

REPUBLICA DEL ECUADOR
SECRETARIA GENERAL DEL CONSEJO
DE SEGURIDAD NACIONAL
INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS
NACIONALES



XV Curso Superior de Seguridad Nacional
y Desarrollo

TRABAJO DE INVESTIGACION INDIVIDUAL

UN MODELO ALTERNATIVO PARA EL ECUADOR EN
LOS CAMPOS DE LAS FINANZAS Y CREDITO

ECON. MIGUEL OVIEDO G.

1987-1988

I N D I C E

<u>CONTENIDO</u>	<u>PAGINAS</u>
I N T R O D U C C I O N	-v-
P A R T E I	
<u>DIAGNOSTICO DE LA SITUACION FINANCIERA Y CREDITICIA EN EL ECUADOR.</u>	
CAPITULO I.	
1. <u>SITUACION FISCAL</u>	1
1.1. PRESUPUESTO DEL ESTADO, ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO.	1
1.2. INGRESOS Y EGRESOS	6
CAPITULO II.	
1. <u>SITUACION DEL COMERCIO EXTERIOR</u>	20
1.1. EXPORTACIONES E IMPORTACIONES	30
CAPITULO III.	
1. <u>SITUACION MONETARIA CREDITICIA Y CAMBIARIA</u>	37
1.1. SITUACION MONETARIA Y CAMBIARIA	37
1.2. SITUACION CREDITICIA	48
CAPITULO IV.	
1. <u>SITUACION SECTORIAL</u>	55
1.1. RELACION ESTADO-EMPRESAS	55
1.2. POLITICAS DE EMPLEO Y PRECIOS	65
P A R T E I I	
<u>UN MODELO ALTERNATIVO PARA EL ECUADOR</u>	
CAPITULO V. <u>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</u>	
1. <u>POLITICA FISCAL</u>	71

<u>CONTENIDO</u>	<u>PAGINAS</u>
1.1. PROGRAMACION PRESUPUESTARIA	72
1.2. INGRESOS Y EGRESOS FISCALES	73
2. <u>POLITICA DE COMERCIO EXTERIOR</u>	75
2.1. EXPORTACIONES E IMPORTACIONES	76
2.2. POLITICA PETROLERA	78
2.3. DEUDA EXTERNA	79
3. <u>POLITICA MONETARIA Y CAMBIARIA</u>	80
4. <u>POLICICAS SECTORIALES</u>	84
B I B L I O G R A F I A	85

LISTA DE CUADROS

<u>CONTENIDO</u>	<u>PAGINAS</u>
<u>CUADRO N° 1</u> PRESUPUESTO DEL ESTADO INGRESOS EFECTIVOS TOTALES. CLASIFICACION ECONOMICA.	9
<u>CUADRO N° 2</u> PRESUPUESTO DEL ESTADO. EGRESOS EFECTIVOS GLOBALES. CLASIFICACION ECONOMICA.	10
<u>CUADRO N° 3</u> PRESUPUESTO DEL ESTADO. COMPARATIVO DE INGRESOS Y EGRESOS EFECTIVOS.	11
<u>CUADRO N° 4</u> COMPARACION DE LOS PRESUPUESTOS DE 1986 y 1987 CON LA FORMA DE 1988.	14
<u>CUADRO N° 5</u> DEUDA EXTERNA ECUATORIANA	15
<u>CUADRO N° 6</u> TASA DE CRECIMIENTO DE LA DEUDA EXTERNA	16
<u>CUADRO N° 7</u> SALDOS COMERCIALES ADVERSOS 1980-1986	23
<u>CUADRO N° 8</u> TASAS DE CRECIMIENTO DE LAS VARIABLES DEL SECTOR EXTERNO	27
<u>CUADRO N° 9</u> BALANZA DE SERVICIOS 1972-1986	28
<u>CUADRO N° 10</u> SALDO EN CUENTA CORRIENTE 1972-1986	29
<u>CUADRO N° 11</u> ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES POR PRODUCTOS Y POR QUINQUENIOS	30
<u>CUADRO N° 12</u> PRODUCTO INTERNO BRUTO Y VARIABLES DEL SECTOR EXTERNO 1972-1986	34

<u>CONTENIDO</u>	<u>PAGINAS</u>
<u>CUADRO N° 13</u>	
IMPORTACIONES DE MERCADERIAS POR TIPO DE BIEN	35
<u>CUADRO N° 14</u>	
EXPORTACIONES DE MERCADERIAS (FOB) POR PRODUCTOS PRINCIPALES	36
<u>CUADRO N° 15</u>	
CREDITOS DEL BANCO CENTRAL A BANCOS E INSTITUCIONES FINANCIERAS Y ORGANISMOS DEL SECTOR PUBLICO 1985-1986	50
<u>CUADRO N° 16</u>	
PRODUCTO INTERNO BRUTO, SEGUN SECTORES ECONOMICOS 1982-1986	57
<u>CUADRO N° 17</u>	
ESTRUCTURA DEL PRODUCTOR INTERNO BRUTO, SEGUN SECTORES ECONOMICOS 1982-1986.	58
<u>CUADRO N° 18</u>	
PARTICIPACION DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA EN EL PIB. SEGUN ACTIVIDADES ECONOMICAS 1981-1986	63
<u>CUADRO N° 19</u>	
POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA (PEA) Y ESTIMACION DEL DESEMPEO ABIERTO. PERIODO 1980 a 1986	66
<u>CUADRO N° 20</u>	
DETERIORO DEL SALARIO MINIMO VITAL ENTRE 1980 y 1987	70

I N T R O D U C C I O N

El país en los últimos años se ha involucrado en un proceso recesivo y las cifras lo demuestran. El PIB es cada año menor y todos los indicadores económicos nos conducen a la conclusión de que el Ecuador no avanza, retrocede.

Se estimaba que para el año de 1987 el producto interno bruto crecería en alrededor del tres por ciento y que el precio internacional del petróleo ayudaría a aliviar la grave situación de la balanza de pagos, además de fortalecer las finanzas públicas; sin embargo, estas expectativas se han modificado en forma radical, pues las ventas de petróleo por razones del sismo de marzo de 1987 sufrieron una aguda reducción, comparable con el efecto causado por la baja del precio en 1986. Esta reducción en las ventas, no fue compensada en la misma escala por el incremento de las exportaciones de otros productos primarios, como la del camarón que cubrió solamente un 14% del total pese a su incremento del 115% en el año 1987.

Esta contracción sobre la balanza comercial, igualmente se vio agravada por el incremento considerable de las importaciones, impulsadas por las medidas de liberación del 11 de agosto de 1986 y las desfavorables condiciones de la balanza de pagos y tipo de cambio.

Las compras de bienes de consumo, materias primas y combustibles se incrementaron en forma notoria, lo que determinó que el superávit comercial que en 1986 ya se redujo en 55% desapareciera en su totalidad al finalizar el primer semestre de 1987 y que las reservas monetarias llegaran a niveles de apenas 58 millones de dólares, insuficientes para financiar las importaciones de bienes necesarios para el país durante 15 días.

Con el propósito de frenar la pérdida de reservas monetarias se adoptaron políticas restrictivas, lo que dio lugar a que

los tipos de cambio crecieran a niveles inusitados, agudizando las tensiones inflacionarias, pues el ritmo anual de crecimiento de los precios aceleró, situándose en el 30% a finales de 1987 y en el 37 % en los primeros meses del presente año.

Esto concomitantemente dio lugar a una caída del poder adquisitivo de las remuneraciones, que ya habían decrecido entre 1980 y 1986 en un 35%, bajó un 6.5% adicional en el primer semestre de 1987.

En cuanto al Presupuesto del Estado, el gasto público ha generado profundos desequilibrios en 1987 ya que su déficit no fue financiado por ingresos provenientes de recaudaciones tributarias, si no más bien por un agresivo endeudamiento con el Banco Central.

En efecto este rubro se incrementó en 337.3% entre diciembre de 1986 y diciembre de 1987, mientras que el crédito normal a los bancos privados otorgado por este mismo organismo disminuyó en 3.6% anual. Este déficit financiero del sector público, satisfecho mediante crédito del Banco Central, ha creado distorsiones profundas que el Gobierno trató de corregir mediante elevaciones continuas del encaje legal mínimo bancario, además de la creación de depósitos previos para la importación. Como se conoce, el gasto del Estado en su mayoría se lo destina a gastos corrientes con los ingresos provenientes de los impuestos, y los gastos de capital o inversiones con préstamos, al considerar que son egresos que se recuperan; sin embargo hay que advertir que, los préstamos internacionales dejaron de otorgarse desde 1983, debido a la crisis internacional iniciada en 1982. En efecto, los gastos corrientes o de funcionamiento de la administración pública crecieron entre 1984 a 1987 al pasar del 22% al 26% del PIB, en tanto se redujeron los gastos de inversión en cifras muy significativas.

Es necesario indicar que el incremento del gasto público, orientado a salarios por ejemplo, puede dar lugar a la generación de una mayor demanda, hacer crecer nuevas expectativas de empleo y dinamizar el aparato productivo, pero estos efectos no se dieron bajo ninguno de los aspectos anotados.

La situación presupuestaria se sigue agravando, ya que para 1988, los ingresos se estimaron en base a un precio del petróleo de 17 dólares por barril que no se recibe en el mercado internacional y una tasa de producción de 300.000 barriles diarios, que en promedio está sobreestimada. Esto ha conducido a que se tomen medidas devaluando el valor del Dólar de intervención, para financiar el déficit presupuestario. Igualmente se están realizando ajustes que según la Ley de Regulación Económica y Control del Gasto Público, pueden hacerse hasta en un 5% del total del Presupuesto, que en este caso asciende a 19.800 millones de sucres.

Se ratifica la premisa de que los índices económicos ecuatorianos bajan cuando el PIB del año 1987 se sitúa en una cifra negativa (3.5%).

En este análisis de antecedentes es necesario anotar lo que sucede con la banca privada, en efecto, a partir de agosto de 1986 se le entregó a la banca privada nacional, la posibilidad de administrar las divisas provenientes del comercio exterior, fijar libremente las tasas de interés de conformidad con las presiones de la oferta y demanda de crédito e igualmente se pusieron a disposición líneas de redescuentos significativas. Todas estas medidas según el Gobierno, para generar ahorro interno, impedir la fuga de capitales al exterior y fundamentalmente a incentivar las exportaciones no tradicionales, que suplirían la carencia de divisas por exportaciones petroleras; desde luego, estas acciones generarían según el Gobierno, efectos coyunturales en el campo de la demanda de bienes y servicios, empleo y en general, una expansión económica saludable.

Frente a todo este panorama, mediante decreto ejecutivo, se autoriza al Ministerio de Finanzas y Crédito Público la emisión de bonos del Estado por 4.750 millones de sucres a tres y cinco años de plazo, con intereses variables semestralmente de acuerdo a las tasas de interés de las pólizas de acumulación y con el propósito de financiar proyectos y programas de inversión. A los pocos días, el Banco Central concede un crédito de 10.000 millones de sucres a CEPE, para financiar su presupuesto. Es decir que se toman medidas al paso, sin ninguna planificación ni congruencias y lo que es más grave, el Estado se somete a las fuerzas del mercado en materia de intereses y adquiere compromisos a intereses fluctuantes. Se disminuye el circulante con gran sacrificio popular, por un lado, y por otro, se inyectan recursos por el doble de valor.

Algún comentario merece la inversión productiva, la misma que alcanzó a 49.451 millones de sucres en 1987, con un incremento nominal del 17.8% en relación a 1986, pero si se ajusta esta cifra a la inflación, utilizando el deflactor para la inversión (calculado por el Banco Central), se obtiene un descenso del 15.8%. La Superintendencia de Compañías atribuye la baja de la inversión a "la difícil situación de la economía nacional, que se halla expresada en serios desequilibrios financieros y cuyos efectos ya se han manifestado en el ámbito cambiario, monetario, crediticio y fiscal". Es decir, que sin embargo de que el rendimiento sobre el capital ha mejorado en los últimos años, al pasar del 6.8% en 1983 al 20.7% en 1986, se han desviado los recursos a actividades especulativas, como consecuencia de las elevadas tasas de interés, así como el proceso de subida constante de valor de las divisas, en especial del dólar. Se ha desestimulado la colocación de recursos en inversiones para producción, a lo que se suma el tratamiento tributario desfavorable al que es sometido el capital de riesgo frente al capital especulativo.

En suma, todos estos comentarios puntuales de la economía nacional, tienen como objetivo resaltar el derribo económico en

el cual se ha sumido el país, sobre el cual ejercen también presión determinados factores externos que no se los ha mencionado, y de la misma manera, circunstancias políticas y sociales que no abordamos en este documento, pero que reconociendo su existencia, pueden ser determinantes en la estructura actual que se analiza.

En base a estos antecedentes, lo que se pretende es en primer lugar realizar un análisis de la situación económica del país, enfocando fundamentalmente los aspectos fiscales, comercio exterior, situación monetaria y situación sectorial: pero en un segundo Capítulo proponer las alternativas de solución a los problemas encontrados en los mismos campos mencionados; y, finalmente lograr conclusiones valederas para la problemática de cada sector analizado, en la pretensión de aproximarse a la elaboración de "UN MODELO ALTERNATIVO PARA EL ECUADOR EN EL CAMPO DE LAS FINANZAS Y CREDITO".

P A R T E I

DIAGNOSTICO DE LA SITUACION FINANCIERA

Y CREDITICIA EN EL ECUADOR.

C A P I T U L O I

1. SITUACION FISCAL

1.1. PRESUPUESTO DEL ESTADO, ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO.

1.2. INGRESOS Y EGRESOS.

C A P I T U L O I

1. SITUACION FISCAL

1.1. PRESUPUESTO DEL ESTADO, ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO

El Presupuesto, no es una simple presentación anual de un estado financiero de la administración gubernamental, precedido de un análisis de las finanzas públicas del año anterior, al objeto de introducir determinados cambios en el nuevo período. Como tal, el Presupuesto podría ser comparado a la presentación de cuentas de una empresa ante la asamblea de accionistas. Pero en realidad se lo utiliza en forma deliberada como un instrumento para efectuar todo tipo de modificaciones en la situación económica general del país, tanto por la vía de los ingresos, como también por la de egresos, ya sean éstos de orden corriente o de inversión. Ningún impuesto puede considerarse como un simple medio para obtener recursos, ya que sus efectos o repercusiones deben ser cuantificadas, investigadas y evaluadas. El mismo criterio se aplica para los gastos, ya que un gobierno a diferencia de las personas privadas no está limitado en sus egresos, porque de ser posible puede generar ingresos mediante acciones sobre los mecanismos monetarios o crediticios, u obtener fuentes de financiamiento para dar cumplimiento a los objetivos de gastos de inversión contemplados en el Presupuesto.

Cabe resaltar de la misma manera, que el gobierno puede en cualquier momento recaudar más impuestos, pero esta decisión depende de las condiciones políticas del momento, y de si el sacrificio social en este campo, compensa los beneficios posibles a obtener.

En sus manejos presupuestarios del Estado, el gobierno debe preveer que sus actuaciones no se traduzcan en inestabilidad económica ✓ pues uno de los principios básicos o reglas de la administración fiscal, es el prevenir la depresión y la in -

flación y estimular la producción y productividad.

Harold Sommers, en su libro "Finanzas Públicas e Ingreso Nacional" anota claramente lo siguiente:

"Puede actuar independiente de consideraciones de equidad y justicia. Esto es cierto aún en el caso de que estos factores lo obliguen a desviarse algo de sus principios y propósitos más importantes. Existen desde luego razones de tipo moral que determinarán por qué los impuestos deben ser justos. También encontramos factores de ese tipo bastante persuasivos en el campo de la política y economía prácticas.

Ninguna ley puede hacerse cumplir si va en contra de la voluntad del pueblo. A las leyes impositivas frecuentemente se les considera injustas, y en estos casos la evasión puede llegar a ser de tal magnitud que, tarde o temprano, el impuesto tiene que ser abandonado como resultado de la presión política que se ejerza y de las perturbaciones económicas que provoque". (1)

Es decir que el administrador debe a más de hacer consideraciones de equidad y de justicia, tener el suficiente ingenio para implementar impuestos que merezcan la aceptación del público, y procedimientos de recaudación económicos y eficientes.

El Presupuesto no solamente se financian a través del sistema impositivo, sino como en el caso ecuatoriano, depende de ingresos no tributarios y principalmente de la participación monetaria por la venta de petróleo, rubro de alta incidencia que no es posible controlarlo en su totalidad, pues, cualquier cambio en los niveles de precios, repercute en la capacidad de ingresos del gobierno, para poder o no cumplir con sus planes objetivos. El marco conceptual en base a los objetivos o propósitos que persigue el Presupuesto General del Estado.

(1) Somers Harold, "Finanzas Públicas e Ingreso Nacional", Fondo de Cultura Económica, 3ra. Edición, México 1970.

En estos primeros párrafos, se ha dado en términos generales un marco conceptual sobre el presupuesto, pero es necesario analizar la base jurídica sobre la que funciona, encontrando que la misma tiene sus fundamentos en la Constitución Política, vigente desde el 15 de enero de 1978, siendo los artículos pertinentes los que a continuación se transcriben, por la importancia que estos revisten en un análisis posterior.

CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR

Título III.- De la Economía.

Sección IV.- Sistema Tributario.

Art. 52.- El régimen tributario se rige por los principios básicos de igualdad y generalidad. Los tributos, además de ser medios para la obtención de recursos presupuestarios, sirven como instrumento de política económica general.

Las leyes tributarias estimulan la inversión, la reinversión, el ahorro y su empleo para el desarrollo nacional; procuran una justa distribución de la renta y de la riqueza entre todos los habitantes del país.

Art.53.- Sólo se puede establecer, modificar o extinguir tributos por acto legislativo de órgano competente. No se dictan leyes tributarias con efecto retroactivo en perjuicio de los contribuyentes.

Las tasas se crean y se regulan de acuerdo con la Ley.

TITULO I.- De la Función Legislativa

Sección III: Del Presupuesto del Estado.

ART. 70.- La formulación de la proforma del presupuesto corresponde a la Función Ejecutiva.

La respectiva comisión Legislativa, con el asesoramiento del organismo técnico del Ejecutivo, conoce y discute la proforma presentada por éste, y en caso de discrepancias informa a la

Cámara, la que en solo ^A debate, las resuelve.

Si no hubiera discrepancias o si ésta hubiesen sido resueltas por la Cámara, el presupuesto del Estado, queda aprobado definitivamente y no puede ser objetado por el Ejecutivo".

Art. 71.- El presupuesto se dicta anualmente y contiene todos los ingresos y egresos del Estado, destinados a la atención de los servicios públicos y a la ejecución de programas de desarrollo económico y social.

En él se destina no menos del treinta por ciento de los ingresos para la educación y para la erradicación del analfabetismo.

Art. 72.- La Cámara no expide leyes que deroguen o modifiquen las que establezcan ingresos comprendidos en el presupuesto, sin que al mismo tiempo, establezca nuevas rentas sustitutivas o aumente las existentes.

La creación de nuevos gravámenes para el financiamiento del presupuesto se sujetará a lo dispuesto en esta Constitución y en la ley.

- Para la administración presupuestaria, en forma adicional se dispone de amplio instrumental jurídico del cual se puede anotar las siguientes leyes principales:

- . Ley Orgánica de Administración Financiera.
- . Ley de Régimen Administrativo.
- . Ley de Licitaciones y Concurso de Ofertas.
- . Ley de Participación en las Rentas Fiscales.
- . Ley de Régimen Monetario.
- . Ley Orgánica del Ministerio Público.

Del análisis del contenido de los diferentes artículos contenidos en la Constitución Política, referentes al Sistema Tri-

butario y Presupuestos del Estado, se pueden hacer varias conclusiones básicas en materia económica. En primer lugar, en el régimen tributario se aplica el principio de la igualdad y generalidad, además de considerar que la obtención de los mismos, constituyen instrumentos de política económica general. En segundo lugar, las leyes tributarias propenden al desarrollo nacional, procurando la redistribución justa de la riqueza. Tercero, el presupuesto lo formula el Ejecutivo, pero lo aprueba el Legislativo, con las variantes que estime del caso en forma anual, debiendo contener todos los ingresos y egresos del Estado, destinados a la atención de los servicios públicos y a la ejecución de programas de desarrollo económico. Sobre esta tercera conclusión, conviene hacer un comentario adicional, relativo a la forma de elaboración del Presupuesto, el mismo que si bien es preparado por un organismo especializado de la Función Ejecutiva, luego de las inevitables reformas o enmiendas de la Comisión Legislativa, constituye un poderoso instrumento de política que el Congreso le entrega al Presidente, ya que el primero solamente asigna una suma de dinero para la ejecución de obras o gastos, pero es el Presidente, quien determina la velocidad con la que se va a gastar esa suma. Esta facultad para determinar la distribución de los gastos en el tiempo, da a las finanzas públicas muchísima flexibilidad y suficiente poder político al Ejecutivo.

Sin embargo, se debe advertir que el Presupuesto es elaborado de una manera inflexible, ya que el uso de los recursos está predeterminado y su cumplimiento es obligatorio. Esta predefinición y obligatoriedad, le resta capacidad discrecional al Gobierno, para establecer prioridades e implementar sus decisiones políticas.

La Constitución en su Artículo 71, determina que el presupuesto se dicte anualmente y contenga todos los ingresos y egresos del Estado, pero esto no se cumple, pues existen fórmulas de participación en los ingresos petroleros que financian directamente a organismos autónomos o también gastos específicos.

Al respecto, el Ministerio de Finanzas y Crédito Público, hace varias acotaciones sobre la defectuosa estructura presupuestaria y financiera, al igual que sobre inflexibilidad tributaria, acotaciones que por ser importantes dentro de la estructura de este análisis se las transcribo a continuación. Con posterioridad en el estudio de las cifras estadísticas históricas del Presupuesto, permitirán hacer importantes conclusiones, respecto de los ingresos por ventas de petróleo, expresa:

"La mayor parte de los ingresos petroleros financian los gastos de la Administración Central, pero solamente el 33% ingresa al presupuesto y el 29% se deposita en cuentas especiales. La situación se empeora aún más, pues solamente el 6.5% del 36% que ingresa al presupuesto, constituye un ingreso general y el resto se halla especializado.

De la productividad total de los impuestos tradicionales la Administración Central recibe el 6%, mediante el sistema de especialización además del 54% para financiar gastos presupuestarios. Los gobiernos regionales y locales reciben el 16% y el IESS el 24%. En cuanto a la recaudación de ingresos por exportación de petróleo, la Administración Central recibe ingresos especializados por un 84% del total. De esto el gobierno tiene discreción para gastos presupuestarios sólo el 9% y los Gobiernos Regionales y Locales reciben el 6% por especialización de Impuestos" (2).

Es decir que aparte de los análisis ya efectuados, el mismo Ministerio de Finanzas reconoce la inflexibilidad del presupuesto, sin embargo de que la ley que sustenta al presupuesto, en este caso la Constitución determina lo contrario.

1.2. INGRESOS Y EGRESOS PRESUPUESTARIOS

Se han anotado varias características del Presupuesto, en cuanto a su estructura, base legal en la que se sustenta y varias circunstancias particulares en las que se encuentra involucrado el manejo mismo de las finanzas públicas. Ahora de -

(2) Ministerio de Finanzas y Crédito Público, "Informe de Labores", agosto de 1986-junio de 1987.

bemos particularizar su estudio en el ámbito de los ingresos y de los egresos, para el efecto, mediante series históricas de los gastos efectivos totales, ingresos efectivos totales y los comparativos correspondientes, se intentará un análisis de lo ocurrido, para a partir del Capítulo V de este documento, hacer las correspondientes conclusiones y recomendaciones.

Previamente y en forma muy suscita se indicarán los elementos básicos que intervienen en el Presupuesto del Estado, en los ingresos clasificados por partidas; y en los egresos por sectores y dependencias.

1.2.1. Presupuesto del Estado

Ingresos Totales Netos

Ingresos Corrientes Netos y Transferencias

Ingresos Corrientes Netos

- Certificados de Abono Tributario y Bonos IE-RAC.

Ingresos Corrientes Brutos:

Tributarios

Impuestos al Comercio Exterior

Exportaciones

Arancelarios

Impuesto S/. 5.0 por barril de petróleo exportado.

Importaciones

Arancelarios

5% Exenciones Arancel Importaciones.

Recargos Arancelarios de estabilización monetaria.

Impuestos Internos

A la Renta

Al Patrimonio

Transmisiones de dominio.

Transacciones Financieras
A la producción y ventas
Transporte y comunicaciones
Timbres
Otros ingresos tributarios
Contribución de mejoras.

No Tributarios

Tasas
Derechos
Rentas de la Actividad Empresarial
Rentas Patrimoniales
Otros no tributarios

Ingresos de Capital

Crédito Público
Externo
Interno

Donaciones
Enajenación de Activos
SalDOS

Transferencias

Presupuestarias

Total de Gastos Efectivos

Sector 1.- Servicio Generales
Sector 2.- Educación y Cultura
Sector 3.- Bienestar y Trabajo
Sector 5.- Agropecuario
Sector 6.- Recursos Naturales y Energéticos
Sector 7.- Industrias y Comercio
Sector 8.- Transportes y Comunicaciones
Sector 9.- Deuda Pública y Asignaciones Globales
a.- Intereses de la Deuda Pública.
b.- Amortización de la Deuda Pública.
Asignaciones Globales

CUADRO No. 1						
PRESUPUESTO DEL ESTADO						
INGRESOS EFECTIVOS TOTALES - CLASIFICACION ECONOMICA						
(En millones de sucros)						
AÑOS	TOTAL 100 %	INCREMENTO % ANUAL	INGRESOS CORRIENTES	%	INGRESOS DE CAPITAL CRE CIENTES	%
1.970	4.338.7		3.675.2	82.0	662.9	18.0
1.971	4.995.2	15.1	4.090.5	78.1	904.9	21.9
1.972	6.855.2	37.2	5.118.1	73.5	1.736.9	26.5
1.973	8.678.1	26.6	7.975.1	91.2	705.0	8.2
1.974	12.122.2	39.7	11.389.7	93.6	732.5	6.1
1.975	12.797.9	5.6	12.391.1	96.7	406.5	3.3
1.976	16.634.9	30.0	14.653.1	86.5	1.981.3	12.5
1.977	20.414.6	22.7	16.452.5	75.9	3.962.1	21.1
1.978	23.289.7	14.1	19.057.1	77.3	4.232.6	22.2
1.979	24.390.5	6.9	23.077.0	92.1	1.313.6	5.9
1.980	42.726.7	71.6	37.549.5	86.2	5.177.1	12.3
1.981	53.566.5	25.1	59.297.5	65.7	14.269.2	27.7
1.982	65.625.9	22.5	45.996.1	57.3	19.629.8	31.7
1.983	68.675.1	4.6	60.186.7	85.9	8.488.1	11.1
1.984	109.463.2	59.4	99.672.5	90.4	9.590.7	9.0
1.985	191.067.4	74.5	189.471.5	99.2	1.595.9	0.8
1.986	229.370.0	20.0	210.923.2	91.5	18.446.8	8.2

(1) Cifras Provisionales.
(2) Cifras del Presupuesto Certificado a VI/86
FUENTE : Estadísticas Fiscales No.3
Ministerio de Finanzas y Crédito Público
ELABORACION: El Autor

CUADRO No. 2						
PRESUPUESTO DEL ESTADO						
EGRESOS EFECTIVOS-GLOBALES-CLASIFICACION ECONOMICA						
(En millones de sucres)						
AÑOS	TOTAL 100 %	INCREMENTO % ANUAL	GASTOS CORRIENTES	%	GASTOS DE CAPITAL	%
1.970	5.149.5		3.011.8	58.5	1.539.7	29.7
1.971	6.012.0	16.9	3.961.8	65.9	2.059.7	34.1
1.972	6.106.8	0.6	1.787.0	29.3	1.619.9	26.5
1.973	9.570.4	55.8	6.791.2	71.0	2.779.2	29.0
1.974	12.582.4	46.8	9.790.9	78.0	2.791.6	22.0
1.975	13.849.5	11.0	10.071.3	72.8	3.178.2	22.9
1.976	18.836.4	36.0	13.331.9	70.8	5.504.6	29.2
1.977	23.183.9	23.1	17.902.3	77.2	5.281.6	22.8
1.978	23.801.7	2.7	16.069.7	67.5	7.732.0	32.5
1.979	26.961.1	13.3	20.678.5	76.7	6.282.6	23.3
1980	45.553.5	68.9	32.961.5	72.4	12.592.0	27.6
1.981	66.217.3	52.2	44.048.3	66.5	15.569.0	23.5
1.982	71.521.0	8.0	51.539.9	72.1	19.981.1	28.0
1.983	80.461.6	12.5	61.633.6	76.6	18.828.0	23.4
1.984	116.964.0	45.4	88.097.3	75.3	28.866.7	24.7
1.985	179.436.6	53.4	130.773.4	73.0	48.663.2	27.0
1.986	229.370.0	27.8	171.559.2	74.7	57.810.8	25.3

(1) Cifras provisionales.
(2) Cifras del codificado a VI/86

FUENTE : Liquidaciones presupuestarias
Estadísticas Fiscales No.7
Ministerio de Finanzas y Crédito Público

ELABORACION : El Autor.

CUADRO No. 5
PRESUPUESTO DEL ESTADO
COMPARATIVOS DE INGRESOS Y EGRESOS EFECTIVOS

AÑOS	INGRESOS EFECTIVOS TOTALES (I)	GASTOS EFECTIVOS TOTALES	DIFFERENCIA	% (I)
1.970	1.330.7	5.140.5	- 705.0	- 17.0
1.971	4.995.2	6.012.6	- 1.017.4	- 20.3
1.972	6.855.2	6.106.0	- 416.4	- 6.1
1.973	8.678.1	9.570.4	- 107.7	- 1.2
1.974	12.122.2	12.502.4	- 160.2	- 1.3
1.975	12.797.9	13.849.5	- 1.051.6	- 8.2
1.976	16.634.9	18.836.4	- 2.201.5	- 13.2
1.977	20.414.6	23.183.9	- 2.769.3	- 13.5
1.978	23.289.7	23.801.7	- 512.0	- 2.1
1.979	24.890.5	26.961.6	- 2.071.1	- 8.3
1.980	42.726.7	45.533.5	- 2.806.8	- 6.5
1.981	53.566.5	60.217.3	- 6.650.8	- 12.3
1.982	65.625.9	71.521.9	- 5.895.1	- 8.9
1.983	68.675.1	80.461.6	- 11.786.5	- 17.1
1.984	109.463.2	116.964.0	- 7.500.8	- 6.8
1.985	191.067.4	179.436.6	11.630.8	6.1
1.986	229.370.0	229.370.0	-	-

FUENTE : Estadísticas Fiscales No. 5

ELABORACION : El Autor.

La expansión operada en el sector público, no financiero, en los últimos años ha sido notable, al hacer un análisis desde inicios de 1970, por la vía de los ingresos efectivos totales (es decir los que en realidad fueron movilizados por el Estado), éstos tuvieron un crecimiento promedio anual de 29.61% a precios corrientes.

Dentro de este mismo análisis y siempre enfocando los ingresos, la tasa de crecimiento anual, promedio en diferentes períodos tales como 1970-1975, 1976-1986, ha sido ascendente, aún considerando crisis significativas, como las ocurridas el 75, 79 y 83. Al primer período corresponde el 24.84%; 29.6% al segundo 34.4% al tercer período de los citados.

Este mismo análisis, que al igual que el precedente, se lo hace con los datos contenidos en los cuadros números 1, 2 y 3, se lo realiza en base a las cifras de gastos efectivos totales en los mismos períodos, encontrando un definido crecimiento a un promedio anual del 27.83% y entre 1970-1975, el 23.02%, entre 1976-1980 el 28.8% y entre 1981-1986 el 31.68%. Si se comparan los porcentajes del crecimiento promedio, se advierte que los ingresos efectivos crecieron en mayor porcentaje que los egresos igualmente efectivos; sin embargo de ello, el cuadro N° 3 nos hace notar que a excepción de los años 1972 y 1985, existe déficit presupuestario; en términos absolutos, estos años podrían ser considerados aparentemente como indicadores de un adecuado manejo presupuestario, pero necesariamente se debe considerar otros factores que han incidido en forma definitiva en la situación que más adelante se analiza.

En efecto, el deterioro de las finanzas públicas se acelera entre los años 1975 y 1983. Las cifras del cuadro N° 3 son definitivas y esto ocurre fundamentalmente porque los ingresos petroleros, en conjunto con los ingresos tradicionales, no cubren los crecientes gastos efectuados. El déficit presupuestario anual que se deriva como permanente, se financia con deuda externa. (Ver cuadro N° 5), agudizando de esta ma-

nera, la sustentación de la economía ecuatoriana en fuentes financieras externas.

En el cuadro N° 5, se puede apreciar el crecimiento de la deuda externa, sobre todo a partir de 1975 y, para efectos de análisis posteriores se incluye en él, datos sobre la deuda pública y privada, al igual que el proceso de sucretización operado desde 1982 a 1985.

Retomando el análisis de los Cuadros N° 1, 2 y 3, se debe observar su estructura en cuanto a los ingresos efectivos, clasificados en corrientes y de capital. Los primeros tienen especial significación, pues en promedio, superan el 80%, pero existen períodos como el comprendido entre el año 1977 y 1982, en que los ingresos corrientes que son esencialmente tributarios y no tributarios, pierden importancia situándose en promedio en un 75.5%. Esta disminución porcentual de los ingresos corrientes, significa que para financiar el presupuesto tuvieron que recurrir a fuentes de financiamiento tanto externo como interno, es decir a los ingresos de capital, lo que ratifica el acerto manifestado en párrafos anteriores.

De la misma manera, cabe analizar lo sucedido con los egresos, clasificados en gastos corrientes y gastos de capital, es decir, distinguiendo aquellos orientados a cubrir las necesidades básicas de las diferentes instituciones del Estado, que brindan servicio a la comunidad y los destinados a capitalizar o invertir, mediante obras permanentes que fortalecen el patrimonio del país.

En el cuadro N° 2, constan los datos relativos a los gastos de capital que en promedio en los años 1970-1975 significan el 29.6% del total; entre 1976 y 1980 el 27.02% y, finalmente entre 1981 y 1986 el 24.71%. Nótese que cada vez, los gastos de capital van perdiendo importancia dentro del monto de los egresos efectivos; lo que significa que las inversiones, sin embargo de que son el futuro económico del país, se reducen ca-

da año, mientras la mayor parte de los recursos se destinan a gastos corrientes como sueldos, salarios y demás.

En resumen se puede anotar, que el país tiene una rígida estructura fiscal en la cual, los gastos corrientes absorben un alto porcentaje del gasto total, sin posibilidad de variar esta situación por la existencia de un aparato estatal muy especial. Estos gastos se constituyen en costos fijos del Estado, que obligatoriamente deben ser financiados, y lo que "sobra" destinarlo a inversión y recurrir permanentemente al endeudamiento improductivo para cubrir los déficits.

Por la dificultad de encontrar datos sobre el gasto y el ingreso efectivo de los presupuestos de 1986 y 1987, se recurre a un especial análisis, comparando los Presupuestos de estos años y adicionalmente la Proforma de 1988, con el objeto de sacar conclusiones sobre el manejo presupuestario de los últimos años y complementar el análisis global que se realiza.

CUADRO N° 4

COMPARACION DE LOS PRESUPUESTOS DE 1986- 1987 Y PROFORMA 1988
(Millones de Suces en porcentaje)

R U B R O S	1986	1987	TASA DE CRECIMIENTO	1988	TASA DE CRECIMIENTO
INGRESOS TOTALES NETOS	231.692	299.780	29.4	396.775	23.3
a.- Ingresos Corrientes	98.520	152.398	54.7	216.927	42.3
b.- Ingresos con destino Específico	88.078	119.555	35.7	163.703	36.9
c.- Transferencia	204	185	- 9.3	100	-46.9
d.- Ingreso de Capital	44.889	27.642	-38.4	16.045	-42.0
GASTOS TOTALES	231.692	299.780	29.4	396.775	32.2
1.- Servicios Generales	59.549	69.970	17.5	89.438	27.8
2.- Educ. y Cultura	55.500	69.682	25.5	70.054	6.3
3.- Bien.Social y Trab.	2.316	2.637	13.9	4.493	70.4
4.- Salud y des.comunal	15.979	24.605	54.0	31.096	26.4
5.- Desarrollo Agropec.	6.948	8.894	28.0	13.839	55.5
6.- Energía y Minas	3.248	2.095	35.0	2.211	5.5
7.- Industrias y Com.	1.400	1.793	28.1	2.182	21.7
8.- Transp. y Comunic.	18.953	31.578	93.0	23.544	-35.6
- Deuda Interna	18.675	26.352	39.6	33.099	25.6
- Deuda Externa	37.006	38.301	3.5	74.220	93.8
9.- Deuda Pública	55.881	64.653	15.7	107.319	6.6
10.- Asignaciones Globa.	7.126	9.304	30.6	28.600	207.4
Obras de Inter.Prov.	4.695	4.963	5.7	6.000	20.9

FUENTE: Ministerio de Finanzas -Proforma Presupuestaria 1988.
ELABORACION: El Autor.

CUADRO No. 1

DEUDA EXTERNA ECUATORIANA
(Millones de dólares)

AÑO	SECTOR PÚBLICO (I)	SECTOR PRIVADO (II)	TOTAL (I+II)	DEUDA EXTERNA TOTAL (I+II)
1.976	655.8	57.3	713.1	713.1
1.977	1.173.8	39.9	1.213.7	1.213.7
1.978	2.478.4	196.2	2.674.6	2.674.6
1.979	2.947.8	796.3	3.744.1	3.744.1
1.980	3.550	1.121.5	4.671.5	4.671.5
1.981	4.415.9	1.452.3	5.868.2	5.868.2
1.982	4.557.3	1.628.5	6.185.8	6.185.8
1.983	6.029.5	669.7	6.699.2	6.699.2
1.984	6.773.2	177.9	6.951.1	6.951.1
1.985	7.542.3	96.3	7.638.6	7.638.6
1.986	7.997.5	-	7.997.5	7.997.5
1.987 (P)	8.299.0	-	8.299.0	8.299.0

FUENTE: Anuarios Estadísticos del Banco Central.

ELABORACION: El Autor.

CUADRO No. 6

TASA DE CRECIMIENTO DE LA DEUDA EXTERNA (%)

AÑO	SECTOR · PUBLICO	SECTOR · PRIVADO	TOTAL
1.976	39.28	1.96	55.20
1.977	84.62	50.89	82.30
1.978	111.14	451.95	135.4
1.979	14.90	42.34	19.5
1.980	23.96	58.79	30.9
1.981	25.10	29.50	26.2
1.982	3.20	12.13	5.4
1.983	32.11	58.88	8.2
1.984	12.49	73.57	3.9
1.985	8.43	45.25	7.1
1.986	6.32	- -	6.32
1.987	(P) 17.83	- -	17.83

FUENTE: Anuarios Estadísticos del Banco Central.

ELABORACION: El Autor.

Las finanzas públicas, ha sido el aspecto menor comentado de la acción del actual régimen; la mayor atención se ha centrado en la política monetaria y cambiaria, seguramente por la importancia que se ha dado al modelo económico vigente en el que priorizan las exportaciones, pretendiendo siempre incrementarlas, es decir implementando un esquema "rentista" que ha privilegiado a un grupo elitario, el cual debe ser objeto prioritario de cualquier acción de gobierno.

El comercio exterior, ha sido preocupación fundamental del Gobierno en los últimos años; el importador demandado permanentemente dólares para abarrotar sus bodagas en un proceso de revalorización continua; y el exportador colocando en dólares aquellas mercaderías cada vez más baratas, producto del esfuerzo de una gran masa de población que recibe ingresos reales cada vez menores. El esquema descrito ha sido permanente y esto ha provocado un manejo desaprensivo del Presupuesto del Estado, que ha sido utilizado como elemento de segunda importancia dentro del sistema económico; esta afirmación se puede visualizar luego del análisis del cuadro N° 4, en el que a primera instancia se aprecia que en los últimos tres años se han operado importantes movimientos en el sector fiscal, los que a continuación se comentan.

En efecto, la proforma presupuestaria, para el año de 1988, establece un total de egresos que alcanzan a 396.775 millones de sucres, lo que significa un incremento del 32.3% en relación a 1977 y del 71.25% respecto de 1986. Y aún más drástico es el incremento al comparar la proforma actual con el Presupuesto de 1984 que alcanzaba 106.657 millones de sucres. Esto permite concluir que en 4 años se ha cuadruplicado el presupuesto y que el gasto gubernamental en lugar de perder importancia, continúa creciendo vertiginosamente. Resulta incomprensible que, mientras el Gobierno expide un presupuesto y éste se lo aprueba en el Congreso, en donde predominan los intereses políticos, se implantan nuevos programas de ajuste a la ciudadanía, en el afán de financiar un presupuesto que

corresponde a una realidad económica diferente.

Dentro de los gastos, llama la atención el abultado crecimiento del servicio de la deuda (66% cuadro N° 4) en relación al año anterior, lo que significa un 27% del total de los egresos; el de los servicios generales con un incremento del 27.8%, rubro dentro del cual incluye el asignado a la Presidencia de la República; desarrollo agropecuario (55.5%); asignaciones globales que según los políticos es el sinónimo de "troncha política", ha crecido en 207.4% lo cual verdaderamente escandaliza, mientras por otro lado, el rubro transporte y comunicaciones disminuye en un 35.6% y el de energía y minas casi permanece constante, junto al de educación y cultura, todo lo cual hace concluir que el presupuesto tiene un gran contenido político, al no buscar solución a los problemas educacionales y sobre todo universitarios. Descuido de aquellos sectores estratégicos como el transporte, las comunicaciones, de energía y minas, que en un momento dado pueden significar la paralización del país, ya que si consideramos un crecimiento normal del 27% del nivel de precios, estas asignaciones que permanecen constantes o han sido disminuidas, deterioran su valor paulatinamente.

Si se analizan los ingresos presupuestarios, se puede anotar que un incremento en los ingresos corrientes del 42.3%, realizados por la vía de impuestos, mientras los ingresos de capital disminuyen en un 42%. Significa que se va a recurrir en menor escala a los créditos tanto internos como externos, para financiar un déficit de 16.045 millones de sucres, que en todo caso que el de 1986 y 1987. Para el efecto, el gobierno ha optado por las emisiones de bonos ordinarios que no han tenido aceptación en el público.

En conclusión, se puede afirmar que en todos los aspectos estructurales del Presupuesto del Estado existe falta de programación sin rumbo definido y objetivos económicos, y peor aún, sociales, por lo que el presupuesto que en muchos países ha sido utilizado como una valiosa herramienta financiera, con ob-

jeto de estabilizar la economía. En el caso ecuatoriano ha perdido vigencia para implementar cualquier plan de esta naturaleza.

Barry N. Siegal en su obra "Agregados Económicos y Política Pública", anota en el capítulo de Política Fiscal:

"Crea uno o no en política fiscal, tiene que admitirse que el gobierno debe seguir alguna, pues aún si no está ejerciendo concientemente una política de estabilización es enorme la influencia que de por sí tiene sobre la economía: hasta la falta de política es una política".

En otro párrafo continúa:

"Puesto que, para bien o para mal, las manipulaciones presupuestarias y financieras del Estado, están propensas a afectar el nivel de actividad económica, la mayor parte de los economistas arguyen ahora que el gobierno debe ver que sus actuaciones, no se traduzcan en inestabilidad económica general". (3)

Al parecer, ninguno de estos conceptos se los ha considerado en la preparación y manejo del Presupuesto del Estado, pues los resultados han sido contrarios a la estabilidad económica que es propósito anhelado de los Estados.

(3) Siegal N. Barry, "Agregados Económicos y Política Pública",

C A P I T U L O I I

1, SITUACION DEL COMERCIO EXTERIOR

1.1. EXPORTACIONES E IMPORTACIONES

C A P I T U L O I I

1. SITUACION DEL COMERCIO EXTERIOR

En los últimos años, el comercio mundial de los países en vías de desarrollo, ha sufrido una creciente depresión, debido a problemas exógenos a la esfera comercial, tales como, el servicio de la deuda externa, inflación, desempleo, agudas fluctuaciones en los tipos de cambio y desequilibrios comerciales, propiciados por las potencias industriales más importantes del mundo a través de sus sistemas restrictivos y proteccionistas.

Sin embargo, frente a esta situación, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, demandan y fomentan la expansión de la exportación y la liberalización del comercio. Proyectos gigantescos que sirven para aumentar la siembra y la plantación de productos agrícolas tropicales y elevar las exportaciones hacia los Estados industriales. Inversiones privadas de envergadura, han sido orientadas a la prospección y procesamiento de materias primas minerales.

Los resultados de los esfuerzos realizados por los países en desarrollo en su política de exportaciones son dignos de admiración. Casi no existen materias primas que escaseen en el mercado mundial, incluso el mismo petróleo que en el pasado era limitado, ahora se ofrece en exceso en el mercado. La advertencia del club de Roma, sobre el consumo abusivo de materias primas se está haciendo realidad en la existencia de grandes volúmenes de excedentes.

La consecuencia de una excesiva oferta de materias primas es la baja de los precios de las mismas. Este permanente deterioro de los precios nos ha conducido a hechos dramáticos como la de bacle, producida en los mercados del estaño, cuando los precios bajaron a menos de la mitad en un solo año. El cobre único producto de exportación de Zambia, bajó de 52.000 DM la tonelada a 36.000 DM. El estaño que produce el 40% de los ingre-

Los precios de las exportaciones bolivianas, se redujo en pocos meses a la mitad de su precio. En igual forma, los productos agrícolas latinoamericanos como el trigo, el azúcar, el maíz, la soya, el aceite de palma, han caído entre un 20 y 30 por ciento.

En el mercado petrolero, luego de que los precios alcanzaron a inicios de los años 80 su punto más alto, ha caído en forma violenta hasta situarse en niveles de hace 12 o 15 años.

Todo este panorama se traduce en síntesis, en un permanente deterioro de los precios de las materias primas que producimos, siendo nuestros países dependientes de las exportaciones, pese a los grandes esfuerzos realizados por diversificar la producción, la situación apenas se ha modificado en los últimos años.

Surge entonces la duda sobre la posibilidad que tendrán los países subdesarrollados, para cubrir las obligaciones de su deuda externa, con un incremento constante de la producción, frente a una demanda reducida y la caída permanente de los precios.

Se puede concluir, que el modelo recomendado por el Fondo Monetario Internacional, está fracasando irremediablemente y conduciendo a los países en desarrollo a la bancarrota. Por otra parte, el problema del proteccionismo de los países desarrollados a sus agricultores, causa un aislamiento a sus productores y consumidores, respecto a la fuerza del mercado internacional, provocando e imponiendo ajustes en contra de los países en vías de crecimiento.

La Comunidad Económica Europea, ha fijado niveles de apoyo muy alto a su producción, para dejar de ser importadores y convertirse en exportadores. De igual modo ha procedido el Japón, aislando a sus productores y consumidores con respecto a las fuerzas del mercado internacional, mediante restricciones y empleo de subsidios; esta actitud afectó los intereses de los

Estados Unidos, país que de la misma manera como respuesta, implementó precios de apoyo a sus granjeros, asignaciones significativas para subsidios directos a la exportación, mantenimiento de existencias a fin de sostener los precios mundiales, y subsidio a las tierras que permanecen ociosas con el objeto de limitar la oferta.

Otro aspecto importante que es necesario destacar dentro del análisis global del Comercio Exterior, se refiere a los intercambios comerciales desventajosos. El Ecuador mantiene con numerosos países, relaciones comerciales en términos desventajosos, por muchos años y no manifiesta ninguna actitud tendiente a corregir por lo menos en parte esta situación.

La política comercial pasiva que de cierta manera concuerda con el "laissez faire", nos está causando una gran dependencia y cuantiosos déficits, que permanentemente crecen a límites intolerables sobre todo en los siguientes países: Francia, Italia, Reino Unido, España, Suiza, Brasil, México, Perú, Japón, República Federal de Alemania.

Esta situación significa que las divisas obtenidas gracias al comercio favorable con otras áreas, se las transfiere para el pago de importaciones a países cuyas compras al Ecuador son casi nulas.

En el siguiente cuadro de "SalDOS Comerciales Adversos" se aprecia el movimiento comercial con los once países anteriormente anotados, en el período de 1980 a 1986, del cual se puede extraer valiosas conclusiones.

CUADRO No. 7

ECUADOR : SALDOS COMERCIALES ADVERSOS (EN MILLONES DE DOLARES)

ORGANISMOS			A	N	O	S		
	1.980	1.981	1.982	1.983	1.984	1.985	1.986	TOTALES
<u>ALADI</u>	<u>96.2</u>	<u>55.6</u>	<u>- 30.1</u>	<u>112.2</u>	<u>220.8</u>	<u>158.1</u>	<u>129.0</u>	<u>741.8</u>
Brasil	20.6	19.7	- 73.9	70.9	171.1	119.1	86.9	414.4
México	9.3	7.4	19.1	16.7	25.9	14.8	29.2	122.1
Perú	66.3	28.5	24.7	24.6	23.8	24.2	12.9	205.0
<u>CEE.</u>	<u>187.0</u>	<u>296.9</u>	<u>272.0</u>	<u>249.3</u>	<u>176.5</u>	<u>218.0</u>	<u>196.7</u>	<u>1.596.4</u>
Alemania Occiden.	123.7	137.0	134.9	110.1	96.2	126.5	94.2	822.6
Francia	12.0	25.2	22.3	29.3	26.4	15.1	24.2	154.5
Italia	- 1.0	72.0	57.0	67.0	30.2	33.2	33.7	297.1
Reino Unido	52.3	62.7	57.8	42.9	23.7	43.2	39.6	322.2
<u>OTROS EUROPA</u>	<u>111.4</u>	<u>101.4</u>	<u>122.7</u>	<u>82.0</u>	<u>73.6</u>	<u>103.4</u>	<u>110.6</u>	<u>705.1</u>
España	23.7	31.8	46.2	38.3	27.9	46.0	44.0	257.9
Suecia	17.5	10.8	24.5	11.7	12.0	18.0	22.0	116.5
Suiza	70.2	59.8	52.0	32.0	33.7	39.4	44.0	231.7
<u>ASIA</u>	<u>5.3</u>	<u>- 47.7</u>	<u>228.4</u>	<u>96.5</u>	<u>225.5</u>	<u>219.3</u>	<u>193.2</u>	<u>920.5</u>
Japón	5.3	- 47.7	228.4	96.5	225.5	219.3	193.2	920.5
TOTAL :	399.9	406.2	493.0	540.0	596.4	698.8	629.5	3.765.8
FUENTE : Anuarios Estadísticos Banco Central								
ELABORACION: El Autor								

De las cifras expuestas, se puede concluir que los saldos comerciales negativos desde 1980, han crecido permanentemente con los países indicados, ya que en 1986 el Ecuador vendió 207 millones, mientras compró 837 millones de dólares.

El permanente y progresivo deterioro de los términos de intercambio, es necesario analizarlo por sectores de países; y así tenemos que dentro de la ALADI, Brasil, México y Perú han obtenido saldos favorables por varios años. Las preferencias arancelarias otorgadas por estos países, al Ecuador, se conforman con productos con escasa posibilidad de generar divisas, tales como: caramelos, pastillas, piretroides, parquet, ácido salicílico, etc., lo que demuestra el desacierto en las negociaciones realizadas.

Por otro lado vender a México es muy difícil por la serie de exigencias que este país impone, como licencias previas, autorizaciones, precios máximos, etc. En el caso peruano, se ha pretendido nivelar los intercambios, sin exigir reciprocidad en cuanto a las restricciones impuestas por las autoridades monetarias.

Con la Comunidad Económica Europea las relaciones comerciales han sido igualmente desventajosas, Alemania Occidental, ha acumulado un beneficio de 822 millones de dólares en el período 1980-1986. El Reino Unido 322, Italia 297, y Francia 154, sumando estos cuatro países hay un desbalance de 1.596 millones de dólares, principalmente por las dificultades que estos países imponen para ingresar en sus mercados, y las restricciones para favorecer a otros países sobre todo africanos. De la misma manera con España, Suecia y Suiza, se ha acumulado un saldo desfavorable de 705 millones por sus ventas, 16 veces mayores a las compras que estos países han realizado al Ecuador.

Con el Japón, en este mismo período se han producido 920 millones de dólares de saldo inverso, como consecuencia de la existencia de un arancel que da pocas perspectivas, para diver-

sificar nuestras exportaciones a más de las políticas proteccionistas impuestas por este país.

Este, el panorama internacional, en donde el enfrentamiento entre los países industrializados con los subdesarrollados, ha determinado un amplia y creciente ventaja en favor de los primeros, imposible de disminuirla y peor aún de superarla, de continuar el sistema internacional de comercialización vigente.

Otros problemas que intervienen en el comercio internacional, al menos se los menciona con el objeto de identificarlos. Así el desarrollo tecnológico alcanzado por algunos países, les ha permitido un gran ahorro o reemplazo de materias primas, por otras más económicas; los embargos comerciales; los impuestos a las exportaciones e importaciones; los convenios voluntarios de restricción, la protección de los derechos de patente, etc., han beneficiado a los países compradores, en perjuicio de los vendedores de productos primarios.

Un análisis de las condiciones en las que se han desarrollado las actividades comerciales del Ecuador a nivel internacional, considerando los factores internos que sobre ella han incidido, sus características, y la situación actual de este sector, permite realizar las siguientes apreciaciones:

Desde 1972, con el inicio de la explotación petrolera de la zona oriental, se opera un crecimiento económico sin precedentes en la historia nacional. En la década del 70, el PIB, crece a un promedio del 16.7% anual.* Las exportaciones crecen de 323 millones de dólares en 1972 a 2.870 millones de dólares en 1985 (cuadro N° 8); las importaciones, se incremen-

* El análisis se efectúa en base al cuadro N° 12, en el cual se reduce el PIB a dólares considerando el tipo de cambio del mercado oficial promedio anual.

tan de 284 millones de dólares en 1972 a 2.362, en 1981 año en el que se inicia un descenso de este rubro. Consecuencia de esta relación comercial (exportaciones-importaciones) la balanza comercial ha sido positiva a excepción de 1978, creciendo de 39 millones de dólares en 1982 a 1.147 millones en 1985 (cuadro N° 9). En el aspecto financiero, el país realiza un agresivo endeudamiento que le ocasiona de manera lógica un flujo creciente de recursos por intereses y amortización de esta deuda, hasta que el flujo neto de recursos a partir de 1983 resulta negativo.

CUADRO No. 8

ECUADOR : TASAS DE CRECIMIENTO DE LAS VARIABLES DEL SECTOR EXTERNO
(MILLONES DE DOLARES)

AÑOS	EXPORTACIONES	TASA DE CRECIMIENTO	IMPORTACIONES CIF.	TASA DE CRECIMIENTO	BALANZA COMERCIAL
1.972	323		284		39
1.973	583	80.4	398	40.1	185
1.974	1.225	110.1	875	119.8	350
1.975	1.013	- 17.3	987	12.8	26
1.976	1.307	29.0	958	2.9	349
1.977	1.401	7.1	1.188	24.0	213
1.978	1.529	9.1	1.505	26.6	24
1.979	2.151	40.6	1.599	6.2	552
1.980	2.520	17.2	2.253	40.9	267
1.981	2.527	- -	1.920	14.7	607
1.982	2.527	- 7.9	2.424	26.2	97
1.983	2.548	0.1	1.474	39.1	874
1.984	2.622	11.7	1.629	10.5	993
1.985	2.904	10.8	1.766	8.4	1.138
1.986	2.136	- 24.7	1.810	2.4	376
1.987	2.021	- 7.5			

FUENTE : Banco Central del Ecuador

ELABORACION : El Autor

CUADRO No. 9

ECUADOR : BALANZA DE SERVICIOS 1.972 - 1.986 (MILLONES DE DOLARES)

AÑOS	SERVICIOS PRESTADOS	INTERESES DEUDA EXTERNA	OTROS	SERVICIOS RECIBIDOS	BALANZA DE SERVICIOS
1.972	44	- 12	- 164	- 176	- 132
1.973	50	- 18	- 237	- 255	- 205
1.974	107	- 22	- 429	- 451	- 344
1.975	114	- 25	- 348	- 373	- 259
1.976	125	- 35	- 387	- 422	- 297
1.977	227	- 73	- 572	- 645	- 418
1.978	211	- 171	- 607	- 778	- 567
1.979	328	- 322	- 715	-1.037	- 709
1.980	455	- 511	- 894	-1.405	- 950
1.981	473	- 625	-1.040	-1.665	- 1.192
1.982	407	- 767	-1.001	-1.768	- 1.361
1.983	510	- 711	- 719	-1.450	- 1.090
1.984	350	- 836	- 837	-1.673	- 1.323
1.985	422	- 762	- 885	-1.670	- 1.248
1.986	431	- 696	- 977	-1.673	- 1.242

FUENTE : Banco Central del Ecuador

ELABORACION : El Autor.

CUADRO No. 10

ECUADOR : SALDO EN CUENTA CORRIENTE 1.972 - 1.986

(MILLONES DE DOLARES)

AÑOS	SALDO EN CUENTA CORRIENTE	CUENTA CORRIENTE/ PIB.
1.972	- 78	- 4.16
1.973	7	0.28
1.974	37	1.00
1.975	- 220	- 5.10
1.976	- 7	- 0.13
1.977	- 342	- 5.14
1.978	- 701	- 9.16
1.979	- 625	- 6.68
1.980	- 624	- 5.47
1.981	- 993	- 7.18
1.982	-1.201	- 8.60
1.983	- 139	- 1.00
1.984	- 248	- 1.99
1.985	126	0.69
1.986	- 642	

FUENTE : Banco Central del Ecuador

ELABORACION : El Autor

1.1. EXPORTACIONES E IMPORTACIONES

Como ya se anotó a partir de 1982 con el inicio de las exportaciones petroleras, la estructura total de comercio exterior del país se transformó radicalmente, creciendo las exportaciones en el período 1975-1985 a un promedio del 14.83%, siendo el porcentaje de participación del petróleo preponderante dentro de esta estructura como se demuestra en las cifras que a continuación se indican:

CUADRO N° 11

ECUADOR: ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES POR PRODUCTOS Y POR QUINQUENIOS

PERIODO	PETROLEO Y DERIVADOS	BANANO	CAFE	CACAO Y ELABORADOS	PROD. DEL MAR	OTROS
1971-1975	51.9	19.5	8.3	8.5	3.8	8.1
1976-1980	53.7	10.4	11.9	12.2	5.1	6.8
1981-1985	68.6	7.2	5.9	5.2	8.6	4.5

FUENTE: "Estadísticas del Ecuador"

Publicación del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales.

Las exportaciones petroleras en el período considerando, han tenido preponderancia y han superado a la suma de las exportaciones de los demás productos, lo que implica una dependencia de la economía nacional, con los factores que determinan no solamente cambios en los precios del hidrocarburo, sino también en la cantidad que demanda el mercado internacional, pues con pequeños porcentajes de variación con el fin de prolongar el período de explotación de este recurso por un tiempo lo más amplio posible.

En cuanto a las exportaciones de productos agrícolas, lo sucedido con el banano, café y cacao con sus elaborados, las cifras contenidas en el cuadro N° 11 demuestran que estos tres rubros, sufren entre 1970 y 1985 variaciones profundas, causadas no solamente por situaciones internas, (inundaciones, sequía, plagas, etc.), sino también por factores externos que han dado lugar a cambios en los niveles de precios en el mercado internacional.

Las exportaciones de banano, alcanzan sus más altos niveles entre 1979 y 1982, como resultado de las tareas de rehabilitación y renovación de las plantaciones, aunque su precio a nivel internacional se situó alrededor de 150 dólares la tonelada métrica. Para 1983 por las condiciones climáticas desfavorables, las cifras de exportación de este rubro llegan a uno de sus más bajos niveles, para luego iniciar un valioso repunte y situarse en iguales condiciones al ciclo anterior.

En el caso del café, ha ocurrido una situación semejante a la del banano, tal vez afectada en mayor escala por las fluctuaciones del precio a nivel internacional. Actualmente este producto se encuentra recuperando posiciones en la escala de las exportaciones, luego del grave deterioro iniciado en 1980.

Las exportaciones de cacao y sus derivados es el rubro que más variaciones ha sufrido; llega a su punto máximo en el año 1979 y su punto más bajo en 1983 a raíz de las inundaciones que su-

frieran las zonas productivas, para finalmente tener un repunte considerable durante los últimos años.

Finalmente es menester, comentar lo sucedido con los productos del mar y otros rubros; en el primer caso la expansión constante de las exportaciones de los productos del mar es notoria, llegando a tener tanto o más importancia que los productos agrícolas y continúa creciendo en forma notoria, principalmente por la expansión de la actividad camaronera. En cuanto a otros rubros de exportación, entre los años 1979 a 1982, tuvieron un amplio incremento, principalmente por las ventas de determinados productos en el área andina; pero una vez cerrado este mercado, su importancia ha bajado. Ahora se lo pretende incentivar con la introducción de otros rubros como flores, frutas, enlatados, etc.

En el cuadro N° 12, se han incluido las relaciones porcentuales, tanto de las importaciones, como las exportaciones, con el Producto Interno Bruto cuantificado en dólares, de acuerdo al tipo de cambio oficial promedio en cada año. En el caso de las exportaciones en el período analizado se han situado en un promedio del 20.9% del total del PIB, con ligeras variaciones, tendiendo en los últimos años a la baja, (20.1% en 1984; 18.2% en 1985 y 15.2% en 1986), lo que nos permite concluir que sin embargo de la preocupación del gobierno por incrementar las exportaciones con un criterio rentista, éste va perdiendo importancia real con respecto al PIB.

Si se realiza el mismo análisis, sobre las importaciones, la tasa promedio de relación con el PIB es del 17.41% (cuadro N° 12), se observa una caída en esta relación a partir de 1983, pues se sitúa alrededor del 12%. Esta situación se explica por la necesidad de cubrir un creciente servicio de la deuda externa, limitando lógicamente las importaciones.

Como consecuencia, la balanza comercial tiene su más alta expresión en los años 1983-1984 y 1985, pero, aparte de la ra -

zón ya explicada en el párrafo precedente, se debe resaltar la brusca caída de esta balanza en el año 1986, como producto de la baja de los precios del petróleo y un significativo crecimiento de las importaciones, con la vigencia de un nuevo arancel elaborado con participación decisiva de las Cámaras de la Producción del país.

CUADRO No. 12

ECUADOR : PRODUCTO INTERNO BRUTO Y VARIABLES DEL SECTOR EXTERNO
(MILLONES DE DOLARES)

AÑOS	PIB. VALOR	TASA DE CRECIMIENTO	EXPORTACIONES	EXPORTACIONES PIB. %	IMPORTA CIONES	IMP/PIE %	BALANZA COMERC.	BAL.COM. PIB. %
1.972	1.874		323	17.2	284	15.2	39	21.0
1.973	2.489	32.3	583	23.4	398	16.0	185	7.4
1.974	3.711	49.1	1.225	33.0	875	23.6	350	9.4
1.975	4.510	16.1	1.013	23.5	1.006	23.3	7	0.2
1.976	5.317	23.4	1.307	24.6	1.048	19.7	259	4.9
1.977	6.655	25.2	1.401	21.0	1.361	20.4	40	0.5
1.978	7.654	15.0	1.529	20.0	1.704	22.3	- 175	- 2.3
1.979	9.359	22.3	2.151	23.0	2.097	22.4	54	0.6
1.980	11.733	25.4	2.520	21.5	2.242	19.1	273	2.4
1.981	13.946	18.9	2.527	18.1	2.362	16.9	165	1.2
1.982	13.853	- 0.6	2.327	16.8	2.181	15.7	146	1.0
1.983	12.676	- 0.5	2.348	18.5	1.408	11.1	940	7.4
1.984	13.044	- 2.9	2.022	20.1	1.567	12.0	1.055	8.1
1.985	15.975	21.1	2.870	18.2	1.723	10.9	1.147	7.3
1.986	14.382	- 8.9	2.185	15.2	1.810	12.6	375	2.6
	PROMEDIO :	16.73		20.94		17.41		4.79

ECUADOR : COTIZACIONES UTILIZADAS PARA LA CONVERSION DEL PIB. EN DOLARES

1.971 - 1.981	25 por dólar (mercado oficial)
1.982	30.01 por dólar
1.983	44.20 por dolar
1.984	62.30 por dolar
1.985	70.38 por dolar
1.986	95.00 por dolar

FUENTE : Anuarios y boletines Banco Central
ELABORACION : El Autor

CUADRO No. 13

ECUADOR : IMPORTACION DE MERCANCIAS POR TIPO DE BIEN

(MILLONES DE DOLARES)

AÑO	BIENES DE CONSUMO	COMBUSTIBLES	LUBRICANTES	MATERIAS PRIMAS	BIENES DE CAP. Y EQUIPO -- TRANSP.	TOTAL
1.970	34	14	2	123	77	250
1.971	35	24	2	141	105	307
1.972	42	7	2	119	114	284
1.973	64	9	3	172	150	398
1.974	129	35	5	400	306	875
1.975	130	14	6	425	431	1.006
1.976	116	2	7	470	453	1.048
1.977	161	-	8	572	620	1.361
1.978	529	-	9	519	647	1.704
1.979	493	-	13	710	881	2.097
1.980	407	183	18	754	880	2.242
1.981	421	207	19	793	922	2.362
1.982	457	203	17	712	792	2.181
1.983	261	238	18	558	333	1.408
1.984	306	128	16	745	372	1.567
1.985	323	140	18	778	464	1.723
1.986	169	199	14	351	677	1.310
1.987	195	158	21	346	645	1.365

FUENTE : Boletines de Información Estadística del Banco Central del Ecuador.

ELABORACION: El Autor

CUADRO No. 14

ECUADOR : EXPORTACIONES DE MERCANCIAS (FOE) POR
PRODUCTOS PRINCIPALES

AÑO	PETROLEO Y SUS DERIVADOS	BANANO	CAFE	CACAO Y ELABOR.	PRODUCTOS DEL MAR	OTROS
1.970		126	50	22	8	29
1.971		124	36	24	16	38
1.972	60	125	47	30	22	39
1.973	283	125	65	35	22	53
1.974	795	129	68	126	31	76
1.975	617	157	64	71	37	67
1.976	735	146	205	95	54	71
1.977	662	163	175	246	72	83
1.978	649	173	281	258	90	78
1.979	1.178	203	264	274	106	126
1.980	1.563	237	132	211	130	247
1.981	1.710	216	106	148	182	164
1.982	1.508	213	139	119	211	137
1.983	1.633	153	149	35	206	72
1.984	1.835	136	175	146	231	99
1.985	1.926	190	184	216	260	94
1.986	912	263	298	71	313	19
1.987	739	264	194	76	414	43

FUENTE : Boletines de Información Estadística
del Banco Central del Ecuador.

ELABORACION : El Autor

C A P I T U L O I I I

1. SITUACION MONETARIA CREDITICIA Y CAMBIARIA

1.1. SITUACION MONETARIA Y CAMBIARIA

1.2. SITUACION CREDITICIA

C A P I T U L O I I I

1. SITUACION MONETARIA, CAMBIARIA Y CREDITICIA

1.1. SITUACION MONETARIA Y CAMBIARIA

Con el objeto de realizar un análisis de la situación monetaria, crediticia y cambiaria, es imperativo hacer un recuento histórico de los principales acontecimientos económicos en un período significativo. Por ello, considero importante iniciar el análisis desde la década de los 70, y resaltar los hechos más importantes de los últimos años, para concluir en un diagnóstico de la situación del país en estos aspectos.

En efecto, hasta antes de 1970, en el Ecuador se mantuvieron procesos inflacionarios de limitada influencia, pero una vez iniciada la exploración petrolera en el Oriente, las compañías beneficiarias de las concesiones realizan fuertes inversiones, alterando con ellas el sistema económico nacional. La monetización de la economía fue un hecho real del cual se deriva un proceso inflacionario.

Las primeras manifestaciones de las autoridades económicas se hacen efectivas, para contrarrestar este proceso el 16 de agosto de 1970 se unifica el mercado cambiario en el Banco Central y se fija el tipo de cambio oficial del dólar en 25 sucres, (24.75 compra y 25.25 venta), es decir culmina un proceso devaluatorio de alta significación para la época, equivalente al 38% .

Para el 22 de noviembre de 1971 se decide volver al sistema dual de mercado cambiario: el oficial, administrado por el Banco Central y el libre, que opera a través de los bancos privados y las casas de cambio. Se crean subsidios y estímulos especiales a las exportaciones con el objeto de que ingresen divisas al país. Concomitantemente rige o se implanta un modelo de desarrollo de corte cegalino que busca la sustitución

ción de las importaciones, bajo una ley de fomento industrial que se remonta al año 1962.

Cuando se inicia la exportación del petróleo oriental en rubros significativos, comienza la época del "new deal", en la que se incautan las divisas provenientes del crudo, provocando internamente una gran monetización en beneficio del Estado y las instituciones partícipes de las rentas petroleras, las que además comprometen sus rentas futuras con agresivos endeudamientos.

El "boom" petrolero se da en forma definitiva para 1973. El Ecuador ingresa a la OPEP, como una de las manifestaciones de soberanía más importante de su historia, en el afán de encontrar un nuevo tipo de relación, entre los países desarrollados y los del tercer mundo.

Los precios del petróleo inician una escala jamás prevista, preocupando en el campo internacional a los dueños de la economía mundial, por lo que desesperadamente buscan un mecanismo para contrarrestar la creciente fuga de divisas que experimentan.

A nivel interno, el Estado cuenta con recursos suficientes, y adquiere grandes compromisos de inversión; se crea el FONADE, con el propósito de no comprometer todos los ingresos en gastos corrientes. Se sobredimensionan los posibles ingresos de las instituciones participantes de esta renta, iniciándose un desequilibrio financiero en su interior.

Se implementan políticas de fomento productivo, pero los resultados que alcanzan, son menores a los esperados. Para 1975, se evidencia la crisis, por la diferencia de los ingresos del Estado frente a sus egresos. La estructura de la balanza comercial cambia radicalmente, por los volúmenes de importación tanto de bienes de capital, como de bienes intermedios para la industria de transformación.

En agosto de 1975, asume el poder la Dictadura Militar, que inmediatamente implementa una política monetaria restrictiva; interviene en el mercado libre de cambios, reduce los medios de pago con el objeto de disminuir la demanda de divisas y controla el precio de las mismas. Este control de los medios de pago provoca una redistribución del sistema bancario y financiero nacional, para lo cual se busca liquidez, mediante endeudamiento externo, ingresar divisas al mercado interno, solventar las crecientes importaciones y consecuentemente aportar divisas a las arcas fiscales.

Aparece en el mercado financiero un gran volumen de recursos que mediante operaciones especiales son colocados por los bancos a una tasa de interés por sobre la legal. Este ahorro extrabancario reconocido como "recurso de terceros", dio origen con posterioridad a las pólizas de acumulación, mecanismo que legalizó la fluctuación de las tasas de interés.

Para 1981, la crisis se manifiesta con mayor severidad, el Estado se ve obligado a restringir las importaciones, con medidas arancelarias interviniendo directamente en el mercado libre de cambios para controlar la salida de divisas.

Ya en mayo de 1982, se fija el tipo de cambio del dólar en 33 sucres, es decir, se registra una de las mayores devaluaciones operadas en el país, equivalente al 32%. Este nuevo proceso devaluatorio obliga a las entidades de control de los bancos y compañías a implementar un mecanismo de revalorización de activos fijos, ir ajustando anualmente la pérdida de valor de los mismos, y permitir que las empresas presenten sus estados financieros en forma adecuada y ajustada a la realidad, permitiéndoles en muchos casos continúen operando y no sean liquidadas.

Pero es necesario conocer igualmente lo que sucede en el exterior, con respecto a la deuda adquirida por los países latinoamericanos; se produce el "crack" de la deuda. México suspen-

de sus pagos y recurre a la nacionalización de su banca; varios países adoptan igual actitud con respecto a sus obligaciones, por lo que sus acreedores se ven obligados a implementar un proceso de renegociación, en donde se pone en juego la capacidad de gestión financiera de los países deudores, frente a sus acreedores. Se imponen nuevos plazos y términos de pago de la deuda. Se capitalizan intereses no pagados, con lo cual la deuda sube al igual que el monto del servicio de la misma.

Para el 19 de marzo de 1983, se fija la tasa de cambio en 42 sucres por dólar; establece un sistema reajutable de devaluaciones diarias de 4 centavos por día laborable, incrementándose esta tarifa a 5 centavos diarios el 21 de junio de 1983. Este proceso devaluatorio determina la imposibilidad de que las empresas deudoras, puedan cumplir sus obligaciones contraídas en dólares.

El Estado ante la presión del Fondo Monetario Internacional, inicia un proceso de sucretización de la deuda, absorbe para sí la responsabilidad de la misma, liberando a la banca de sus obligaciones, beneficiando indistintamente a comerciantes, industriales y organizaciones que reexportaron capitales y especularon con los créditos en moneda extranjera.

El 4 de septiembre de 1984, se fija el tipo de cambio oficial del dólar en 66.5 sucres para la compra y 67,85 para la venta, mientras en el Mercado de Intervención del Banco Central, las cotizaciones se fijan en 95 sucres y 96,5 para compra y venta del dólar.

Siguiendo la secuencia cronológica, el 12 de noviembre de 1985 se unifican los mercados del Banco Central, bajo el nombre de Mercados Oficiales y de Intervención, fijándose en 95 y 96.5 sucres la cotización del dólar, en el afán de controlar las importaciones.

Ya en 1986, ocurre una drástica caída de la reserva de divisas

causada principalmente por el deterioro de los precios de las exportaciones y en especial del petróleo, cuyos precios internacionales bajan radicalmente. Por otro lado, pese a la crisis, las importaciones se incrementan en un 9% respecto al año anterior, por cuanto el gobierno deja de imponer restricciones. Se complica la situación comercial, cuando al mismo tiempo se mantienen los pagos al exterior por concepto de intereses y servicio de la deuda, al igual que por la remisión de utilidades, dando lugar a un déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos.

La reserva monetaria hasta el mes de junio de 1986, cae a 51.3 millones de dólares, cifra que permitiría cubrir solamente un mes de importaciones. La situación financiera del presupuesto del Estado llega a "saldo rojo", luego de que en 1985 se alcanzó un superávit.

La Junta Monetaria inicia entonces un control del crecimiento del medio circulante, como una medida antinflacionaria, mediante reajustes y restricciones al programa crediticio del Banco Central. Encarece el crédito con la legalización de las llamadas pólizas de acumulación, prepago de las importaciones y creación de la comisión de riesgo cambiario, que en definitiva significan disminución de liquidez en el sistema.

En conjunto, la economía atraviesa una dura situación y se esperan medidas radicales que intenten solucionar los múltiples problemas existentes.

En agosto de 1986, el Vicepresidente define a la situación del país como "un problema que por sus magnitudes absolutas y magnitudes relativas, carece de todo precedente en la evolución ecuatoriana en 156 años", (4) dejando abierta la posibilidad de que se tomen drásticas medidas económicas.

(4) Periódico "Hoy", 7 de agosto de 1986.

El 11 de agosto de 1986, se adopta una serie de medidas económicas, las mismas que en resumen significan lo siguiente:

- Desincautación de las divisas del sector privado: los dólares de las importaciones y exportaciones del sector privado, se negocian en el mercado libre.
- Continúa la incautación de divisas provenientes de las exportaciones petroleras y de nuevos créditos externos, con los cuales se financian los pagos por servicio de la deuda externa y las importaciones del sector público.
- Se eliminan los certificados de abono tributario CAT.
- Se reducen los aranceles para determinados rubros de importación y se fijan nuevos precios reales a los productores.
- Se reducen los controles de la SGS (5), manteniéndose esta institución solamente para fines efectos fiscales.
- Se libera el tope máximo de los intereses correspondientes a las libretas de ahorro, depósitos a plazo fijo, pólizas de acumulación y las operaciones crediticias correspondientes.
- Se liberan las tasas máximas de intereses en los préstamos bancarios con fondos propios.
- Se establecen tasas flotantes de redescuento en el Banco Central.

En resumen, todas las medidas constituyen un cambio profundo en el manejo de la economía ecuatoriana. Se elimina el régimen cambiario que ha regido por más de 50 años, en el cual el

(5) SGS, Societé Generale de Surveilliance. Transnacional Dedicada al Control y Valoración de las Importaciones y Exportaciones a Nivel Mundial.

Estado a través del Banco Central fue el gran regulador de las transacciones cambiarias y el único comprador-vendedor legal de las divisas de las exportaciones e importaciones privadas, de acuerdo a las modificaciones del mercado libre de cambios.

Por ser de gran importancia las medidas del 11 de agosto de 1986, con las cuales se establecen nuevos rumbos en el manejo económico, diferentes a los seguidos tradicionalmente, involucró al país en una clara corriente neoliberal que persigue los siguientes objetivos teóricos:

- Incentivar las exportaciones para liberar la economía de la dependencia petrolera.
- Racionalizar las importaciones del sector privado de acuerdo a las disponibilidades de divisas del mismo, es decir provocar su autosuficiencia.
- Protección de la Reserva Monetaria, por parte del Banco Central al controlar las divisas para atender importaciones y pago de la deuda externa.
- Incentivar el ahorro nacional y evitar la compra especulativa de divisas.
- Democratizar el crédito bancario y mejorar el control de la tasa mínima de encaje bancario.
- Lograr que el sistema financiero y mutualista tenga más recursos para conceder crédito.

Desde marzo de 1987, la Junta Monetaria, el Banco Central y el Gobierno mismo, pusieron en práctica numerosas acciones tendientes a consolidar el nuevo sistema económico impuesto, las mismas que a continuación se resumen, comparándolas con la evolución del precio del dólar, para apreciar los efectos derivados:

FECHA	ACCION TOMADA	VALOR DE CAMBIO (Suces por dólar)
14/marzo/87	Reducción de las plazas a las exportaciones para vender sus dólares.	S/ 183
24/mayo/87	Subida del encaje bancario mínimo al 29% sobre los depósitos monetarios.	191
20/agosto/87	Se suspende la capitalización de la deuda externa.	201
25/agosto/87	Se emiten 163 millones de bonos dólares, obligando a los bancos entregar dólares al mercado.	202
3/sept/87	Se eleva el encaje bancario mínimo sobre los depósitos monetarios al 32%.	206
14/sep/87	Un Acuerdo Interbancario congela la divisa en S/.197 la compra y S/. 199 la venta.	204
5/octubre/87	Se rompe el Acuerdo Interbancario que duró 2 semanas.	223
19/octubre/87	Se interviene a los bancos y se obliga a sacar al mercado 10 millones de dólares.	232
21/octubre/87	Se aumenta el encaje bancario al 37%, se aspira a retirar circulante por 46.000 millones.	250
Nov. y Dic.	El Banco Central inyecta 40 millones de dólares a la economía a través de 5 bancos, especialmente La Previsora.	250
Enero30/88	Se conocen los finalistas del proceso electoral con la espe-	288

FECHA	ACCION TOMADA	VALOR DE CREDITO (Suces por dólar)
	culación.	
Feb./20/88	Se desestabiliza la economía por efectos especulativos	315
Feb./23/88	Se aumentan los depósitos previos y se prohíben ciertas importaciones.	370

No sería completo el análisis, si luego de este recuento cronológico de los hechos y acciones más importantes en el campo monetario, crediticio y cambiario, no concluyéramos con los resultados obtenidos después del 11 de agosto de 1986, fecha en la que se pone en vigencia el denominado "experimento neoliberal" que marca en forma definitiva una nueva pauta en la economía nacional. Este experimento neoliberal, basado en varias medidas, cuyo fundamento es la flotación del tipo de cambio y de las tasas de interés, provocó en primera instancia una macro devaluación, al crearse una gran diferencia entre la cotización para las exportaciones privadas de 108,50 suces por dólar, (cotización del mercado de intervención del Banco Central) y la cotización del mercado libre, que el 24 de mayo de 1987 se ubica en 191 suces y para febrero 23 del 88 en 370 suces, como se indicó anteriormente.

Otra consecuencia destacable, es la acción ejercida por el Banco Central, como regulador indirecto del precio de las divisas, al vender o introducir dólares de la reserva en el mercado libre, a través especialmente del Banco La Previsora, logrando disminuir temporalmente la presión de la divisa.

Teóricamente, sin tomar en cuenta las exportaciones petroleras, el saldo de la balanza comercial podrá ser positiva, lo que provocaría una mayor oferta de divisas en el mercado, determinando la cotización del mercado libre con esa estructura que se orientaría a la baja; pero el efecto fue contrario, y a ma-

yo de 1988 el dólar rompe la barrera de los 480 sucres, y su oferta en los mercados cambiarios es limitada y especulativa, condenando al país a una devaluación permanente y una flotación de tipo de cambio siempre hacia arriba.

En cuanto a los compromisos internacionales por la deuda externa, en primera instancia se los limitó a la suma de 749 millones de dólares anuales, y con posterioridad prácticamente se procedió a declarar la moratoria. Se recurrió a nuevos endeudamientos para financiar obligaciones pendientes del comercio exterior y otros rubros, con lo que se logra que la deuda total del país bordee los 10.000 millones de dólares, con las lógicas consecuencias en la balanza de servicios, saldo de cuenta corriente y que el saldo neto de recursos que ingresan al país sea negativo.

Otra de las consecuencias de estas medidas es, que la regulación o posible salida de la crisis, se deja en manos de las fuerzas del "mercado", que sabemos de antemano es oligopólico y que fácilmente entra y sale de acuerdos interbancarios que solamente defiende sus propios intereses. Con esto el Estado abandona la administración selectiva de las divisas y el crédito, cediendo dichas funciones a la banca nacional.

Durante más de medio siglo y en casi todos los países en desarrollo, se utilizaron mecanismos de intervención estatal para superar las fases críticas del proceso económico, pero en el caso ecuatoriano de "un solo plumazo" se cedió esta función al "libre mercado".

La primera y más grande consecuencia, fue el incremento del poder económico de los exportadores y financieros, que manejando a su voluntad las dos variables, divisas y crédito, han acaparado la mayor parte de los recursos generados por el país, han desestimulado a muchas otras actividades productivas que imposibilitadas de generar una renta lo suficientemente grande para cubrir sus costos financieros han preferido liquidar o in-

vertir especulativamente.

Numerosos editorialistas han opinado que a la economía se la ha sometido a un "tratamiento de shock", que implica la flotación del tipo de cambio, al objeto de buscar el equilibrio de la balanza de pagos y superar de esta manera el deterioro del comercio petrolero. Esta misma política ya fue experimentada en Bolivia y los resultados fueron calamitosos.

Teóricamente, el objetivo de incrementar las exportaciones, disminuir las importaciones o una mezcla de los dos factores, podrían conducirnos a un equilibrio externo. Pero no se analizó que las exportaciones están condicionadas a una serie de factores productivos internos, e igualmente a los precios internacionales y a la agilidad o capacidad de mercadeo de los exportadores. En consecuencia esta medida no podría dar ningún resultado positivo a corto plazo.

Respecto a las importaciones, su reducción podría ocurrir únicamente en los rubros en que no son dependientes los sectores productivos nacionales, ya que una contracción sustantiva detendría el aparato productivo: agricultura, industria, transporte, construcciones, etc., puesto que la producción tiene un alto componente externo.

Es necesario comentar que casi en la misma época se reajustó el arancel, con la participación activa y decisoria de las cámaras de la producción, que manejan este instrumento estatal de control a su conveniencia; esta situación limitaba también la posibilidad de controlar las importaciones. Además, no fue política del gobierno afectar en ninguna circunstancia a determinados sectores de comerciantes e industriales.

Como consecuencia adicional a los altos costos financieros originados en la flotación de las tasas de interés y la especulación de divisas que en carecen las importaciones, se trasladaron los costos de producción a los artículos de consumo;

se liberalizaron los precios y se desató un proceso inflacionario nunca antes alcanzado. La lógica respuesta de los trabajadores fue el pedido de nivelar sus ingresos, a las tasas inflacionarias. Si bien la compensación salarial se hace con el objeto de mantener en cierto nivel el poder adquisitivo de los trabajadores, esta misma circunstancia sirvió como estímulo para una nueva presión especulativa en el alza de los precios de los artículos de consumo popular.

No podría dejar de anotar, el hecho de que el número de exportadores en el país no supera los 500, de ellos, cinco controlan el 30% del monto total de exportaciones privadas, e igualmente en el sistema bancario nacional, el crédito concedido por 8 de 32 bancos supera el 62% del total.

Es decir, que tanto el comercio exterior, como el crédito se encuentra concentrado en pocas manos, que controlan los principales factores del mercado, sin que el Estado intervenga por su propia voluntad y en favor de los intereses mayoritarios.

1.2. SITUACION CREDITICIA

En el caso de la actividad crediticia, que involucraría al Banco Central, Bancos Privados, Compañías Financieras, Sistema Mutualista y Cooperativas, el análisis se centrará a lo ocurrido en los dos últimos años, por razones lógicas, en cuanto a resaltar lo más relevante ante las alternativas políticas próximas, que permiten avisorar un cambio profundo del manejo económico. Adicionalmente, el análisis se orientará al Banco Central y Bancos Privados, con pequeños comentarios sobre las compañías financieras en forma exclusiva.

1.2.1. Banco Central

De conformidad con lo previsto en el Capítulo II del Título Cuatro de la Ley de Régimen Monetario, corresponde al Banco Central, efectuar de manera corriente una serie

de operaciones de crédito, tendientes a fortalecer los diversos sectores productivos del país. Para ello, la Junta Monetaria realiza programas anuales de crédito, con el objeto de canalizar los recursos necesarios.

Los créditos totales concedidos por el Banco Central entre los años 1985 y 1986, se incrementaron en valores absolutos (11.083 millones de sucres), siendo los bancos privados los beneficiarios mayores de este incremento, (5.728 millones de sucres) con lo que el monto de créditos totales a este sector alcanza a la suma de 79.261 millones de sucres.

Una relación del monto de crédito concedido por el Banco Central a los Bancos Privados, con el capital pagado de estas instituciones, de 18.715 millones de sucres permite concluir que han recibido créditos en 4.23 veces; y, si esta misma relación la hace con el monto del patrimonio de los bancos privados que en 1986 asciende a 30.270 millones de sucres, los créditos recibidos equivalen a 2.62 veces.

Estas cifras, que se las visualiza en el cuadro N° 15, permiten concluir sobre el alto grado de dependencia de la banca privada nacional, con el Banco Central. En otras palabras los bancos se encuentran trabajando con recursos estatales. Esta situación en el caso de las compañías financieras no varía y más bien se agrava, pues para el 31 de diciembre de 1986, contaban con un capital pagado de 5.288 millones de sucres y un patrimonio de 6.614 millones de sucres, que comparados con el monto de créditos recibidos del Banco Central de 39.812 millones de sucres, equivale a 7.52 veces y 6.01 veces respectivamente. Significa que las Compañías Financiera Privadas han recibido 7.52 veces el valor de su capital, lo que no sucede en el caso de ninguna empresa privada, cuando obtiene créditos de una institución bancaria.

CUADRO No. 15

CREDITOS DEL BANCO CENTRAL

A BANCOS E INSTITUCIONES FINANCIERAS Y ORGANISMOS DEL SECTOR PUEBLICO

(MILES DE SURES)

1985-1986

	1.985		1.986		VARIACION	
		%		%	ABSOLUTA	RELATIVA
BANCOS E INSTITUCIONES	1.985	%	1.986	%		
- BANCO NACIONAL DE FOMENTO	13'932.628	9.2	21'776.221	13.3	7'843.593	56.3
- CORPORACION FINAN. NACIONAL	5'823.566	3.0	6'201.999	3.8	458.622	7.9
- BANCOS PRIVADOS	73'532.393	48.4	79'260.950	49.3	5'728.647	7.8
- FINANCIERAS PRIVADAS	35'409.536	23.3	39'912.072	24.5	4'523.536	12.2
- PARTICULARES	23'255.990	15.1	16'843.609	10.3	6'407.300	27.5
SUB-TOTAL	152'932.733	100	165'979.331	100	11'947.098	7.9
ORGANISMOS DEL SECTOR PUEBLICO						
- TELECOM. NACIONAL	5'513.556	96.8	4'476.828	92.7	357.528	15.7
- GOBIERNOS PROV. Y LOCALES	6.421	0.1	2.793	0.1	3.633	56.6
- ENTIDADES OFICIALES	553.465	9.1	511.214	10.2	22.251	4.2
SUB-TOTAL :	5'853.442	100	4'990.825	100	363.417	14.8
T O T A L :	157'936.175		168'969.856		11'033.681	7.02

FUENTE : Memoria 1.986 Super-Intendencia de Bancos

ELABORACION : El Autor

Continuando en el análisis del crédito concedido por el Banco Central al sistema bancario, se aprecia que el saldo de los créditos de estabilización, ascendió en 1986 a 72.390 millones; de los cuales el 67% corresponde a los bancos privados, 31% a las compañías financieras privadas y el saldo al Banco de Fomento e instituciones estatales. Esta situación significa que la mayor parte de los créditos pendientes con el Banco Central, provinen de la sucretización de deudas, las mismas ✓ que no tienen un respaldo suficientemente fuerte en las empresas deudoras, y que cuando se vencen los plazos, su recuperación será bastante difícil.

La situación planteada, respecto a la dificultad de recuperar los créditos por parte del Banco Central, ya se hace realidad en el caso de las Compañías Financieras, las que a inicios del año tuvieron una cartera vencida que bordea los 8.000 millones de sucres y un sobregiro en el Instituto Emisor por 2.589 millones, cifras que sumadas superan ampliamente el patrimonio de estas compañías (Datos publicados por el Diario Hoy del día 27 de mayo de 1988).

Esta delicada situación de las financieras, se agrava cuando el Banco Central decide no incrementar los plazos para el pago de los vencimientos de los créditos de estabilización, por lo que se prevé la próxima liquidación de algunas de ellas. Ante tal alternativa, ya se han presentado propuestas por parte de estas instituciones, expuestas en el Seminario de Derecho Bancario, organizado por la Superintendencia de Bancos, en septiembre de 1987, para abrir la posibilidad de fusionar compañías financieras y bancos privados como una alternativa verdadera para superar la crisis, la misma que parece tener aceptación y podría ser una solución a largo plazo, ante la imposibilidad de crear nuevos bancos, ya que a las compañías financieras les interesaría sobremanera, constituirse en tales, al objeto de ampliar su campo y consecuentemente su rentabilidad y recuperación financiera.

Cabe comentar sobre el hecho cierto de que en los últimos años el Banco Central, ha manejado su crédito con una clara orientación regional, en un marcado beneficio de los bancos domiciliados en la ciudad de Guayaquil. Este comentario carece totalmente de un espíritu regionalista; y es una consecuencia lógica de que los créditos se dieron con mayor frecuencia a los exportadores de esta provincia, bajo la política del gobierno de beneficiarlos, en el ánimo de obtener divisas a cualquier costo, pero sin considerar el grado de concentración económica que se estaba logrando con este proceso. Como ya se había comentado en el capítulo anterior, los exportadores y banqueros pudieron manejar a su voluntad las dos principales variables de la economía: las divisas y el crédito, bajo la mirada placentera del gobierno.

1.2.2. Bancos Privados

Se puede afirmar que en los últimos años hubo concentración en las actividades bancarias, como consecuencia de la política monetaria ejecutada por el Banco Central, organismo que a través de las líneas de crédito que administra, dosificó la salida de recursos al sistema, otorgando cupos para su concesión a fin de reducir el circulante y contrarrestar los efectos inflacionarios motivados por razones exógenas. La disminución o dosificación del crédito por parte del Banco Central, provocó una elevación de las tasas de interés, es decir que, las restricciones fueron más allá de lo requerido, lo que condujo a la elevación de tasas de interés demasiado altas frente a la situación productiva nacional.

Por otro lado, es necesario comentar sobre la elevación especulativa del tipo de cambio, que ha llevado al Banco Central a realizar nuevas restricciones, elevando aún más las tasas de interés. En el caso de los bancos, esto ha provocado un continuo y creciente desencaje, originado en los porcentajes mínimos cada vez más altos, sumándose la creciente cartera vencida y sobregiros, que fueron superados momentáneamente cuando

la Junta Monetaria dispuso que el porcentaje mínimo del encaje bancario baje del 37% al 25%, pero la diferencia sea destinada a cubrir obligaciones pendientes con el Instituto Emisor. Es decir que, juntamente con el cambio en el esquema monetario, variaron los porcentajes de encaje bancario, con aumento y disminuciones en sus niveles, dependiendo de la necesidad de contraer o expandir los recursos monetarios en poder del público, utilizando esta medida como anti-inflacionaria.

En forma adicional, el hecho de que la banca en general, (luego del proceso de sucretización de la deuda) entró en un proceso de convalecencia, presisando en los años subsiguientes de una mayor solidez, así como de una mejor relación del capital frente a sus pasivos, por lo que fue necesario por un lado restringir el reparto de dividendos provenientes de las utilidades periódicas, alimentando fondos para provisión de créditos incobrables; y por otro, un proceso de capitalización, que implicó un crecimiento entre 1985 y 1986 en el sistema bancario de 7.151 millones de sucres, proceso que se ha incrementado en el año 1987. Esta capitalización ha sido un alto porcentaje, producto de la revalorización de activos fijos, lo que ha permitido mejorar los estados financieros de estas instituciones, ampliar sus coeficientes operativos, aunque siendo una capitalización contable y no con recursos frescos, sus resultados financieros son limitados.

En cuanto a la situación financiera del sistema bancario, se puede afirmar que su crecimiento es un hecho real, ya que sus principales indicadores como son sus activos (carteda de créditos, fondos disponibles y otros activos), se han incrementado en forma notable, de la misma manera los fondos disponibles y los depósitos en el Banco Central para constituir el encaje bancario. En cuanto a la cartera, esta ha crecido en 1986 con respecto a 1985 en un 17.8% (38.220 millones), mientras la cartera vencida un 6.8%, (1.731 millones) lo cual nos permite apreciar una adecuada relación.

En lo referente al destino del crédito, el mayor porcentaje ha sido orientado a la actividad comercial, restaurantes y hoteles, en segundo término a las industrias manufactureras, luego a otras actividades, agricultura, caza y pesca; y, una serie de negocios de menor escala.

C A P I T U L O I V

1. SITUACION SECTORIAL

1.1. RELACION ESTADO-EMPRESA

1.2. POLITICAS DE EMPLEO Y PRECIOS

C A P I T U L O I V

1. SITUACION SECTORIAL

1.1. RELACION ESTADO-EMPRESAS

La evolución de la economía ecuatoriana, ha estado condicionada por el desarrollo del sector agrícola (primario), y las exportaciones de dos o tres productos tradicionales, modelo agroexportador de alta vulnerabilidad para el país por las condiciones de los mercados internacionales para estos productos y los fenómenos naturales internos.

Como alternativa, a inicios de la década de los 60, se inicia un proceso de industrialización, influido por factores históricos, económicos, geográficos y políticos, cada uno de los cuales ha incidido con diferente intensidad en este proceso.

El impulso dado a la industria, originó que ésta adquiriera importancia en la década de los 60, con una participación en el PIB en una 17.2% (1969). Las exportaciones de productos industrializados en el período 1966-1969 representaron aproximadamente el 10% del total de las ventas al exterior.

En la década del 70, la actividad industrial registra una expansión sin precedentes, por la explotación petrolera y, expectativas sobre la participación en el Pacto Regional Andino; bajo el acuerdo de Cartagena fue posible definir algunos proyectos industriales e instalar algunas plantas fabriles.

La participación del sector en el PIB llegó a ser del orden del 19.2% en 1979, mientras los productos industrializados exportados fueron en promedio del 17.2% del total de las ventas al exterior. El empleo se acelera, la inversión crece significativamente, y el crecimiento anual en esta década es del orden del 9.2%.

Para los años 80 se inicia un período depresivo, determinan-

do en algunos sectores como el agropecuario, minas, petróleo, manufacturero, construcción y servicios; un decrecimiento, El PIB se desacelera y llega a tasas negativas en 1983, inferiores al crecimiento poblacional en 1986 y 1987.

Con estos antecedentes, se inicia el análisis de varios sectores económicos, en el afán de destacar su situación individual y de ser posible sus perspectivas futuras, en el capítulo correspondiente a conclusiones. Para el efecto, las cifras obtenidas en los cuadros N° 16 y N° 17 en gran medida permitirán analizar los diferentes sectores que componen la economía ecuatoriana,

INDICADORES MACROECONOMICOS

CUADRO No. 16
 ECUADOR : PRODUCTO INTERNO BRUTO, SEGUN SECTORES ECONOMICOS
 (Millones de sucres constantes, 1975 = 100)
 1.982 - 1.986

S E C T O R E S	1.982	1.983	1.984	1.985 sd/	1.986 p/
1.- AGRICULTURA, SILV. CAZA Y PESCA	23.101	19.891	22.007	24.043	25.924
2.- PETROLEO Y OTRAS MINAS *	15.527	19.893	21.879	24.027	25.475
3.- INDUSTRIA AMUFACTURERA	29.584	29.183	28.543	28.741	28.615
4.- ELECTRICIDAD, GAS Y AGUA	1.241	1.426	1.836	1.786	2.051
5.- CONSTRUCCION	7.285	6.728	6.583	6.710	6.378
6.- COMERCIO, RESTAURANTES Y HOTELES	25.562	22.537	23.467	24.568	24.803
7.- TRANSPORTE, ALMAC. Y COMUNICAC.	10.687	10.511	10.914	11.405	12.222
8.- ESTABL. FINANC. SEGUROS, BIENES, ETC.	18.590	18.972	17.579	18.152	18.406
9.- SERV. COMUNALES, SOCIALES Y PERSON.	8.710	9.093	9.366	9.481	9.661
10.- OTROS	14.978	12.646	14.352	15.345	15.460
PIB. TOTAL (p.c.)	155.265	150.885	157.226	164.258	168.995
	TASA DE CRECIMIENTO				
1.- AGRICULTURA, SILV. CAZA Y PESCA	2.0	-13.9	10.6	9.3	7.8
2.- PETROLEO Y OTRAS MINAS *	- 2.9	28.1	10.0	9.8	6.0
3.- INDUSTRIA MANUFACTURERA	1.5	- 1.4	- 1.9	0.3	- 0.4
4.- ELECTRICIDAD, GAS Y AGUA	11.1	14.9	28.8	- 2.7	14.8
5.- CONSTRUCCION	0.6	- 7.6	- 2.2	1.9	- 4.9
6.- COMERCIO, RESTAURANTES Y HOTELES	2.1	-11.8	4.1	4.7	1.0
7.- TRANSPORTE, ALMAC, Y COMUNICAC.	1.6	- 1.6	3.8	4.5	7.2
8.- ESTABLE. FINANC. SEGUROS, BIENES, ETC.	1.7	2.1	- 6.8	2.7	1.4
9.- SERV. COMUNALES, SOCIALES Y PERSON.	5.7	4.5	2.9	1.2	1.9
10.- OTROS	- 1.6	-15.6	17.4	3.3	0.7
PIB. TOTAL (p.c.)	1.2	2.8	4.2	4.5	2.9

* Incluye refinación de petróleo

sd/ Datos semidefinitivos

p/ Datos provisionales

FUENTE : Banco Central del Ecuador

ELABORACION : CENDES.

CUADRO No. 17

ECUADOR : ESTRUCTURA DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO, SEGUN SECTORES ECONOMICOS

- PORCENTAJES -

1.982 - 1.986.

S E C T O R E S	1.982	1.983	1.984	1.985 sd/	1.986 P.
1.- AGRICULTURA, SILVICULTURA, CAZA Y PESCA.	14.8	13.2	14.0	14.6	15.3
2.- PETROLEO Y OTRAS MINAS.	10.0	13.2	13.9	14.6	15.1
3.- INDUSTRIA MANUFACTURERA.	19.1	19.3	18.2	17.5	16.9
4.- ELECTRICIDAD, GAS Y AGUA	0.8	0.9	1.2	1.1	1.2
5.- CONSTRUCCION.	4.7	4.5	4.2	4.1	3.8
6.- COMERCIO, RESTAURANTES Y HOTELES.	16.5	14.9	15.0	15.0	14.7
7.- TRANSPORTE, ALMACENAMIENTO Y COMUNICACIONES.	6.9	7.0	6.0	6.9	7.2
8.- ESTABLECIMIENTOS FINANCIEROS, SEGUROS, FIANES, ETC.	12.0	12.6	11.2	11.1	10.9
9.- SERVICIOS COMUNALES, SOCIALES Y PERSONALES.	5.6	6.0	6.0	5.8	5.7
10.- OTROS	9.6	8.4	9.1	9.3	9.2
T O T A L :	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

SD/ Datos semidefinitivos

P/ Datos provisionales

FUENTE : Banco Central del Ecuador

ELABORACION : CENDES

1.1.1. Agricultura, Silvicultura, caza y pesca

El sector agrícola junto al sector petrolero y minero, son los únicos que han experimentado un crecimiento significativo en el período comprendido entre 1982 y 1986. Esta situación ha sido producto del esfuerzo y especial énfasis dado a las actividades agroindustriales para la exportación, en donde se han encontrado ventajas comparativas frente a otros sectores productivos, y al hecho de que esta actividad se ha convertido en una alternativa para superar la crisis que atraviesa la economía. Otro factor que ha incidido para que el sector de la agricultura, silvicultura, caza y pesca, haya crecido, son los precios internacionales que experimentaron un comportamiento positivo. El banano, café en grano y camarón, han experimentado un positivo repunte en los últimos años. El banano en 1986 logró superar el precio que tenía en 1980, aunque disminuyó entre 1982 y 1984, para luego iniciar su recuperación en 1985 y continuar en 1986, en el que la tonelada métrica sube al precio de 188 dólares.

De la misma manera, el precio del café en grano tuvo un gran repunte en los años 1985 y 1986, al igual que el camarón, cuyo precio ha crecido paulatinamente desde 1981; el valor de las exportaciones camaroneras superó a todos los productos agrícolas juntos.

En cuanto al cacao en grano, su precio ha bajado constantemente en los últimos años. por lo que en valor ha perdido el lugar preponderante que antes tenía.

Cabe también destacar ciertas peculiaridades de algunos productos, como es el caso del café, cuya exportación se concentra en cuatro empresas: Cía. de Elaborados de Café con un 37%; Solubles Instantáneos con el 28%; Inducafesa con el 19%; y, Productos Marivel con el 5%, es decir que estas cuatro empresas exportan el 89% del total del café vendido al exterior en 1987. En forma adicional, se puede anotar también que el principal

comprador de café es Estados Unidos, quienes demandan el 73% de las exportaciones totales de este producto, lo que crea un alto grado de dependencia e implica que el mercado quede sujeto a las decisiones que tomen los compradores. Otros países compradores de café son: el Japón con el 11% y Alemania Occidental con el 9%. Es menester comentar también el impulso dado en la sierra, al cultivo de nuevos productos de exportación, que paulatinamente van adquiriendo importancia, tanto por la superficie cultivada, como por las divisas que generan.

Dentro de este mismo sector y como actividad de significativa importancia, se encuentra la avicultura, la misma que en los últimos años se ha visto perjudicada, por la fijación de precios topes a sus productos: carne y huevos; y por otro lado la constante alza de las materias primas utilizadas, lo que ha liquidado a los pequeños avicultores y permitido la consolidación de grandes empresas que tienden al monopolio, con sus consecuencias inmediatas.

Si la tasa del crecimiento poblacional es del 2.8%, de acuerdo al Centro de Estudios de Población y Paternidad Responsable, se requiere de mayores volúmenes alimentarios para satisfacer la mayor demanda de la población. Pero, el crecimiento del sector agrícola se da exclusivamente por el incremento de los precios y volúmenes de las exportaciones de los productos tradicionales, que entre paréntesis podemos afirmar que no son productos al alcance popular, y por otro lado, el deterioro de la capacidad adquisitiva de la mayoría de la población, hace que cada vez se consuman menos productos ricos en contenido proteínico y calórico; es decir, que un crecimiento del sector agropecuario, no significa necesariamente que las necesidades alimentarias de la población están siendo satisfechas. En el caso ecuatoriano sucede lo contrario, pues los coeficientes de desnutrición en todos sus niveles y en todas las edades de la mayoría poblacional son alarmantes.

1.1.2. Sector Petrolero y Minero

Sigue y seguirá siendo el principal elemento para la subsistencia misma del Estado ecuatoriano. El hecho de depender en gran porcentaje de las exportaciones petroleras y que la caída de sus precios cause serias conmociones en la economía, ha obligado a buscar otras alternativas para satisfacer las crecientes demandas de recursos del país.

La evolución de las exportaciones, la significación que tiene en la estructura del PIB, su importancia en todos los ámbitos de la economía nacional, son hechos reales que confirman la importancia del sector.

Sin embargo, se debe reconocer también la importancia de la actividad minera, que en los últimos años ha tenido un valioso repunte, sobre todo por la explotación aurífera en las provincias de El Oro y Zamora; además, se ha confirmado la existencia de minerales metálicos de diverso orden en varias provincias, en las cuales se están iniciando explotaciones en unos casos y prospecciones en otros, sin descontar la explotación de otros minerales no metálicos como, calizas, que en forma efectiva se está realizando en numerosos sectores del territorio ecuatoriano.

1.1.3. Sector Manufacturero

En el Cuadro N° 18 se detallan las cifras con las que la industria manufacturera participa en el PIB, con sus diferentes actividades, en suceso de 1975. Esto permite verificar las variaciones reales experimentadas por cada una de las ramas de actividad manufacturera.

En primera instancia, se destaca la rama de alimentos, bebidas y tabaco, que en términos reales ha seguido un proceso descendente en su participación en el PIB, frente a un relativo estancamiento de la rama de textiles, prendas de vestir e indus-

tria del cuero, que se ha mantenido constante en el período analizado.

En tercer término, las ramas de los minerales no metálicos e industrias metálicas básicas, en orden de importancia, ha tenido un pequeño repunte en 1982 y 1985, para descender significativamente en 1986. Las demás ramas componentes de la industria manufacturera han sufrido variaciones similares, para llegar en 1986 en situación menor a la de 1981 a excepción de "papel e imprentas" que tiene un ascenso final significativo.

En definitiva el sector manufacturero, no ha tenido un progreso importante y más bien algunas de sus actividades han decrecido, en términos de precios de 1975; sin embargo, afirman la existencia de un crecimiento significativo de todas las ramas del sector.

CUADRO No. 18

ECUADOR : PARTICIPACION DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA EN EL PIB. SEGUN ACTIVIDADES

ECONOMICAS : 1.981 - 1.986.-

C O N C E P T O	1.981	1.982	1.983	1.984	1.985	1.986
1.- PIB. INDUSTRIA MANUFACTURERA						
MILLONES DE SUCRES 1.975	29.159	29.584	29.183	28.643	28.741	28.615
2.- ESTRUCTURA DEL PIB. IND. MANUF. SEGUN RAMA DE ACTIVIDAD.						
- ALIMENTOS, BEBIDAS Y TABACO	12.188	12.507	11.527	11.343	11.331	11.417
- TEXTILES, PRENDAS DE VESTIR E INDUSTRIA DEL CUERO	6.335	6.538	6.741	6.645	6.630	6.295
- MADERA Y MUEBLES	1.437	1.568	1.605	1.575	1.581	1.631
- PAPEL E IMPRENTAS	1.779	1.864	1.809	1.776	1.811	1.974
- QUIMICOS Y CAUCHO	1.895	1.805	1.984	1.719	1.552	1.660
- MINERALES NO METALICOS E - IND. METALICAS BASICAS.	3.557	3.668	3.560	3.466	3.650	3.491
- MAQUINARIA Y EQUIPO	991	917	934	888	833	830
- OTRAS IND. MANUFACTURERAS	377	917	1.023	1.231	1.284	1.517

FUENTE : Información Estadística Banco Central

ELABORACION : El Autor

1.1.4. Construcción

La industria de la construcción, se dice, es el termómetro del desarrollo de un país. Si ésta tiene un crecimiento fuerte y sostenido, igual ocurre con el resto de la economía.

En el caso ecuatoriano, la industria de la construcción ha experimentado continuos descensos en su participación en el PIB, lo que significa que en varios años consecutivos, su crecimiento ha sido negativo.

La industria de la construcción tiene una gran dependencia con el sector público y de ello, se deriva su vulnerabilidad frente a cualquier cambio en la economía. Este panorama se agrava, cuando la inversión pública se concentra en ciertos sectores del país y en contadas empresas constructoras consideradas grandes, impidiendo la participación de pequeñas y medianas empresas, que tienen obligatoriamente que subocupar su capacidad instalada, ante la poca capacidad crediticia de la mayoría de la población, la falta de líneas de crédito preferenciales y el elevado costo de los créditos comerciales.

Este sector, adolece de otros problemas que permanentemente han sido planteados para su solución, sin embargo, el avance sobre todo en materia de contratación, licitaciones, tributación, desagregación tecnológica, etc., ha sido muy pequeño.

Siendo el sector constructor uno de los que más mano de obra no calificada absorbe es una de las mejores alternativas que tiene el país para solucionar por lo menos en parte el problema del desempleo y sus múltiples consecuencias, por lo que su reactivación es imperativa.

1.1.5. Comercio, Restaurantes y Hoteles

Constituye uno de los sectores de mayor impor -

tancia dentro de la economía nacional, pero en términos absolutos, ha sufrido un retroceso significativo, pues del 16.5 % de aporte al PIB en 1982 pasa al 14.7% en 1986, como muestra del proceso de deterioro de toda la economía nacional.

Este sector tiene enorme importancia por las actividades afines que impulsa, y se ha planteado la alternativa de impulsarlo, para generar fuentes de trabajo en zonas marginadas y aprovechar los recursos que el país posee en abundancia y que al momento no son utilizados.

1.1.6. Establecimientos Financieros, Seguros, Bienes, etc.

Sobre este sector se comenta ampliamente en el capítulo correspondiente a la Situación Monetaria y Crediticia.

1.2. POLITICAS DE EMPLEO Y PRECIOS

La creciente población económicamente activa, y la incapacidad del país para ubicar esa masa ciudadana en puestos permanentes de trabajo, ha sido motivo de preocupación política y gubernamental.

Esta preocupación fue aprovechada, para lanzar el eslogan de "pan, techo y empleo", y obtener réditos políticos en la contienda de 1984. Con este eslogan no solamente que se comprometían a satisfacer las necesidades vitales de la población, sino que además a proveerla de puestos de trabajo, que generarían los ingresos suficientes para satisfacer aquellas necesidades.

La simplicidad del eslogan, y el alcance figurado de la oferta, causó impacto en la población, que busca satisfacer de la mejor manera sus necesidades vitales de alimentación, vestuario y vivienda, y también aquellas llamadas complementarias, educación, salubridad y esparcimiento.

CUADRO No. 19

Ecuador : RELACION ECONOMICAMENTE ACTIVA (PEA) Y ESTIMACION DEL DESempleo

ABIERTO : PERIODO 1.980 a 1.986.

AÑOS	PEA (a)	DESempleo AL INICIO DEL AÑO (b)	INCREMENTO ANUAL DE - LA PEA. (c)	EMPLEO REQUERIDO * (d)	SALDO DEL GENERADO- ** (e)	DESempleo A FIN DE- AÑO (f)	DESempleo PEA f/a (%)
1.980	2'236.030	135.236	52.195	137.431	52.569	135.062	6,04
1.981	2'289.522	135.062	53.442	138.504	47.600	140.934	6,15
1.982	2'346.063	140.904	56.541	137.445	27.723	169.722	7,23
1.983	2'402.134	169.722	56.971	225.793	- 25.793	251.572	10,47
1.984	2'459.545	251.572	57.411	309.999	40.554	269.435	10,91
1.985	2'518.329	269.435	59.793	327.219	56.223	299.265	11,53
1.986	2'578.516	299.295	60.182	356.483	26.585	325.998	12,56

* Nro. de puestos de trabajo requeridos para eliminar el desempleo abierto.

** Nro. estimado de puestos de trabajo generados por el aparato productivo del país.
Corresponde al saldo de la diferencia entre la creación de nuevos puestos (+) y el cierre o pérdida de puestos existentes (-)

FUENTE : Censos de Población 1.971-1.982 (para PEA y sus representaciones)

ELABORACION : Luis Villal

Sin embargo de la oferta electoral, las medidas tomadas causaron efectos totalmente opuestos a los fines iniciales. Entre 1964 y 1984 se crean un promedio global de 4.646 puestos de trabajo, período en el cual se da el llamado proceso de industrialización, pero entre julio de 1984 y junio de 1985, esta cifra disminuye a 1.743 (6) a pesar de las ofertas reiteradas de empleo por parte del gobierno instalado en el poder desde el 10 de agosto de 1984.

En el cuadro N° 19 "Población Económicamente Activa y Estimulación del desempleo abierto" período 1980 a 1986, se estima un crecimiento de la PEA a un ritmo del 2.33%, pero frente a este crecimiento poblacional, ocurre una creación de fuentes de trabajo en menor escala, dando un saldo acumulativo y creciente de desempleo, que en proporción parte de 6.04% en 1980 y llega, según estas estimaciones al 12.5% en 1986.

Las cifras anteriormente citadas, son ratificadas por la Directora Ejecutiva del Centro de Promoción de Empleo para el Sector Informal Urbano, quien manifiesta:

"Si las tasas de desempleo abierto están bordeando los límites tolerables, (en los últimos 10 años el desempleo pasó del 5.1% al 13%) la exigencia de sobrevivencia presiona el aumento del subempleo, el mismo que se estima en el 50% de la población económicamente activa y está compuesta por trabajadores que no alcanzan siquiera el mínimo vital". (7)

Este cambio importante que se viene dando en la composición de la fuerza de trabajo, tiene su origen en varios factores, entre los que podemos contar: el cambio o ingreso a un proceso industrial, bajo un modelo de copia atrasada del proceso industrial de los países avanzados, sustentado en tecnologías generadas en países con diferentes características socio-económicas. El retraso del desarrollo agrícola, por la falta de

(6) Cevallos Hidrobo Rodrigo, "El Ecuador en la Encrucijada.- La composición del empleo y la distribución del valor agregado", Art. pp. Biblioteca de Ciencias Sociales. Quito 1986.

(7) Econ. Placencia Mercedes María, Entrevista a diario "Hoy", marzo 20 de 1988.

adecuadas reformas estructurales, la ausencia de respaldo tecnológico y su articulación con los demás sectores productivos del país. La falta de impulso a los sectores primarios, en donde los artesanos no han contado con un adecuado impulso tecnológico, que integre los valores propios de esta actividad a los requerimientos de la sociedad. Y en último término, la serie de medidas económicas dadas en los últimos años por parte del gobierno, en la experimentación de una economía de mercado de corte neoliberal.

Se pueden encontrar muchas otras razones para los crecientes niveles de desempleo y subempleo, como la relación empleo-conocimientos, en la cual influye el sistema educativo vigente; la relación del empleo con la tecnología, en la cual la producción de sistemas nuevos o tecnologías avanzadas, dan lugar a un menor empleo de mano de obra.

De la misma manera, podría realizarse un análisis de lo que ocurre en las diferentes ramas de actividad, con relación a la población económicamente activa, y destacar que las principales actividades manufactureras que por su propia naturaleza demandan significativas cantidades de mano de obra, se encuentran en franca decadencia, como se anotó anteriormente.

Dentro de las políticas implementadas por el Estado en los últimos años, para cuantificar su acción en la búsqueda de soluciones a este problema, es de resaltar los proyectos de Ley de Concordato y de Trabajo Compartido, o Ley de Fomento de Puestos de Trabajo y Democratización del Capital, que en conjunto y teóricamente perseguían impedir la liquidación de empresas y utilizar la capacidad ociosa de determinadas industrias. Además de la capitalización de las empresas como medio de ampliar sus actividades y mejorar su situación financiera. Se trató en síntesis de implementar un proceso de generación de empleos, mediante la creación de incentivos fiscales, sin comprender que básicamente el problema se solucionaría mediante la aplicación de una estrategia de desarrollo. Además se in

tentó como fue la característica del gobierno neoliberal, incentivar a las grandes empresas, desestimando la importancia que tienen las pequeñas industrias y actividades, que por su naturaleza podrían aportar en mayor grado a la consecución de este objetivo.

Este proyecto por su contenido social fue rechazado en el Congreso Nacional, sin embargo de ser calificado por su autor como uno de los más revolucionarios, pero se consideró que técnicamente desde el punto de vista económico era mal concebido, y sus resultados dudosos.

Como muestra del fracaso rotundo experimentado en el campo de la generación de empleos, podemos citar el Informe de Labores del Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos, donde se destaca como logro especial y de mayor importancia la acción en contra de los conflictos laborales que fueron combatidos con especial interés en favor de la parte patronal. Pero muy poco se anota sobre los resultados en cuanto a empleo, su generación, y en términos de las mejoras obtenidas por el sector laboral.

Falta comentar sobre el deterioro permanente de la capacidad adquisitiva de los trabajadores en general, por el proceso inflacionario que se ha desatado y cuyos orígenes han sido ampliamente comentados en este trabajo.

Con este objeto, a continuación encontramos el Cuadro N° 20 en el que se ajusta hasta 1987 el salario real, de acuerdo al índice inflacionario, se lo compara con el salario mínimo vital vigente y se concluye en el porcentaje de pérdida del valor adquisitivo del mismo.

CUADRO N° 20

DETERIORO DEL SALARIO MINIMO VITAL ENTRE LOS AÑOS 1980-1987

AÑOS	INDICE DE PRECIOS	SALARIO AJUSTADO	SALARIO REAL	DIFEREN CIA.	%
80		4,000	4,000	-	
81	17,2	4,688	4,000	688	17,2
82	24,4	5,832	4,600	1.232	26,7
83	52,5	8,894	5,600	2.294	40,9
84	25,1	11,126	6,600	4.526	68,6
85	24,4	13,840	8,500	5.340	62,8
86	27,3	17,619	10.000	7.619	76,2
87	29,4	22,799	12.000*	8.299	57,2

* 14.500

FUENTE: ESTADISTICAS BANCO CENTRAL

ELABORACION: EL AUTOR.

Al partir del salario mínimo vital de 4.000 sucres mensuales vigente en 1980, sometido al índice de precios de cada año, se obtiene un valor de S/ 22.799, para 1987. Este valor comparado con el salario mínimo vital vigente en cada año, permite apreciar las diferencias correspondientes, que en términos absolutos al final del período significa 8.299 y en términos relativos un 57.2%. Este deterioro del salario mínimo vital entre 1980 y 1987 significa, que el trabajador ha perdido más de la mitad de su sueldo, sin embargo de los reajustes salariales, lo que da como consecuencia el empobrecimiento de la familia trabajadora, un menor consumo de proteínas y la desnutrición consiguiente de sus hijos, la imposibilidad de alcanzar determinados servicios como salud, educación y menos aún vivienda.

Este es en resumen el marco en donde se desenvuelven las actividades del trabajador ecuatoriano.

P A R T E I I

UN MODELO ALTERNATIVO PARA EL

ECUADOR.

C A P I T U L O V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. POLITICA FISCAL

1.1. PROGRAMACION PRESUPUESTARIA

1.2. INGRESOS Y EGRESOS FISCALES

2. POLITICA DE COMERCIO EXTERIOR

2.1. EXPORTACIONES E IMPORTACIONES

2.2. POLITICA PETROLERA

2.3. DEUDA EXTERNA

3. POLITICA MONETARIA Y CAMBIARIA

4. POLITICA SECTORIAL

C A P I T U L O V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. POLITICA FISCAL

El instrumento más importante de la política fiscal, es el presupuesto público, elemento de que dispone un gobierno para dirigir su economía. En el caso ecuatoriano, la importancia del Presupuesto del Estado ha ido perdiendo espacio de acción, por una serie de factores legales que le han dado un marco de inapropiada cobertura y creciente inflexibilidad, lo que no permite adaptar ágilmente este instrumento a los cambios acelerados que se han dado en la economía de los últimos años.

El presupuesto del Estado, cubre solamente un porcentaje relativamente pequeño de las transacciones financieras de la administración central. El mayor porcentaje se administra vía fondos especiales y presupuestos de entidades adscritas. Adicionalmente hay operaciones de gran volumen, que no se encuentran incluidas en el Presupuesto del Estado.

Bajo este panorama en el cual el Presupuesto no cubre la totalidad de Ingresos del Estado, su acción, resulta igualmente limitada, por lo que la instrumentación de cualquier política, tiene efectos pequeños o carecen de perspectivas a mediano y largo plazo, frente a las necesidades de cambio en la estructura global del país.

La alternativa en este caso, es buscar el mecanismo adecuado, para el que el Presupuesto del Estado, como su nombre lo indica, recupere su importancia; su manejo sea un elemento decisivo en la economía nacional, cubra todos los ingresos y egresos del Estado, inclusive el de las entidades autónomas, y supere su debilidad como instrumento de política fiscal.

Las posibilidades de que el planteamiento presentado se haga

realidad, son notables, pues la misma Constitución Política de la República del Ecuador, en su Sección II habla del Presupuesto del Estado y su formulación, como un elemento único, que contiene todos los ingresos y egresos del Estado, destinados a la atención de los servicios públicos y a la ejecución de programas de desarrollo económico y social. De la misma manera y en forma concordante, la LOAFYC, también habla del Presupuesto del Gobierno Nacional, y la conformación de los Presupuestos de las demás entidades y organismos públicos, como parte del primero, es decir en una perfecta integración e integridad.

Solamente cuando el Presupuesto Nacional, tenga una cobertura adecuada y una estructura administrativa flexible, será posible formular y ejecutar una política coherente con la política económica, que en los actuales momentos requiere de mayor decisión para realizar los cambios estructurales profundos que necesita el país.

1.1. PROGRAMACION PRESUPUESTARIA

En el transcurso de los años 1986-1987, el déficit del sector público pasó de 58.000 millones de sucres a 158.000 millones. Este hecho es preocupante, cuando el déficit no es producto de la planificación, o de un proceso de movilización adecuada de recursos, sino producto del crecimiento desordenado del presupuesto, para fomentar e incrementar el clientelismo político; lo que ha dado como consecuencia paralela, una controversia entre las entidades ejecutoras y los gobiernos seccionales, que han visto limitada su acción por falta de recursos, debilitando la planificación regional, provincial y local, por los intereses políticos prevalecientes.

Si se plantea la conformación de un Presupuesto Nacional, que concentre todos los ingresos y egresos del Estado, la programación será más real, y sobre todo su cumplimiento efectivo, pues se podrán sostener los elementos básicos de esta progra-

mación, entre los que se pueden citar:

- Declaración de objetivos estructurales y específicos a alcanzar a mediano y largo plazos.
- Declaración de medidas que se adoptarán a mediano y largo plazos para alcanzar los objetivos planteados.
- Declaración del conjunto de medidas específicas que se adoptarán a corto plazo.

Además de los elementos básicos de la programación, debemos ubicar las áreas principales de acción en las cuales se pretende introducir ajustes y que en muchos casos no solamente abarcarán campos presupuestarios si no crediticios y cambiarios, considerando como es lógico a la economía como un todo.

- Reestructuración áreas críticas.
 - . Reforma arancelaria.
 - . Reforma tributaria.
 - . Política de precios.
 - . Política de tasas de interés.
- Inversión Pública.
- Manejo de la deuda y el presupuesto.
- Fortalecimiento institucional.

1.2. INGRESOS Y EGRESOS FISCALES

El sistema financiero en general, se caracteriza por su fuerte dependencia con los ingresos provenientes del petróleo. Por otro lado, la elasticidad de los impuestos es relativamente baja, pues difícilmente se puede implementar ingresos adicionales, si no se operan cambios drásticos en el sistema tributario, que dan como consecuencia graves problemas sociales. (Ejemplo, la elevación del impuesto a las Transacciones Mercantiles del 4 al 10%). En forma adicional, existe un altí-

simo índice de evasión fiscal, tanto en el área de los impuestos internos, directos e indirectos, como también en lo referente a los impuestos al comercio exterior.

Otra de las características de los elementos que financian los ingresos fiscales, es que los precios de los productos de las empresas fiscales, están por debajo de los costos de oportunidad, así el precio del petróleo y sus derivados, al igual que de la energía eléctrica, se han situado por debajo de los costos reales, y comparativamente inferiores a los de casi todos los países latinoamericanos.

En el campo tributario, existen disposiciones que favorecen indiscriminadamente al contribuyente que no cumple con sus obligaciones, lo que incentiva los obstáculos de la administración y el incumplimiento de la Ley. En el proceso de apelación, no se exige pagos previos e igualmente la posibilidad de demorar debidamente los pagos, por parte del contribuyente perjudica al fisco de manera superlativa.

En cuanto al gasto ya se ha anotado el crecimiento desordenado, desproporcionado y falta de planificación, con una preponderancia significativa tanto en monto como en incremento en el gasto corriente.

Por otro lado, la redistribución del ingreso mediante la tributación sigue siendo una utopía, pudiendo darse el caso de que este pueda darse en alguna medida a través del gasto.

Podemos entender que las finanzas públicas obedecen a tres instancias perfectamente establecidas, y que engloban perfectamente este capítulo:

- La consecución de los recursos por parte del Estado.
- La administración de esos recursos con su aparato burocrático.
- La inversión de los recursos en la atención de los servicios

públicos y la ejecución de programas sociales y de desarrollo.

De este resumen de instancias, podemos concluir que el Estado, debe implementar políticas para una eficiente recaudación, una adecuada administración de los mismos y una planificación y priorización de los gastos, en el afán de que el conjunto de operaciones en las tres instancias, sean congruentes y busquen una meta común.

Si hacemos un examen de lo que ocurre en nuestro caso, encontraremos que hay un desequilibrio entre la carga tributaria y la capacidad económica del contribuyente, mediante un régimen impositivo demasiado gravoso con una multiplicidad de tributos. Existe una aversión natural del contribuyente, además de la desconfianza sobre la manera cómo se administran estos fondos.

Hay una compleja legislación tributaria y una falta de conciencia y tradición provocadas por la falta de sanciones más severas. Al respecto se pueden proponer algunas soluciones que en resumen se orientarían a la creación de un sistema tributario, justo en la distribución de la carga impositiva, con adecuados mecanismos de recaudación y retención, formación de una conciencia tributaria a nivel nacional, iniciando programas publicitarios desde las escuelas primarias. Implementar un marco legal que estipule severas sanciones a los evasores, que sea claro y simple en la redacción de las disposiciones. Adecuada inversión de los fondos fiscales. Creación de un departamento de investigación de delitos tributarios y fiscales. Estímulos e incentivos para los funcionarios fiscales.

2. POLÍTICA DE COMERCIO EXTERIOR

Son diversos los problemas que afronta el sector externo y entre ellos se distinguen aquellos que no necesariamente deben ser tratados en forma individual, si no que en base a la estructuración de objetivos definidos, análisis de las circunstancias internas y externas del país, tomar decisiones para

la acción a corto y mediano plazo, permitan conformar una verdadera política de comercio exterior.

Los problemas fundamentales identificables en este campo son:

- La dependencia del sector externo con respecto a la producción petrolera;
- Limitado número de productos de exportación, con un manejo casi monopólico del sistema de mercado a nivel interno y externo, que permite imposición de condiciones por parte de los compradores;
- Existencia de un aparato industrial con reducido valor agregado nacional; y,
- Fuerte dependencia con el exterior para la provisión de insumos.
- Débil marco legal para impedir la sobre y sub-facturación de importaciones y exportaciones;
- Existencia de un poderoso grupo de importadores ilegales, que han logrado una consolidación política y económica de importancia y que manejan a su arbitrio las aduanas; medidas económicas inadecuadas que han permitido la pérdida de control de las divisas por parte del Banco Central; existencia de desfavorables términos de intercambio con los países consumidores; débil acción del Servicio Exterior ecuatoriano en la promoción de las exportaciones ecuatorianas.

2.1. EXPORTACIONES E IMPORTACIONES

En los últimos tres años, las exportaciones ecuatorianas han decrecido en forma notable, sin embargo del repunte de los pueblos de otros productos como: banano, café y camarones. Frente a esta situación negativa, las importaciones han crecido de 1.611 millones en 1985 a 2.106 en 1987, ya sea por la necesidad de abastecer a un determinado sector industrial dependiente, como también por la falta de selectividad y control de las importaciones suntuarias y como consecuencia de ello, la reserva monetaria internacional ha disminuido a nive-

les que impiden un normal desarrollo comercial del país, influenciada además por el pago del servicio de la deuda externa, tema que será tratado en forma independiente.

Ante la situación planteada, en cuanto a los problemas existentes y el deterioro de la balanza comercial, se pueden anotar algunas medidas, que responderán a una posible política de comercio exterior.

- Buscar la transformación de los términos desfavorables de intercambio, con los países consumidores, apoyando el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional, que permita la estabilización de los precios de las materias primas, eliminación de restricciones y discriminaciones comerciales y financieras, participando activamente en las manifestaciones de los países del Tercer Mundo, consolidando relaciones con ellos y estableciendo alianzas comerciales basadas en el beneficio mutuo y equilibrado. Se trata en síntesis de promover el fomento y promoción de las exportaciones de los productos no tradicionales agrícolas, agroindustriales y mineros; y, fomentar las exportaciones tradicionales, mediante la búsqueda y ampliación de mercados, rompiendo el esquema de comercialización interna de carácter monopolista.

- Negociar el tratamiento igualitario con aquellos países con los cuales mantenemos un permanente déficit en los montos de intercambio, o por lo menos reducciones paulatinas de dichos montos.

- Uso selectivo de las importaciones, eliminando aquellas de carácter suntuario, permitiendo de manera exclusiva aquellas que contribuyan con tecnología y adaptación científica en beneficio del país.

- Reforzar el marco legal, para impedir la sobre y subfacturación de las importaciones y exportaciones; eliminación de las mafias contrabandistas y de defraudadores aduaneros.

troleros, mediante inversiones de riesgo foráneas, que no signifiquen el debilitamiento de CEPE, si no un complemento de su acción.

- Control de la explotación de los pozos, para prolongar al máximo posible su vida útil.
- Fomento de la industria de derivados de petróleo, en la búsqueda de la autosuficiencia en este campo.

2.3. DEUDA EXTERNA

La deuda externa es el elemento que condiciona el desarrollo económico del Ecuador y de una gran mayoría de países latinoamericanos. Los límites a los cuales ha llegado y el crecimiento desproporcionado experimentado sobre todo en los últimos años, permite aseverar que es impagable; sin embargo, ante la imposibilidad de negar su pago, se deben buscar alternativas para sobrellevarla, sin que ésta se convierta en un impedimento para el crecimiento y desarrollo.

Han abundado conceptos sobre las condiciones y estructura de la deuda, en relación a sus plazos, intereses, acreedores, etc. e igualmente sobre los sacrificios que se nos han impuesto, mediante políticas de estabilización exigidas por el Fondo Monetario Internacional y que han causado recesión a la vez que concentración de la economía en los dueños del capital financiero y de los medios productivos.

Las posibles soluciones estarían dadas por las siguientes acciones:

- Promover la solidaridad internacional de los deudores, para enfrentar con acciones comunes a la banca internacional, en la búsqueda de mecanismos aceptables para el pago de la deuda en relación a economías bajo los siguientes términos:

- . Estabilizar las tasas de interés renegociadas.
- . Ampliar los períodos de gracia, para el pago de capital e intereses.
- . Largos plazos para el pago.
- . Posibilidad de recompra de la deuda con los descuentos existentes en el mercado financiero internacional.
- . Limitación del pago del servicio de la deuda a porcentajes fijos sobre las exportaciones del país, con posibles incrementos de acuerdo a los incrementos de los precios de las mismas.
- . Eliminación de los programas de ajuste, que signifiquen afectación social.
- . Desvinculación del pago de la deuda externa nacional con la explotación petrolera. El petróleo no debe constituir garantía de la deuda externa.
- . Posibilidad de una negociación global de la deuda al precio internacional de la misma.

3. POLITICA MONETARIA Y CAMBIARIA

Una de las características actuales de la economía, como producto de la serie de medidas adoptadas, es la fragmentación del mercado cambiario y la ausencia de las autoridades económicas en la administración de la política monetaria del país.

Esta particular situación implica por un lado, un sistema de flotación del dólar, "hacia el alza", bajo la administración del mercado de divisas de un reducido grupo de exportadores y banqueros; y por otro, flotación de las tasas de interés, dentro de un proceso especulativo que causa perjuicio a las actividades productivas, debilitamiento de la inversión en bienes de capital y la dificultad de obtener recursos monetarios, para financiar los gastos operacionales de las empresas.

El resultado final de estas políticas monetarias de flotación, ha sido una fuerte y sostenida contracción económica, con altos márgenes de capacidad instalada ociosa, agudización del

proceso inflacionario, altos índices de desempleo y subempleo, deterioro del poder adquisitivo de los asalariados, escasez de servicios sociales, alta concentración de la riqueza y mala distribución del ingreso.

Ante la alternativa de un nuevo gobierno de orientación socialdemócrata, es exigible la instrumentación y ejecución de acciones tendientes a la recuperación por parte de las autoridades monetarias, del control cambiario y financiero en beneficio de las grandes mayorías nacionales.

Bajo este marco conceptual global, además de las medidas monetarias debemos anotar los factores determinantes del sistema financiero nacional, sobre los cuales deben realizarse reformas estructurales:

- Estructura del Sistema Financiero

En el caso ecuatoriano, la banca privada, prácticamente domina todo el sistema financiero. Está respaldada con una amplia línea de crédito del Banco Central, que a veces supera ampliamente el capital y activos totales de ciertos bancos y del conjunto como se analizara en el capítulo correspondiente. Frente a esto mantenemos una débil bolsa de valores, casi sin autonomía, con un mercado reducido, por la misma estructura empresarial existente.

- Influencia del Gobierno en la Economía

Si bien el presupuesto estatal no tiene todos los ingresos del fisco, y éste se lo ejecuta por medio de fondos especializados, presupuestos de entidades autónomas y operaciones que no se encuentran incluidas; su influencia es significativa en la generación del Producto Nacional Bruto, se hace imperioso unificar el presupuesto nacional en una sola administración. La influencia presupuestaria centralizada será mayor y constituirá un punto clave para la reactivación económica del país,

aparte de cumplir el rol de control inflacionario que se puede ejercer.

- Autofinanciación Empresarial

Es indiscutible la poca financiación de las empresas nacionales, por lo que todas las medidas monetarias adoptadas en los últimos meses, han causado gran influencia negativa en ellas.

- Mecanismos de Crédito Más Usuales

La gran influencia de los recursos del Banco Central en la Banca Privada y Sistema Financiero, es un hecho real. Estas instituciones basan su actividad operativa en los recursos del Estado. Las líneas de crédito que el programa financiero del Banco Central, pone a disposición de la banca, en monto, destino y velocidad de concesión, tienen influencia directa en la liquidez de la economía nacional, de lo cual se desprende la importancia de su control.

Enumerados los factores determinantes de la economía nacional, debemos establecer las acciones que se van a tomar bajo el objetivo de reactivar la economía nacional, orientar su beneficio a las grandes mayorías nacionales, controlar los mercados financieros y cambiarios, desconcentrar la economía y buscar una mejor redistribución de la riqueza; para lo que se propone:

- Regular los tipos de interés en todas las operaciones financieras, marcando los niveles máximos que permitan aplicar una política de dinero barato, para estimular la inversión productiva. Se evitará que la corriente monetaria incida negativamente en el proceso inflacionario en que se halla inmerso el país.

Se buscará dar financiación en condiciones especiales de tipos de interés a sectores estratégicos de la economía: agricultura,

- Encaje legal y Medidas Monetarias

Deberán orientarse a la estabilización de la economía, que su vigencia sea motivo de confianza del público, y sin buscar el beneficio de ningún grupo de presión.

4. POLITICAS SECTORIALES

Desde 1981 el Ecuador se encuentra involucrado en un proceso recesivo de graves repercusiones. Algunos indicadores como el ingreso per cápita y la tasa de empleo han disminuido a niveles alarmantes. La creciente participación del capital frente a los ingresos del trabajo en la distribución de la riqueza, ha marcado un alto grado de concentración de la misma.

Las causas de la crisis son múltiples, y entre los principales podemos anotar: el acceso cada vez más difícil a los mercados de los países industrializados, el debilitamiento de los términos de intercambio, la disminución de los flujos de capital y por el contrario la exportación neta de los mismos por razones de la deuda externa, el proteccionismo y la aplicación de medidas totalmente inconvenientes de ajuste, que han afectado fundamentalmente al aparato productivo nacional.

Si bien en forma particular el análisis de los diferentes sectores de la economía nacional, se lo ha venido tratando paulatinamente en el desarrollo de los diferentes capítulos de este trabajo, quedando solamente recalcar la urgente necesidad de la adopción de políticas que permitan una mayor producción, generación de fuentes de trabajo, desconcentración de la riqueza, fomento de la inversión de riesgo y sobre todo recuperación de la confianza ciudadana en las acciones del gobierno, en la búsqueda del bien común.

B I B L I O G R A F I A

1. LIBROS

- Cevallos Gonzalo, Integración Económica de América Latina, Fondo de Cultura Económica, México 1971.
- Hamilton Alexander Institute, Manual de Práctica Presupuestaria Moderna, A. Hamilton Institute, 1ra. Edición, New York 1976.
- Hevin Edwar, Fondos de Capital en los Países Subdesarrollados, Fondo de Cultura Económica, 1ra. Edición, México 1969.
- Siegal N. Barry, Agregados Económicos y Política Pública, 2da. Edición, Fondo de Cultura Económica, México 1966.
- Somers M Harold, Finanzas Públicas e Ingreso Nacional, Fondo de Cultura Económica, 3ra. Edición México 1970.
- Stevenson A Richard, Fundamentos de Finanzas, Impresora Rodelo S.A., 1ra. Edición, México 1986.
- Sunkel Oswaldo y Paz Pedro, El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo, Siglo Veintiuno Editores S.A. 6ta. Edición, México 1973.
- Williams Alan, Finanzas Públicas y Política Presupuestaria, Amorrortú Editores, 2da. Edición, Buenos Aires 1965.

2. APUNTES

- Banco Central del Ecuador, Cuestiones Económicas, Departamento de Publicaciones del Banco Central, N° 13, Quito.
- Corporación de Estudios para el Desarrollo. CORDES. Desequilibrio de la Balanza de Pagos y Políticas Cambiarias en el Ecuador 1972-1985, Cordes, Quito 1986.
- Federación Nacional de Economistas del Ecuador, El Ecuador en la Encrucijada; Crisis, Empleo y Desarrollo, Corporación Editora Nacional, 1ra. Edición, Quito 1986.
- Ministerio de Finanzas y Crédito Público, Informe de Labores. Agosto 1986-Junio 1987. Ministerio de Finanzas, 1ra. Edición, Quito 1987.
- Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos, Informe de Labo

- res 1986-1987, Ministerio de Trabajo, Editorial Publitec -
nia, 1ra. Edición, Quito 1987,
- Periódico Excelsior, Fidel Castro: El Dilema de la Deuda
Externa y el Nuevo Orden Económico Internacional como una
Alternativa Verdadera. Entrevista Texto Completo, Editora
Política La Habana, 1ra. Edición, 1985.

3. OTROS

- Banco Central del Ecuador, Boletín Estadístico (1980-1987)
Nºs 6-7-8-9-10, División Técnica Banco Central del Ecuador,
Quito.
- Contraloría General del Estado, Vademecum Legal. Departamen-
tos de Normas y Sistemas, 1ra. Edición, Quito 1980.
- Fondo Nacional de Participaciones, Informativo de los Ingre-
sos Corrientes, Cuentas Especiales y Transferencias del
Presupuesto del Estado y del FONAPAR, Ministerio de Finan -
zas, Quito 1987.
- Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales ILDIS.
Estadísticas del Ecuador, Quito 1987.
- Instituto Centroamericano de Administración de Empresa. IN-
CAE, La Utilización de la Política Monetaria. Cuadernos de
Trabajo, Superintendencia de Bancos, Quito 1987.
- Ministerio de Finanzas, Instrumentos Legales y Terminología
Básica de Administración Presupuestaria, Subsecretaría de
Presupuesto y Crédito Público, Quito 1981.
- Ministerio de Finanzas, Estadísticas Fiscales Nº 3, Subse -
cretaría de Presupuesto, Quito 1987.
- Superintendencia de Bancos. Memoria 1986, Superintendencia
de Bancos, 1ra. Edición, Quito 1987.
- Superintendencia de Bancos, Estadísticas del Sistema Finan-
ciero, 1ra. Edición, Quito 1985.
- Superintendencia de Bancos, Seminario de Derecho Bancario,
Superintendencia de Bancos, 1ra. Edición, Quito 1988.
- Superintendencia de Compañías, Anuario Estadístico 1986, Su-
perintendencia de Compañías, 1ra. Edición, Quito 1987.

AUTORIZACION DE PUBLICACION

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales la publicación de est Trabajo, de su bibliografía y anexos, como artículo de la Revista o como artículos para lectura seleccionada.

Quito, 17 de junio de 1988


FIRMA DEL CURSANTE

ECON. MIGUEL OVIEDO G.