

**PROYECTO SAPRI ECUADOR
GOBIERNO DEL ECUADOR – SOCIEDAD CIVIL – BANCO
MUNDIAL**

**MARCO INTRODUCTORIO DEL ESTUDIO
“APROXIMACIÓN A IMPACTOS DE LAS
POLÍTICAS DE ESTABILIZACIÓN Y
AJUSTE ESTRUCTURAL APLICADAS EN EL ECUADOR:
1982-1998”**

INFORME FINAL

Preparado por: Mariana Naranjo B.

Quito, Junio de 1999

PRESENTACION

El trabajo que se pone a consideración en las páginas siguientes, constituye el primero de cinco documentos a elaborarse dentro del proyecto SAPRI – Ecuador, sobre la **“Aproximación a impactos de las políticas de estabilización y ajuste estructural aplicadas en el Ecuador”** durante el período 1982-1998. El cual forma parte de un estudio internacional que viene elaborándose en varios países con la participación de los gobiernos, la sociedad civil y el Banco Mundial.

El documento ha sido preparado durante dos meses de investigación, con la colaboración del Eco. Adrián Carrasco, quien a petición del Comité Técnico redactó el Capítulo tres del presente informe. Colaboraron en su preparación, los miembros del Comité Técnico Nacional del SAPRI mediante la lectura del avance preliminar del informe, el cual fue sometido a discusión dentro del Comité, de cuya discusión se derivaron importantes observaciones y recomendaciones.

La autora agradece los comentarios de los miembros del Comité Técnico Nacional, las importantes observaciones formuladas por Steve Hellinger, Stephanie Weinberg (SAPRI) y Constance Newman (World Bank), responsables internacionales del proyecto; así como las sugerencias del Eco. Hernando López (consultor de Enlace Internacional); lectores de la versión preliminar del informe. Sus apreciaciones fueron muy útiles para enriquecer el contenido del mismo. Sin embargo, la responsabilidad de lo que aquí se afirma es de la autora.

Por último, la autora agradece el importante apoyo proporcionado por el Instituto de Ecología y Desarrollo de las Comunidades Andinas (IEDECA), particularmente del Dr. Iván Cisneros y del Lcdo. Alex Zapata. Así como la colaboración del Eco. Marcelo Guerra y Mauricio Orbe, quienes apoyaron en la preparación de los Anexos del Informe.

SAPRI ECUADOR
GOBIERNO DEL ECUADOR - SOCIEDAD CIVIL - BANCO MUNDIAL

**MARCO INTRODUCTORIO DEL ESTUDIO APROXIMACIÓN A IMPACTOS
DE LAS POLÍTICAS DE ESTABILIZACIÓN Y AJUSTE ESTRUCTURAL APLICADAS
EN EL ECUADOR: 1982-1998**

Indice

Resumen ejecutivo

1. Contextualización y objeto del proyecto SAPRI – Ecuador

- 1.1. Antecedentes
- 1.2. Objetivos del Proyecto SAPRI – Ecuador
- 1.3. Algunas precisiones conceptuales en torno a la discusión entre ajuste y estabilización

2. Caracterización de los instrumentos de políticas de estabilización y ajuste estructural aplicadas en el Ecuador durante 1982-1998:

- 2.1. Período de "ajuste correctivo tradicional" entre 1982-85
- 2.2. Período de "ajuste con liberalización parcial" entre 1986-89
- 2.3. Período de " liberalización económica – en transición hacia la reforma estructural-" entre 1990-94
- 2.4. Período de "estancamiento de la reforma estructural, ausencia de orientación e inconsistencia en la política económica" entre 1995-98:
- 2.5. Resumen del alcance y profundidad de la reforma estructural
- 2.6. Aproximación a algunos de sus resultados desde el punto de vista de la estabilización macroeconómica

3. Descripción de los instrumentos de política financiera y bancaria aplicados en el período 1982-1998

- 3.1. Período 1982-85: Flexibilización financiera incipiente
- 3.2. Período 1986-89: Liberalización financiera inestable
- 3.3. Período 1990-94: Profundización de la liberalización financiera
- 3.4. Período 1995-98: Revisión de los mecanismos de reforma vigentes

4. Tendencias de cambio en la situación social durante el período 1982-98

- 4.1. Cambios registrados en el acceso a medios que garanticen la

- satisfacción de las necesidades esenciales
- 4.2. Tendencias de cambio en los indicadores vinculados con el esfuerzo de proveer satisfactores de necesidades básicas
 - 4.3. Cambios en indicadores claves de calidad de vida
 - 4.4. Tendencias de cambio en ciertas manifestaciones no cuantitativas del bienestar

5. Breve diagnóstico sobre la evolución de la producción y el empleo en el período 1982-1998

- 5.1. Evolución global de la producción
- 5.2. Modificaciones en la estructura productiva
- 5.3. Transformaciones en el funcionamiento del mercado laboral

6. Reflexiones en torno a la fuerza de las consideraciones económicas en los diseños de política económica

- 6.1. principales factores y actores que influyeron en la adopción de los instrumentos de política económica y sus resultados

7. Bibliografía y otras fuentes utilizadas

8. Apéndices: Términos de Referencia de los tres estudios específicos:

- El Impacto social de la política de subsidios
- El impacto de la apertura comercial y reforma laboral sobre la producción y el empleo.
- El impacto de la reforma financiera sobre la producción y el consumo de los hogares de ingresos medios y bajos.

9. Anexos:

Anexo 1-A: Ecuador: principales medidas de política económica aplicadas:1980-89

Anexo 1-B: Ecuador: principales medidas de política económica aplicadas:1990-98

Anexo 2-A: Evolución de los indicadores sociales básicos: 1982-1998

Anexo 2-B: Evolución de la producción y el empleo 1982-1998

MARCO INTRODUCTORIO DEL ESTUDIO “APROXIMACIÓN A IMPACTOS DE LAS POLÍTICAS DE ESTABILIZACIÓN Y AJUSTE ESTRUCTURAL APLICADAS EN EL ECUADOR: 1982-1998”

INTRODUCCION

Uno de los principales objetivos del proyecto SAPRI – Ecuador, es examinar el papel que desempeñaron las políticas de estabilización y ajuste estructural aplicadas en el país a partir de los ochenta, sobre dos dimensiones básicas del desarrollo: el nivel de vida de las familias y la producción (empleo), a propósito de formular recomendaciones de política macroeconómica que contribuyan a orientar los diseños futuros de política económica. Con este fin se han definido tres temas específicos de investigación asociados con estos aspectos.

Cabe anotar, que si bien se han priorizado tres tópicos, lo que se busca es una visión integral de los resultados del proceso aplicado; para garantizar este objetivo, se ha creído conveniente preparar un documento introductorio macro cuyo propósito es contextualizar el ajuste, servir de base y fundamentar las hipótesis de los tres estudios específicos a desarrollarse posteriormente.

Con los antecedentes expuestos, y conforme a los términos de referencia, el presente informe entrega elementos sobre cinco aspectos vinculados a esta problemática:

Se inicia el Informe con una presentación de los objetivos globales del proyecto SAPRI-Ecuador y algunas precisiones conceptuales fundamentales en torno a la discusión entre ajuste y estabilización, que puedan servir de referente teórico para los estudios específicos.

En la segunda sección del documento se presentan las políticas instrumentadas durante el proceso de ajuste: se describe el contenido y dirección de las principales medidas diferenciando por subperíodos, se señalan los cambios y reformas más importantes en materia fiscal, monetaria, cambiaria, del sector externo, reforma del Estado y demás reformas estructurales llevadas adelante; identificando el contexto macroeconómico en el cual se inscriben, su naturaleza y temporalidad. Posteriormente, dada la relevancia que actualmente ocupa el tema de la crisis financiera en el país, en capítulo aparte se efectúa una descripción específica de los principales instrumentos aplicados en esta materia.

A fin de proporcionar algunos elementos sobre la evolución de la situación social en el país, en la sección cuarta se proporciona un breve panorama enfatizando en cuatro dimensiones del bienestar: acceso a medios que garanticen la satisfacción de necesidades esenciales, disponibilidad de satisfactores, niveles de satisfacción de necesidades efectivamente alcanzadas y otras manifestaciones no cuantitativas del bienestar. También se entregan elementos respecto a la respuesta de la producción y el

empleo a las medidas de política aplicadas durante el período investigado (sección quinta).

Finalmente, en el capítulo sexto se incluye un breve análisis de los factores y actores que influyeron en la adopción de los instrumentos de política económica y sus resultados, como antecedente necesario para establecer la fuerza de las consideraciones económicas en los diseños de política examinados y los grados de libertad que tuvieron los gobiernos para la toma de decisiones.

En ningún caso en el presente informe, se pretende efectuar una evaluación de los resultados de las políticas o conclusiones respecto a la pertinencia o no de dichos instrumentos (que son objeto de los estudios específicos); lo que aquí se entrega es tan solo una revisión histórica de la naturaleza de los principales instrumentos de política económica aplicados, elementos respecto a los factores y relaciones que hicieron que prevalezca la lógica de dichos instrumentos y algunos antecedentes empíricos sobre la evolución de ciertos indicadores del nivel de vida, como fundamento para la formulación de hipótesis de trabajo por contrastarse.

RESUMEN EJECUTIVO

La revisión practicada en el presente estudio se resume en los siguientes elementos:

1. La naturaleza de las variables instrumentales de política económica aplicadas por los gobiernos ecuatorianos durante el período de ajuste ha cobrado importantes cambios con relación a la tradición. La estrategia implicó la adopción de una serie de medidas coyunturales y de orden estructural, cuya intención no fue únicamente corregir los desequilibrios macroeconómicos imperantes, sino también cambiar el régimen económico a través de la sustitución de políticas de corte proteccionista por aquellas tendientes a liberalizar los mercados, levantar restricciones y desregularizar los precios de los bienes y factores de producción.
- Pese a las "diferencias" ideológicas de los seis gobiernos que llevaron adelante los programas de ajuste, no se evidencian marcados contrastes entre éstos. La diferencia principal en las políticas adoptadas está dada por la velocidad del ajuste y la intencionalidad explícita, antes que por el carácter de las medidas propiamente. Ya sea gradual o drásticamente, las políticas aplicadas en lo esencial, tendieron a fomentar la competencia, flexibilizar los mercados (financiero y laboral), facilitar la apertura comercial (eliminar restricciones cuantitativas y no cuantitativas al comercio internacional de bienes, servicios y capitales), disminuir el rol del estado en la economía (restringir el gasto público, eliminar subsidios generales, incrementar tarifas públicas) y aumentar la participación privada en la gestión económica.

Pese a la consistencia que ha tenido la dirección de los instrumentos de política en el largo plazo; la timidez en su aplicación cuando éstos se aplicaron, la falta de definiciones claras y a veces los retrocesos producidos coyunturalmente, dichos intentos fueron percibidos por los agentes económicos como inmediatistas y sin perspectiva; provocando incertidumbre, pérdida de credibilidad y fuerza a cualquier intento de redireccionamiento económico. Por este hecho (entre otros) al país le ha tomado cambiar de régimen económico 16 años y aún la situación es vulnerable, toda vez que no se ha consolidado, tampoco se han aplicado componentes importantes de política redistributiva que contempla la reforma estructural y mucho menos institucionalizado las reformas. Inclusive, en los tres últimos años el proceso se ha detenido y hubo intentos de reversión del modelo lentamente configurado.

En suma, en el período 1982-1998 se configuró un **modelo de transición hacia la reforma estructural**, el proceso ha sido tan lento y conflictivo en la esfera política, que las potenciales bondades que podría haber generado el cambio de régimen perdieron fuerza frente a la oportunidad de los cambios requeridos y a la aparente magnificación de los problemas reales. De ahí la importancia de dar a los agentes económicos señales claras sobre la dirección de la política económica (cualquiera que esta sea), más allá de la coyuntura y de la conveniencia política de los gobiernos.

2. Las tendencias registradas en los indicadores sociales claves del nivel de vida, ponen de manifiesto que si bien un determinado grupo de indicadores mostraron avances en su trayectoria, es importante resaltar que éstos registraron un descenso en el ritmo de progreso en comparación con los avances experimentados en la década de los 70', e incluso indicios de reversión de la tendencia en algunos casos. Igualmente, resalta la preponderancia que va cobrando la polarización y deterioro en los niveles de vida de los ecuatorianos: el creciente desempleo, la dramática caída de los salarios reales, el aumento del empleo informal, el descenso del gasto social, el aumento de la desigualdad en la distribución de los ingresos, el reciente aumento en la intensidad de la pobreza urbana, la insuficiencia de los salarios para cubrir la canasta básica, el deterioro en el acceso a la vivienda en las áreas rurales y las manifestaciones no cuantitativas anotadas son indicios preocupantes de la situación social en el país; lo cual es incongruente con la reforma estructural y la estabilidad social buscadas.

Las evidencias presentadas fortalecen la hipótesis de que las políticas económicas no han contribuido significativamente en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población y ratifican la importancia de revisar dichas políticas para su aplicación futura. De ahí la importancia de desarrollar una evaluación exhaustiva de los impactos generados por los esquemas de ajuste aplicados en el país durante los últimos 18 años desde la perspectiva del bienestar social, bajo un enfoque pluralista.

3. Los datos relativos a la evolución de la producción reiteran el comportamiento recesivo de la economía ecuatoriana, los ritmos de crecimiento de la producción fueron modestos y en ciertos sectores hubo deterioro; al punto que no lograron dinamizar la demanda de empleos en la economía. El crecimiento del empleo en el sector formal ha sido insuficiente respecto a la oferta de trabajo, desbalance que ha sido compensado con el crecimiento del empleo en las actividades informales, tanto alrededor de las microempresas como de los asalariados en la microempresa informal y los empleados en el servicio doméstico. En definitiva, las políticas de ajuste han logrado sólo parcialmente cristalizar sus objetivos de crecimiento y muy poco han contribuido en torno a la generación de empleos de buena calidad. Lo cual destaca la importancia de una revisión de la dinámica del ajuste y su aporte sobre el crecimiento económico.
4. En suma, la lógica y consistencia de los instrumentos de política aplicados en el Ecuador durante los últimos veinte años, fue una respuesta a una confluencia de factores: económicos, políticos e institucionales configurados históricamente, los cuales condicionaron la toma de decisiones. Por lo mismo, éstos instrumentos no fueron la única opción, sino, "la opción" que el escenario económico y político imperante viabilizó. Consecuentemente, la fuerza de las consideraciones económicas en los diseños de política estudiados ha sido relativa, éstas más bien han estado influenciadas por la fuerza de consideraciones extra-económicas (presiones políticas) que en última instancia han determinado la prevalencia de los instrumentos aplicados, lo cual complejiza aún más el tema de consolidar las reformas estructurales que el país tiene pendiente.

5. Por último, para una correcta comprensión de los resultados y antecedentes presentados en los capítulos siguientes, es necesario que éstos se interpreten dentro del alcance correspondiente. En sentido estricto, las apreciaciones formuladas son hipotéticas y constituyen tan sólo antecedentes para orientar el estudio de los resultados de dichas políticas.

CAPITULO I

CONTEXTUALIZACION Y OBJETO DEL PROYECTO SAPRI - ECUADOR

1.1. Antecedentes

La iniciativa SAPRI es un ejercicio de concertación entre los gobiernos, el Banco Mundial y representantes de la sociedad civil, para llevar adelante una revisión participativa e imparcial, sobre los posibles impactos generados por las políticas de ajuste estructural aplicadas durante las dos últimas décadas en diversos países del mundo, cuyos resultados tienen por objeto enriquecer el proceso de toma de decisiones futuro sobre esta materia.

Este ejercicio de evaluación se está llevando adelante en varios países: Bangladesh, Ecuador, Ghana, Hungría y Uganda; en cada uno de los cuales se han seleccionado diferentes tópicos para la evaluación de impactos, según la relevancia de los problemas en cada uno de los países que participan de este ejercicio.

Dentro de este marco, dada la complejidad y amplitud de los temas que involucra una revisión del proceso de estabilización y ajuste; el Proyecto SAPRI Ecuador ha seleccionado tres temas para la investigación que se llevará adelante con dicho propósito, los cuales reflejan las preocupaciones prioritarias de la sociedad ecuatoriana. Los estudios específicos que evaluarán los impactos son:

1. Impacto social de la política de subsidios sociales básicos
2. Impacto de la apertura comercial y reforma laboral sobre la producción y el empleo.
3. Impacto de la flexibilización financiera sobre la producción y el consumo de los hogares de ingresos medios y bajos.

Si bien se han priorizado estos tres ejes temáticos específicos para profundizar en la investigación desde diferentes ángulos de análisis, los tres estudios están íntimamente relacionados y apuntan con diferente énfasis a un mismo objetivo: esto es, identificar los posibles impactos generados por las políticas de ajuste estructural aplicadas en el Ecuador. De ahí que, para el desarrollo de cada estudio, metodológicamente compartirán como telón de fondo, los mismos principios, estructura conceptual y objetivos generales. Cada uno de los temas seleccionados deberán ser abordados desde una perspectiva integral, más no como elementos aislados o con fines en sí mismo.

Para garantizar la coherencia entre los tres ámbitos de investigación priorizados para el trabajo, a continuación se señalan algunas precisiones teóricas que sirven de referente conceptual para los tres estudios específicos que se desarrollarán más adelante.

1.2. Objetivos del Proyecto SAPRI – Ecuador

En concordancia con los objetivos globales del proyecto SAPRI en el ámbito internacional el proyecto SAPRI – Ecuador persigue cuatro grandes objetivos:

- a). Examinar el papel que desempeñaron las políticas de estabilización y ajuste aplicadas a partir de los 80' sobre dos dimensiones básicas del desarrollo: la producción y el nivel de vida de las familias ecuatorianas. Con relación a la producción, particularmente agrícola e industrial, y, en lo concerniente al nivel de vida los efectos en tres ámbitos: el consumo, el acceso al empleo y a subsidios sociales básicos.
- b). Cuantificar en términos puntuales la magnitud y características sobresalientes de dichos efectos, a nivel macro y microeconómico, diferenciados por tipo de reformas, cuyos ámbitos han sido menos exhaustivamente tratados en el medio ecuatoriano, tanto en sus aspectos analíticos, como en los propositivos.
- c). Promover en el ámbito local la discusión respecto la necesidad de una revisión participativa de las políticas de ajuste estructural aplicadas en el Ecuador, desde la perspectiva de los distintos actores sociales: Gobierno, Sociedad Civil y Banco Mundial, con el propósito de enriquecer el actual proceso de toma de decisiones.
- d). Formular recomendaciones de política macroeconómica que contribuyan a orientar los diseños de política económica futuros.

Para operacionalizar los objetivos generales anteriores, se puntualizaron los tres tópicos de investigación antes enunciados que apuntan en la dirección propuesta.

1.3. Precisiones conceptuales en torno a la discusión entre ajuste y estabilización¹.

La Reforma Estructural como ha sido discutida en Ecuador se refiere a dos aspectos complementarios. El primero es la **estabilización** para el cambio en sus principales parámetros macroeconómicos (divisas, las tasas de interés, el salario y los índices agregados de precios) y con ello conseguir el balance entre: importaciones y exportaciones, entre ahorro e inversión y entre ingresos y egresos del sector público.

El segundo es **el ajuste estructural** que incluye: las modificaciones en los precios relativos, la orientación de la estrategia de desarrollo hacia procesos de mayor apertura, trata de hacer transparentes y por vía presupuestaria los subsidios y su gradual disminución, busca la eficiencia y el dimensionamiento adecuado del Estado con respecto a la economía del país, la creación de las condiciones para una creciente productividad y el desarrollo de procesos más equitativos.

¹. Los elementos presentados en esta sección han sido tomados de E. Doryan, del documento titulado “La agenda del ajuste y de la reforma estructural en el Ecuador”. INCAE, 1991.

Cada uno de estos dos aspectos operan en escalas de tiempo diferentes. En el corto plazo la **estabilización** es lo dominante; en el mediano plazo, **el ajuste estructural** es lo fundamental a fin de sentar las bases para una nueva competitividad de la economía nacional, una búsqueda de las condiciones para una mayor eficiencia y una capacidad nacional para desarrollarse.

Los programas de ajuste estructural, a diferencia de los de estabilización enfatizan en la oferta agregada, mientras que los últimos la demanda agregada. Por Eje. objetivo de acción de los programas de estabilización es corregir déficits en la balanza de pagos, mientras que el propósito de un programa de ajuste estructural es **simultáneamente** reducir el déficit de la balanza de pagos pero también reactivar la producción y lograr cambios estructurales necesarios para prevenir problemas de estabilización en el futuro. Mayoritariamente, pero no exclusivamente, los programas de estabilización atacan aspectos relativos a la demanda agregada, mientras que los de ajuste aspectos de la oferta agregada.

Objetivos y Políticas del Ajuste Estructural: Para entender la lógica de los programas de ajuste es necesario entender sus objetivos, políticas y acciones. Los objetivos usuales del ajuste estructural son:

1. Aumentar la tasa de crecimiento del producto.
2. Aumentar el ahorro interno
3. Mejorar o eliminar los desequilibrios en la balanza de pagos, contribuir a aminorar la inflación y mejorar el desequilibrio fiscal.
4. Eliminar distorsiones, aumentar la eficiencia de la inversión y mejorar la asignación y utilización de recursos

Además, otros dos aspectos, muchas veces descuidados pero importantes en los programas de ajuste son: la promoción de la eficiencia microeconómica por medio de aumentos en la productividad y del cambio técnico y la búsqueda de un impacto positivo en el empleo, en la disminución de la pobreza y la satisfacción de las necesidades básicas. Las políticas para lograr los objetivos señalados son usualmente las siguientes:

a) Reformas en el Sistema de incentivos y políticas de Precios: los principales precios o instrumentos que son objeto de reforma son la tasa de interés, los subsidios, los aranceles, el tipo de cambio, los precios de los productos agrícolas y los precios de los servicios públicos.

b) Reforma en el régimen de Comercio y de Pagos Internacionales: esto incluye la racionalización del régimen de comercio por medio de eliminación de restricciones no cuantitativas a la importación tales como cuotas y licencias de importación, y su sustitución por instrumentos tipo precio, para regular la balanza de pagos como los aranceles y el tipo de cambio. En segundo lugar, se contempla la promoción de exportaciones a través de la eliminación o compensación del llamado sesgo anti-exportador a través de: la reforma arancelaria para reducir la dispersión de las tasas

efectivas y bajar el nivel de la protección, la devaluación para mantener un cambio realista y no sesgado contra las exportaciones y el establecimiento de un régimen de incentivos compensatorios para las exportaciones no tradicionales. En tercer lugar, se promueven reformas institucionales para modernizar los entes encargados de definir y promover el comercio exterior, incluyendo, por ejemplo el sistema de aduanas y otros.

c) Reformas del Sistema Financiero: incluye políticas para fomentar el ahorro doméstico que se basan sobre todo en mantener tasas de interés pasivas positivas y en línea con las tasas de interés en los mercados internacionales, políticas de desregulación e introducción de más competencia en el sistema financiero. También contempla que las readecuaciones de deudas morosas las hagan los bancos caso por caso, con criterios comerciales y no a través de programas generalizados de readecuación con intereses subsidiados organizados por el Gobierno. En cuarto lugar, se consideran una serie de políticas para garantizar la supervisión y control adecuados de los intermediarios financieros y aumento de la “transparencia” de éste mercado. En quinto lugar, se busca mejorar el funcionamiento de los mercados de valores para promover una nueva capitalización vía nuevos socios y no vía endeudamiento. Y, finalmente se busca bajar los costos de la intermediación financiera, especialmente los costos de operación de los bancos estatales, para que puedan reducir el diferencial entre las tasas activas y pasivas.

d) Reformas a la Gestión y Manejos del Sector Público.

Con esta reforma se busca aumentar el ahorro del sector público a metas específicas a través de: i) la reforma tributaria; ii) la disminución de la evasión y el mejoramiento de la recaudación a través de sistemas computarizados y modernización de la entidad recaudadora; iii) mejoramiento en la eficiencia y aumento de las tarifas de los servicios públicos (electricidad, telefonía, agua, transporte, etc.) a niveles que reflejen los salarios, el tipo de cambio y otros ajustes de costos necesarios para cubrir los costos de operación, el servicio de la deuda y los costos de inversión para la expansión y mejoramiento de los servicios; y, iv) eliminación de las prácticas de subsidios cruzados e impuestos con destino específico.

Adicionalmente se promueve el mejoramiento de la efectividad – costo de la inversión pública y la revisión de las prioridades de los planes de inversión pública; además de reducir y/o hacer más eficiente el tamaño del sector estatal o de empresas públicas.

e) Reformas Sectoriales.

Las reformas sectoriales usuales en el ajuste estructural se refieren a medidas en el sector agrícola, industrial y energético tendentes a corregir distorsiones en precios, estimular la oferta y orientar la producción hacia actividades de mayor ventaja competitiva. Un sector importante en este tipo de reforma es el sector industrial y en particular lo que se ha dado en llamar la reconversión industrial (E. Doran, 1991).

Con los antecedentes expuestos, a continuación se desarrolla el marco introductorio del estudio.

CAPITULO 2

CARACTERIZACION DE LOS INSTRUMENTOS DE POLITICAS DE ESTABILIZACION Y AJUSTE ESTRUCTURAL APLICADOS EN EL ECUADOR DURANTE EL PERIODO 1982-1998

En esta sección se presenta una descripción del carácter específico del proceso de ajuste aplicado en Ecuador: se describe el objetivo, contenido y dirección de las principales medidas de política económica adoptadas en materia: cambiaria, monetaria, fiscal, de precios y de reforma estructural, contextualizando el escenario económico en el cual fueron aplicadas, como antecedentes para la comprensión de la lógica y consistencia de las mismas.

En este trabajo no se pretende analizar las medidas de política según gobiernos u orientación política, si no, con base en la naturaleza de los instrumentos, se examina en perspectiva histórica la dirección de los cambios registrados en tales diseños, fuera del esquema del ciclo político gubernamental puesto que la intención explícita del proyecto SAPRI es evaluar procesos, no gobiernos, de ahí la relevancia de un abordaje de la reforma estructural como proceso dinámico que va más allá de la temporalidad de los gobiernos. Con este propósito, a partir del examen de las políticas aplicadas durante el período 1982-98, analíticamente se identifican tres criterios para la diferenciación de las políticas²:

- a). Según la naturaleza de las políticas aplicadas: esto es, según su carácter distintivo, ajustes de tipo correctivo o ajustes de tipo substantivo (estabilización y/o reforma estructural)
- b). Según el énfasis en la orientación de los instrumentos utilizados: proteccionista, parcialmente abierta, aperturista.
- c). Presencia (o ausencia) de desequilibrios económicos recesivos: al inicio de los 4 subperíodos, el escenario macroeconómico imperante estuvo marcado por al menos un importante rasgo desestabilizador.

A partir de los criterios anotados, operativamente se distinguen cuatro subperíodos para el análisis del proceso de ajuste, estos son:

- a). **Período de "ajuste correctivo tradicional" entre 1980-85:** en cuya fase empezaron a aplicarse los programas de estabilización dentro de la estrategia desarrollista vigente. El tipo de ajuste de aquellos años combinó el control de los desequilibrios macroeconómicos de la coyuntura con elementos del esquema de políticas sectoriales. Este proceso no introdujo reformas estructurales fundamentales, sino, sólo correctivos coyunturales; su objetivo explícito fue corregir

² .Varios de los elementos recogidos en esta sección fueron tomados del documento "Ecuador:, condiciones de pobreza a partir de los ochenta: Aproximación a impactos de las políticas económicas " (M. Naranjo, 1995).

los desequilibrios de balanza de pagos y fiscales que entonces desestabilizaban la economía.

- b). **Período de "ajuste con liberalización parcial" entre 1986-89:** si bien de manera ambigua, en esta fase se profundizó el manejo económico bajo los esquemas globales de ajuste. Pero a diferencia de la fase anterior, se combinó el "ajuste de corto plazo" con medidas tendientes a sentar las bases para un cambio estructural que inició la liberalización de los mercados. Los objetivos explícitos de las medidas en esta fase fueron: corregir el desequilibrio fiscal, las distorsiones en el sistema financiero, reducir la inflación y fomentar el ahorro interno.

- c). **Período de "liberalización económica –en transición hacia la reforma estructural" entre 1990-94:** en esta etapa se fortaleció el proceso de liberalización económica iniciado en la fase anterior; la profundidad de los cambios en materia arancelaria, laboral, financiera, comercial, tributaria e inicio del programa de reforma del Sector Público marcaron un avance importante para la reforma estructural. Y no sólo que se dio mayor énfasis, sino que además se formularon programas de ajuste a **mediano plazo** que tenían la intención de consolidar la estabilización e institucionalizar la reforma que lentamente vino gestándose desde inicios de la década pasada. Sus objetivos explícitos fueron: lograr la estabilidad macroeconómica (reducir la inflación, corrección del desequilibrio fiscal y recuperación de reservas externas); fomentar el ahorro interno e incrementar la tasa de crecimiento del producto.

- d). **Período de "estancamiento de la reforma, ausencia de dirección e inconsistencia en la política económica" entre 1995-98:** en este período, las crisis políticas subordinaron la implementación de un programa económico consistente con la búsqueda de la estabilización y avance de la reforma estructural; contrariamente a los esfuerzos anteriores que aunque tímidamente lograron avances; en los últimos años, la consolidación e institucionalización de dichos objetivos ha sido muy lento en unos casos y estancamiento en otros. La inestabilidad política, característica de esta fase imposibilitó la definición de objetivos de política claros; no obstante, el desequilibrio fiscal fue el principal problema que pretendió atender la política económica de estos años.

La anterior periodización no es rigurosa, sino más bien, se trata de una subdivisión que desde la orientación de las políticas, intenta distinguir rasgos diferenciadores dentro del proceso de estabilización y ajuste estructural implementado en el Ecuador, fuera del ciclo político gubernamental. Para una mejor comprensión de este proceso, a continuación se describe a **breves rasgos** los cambios más sobresalientes ocurridos en la política económica aplicada en cada uno de los subperíodos identificados. Se inicia la descripción con un cuadro resumen de dichos cambios.

Ecuador: Resumen de las principales características de los programas de ajuste aplicados en los últimos 16 años: 1982-1998

Políticas	Ajuste Correctivo Tradicional 1982-1985	Ajuste con Liberalización Parcial 1986-1989	Liberalización Y reforma Estructural 1990-1994	Estancamiento de la reforma e inconsistencia 1995-1998
Objetivos explícitos de las Medidas aplicadas	Corregir el desequilibrio de Balanza de Pagos y el desequilibrio fiscal	Corregir el desequilibrio fiscal, las distorsiones del sistema financiero fomentar el ahorro interno y reducir la inflación.	Lograr la estabilidad macroeconómica, fomentar el ahorro interno y aumentar la tasa de crecimiento del prod.	Corregir el desequilibrio fiscal y enfrentar la inestabilidad política
Manejo Fiscal	Restricción del gasto, aumento de precios y tarifas públicas, reducción de subsidios y creación de impuestos	Restricción del gasto, aumento de precios y tarifas públicas, eliminación de subsidios y creación de impuestos	Recuperación del gasto, aumento de precios y tarifas públicas, Focalización de subsidios y aumento de la carga tributaria.	Restricción del gasto, aumento de precios y tarifas, focalización de subsidios, creación de subsidios específicos, suspensión del impuesto a la renta y endeudamiento interno agresivo.
Manejo Monetario (tasas de interés)	Fijas con ajustes periódicos. Negativas en términos reales.	Parcialmente Libres (con margen máximo entre activas y pasivas).	Libre determinación.	Libre determinación.
Manejo Cambiario	Minidevaluaciones pre-anunciadas más ajustes periódicos al tipo de cambio.	Flotación parcial , más ajustes periódicos al tipo de cambio.	Flotación dirigida a través de una banda cambiaria.	Flotación dirigida a través de una banda cambiaria
Manejo de la Política comercial	Restricciones temporales a las importaciones.	Eliminación de algunas prohibiciones de M'. Reducción y unificación de tasas arancelarias.	Eliminación de preferencias arancelarias, desgravación de las restricciones.	Sin modificaciones substantivas, Prácticamente igual que la fase anterior.
Ancla de los Programas	Monetaria	Monetaria	Cambiaria	Cambiaria
Reformas Estructurales	Ninguna	Reforma financiera, arancelaria, tributaria y a la inversión extranjera.	Reforma comercial, financiera y del mercado de valores, del sector público y la reforma laboral	Se aprobaron varios marcos regulatorios a las Leyes aprobadas en la fase anterior. Se concesionaron algunos servicios públicos.
	Ninguna	Ninguna	Aerolínea, empre-	Ninguna

Avance de las Privatizaciones			sas de cemento, fertilizantes y azúcar.	
--------------------------------------	--	--	---	--

Fuentes: Anexos 1-A y 1-B del presente Informe y L. Jácome et. al. (1.998).

2.1. Período de "ajuste correctivo tradicional" entre 1982-85³

a). Contextualización del escenario económico en que se aplicaron las medidas

A raíz de la crisis financiera internacional (1982), en la economía ecuatoriana se evidenciaron los graves desequilibrios internos que hasta entonces se habían atenuado con el endeudamiento externo. Las severas restricciones financieras internacionales hicieron insostenible el modelo proteccionista y de subsidios imperante que obligaron a buscar una estrategia económica distinta. Bajo el escenario macroeconómico de entonces, las políticas sectoriales vigentes perdieron relevancia, y en su lugar se aplicaron esquemas globales de ajuste con énfasis en el control de los desequilibrios de balanza de pagos y fiscales.

El escenario macroeconómico de los años 82-85, estuvo caracterizado por los siguientes rasgos coyunturales: la crisis de la deuda externa, de 1981 a 1982 los desembolsos externos disminuyeron en 523 millones de dólares, situación que se reflejó en la cuantiosa pérdida de reservas de 1982, el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos fue de 11.5% (él más alto registrado hasta ese entonces en la historia económica ecuatoriana, equivalente a US\$ 1201 millones), el déficit del sector público no financiero fue de 6.7% del PIB, la inflación que hasta inicios de la década se había mantenido alrededor del 12% llegó en 1983 al 63.4% (nivel jamás antes registrado en el país), las empresas endeudadas en moneda extranjera estuvieron al borde de la quiebra, lo cual desencadenó una crisis generalizada en el sistema financiero nacional. Se suma a lo anterior, el incidente fronterizo con el Perú en 1981 (guerra de Paquisha), y las inundaciones de 1982 y 1983, como elementos que contribuyeron hacer más crítico el escenario macroeconómico del primer quinquenio del 80'.

Como referencia cronológica, este período corresponde a los gobiernos de O. Hurtado e inicio del gobierno de L. Febres Cordero, cuya dinámica de relaciones político institucionales, así como los otros factores que configuraron la coyuntura, llevaron a la instrumentación de las políticas siguientes⁴:

b). Caracterización del ajuste macroeconómico: primer momento

Para hacer frente a la coyuntura descrita, las medidas aplicadas en aquellos años, no significaron un cambio drástico en el modelo seguido hasta entonces, sino más bien fueron medidas de tipo correctivo, dentro del esquema de políticas sectoriales vigente, pero en un contexto de fuerte restricción externa. Durante este período se firmó la primera

³ Para el desarrollo del análisis de las políticas durante los ochenta nos hemos basado en la síntesis de medidas de políticas presentada en forma pormenorizada en el Anexo IA del presente informe, el cual recoge el trabajo de CORDES (1998), así como elementos proporcionados por el BCE en sus Memorias anuales, entre otros autores.

⁴ . Los aspectos relativos a los factores y actores que influyeron en las definiciones de las políticas se tratan en el Capítulo sexto de este informe.

Carta de Intención con el Fondo Monetario Internacional (1982) que definió los mecanismos para el ajuste con un carácter más restrictivo.

Paulatinamente, Ecuador siguió una política de ajuste caracterizada por un intento de corregir los desequilibrios de balanza de pagos y fiscales por medio de intervenciones frecuentes del Banco Central del Ecuador en la tasa de cambio, para evitar que ésta se dispare en el mercado paralelo; la prohibición en la importación de ciertos productos secundarios, y una racionalización de la demanda de divisas por servicios para el sector público principalmente.

La política cambiaria fue rígida y estricta con el propósito de reducir los efectos no deseados en la balanza de pagos. A partir de 1982 se reajustó la paridad cambiaria que estuvo fija desde la fase de sustitución de importaciones (1972) en un 32% y se introdujeron controles cambiarios que marcaron un punto de quiebre en la forma de hacer política económica en el país; luego de la macro devaluación de 1982, se volvió a devaluar la moneda en un 27%, seguido esta vez por la introducción de un sistema de minidevaluaciones pre-anunciadas; también se autorizó al Banco Central para intervenir en el mercado libre y adquirir el 30% del valor de las divisas orientados a favorecer las actividades de exportación. Cabe anotar que en este período se introdujo una nueva transformación al sistema cambiario: el número de tasas de cambio efectivas disponibles se redujo de quince a tres: la oficial, la de intervención y la libre. En esta fase el principal instrumento de estabilización adoptada fue el tipo de cambio.

En materia monetaria, se incrementaron las tasas de interés, se racionalizaron los créditos hacia los sectores productivos e importadores y se amplió el ámbito de control de la Superintendencia de Bancos. Un momento importante en este período fue la etapa de estatización de la deuda externa privada (1983), convirtiéndola en deuda interna mediante convenios de sucretización de dicha deuda entre el sector privado y el Banco Central, ésta fue una de las acciones gubernamentales más polémica. Durante este período la deuda fue el factor predominante del desequilibrio⁵. Para promover la agricultura de exportación (agroindustrial), se concedió a los agricultores créditos subsidiados y otros insumos a través de inversiones públicas en riego (INERHI), infraestructura de almacenamiento y comercialización (ENAC), asistencia técnica e investigación (INIAP).

En un intento por reducir el déficit fiscal se aplicó una política de austeridad del gasto público: se eliminaron algunos subsidios (como el del trigo) y se redujeron otros como los de los combustibles y las tarifas telefónicas (cuyos precios habían permanecido congelados), también se incrementó la base tributaria. La reforma tributaria de 1982 creó el impuesto al consumo de cervezas y cigarrillos, incrementó los impuestos a los bienes de consumo suntuario, incorporó el impuesto a la matriculación de vehículos de lujo, eliminó el 50% de los niveles de incentivos tributarios para los sectores productivos (excepto agricultura) y creó un gravamen al incremento del valor de las propiedades generado por la obra pública.

⁵. En el Capítulo tres se examina ampliamente esta problemática (A. Carrasco).

En materia de política comercial, en casi todo el período, las intervenciones por parte de las autoridades monetarias pasaron a constituir el instrumento relevante de control de las importaciones y la promoción de las exportaciones. La estructura arancelaria proteccionista prácticamente se mantuvo igual en esta fase.

La nueva política de regulación de precios internos se basó en la eliminación de los controles de precios a varios productos que hasta entonces habían estado incluidos en la lista de bienes sujetos a control para el consumidor (CORDES, 1986). En contraste, la política agrícola contempló techos en los precios de varios productos alimenticios y de materias primas.

No obstante la nueva coyuntura, las ventajas financieras a la industria y sus exportaciones si bien se redujeron (los incentivos generales y específicos de fomento a la industria), éstas se mantuvieron hasta 1986. La estrategia económica impulsada combinó el ajuste con un modelo de promoción de exportaciones con énfasis en los productos agroindustriales, para ello se reajustó la Ley de Fomento Industrial a fin de incentivar una diversificación de la producción exportable: se agregaron nuevas líneas preferenciales a las exportaciones (Acuerdo 770, de 1982: Ley de Fomento Industrial).

2.2. Período de "ajuste con liberalización parcial" entre 1986-89:

a). Contextualización del escenario económico en que se aplicaron las medidas

A pesar de los intentos de estabilización practicados en el quinquenio anterior, para 1986 los desequilibrios macroeconómicos se magnificaron, y fue a partir del nuevo escenario económico, que se aplicaron políticas de ajuste con una orientación más definida. Este escenario estuvo caracterizado por: un descenso violento de los ingresos por exportaciones, entre 1986 y 1987 los ingresos por venta directa del petróleo (producto más importante de las exportaciones ecuatorianas en aquellos años) cayeron en 50% con relación a 1985⁶; pérdida masiva de reservas internacionales (a finales de 1986 la reserva monetaria neta se tornó negativa en US\$ 75 millones de dólares, y en 1987 llegó a US\$ 151 millones); saldo negativo de la balanza comercial que repercutió en un significativo desequilibrio en la cuenta corriente, en 1987 llegó a 11.9% del PIB⁷; y el proceso inflacionario había superado el 70% para 1988 y niveles del 100% para 1989.

La situación de crisis provino de una fuerte caída del precio del petróleo (descendió de un promedio de US\$ 25.8 dólares por barril en 1985 a US\$ 12.8 en 1986), y de la suspensión de sus ventas por más de 5 meses en 1987, ocasionadas por la destrucción de un tramo del oleoducto trasandino en el terremoto del mismo año (Salgado, 1992).

⁶. Habiéndose exportado un volumen ligeramente mayor que en ese año.

⁷. Con el déficit registrado en 1982, fueron los saldos negativos en cuenta corriente más altos registrados hasta entonces en el país.

Este período corresponde a los gobiernos de L. Febres Cordero y R. Borja, cuya particular dinámica de relaciones político institucionales, así como los otros factores de la coyuntura influyeron en la adopción de los instrumentos que se detallan a continuación:

b). Caracterización del ajuste macroeconómico: segundo momento

Frente a la coyuntura aludida, a partir de 1986 se puso en marcha la liberalización de los mercados: financiero, cambiario y de comercio exterior. No obstante las modificaciones introducidas, aún regía el sistema de preferencias crediticias para la industria y las tasas de interés reales negativas.

La principal política de estabilización en este período fue la cambiaria, que tuvo sus inicios de aplicación en el período anterior, pero a diferencia de éste, bajo el nuevo escenario económico la Junta Monetaria aprobó la creación de un sistema de flotación total del sucre, régimen que posteriormente fue alterado (marzo de 1988), en lugar de la flotación se adoptó un rango dentro del cual podía fluctuar el valor de la divisa. Además se limitó el papel que jugaba el Banco Central en las transacciones externas, se exigía a los exportadores vender sus divisas en bancos comerciales y a los importadores, comprarlas a la tasa de mercado en bancos privados.

En 1988 el Plan de Emergencia económica del gobierno de R. Borja, restableció la obligatoriedad de la entrega de divisas al Banco Central las cuales, desde 1986, habían sido administradas por el sistema financiero privado. Se decidió que un 10% de las divisas entregadas al Banco Central se utilizarían para recuperar el nivel de la Reserva Monetaria Internacional. El resto serían utilizadas para financiar las importaciones del sector privado. Se decretó una devaluación del 56% y restablecieron el sistema de minidevaluaciones semanales pre-anunciadas (CORDES, 1989).

Otro instrumento relevante de este período fue la liberalización gradual de las tasas de interés que llegó acompañada de la simplificación del sistema de tasas de interés, el gobierno estableció cuatro tasas básicas: la de certificados de depósito, la de activos y pasivos de bancos comerciales, la de descuento del Banco Central para préstamos a bancos y la tasa preferencial para préstamos de fomento a la producción y la vivienda. Dichas tasas se ajustaron a la inflación esperada; además bajo ciertos límites preestablecidos, se desregularon las tasas de interés que pagaban y cobraban los bancos (CORDES, 1998). Posteriormente, a finales del período se empleó un control exigente de los requisitos de encaje, el establecimiento de un margen fijo entre la tasa activa y la pasiva de los bancos privados y la eliminación de los créditos públicos y privados.

Las políticas fiscales, además de las restricciones al Banco Central para financiar el déficit del sector público, apuntaron algunas recomendaciones en relación con la revisión de los precios internos del combustible y los servicios públicos (con alzas segmentadas según el consumo) en niveles que bordearon el 50% y 400%; a la vez que se elevaron los impuestos al consumo selectivo de cigarrillos, junto a medidas como la eliminación de

subsidios de los alimentos (CORDES, 1989). En este aspecto cabe resaltar a fines de este período, la aprobación de la Reforma al Régimen Tributario Interno que tuvo la intención de simplificar el sistema tributario y mejorar la recaudación.

También se llevó adelante la liberalización parcial del comercio exterior a través de la eliminación de algunas prohibiciones de importación (se redujo la lista de prohibida importación de 600 a 200), y la reducción y unificación de las tasas arancelarias. Este sistema se mantuvo sin mayores modificaciones hasta principios de 1990. Adicionalmente se devolvieron a los exportadores algunos de los incentivos suspendidos en la fase anterior, vinculados a las actividades de exportación no tradicionales, se restablecieron algunas de las restricciones selectivas a las importaciones, se reinstaló el sistema de depósitos previos y se incorporó un sistema de venta anticipada de divisas.

Una política que registró cambios importantes en esta fase fue la política de precios, se levantaron los controles de precios de casi todos los productos agrícolas (sólo se mantuvieron controles para cinco productos: la sal, el azúcar, la leche, las medicinas y el cemento). También aumentaron los precios del transporte aéreo, los pasajes de autobús y los precios de varios productos de primera necesidad.

En suma, durante el período 1986-89, con avances y retrocesos se afianzó el proceso mediante el cual las fuerzas del mercado guiaron parcialmente la economía del país. De esta manera, el mercado en mayor o menor grado pasó a determinar el valor del dólar, las tasas de interés sobre todos los ahorros y los créditos con excepción de aquellos subsidiados por el BCE a sectores específicos, se redujeron de 45 a 5 la lista de productos cuyos precios estaban sujetos a controles estatales, se eliminaron algunas prohibiciones de importación, y se redujeron y unificaron parcialmente las tasas arancelarias.

2.3. Período de " liberalización económica – en transición hacia la reforma estructural- " entre 1990-94⁸

a). Contextualización del escenario económico en que se aplicaron las medidas

Se puede distinguir un proceso de liberalización económica más definido, a partir de 1990, en que se pone en marcha un programa de ajuste a mediano plazo que fomentaba las exportaciones y confiaba al mercado la asignación de recursos. Y su posterior reafirmación a partir de agosto de 1992 con la instauración del gobierno de Durán Ballén cuya administración se planteó como objetivos principales la reducción de la inflación, la corrección del desequilibrio fiscal, la recuperación de reservas externas, fomentar el ahorro interno y aumentar la tasa de crecimiento del producto.

⁸ Para el desarrollo del análisis de las políticas durante los noventa nos hemos basado en la revisión de las principales Leyes y decretos económicos expedidos por el gobierno. La cronología de los eventos y medidas de política más significativas: decretos, números de Ley, y fechas correspondientes se presentan en forma pormenorizada en el Anexo I-B del presente informe.

En el orden interno, la coyuntura económica estuvo caracterizada por: un déficit fiscal que alcanzó el 7% del PIB (incluyendo las pérdidas cuasi fiscales del Banco Central). Para 1990 la inflación se situó alrededor del 50% anual con significativos elementos inerciales, las tasas de interés llegaron a niveles que reflejaban el agudo proceso de desmonetización de la economía, en tanto que las reservas internacionales disminuyeron de US\$ 760 millones a fines de 1991 a aproximadamente US\$ 220 millones en agosto de 1992, nivel equivalente a tan solo dos semanas de importaciones de bienes y servicios, pese a que los atrasos de deuda externa continuaban acumulándose (Carta de Intención, Fondo Monetario Internacional, marzo de 1994).

b). Caracterización del proceso de liberalización: tercer momento

El paquete de medidas de política de liberalización aplicada en este periodo combinó la estabilización (ajuste fiscal monetario cambiario y de precios) con el proceso de reforma estructural (reformas: comercial, financiera, laboral y del sector público). Los instrumentos de política privilegiados para lograr los objetivos explícitos se inscriben dentro de cuatro grandes reformas aplicadas, éstas fueron:

- a. La reforma monetaria (reducción de la inflación y liberalización financiera interna y externa)
- b. La reforma fiscal (reducción del déficit)
- c. La reforma del Estado (modernización y privatización del capital)
- d. La reforma comercial (liberalización del comercio exterior)

2.3.1. Reforma monetaria: persiguió la reducción de la inflación y la liberalización financiera interna y externa.

Las autoridades monetarias pusieron especial atención a los componentes de la base monetaria, de los cuales el cambio en las reservas fue el instrumento primordial. Con menor énfasis, la política crediticia interna y la reducción del crédito desempeñaron también un papel importante de la reforma.

Para lograr este objetivo se emprendió la **desregulación financiera interna, y externa**. La desregulación significó eliminar los "controles" que el Estado ejercía sobre la inversión privada, y la circulación de bienes y capitales en el país. Para ello estimularon la inversión y la liberación de las inversiones extranjeras y domésticas. Los instrumentos operativos puestos en marcha fueron los siguientes:

a.1). Desregulación de la tasa de interés nominal: Entre 1990 y 1994 se fue acentuando el proceso de flexibilización de las tasas de interés domésticas aplicadas a operaciones del Banco Central del Ecuador, así como las relativas a operaciones de crédito de las instituciones financieras, que desde 1986 se venían ajustando hasta ubicarlas en términos reales. A partir de septiembre de 1992, el BCE eliminó el margen administrado entre tasas de interés activas y pasivas, luego, en enero de 1993 se adoptó

un sistema de tasas de interés referenciales basadas en las condiciones del mercado (incluyendo aquellas aplicables a los bonos del Banco Central)⁹.

a.2). Política de crédito restrictivo: Se persiguió el encuadramiento del crédito mediante el incremento de las tasas de interés, la restricción de la masa monetaria en circulación y la flotación del tipo de cambio (limpia o dirigida). Desde 1991 el gobierno adoptó una política de crédito restrictiva para el **Sector Público** que llevó a congelar un importante volumen de recursos financieros. Igualmente, para el **crédito al sector privado**, el Banco Central del Ecuador aplicó la misma política a través de la intermediación financiera del Banco Nacional de Fomento. Al inicio de la década, se autorizó a la Corporación Financiera Nacional para que celebre con el BID contratos de préstamos destinados a cofinanciar el Programa de Crédito Multisectorial, se incluyó al sector pesquero artesanal dentro del crédito para la microempresa y se autorizó al Banco Central del Ecuador a continuar operando con ciertas líneas de crédito para este sector.

a.3). Operaciones de mercado abierto: Desde 1991, el Banco Central del Ecuador viene ejecutando una activa intervención en el mercado abierto, a través de la colocación de bonos de estabilización monetaria (BEM). En el sector financiero, este mecanismo ha sustituido parcialmente la utilización del Encaje Bancario, pero con la particularidad de que bajo este sistema los bancos reciben ingresos por los recursos que deben mantener en el Banco Central del Ecuador, lo que les permite reducir sus costos financieros netos. A partir de septiembre de 1992 el gobierno intensificó las operaciones de mercado primario en forma directa y en el mercado secundario. Desde finales de 1992 introdujo el sistema de subastas semanales para realizar sus operaciones de mercado abierto¹⁰.

a.4). Apertura financiera externa: Se llevó adelante un relajamiento en las restricciones cuantitativas al endeudamiento e inversión externa, a fin de incentivar el flujo de capitales externos al país, incrementar la disponibilidad de ahorro externo y acelerar el crecimiento de la economía. La Ley del Mercado de Valores aprobada en 1993 introdujo como sistema de cobertura de riesgo, la venta y compra de divisas a término, con una cotización fijada de antemano. Para las importaciones, los precios serían fijados normalmente en función de sus costos y de la certeza del precio de la divisa en el futuro.

En enero de 1993 se emitieron regulaciones consistentes con las decisiones del Pacto Andino, para fomentar la inversión extranjera; así, se liberalizaron las restricciones a la propiedad extranjera, se permitió libre remisión de utilidades y se simplificaron los procedimientos de registro (Carta de Intención del FMI, marzo de 1994).

⁹. La tasa básica del B.C.E., equivalente al promedio ponderado nominal semanal de los bonos de estabilización monetaria en moneda nacional que el Banco Central subasta a 84 o 91 días; y la tasa pasiva referencial, igual a la tasa nominal promedio semanal de las pólizas de acumulación y certificados financieros a plazos de 84 y 91 días; la tasa activa referencial es igual a la tasa promedio ponderada de operaciones de crédito otorgada por los 5 principales bancos.

¹⁰. Mayores detalles sobre este aspecto se presentan en el Capítulo tres.

Finalmente, un elemento clave de la política monetaria-financiera externo, ha sido la regularización de las relaciones con la banca acreedora internacional con el fin de conseguir una reestructuración global de la deuda que incluya la reducción de la deuda y su servicio.

a.5. Régimen cambiario: Entre 1990 y 1991 se aplicaron minidevaluaciones semanales, se continuó operando el mecanismo de rondas semanales de divisas para los importadores y la compra anticipada de divisas para los exportadores. A partir de septiembre de 1992, se eliminaron los ajustes graduales del tipo de cambio en el mercado de intervención, y se modificó otra vez el manejo de la tasa de cambio, decretándose una devaluación nominal de aproximadamente 35%, y más tarde su flotación.

Para fines de 1994, Ecuador tenía un mercado cambiario unificado para todas las transacciones corrientes y de capital del sector privado, con igual acceso para todos los agentes. Se simplificó aún más este sistema, al asimilar al mercado libre el tipo de cambio de venta aplicable a las operaciones del sector público, y el margen entre el tipo de cambio de compra y de venta para las transacciones con el sector público se redujo de 300 a 250 sucres por dólar (Carta de Intención del FMI, marzo de 1994). Se eliminó explícitamente el “techo cambiario” de 2.000 sucres por dólar creando un sistema flotante y unificado, pero con intervenciones del BCE (flotación dirigida).

Las intervenciones del Banco Central establecieron un sistema no anunciado de pisos y techos que se incrementó paulatinamente; así, de una cotización de 2.000 sucres por dólar en septiembre de 1992, se pasó a 2.180 sucres en junio de 1994¹¹. El objetivo central de la política cambiaria en dicha coyuntura estuvo orientado a acumular reservas suficientes en el Banco Central; efectivamente, a junio de 1994 ésta registró un récord histórico de US\$ 1.712 millones de dólares.

a.6.) Ajuste vía precios: no obstante la relevancia que se le asignó al mercado en la determinación de los precios internos bajo el modelo de política de aquellos años, en general, durante 1990 y 1994 el control de precios interno fue un instrumento no despreciable de la política anti-inflacionaria. Los precios que fueron sujetos a control oficial permanente fueron los derivados del petróleo, bebidas gaseosas, licores, cigarrillos, los precios de algunos productos agrícolas, y la energía eléctrica; los demás precios estuvieron definidos por las condiciones de la oferta y la demanda.

En resumen, la política monetaria del período transcurrido se caracterizó por ser restrictiva. El centro de las preocupaciones gubernamentales en esta área giró alrededor de la recuperación de reservas y del control de la inflación. En función de este objetivo, para regular los excesos de liquidez, el gobierno colocó bonos de estabilización, autorizó la emisión de instrumentos financieros, elevó el encaje sobre depósitos a la vista (posteriormente disminuyó), profundizó la flexibilización de las tasas de interés

¹¹. Nótese que el tipo de cambio libre a la misma fecha fue de 2181 sucres por dólar; es decir, casi igual al tipo de cambio de intervención.

domésticas, dispuso el establecimiento de tasas de interés referenciales orientadas a disminuir el nivel de dichas tasas y a eliminar el margen entre tasas de interés activas y pasivas para permitir la libre flotación de las tasas de interés.

Se diversificaron los instrumentos de captación de ahorros, se establecieron "mesas" de dinero y cambios, se crearon nuevas cuentas y subcuentas de inversiones financieras, con el fin de lograr un mejor control monetario, se contrajo el crédito interno del Banco Central y acentuó la desvinculación de los bancos e intermediarias financieras respecto el crédito del Banco Central. Los instrumentos utilizados enfatizaron en el control de la oferta monetaria y de las variables que afectan la expansión de ésta.

2.3.2. Reforma fiscal (reducción del déficit): Los componentes esenciales de la reforma fiscal fueron: la reforma tributaria y la austeridad del gasto público:

b.1) Reforma tributaria: A partir de 1990, con la aprobación de la Reforma Tributaria Interna, los **impuestos** fueron utilizados activamente, las reformas aplicadas tendieron a incrementar la carga tributaria, disminuir la evasión y mejorar los sistemas de recuperación de tributos. La reforma modificó los conceptos clasificados como rentas y que, agregados constituyen la base imponible; se decidió eximir del pago del impuesto a la personal a la renta a los dividendos distribuidos por las empresas. Se disminuyeron las deducciones y exoneraciones y se suprimieron los impuestos progresivos, proporcionales y adicionales. Por último, la reforma estableció una serie de mecanismos para actualizar los valores de las bases imponibles, con el fin de evitar los efectos de las depreciaciones causadas por el fenómeno inflacionario; en dicha reforma también se creó el impuesto al valor agregado (IVA), en sustitución al impuesto a las transacciones mercantiles y prestación de servicios, se mantuvo la tarifa del 10% para este impuesto y amplió la gama de bienes gravados (Cordes, 1998).

En este sentido se resalta, la tabla de retención en la fuente por concepto de impuesto a la renta de ingresos derivados del trabajo en relación de dependencia, la tabla para el cobro del impuesto a los vehículos motorizados de transporte terrestre, el aumento de la base imponible para la aplicación del impuesto a los consumos especiales, que para los productos alcohólicos se aumentaron en un 50%. También se incrementó el impuesto a los viajes al exterior (de 20 a 25 dólares), se ajustó la tabla para liquidar el impuesto a la renta de las personas naturales y de las sucesiones indivisas y se establecieron disposiciones para el establecimiento de la base imponible tributaria en el caso de las importaciones de vehículos.

Se restituyó el impuesto del 15% sobre el valor de las llamadas telefónicas, se creó el impuesto especial a los activos de las empresas, a las operaciones de crédito en moneda nacional, se expidieron Ordenanzas para el cobro del Impuesto de Patentes que guiarán el ejercicio de actividades económicas, y para el cobro de Contribuciones Especiales de Mejoras por obras de vialidad. Adicionalmente se adoptaron una serie de medidas de control tributario, dirigidas a mejorar la recaudación. Por su parte, las ganancias de capital, utilidades, beneficios o rendimientos distribuidos por los fondos de

inversión a sus beneficiarios quedaron exentas del impuesto a la renta a partir de agosto de 1993.

b.2). Austeridad del gasto público: En esta línea de acción, se aplicó una estricta disciplina fiscal, congruente con el objetivo de control de la inflación: se contrajo el Presupuesto del Gobierno Central mediante la disminución de los gastos corrientes y de inversión pública, la jubilación anticipada de empleados públicos, ampliación y reglamentación del mecanismo de compra de renuncias, congelamiento de nuevas contrataciones de personal, eliminación de vacantes, y fusión de instituciones públicas. En 1992 se expidió la Ley de Presupuesto del Sector Público con el fin de llevar a la práctica la centralización normativa y la descentralización operativa en materia presupuestaria pública. El Plan de austeridad del gasto público además contempló prohibiciones de incrementar las asignaciones presupuestarias por parte del gobierno Central y se recortaron las transferencias del resto del sector público.

Como parte del programa de austeridad del gasto público, se continuó el proceso de reducción de subsidios en los precios de los combustibles (se restableció el régimen de alzas graduales mensuales); en promedio, entre 1991 y 1994 los combustibles se incrementaron periódicamente, en aproximadamente un 320%, la gasolina subió su precio de S/. 869 sucres en 1991 a S/. 2.813 sucres en junio de 1994. Posteriormente se puso en vigencia un sistema de determinación de precios internos de los combustibles en función de los movimientos mensuales del tipo de cambio. También se revisaron los subsidios a las tarifas de energía eléctrica (se elevaron las tarifas eléctricas para la industria y las demás tarifas continuaron sujetas al ritmo de ajuste gradual acordado en 1990, 3% mensual); se eliminó el subsidio a las medicinas de uso humano y se congelaron temporalmente sus precios.

Para compensar los incrementos mensuales de los precios de los combustibles, se estableció el subsidio compensatorio en favor de los propietarios de buses y busetas del país.

En síntesis, el carácter de la política fiscal aplicada ha sido contractiva, y estuvo basada en un estricto control de los resultados financieros del sector público, puso particular énfasis en la reducción del déficit fiscal, mediante el aumento de la carga tributaria, eliminación de los subsidios explícitos e implícitos en los precios de los bienes y servicios estatales básicos, contracción de los presupuestos de inversión pública y de gastos sociales y la disminución de personal en la administración pública.

2.3.3. La reforma comercial (liberalización del comercio exterior): Con el propósito de liberalizar el comercio se utilizaron básicamente 2 instrumentos: la reforma arancelaria y la desregulación comercial.

a). Reforma Arancelaria: a partir de 1990 con la **Reforma Arancelaria** se acentuó el proceso de eliminación de las preferencias arancelarias existentes, mediante la desgravación de las restricciones cuantitativas (derechos arancelarios, recargos,

depósitos), y no cuantitativas (autorizaciones previas, cupos y prohibiciones, revisión del régimen de exoneraciones) al comercio exterior de bienes y servicios.

En febrero de 1991 se levantaron las prohibiciones de importar para más de 600 subpartidas arancelarias, se eliminaron las licencias previas para otras 550 subpartidas, se excluyeron algunos productos de las lista de excepciones, se reclasificaron varias subpartidas de la posición arancelaria, se exoneraron de impuestos las importaciones de vehículos para el transporte urbano de pasajeros, se reformó el arancel de importaciones estableciendo tarifas que fluctúan entre 0 y 20% (con excepción de los vehículos), y se suprimió el cobro anticipado del 80% de los derechos arancelarios para las importaciones.

También se dispuso la liberación del pago de los derechos advalorem del Arancel Nacional de importaciones para los productos originarios de Bolivia y Colombia, se aprobó la estructura del arancel externo común definido conforme al grado de elaboración sobre la base de 4 niveles arancelarios: 5%, 10%, 15% y 20%, aplicable a los productos no originarios de la subregión. Se modificaron varias tarifas correspondientes a maquinaria y equipo del sector industrial y se establecieron varias restricciones para algunas subpartidas utilizadas en ciertas industrias de la Lista I.

La tercera fase se cumplió a fines de octubre, esta vez, se modificaron los derechos aduaneros de 2800 ítems, (principalmente bienes de capital y materias primas). Adicionalmente, Ecuador mantiene una zona de libre comercio con Bolivia, Colombia y Venezuela, y empezó la renegociación del arancel externo común con estos países.

En definitiva, la política arancelaria aplicada en el primer quinquenio de los noventa redujo substancialmente el nivel y dispersión de los aranceles y eliminó las restricciones cuantitativas a la importación y exportación. Principalmente se redujeron las tarifas a las importaciones, se disminuyeron los rangos de protección efectiva (de un máximo de 75% a otro de 35%) y se eliminaron todos los recargos arancelarios vigentes. Para 1994, los aranceles fluctuaron en un rango de 5 a 20 por ciento (excepto el aplicable a los automóviles, 37%), y el promedio se estimó en un nivel del 11%. Las importaciones estuvieron sujetas a un impuesto de 3%.

En cuanto a la **desregulación**, Durante 1991 y 1992, se llevó adelante la eliminación gradual de las listas de excepciones y de los incentivos a las exportaciones. Se aprobó el nuevo Régimen Común sobre propiedad industrial, se suscribió el Acuerdo Macro entre el Grupo Andino y México. Adicionalmente, en enero de 1993 se expidió un reglamento sobre inversión extranjera, transferencia tecnológica, marcas, patentes, licencias y regalías; además se simplificaron varios procedimientos administrativos de los inversionistas externos; también adoptaron un sistema de bandas de precios aplicables a la exportación de diez productos agrícolas básicos (y sus respectivos sustitutos y derivados). De igual forma, la importación de algunos bienes de consumo estuvieron sujetas a "precios de referencia".

En enero de 1993 se eliminó la necesidad de registrar y el requerimiento de permiso de importación a los productos agrícolas, insumos y maquinarias, entre otras medidas tendientes hacia una mayor liberalización del régimen comercial. Mediante la Ley de Reforma Tributaria de 1993, se eliminaron los impuestos aplicables a la exportación de productos tradicionales.

Con relación a la participación del Ecuador en la ALADI, se excluyó un importante número de ítems de la Lista de Exportaciones de la Referencia Arancelaria Regional, también se normaron las relaciones comerciales con éstos países (ALADI), con Centroamérica y el Caribe de acuerdo a un carácter preferentemente comunitario. Se expidió una normativa subregional sobre valoración aduanera, con base en el "Acuerdo Relativo a la Aplicación del Art.VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio".

Desde enero de 1994 se redujeron en 25% las tasas portuarias, y al momento, cada puerto es libre de establecer sus tarifas en forma independiente. En resumen, la política comercial aplicada coincidió con la dirección de los demás instrumentos de política, siendo la apertura comercial una de las áreas de mayor avance en la reforma estructural.

Finalmente, el programa económico 1994-95, previó el ingreso del Ecuador a la OMC (ex—GATT) e impulsó un régimen de comercio internacional abierto; en particular, por la eliminación de los cupos de importación de la Comunidad Europea y otros bloques regionales. (Carta de Intención del FMI, marzo de 1994).

2.3.4. La reforma del Estado (modernización y privatización del capital)

A las medidas anteriores se agregan los *intentos* de reforma substancial del sector público que incluía la reforma administrativa del sector público, privatización de empresas y servicios públicos. Después de un largo y conflictivo proceso de negociación, en 1993 se aprobó la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y prestación de Servicios Públicos por parte de la iniciativa privada. También para el sector petrolero, en diciembre de 1993 el Congreso aprobó las Reformas a la Ley de Hidrocarburos, que está orientada a desregularizar el sector petrolero y permitir una mayor participación del sector privado.

El programa económico 1994-95 pretendió aumentar la participación del sector privado en telecomunicaciones, hidrocarburos y el sector eléctrico, mediante el otorgamiento de concesiones y venta de activos. Con este propósito, el gobierno inició el proceso de preparación de activos de EMETEL e INECEL, y las reformas de las leyes de telecomunicaciones y del sector eléctrico. No obstante lo anterior, en la práctica tan sólo algunas empresas financieras del sector público empezaron el proceso de desinversión de acciones en plantas de cemento, hoteles, servicios financieros¹² y otras industrias. Adicionalmente, algunos ministerios y entidades gubernamentales aunque lentamente,

¹². El Banco Central del Ecuador (BCE), la Corporación Financiera Nacional (CFN), el Banco del Estado (BEDE), el Banco Nacional de Fomento (BNF), y el Banco Ecuatoriano de la Vivienda (BEV).

iniciaron el proceso de venta de activos, especialmente bienes inmuebles; mientras que varias entidades públicas fueron fusionadas o eliminadas.

2.4. Período de "estancamiento de la reforma, ausencia de orientación e inconsistencia en la política económica" entre 1995-98 (cuarto momento)

a). Contextualización del escenario económico en que se aplicaron las medidas

El inicio de este período, al igual que los anteriores está caracterizado por tres factores de crisis: en 1995 la guerra entre Ecuador y Perú, luego, las condiciones climáticas de dicho año que determinaron un insuficiente abastecimiento de agua a la central hidroeléctrica de Paute, que se tradujo en paralizaciones permanentes del aparato productivo ante los racionamientos de la electricidad (por seis meses), y la conflictividad política derivada de las denuncias de corrupción. Los factores anteriores llevaron a que el país no tenga un programa económico en la mayor parte del período.

El problema económico y de gobernabilidad que resalta en este período es el del déficit fiscal, la discusión en torno a los mecanismos de financiamiento de la proforma presupuestaria fueron la constante, se estima que en 1998 el déficit fiscal fue cerca del 6% del PIB (alrededor de US\$ 1.400 millones); la inflación cerró en 44% (la más alta en el país desde 1992), actualmente la más alta de América latina; la deuda externa pública y privada es US\$ 16.221 millones (82.5% del PIB), asimismo, el pago de intereses y capital de la deuda pública interna y externa compromete aproximadamente el 40% del presupuesto del Estado; el déficit comercial de 1998 alcanzó la suma de US\$ 1.000 millones; las exportaciones se redujeron en un 21% con respecto a 1997.

En este período gobernaron tres administraciones: fin del gobierno de D. Ballén, el gobierno de A. Bucaram y el interinato de F. Alarcón; la inestabilidad política fue una de las condicionantes principales de la coyuntura. Las políticas instrumentadas fueron:

b). Caracterización del ajuste: cuarto momento

Pese al largo proceso de transición en el cual se prepararon las condiciones para la reforma estructural, en estos últimos cuatro años, los tres gobiernos que pasaron avanzaron muy poco en la reforma; el largo período de crisis políticas y la fragilidad del sistema político ecuatoriano significaron para los gobiernos de turno serias dificultades para emprender un programa económico coherente e incluso para aplicar medidas correctivas del desequilibrio y mucho menos fue factible promover la consolidación e institucionalización de la reforma económica. Al finalizar la administración de Durán Ballén el avance fue incipiente, durante el gobierno de Bucaram (1996) la gestión fue prácticamente nula; y durante el interinato de Alarcón Rivera, las fuerzas políticas bloquearon todo intento de reforma (World Bank, 1998). No obstante lo anterior, algunos rasgos caracterizan la gestión económica en estos años.

2.4.1. Instrumentos de política fiscal

En este período, prácticamente no hubo programa **fiscal**, de manera inercial se actuó bajo el esquema introducido por las reformas presupuestarias, tributarias y del sector público aprobadas en 1993 y 1994. Dentro de dicho marco, los instrumentos principalmente utilizados giraron alrededor de cuatro ámbitos: manejo presupuestario y gestión pública, tributos, subsidios y deuda interna. Con relación al primer ámbito de acción, se autorizó al Ministerio de Finanzas para que pueda realizar ajustes a las asignaciones presupuestarias de las entidades públicas, se autorizó a las instituciones del sector público no financiero para que inviertan sus excedentes financieros (hasta por 100 millones de sucres) y puedan realizar inversiones en certificados de depósito, el B.C.E. autorizó la apertura de cuentas de las instituciones públicas en los bancos corresponsales para pagos de emergencia, se dictaron nuevas normas de restricción del gasto público, por Ley se crearon ingresos para los organismos seccionales (15% del presupuesto del gobierno central) y se unificó la centralización, consolidación y normativa presupuestaria contable de las entidades y organismos del sector público, en el Ministerio de Finanzas.

Nótese que a partir de 1996 hubo redireccionamiento en la *ejecución* de la política fiscal: se perdió continuidad en lo relativo al manejo del gasto público (escaso control del gasto), en lo relativo al mecanismo de ajuste a los precios internos de los combustibles (alzas mensuales de acuerdo con el entorno del sector externo), y en lo atinente a la política de eliminación de subsidios (se instauraron subsidios focalizados). En 1996 el Congreso se negó a aprobar las propuestas de reformas del gobierno de A. Bucaram, situación que lo llevó a elevar considerablemente los precios del gas de consumo doméstico, medida que posteriormente fue derogada por el presidente Alarcón, quien también debió enfrentar la negativa sistemática del Congreso a sus intentos de reforma tributaria.

En materia tributaria, se reguló la retención del impuesto a la renta, se definieron periódicamente los índices para la aplicación de la Ley Tributaria, se establecieron nuevos mecanismos para la recaudación de impuestos, se reformaron disposiciones relacionadas con el crédito tributario para la venta de bienes para la exportación, con el ajuste de activos y pasivos en la corrección monetaria y con el impuesto al valor agregado por la venta de activos fijos, se dictaron las nuevas tablas para los ingresos en relación de dependencia, se dictaminaron excensiones tributarias (condonación de intereses, multas y rebajas de impuestos fiscales), se rehabilitó el impuesto del 8% a los rendimientos financieros, se incrementaron las tarifas del impuesto a los consumos especiales (cigarrillos, cervezas, gaseosas, licores, vehículos, aviones, yates y los servicios de televisión por cable), se creó el servicio de rentas internas, se dictaron reformas tributarias para los consumos con tarjetas de crédito y la aplicación del IVA para dichos consumos y finalmente, se suspendió el impuesto a la renta, sustituyéndolo por el impuesto del 1% a la circulación de capitales.

En cuanto a subsidios, frente al incremento sistemático del precio de los combustibles y de las tarifas de servicios públicos (particularmente de la energía eléctrica), se estableció un nuevo esquema de subsidios focalizados, entre éstos: se prorrogó la vigencia del subsidio al consumo de combustibles para la generación eléctrica (Diesel), transitoriamente se creó el sistema de subsidios habitacionales a través del cual el Estado brindaría un complemento financiero único y directo a las familias de menores ingresos con carácter de no reembolsable, se fijó un subsidio directo a favor de los abonados del servicio de energía eléctrica del sector residencial (cuyos consumos sean de hasta 1.000 Kilovatios/hora), se estableció un subsidio de 120.000 sucres mensuales para las madres con al menos un hijo menor de 18 años, 50.000 sucres mensuales para las personas mayores de 85 años cuyos ingresos no superen el millón de sucres anual, se eliminó el subsidio para los abonados del sector residencial del servicio de energía eléctrica con consumos de hasta 1000 Kw/hora al mes, y se reemplazó por el subsidio para abonados con consumo de hasta 150 Kw/hora al mes, igual al 50% del pliego tarifario.

Finalmente, en materia de **endeudamiento interno** se incurrió en una política discriminada de endeudamiento, sistemáticamente se procedió a la emisión de bonos en sucres, dólares y UVC, para reducir las obligaciones del gobierno correspondientes a gastos de inversión, cancelación de deudas de empresas del sector público, financiar proyectos de interés social, para capitalización de entidades públicas, cancelación de créditos y financiamiento de obras públicas.

2.4.2. Instrumentos de política monetaria

En **materia monetaria**, tres fueron los instrumentos activamente utilizados en este período: el encaje bancario, las tasas de interés y las regulaciones al sistema financiero. Se estableció un encaje único para todos los depósitos y captaciones en moneda nacional, extranjera y UVC'S, en las instituciones financieras y bancos (12%, posteriormente se exceptúa de esta disposición las captaciones en moneda extranjera y se sustituye por un encaje del 2%), también se modificaron las normas para la constitución del encaje utilizando BEM'S y/u obligaciones de la Serie A, emitidas por la CFN (en un principio hasta por un 20% del requerimiento, posteriormente se modificó hasta por un 4% del mismo). Con relación a las tasas de interés: para establecer la tasa activa referencial del BCE se estableció que esta será igual al promedio ponderado semanal de las tasas de operaciones de crédito entre 84 y 91 días; por su parte, las tasas de interés para los préstamos que otorgue la CFN mediante el programa de crédito Multisectorial, será igual a la tasa convenida entre la CFN y el BIRF, BID y CAF, más un margen.

En este período cobró particular importancia las regulaciones relativas al funcionamiento del sistema financiero: se dictaron nuevas reglas para garantizar debidamente los recursos entregados por el BCE al sistema financiero (definición de parámetros por parte de la Superintendencia para la calificación de riesgos, restricciones de uso de dichos recursos, requisitos y condiciones), se autorizó y normó la concesión de préstamos subordinados por parte del BCE a instituciones financieras, se expidió el reglamento para

la conformación de la central de riesgos, se legalizaron los programas de estabilización a entidades financieras mediante la instrumentación de los préstamos subordinados.

Se permitió la reestructuración de cartera del sistema financiero en UVC'S, se limitaron las facultades de las entidades financieras para el cobro de créditos, eliminándose la facultad que éstas tenían para proceder al cobro de créditos a través del remate directo de los bienes prendados o hipotecados; se cambió el parámetro para el cobro de multas aplicadas a los bancos privados que no transmitan o no administren correctamente las recaudaciones y depósitos recibidos en las cuentas rotativas de ingresos (en lugar de 1.1 veces la tasa de interés promedio ponderada de las operaciones interbancarias, se aplicará 1.1 veces la tasa activa referencial), finalmente, se creó la Agencia de Garantía de Depósitos para ayudar a las entidades bancarias con problemas de solvencia a fin de proteger a los ahorristas y teóricamente, evitar un colapso del sistema financiero nacional.

2.4.3. Instrumentos de política cambiaria

Con intentos de cambio, la política cambiaria se mantuvo bajo el régimen de bandas cambiarias (vigente desde finales de 1994); con el gobierno de Bucaram (1996) se intentó dar un giro a esta política, la idea fue sustituir el sistema cambiario de bandas, por un sistema con paridad fija del sucre con el dólar (convertibilidad), medida que si bien no se aplicó, su sola expectativa de aplicación generó incertidumbre y condiciones para la especulación en el mercado de divisas. Durante el interinato (1997-98), se mantuvo el sistema de bandas cambiarias, pero con mayores dificultades para sostener dicho régimen.

2.4.4. Reforma Estructural

Por otra parte, **en materia de Reforma y Modernización del Estado** que contempla desinversión de acciones, planes de privatizaciones, concesiones o capitalizaciones para los sectores claves de la economía ecuatoriana como: electricidad, petróleo, telefonía, puertos aeroportuarios, reformas a las empresas públicas, supresión y modernización de entidades públicas, tan sólo se pudo avanzar en la aprobación de ciertos marcos legales que viabilizan su aplicación; pero no pudo ejecutarse dichas acciones; inclusive, la subasta de EMETEL fracasó en 1997.

No obstante lo anterior, en este período se registraron algunos avances: se revisó el reglamento general de la Ley de Modernización del Estado, se permitió la facultad para la participación del capital privado en proyectos hidroeléctricos importantes mediante concesión; se incluyó en el régimen para la prestación de servicios portuarios reglas que permiten delegar a la iniciativa privada; se suprimieron dos entidades públicas (CENDES y CENAPI), se concesionaron los servicios aduaneros de administración del sistema informático y el control y supervisión del sistema automatizado de despacho de las declaraciones aduaneras, se dictaron normas para la prestación de servicios portuarios, se inició el proceso de modernización del servicio de correos.

También se reformó la Ley de Modernización del Estado en lo atinente a la prohibición de volver a prestar servicios en el sector público a los empleados afectados por la extinción de las entidades públicas (con la modificación se eliminó la prohibición) y se dictaron nuevas reglas para participación privada en la prestación de servicios públicos (se prohibió la paralización de los servicios públicos, se prohibieron los monopolios, se eliminó el concepto de áreas de explotación económica reservadas al Estado, el Estado podrá delegar a otros sectores de la economía la prestación de servicios públicos básicos y la explotación de las áreas que constituyen patrimonio inalienable del Estado).

En este período no se puede distinguir con claridad una orientación definida en la política económica, si no medidas aisladas (a veces inconsistentes con la trayectoria de política anterior) dirigidas a atender fundamentalmente las exigencias fiscales y el control de la banda cambiaria.

2.5. Resumen del alcance y profundidad de la reforma estructural

RESUMEN DEL ALCANCE Y PROFUNDIDAD DE LAS REFORMAS Error! Bookmark not defined.

ESTRUCTURALES EN EL ECUADOR (1982-1998)

Error! Bookmark not defined. INDICADORES DE POLITICAS	Categoría según su ubicación en el concierto Latinoamerica no para 1995	Antes de la Reforma (Niveles para 1990)	INDICADORES ECONOMICOS ESTRUCTURALES 1995-1998	
			A 1995	A 1998
I. INDICADORES DE LA POLITICA COMERCIAL Y CAMBIARIA				
- Nivel promedio de aranceles	Bajo	Mas del 40%	11.2%	11.2%
- Barreras no arancelarias: importaciones, exportaciones	Bajas	Mas del 55%	0.0	0.0%
- Administrativas (% del valor)				
- Diferencial entre las tasas de mercado y oficial	Bajo	5%	2.0%	4%
II. INDICADORES DE LAS POLITICAS TRIBUTARIAS				
- Tasa de Impuesta a la Renta a las sociedades	Media		25%	15%
- Tasa básica de Impuesto a la Renta Individual	Media		(Entre 10 y 25%)	15%
-				
- Tasa de Impuesto al Valor Agregado	Baja		10%	10%
- Productividad del IVA	Media		3.4%	4.1%
III. INDICADORES DE LIBERALIZACION Y DESREGULACION FINANCIERA ⁽¹⁾				
- Libertad de las tasas de interés	Alta (libertad total)	Antes libertad parcial	Tasas activas y pasivas fueron liberadas	Tasas activas y pasivas fueron liberadas
- Calidad de la regulación bancaria y del mercado de Capitales	Alta (regulación moderna en ambas <reas)	Sin regulaciones bancarias modernas	Disminuyeron los encajes un poco más indepen-	Disminuyeron los encajes un poco más independiente del B.C.E. el
- Calidad de la supervisión bancaria	Media	Antes deficiente	mercado de préstamos Reestructuración parcial	mercado de préstamos Reestructuración parcial
IV. INDICADORES DE LAS POLITICAS DE FLEXIBILIDAD LABORAL				
- Costos de despido al año de trabajo	Altos (mas de 2 salarios)	Estabilidad forzada de la fuerza de trabajo	Tres meses de remunerac.Diez meses de remuneración	Tres meses de remuneración Diez meses de remuneración
- Costos de despido a los 10 años de trabajo	Altos (mas de 12 salarios)		Entre 15% y 30%	Entre 15% y 30%
- Contribuciones a la Seguridad Social	Medios (entre 15% y 30%)	Entre 15% y 30%		
V. INDICADORES DEL GRADO DE AVANCE DE LAS PRIVATIZACIONES: 90-98				
	Ecuador	Ecuador	Principal sector privatizado	Principal sector privatizado
- Número de transacciones en el período 1990-1998		9	En el sector industrial	industrial
- Ingresos por privatizaciones en millones de dólares		96 millones		

dólares	Marginal			Muy marginalmente en servicios financieros
- Ingresos por privatizaciones en % del PIB		0.13%		
- Ingresos de las privatizaciones en % del Gasto del Gobierno Central		0.82%		
- Ingresos por privatizaciones del exterior (en porcentaje del total de ingresos por Privatización)		55.87%		

(1) Reformas importantes en la política cambiaria y financiera se introdujeron en 1986 (liberalización parcial).

FUENTE: Anexo 1 del presente informe y BID. Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 1996.

2.7. Aproximación a algunos resultados desde el punto de vista de la estabilización macroeconómica

Los programas de estabilización detallados en las páginas anteriores contemplaron básicamente objetivos relacionados con la reducción de la inflación, corrección de los desequilibrios macroeconómicos (fiscal y de balanza de pagos), crecimiento del PIB y fomento del ahorro interno. A continuación se presentan algunos indicadores sobre los resultados alcanzados por los programas de ajuste en estos campos desde la perspectiva de la estabilización macroeconómica:

Control de la inflación, objetivo permanente de los programas de ajuste, con descensos transitorios en general se ha mantenido alta durante los últimos dieciséis años a pesar de los esfuerzos desplegados por las autoridades monetarias. Así, la inflación anual promedio se redujo de 63.4% a un 20% en 1983; se elevó a niveles del 40% en 1984 para bajar al 22% en 1986; llegó a cerca del 100% en 1989, descendió a un promedio del 50% entre 1990-92, subió al 65.8% a mediados de 1993, para bajara consecutivamente hasta 1995 a un nivel de 23%. 1998 terminó con una inflación anual del 44%, la más alta de América Latina, y se prevé una inflación de entre el 60 a 75% para 1999. Es decir, sucesivos programas de ajuste y estabilización han conseguido reducir el ritmo inflacionario, pero solo temporalmente, resurgiendo ésta de manera recurrente.

El control de los desequilibrios fiscales: segundo objetivo permanente de los programas de ajuste ha sido igualmente transitorio: el déficit del sector público consolidado se redujo de 6.7% del PIB en 1982 a un virtual equilibrio en 1983; de un déficit 9.6% del PIB en 1986 se consiguió un superávit de 1.1% del PIB en 1990; de un déficit del 1.7% en 1992 a un superávit del 0.4% en 1994; se registró un déficit del 3% en 1996 y se estima que el déficit fiscal con que cerró el año 1998 fue del orden del 6% del PIB. Si bien coyunturalmente logró controlarse el déficit, este problema se ha tornado estructural para la economía ecuatoriana, al punto que al momento representa uno de los principales desafíos del gobierno.

Control del precio de la divisa: este fue muy volátil e inestable, sistemáticamente se ajustó su precio: se devaluó un 32% en 1982, 27% en 1983, 66% en 1986, 33% en 1992. Entre diciembre de 1992 y diciembre de 1994, el tipo de cambio efectivo real tuvo una apreciación aproximada de 16%. Posteriormente se aplicaron correcciones devaluatorias que giraron entre 7% y 15%. En suma, la tendencia del precio de la divisa fue siempre creciente y jugó un papel desestabilizador importante ante la incertidumbre de sus cambios

Fomento del ahorro y la inversión: la inversión como porcentaje del PIB, actualmente es una de las más bajas de América Latina (menos del 15%). Al igual que la Inversión, el Ahorro Bruto ha registrado una evolución decreciente durante el período; en 1980 éste representaba un 21,2% del PIB, para 1995 se redujo a apenas un 14,5%.

Control de los desequilibrios externos: pese a las políticas de apertura comercial y financiera practicadas por sucesivos gobiernos ecuatorianos desde 1983, la inversión extranjera sigue aportando solo marginalmente a la formación de capital y al crecimiento de la economía. Entre 1980 y 1995, la inversión extranjera, como porcentaje del PIB, fluctuó entre el 1.8% (1980) y el 2,4% (1998). El esfuerzo de acumulación de capital, aunque claramente insuficiente, sigue siendo predominantemente nacional, y la inversión extranjera no ha dado señales claras de poder convertirse en un motor importante del crecimiento económico del país.

El análisis de la cuenta corriente de balanza de pagos revela algunas características del sector externo ecuatoriano. En todos los años del período bajo análisis (1982-98), si bien se logró reducir coyunturalmente sus niveles de desajuste, salvo en 1996, en todos los años del período la balanza de servicios es negativa, superando el saldo positivo de la balanza comercial en proporciones que fluctúan alrededor de dos y media veces a uno. El pago de intereses de la deuda externa es el rubro que mayor peso tiene en este comportamiento, representando entre un 56% y un 75% del saldo de la balanza de servicios, según el año (F. Pareja, 1999).

Igualmente, la Reserva Monetaria Internacional ha tenido un comportamiento errático: al inicio del período pérdida masiva (US\$ 210 millones) y recuperación en 1983; entre 1991-92 cayeron a un nivel de US\$ 760 millones y US\$ 225 respectivamente, luego crecieron hasta ubicarse en un récord de US\$ 1.712 millones en 1994. Entre 1994-1996 creció de manera relativamente estable, en Septiembre de 1998 se ubicó en U\$ 1.837, nivel suficiente para casi cinco meses de importaciones. No obstante, en lo que va del presente año el país ha perdido reservas significativamente ante la escalada alcista del dólar derivada del cambio de régimen cambiario, (de bandas por el de libre flotación); se estima que el actual nivel de reservas bordea los US\$ 1.000 millones de dólares. Empero las variaciones anotadas, los programas de ajuste, transitoriamente fueron efectivos en la recuperación de los niveles de reservas.

Un aspecto positivo de la evolución del sector externo ha sido el comportamiento de las exportaciones, tanto por su crecimiento, que ha sido muy significativo en los últimos años, como por su composición. De manera ilustrativa, durante el período 1987-97, la expansión de las exportaciones ha sido considerable, registrándose un crecimiento promedio anual del 10,8%. Pero, en los dos últimos años, 1997-1998 esta tendencia se revierte, en 1998, se registró déficit acumulado en la Balanza Comercial de US\$ 860 millones, que comparado con el superávit de US\$ 565 millones durante enero – octubre del año anterior refleja un deterioro de las exportaciones del 20.8% con respecto al mismo período en 1997.

A partir de los resultados alcanzados en los agregados macroeconómicos examinados, hay que reconocer que la programación monetaria y financiera de los programas de estabilización en mayor o menor grado, con avances y retrocesos¹³, fueron parcialmente

¹³ . Derivadas por las caídas del precio del petróleo (en 1981, 1986, 1991,1993, 1997 y 1998), por las

cumplidas. Por su parte el PIB creció durante el período a una tasa promedio anual del orden del 2.1%¹⁴.

Es decir, que desde una de las dimensiones de la estabilización macroeconómica, el ajuste y la apertura que llevaron adelante los 7 gobiernos pasados, han permitido el logro de ciertos objetivos intermedios. Sin embargo estos "logros", al no ser sostenidos ni incluir consideraciones relativas a la distribución del ingreso, se relativiza el "éxito" del desempeño de la economía. De ahí la importancia de examinar los impactos específicos provocados por estas políticas desde otra perspectiva; esto es, su aporte en términos de mejorar la distribución de los ingresos, el nivel de vida, o el crecimiento económico; bajo un método de aproximación exhaustivo.

guerras con el Perú(1981 y 1995), por las inundaciones (1982-1983 y 1997-98), y por los desastres naturales (terremoto de 1987 y derrumbe de la Josefina, 1994).

¹⁴ En el Capítulo cinco se examina en detalle el comportamiento de la producción.

CAPITULO 3

DESCRIPCION DE LOS INSTRUMENTOS DE POLITICA FINANCIERA Y BANCARIA APLICADOS EN EL PERIODO 1982-1998¹⁵

A inicios de la década de los ochenta la crisis financiera internacional llevó a que la política financiera y bancaria comenzara a flexibilizarse a través de movimientos administrados de la tasa de interés y de la política monetaria desde el Banco Central. La flexibilización aplicada puede ser entendida sólo con referencia al modelo de política predominante en aquellos años; de ahí que durante el proceso de ajuste hemos identificado cuatro subperíodos, los cuales coinciden con la orientación aplicada al conjunto de instrumentos de política económica presentados en el capítulo anterior. En materia financiera cuatro rasgos caracterizan la política financiera de los últimos 16 años:

1. Período de flexibilización financiera incipiente: 1982-85
2. Período de liberalización financiera inestable: 1986-1989
3. Período de profundización de la liberalización financiera: 1990-1994
4. Período de revisión de los mecanismos de reforma vigentes: 1995-1998

3.1. Período de flexibilización financiera incipiente 1982- 85

La política financiera de los años ochenta, se desarrolló en el contexto de la legislación vigente durante el período de la estrategia desarrollista de la década anterior, en la que el Banco Central cumplía la función de canalizar los recursos externos e internos captados por el gobierno nacional. La Ley de Régimen Monetario (Registro Oficial No. 56, 1976), entre otras funciones del Instituto Emisor, establecía la de "Promover la liquidez, solvencia y eficaz funcionamiento del sistema bancario nacional y la distribución del crédito adecuado a los intereses generales de la economía del país".

En este período las autoridades económicas, diseñaron una serie de mecanismos para superar la situación del sector financiero, entre los cuales se mencionan: el mecanismo de Fondos Financieros y de Desarrollo Rural, el manejo de la tasa de interés, los "créditos de estabilización", la concesión de anticipos extraordinarios, la entrega de bienes en dación y la compensación de obligaciones vigentes y vencidas con cuentas especiales en divisas, mecanismos sobre los cuales nos referiremos posteriormente.

a). Con la intermediación del sistema bancario nacional, el Banco Central otorgaba créditos de apoyo a actividades agropecuarias, industriales y artesanales a través de dos mecanismos, el de los "Fondos Financieros" y el "Fondo de Desarrollo del Sector Rural Marginal" (FODERUMA). El mecanismo de "Fondos Financieros" otorgaba créditos para

¹⁵ A petición del Comité Técnico del SAPRI, el presente Capítulo ha sido preparado por el Eco. Adrian Carrasco.

el financiamiento agrícola y ganadero, de la pequeña industria y artesanía, pesquero, turismo e industria mediana y grande. El Banco Central actuaba como agente fiduciario del Gobierno en la administración de recursos internos y externos orientados a estos propósitos. Las operaciones se concedían -por intermedio de los bancos y demás instituciones financieras del país-, a los agentes dedicados a actividades de obtención o transformación de materias primas y de productos semielaborados en artículos finales e intermedios. La tasa máxima de interés a las operaciones realizadas por los bancos e instituciones financieras con aplicación a este mecanismo era del 9% anual, sin ningún recargo adicional.

El FODERUMA en cambio, orientaba recursos financieros y técnicos hacia los sectores campesinos para promover proyectos de desarrollo. Los créditos reembolsables, para proyectos de producción agrícola y artesanal devengaban una tasa de interés anual del 9%, de la cual el 3% iba en beneficio de la organización campesina beneficiada, el 3% para FODERUMA, el 2% para las organizaciones campesinas matrices y el 1% como impuesto sobre los préstamos. Se establecía también una línea de créditos no reembolsables orientados especialmente al funcionamiento de obras de infraestructura económica y social (energía, agua potable, educación) y a programas de asistencia técnica.

b). Con relación a las tasas de interés, mediante las regulaciones 1170 y 1187 de enero y marzo de 1982 respectivamente, la entonces Junta Monetaria modificó la estructura y composición de las tasas de interés con el objeto de estimular el ahorro interno y de esta manera incrementar los recursos para el financiamiento de inversiones a corto plazo. La tasa de interés convencional se fijó en el 15% y la tasa de depósitos de ahorro en el 12% (Morillo, 1996). La revisión de las tasas de interés perseguía reducir la brecha ahorro-inversión que se había profundizado en los setenta, buscando llegar a tasas reales positivas en los mercados internos para que reflejaran los movimientos en los mercados internacionales. El mecanismo adoptado fue el de establecer bandas de fluctuación en las tasas de interés.

En noviembre de 1984 la Junta Monetaria emitió la regulación 214-84 con una política de tasas de interés que contemplaba: un aumento en dos puntos en las tasas activas y pasivas; una simplificación de la estructura de las tasas de interés; y la creación del mecanismo de pólizas de acumulación con el objetivo de fomentar el ahorro a tasas de interés de mercado.

La política monetaria se canalizó por una programación monetaria "rigurosa, estricta e inflexible", a fin de reducir las presiones no deseadas en la balanza de pagos, Sin embargo el Banco Central continuó con su política de tutelaje al sistema bancario e implantó una línea de ampliación del crédito al sector privado en 1982 y 1983 (36% mayor con relación a 1981, y 75% mayor en 1983 también respecto a 1981) (Pachano, ob. cit.). En este sentido, Morillo anota: "...la razón fundamental para el desmedido crecimiento del circulante se encuentra en el marcado incremento del crédito a la banca, las financieras y el sector privado. Tanto en 1982 como en 1983 se observan políticas liberales de crédito

a los sectores privados, dentro de un ambiente interno y externo de profunda crisis " (Morillo 1996: 369).

c). Otro instrumento de política financiera importante en esos años fueron los "créditos de estabilización", concedidos por el Banco Central a los bancos privados e instituciones financieras con el fin de contrarrestar tendencias deflacionarias que se hicieran presentes en la economía del país, bien incrementando el volumen de las operaciones o bien extendiendo el plazo de su vencimiento, según el caso (Art. 66 de la Ley de Régimen Monetario Codificada). En junio de 1983, como una de las acciones de refinanciamiento de la deuda externa privada, la Junta Monetaria, los créditos de estabilización pasaron a constituir una de las alternativas para convertir las obligaciones en dólares con el exterior en deuda en sucres con el Instituto Emisor, "a plazos acordes con los acuerdos alcanzados por el país con la banca internacional.." (Samaniego y Villafuerte, 1997). Por este mecanismo, se transformó la deuda en dólares del sector privado con la banca internacional, en deuda en sucres con el Banco Central. Esta institución asumió el compromiso con el exterior: se estableció un cambio fijo entre 65 a 85 sucres por dólar, asumiendo el Estado el riesgo cambiario futuro. El plazo de los créditos fue de 3 años como máximo, sin embargo durante el gobierno del presidente Febres Cordero fue ampliado a 7 años. El interés para todo el plazo congelado fue del 16% anual (Regulación 101-83 de la Junta Monetaria, del 20 de junio de 1983).

d). Los "Créditos Extraordinarios y Mecanismo de Dación en Pago", fueron instrumentos de política financiera que rigieron durante la década de los ochenta, hasta mayo de 1992. Mediante el mecanismo de los créditos extraordinarios, la Junta Monetaria concedía anticipos a las instituciones financieras que presentaron problemas de liquidez y, en ciertos casos, de solvencia. La Junta Monetaria también podía someter a las instituciones financieras privadas a los denominados Programas Financieros (de rehabilitación) que eran aprobados y controlados por la Superintendencia de Bancos y apoyados por el Banco Central. Entre 1994 y 1998, a más de los créditos extraordinarios, las autoridades monetarias enfrentaron los problemas de ciertas instituciones financieras mediante la recepción de bienes en dación en pago de obligaciones pendientes con el Banco Central: "Entre 1984 y 1988 la Junta Monetaria autorizó al Banco Central a recibir bienes por montos entre 40% y 130% del capital pagado y reserva de dichas entidades" (Ibídem).

Los bancos privados mantuvieron una alta dependencia de los fondos proporcionados por el Banco Central para la movilización de recursos financieros y en el período de crisis de la deuda externa se beneficiaron de las operaciones de salvataje de la forma que los hemos reseñado. Pese a estos mecanismos de política económica diseñados por la Junta Monetaria y el Banco Central, encargados de precautelar la seguridad de los depositantes. Las principales funciones de la Superintendencia de Bancos, como institución controladora, consistían en emitir resoluciones operativas para todo el sistema; autorizar la constitución y la liquidación de las instituciones financieras; otorgar autorizaciones para: aumentos de capital, creación de nuevas sucursales y agencias, cambio de accionistas (transferencia de acciones); debía también realizar la planificación del desarrollo bancario y definir especialidades (seguros, cooperativas) (Roldós, 1991). De

manera general la vigilancia y control se extendía a todo el sistema financiero ecuatoriano en el que se encontraban los bancos estatales y privados nacionales y extranjeros, las compañías financieras públicas y privadas, las compañías de seguros nacionales y extranjeras, las asociaciones mutualistas de ahorros y crédito para la vivienda, los almacenes generales de depósito, las casas y oficinas de cambio, las oficinas de representación de bancos y entes de crédito extranjeros, compañías de arrendamiento mercantil (Calle y León, 1990).

3.2. Período de liberalización financiera inestable: 1986-1989

En agosto de 1986 la política económica aplicada por el gobierno de entonces, inició una liberalización financiera importante de la tasa de interés; la reforma financiera impulsada, a la vez que persiguió coadyuvar a la estabilización, buscó imprimir una nueva orientación al sistema financiero. El mecanismo consistió en una elevación y flotación de la tasa de interés.

En el mercado financiero se dispuso la ampliación y generalización del sistema de flotación de tasas de interés, éstas subieron a un 42% nominal, y en términos reales superaron el 17% (Pachano, 1987). No obstante lo anterior, el sistema financiero continuaba bajo la tutela del Estado, bien mediante la revisión de la tasa de interés - flotación de la misma en un período corto-, o a través de la sucretización de la deuda para evitar una crisis y la creación de mecanismos de intermediación como las pólizas de acumulación.

Entre los mecanismos diseñados para apuntalar al sistema financiero en este período están el de compensación de la deuda externa con pasivos internos que las entidades financieras mantenían con el Banco Central, mecanismo que permitía cancelar pasivos con el Banco Central mediante la entrega de títulos de deuda externa a valor nominal que eran a la vez adquiridos en el mercado monetario con sustanciales descuentos. Mediante la compensación de pasivos por títulos de la deuda externa y la asunción del riesgo cambiario, el Banco Central redujo sustancialmente la carga del endeudamiento externo del sistema financiero. Se continuó utilizando por parte del Instituto Emisor el conjunto de mecanismos diseñados con anterioridad para estabilizar al sistema financiero: entrega de importantes montos de anticipos ordinarios, extraordinarios y sobregiros, a la vez que se recibió bienes en dación en pago para cubrir obligaciones pendientes (Samaniego y Villafuerte, 1997).

Las "Cuentas Especiales en Divisas", constituyó el mecanismo por medio del cual el Estado ecuatoriano, a través del Banco Central, asumió directamente el servicio de la deuda externa privada frente a la banca internacional. "Este último esquema originalmente incluía el cobro del BCE de una comisión por riesgo cambiario con el objeto de cubrirlo de eventuales pérdidas que podían ocurrir entre la fecha de "sucretización" y la fecha de pago del Crédito de Estabilización". Durante el gobierno del Presidente Febres Cordero, particularmente en el período 1986-1988, la Junta Monetaria autorizó al Banco Central para que adquiera Cuentas Especiales en Divisas a fin de compensar las

obligaciones que el sistema financiero nacional mantenía con el Banco o para cubrir deficiencias de encaje bancario mínimo. "La Junta Monetaria determinó que el producto de la compra de Cuentas Especiales en Divisas por parte del Banco Central del Ecuador, se destine a la cancelación de pasivos que los bancos y compañías financieras adeudaban al Instituto Emisor, pago de créditos de estabilización, comisión de riesgo cambiario, cartera vencida, sobregiros, anticipos ordinarios y extraordinarios, desencajes y pago de multas a la Superintendencia de Bancos por deficiencia de encaje" (Ibídem).

Un instrumento de amplia utilización en este período fue el de pólizas de acumulación, aprovechando las medidas de liberalización de agosto de 1986. La captación de recursos provenientes del ahorro interno por parte de los bancos privados encontró en las pólizas de acumulación el mecanismo más idóneo para su realización. El primer paso en este sentido fue dado ya en diciembre de 1984, al tomarse la primera medida para las tasas de interés dejándolas flotar para las pólizas de acumulación especiales y elevando en dos puntos la tasa de interés para las demás operaciones (Calle y León, 1990).

Entre fines de 1987 y el primer semestre de 1988, se dio otra operación de salvataje de la banca nacional a través de la denominada "conversión de cuentas acreedoras de la deuda externa en moneda nacional", en algunos casos con recursos de los accionistas de los bancos, en otros con créditos de los propios bancos privados y en otros con créditos del Banco Central. Mediante este expediente, el Banco Central posibilitó invertir las utilidades obtenidas en el mismo en la capitalización de bancos y entidades del sector financiero. Una operación de salvataje adicional constituyó la "venta de activos de dudosa recuperación", mecanismo que produjo un efecto de mejora sustancial del balance evitando que los bancos se viesan obligados a amortizar pérdidas (Roldós, 1991).

En noviembre de 1988, durante el gobierno de Borja, se autorizó al Banco Central la concesión de créditos automáticos -por un plazo de tres días- para las instituciones financieras que no contaban con la provisión de fondos suficientes para cumplir sus obligaciones bancarias. Este mecanismo buscaba limitar los sobregiros que se habían convertido en el expediente de financiamiento permanente del sector financiero desde 1981 (Samaniego y Villafuerte, 1997). En diciembre del mismo año la Superintendencia de Bancos reformó la Ley General de Bancos (Ley No. 006 publicada en el Registro Oficial No. 97 del 29 de diciembre de 1988), con el objetivo estimular la fusión de las compañías financieras con los bancos. Se perseguía lograr las fusiones bancarias para aprovechar las economías de escala y poder obtener una rentabilidad que permita bajar el margen de intermediación financiera.

Durante 1989 se introdujeron cambios sustanciales en la política de tasas de interés; se procuró alcanzar una menor dependencia del crédito del Banco Central y una mayor intermediación del sistema financiero; se buscó desalentar el desvío de los recursos de líneas de crédito subsidiadas; se intentó incrementar el ahorro con tasas de interés positivas y se trató de obtener recursos de los organismos internacionales de crédito. "Con estos propósitos el Banco Central ajustó gradualmente sus tasas de interés, las que correspondían a las cédulas hipotecarias, y las tasas de interés activas de los bancos..."

(Morillo, citado: 429).

3.3. Período de profundización de la liberación financiera: 1990-94

A inicios de los noventa, existía una extendida crítica a la falta de planificación en materia de política y legislación bancaria, sosteniéndose que "al igual que en otras áreas de la legislación, en la del sector financiero y bancario existe, desde 1982, la tendencia a la deslegalización. Esto es, a optar por la simple reglamentación y regulación de extrema flexibilidad... Es necesario definir la legislación del sistema bancario y determinar si los bancos deben mantenerse como sociedades anónimas de régimen especial" (Roldós, 1991: 57).

La política financiera de aquellos años continuó con la política de liberación de controles a la determinación de la tasa pasiva, pero ató la tasa activa a la pasiva fijando un margen máximo que inicialmente fue de 17 puntos y luego bajó a 15 puntos porcentuales. La política financiera incluyó una estrategia para eliminar la dependencia del sistema financiero respecto del Banco Central y para profundizar los canales privados de intermediación financiera

En 1990 a la par que se puso en marcha la apertura comercial, se inició también la liberalización de la cuenta de capitales. Desde 1991 el régimen discriminatorio para la inversión extranjera estipulada en el contexto del Acuerdo de Cartagena, se modificó y se estableció iguales derechos y tratamientos para los inversionistas extranjeros (Decisiones 291 y 292 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena), al mismo tiempo que se ampliaron los sectores de la economía a los cuales éstos podían acceder. Se estimuló, igualmente que los inversionistas externos puedan remitir las utilidades que provengan de su inversión registrada pagando una tarifa única del 36% sobre el ingreso gravable. A partir de estas modificaciones las empresas extranjeras también tienen acceso a los mecanismos de promoción y fomento de las exportaciones y gozan de las ventajas de la Zona de Libre Comercio del Acuerdo de Cartagena en las mismas condiciones que las empresas nacionales. Estos estímulos son aun mayores para los inversionistas del área Andina, pues gozan de igual tratamiento que los nacionales en cuanto a las adquisiciones de bienes o servicios y pueden transferir la totalidad de las utilidades netas que provienen de la inversión que realicen (Borja, Diego, 1996: 23-24).

Esta política propició la ampliación del tamaño físico de la banca: aumentaron las sucursales, el personal, los activos fijos y la provisión de servicios complementarios. Pero provocó también una marcada ineficiencia: la productividad por hombre ocupado se redujo, mientras se mantenían altos índices de capital inmovilizado, en gran parte, a causa de inversiones costosas. Todo ello determinó que, a principios de los noventa, se llegara a la conclusión de que el sector se encontraba sobredimensionado (Jaramillo y otros, 1993).

En diciembre de 1993, con el objetivo de regular los sobregiros, las carteras vencidas y los anticipos extraordinarios, la Junta Monetaria autorizó al Banco Central la concesión de

anticipos extraordinarios a algunos bancos a un año plazo con seis meses de gracia (Samaniego y Villafuerte, 1997).

En la medida en que se avanzó en el proceso de reforma fiscal, durante el gobierno de Durán Ballén, las instituciones financieras pasaron a manejar los recursos de las entidades del sector estatal, que habían estado obligadas a mantener sus recursos en el Banco Central. Hasta antes de esta medida de participación en el manejo de los recursos públicos, las instituciones financieras habían actuado como recaudadoras de impuestos y tarifas de una serie de servicios públicos y del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

Un impulso a la reforma financiera fue la aprobación de la Ley del Mercado de Valores en 1993. Entre las modificaciones que se introdujeron a través de la Ley del Mercado de Valores de aquellos años conviene anotar la transformación de la Bolsa de Valores en una Corporación Civil sin fines de lucro y de los operadores bursátiles en Casas de Valores; la creación del organismo regulador de la política bursátil: el Consejo Nacional de Valores -CNV- que regula la oferta pública de valores; la delegación a las Bolsas de Valores, la implantación de un "Depósito Centralizado de Compensación y Liquidación de Valores" para reducir los costos y los riesgos de manipulación aprovechando las economías de escala que produce el negocio y para acelerar el flujo de información necesario para la toma de decisiones (Borja, 1996: 17).

En mayo de 1994 el Congreso aprobó la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero (LGISF) creando un nuevo marco para el funcionamiento del sistema. Con la nueva Ley se crearon, en una descripción sintética, las siguientes estructuras financieras.

- La Ley reguló la creación, organización, actividades, funcionamiento y extinción de las instituciones del sistema financiero privado, así como la organización y funciones de la Superintendencia de Bancos, entidad encargada de la supervisión y control del sistema financiero (art. 1 de Ley de 1994)

- La estructura del sistema financiero privado ecuatoriano se constituyó a través de cuatro instituciones financieras básicas: los bancos, las sociedades financieras (o corporaciones de inversión y desarrollo), las asociaciones mutualistas de ahorro y crédito para la vivienda, y las cooperativas de ahorro y crédito que realizan intermediación financiera con el público (art. 2 de Ley de 1994)

- La Ley instituyó el concepto de *patrimonio técnico*, cuya práctica se inició más de dos años antes: para garantizar la solvencia de las instituciones financieras, se prevé la obligación de éstas de mantener una relación entre su patrimonio técnico y la suma ponderada de sus activos y contingentes, del 9%.; el Superintendente de Bancos, podrá modificar dicho porcentaje en el rango comprendido entre el 7.5% y el 12%. Para estos efectos, el *patrimonio técnico* es *la suma* del capital pagado, reservas, el total de las utilidades del ejercicio corriente constituidas como provisiones y reservas, las utilidades acumuladas de ejercicios anteriores, aportes a futuras capitalizaciones, obligaciones convertibles, *menos* la deficiencia de provisiones, amortizaciones y depreciaciones

requeridas, desmedros y otras partidas que la institución financiera no haya reconocido como pérdidas y que la Superintendencia las catalogue como tales. Este patrimonio técnico, a su vez, no podrá ser inferior al 4% de los activos totales, incluidos los contingentes (arts. 47, 48 y 50 de la Ley de 1994)

- La Ley permite la formación de *grupos financieros* que pueden estar constituidos por las diferentes instituciones que forman el sistema. Se cataloga como grupo financiero al integrado por una sociedad controladora que posea una entidad cualquiera de aquellas reguladas por la LGISF y por la Ley del Mercado de Valores; o por un banco o sociedad financiera o corporaciones de inversión y desarrollo que posea una de las otras sociedades previstas por los citados cuerpos legales; así como las subsidiarias del país o del exterior de cualesquiera de éstas (art. 57 de la Ley de 1994)

- La Ley estableció un *sistema de supervisión y control del sistema financiero*¹⁶ conformado por los siguientes instrumentos: una calificación periódica de la *calidad de los activos* de las instituciones del sistema financiero realizada por la Superintendencia y la constitución de las provisiones necesarias para cubrir los riesgos de incurabilidad o pérdida del valor de los mismos.- Del *sigilo bancario*: los depósitos y demás captaciones de cualquier índole que se realicen en las instituciones del sistema financiero estarán sujetos a sigilo bancario, por lo cual las instituciones receptoras de los depósitos y captaciones, sus administradores, funcionarios y empleados no podrán proporcionar información relativa a dichas operaciones sino a su titular o a quien lo represente legalmente¹⁷.

- Finalmente, la Ley estableció que la Superintendencia tendrá una *Junta Bancaria* cuyas funciones principales son: formular la política de control y supervisión del sistema financiero, aprobar las modificaciones del nivel requerido de patrimonio técnico y las ponderaciones de los activos de riesgo y pronunciarse sobre el establecimiento y liquidación de las instituciones financieras, así como de la remoción de sus administradores (art. 177 de la Ley).

La reforma de 1994, en lo que concierne a los sistemas de control, introducía un cambio desde un enfoque punitivo hacia un enfoque preventivo. Se buscó que la Superintendencia ponga énfasis en la evolución de la calidad de los activos de riesgo de cada institución financiera, en el control de la concentración de recursos en pocas empresas o personas y

¹⁶ El *sistema de evaluación y control* del sistema financiero, que se denomina "sistema de supervisión bancaria" era administrado por las siguientes instituciones: la Superintendencia de Bancos, la Junta Bancaria, la Junta Monetaria y el Banco Central. En 1998, con la desaparición de la Junta Monetaria y la creación de la Agencia de Garantía de Depósitos se modificó la estructura del sistema de evaluación y control del sistema financiero, asunto que trataremos posteriormente.

¹⁷ Sin embargo, para fines de evaluación del crédito, podrán proporcionar información general respecto del comportamiento de clientes en particular, a requerimientos de otra institución del sistema financiero o de establecimientos comerciales autorizados por aquellos (art. 87).

que no se analicen recursos de manera excesiva hacia empresas vinculadas con los accionistas o administradores de las instituciones financieras (Arízaga, 1996).

3.4. Período de revisión de los mecanismos de reforma vigentes: 1995 -1998

Algunas deficiencias estructurales del sistema financiero que no habían sido contempladas en la nueva Ley de 1994 se manifiestan en los siguientes aspectos:

- **Mercado imperfecto**, si bien la liberalización financiera perseguía preservar la igualdad de los participantes en el mercado y asegurar la homogeneidad de las condiciones y oportunidades, ésta se establecía sólo para las instituciones financieras y más no para la población. Con la desregulación y liberación se continuó incentivado al mercado **oligopólico e ineficiente** de la década anterior.
- Mercado **financiero por demás rígido**, particularmente en lo que tienen que ver con la estructura de costos de los bancos: costos operativos por remuneraciones, por depreciación de activos fijos y otros que se había convertido en una realidad estructural al sistema bancario.

A fines de 1995 los síntomas de una crisis financiera eran evidentes: el sistema tenía problemas de liquidez, de cartera vencida y altas tasas de interés. "En este contexto, las denominadas "Operaciones de Tesorería" del Banco Central se constituyeron en el mecanismo básico a través del cual las entidades financieras pudieron solucionar sus problemas coyunturales" (Samaniego y Villafuerte, 1997). Otra medida consistió en la creación de una línea de reactivación del sector productivo, con financiamiento directo de fondos proporcionados por la Corporación Andina de Fomento (CAF) a través de la Corporación Financiera Nacional.

Ante las dificultades expuestas fue necesario emprender una serie de reformas a los cuerpos legales vigentes, de cuyas reformas se resaltan las siguientes:

- *En el gobierno y administración de las instituciones financieras privadas*, la reforma de julio de 1996 introdujo, en el artículo 35 de la Ley, normas para garantizar la calidad moral y ética de los directores, representantes legales y auditores de las instituciones financieras, pudiendo disponer la Junta Bancaria que quede sin efecto su nombramiento o decidir la remoción inmediata de los aludidos funcionarios en casos en los que no se ajusten a las disposiciones especialmente establecidas en la Ley (Ley s/n, publicada en el Registro Oficial Suplemento 1000 de 31 de julio de 1996).
- *Del patrimonio técnico de las instituciones*, la reforma realizada estableció que sea la Junta Bancaria -en sustitución de la Junta Monetaria- la responsable de preservar la solvencia de las instituciones financieras privadas, a través del análisis del patrimonio técnico, a la vez que modificó la forma de determinación del rango del mismo y amplió del 40% al total de las utilidades del ejercicio corriente (una vez cumplidas las condiciones de las letras a) y b) del artículo 41 de la Ley) el monto destinado para su constitución (refor-

mas a los artículos 47 y 48 de la Ley, por Ley s/n, publicada en el Registro Oficial Suplemento 1000 de 31 de julio de 1996).

- *Reforzamiento del control a los grupos financieros*, los artículos 17 y 57 de la Ley fueron reformados por la Ley No. 10, publicada en el Registro Oficial Suplemento 20 de 31 de 7 de septiembre de 1998, con el objetivo de limitar la concentración de recursos en los convenios de asociación entre entidades financieras, estableciendo un límite no mayor al 49% como inversión por parte de la institución que haga cabeza de la asociación en el capital pagado de la entidad receptora.

- *En los límites a los créditos vinculados*, en la reforma por la Ley s/n, publicada en el Registro Oficial Suplemento 1000 de 31 de julio de 1996, se establecen disposiciones tendientes a restringir, aún más, el límite a los créditos a personas naturales o jurídicas vinculadas a la propiedad o administración de las instituciones financieras (arts. 72, 73 y 74 de la Ley General de Instituciones Financieras).

- *En las operaciones y funcionamiento*, de las instituciones financieras privadas, se suprimió la facultad de los bancos para actuar como fiduciarios mercantiles (reforma al artículo 51 de la Ley, realizada por Ley No. 107 art. 238 literal b publicada en el Registro Oficial No. 367 de 23 de julio de 1998).

- *En el proceso de auditorías*, se traslada a la Superintendencia de Bancos la Facultad que antes tenía la Superintendencia de Compañías para proporcionar información relativa al sigilo y reserva bancaria a las firmas auditoras (reforma al art. 86 de la Ley, realizada n art. 17 de la Ley No. 111 publicada en el Registro Oficial No. 373 de 31 de julio de 1998). Con lo que se refuerza la capacidad de control y supervisión de la Superintendencia de Bancos.

- *De las limitaciones y prohibiciones*, la reforma a los artículo 124 de la Ley, estableció que las personas -naturales o jurídicas- que no forman parte del sistema financiero y no cuentan con el respectivo certificado expedido por la Superintendencia de Bancos, quedan expresamente prohibidas de realizar operaciones reservadas para las instituciones del sistema, especialmente las de captación de recursos del público (exceptuando la emisión de obligaciones cuando esta proceda al amparo de la Ley del Mercado de Valores). Disposición que se extiende también para la propaganda o uso de avisos, carteles, recibos, membretes, títulos o cualquier otro medio que sugiera que el negocio de dicha persona es de giro financiero o de seguros (Ley s/n, publicada en el Registro Oficial Suplemento 1000 de 31 de julio de 1996).

- *En lo que concierne a la regularización o liquidación de las instituciones con problemas* se refuerzan los procedimientos para evaluar la regularización de la situación financiera de las entidades cabeza de los grupos financieros, se dispone la venta en pública subasta de las acciones de la empresa afectada en caso de agotarse los procedimientos de regularización, la posibilidad de disponer la liquidación forzosa si no se realiza tal venta, estableciendo también los causales para la disposición de una liquidación forzosa; se disponen normas para la liquidación voluntaria y reactivación de

las instituciones financieras, así como se establecen límites de días para tramitar la liquidación (reforma a los artículos 145, 148, 150, 152 y 161 de la Ley realizada por Ley s/n, publicada en el Registro Oficial Suplemento 1000 de 31 de julio de 1996).

En las reformas realizadas en 1998, en el artículo 169 de la Ley se introduce una disposición en virtud de la creación del Fondo de Seguro de Depósitos entregados a una institución financiera privada declarada en liquidación forzosa, que deberán ser considerados como créditos privilegiados (art. 18 de Ley No. 111 publicada en Registro Oficial de 31 de julio de 1998). Finalmente, en este campo del control, se derogaron los artículos 170, 171 y 172 de la Ley, eliminándose de esta forma las preferencias establecidas para personas naturales -preferencias para pequeños ahorristas- en el proceso de liquidación de las instituciones financieras con problemas.

- La *regularización de instituciones con problemas*: si el patrimonio técnico disminuyera por debajo del nivel mínimo requerido, y hasta el 50% de este límite, la Superintendencia otorgará un plazo de 90 días para que la institución financiera regularice tal situación; en este lapso la institución financiera procederá obligatoriamente a aumentar el capital pagado.- De la *disolución y liquidación forzosa* de las instituciones financieras: la Superintendencia, mediante resolución aprobada por la Junta Bancaria, podrá declarar la liquidación forzosa de una institución del sistema, designando a uno o más liquidadores, cuando se incurra en causales especificados¹⁸ (arts. 68, 87, 144, 145 y 150 de la Ley y sus reformas de julio de 1996 y septiembre de 1998).

- *Sobre los organismos de supervisión y control*, la Junta Monetaria fue reemplazada, en sus atribuciones y deberes, por el Directorio del Banco Central, como resultado de las disposiciones de la nueva Constitución. El 1 de diciembre se creó la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD) por medio de la Ley de Reordenamiento en Materia Económica en el área Tributario-Financiera (98-17), "cuya misión fundamental consiste en garantizar los depósitos de los usuarios del sistema financiero, mediante procedimientos de saneamiento de instituciones financieras (IFIS sobre las cuales la Junta Bancaria haya declarado que se encuentran inmersas en los artículos 148, 150 y 151 de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero y que hayan incumplido los programas de reestructuración" (Junta Bancaria-Agencia de Garantía de Depósitos, 1999). Es decir que en la actualidad los organismos de control del sistema financiero, están conformados por la Junta Bancaria, el Banco Central y la Agencia de Garantía de Depósitos, que tienen la característica de que todos, de una u otra forma, están ligados al sector que regulan.

¹⁸ los 3 principales son: 1) No pagar cualesquiera de sus obligaciones, especialmente con los depositantes o en la cámara de compensación; 2) no ajustar totalmente sus actividades a los programas de vigilancia preventiva o de regularización establecidos por la Superintendencia; i no cubrir las deficiencias de patrimonio técnico o los niveles mínimos de capital en los plazos establecidos; o no efectuar las remociones impartidas por la Superintendencia.

Como un antecedente para la creación de la "Agencia de Garantía de Depósitos, en julio de 1998 se expidió la **Ley del Fondo de Seguro de Depósitos**, con el objetivo de proteger la confianza de los depositantes dotándolos de un seguro en caso de liquidación forzosa de una institución financiera privada, fondo que será administrado por una corporación civil denominada SEDEP (Ley 111 publicada en el Registro Oficial N0. 373 de 31 de julio de 1998).

En julio de 1998, en base a la experiencia acumulada desde mayo de 1993, se expide una nueva *Ley del Mercado de Valores*, que sustituye a la Ley publicada en el Registro Oficial No. 199 de 28 de mayo de 1993 (Registro Oficial No. 367 de 23 de julio de 1998).

El 26 de noviembre de 1998, el Ejecutivo y el Congreso propiciaron la aprobación de la *Ley de Reordenamiento en Materia Económica en el área Tributaria y Financiera* que incluyó la creación del impuesto del 1% a la circulación de capitales eliminando el impuesto a la renta. La Ley persigue tres objetivos: apoyo del Estado al sector productivo, saneamiento del sector financiero y mejorar y simplificar la estructura tributaria.

Además se creó un mecanismo que busca promover la reactivación de los sectores productivos y de servicios mediante el refinanciamiento de deudas a plazos mayores el cual considera varias acciones: a) el mecanismo se da a nivel de organismos del Estado pues el Banco Central capitaliza a la Corporación Financiera Nacional (CFN); b) la banca reestructura las deudas del sector productivo; c) se realiza una permuta financiera, pues la CFN recibe de la banca cartera con problemas y entrega a cambio bonos de reactivación económica.

Se creó la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD) con la responsabilidad de garantizar a los depositantes y de supervisar las instituciones financieras con apego a la técnica y a la ley. se estableció un procedimiento de reestructuración y de saneamiento de las instituciones financieras con problemas, con diferentes rangos de riesgo, desde el "normal" (cartera A), hasta el de "pérdida" (cartera E). Establece un **seguro de depósito**, mecanismo positivo ante la incertidumbre causada por las múltiples quiebras financieras, seguro que es "ilimitado en todo" y respaldado por el Estado pero administrado por la AGD (art. 21).

3.5. Medidas recientes: 1999

En lo que va del presente año, varias medidas de política resaltan del quehacer de la política financiera vigente, estas son:

- El impuesto del 1% a la circulación de capitales, este sistema aplicó un impuesto sobre las transacciones e instrumentos financieros provistos por los bancos -como por ejemplo sobre depósitos, débitos bancarios, transferencias, etc.-.
- A petición de la Agencia de Garantía de Depósitos, el Ministerio de Finanzas emitió bonos por un valor de US\$ 560 millones para tres instituciones financieras -Filanbanco, Tungurahua y Mutualista Previsión y Seguridad- como iniciación del programa

de salvataje del sistema financiero. Además de estas emisiones de bonos están los recursos entregados por el Banco Central mediante créditos de liquidez y contingencia.

- El feriado bancario declarado por el gobierno que duró 7 días (entre el 8 y el 14 de marzo), con el propósito de proteger a la banca de los retiros masivos de depósitos por parte de los clientes que ya venía produciéndose desde dos semanas atrás de la declaración del feriado.
- La congelación parcial de los depósitos y operaciones del sistema financiero por un período de un año, medida que ahondó la desconfianza en el sistema financiero y produjo un fenómeno de desintermediación. A marzo de 1999 los bancos informaron tener depósitos monetarios congelados por 2,2 billones de sucres, incluyendo los depósitos en dólares, pero en un mes los depósitos monetarios congelados cayeron a 1,4 billones, entre otras causas por la descongelación por decreto que se dieron para los depósitos de ahorro para vivienda que participan en el sistema de incentivos para viviendas (Dec. Ejec. 748, RO 161, marzo 26); los descongelados por razones de emergencia médica (Res. JB-99-127, R) 186, abril 14); aquellos en cuenta corriente y/o de ahorro en moneda nacional o extranjera de las personas mayores de 65 años; y los depósitos en moneda nacional de las Cooperativas de Ahorro y Crédito (Dec. Ejec. 824, RO 182). Otros depósitos congelados se habrían aplicado al pago de deudas, tanto propias como ajenas (Análisis Semanal, año XXIX- No. 22, junio 7, 1999).
- Mediante los Decretos Ejecutivos No. 686 de 11 de marzo de 1999 y No. 770 de 1 de abril se dispuso la reprogramación de los activos y pasivos de las instituciones financieras. De acuerdo a las instrucciones expedidas por la Superintendencia de Bancos para la aplicación de esta normatividad no se consideran instituciones financieras a las entidades de seguros y compañías de reaseguros, las casas de valores, las administradoras de fondos, las cooperativas de ahorro y crédito controladas por el Ministerio de Bienestar Social y Promoción Popular, por lo tanto sus pasivos deberán ser reprogramados de manera obligatoria; y los activos, a solicitud de cualesquiera de estas instituciones.

CAPITULO 4

TENDENCIAS DE CAMBIO EN LA SITUACION SOCIAL DURANTE EL PERIODO: 1982-1998¹⁹

No basta con seguir la evolución de determinados agregados macroeconómicos, o con examinar las tendencias de cambio en varios elementos de las condiciones de vida de la población, para adjudicar "bondad" o "perversidad" a los programas de estabilización y ajuste estructural; ya que a partir de esta sola observación no se pueden hallar vinculaciones causales entre política económica y bienestar. Sin embargo, no es discutible el hecho, de que las variaciones en el nivel de vida obedecen *en parte* a cambios en la política económica. Los indicadores sociales reflejan el proceso de desarrollo al determinar el nivel de la salud, el nivel nutricional, el nivel educacional alcanzado y la calidad de la vivienda, entre otros (R. Vos, 1992).

Por esta razón, en este capítulo se desarrolla un examen de los cambios ocurridos en indicadores claves del bienestar de la población durante el período de estabilización y ajuste estructural, como antecedentes para la formulación de las hipótesis de trabajo y de los objetivos de las investigaciones de impacto que se desarrollarán dentro del marco del proyecto SAPRI. Con los antecedentes expuestos, las tendencias de cambio en la situación social que se describen a continuación, tienen relación con las cuatro dimensiones del bienestar priorizadas en este informe:

1. Con indicadores de acceso a medios que garanticen la satisfacción de las necesidades esenciales (acceso al empleo, a la tierra, a rentas institucionales, etc.).
2. Con indicadores vinculados con el esfuerzo de proveer satisfactores de necesidades básicas que pueden ser modificados coyunturalmente (por ejemplo, aumento en los ingresos, aumento de construcciones de viviendas, incremento de la cobertura de la infraestructura y recursos de los servicios de salud, educación y seguridad social, entre otros).
3. Con indicadores de resultado del "nivel de vida" (desnutrición, analfabetismo, niveles de instrucción, disponibilidad de infraestructura básica en la vivienda, tasas de mortalidad, esperanza de vida al nacer, etc.).
4. Y mediante el examen de ciertas manifestaciones no cuantitativas del bienestar, asociadas al desarrollo humano.

Estas dimensiones, están asociadas a una definición amplia del bienestar, que se define en términos de las diferentes dimensiones del desarrollo social, algunas de las cuales se examinan en adelante.

¹⁹. La información sobre indicadores sociales actualizada a 1998 no esta disponible, tampoco es factible disponer en todos los casos de datos para el año 1982; por ello en la presente sección no siempre se aluden los cambios con relación al período de referencia, sino se utiliza la última información disponible a la fecha.

4.1. Cambios registrados en el acceso a medios que garanticen la satisfacción de las necesidades esenciales²⁰

Estos Indicadores identifican algunos de los "determinantes" que permiten hacer efectiva la utilización de recursos para satisfacer las necesidades básicas, Por la disponibilidad de información a continuación se examinan las tendencias de cambio en tres de estos indicadores:

a). Acceso al empleo: Las estimaciones de desocupación y subempleo anteriores a 1987 son muy imprecisas por cuanto no se dispone de información estadística periódica sobre la evolución del empleo para dichos años, algunas estimaciones llevan a la conclusión que en 1982 el desempleo giró alrededor del 6% (ISS-PREALC,1987). A partir de los censos de población sólo es posible detectar la tendencia sistemática a la disminución de la participación de los asalariados en la Población Económicamente Activa (PEA), mientras en 1974 a nivel nacional éstos representaron el 53.7% de la PEA, para 1995 su participación disminuyó al 42.9%; siendo el descenso más pronunciado en las áreas urbanas

No así para el análisis del **empleo urbano**, las encuestas periódicas de empleo permiten examinar el comportamiento de los últimos 10 años, cuyos resultados evidencian una tendencia a la disminución de la demanda de empleo en el "sector moderno" de la economía. La **tasa de desempleo** urbana aumentó del 7.0% en 1988 al 9.3% en 1997, denotándose que esta afectó más a las mujeres que a los hombres (en el mismo período la tasa de desempleo femenino pasó del 10.3% al 12.1%). Efectivamente en el período se registró un descenso en la demanda de empleo y una mayor subutilización de la fuerza de trabajo. (ver Cuadro No. 1 del Anexo 2).

b). Tasa de subempleo bruto²¹: se mantuvo relativamente estable entre 1988 y 1997 (alrededor del 45%), sólo para 1997 se registró un descenso, al nivel del 40%, este comportamiento fue relativamente similar para hombres y mujeres²². (ver cuadro 2 del Anexo 2).

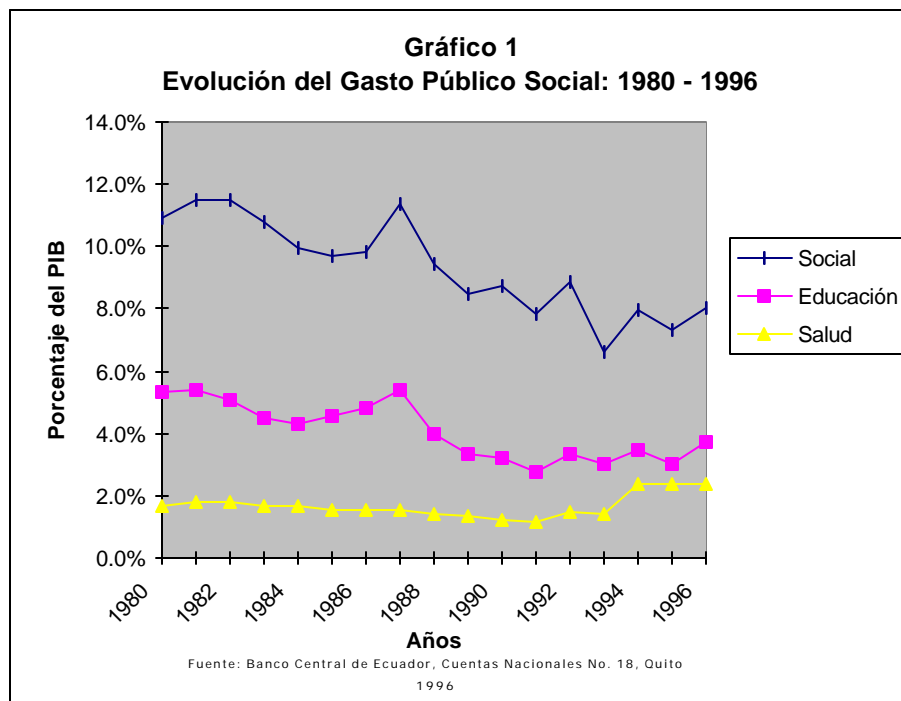
c). Acceso a subsidios estatales: entre 1982 y 1998 los subsidios estatales que mejoran el acceso a los servicios sociales básicos (educación, salud y seguridad social); a los servicios públicos domiciliarios (agua, energía eléctrica, teléfonos, saneamiento básico) y a bienes básicos (combustibles y derivados, alimentos y medicinas) que tienen incidencia directa sobre la calidad de vida de la población han disminuido considerablemente.

²⁰. Todos los valores monetarios que se utilizan en adelante, en sucres y/o dólares, están expresados a precios de 1998.

²¹. Es la suma de la tasa de subempleo en el sector moderno, más el porcentaje de la PEA total que está en el sector informal urbano. Se considera que la PEA informal está globalmente afectada por subempleo debido a la baja productividad de sus actividades (INEM, 1988).

²². Mayores detalles sobre la dinámica del empleo y subempleo se presentan en el capítulo siguiente.

Un indicador elocuente de esta tendencia es el comportamiento del Gasto Social, como se observa en el gráfico siguiente, durante el período 1982-1997 los gastos sociales de las Administraciones Públicas (APU), registraron dos rasgos característicos en su nivel y composición; de una parte, una fase de drástico descenso durante el período 1982-91, y de otra, una fase de relativa recuperación entre 1992 - 1996, en la cual si bien mejoraron las asignaciones, dicho repunte no logró compensar el descenso de la década de los ochenta.



c.1). Descenso del gasto social: entre 1982-1991 se produjo una importante caída del gasto social de las APU²³, éste pasó de un nivel del 11.5% en 1982 a 7.9% del PIB en 1991. La asignación de recursos para lo social en esta década estuvo marcada por la escasez de recursos externos, las restricciones fiscales derivadas del proceso de sucretización de la deuda externa privada y los desastres naturales acaecidos en aquellos años, que llevaron a los gobiernos a emprender programas de estabilización macroeconómica caracterizados por el ajuste y recorte de los presupuestos públicos en general (ver cuadro No.3).

De los gastos sociales, los correspondientes a la educación también experimentaron una clara tendencia a disminuir su participación tanto como porcentaje del PIB, como en su participación en el gasto total de las APU. Su nivel pasó de 5.1% del PIB en 1982, a 2.7% en 1991, esto significó que en una década se redujera su participación a aproximadamente la mitad. Este nivel de gasto fue bajo en comparación con el monto de

²³.Gasto social entendido como: gasto en educación, salud, agua potable, vivienda, servicios sociales y asistencia social (ver cuadro 3).

recursos invertidos por los países de la región, el 2.7% aludido en 1991, ubicó al Ecuador muy por debajo del promedio regional (4.3% del PIB para América latina y el Caribe), y del promedio registrado en los países de ingresos bajos de América Latina (ubicado en 3.7% del PIB).

En cuanto a los gastos en salud, en los años ochenta, al igual que en todos los sectores sociales, éste descendió drásticamente, de un nivel del 2.1% del PIB en 1982, pasó a registrar el 1.4% del PIB en 1991. Este último nivel de gasto está por debajo del promedio registrado en 1990 para los países pobres (2% del PNB) y es casi la cuarta parte del monto asignado por los países ricos (los cuales dedican más del 5% del PIB a gastos de salud).

c.2). Recuperación transitoria del gasto social: durante los años 1992-1996 en cambio, el gasto social se recuperó, con ligeras variaciones se mantuvo en alrededor del 8% del PIB. Es decir, el volumen de recursos invertidos es muy significativo en la actividad económica nacional y tiene importante peso en las cuentas fiscales de la nación, en promedio representó alrededor del 32% del total de gastos de las Administraciones Públicas.

Por su parte, el gasto en educación se recuperó en 1992 a un nivel de 3.3% del PIB, para posteriormente estabilizarse en alrededor del 3% en los años 1993-1996. También el gasto de las Administraciones Públicas en Asuntos y Servicios de la Salud se incrementó de un nivel del 1.4% del PIB en 1991, ascendió al 2.5% del PIB en 1996.

Si bien no se dispone de estadísticas oficiales sobre gasto de las APU para los años recientes, la información parcial disponible sugiere que entre 1997 y 1999 las presiones fiscales volvieron a reducir el gasto social, se estima que para 1999 éste representa un monto que gira al rededor del 7.0% del PIB²⁴.

Los cambios registrados en las tendencias del gasto social tienen estrecha relación con la política fiscal y con los cambios operados en los modelos de política aplicados durante las últimas décadas. Así, la caída del gasto social es congruente con la crisis fiscal e inestabilidad macroeconómica experimentada en los años ochenta, cuya década estuvo marcada por una etapa de transición del viejo modelo hacia uno nuevo en gestación; y el segundo momento, se corresponde con un período errático: recuperación transitoria de la economía entre 1992-94 y crisis entre 1995-98, a inicio de cuyo período se profundizó el nuevo modelo de reforma estructural que venía configurándose desde la década pasada.

4.2. Tendencias de cambio en los indicadores vinculados con el esfuerzo de proveer satisfactores de necesidades básicas

²⁴.Hasta la fecha, Junio de 1999, no se dispone de estadísticas oficiales publicadas sobre gasto por funciones de las APU para los último tres años, por cuanto el Banco Central del Ecuador está cambiando el año base de sus Cuentas Nacionales (de 1975 a 1993). Consecuentemente, este proceso ha significado un retraso en la entrega de sus publicaciones anuales; por ello el análisis del presente informe sólo llega hasta 1996.

Otro conjunto de indicadores que contribuyen a una mejor comprensión del nivel de bienestar de la población y los factores que lo “determinan”, son aquellos vinculados con el esfuerzo de proveer satisfactores de necesidades básicas que pueden ser modificados coyunturalmente. Estos indicadores reflejan los recursos de la población y de las instituciones, compromisos y esfuerzos de los gobiernos para proporcionar servicios básicos. En este grupo de indicadores destacamos los siguientes:

a). Cambios en la distribución del ingreso: en virtud de la ausencia y debilidad en la información primaria disponible es difícil sacar conclusiones definitivas sobre la evolución en la distribución de los ingresos por áreas geográficas; sin embargo, a nivel agregado el ingreso promedio por habitante creció en aproximadamente el 1% anual entre 1975 y 1995 y según un estudio reciente éste ha beneficiado a los pobres, tanto en las zonas urbanas como en las zonas rurales. Con relación a los ingresos urbanos agregan que se ha registrado un aumento en la desigualdad en la distribución de ingresos (L. Jácome. et. al. 1997).

Si bien en Ecuador el problema de la pobreza y la asimétrica distribución de los ingresos no es nuevo, durante los últimos años parece haberse agudizado, mientras en 1975/79 el coeficiente de Gini (ingresos) en las áreas urbanas era de 0.44; a partir de la encuesta de Condiciones de Vida para 1995, éste registró 0.51 (a mayor valor del coeficiente mayor concentración del ingreso)²⁵. Por otra parte, según las encuestas de hogares del INEM, el ingreso real promedio mensual de los ocupados en el área urbana ha disminuido en un 18% entre 1987 y 1997, al pasar de US\$ 242 a US\$ 199 dólares. Nótese que el descenso en los ingresos fue menor en el sector moderno que en el informal y para las mujeres (16%) que para los hombres (19%), (ver Cuadro No.4). No obstante la pérdida registrada en el nivel general de ingresos, cabe resaltar la relativa recuperación del salario en los últimos años, cuya recuperación se refleja en los cambios en los niveles de remuneración según sectores: moderno e informal²⁶.

Sector moderno: Mientras en 1987 el 59.7% de los ocupados en este sector recibían entre 1 y 2 salarios mínimos como ingreso promedio mensual, para 1997 éstos apenas representaron el 6%; es decir, la proporción de ocupados con este nivel de remuneraciones disminuyó, ya que para 1997 el 92% de los ocupados en este sector percibían entre dos y más salarios mínimos vitales como remuneración mensual. Este cambio obedece especialmente a lo rezagados que se encuentran los salarios mínimos en comparación con su capacidad adquisitiva. (ver cuadro 5). Si bien en este sector, para 1997 la mayoría de ocupados, reciben una remuneración comprendida entre 2 y más salarios mínimos²⁷, sus ingresos apenas alcanzan a cubrir el costo de la canasta básica

²⁵. Mediciones de L. Jácome, et al. Políticas Macroeconómicas, Distribución y Pobreza en el Ecuador. 1997.

²⁶. Recuérdese que todos los valores monetarios están expresados en sucres y/o dólares a precios de 1998.

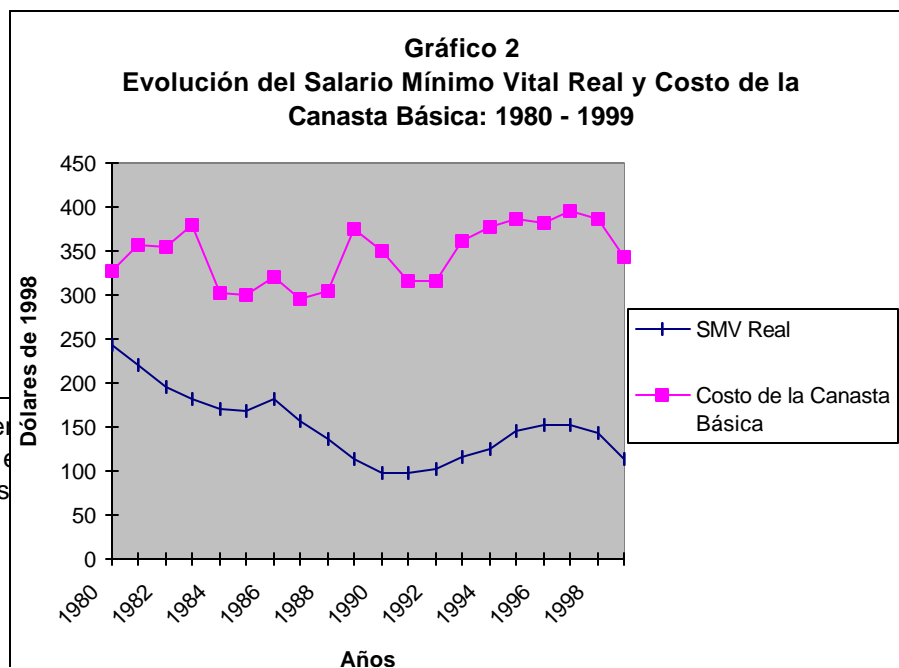
²⁷. En 1977, el SMVN fue de 605.174 sucres mensuales, incluyendo las bonificaciones complementarias correspondientes (Ver cuadro 6).

respectiva (1'565.405 sucres), no obstante pertenecer al grupo de trabajadores "mejor remunerados" (cuadro 6).

Sector informal: se registró una tendencia a disminuir la brecha en las diferencias salariales dentro de los trabajadores informales; mientras en 1987 la mayoría de los ocupados en el SIU (52%), recibían los ingresos más bajos (menos de un salario mínimo), para 1997 éstos apenas representaron el 4% de los ocupados en el sector. Para 1997, el 72% de ellos perciben ingresos que se ubican entre 2 y más salarios mínimos. Esta distribución se registra desde 1990, lo cual apoya la tesis de un ligero incremento en los ingresos de los cuentapropistas con salarios más bajos (ver cuadro 5).

Finalmente, en las **actividades agrícolas y servicio doméstico, el** comportamiento es similar, se registra un ligero incremento en el nivel de remuneraciones: para 1987 el 79.3% de sus ocupados recibían ingresos inferiores a un salario mínimo (denotándose la preponderancia de mujeres en esta situación), en cambio para 1997, el 61.6% de ellos perciben entre dos y más salarios mínimos (cuadro 6).

b). Cambios en el poder de compra de bs salarios de nivel medio: durante el período de estabilización y reforma estructural, los ajustes salariales no siguieron el mismo ritmo de crecimiento de los precios: entre 1980-91 los salarios sistemáticamente fueron perdiendo poder adquisitivo: de un salario real de US\$ 244 dólares en 1980 disminuyeron a menos de la mitad en 1991 (US\$ 97). Sólo a partir de 1992, empezó a recuperarse lentamente el salario, llegando a registrarse un nivel de US\$ 143 dólares en 1998²⁸ (cuadro 6). Pese al incremento practicado en los salarios, el nivel fue insuficiente para cubrir el costo de la canasta básica, como se observa en el gráfico siguiente, mientras en 1980 el salario incluido los beneficios sociales cubría el 74% de la canasta general de bienes y servicios, en 1998, el salario de un trabajador apenas cubre el 37% del costo de la misma²⁹.



²⁸. Se recuer
²⁹. En 1998 e
sucres mens

pendió a 762.967
cuadro 6).

c). Posibilidades de acceso a la vivienda: entre 1982-1995 la tenencia de vivienda mejoró a nivel nacional en aproximadamente un 10%; esta tendencia se visualiza particularmente en las áreas urbanas, toda vez que de un 33.3% de hogares urbanos con vivienda propia en 1982, se incrementó a 47.9% para 1995. Por el contrario, en las áreas rurales la situación parece haberse deteriorado de 33.4% pasó a 28.6% en el mismo período.

Si bien la tendencia sobre tenencia de viviendas en áreas urbanas mejoró con respecto a 1982, la carencia de este servicio es importante, a 1995, más de la mitad de las viviendas urbanas no son propias, sino que son arrendadas u ocupadas gratuitamente, o por servicios prestados (cuadro 7).

d). Cambios en la infraestructura y recursos humanos para la educación: pese a los recortes presupuestarios registrados en las asignaciones para la educación, en el largo plazo, la ampliación de la infraestructura y recursos humanos para la educación ha sido sostenida. Entre 1980 y 1998, el número de planteles educativos y docentes casi se duplicó (ver cuadro 8). Y si bien no se comparan los ritmos de crecimiento registrados en los años 80' o 90' (que giraron alrededor de 4% y 2.9% anual respectivamente) con los de los años 70' (al 6% anual), es indiscutible el importante crecimiento de la oferta institucional durante el período de ajuste. Sin embargo, la evolución en los noventa de dichos indicadores sugiere la tendencia al estancamiento en la provisión de estos recursos; así, desde 1991 el número de planteles por cada mil alumnos se mantiene en alrededor de 7.4%, al igual que el número de profesores (en 46 por cada mil).

e). Cambios en la infraestructura y recursos humanos para la salud: en el período 1980-97 se registró una mejoría relativa en los indicadores de infraestructura y cobertura de los servicios de salud: aumentó el número de establecimientos públicos hospitalarios (de 156 a 179), el número de camas (de 12.497 a 15.055), se incrementaron los recursos humanos en salud en las áreas urbanas (médicos, odontólogos y enfermeras, por cada mil habitantes) y se registró un incremento significativo de las coberturas de vacunación contra enfermedades infecto-contagiosas en la infancia (especialmente durante los 80', en cuyo período ésta creció a un ritmo de 14% por año, hasta llegar a cubrir casi la totalidad de la población de menores de un año).

No obstante lo anterior, cabe resaltar la disminución en la participación relativa de la oferta pública de servicios de salud en la oferta total: en 1982, los hospitales públicos (que únicamente se localizan en centros urbanos) representaban el 50% del total, mientras que para 1997 tan sólo representaban el 35% (179 establecimientos). Esto significa, que los usuarios de los servicios públicos, enfrentan mayores dificultades que antes para acceder a estos servicios (cuadro 9). Conforme disminuyó la importancia relativa de los establecimientos públicos, la participación relativa de la disponibilidad de camas en este sector también decreció (de 84% en 1982, a 76.8% en 1997), lo cual se traduce en una disminución del número de camas por cada mil habitantes, 1.8 en 1982, frente a 1.6 en 1.997 (ver cuadro 10).

De la trayectoria anterior, cabe distinguir la tendencia reciente en la infraestructura y recursos para la salud por los signos de reversión, entre 1990 y 1997 a pesar del incremento en las asignaciones presupuestarias el número de camas por cada mil habitantes bajó de 1.7 a 1.6, el número de establecimientos públicos hospitalarios bajó de 16 a 14 por cada mil habitantes y la cobertura de vacunaciones en esta década ocurrió de manera inestable, con algunos años de marcado retroceso.

En cuanto a la cobertura de la seguridad social, no obstante los cuantiosos recursos que moviliza el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), único organismo estatal encargado de este tipo de prestaciones; la población provista de seguridad social pública, apenas representa el 18% de la población total ecuatoriana. Tan sólo un 3.2% de la población tiene seguro privado u otro, el 78.7% de la población no tiene ningún seguro. Esta situación ubica al Ecuador en el décimo quinto lugar entre los países Latinoamericanos, en términos de cobertura de seguridad social.

Dentro del esquema de seguridad social del IESS, funciona el Seguro Social Campesino (SSC), que cubre apenas al 8.2% de la población ecuatoriana, las prestaciones que perciben los usuarios campesinos son mucho más limitadas que las que reciben los beneficiarios del IESS, con la diferencia, de que los cónyuges y familiares a cargo del asegurado también tienen derecho a recibir los servicios, y la inscripción se efectúa por comunidades. Debido a los problemas financieros por los que atraviesa la institución, y a los frustrados intentos de reformas institucionales, las prestaciones que ofrecía la institución han disminuido en los últimos diez años.

4.3. Cambios en indicadores claves de "calidad de vida"

Este tercer grupo de indicadores muestra los niveles de satisfacción de necesidades básicas **efectivamente alcanzados**, a partir de algunas manifestaciones esenciales del nivel de vida, entre éstas se examinan:

a). Estado nutricional: si bien la información sobre evolución de la desnutrición infantil en términos relativos muestra disminución; en términos absolutos ésta sigue incrementándose (cuadro 11); las estimaciones disponibles de riesgo de desnutrición crónica y global para las áreas urbanas, con datos de los censos 1982 y 1990, establecieron que tanto la prevalencia de retardo en talla (desnutrición crónica), como la

de bajo peso para la edad (desnutrición global) durante el período intercensal registraron una disminución de 6.2 y 4.9 puntos porcentuales respectivamente; para las áreas rurales la disminución fue de 6.6 y 8.0 puntos porcentuales respectivamente. Las tasas de desnutrición crónica disminuyeron del 51% en 1982 a 34% en 1990. Nótese, que el descenso registrado en las áreas rurales fue mayor al correspondiente a las áreas urbanas (Freire,1994).

Por otra parte, la comparación entre los estudios de Barreiros (1987) y Aguinaga (1994), sugieren que el nivel de vida de las familias se ha deteriorado entre 1976 y 1991; una mayor proporción del presupuesto familiar (8% más) es asignada a gastos de alimentación; lo cual sugiere un mayor empobrecimiento. (Según la Ley de Engel, a medida que aumenta el ingreso, disminuye la proporción de gasto en alimentos con respecto al ingreso total³⁰).

b). Nivel educativo de la población: En todos los niveles educativos durante el período de ajuste se registraron mejorías relativas, los porcentajes de población con instrucción primaria, secundaria y superior se incrementaron; el grado medio de escolaridad de la población mayor de 24 años pasó de 5.1 años en 1982, a 7.1 en 1995, siendo mucho más alto el grado de escolaridad de la población urbana (8.7) que de la rural (4.3). También el porcentaje de población mayor de 24 años con instrucción superior subió de 7.5% a 15.2% y las tasas de analfabetismo pasaron de 14.8% a 10.5 (cuadro 12). Cabe señalar que no obstante la mejoría registrada en las tasas de analfabetismo a nivel nacional, el analfabetismo femenino en las áreas rurales continúa siendo alto. Para 1995, el 21% de las mujeres rurales mantenían la condición de analfabetas. (ver cuadro 12-A).

Pese a las mejoras registradas durante el último período intercensal, los niveles educativos de las mujeres en el área rural son menores. Para 1990, el 33% de ellas no poseían ningún nivel de instrucción, el 48% sólo tenían instrucción primaria, apenas el 8% poseían instrucción secundaria, y un 2.7% tenían instrucción universitaria (cuadro 12-B).

³⁰. El ingreso total comprende los gastos en los cuatro grandes grupos de la canasta general de bienes y servicios: Alimentación (canasta mínima), Vivienda, Indumentaria, y Gastos Diversos.

Si bien los indicadores de educación mostraron avances en su trayectoria, es importante resaltar que éstos registraron un descenso en el ritmo de progreso, en comparación con los avances experimentados en la década de los 70', por ejemplo: el descenso del analfabetismo entre 1982-90 fue a un ritmo del 4% anual, mientras entre 1974-82 fue al 6%; el progreso en el grado medio de escolaridad de la población también perdió dinamismo, en los años 70 creció al 5% por año, en los ochenta aumentó al 3.5% por año. Igual ocurrió con la proporción de personas que llegan a la universidad, mientras en la década del 70 ésta creció al 11% por año, en la década del 80' lo hizo a un ritmo del 7% anual. Por su parte, durante los 90', pese al incremento transitorio del gasto, los indicadores de educación continuaron su desaceleración en el ritmo de avance: el analfabetismo se redujo al 2% por año (10.4% de analfabetismo para 1995), el grado medio de escolaridad si bien continuó aumentando, su ritmo de mejora disminuyó, y la proporción de personas que llegó a la Universidad creció al 4% en los años 90.

c). Estado de salud de la población: en el período de estudio, si bien continuaron descendiendo las tasas de mortalidad infantil y general y continuó mejorando los años ganados en la esperanza de vida al nacer, se produjo una desaceleración en el ritmo de progreso de éstos, para 1995 se estima un nivel de 50, 6.2 y 68,8 respectivamente (mientras en 1980 sus niveles fueron 68, 8.1 y 64.5). La tasa de mortalidad materna por mil nacidos vivos y las enfermedades crónico degenerativas también registraron un descenso, de 1.6 por mil a 1.3 (cuadro 13). De otra parte, se resalta el deterioro registrado en las enfermedades de notificación obligatoria especialmente durante los noventa: el dengue clásico se incrementó de 21 a 30 (por cien mil habitantes), la rabia humana pasó de 0.12 a 0.46, el tétanos neonatal pasó de 0.66 a 1.38, el SIDA de 0.42 a 0.93 (por cien mil habitantes), en este período también se registró un ascenso de las enfermedades crónico degenerativas (M.Velasco, STFS. 1997).

d). Condiciones de habitabilidad de la vivienda: se ha experimentado una mejoría importante en la dotación de servicios básicos en las viviendas especialmente rurales, ya que en las urbanas la tendencia no es clara; por una parte, aumentó la carencia de **abastecimiento de agua por red pública** en 4 puntos porcentuales: para 1982, el 20% de las viviendas urbanas no lo disponían, en tanto que para 1990, la falta de cobertura representa el 24% y se concentra en los barrios marginales y suburbios de las principales ciudades. En las áreas rurales se registró una mejoría de casi 8 puntos porcentuales en cuanto a la dotación de este servicio (de 23.7% sube a 31% durante 1982-90), ante el atraso histórico de los niveles de vida de las familias rurales, no obstante los signos de recuperación observados en algunos indicadores, la situación de desventaja del sector rural frente al sector urbano subsiste (ver cuadro 14).

Con respecto a los cambios en el **sistema de eliminación de aguas servidas por alcantarillado**, en las áreas urbanas la infraestructura se ha mantenido relativamente igual (alrededor del 62%); no así en las áreas rurales, cuya cobertura creció de 5% en 1980 a 11% en 1995, se destaca en esta área el incremento de cobertura del sistema de pozo ciego (pasó de 10.5% a 33.5%).

En cuanto a la **cobertura de energía eléctrica**, en las áreas urbanas, durante el período 1982-95, prácticamente se ha completado la cobertura, de 92% a 99%. En las áreas rurales, más que se duplicó, pasó de 31.6% a 74%.

e). Tendencias estructurales y coyunturales de la pobreza:

Una medida resumen del nivel de vida de la población es el nivel de pobreza, según un análisis reciente, en el largo plazo, se observa que si bien la magnitud de la pobreza continúa siendo alarmante, se ha experimentado una reducción de ésta entre 1975-95, tanto a nivel urbano como rural. Y si bien no hay evidencia de que la reducción de la pobreza rural fue una tendencia estable, no así con la pobreza urbana, que al parecer ésta decrece durante el auge petrolero y crece durante el período de profundización de la reforma (L. Jácome. et. al., 1997).

Como se observa en el cuadro 15, al aplicar la línea de pobreza sobre la base del costo de una canasta básica de alimentos (“alta”), y el consumo como medida del bienestar, se evidencia una disminución de la incidencia de la pobreza de 78% a 62% en la población nacional entre 1975-95; denotándose que en las zonas urbanas la reducción fue más marcada que en las zonas rurales (16 puntos, frente a 10). Sin embargo el comportamiento reciente sobre el nivel de pobreza urbana a partir de las encuestas de empleo sugiere una tendencia al aumento de la pobreza y la desigualdad entre 1988 y mediados de los años noventa. Consecuentemente, la mayor parte de los pobres se encuentran ahora en las ciudades (51%), mientras que hace veinte años sólo un 37% vivía en las urbes. La preponderancia de la pobreza urbana es particularmente una característica de la costa, mientras en la sierra todavía predomina la pobreza rural y sus condiciones de pobreza extrema (Ibídem).

4.4. Tendencias de cambio en ciertas manifestaciones no cuantitativas del bienestar

Más allá de las estadísticas, las transformaciones económicas experimentadas a partir del 80' han motivado una serie de modificaciones en las diferentes esferas de la estructura social, no necesariamente cuantificables, pero que en términos cualitativos tienen gran trascendencia: estos cambios implicaron una reestructuración de los roles y las formas de interacción entre los actores sociales y sus instituciones: el Estado, el sector privado, las ONGs, la sociedad civil; cuyos cambios configuran nuevas formas de interacción colectivas reflejadas entre otras, en las siguientes expresiones:

Ante la agudización de los problemas sociales, las familias y las diversas instituciones de la sociedad civil ampliaron su campo de acción (Iglesia, ONGs, agrupaciones culturales y cívicas, etc.), desarrollando actividades que antes estaban reservadas para el Estado. En este proceso la importancia de la familia y la sociedad civil como mediadores de la pobreza se manifiestan en las siguientes expresiones:

a). Respuestas por parte de la sociedad civil no institucionalizada:

Se han desarrollado en la sociedad civil nuevas formas de apoyo y solidaridad colectivas no convencionales: desarrollo de redes de ayuda mutua parentales, vecinales, o comunales: en las áreas urbano marginales, la aparición de las cocinas colectivas (en zonas marginales de Quito, y Guayaquil), y muy importantes redes de ayuda mutua entre parientes y vecinos. En el área rural, se evidencian formas de solidaridad y apoyo en el trabajo por parte de otras familias, al saber que las mujeres se han quedado solas y asumen la carga del trabajo agrícola, doméstico y de reproducción biológica.

A partir de los ochenta en Ecuador se da un importante desarrollo de las organizaciones de mujeres, como respuesta a las nuevas condiciones y roles que éstas desempeñan en el nuevo contexto. Si bien el motivo principal de las necesidades de organización en su inicio fue puramente económico y asociado con demandas relativas a la posición de las mujeres, el proceso de cambio experimentado, ha permitido reforzar su autonomía económica, en el sentido de ejercer más control sobre los ingresos del hogar, y la posibilidad de tomar decisiones económicas vinculadas a la sobrevivencia familiar. Claro está, que la doble dimensión de este proceso estriba en la mayor carga y responsabilidad que esto ha significado para las mujeres. En la medida que no se ha reforzado el desarrollo de las otras formas de autonomía (física, cultural, y política), ni se les ha descargado responsabilidades, los logros alcanzados en términos de autonomía económica, al momento representan mayores costos para las mujeres.

b). Estrategias al interior de la familia y el grupo doméstico

Varios trabajos sostienen la hipótesis que ante las nuevas condiciones, las familias han desarrollado estrategias para lograr la supervivencia. Entre éstas se mencionan: la intensificación del trabajo asalariado de sus miembros disponibles y no disponibles (mujeres y niños), la pluriactividad, el alargamiento de las jornadas de trabajo, los cambios en los patrones de consumo y la reestructuración de las formas de vida y organización en el hogar. Los hogares extendidos aumentaron en zonas urbano-marginales, como medio para ahorrar en vivienda y tener un mayor número de personas con capacidad para aportar un ingreso al hogar, o porque los nuevos hogares de hijos o hijas no pueden independizarse. Según Moser (1990), las parejas jóvenes tienen menos probabilidad que hace diez años de abandonar el hogar familiar por dos razones: los hogares populares dependen más de los ingresos adicionales de otros miembros de la familia, y no existe incentivos para repetir invasiones, debido a que en el actual escenario, las entidades públicas no cuentan con recursos para extender los servicios a los nuevos asentamientos.

Otro cambio importante dentro del hogar en los últimos años, es el número creciente de hogares con jefatura femenina, ya sea porque han sido abandonadas definitivamente por sus cónyuges, o porque los hombres han emigrado en busca de ingresos para la familia. En este último caso, es frecuente que los hombres establezcan nuevas relaciones de pareja, lo cual ha incidido significativamente en la desestructuración de las familias, y en el incremento de la violencia doméstica.

Entre los cambios más importantes en la esfera familiar está la nueva división del trabajo en los hogares, en especial en los del área rural, donde se ha trasladado buena parte de la responsabilidad del trabajo agrícola y pastoril a las mujeres y los niños, mientras los hombres salen a las áreas urbanas cercanas en busca de ingresos monetarios para adquirir los insumos para la pequeña producción agrícola y/o artesanal, y para la adquisición de los bienes no agrícolas que la familia consume. En las áreas urbanas en cambio, las mujeres se han integrado al mercado de trabajo informal. Esto ha modificado las relaciones familiares, con un alto costo para la reproducción familiar, estos costos no cuantificables, tienen profunda trascendencia para la reproducción generacional de la sociedad y un gran significado en términos del desarrollo humano.

CAPITULO 5

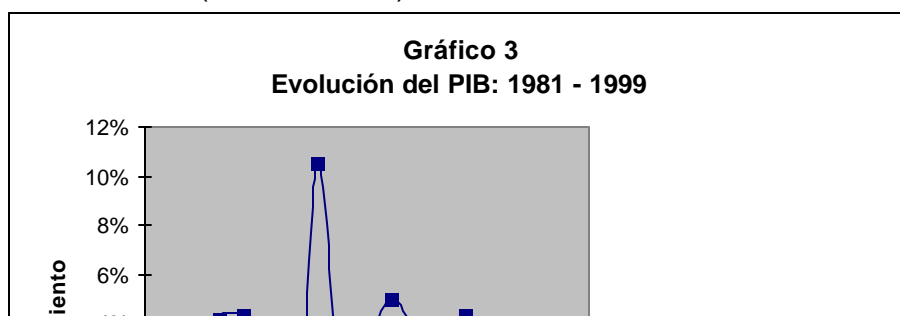
PRINCIPALES TENDENCIAS DE CAMBIO EN LA PRODUCCION Y EL EMPLEO DURANTE EL PERIODO 1982-1998

En este capítulo se revisan las principales tendencias sobre la evolución de la producción y el empleo en el Ecuador en sus tendencias globales y a nivel sectorial, como antecedente y marco de referencia para la aproximación a los posibles efectos del ajuste sobre el crecimiento económico durante el período 1982-1998. Contiene dos partes: la primera describe el comportamiento de la producción por sectores de actividad desde 1980 hasta la actualidad. En la segunda parte se examinan, las grandes tendencias de la evolución del empleo y algunas de sus implicaciones sobre la población.

5.1. Evolución global de la producción

Como se observa en el gráfico siguiente, el crecimiento de la producción en el período 1980 - 1999, ha sido moderado y errático, el PIB creció a un ritmo promedio anual de apenas un 2.1%, con un rango de variación que fue desde un mínimo de -6% en 1987 hasta un máximo de 10.5% en 1988. De su trayectoria, tres puntos resaltan por su variación negativa: 1982-83 (-2.8%), 1986-87 (-6%) y 1998-99 (-4%), cuyos niveles de producción están influenciados por el entorno económico desfavorable derivado de los choques internos y externos experimentados en aquellos años: la crisis de deuda externa y Fenómeno del Niño (1982-83), la caída del precio del petróleo y el terremoto que interrumpió las exportaciones de petróleo (1986-87). Finalmente, durante 1997-98, Ecuador soportó los efectos adversos de la crisis asiática (efectos negativos en la percepción de los inversionistas sobre las economías emergentes), la caída de los precios petroleros, los graves daños causados nuevamente por el fenómeno de El Niño en la producción e infraestructura y la inestabilidad política que ha demorado la aplicación de decisiones correctivas oportunas. Actualmente, el nivel de producto estimado para 1999 es de US\$ 19.182 millones de dólares, nivel que es inferior al registrado en los dos años inmediatamente anteriores (alrededor de US\$ 20.000 millones).

La inestabilidad del crecimiento económico es otro signo distintivo de este período, el cual puede visualizarse en el gráfico siguiente. El magro crecimiento registrado durante los ochenta (2.1%, promedio anual) contrasta con el crecimiento registrado durante los años de bonanza petrolera (de un 9,3% promedio anual entre 1972 y 1980). En la presente década por su parte, la actividad económica ecuatoriana experimentó una ligera recuperación, el PIB real anual creció a un 2,6%, estas cifras (especialmente del primer quinquenio) indican un comportamiento de la producción más dinámico que el registrado durante los ochenta (ver cuadro 16).



En virtud del todavía alto crecimiento de la población (2,2% anual), el incremento promedio anual de la producción en términos per cápita, resulta negativo en el período: (-0.35%). Lo que esto ha significado puede visualizarse notando que el PIB per cápita en 1981, año anterior al inicio del ajuste, fue del orden de US\$ 1.654 dólares, nivel que fue reduciéndose paulatinamente hasta llegar a su nivel más bajo de US\$ 1466 en 1987, sólo en 1995 logró equipararse al nivel del inicio del ajuste, cuando registró un nivel de US\$ 1.655 (catorce años más tarde). Para 1999, el Banco Central del Ecuador estimó un PIB per cápita de US\$ 1.545, nivel que representa un descenso significativo en comparación con el promedio del último quinquenio de US\$ 1.636 (ver cuadro 17).

5.2.1. Modificaciones en la estructura productiva

Dada la heterogeneidad dentro del aparato productivo nacional, cabe aquí una diferenciación entre los distintos sectores de la producción en virtud de las importantes modificaciones a nivel sectorial (ver cuadros 16 y 18). La **industria manufacturera** ha experimentado un crecimiento moderado pero sostenido: el promedio anual de crecimiento durante el período 1980-99 es de 3.3%, nivel que es superior al crecimiento general de la economía (2.1%); en 1980, la industria manufacturera, excluida la refinación de petróleo, representaba un 18% del PIB, en 1999 su participación se ha incrementado al 21%, denotándose que en todo el período, con ligeras variaciones, la tendencia fue siempre creciente; excepto años puntuales (1987, 90 y 91), la preponderancia de la producción industrial en el total de la producción se mantuvo.

Cabe sin embargo diferenciar los ritmos de crecimiento en los ochenta y en la presente década: en el primer caso la producción manufacturera creció al 4.4% promedio anual, ya que si bien se redujeron, aún subsistían buena parte de los incentivos a la producción industrial de la estrategia proteccionista de los 70'. En la presente década en cambio, la

tasa de variación es negativa (-0.5%), los efectos rezagados de la eliminación sistemática de los subsidios, excensiones y transferencias a la producción que los programas de ajuste imprimieron durante los ochenta se manifestaron, a lo cual se suman otros factores del escenario económico anotados en el capítulo dos.

En segundo lugar, vale destacar el comportamiento del sector **Petróleo y minas**, no sólo por su aporte al producto, sino por su rol en la generación de recursos para financiar los gastos públicos internos y las obligaciones externas del país. Pese a que en estos últimos 20 años, el dinamismo del sector fue menor al registrado en la década del boom petrolero, entre 1980-1999 el PIB petrolero creció al 2.6% promedio anual. Este sector es el que mayores modificaciones han experimentado durante el proceso de ajuste: durante los ochenta creció a una tasa promedio anual del 5.6% y en la composición del producto representó el 12%; durante los noventa su crecimiento promedio anual fue del orden del 2.6% y su participación bajó al 10%. Mientras en 1982 la importancia relativa de la producción petrolera fue del 12.2%, para 1999 ésta ha descendido al 7.5%; lo cual indica la pérdida de relevancia del sector en la economía, especialmente a partir de 1993, año a partir del cual, sistemáticamente va descendiendo el PIB petrolero.

La **producción agrícola** (incluida: caza, silvicultura y pesca); si bien tanto en 1980 como en 1999 representó un 12% del PIB, su comportamiento en el período también refleja una fase de crecimiento moderado (2.4% promedio anual). De la tendencia general es ilustrativo distinguir la trayectoria durante los ochenta, década en que este sector logró una recuperación importante (creció al 3.7% promedio anual) a pesar del comportamiento general de la economía (2.1%); con lo cual el sector consiguió compensar el retroceso la era de protección industrial en que fue el perdedor de la llamada enfermedad holandesa (Jácome, 1989). No obstante lo anterior, cabe diferenciar que la producción agrícola ha tenido un desarrollo contradictorio: de una parte, está la agricultura campesina tradicional sin recursos para dinamizarse y niveles de rentabilidad marginales. De otra parte, está la agricultura empresarial relativamente modernizada y dinámica, con capacidad de inversión, y altos márgenes de rentabilidad y en consecuencia, poseen mejores condiciones para enfrentar el encarecimiento de los costos de producción. Desde mediados de los ochenta vale destacar la expansión de la producción camaronera y de otros productos agrícolas no tradicionales que iniciaron su crecimiento dinámico.

En contraste, durante los noventa la producción agrícola sufrió un marcado deterioro, la tasa promedió anual de crecimiento entre 1990-99 descendió al 1.4%, muy por debajo de la tendencia general de la economía (2.6%); indicador éste del grado en que la producción agrícola especialmente para el mercado interno y la agricultura orientada a la exportación va perdiendo dinamismo en el último quinquenio de la presente década.

Dos sectores de la economía han tenido un desempeño dinámico: **Comercio al por mayor y menor y Transporte**, tanto en los ochenta como en los noventa crecieron a niveles superiores al promedio general de la economía (2.1%): Comercio lo hizo al 3,9% de crecimiento promedio anual y Transporte al 3.6%. El dinamismo de estos sectores se explica por el proceso de tercerización experimentado en la economía, en las dos

últimas décadas es evidente la importante propagación de establecimientos de comercio al por mayor y menor, es notoria la aparición de un sin número de centros comerciales modernos, la expansión de las grandes cadenas de supermercados y tiendas de lujo en las principales ciudades del país, al igual que la proliferación de los pequeños negocios informales, dando paso a la expansión del llamado sector informal de la economía. Nótese sin embargo, la disminución en el ritmo de crecimiento de este sector en la presente década.

Los sectores afectados son: Electricidad, gas y agua, Servicios Gubernamentales y Construcción; tanto en los años ochenta como en la presente década, sus tasas de variación promedio anual del período fueron negativas. De éstos, el más afectado es **Electricidad, gas y agua**, la tasa de variación anual del período 1980-99 es de -28%, siendo más recesivo el comportamiento en los noventa (-176%), que en los ochenta (-11.5%); también su importancia relativa en la composición del producto pasó de 0.8% a 0.3%. Esta dinámica entre otros, tiene relación con dos factores, las frecuentes sequías que paralizaron las plantas hidroeléctricas y la política de desinversión pública en este sector, no obstante el incremento de la demanda.

El segundo sector gravemente afectado es **Construcción**, la tasa de variación en los ochenta fue de -1.8% promedio anual, en tanto en los noventa registró -5.6%, el deterioro del sector también se refleja en su pérdida de participación en el producto total, de 7.4% en 1980 bajó a 4.8% en 1999. Estas variaciones podrían estar relacionadas con la política de eliminación de subsidios para la vivienda, el encarecimiento de los insumos y la pérdida de capacidad de ahorro (inversión) de las familias. En este período se eliminaron los programas de vivienda de interés social auspiciados por el Estado, los créditos preferenciales, los préstamos hipotecarios para vivienda que antes otorgaba el IESS a sus afiliados, se elevaron las tasas de interés bancarias y los costos de los insumos para la construcción.

Servicios Gubernamentales sociales y personales, tanto en los ochenta como en los noventa registro tasas de variación promedio anual negativas, -2.4% en el primer caso y -3.5% en el segundo caso; su importancia relativa descendió en casi tres puntos porcentuales entre 1980 y 1999 (de 14.7% a 11.9%). Lo anterior obedece a la política de reducción de la inversión pública practicado en los últimos 17 años, los gastos destinados a inversiones públicas se deprimieron sistemáticamente: en 1980 los gastos de capital representaban el 9.5% del PIB, para 1996 éstos bajaron al 6% del PIB. Ante la inflexibilidad en el manejo de los gastos públicos corrientes (salarios e intereses de la deuda), los gobiernos han acudido a la contracción de la inversión pública para ajustarse a las metas de estabilización macroeconómica.

Por último, **Servicios financieros** es un sector que se deteriora significativamente en los ochenta (su tasa de variación promedio anual es de -4.8%), por los problemas de endeudamiento externo del sector privado y la crisis financiera internacional y el proceso de conversión de deuda (privada en pública). Sin embargo, en los noventa observó una rápida e importante recuperación, entre 1990-99 el sector creció a un promedio anual del

4% (sólo para el año 1998-99 se estima una variación del -4.6%), y su importancia en el producto pasó de 4.3% a 5.6%³¹.

En suma, de la evolución comparativa de los principales sectores que aportan al producto nacional, se concluye que la composición del producto ha sufrido algunas modificaciones entre 1980 y 1999, tres sectores perdieron preponderancia, dos ganaron y dos mantuvieron su posición. En el primer caso se encuentran: Servicios gubernamentales, Petróleo y Servicios Financieros, que pierden importancia relativa en el producto total, Servicios gubernamentales que en 1980 tenía el segundo lugar de importancia con 14.6% (igual que comercio) para 1999, ocupa el cuarto lugar (con 11.9%), Petróleo pierde su tercera posición de 1980, para ubicarse en el sexto lugar en orden de importancia de aporte al producto global en 1999 (de 12.2% a 7.5%); finalmente, los Servicios financieros perdieron participación, al pasar de la quinta a la séptima posición (8.6% a 5.6%). Los sectores que ganaron preponderancia son agricultura y transporte; el PIB agrícola pasó de la cuarta a la tercera posición (con 12.1% en 1980 y 12.6% en 1999) y el sector transporte pasó de la sexta a la quinta posición (con 7.9% y 9.4% respectivamente). Finalmente, tanto al inicio como al final del período, la manufactura y el comercio mantuvieron su preponderancia e inclusive aumentaron su participación (de 17.7% a 21.1% el PIB industrial y de 14.6% a 19.5% el comercio). (ver cuadro 18)

Con relación a la dinámica de crecimiento, al comparar los ritmos registrados en los ochenta frente a los noventa, encontramos que los sectores que crecieron, perdieron dinamismo durante los noventa registrando tasas de crecimiento inclusive inferiores al promedio general de la economía (este es el caso de la agricultura, comercio y transporte); otros sectores revierten su tendencia (entre estos están la manufactura que se deterioró y servicios financieros que se recuperó); finalmente están los sectores que magnifican sus niveles de variación negativa (electricidad, Construcción y servicios gubernamentales). En definitiva, el comportamiento de los noventa refleja una fuerte desaceleración en el ritmo de crecimiento de unos sectores y deterioro de otro (ver cuadro 16).

5.3. Transformaciones en el funcionamiento del mercado laboral

La información estadística disponible sobre el funcionamiento del mercado laboral no permite efectuar un análisis de largo plazo distinguiendo el empleo rural del urbano a nivel nacional. Sólo permite el análisis de las tendencias del empleo urbano en los últimos 10 años (1987-97), y algunas aproximaciones al empleo rural. A partir de ésta y de algunos trabajos recientes se desprenden los siguientes elementos:

5.3.1. Tendencias de cambio en las características del empleo rural

De la revisión del comportamiento de la PEA en la agricultura, se observa la pérdida de la importancia relativa del empleo en el sector agropecuario desde 1974. De un 47% que significaba en ese entonces, pasó a 27.8% en 1996. Situación que según un estudio

³¹ . Detalles sobre este aspecto fueron presentados en el Capítulo tres de este Informe.

reciente, tiene que ver con la crisis de la economía campesina y la dinámica de la agricultura para el mercado interno, a lo cual se suman los procesos de modernización empresarial en la agricultura orientada a la exportación (E. Pita y otros, 1997).

No existe información comparable que permita analizar la evolución en la segmentación laboral rural, sin embargo, las estimaciones de subempleo disponibles sugieren esta conclusión. Así, las estimaciones de R.Vos (1987) establecieron que en 1982 el 60% de la PEA articulada a la agricultura operaba en condiciones de subutilización de la mano de obra, en tanto que según la encuesta nacional de empleo rural (INEM, 1990) el 85% de los ocupados en el sector rural son trabajadores por cuenta propia.

No obstante la pérdida de participación de la PEA en la agricultura, entre 1982-1990, según los censos de población el empleo en la agricultura creció a una tasa promedio anual del 3.5%, tendencia que es congruente con el dinamismo de la producción agrícola anotado en páginas anteriores (3.7%). Cabe resaltar que mientras en 1982 el empleo no agrícola representaba el 36.4%, para 1990 se había incrementado al 37.3%, entre los factores que explican esta transformación: la intensificación de las relaciones urbano-rurales, el desarrollo de las actividades y comerciales y la localización de ciertas industrias en áreas circundantes a las ciudades (Ibídem).

Entre los años 1990-1996, se estima que el empleo en el sector primario ha crecido al 3.5% anual, pero dentro del sector lo que aumenta no son tanto los ocupados en el sector agropecuario, sino el empleo rural asalariado no agrícola. Al parecer, en las áreas rurales el patrón ocupacional ha adquirido un nuevo matiz, bajo el cual, el empleo agrícola no es el único referente de la articulación laboral como en el pasado. Durante la última década, los miembros de las familias propietarias de pequeñas parcelas tienen más de una ocupación: los hombres combinan las actividades agropecuarias con actividades extra-agrícolas, entre ellas, el ingreso proveniente de la fuerza de trabajo emigrante a zonas urbanas cercanas, donde laboran como peones de la construcción o en otras ocupaciones informales. Mujeres y niños se encargan de las tareas agropecuarias y ganaderas, las cuales a su vez combinan con labores artesanales.

Ahora hay más mujeres que hace veinte años desarrollando actividades generadoras de recursos monetarios (y no monetarios), su tasa global de participación tanto en áreas urbanas como rurales, pese a estar subrepresentadas por la ausencia de una adecuada medición³², casi se duplicó entre 1982 y 1990 (pasó de 17.3% a 31.8%), denotándose que el crecimiento fue mayor en las áreas rurales que en las urbanas.

³². El problema principal de la medición de la actividad económica femenina estriba en las definiciones censales utilizadas en torno al trabajo, actividades remuneradas, quehaceres en el hogar, etc. que responden a estereotipos que permiten captar sólo una fracción del trabajo que las mujeres realmente realizan. Por el hecho de que las mujeres por lo general se encuentran vinculadas al aparato productivo bajo formas no tradicionales, o por desarrollar actividades que socialmente no se consideran económicas y no están reguladas por el mercado "formal" se agrupa bajo el acápito de "inactivas" a una proporción muy significativa de mujeres pese a que desarrollan actividades socialmente productivas. (Naranjo, 1992).

5.3.2. Cambios en el empleo urbano

Si bien la población ocupada urbana creció a un promedio del 5.3% anual entre 1988-97, la tasa de ocupación bruta en el sector urbano ha permanecido relativamente estable (ha girado alrededor del 51%), destacándose tres ramas por su dinamismo e importante capacidad de absorción de la mano de obra. En promedio durante el período, Comercio fue la actividad que mayor población ocupada absorbió (28.8% del total) y tuvo una expansión en su población ocupada del 7% anual; le sigue Servicios comunales y sociales con el 23.8% (la población ocupada creció al 5%) y en tercer lugar están los ocupados en la industria manufacturera, cuya importancia relativa es de 16.4% (se expandió la población ocupada al 3.4% anual). Del total de ocupados en el área urbana, alrededor de 44% están vinculados al sector moderno, 43% al sector informal, 6.8% a actividades agrícolas y 5.7% al servicio doméstico. Cabe resaltar, el importante dinamismo de los ocupados del área urbana en la agricultura, éstos se expandieron al 6.6% (ver cuadros 20). De los cambios anotados es importante distinguir las diferencias por sectores.

a). Cambios en el sector moderno

Entre 1988-1997, la población ocupada en el sector moderno (formal) del comercio, los servicios financieros, la industria manufacturera y la construcción, registraron un importante dinamismo: el promedio anual de crecimiento durante el período fue de 13.2%, 5.9%, 4.2% y 3.1% respectivamente. En contraste, los sectores recesivos fueron minas y canteras (-10.5%), electricidad (-9.6%) y transporte y comunicaciones (-2.4%). Este comportamiento es congruente con la evolución de la producción en estos sectores (excepto la construcción y transporte en que las tendencias de la producción fueron inversas a las del empleo). También se resalta la pérdida de preponderancia del empleo manufacturero (de 8.4% bajó a 7.8%) y la mayor participación lograda por el empleo en actividades de comercio (de 5.7 a 8.4%) en el total de ocupados del sector urbano (ver cuadros 20)

El análisis de la evolución del empleo urbano por segmentos muestra que durante el período 1990-96, el crecimiento del empleo informal (4.6% anual) fue superior al empleo formal (3.5%), no obstante el significativo incremento del empleo formal privado (5.1%). Estos cambios implicaron la incorporación de 235.253 nuevos trabajadores en el primer caso y 293.767 miembros en el segundo caso (cuadros 19 y 19-A). Los trabajadores de las PYMES y grandes empresas representan el grupo más numeroso dentro de los asalariados; y no obstante la desaceleración en el ritmo de crecimiento global de la economía, este grupo de ocupados creció al 4.2% anual en promedio durante el período. También las microempresas formales, asalariados de microempresas formales y profesionales autónomos se robustecen en este período, al pasar del 13.3% del empleo formal privado en 1990 al 19.1% en 1996, lo anterior sugiere una mayor formalización de las microempresas (E. Pita y otros, 1997).

El empleo público por su parte se contrae en el período a razón de -02%, promedio anual, especialmente en la coyuntura 1991-94, reflejando las consecuencias de la política de reducción del aparato del Estado; no obstante, a partir de 1995 el empleo público tiende a recuperarse, especialmente como mecanismo de contrapartida a compromisos políticos (cuadro 19).

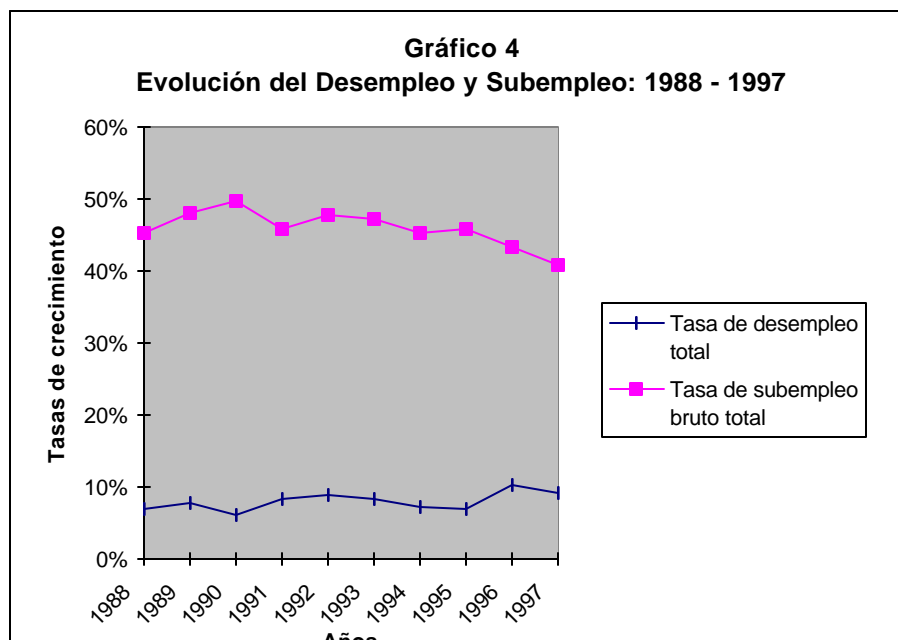
5. 3.3. Modificaciones del empleo en sectores de baja productividad y desempleo

Dinámica del empleo informal

Las actividades económicas que han mostrado un mayor dinamismo son aquellas vinculadas a la economía informal, la población ocupada en el SIU creció a una tasa anual promedio del orden del 4.6% (expansión similar al ritmo de crecimiento de la PEA); la expansión de este abultado segmento de la población activa, refleja la pérdida de dinamismo de las actividades modernas de la economía y su incapacidad para generar nuevas plazas de trabajo, de ahí que la importancia relativa de los ocupados en este sector respecto del total ha ido perdiendo preponderancia (de 47% a alrededor del 44%). En su lugar, las microempresas y los trabajadores independientes vinculados a la economía informal han ganado una ligera importancia (de 41% a 43%), siendo su importancia relativamente similar a la del sector moderno (cuadro 19).

El segmento más significativo del empleo informal se concentra en el trabajo independiente, de los cuales sobresalen los trabajadores por cuenta propia. Según E. Pita, el empleo informal independiente ocupa un rol anticíclico con relación a la evolución de la economía. En las coyunturas de agudización de la crisis económica y/o política como 1992 y 1995 éste es el que más crece (al 12%); sin embargo en los últimos años parece no registrarse esta dinámica, por ejemplo en 1996 no solamente que se contrae el empleo en el sector formal privado y en el conjunto del sector informal, sino que también cae el empleo independiente. Lo cual sugiere que en las actuales condiciones las actividades de la economía informal están llegando a sus niveles de saturación.

Dinámica del desempleo



Como se observa en el gráfico anterior, la tasa de desempleo abierto aumentó del 7.0% de la PEA urbana en 1988 al 9.3% en 1997, denotándose que esta afectó más a las mujeres que a los hombres. Por otra parte, en este período, a diferencia de las etapas anteriores, el cambio ocurrido en la composición histórica del desempleo tiene al menos tres rasgos característicos: la desocupación afecta en mayor medida a la población joven, a población medianamente educada y a la población primaria: entre 1990-96 el desempleo en la juventud creció a una tasa anual promedio del 17% y del conjunto de desempleados, el 52% correspondió a personas que tenían instrucción secundaria y un 22% de individuos con instrucción superior. Igualmente, éste no solo afectó a la mano de obra secundaria (sobre todo mujeres y jóvenes), sino que su incidencia se ha manifestado en la población primaria. Al revisar las cifras de la población que ha quedado sin empleo en el transcurso del período en referencia: el peso relativo de los cesante dentro del total de desocupados pasó de 48% a 62% (Ibídem).

CAPITULO 6

REFLECCIONES EN TORNO A LA FUERZA DE LAS CONSIDERACIONES ECONOMICAS EN LOS DISEÑOS DE POLITICA ECONOMICA

En los capítulos anteriores, se describió el conjunto de medidas de política económica adoptadas y la evolución de indicadores claves del desarrollo social, la producción y el empleo en el mismo período, sin considerar los actores, el marco institucional, ni el contexto nacional e internacional en el cual se tomaron las decisiones y se aplicaron dichas políticas. Sin embargo, es necesario contextualizar la aplicación de las medidas para una mejor comprensión de la lógica del proceso de reforma estructural llevado en el Ecuador, de sus resultados y sus causas; aspectos sobre los cuales nos ocupamos en este capítulo a manera de conclusión.

6.1. Principales factores y actores que influyeron en la adopción de los instrumentos de política económica y sus resultados.

El análisis de los factores y actores que hicieron que prevalezca la lógica de los instrumentos de política anotados en los capítulos dos y tres, es relevante para establecer la fuerza de las consideraciones económicas en los diseños de política, como antecedente del marco referencial que oriente el estudio de los posibles impactos generados por estas políticas. Durante el período de ajuste, el país enfrentó una sucesión de acontecimientos internos y externos, de naturaleza económica y extra-económica que desestabilizaron la actividad económica, interfirieron en la aplicación de la política y condicionaron sus resultados; éstos comprenden:

6.1.1. Factores de orden interno

a). Desequilibrios macroeconómicos de orden coyuntural: los programas de ajuste se aplicaron generalmente, cuando la economía atravesaba ciclos recesivos marcados, como se detalla en el Capítulo 2, las reorientaciones en la política estuvieron condicionadas por al menos un importante desequilibrio macroeconómico (del sector externo, fiscal o de precios). Este fenómeno ha coincidido con los cambios introducidos en la naturaleza de los instrumentos durante todo el período examinado.

b). Desastres naturales: en cuatro ocasiones el país enfrentó; los estragos del fenómeno de El Niño en 1982-83 (y en 1997-98); un terremoto en 1987 que interrumpió durante varios meses la producción y exportación de petróleo; en 1993, el derrumbe de la Josefina en el sur del país que, entre otras consecuencias, afectó seriamente al complejo hidroeléctrico más importante del país (Paute) que, sumado a un estiaje severo, contribuyó a precipitar una prolongada crisis energética en 1995 y las condiciones climáticas adversas de los últimos años que determinaron un insuficiente abastecimiento

de agua a dicha central hidroeléctrica, traduciéndose en racionamientos de electricidad que hasta la fecha afectan a la actividad económica.

c). A lo anterior se suma un estilo político confrontacional: caracterizado por la poca capacidad para estructurar acuerdos que permitieran impulsar políticas de largo plazo. Varios trabajos³³, argumentan que el contexto institucional y político es crucial en la trayectoria de las reformas económicas aplicadas durante los 80' en Ecuador. Las relaciones entre líderes políticos, partidos políticos, y grupos económicos de interés, generan un ambiente donde la resistencia y oposición al liderazgo político es la constante. En consecuencia, prácticamente todas las iniciativas políticas se vieron afectadas por niveles altos de confrontación, que redujeron considerablemente el ritmo y limitaron el éxito de la política económica (Grindle, 1992). En los años noventa, esta dinámica lejos de superarse, parecería haberse agudizado.

d). Una institucionalidad económica muchas veces disfuncional: a la cual se ha sumado una institucionalidad jurídica, constitucional y política, que ha entorpecido los acuerdos y favorecido los enfrentamientos. La facultad conferida al Congreso para juzgar políticamente y destituir a Ministros de Estado, su excesiva injerencia en la aprobación del presupuesto del Estado, el mecanismo político partidista para la elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, o la dependencia política y corporativa de la hasta hace poco Junta Monetaria, son algunos ejemplos de cómo aspectos importantes de la institucionalidad jurídica instaurada a partir de 1980 conspiraron contra la estabilidad política y económica del país (F. Pareja, 1999).

Según Thoumi (1992), el entorno económico ecuatoriano se caracteriza por la prevalencia de instituciones mercantilistas que consagran privilegios históricamente adquiridos por las elites económicas internas. Las estructuras del poder político y económico están ligadas, frecuentemente, a los miembros de conglomerados económicos poderosos; este factor, condiciona la economía política del país y se convierte en un gran obstáculo para emprender reformas sustantivas. En Ecuador, a diferencia de la mayoría de países, es aceptable que un oficial del gobierno esté estrechamente ligado a un grupo de interés. Lo cual en otros países sería un claro ejemplo de conflicto de intereses, no así en Ecuador. El autor argumenta que los cambios de políticas son difíciles de sostener en el Ecuador, dado que cualquier intento de reforma política encuentra fuerte oposición organizada de los grupos de poder, para hacer fracasar o terminar tales propuestas. No es de extrañar que políticas que estaban orientadas a cambios sustanciales en la distribución de los ingresos hayan fracasado.

e). Escasa capacidad de influencia de la población en las decisiones: contrariamente a lo que ocurre con los grupos económicos, la participación política de la población en Ecuador es de tipo formal, ésta sólo se limita a dar el voto (obligatorio) en contiendas electorales, donde su "libertad" de decisión está restringida por campañas publicitarias

³³. Véase: Merilee S. Grindle (1992), Grindle and Thoumi (1992), y Thoumi (1990), Conagham (1989), y Mills (1984).

de tipo comercial. Si bien, frente a los distintos paquetes de medidas económicas, se han dado protestas por parte de trabajadores urbanos y estudiantes; o reacciones de la burocracia frente a la reducción del tamaño del sector público. Esta oposición no ha tenido efectos sobre las decisiones de política, pues no existen los mecanismos para ello.

f). La pérdida de credibilidad en los sistemas de representación política formales, en general y en las autoridades de turno, ha restado capacidad de acción a los gobiernos. Información comparativa sobre niveles de legitimidad política en varios países Latinoamericanos, presentada en la Revista Cambio 16, ratifica la tesis de bajos niveles de credibilidad democrática y altos niveles de desencanto (Verdesoto, 1994).

6.1.2. Factores de orden externo:

a). La influencia de los choques externos de naturaleza económica: durante el período de ajuste resaltan: la restricción de los flujos de recursos externos e incremento de las tasas de interés internacionales (1982), caída de los precios del petróleo (1981, 1986, 1989, 1993, 1994, 1997 y 1998) y las crisis financieras internacionales que ejercen efectos negativos sobre la percepción de los inversionistas sobre las economías emergentes (la crisis mexicana 1995; la crisis asiática, 1998 y la crisis Rusa, entre las más recientes).

Si bien no como choque externo, es importante considerar como condicionante externa importante de los programas de ajuste, las exigencias de los esquemas de negociación y reestructuración de la deuda externa (1983, 1987, 1989, 1993, 1994, 1997, 1999), ya que ésta es la principal condicionante de la economía ecuatoriana. Cabe considerar en este punto, los procesos de fuga de capitales.

b). A estos acontecimientos hay que sumar la permanente tensión diplomática y militar con el Perú que, en dos ocasiones durante el período de estudio derivó en conflictos bélicos abiertos (1981 y 1995). El costo de estos enfrentamientos no sólo se ha traducido en destrucción, sino también en el alto precio de mantener y renovar periódicamente un equipamiento bélico disuasivo, y los efectos perniciosos que una situación de esta naturaleza necesariamente ha ocasionado sobre la actividad económica del país.

6.1.3. Desacuerdos técnicos presentes

Otro importante problema en el diseño y aplicación de los paquetes de política, es el **prejuicio subyacente** en los actores sociales, así como en quienes los formulan. En general, en el contexto nacional, las apreciaciones sobre la definición de objetivos y el carácter de su instrumentación están sesgadas por un manejo "político", o por una carga ideológica. Lo cual imprime dificultades para su aprobación y ejecución. Actualmente los teóricos difieren sobre los problemas económicos técnicos fundamentales; lo cual constituye un problema serio para diseñadores y encargados de operacionalizar la política económica. Ante la magnitud de los desacuerdos técnicos presentes, no es posible hablar con autoridad sobre los problemas económicos técnicos. Lo que dificulta aún más lograr consensos o acuerdos al rededor de determinado paquete de medidas.

6.2 Restricciones en los grados de libertad de los gobiernos para el diseño y aplicación de la política económica

Los factores anotados han conspirado contra la eficacia de la política económica, contra la estabilidad y el crecimiento económicos, así como contra la gobernabilidad democrática del país. Al examinar los resultados de las reformas impulsadas en el país, es necesario tener presente las restricciones en los grados de libertad que tienen los gobiernos, las políticas operacionales de los gobiernos son por definición un asunto político, estas deben compatibilizar la racionalidad económica con objetivos extra-económicos (tales como, ser portadoras de convicción, lograr consenso político y tomar en cuenta la atmósfera burocrática dentro de la cual surgen los problemas que tienen que ser tratados), aspectos que en el caso ecuatoriano no han sido factibles de compatibilizar.

VII. BIBLIOGRAFÍA Y OTRAS FUENTES UTILIZADAS

- Análisis Semanal: Año XXIX: No. 02 de enero 14 de 1999; No.03 de enero 25 de 1999; No. 6 de febrero 17 de 1999; No. 8 de marzo 5 de 1999; No.12 de marzo 26 de 1999; No 16 de abril 28 de 1999;No 17,de mayo 3 de 1999; No 22de junio 7 de 1999.
- Arízaga, Alfredo: " El Sistema Financiero Ecuatoriano frente al Reto de la Modernización del Estado", en El Reto del Desarrollo, Editorial Orión, Quito. 1996
- Banco Central del Ecuador. Información Estadística Mensual. No 1776. Abril. 1999 Quito.
- Banco Central del Ecuador: Índice sobre las principales disposiciones sobre la Legislación económica del país (INFOIURE): primer trimestre. 1994 hasta cuarto trimestre 1998. (Varios números). Quito. 1998
- Banco Central del Ecuador. Información estadística Mensual. No 1774. Junio. 1997 Quito.
- Banco Central del Ecuador, Cuentas Nacionales del Ecuador 1969-1995 , No. 18. 1996 Quito.
- Banco central del Ecuador: Cuadernos de Trabajo, No.111, Política Cambiaria en el Ecuador 1980-1995, Septiembre. Quito. 1996
- Banco Central del Ecuador: Base de Datos de la Unidad de Investigaciones Económicas sobre Gasto de las Administraciones Públicas. 1995
- Banco Central del Ecuador. Índice de las Principales Disposiciones Económicas Ecuatorianas. INFOIURE Volumen 1, No. 1. Quito. 1994
- Banco Central del Ecuador. Información Estadística Mensual No.1709. Julio. 1994 Quito.
- Banco Central del Ecuador (1985): Cuestiones Económicas, Número 12,Julio. 1985 Quito.
- Banco Interamericano de Desarrollo. Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 1996: Tema Especial: Cómo Organizar con Exito los Servicios Sociales. Noviembre. Washington D.C. 1996
- Banco Interamericano de Desarrollo. Proyecto Económico y Social en América Latina- Informe. Washington: BID. 1996
- Banco Interamericano de Desarrollo. Reforma Social Y Pobreza. Washington: BID. 1994
- Banco Mundial: Informe para el Desarrollo Mundial 1996:" De la Planificación Centralizada a la Economía de Mercado". Washington, D.C. 1996
- Barreiros, L., Kouwenaar, A., Teekens, R., y Vos, R. Ecuador: Teoría y Diseño de Políticas para la Satisfacción de las Necesidades Básicas. La Haya: Instituto de Estudios Sociales. 1987
- Borja, Diego: Reforma Económica y Globalización en la Economía Ecuatoriana, Ponencia presentada al VIII Encuentro de Historia y Realidad Económica y Social del Ecuador y América Latina, Noviembre. Cuenca. 1996
- Calle, E y León B: Distribución del Crédito del Banco Central a la Banca Privada y

- 1999 sus Efectos en la Economía: 1984-1988, Universidad de Cuenca, Facultad de Ciencias Económicas , Tesis de Graduación, Cuenca.
- Cardoso, Eliana. " Problemas Bancarios en América Latina: lecciones para el Ecuador en Ecuador: Políticas Macroeconómicas, Siglo XXI, Dirección General de Estudios del Banco Central del Ecuador. Quito.
- 1998
- Carrasco, Carlos: Ecuador y el Consenso de Washington, La Hora Neoliberal. Ecuador. Cuenca.
- 1998
- CONAM: Informe de Actividades, Varios números 1995-1997. 1997
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe: Panorama Social de América Latina (1996). EE.UU. Febrero.CEPAL.
- 1997
- Cornia, G.A. Macroeconomic Policy, Poverty Alleviation and Long-Term Development: Latin America in the 1990. Innocenti Occasional Papers. Economic Policy Series, Number 40. Florence: UNICEF.
- 1994
- Corporación de Estudios para el Desarrollo. Gobernabilidad Durante la Crisis y Políticas de Ajuste, Documento de trabajo No 6. Quito. CORDES
- 1998
- Corporación de Estudios para el Desarrollo: ECUADOR: Coyuntura 1993- Primer Semestre- Apunte Técnico No. 20. Abril. Quito. CORDES.
- 1993
- Corporación de Estudios para el Desarrollo. ECUADOR: Coyuntura 1991-1992. Apunte Técnico No. 18. Agosto. Quito. CORDES .
- 1992
- Corporación de Estudios para el Desarrollo: ECUADOR: La nueva Política Económica. Apunte Técnico.No 19. Septiembre. Quito. CORDES.
- 1992
- Corporación de Estudios para el Desarrollo. Resultados Económicos de 1986 y Perspectivas de 1987. Apunte Técnico N0. 9. Mayo. Quito. CORDES
- 1987
- Corporación de Estudios para el Desarrollo. Coyuntura Económica Ecuatoriana 1985-1986. Apunte Técnico No. 5. Quito: CORDES
- 1986
- Corporación de Estudios para el Desarrollo. El Sector Agropecuario. Apunte Técnico No. 3. Quito: CORDES.
- 1985
- Consejo Nacional de Desarrollo. ECUADOR Estimaciones y Proyecciones de Población 1950- 2010.Marzo. Quito.
- 1993
- De Janvry, A., Sadoulet, E. y Fargeix, A. Adjustment and Equity in Ecuador. Organization for Economic Co-Operation and Development. Paris: OECD.
- 1991
- Díaz, A, Parejo, J y Sáiz R. Política Económica. Mc Graw Hill,España. 1996
- 1996
- Doryan, E. La Agenda del Ajuste y de la Reforma Estructural en Ecuador. Avances y Retos. Alajuela, Costa Rica: INCAE.
- 1991
- Fondo Monetario Internacional: Estadísticas Financieras Internacionales : Anuario. FMI. 1998
- 1998
- Freire, N., Bacallao, J. y Carrasco, F. Desnutrición y Condiciones Socioeconómicas en el Ecuador. Quito: CONADE-UNICEF-OPS-OMS.
- 1992
- Grindle, M. y Kennedy, J.F. El Desafío de Implementar y Sostener la Reforma Económica: Lecciones desde Ecuador. Harvard University. 1992
- 1992
- Fotocopia.
- Instituto Centroamericano de Administración de Empresas. La Agenda de Ajuste y

- 1991 la Reforma Estructural en el Ecuador: Avances y Retos. Alajuela, Costa Rica. Julio . INCAE.
- Instituto Nacional de Empleo. Encuesta Permanente de Hogares. Empleo, 1993 Subempleo, Desempleo. Nacional Urbana 1992. Quito: INEM y Banco Central del Ecuador.
- Instituto Nacional de Empleo. Encuesta Permanente de Hogares. Empleo, 1992 Subempleo, Desempleo. Nacional Urbana 1991. Quito: INEM y Banco Central del Ecuador.
- Instituto Nacional de Empleo. Encuesta Permanente de Hogares. Estacionalidad 1992 del Empleado Rural. Nacional Rural 1990. Quito. INEM, PNUD, OIT, UNICEF y Banco Central del Ecuador.
- Instituto Nacional de Empleo. Encuesta Permanente de Hogares. Empleo, 1991 Subempleo Desempleo. Nacional Urbana 1990. Quito: INEM, Banco Central del Ecuador, PNUD y OIT.
- Instituto Nacional de Empleo. Encuesta Permanente de Hogares. Empleo, 1991 Subempleo, Desempleo. Nacional Rural 1990. Quito: INEM, Banco Central del Ecuador, PNUD y OIT.
- Instituto Nacional de Empleo. Encuesta Permanente de Hogares. Empleo, 1991 Desempleo, Subempleo. Nacional Urbana 1989. Quito: INEM, OIT, PNUD Y Banco Central.
- Instituto Nacional de Empleo. Encuesta Permanente de Hogares. Empleo, 1990 Desempleo, Subempleo. Nacional Urbana 1989. Quito: INEM, PNUD, OIT
- Instituto Nacional de Empleo. Encuesta Permanente de Hogares. Encuesta 1990 Nacional Urbana sobre Empleo, Desempleo, Subempleo, 1988. Quito: INEM y OIT.
- Instituto Nacional de Empleo. Encuesta Permanente de Hogares. Empleo, 1989 Desempleo, Subempleo. Nacional Urbana 1989. Quito: INEM; BCE, PNUD; OIT.
- Instituto Nacional de Empleo. Encuesta Permanente de Hogares. Empleo, 1988 Desempleo, Subempleo. Nacional Urbana 1987. Quito: INEM, PNUD, OIT.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Estadísticas Económicas, Junio. 1998 Quito, INEC.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Encuesta Urbana de Empleo , 1997 Subempleo y Desempleo. Noviembre. Quito. INEC.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Anuarios de Estadísticas Hospitalarias 1997 1982-1997. Quito. INEC.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Anuarios de Recursos y Actividades 1997 de Salud, 1982-1997. Quito. INEC.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Encuesta Urbana de Empleo, 1996 Subempleo y Desempleo. Noviembre. Quito. INEC
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Encuesta de Condiciones de Vida 1995 (Demografía, Educación, Migración y Actividades Económicas) Tomoll, Quito. INEC.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Encuesta Nacional Urbana de

- 1995 Empleo, desempleo y Subempleo. Quito. INEC.
- Instituto Nacional de Estadística y Censo. Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo en el Sector Urbano, a Noviembre de 1993. Quito: INEC. 1994
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Encuesta de Empleo desempleo y Subempleo en el Sector Urbano a Julio de 1993. Quito. INEC. 1994
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. ECUADOR: Proyecciones de Población de las principales ciudades por Provincias, Cantones, Áreas, Sexo y Grupos de Edad período 1990- 2000. Agosto. Quito.
- 1994
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. Encuesta de Hogares. Módulo de Presupuestos Familiares Área Urbana. Septiembre-Octubre-Noviembre 1991. Tomo I, II. Quito: INEC.
- 1993
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Encuesta Nacional Urbana de Empleo, Desempleo y Subempleo. Quito. INEC.
- 1993
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. Anuario de Estadísticas Vitales, Nacimientos y Defunciones. Quito: INEC.
- 1992
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. Estadísticas Vitales. Quito: INEC.
- 1992
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. V Censo de Población 1990. Quito: INEC.
- 1991
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. Anuarios de Estadísticas Hospitalarias, 1982- 1990. Quito: INEC.
- 1990
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. Anuarios de Recursos y Actividades de Salud, 1982- 1990. Quito: INEC.
- 1990
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. IV Censo de Población 1982. Quito: INEC.
- 1983
- ISS- PREALC. Teoría y Diseño de Políticas para la Satisfacción de Necesidades Básicas. Países Bajos.
- 1987
- Jácome, L. Larrea, C y Vos, R. Políticas Macroeconómicas , Distribución y Pobreza en el Ecuador (versión extendida), Diciembre. Quito.
- 1997
- Jácome, L. ¿Tipo de Cambio Fijo o Flexible en el Ecuador? Consideraciones Macroeconómicas. Apunte Técnico 21. Quito: CORDES.
- 1993
- Jaramillo, Fidel: “ Ecuador: elementos para una sana política monetaria y cambiaria” en Ecuador: Políticas Macroeconómicas, Siglo XXI, Dirección General de Estudios del Banco Central del Ecuador, Quito.
- 1998
- Jaramillo, F. Crecimietno y Políticas Macroeconómicas. MULTIPLICA. Mimeo. Quito.
- 1996
- Jaramillo, F. Samaniego, J. y Salazar, R. Eficiencia y Escala en el Sistema Bancario Ecuatoriano, MULTIPLICA, Quito.
- 1993
- Junta Bancaria - Agencia de Garantía de Depósitos: Publicación Informativa. Quito.
- 1999
- Ley General de Instituciones del Sistema Financiero y sus Reformas: Ley No 107, publicada en el Registro Oficial 367 del 23 de Julio; Ley No 111, publicada en el Registro Oficial No 373 del 31 de Julio. Ley No 10, publicada en el registro Oficial Suplemento 20 de 31 de 7 de septiembre. Quito.
- 1998

- Ley General de Instituciones del Sistema Financiero y sus Reformas: Ley s/n,
1996 publicada en Registro Oficial Suplemento 1000 del 31 de Julio. Quito.
- Ley General de Instituciones del Sistema Financiero y sus Reformas: Ley No. 52
1994 RO/ Sup.439 del 12 de Mayo. Quito.
- Mancero, A. Ecuador: Coyuntura 1988-1989. Apunte Técnico 15. Quito:
1989 CORDES.
- Ministerio de Educación y Cultura. Boletín estadístico (Datos de Inicio). año lectivo
1993 1993-1994
- Ministerio de Trabajo. Información Proporcionada por el departamento de Salario
1999 Mínimo Vital.
- Ministerio de Finanzas. Agenda para el Desarrollo Ecuador Siglo XXI. 1998-2003.
1999 Quito
- Ministerio de Comercio Exterior Industrialización y Pesca: “ Ley de Comercio
1997 Exterior e Inversiones” LEXI. Ecuador. Octubre. Quito.
- Morillo Batlle, Jaime: Economía Monetaria del Ecuador, Imprenta Mariscal. Quito.
1996
- Naranjo, M. ECUADOR: Condiciones de Pobreza a partir de los Ochenta
1995 (Aproximación a Impactos de la política económica sobre las Familias).
UNICEF- Fundación ESQUEL. 24 de Marzo. Quito.
- Naranjo, M. Impactos de las Políticas Económicas en los Sectores Populares de
1993 la Sierra Ecuatoriana. Informe de investigación. Quito: Facultad de Ciencias
Sociales. Quito. FLACSO.
- Nelson. J. y Otros. Fragile Coalitions: The Politics of Economic Adjustment. Oxford:
1989 Transaction Books.
- Pachano, Abelardo: “ Políticas Económicas Comparadas: Ecuador 1981- 1987”
1987 en Neoliberalismo y Políticas Económicas Alternativas,
CORDES, Quito.
- Pita Edgar, et al. Empleo, Productividad e Ingresos : Ecuador (1990-1996),
1996 OIT, Lima. Perú.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: Informe sobre Desarrollo
1996 Humano Mundi Prensa. New York.
- Revista Gestión: No. 1 (de Julio de 1994) y No 10 (de Abril de 1995).
1995
- Roldos, L: El Sector Financiero y Bancario del Ecuador, Ecuador Siglo XXI,
1991 Segunda Edición, Quito.
- Salgado G y Acosta G. El Ecuador del Mañana. CORDES. Quito.
1992
- Samaniego, P y Villafuerte, M:” Los Bancos Centrales y la Administración de
1997 Crisis Financieras: Teoría, Experiencia Internacional y el Caso
Ecuatoriano”, en Cuestiones Económicas No 32, Septiembre. Banco
Central del Ecuador. Quito.
- Secretaría del Desarrollo Social, Sistema Integrado de Indicadores Sociales,
1999 SIISE, Base de Datos (última versión). Quito.
- Secretaría Técnica del Frente Social. Pobreza y Capital Humano en el
1997 Ecuador. El Desarrollo Social en el Ecuador No 1. Quito.

- Secretaría Técnica del Frente Social: Agenda Social Ecuador 1997-2007
1997 (Informe Preliminar). Agosto. Quito.
- Secretaría Técnica del Frente Social: Plan Nacional de Desarrollo Social,
1996 Ecuador 1996-2005. Agosto. Quito.
- The World Bank. Implementation Complementation Report Ecuador, Structural 1998
Adjustment Loan. Report No 18140. June 29.
- The World Bank. SAPRI Methodological Framework. October. Washington.
1997 D:C:
- The World Bank. World Development Report Poverty. 1990: Oxford University
1990 Press.
- Thoumi, F. "La Necesidad de Reformas Estructurales en la Economía Ecuatoriana:
1992 una Visión Institucionalista". Versión preliminar. Fotocopia.
- Thoumi, F. The Hidden Logic of "Irrational" Economic Policies in Ecuador. En
1990 *Journal of Latinamerican Affairs*, Vol. 32, No. 2, Pgs. 43-68.
- Universidad de Cornell: Ecuador- Reporte Macroeconómico, Diciembre de 1998.
1998 UTHA. New York.
- Vélez, C. Gasto Social y desigualdad, Logros y extravíos, Departamento nacional
1995 de Planeación Nacional, Misión Social. Colombia.