

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



XI Curso Superior de Seguridad Nacional y
Desarrollo

TRABAJO DE INVESTIGACION INDIVIDUAL

Crisis de la Industria de la Construcción en el Ecuador. Causas y Consecuencias.- Soluciones.

Ing. Civil Hernán Cueva A.

1983 - 1984

I N D I C E G E N E R A L

<u>TEMA</u>	<u>PAG. N°</u>
INTRODUCCION	1
CAPITULO I:	
CRECIMIENTO Y CRISIS DE LA ECONOMIA ECUATORIANA 1973 - 1983	3
A. LA POLITICA DE SUBSIDIOS Y LA ESTABILIDAD	4
B. LA SITUACION DEL SECTOR AGRICOLA	6
C. EL SECTOR INDUSTRIAL: EXPANSION Y CONFIGURACION DE LA PRODUCCION	7
D. ENDEUDAMIENTO EXTERNO	9
E. EL CREDITO: COMPOSICION Y CRECIMIENTO	12
F. IMPLICACIONES DEL GASTO PUBLICO	13
G. EVOLUCION DEL SECTOR EXTERNO	18
H. CONCLUSIONES	20
1. LA CRISIS DE LA ECONOMIA NACIONAL	20
2. SITUACION ECONOMICA RECIENTE	22
3. POLITICAS ECONOMICAS	25
4. PERSPECTIVAS	27
CAPITULO II:	
ASPECTO ECONOMICO DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION	31
A. RESERVA MONETARIA INTERNACIONAL	32
MEDIO CIRCULANTE	32
B. CREDITOS	33
C. SECTOR DE LA CONSTRUCCION	34
D. COSTOS Y PROBLEMAS FINANCIEROS	37
E. ASIGNACION DE RECURSOS PARA OBRAS PUBLICAS	40
F. CREDITO DE LA ACTIVIDAD DE LA CONSTRUCCION	42
G. EL FONDO DE REGULACIONES DE VALORES	45
H. DEVALUACION MONETARIA	47

CAPITULO III:

PROBLEMAS DE LAS COMPAÑIAS CONSTRUCTORAS	49
PROBLEMAS FINANCIEROS	54
PROBLEMAS LEGALES	55

CAPITULO IV:

ASPECTO LEGAL DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION	59
A. LEY DE CONTRATACION	59
B. LEY DE REAJUSTE DE PRECIOS	60
C. LEY DE ASOCIACION DE EMPRESAS NACIONALES CON EXTRANJERAS	66
D. LEY DE IMPUESTO A LA RENTA	67

CAPITULO V:

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	69
A. DESARTICULACION ADMINISTRATIVA	70
1. RECOMENDACIONES	71
B. RESPONSABILIDAD DEL ESTADO	72
1. RECOMENDACIONES	73
C. OBJETIVOS Y METAS	74
1. PARTICIPACION EN EL PRODUCTO INTERNO BRUTO	74
2. FORTALECIMIENTO DE LA EMPRESA CONSTRUCTORA	75
3. APRECIACION	75
D. FINANCIAMIENTO	77
1. LINEAMIENTOS	77
2. FINANCIAMIENTO INTERNO	78
3. RECOMENDACIONES	80
E. MATERIALES DE CONSTRUCCION	80
1. CRITERIOS	80
2. PRECIOS Y SUMINISTROS	81
3. POSICION DE LOS CONSTRUCTORES NACIONALES	82
F. POLITICA LABORAL	84

INTRODUCCION

La Industria de la Construcción es una actividad relacionada con la realización de obras como: edificios, viviendas, puentes, carreteras, presas, canales de riego, centrales eléctricas, aeropuertos, etc.

Las sociedades a través del tiempo se han desarrollado en base a la importancia estratégica que han dado a esta actividad; es así que podemos afirmar que no existe actividad humana que de una u otra manera no haya requerido de la actividad de la construcción.

Para hacer realidad los objetivos de la Industria de la Construcción, indudablemente necesita de recursos humanos, técnicos, económicos y legales, que puedan establecer normas para su buen accionar y así permitir su crecimiento.

La Industria de la Construcción en el campo social es única y se traduce como la industria del bienestar humano, de igual manera en el campo de la obra física, es múltiple, y se revierte en realidad cuando culminan las obras como: vivienda, caminos, hospitales, escuelas, etc.

Su participación es obligada para crear la infraestructura física que posibilite la obtención de otros objetivos importantes para la sociedad; así podemos afirmar que es imposible conseguir la salud de un pueblo si no se construyen hospitales; educar mejor si no se construyen escuelas, incorporar nuevas áreas productivas si no se construyen carreteras, el desarrollo de la industria y el comercio si no se dota de una infraestructura física, la defensa nacional si no se realizan obras estratégicas y de integración que determinen la incorporación activa de grandes áreas de territorio nacional al convivir social, económico, político y militar.

Con lo anteriormente mencionado, no queremos decir

que la Industria de la Construcción va a solucionar en forma radical los problemas que tienen que hacerle otras disciplinas del quehacer humano, sino que su presencia crea las condiciones básicas para el desarrollo de estas actividades.

Por lo tanto, es indiscutible que el avance de la humanidad a lo largo de polvorientos caminos de la historia, no es un mito, es un hecho real basado en la gran ley natural de la lucha por la vida y la supremacía de la idea.

La estructura de la Industria de la Construcción está en función del desarrollo global de un país.

En los países en vías de desarrollo como el Ecuador, la Industria de la Construcción se encuentra estancada creando la real imagen del grado de desarrollo que está viviendo nuestro país. Son varias las razones del decrecimiento de la actividad de la construcción que se analizarán con detalle posteriormente, sin embargo cabe anotar que a partir de la década de los años 70, con el descubrimiento del petróleo hubo un cambio radical en la economía del país permitiendo en esa década acelerar la Industria de la Construcción.

CAPITULO I

CRECIMIENTO Y CRISIS DE LA ECONOMIA ECUATORIANA 1973-1983

La década que abarca el período 1973-1983 trajo consigo la bonanza petrolera del Ecuador, reflejada en las tasas de crecimiento económico obtenidas por arriba del 8% anual, y la mayor crisis recogida en nuestra historia que hoy nos significa macro-devaluaciones, hiperinflación, cierre de los mercados crediticios, interrupción de la paz social, pérdida de la totalidad de la reserva monetaria internacional, y crecimiento negativo del PIB.

La historia económica de los últimos años recoge una serie de hechos que vale la pena mencionar antes de proseguir el análisis detallado del desempeño de la economía ecuatoriana.

Al obtener el Estado Ecuatoriano mayores recursos, se vertieron éstos en una serie de ambiciosos programas de inversión, entre los que destacan la Refinería de Esmeraldas, la terminación e iniciación del proyecto Paute y del Daule-Peripa, respectivamente, el establecimiento de una red importante de caminos de primer orden, y la construcción del sistema portuario. Se discutieron, se proyectaron y se diseñaron otras obras aún no realizadas como los nuevos aeropuertos de Quito y Guayaquil y el sistema nacional de autopistas.

Por sobre todo, se fortaleció la presencia y ubicación del Estado que de gobernar pasó a producir, financiar, almacenar y comercializar.

La abundancia de recursos se nutrió en el auge petrolero; en la bonanza de los precios de los productos primarios de exportación; y en la dolarización interna de la econo

mía a través del endeudamiento público y privado. Hubieron co
natos de crisis del sector externo en 1975 y en 1977-78, el -
primero de los cuales trajo consigo un cambio de gobierno, pe-
ro fueron subsanados en forma perentoria con el acceso al cré-
dito externo que era abundante y barato en ese entonces.

A. LA POLITICA DE SUBSIDIOS Y LA ESTABILIDAD

Enfrentada por primera vez por presiones inflaciona-
rias de consideración, la política económica buscó la estabili
dad del sistema en un marco de crecimiento acelerado del apara
to productivo.

Las presiones inflacionarias fueron alimentadas en -
los últimos años por el incremento de los precios internacional
es (inflación importada), por el desbordante gasto público, -
por la política monetaria, generalmente expansiva del Banco -
Central, y por cuellos de botella estructurales presentes en -
determinados ámbitos de los sectores productivos (vg. en la a-
gricultura, y aquellos resultantes de la baja productividad de
la mano de obra).

No obstante esta situación debe enfatizarse que has-
ta época reciente la inflación no representó el problema núme-
ro uno de la economía ecuatoriana, si bien, como se establece-
rá, el tipo de manejo que se le dió a la inflación ha venido a
la postre a constituirse en verdadera arma de doble filo que -
ha provocado el recrudecimiento de las distorsiones económicas.

La estabilidad buscó la inamovilidad de la pariedad
cambiaria y de las tasas de interés. El estado otorgó cre -
cientes subsidios al consumo de derivados de hidrocarburos, -
(que en 1979 llegó a la irrisoria suma del 7% del PIB), del -
trigo, y de la leche. El Banco Central pasó a constituirse en
el mayor intermediador financiero del sistema bancario.

Se abrió la economía sin dilataciones a la afluencia de divisas y sin discriminación o control alguno, se incentivó el endeudamiento en moneda extranjera para actividades de consumo y de producción no exportable.

La creciente depreciación de la moneda no fue sentida por cuanto el País tuvo acceso preferencial al crédito externo en su calidad de "país petrolero", y que debido a su principal rubro de exportación, el petróleo, es esencialmente insensible la pariedad cambiaria.

Esto desalentó la diversificación de exportaciones de productos no tradicionales, éstos sí sensibles a la pariedad cambiaria, pero tuvo por otro lado el efecto de sostener la inflación a través de la ampliación de la oferta agregada en el sistema y el creciente abaratamiento de los bienes importados. Así mismo, el subsidio al consumo de la gasolina, cuyo precio no había sido variado desde 1959, tuvo el efecto de reprimir la inflación a costa del dispendio y mal gasto de los hidrocarburos, así como dió origen a una creciente salida ilícita hacia países vecinos. El subsidio al trigo, creciente, también provocó el desarrollo de la industria de la panadería y pastificios, pero ocasionó distorsiones al cambiar los hábitos de consumo y afectar la competitividad de la producción doméstica de productos sustitutivos como los fréjoles, la papa, las habas, la yuca, el maíz y el trigo nacional. Finalmente se propició el derroche en el consumo de la gramínea y se dió pábulo al contrabando del trigo y la harina a los países vecinos.

En definitiva, la política económica se manejó, y se continúa manejando en base a "precios políticos" los cuales han enraizado severas distorsiones a lo largo y ancho de la economía y dado señales equívocas a las actividades de la producción. Habiéndose empezado con la fijación de unos cuantos precios agrícolas, esta modalidad se generalizó en un amplio espectro afectando la agricultura.

Las manifestaciones "invisibles" de tal política, empero, han sido las que mayor incidencia y ubicuidad han tenido sobre el devenir de la economía ecuatoriana. Tales precios políticos, se verá más adelante, han sido el del uso del dinero (tasas de interés) y el precio de la divisa (paridad cambiaria) que han fomentado las importaciones y el uso dispendioso del capital de la economía. En los últimos años y con mayor crudeza en 1982 y 1983, estas tendencias han empezado a variar en forma abrupta una vez agotada la posibilidad de un ajuste gradual. Es en este contexto que se desenvuelve la crisis económica actual.

B. LA SITUACION DEL SECTOR AGRICOLA

La política económica trazada por sucesivos gobiernos ha configurado un modelo de desarrollo que ha favorecido intensamente las actividades de producción, pero sin lograr arraigar una estructura productiva que tenga visos de autosustentación.

La expedición de la Ley de Reforma Agraria en 1964 trajo consigo gran incertidumbre en torno a la tenencia de la tierra. Por otra parte, la problemática del desarrollo agrícola, se presentó insuperable, no tan solo por la supuestamente defectuosa distribución de la propiedad de la tierra, sino por factores tales como la ausencia de un sistema moderno de comercialización a nivel de fincas y de mayoristas; la insuficiencia de caminos de tercer orden que apoyen a la comercialización; la falta de controles apropiados para las plagas; la escasa aplicación de fertilizantes; la ejecución de una errada política de provisión de semillas; la insuficiencia del crédito a través del Banco Nacional de Fomento, y la indisponibilidad de crédito dirigido.

Finalmente, el escaso control de las aguas, y las

sequías periódicas fueron todos los factores que conspiraron contra el aprovechamiento agrícola y que continúan plenamente vigentes.

Las sucesivas administraciones no favorecieron la canalización de los recursos nacionales hacia el agro en la medida que:

1. Las inversiones gubernamentales en pro del desarrollo agrícola fueron insuficientes y desproporcionadamente bajas en función de los recursos que tuvo el Estado;
2. La política gubernamental en materia de reforma agraria creó incertidumbre en torno a la tenencia de la tierra y se manifestó impotente o, aún peor, cohechora de actos violativos de la propiedad privada; y
3. Se mantuvo una política de precios agrícolas diseñada para favorecer los intereses de los consumidores a expensas de la rentabilidad del productor.

C. EL SECTOR INDUSTRIAL: EXPANSION Y CONFIGURACION DE LA PRODUCCION

El sector industrial en contraste al agrícola, recibió una generosa ayuda vertida en la Ley de Fomento Industrial. El Estado otorgó exoneraciones tributarias a la importación de bienes de capital y materias primas las cuales alcanzaron un valor de aproximadamente 1.000 millones de sucres para 1980. Se otorgaron también beneficios tributarios a la reinversión que alcanzaron un monto estimado en 200 millones de sucres en 1980.

El Estado ordenó el conjunto de subsidios también por la vía del mantenimiento de una pariedad fija durante doce años, aún frente a la acelerada desvalorización monetaria, lo que ocasionó que la pariedad real efectiva del dólar para im

portaciones entre 1971 y 1980 descendiera de 31.20 sucres a 20.20 sucres. Unase a ésto las bajas tasas de interés impe - rante en los préstamos en sucres, y también moderadas tasas de interés en las operaciones de crédito documentario de im - portación obteniéndose un cuadro de conjunto sumamente alen - tador para las importaciones industriales. La política guber - namental, finalmente, enfatizó la protección industrial a - travez de los arancelcs, las transferencias de listas, los requisitos de obtención de licencias previas y las prohibi - ciones de importar.

Durante el período de análisis la producción de la manufactura se concentró principalmente en la industria de - productos alimenticios, la industria de la elaboración de - carne y pescado, la industria de bebidas (cerveza y bebidas gaseosas), la industria textil y de prendas de vestir y en forma incinuanté la industria de productos químicos (vg: in - dustria farmacéutica) y del caucho (vg: manufactura de llan - tas), y la industria de minerales básicos (vg: cemento).

Las "nuevas" industrias tuvieron un patrón de cre - cimiento muy agresivo. Fue notable el crecimiento observado en la industria de las maquinarias y equipos (metalmecánica) en los productos químicos, y en la rama de manufactura de pa - pel e imprenta. Dentro de todos los rubros industriales la ú - nica rama reprimida fue la de la refinación del azúcar.

No obstante, el problema con este patrón es la es - casa generación de valor agregado industrial el cual se ha mantenido relativamente estático en un 38 %, y tendiendo a descender en las ramas de las "nuevas" industrias.

Al mismo tiempo, la "brecha de divisas" en el sec - tor industrial se acrecentó a paso acelerado. Entre 1966 y 1982 las importaciones de carácter industrial pasaron de 96 millones de dólares a 1300 millones de dólares, con el grue - so de dichas importaciones constituido por materias primas de la rama química y mineral, además de los bienes de capital.

Por otra parte, las exportaciones industriales entre 1970 y 1981 pasaron de 18.6 millones de dólares a 350.0 millones de dólares, ampliando la brecha de divisas.

Cabe también destacar que del total de las importaciones industriales en 1981, tan solo un 4% se originaron en las ramas químicas, metálica y de papel.

D. ENDEUDAMIENTO EXTERNO

Entre 1972 y mediados de 1982 el saldo de la deuda pública externa pasó de 326.7 millones de dólares a 4.553,9 millones de dólares (sin contar con los préstamos puentes a un año o menos). La deuda pública que había sido contratada hasta 1975 en términos concesionarios a instituciones financieras internacionales, y a plazos mayores de diez años, pasó a tener un perfil de cada vez menor plazo, contratada comercialmente, y a tipo de interés flotante.

El saldo de la deuda externa del sector privado, mientras tanto, pasó de 279.3 millones de dólares de Enero de 1977 a 1.650 millones de dólares a Enero de 1983. Los pagos de interés se remontaron de 27 millones de dólares a 210.5 millones de dólares, esto es, crecieron por un factor cercano a diez en seis años.

Las mortizaciones, finalmente, pasaron de 69 millones de dólares a 802 millones de dólares al mismo tiempo que los flujos netos crecieron en espiral (con un factor de casi siete) entre 1977 y 1981. Fue tan solo a partir de 1981 que los flujos netos bajaron significativamente, en casi 50 millones de dólares, en tanto que en 1982 han sido negativos en 30 millones de dólares. De ahí emerge la notoria iliquidez del sector privado en los últimos dieciocho meses.

La afluencia de divisas a través del endeudamiento externo permitió alcanzar tasas mayores de crecimiento una vez que empezó a amainar la bonanza petrolera. En 1976 se inició el endeudamiento agresivo en el sector público y dos años después en el sector privado. Los orígenes de dicho proceso tienen que ver con aspectos relativos a la situación económica internacional y la afluencia de "petrodólares" hacia los mercados financieros los cuales reciclaron dichos recursos hacia países en vías de desarrollo, particularmente , en Latino América.

En esta coyuntura el Ecuador gozó de la reputación de ser un "país petrolero" de moneda "dura". Los costos de dichos recursos se situaron entre el 7 % y el 8 % hacia 1978 cuando comenzó la escalada de intereses que alcanzaría sus niveles culminantes en tasas superiores al 20 %.

El endeudamiento externo tuvo también fundamentos políticos y recoge la experiencia y preferencia de quienes sucesivamente han manejado las finanzas del país. La contratación de la deuda comercial era un proceso sencillo y rápido, llevado a cabo en una atmósfera clamorosa y libre de complicaciones técnicas, y con mínimos controles sobre los flujos de fondos. En contraste, la contratación de la deuda en los organismos internacionales siempre se han caracterizado por ser oficiosa, condicionada y de complejo proceso de desembolso.

A tal punto llegó el entrabamiento del país en sus relaciones con entidades internacionales que en el período de 1978 a 1979 se pagó al Banco Mundial más por concepto de comisiones de compromiso que por servicio de la deuda.

Mantenida la pariedad a 25 sucres por dólar, el precio de la divisa resulta crecientemente barato conforme se sobre valoraba más el sucre. Al mismo tiempo, el ahorro financiero doméstico fue debilitándose pasando a constituir el 55%

de los depósitos monetarios en 1973 al 29% en 1980-81. El ahorro, en otras palabras, se canalizó a través de la adquisición de tierras, activos fijos, y propiedades en el exterior. La bonanza del sector privado no podía pues ser alimentada con recursos domésticos, lo cual explica también la agresiva utilización por parte del sistema bancario y financiero de recursos externos. Se estima que entre 1973 y 1979 la utilización de tales recursos por la banca privada para la concesión de crédito doméstico pasó de 4.300 millones de sucres a 10.400 millones de sucres.

La concesión de créditos en divisas fue una opción lógica para el sistema bancario. Tal razonamiento se basaba en las siguientes consideraciones:

1. Una divisa estable.
2. Una alta rentabilidad de las operaciones en moneda extranjera (de por lo menos 4% por concepto de comisiones).
3. La relativa escasez de recursos propios para la concesión de créditos.
4. La creciente demanda del sector privado y la igualmente creciente disponibilidad de líneas de crédito por parte de los bancos corresponsales.
5. La baja tasa de interés imperante hasta 1979 en las operaciones en moneda extranjera.
6. El extraordinariamente rápido crecimiento de las importaciones del país y en consecuencia la creciente necesidad de otorgar crédito documentario (L/C) para sufragar dichas importaciones.

Es en este contexto que se dió paso al proceso de endeudamiento externo del país, que gran impacto tuvo en propiciar el crecimiento de la economía, pero que ha venido a la postre a convertirse en el elemento más álgido de la actual crisis económica.

E. EL CREDITO: COMPOSICION Y CRECIMIENTO

Entre 1974 y fines de 1982 los saldos de los créditos otorgados al sector privado por el sistema bancario y financiero ecuatoriano pasaron de 20.700 millones de sucres a 140.000 millones de sucres. De estas operaciones, aproximadamente la mitad fueron canalizados a través de los bancos comerciales, una porción creciente (14% en 1981) a través del BCE, y entre un 5% y 6% a través de financieras privadas. Resalta en este conjunto el hecho de la intermediación crediticia, descendió del 25% del total al 12%. Durante los años 1977-1978 y 1979 los saldos crediticios subieron en el 8%, 7% y 4% respectivamente, esto es negativo en términos reales al situarse por debajo de la tasa de inflación.

El crédito industrial no sufrió de tales vicisitudes. Los saldos en las operaciones de la CFN pasaron de 1.991 millones de sucres en 1974 a 8.500 millones de sucres en 1982, sumándose a esto el que una gran parte de las operaciones de la banca comercial fue destinada al sector industrial, y que las operaciones de las financieras privadas han sido casi exclusivamente canalizadas para dicho sector. Para 1982 se puede estimar que la dotación de créditos canalizados hacia la industria fue de alrededor de 35.000 millones de sucres otorgados, respectivamente, por el Banco Central, los Bancos Comerciales, la CNF y las Financieras Privadas. El crédito para el sector agropecuario se lo estima en 23.500 millones de sucres.

El crédito para vivienda, finalmente, experimentó un extraordinario avance concomitante con la prioridad otorgada por la política gubernamental. Entre 1980 y 1981 los saldos crediticios del BEV pasaron de 4.600 millones de sucres a 11.000 millones de sucres. Los saldos en las operaciones de las mutualistas pasaron de 4.600 millones de sucres a 5.100 millones de sucres.

Se han mencionado anteriormente algunas características notables del crédito otorgado al sector privado y se han insinuado la creciente dependencia del sistema financiero con relación a las operaciones crediticias netas del instituto emisor con relación a los bancos y a las financieras pasaron de 2.452 millones de sucres en 1974 a 24.000 millones de sucres a diciembre de 1981. El ímpetu emerge a partir de 1978-1979, cuando el saldo de dichas operaciones pasa de 1.700 millones a 4.100 millones de sucres; luego en 1980 llega a 10.100 millones de sucres y en 1982 a 24.400 millones de sucres como resultado del creciente proceso de traslado de deudas de moneda extranjera a moneda local. Es por ello que al mismo tiempo que observa que el estimado de utilización de recursos de moneda extranjera para la concesión de crédito baja de 10.400 millones de sucres en 1979, a 7.700 millones de sucres en 1980 y a 200 millones de sucres en 1981.

La creciente presencia del instituto emisor en el sistema bancario y financiero ha desfigurado totalmente la función de intermediación de este último, creando una peligrosa relación de dependencia frente a la autoridad monetaria de la anonimidad y del amparo de la Ley Estadística de los grandes números que rige la transacción de mercado. En circunstancias en las cuales, durante 1983 y 1982 la autoridad monetaria ha seguido una política restrictiva al mismo tiempo que ha flaqueado el financiamiento externo, el sistema bancario se ha visto afectado por una severa iliquidez, lo cual ha propiciado la recurrencia de desencajes masivos, paralización de las operaciones, crecimiento exponencial de riesgo cambiario, estrangulamiento externo y progresión acelerada de la cartera vencida.

F. IMPLICACIONES DEL GASTO PUBLICO

La importancia del gasto público para la economía na

cional se deriva del hecho que el desequilibrio sostenido y progresivo de la economía del sector público acarrea implicaciones directas sobre la determinación de la tasa de inflación, la disponibilidad de crédito, el endeudamiento interno y externo, y las demandas tributarias del fisco.

En el análisis del gasto público importa examinar el nivel de gasto, la estructura de sus ingresos, la distribución por cuentas, el tamaño de déficit, y su financiamiento.

En 1981, el presupuesto del gobierno abarcó el 40% de los ingresos y el 48% de los gastos del sector público consolidado. Además de las cuentas del presupuesto, el sector público consolidado incluye las cuentas del BEDE y FONAPAR (que constituye junto con el presupuesto el "gobierno central", el IESS, las Empresas Estatales con autonomía financiera (CEPE-INECEL) y el resto del sector público. En todos los tramos de las cuentas, destaca el consistente superávit del IESS cuyos ingresos entre 1977 y 1981 pasaron de 7.187 millones de sucres a 16.092 millones de sucres, al tiempo que su gasto pasó de 5.936 millones de sucres a 14.071 millones de sucres, doblando en el período su superávit de 1.251 millones de sucres a 2.021 millones.

La economía del sector privado es sensible a las variaciones que tengan lugar en la situación de la economía del sector público y viceversa. En la medida que flaquee el flujo de ingresos por concepto del petróleo, el estado resarcirá indefectiblemente sus pérdidas a través de una mayor exacción tributaria, rehusándose a tomar la opción de reducir el gasto público, cosa que en todo caso no es fácil. Esta posición y actitudes se han tornado evidentes en 1982 y 1983 conforme el déficit fiscal se ha tornado virtualmente inmanejable.

El dimensionamiento del sector público dentro de la economía revela también que la proporción de dicho gasto ha -

pasado de 31 % a 35 % del PIB en los últimos cinco años.

Coincidentalmente el déficit del sector público ha subido también en cinco puntos del 2 % al 7 % del PIB a partir de 1979, aún cuando ya en 1977 y 1978 se había experimentado déficits consolidados de igual o mayor magnitud (coincidiendo con la crisis petrolera de esos años).

En lo relativo a la estructura de los gastos o nivel de presupuesto entre tres cuartos y cuatro quintos son gastos corrientes (incluyendo las transferencias al resto del sector público y los pagos de los intereses de la deuda). A nivel del sector público consolidado para 1981, últimas cifras de las cuales se disponen, se estima que los 115.000 millones de sucres del gasto público, 66.000 millones de sucres aproximadamente, esto es 57 %, fueron gastos corrientes y el resto, gastos de inversión. Los 49.000 millones de sucres de gasto de inversión se tradujeron en unos 20.000 millones de sucres de inversión bruta en capital fijo, y el resto fueron pagos de capitales al exterior (15.000 millones de sucres aproximadamente), importaciones del sector público (8.000 millones de sucres aproximadamente), transferencias entre cuentas y pagos a los factores en los programas de inversión del sector público.

Lo hasta aquí analizado revela un patrón de gasto público creciente, acompañado de un déficit que ha adquirido una significativa magnitud, y con una distribución de gasto en la cual la forma bruta de capital fijo constituye un 17 % del total, contra un 57 % del gasto de consumo y el resto para pago de capital y gastos de inversión no regenerativo.

La creciente magnitud del gasto público fué la causa próxima de la necesidad de recurrir al financiamiento externo. Solamente en los años 1976, 1977 y 1981 fue necesario financiar el presupuesto del Estado con recursos de financiamiento externo, ya que en los otros años de la serie 1973 -

1981 los saldos en el financiamiento externo fueron negativos. El financiamiento interno fue de mayor ponderación utilizándose para ello el mecanismo de emisión de bonos que fueron adquiridos en su mayor parte por el IESS.

De tal suerte, utilizándose la intermediación del IESS, el sector privado transfirió una cantidad de recursos adicionales al fisco para su sustento.

Resalta también en el comportamiento observado el hecho que tanto el financiamiento externo como el interno fueron utilizados agresivamente en 1980 y 1981 para el financiamiento presupuestario. En 1978 y 1979, la utilización neta de los recursos de endeudamiento para el financiamiento presupuestario fue de 2.333 millones de sucres y 1.570 millones de sucres respectivamente. En 1980 y 1981 la aceleración del endeudamiento adquirió tales caracteres que los saldos pasaron a 4.067 millones de sucres a un alucinante 16.378 millones de sucres, demostrando fehacientemente la descomposición total de las finanzas públicas ecuatorianas.

El comportamiento del sector público consolidado brinda otra suerte de revelaciones, que tienen mayor valor analítico que si se examina el presupuesto del Estado en aislamiento. Durante los últimos cinco años el déficit de caja del sector público tuvo sus puntos más altos en 1979 y 1978 descendiendo en 1979 y volviendo a subir en forma vertiginosa en 1980 y 1981. Al respecto, cabe establecer alguna diferencia de apreciación. Mientras que en 1977-1978 el déficit estuvo radicado en el resto del sector público, en 1981, esto se ubicó fundamentalmente en el presupuesto. En 1979 la subida de los precios del petróleo y el gasto aún restringido, contribuyeron a subsanar el deterioro de 1977-1978, cosa que dejó de ser en 1980 cuando tanto los gastos del presupuesto como los del resto del sector público subieron en forma exponencial.

La utilización del endeudamiento externo subió en forma sostenida a lo largo del período de análisis, de tal forma que los desembolsos en moneda extranjera pasaron de - 21.782 millones de sucres en 1977 a 44.400 millones de sucres en 1981, al tiempo que la amortización pasó de 5.675 millones de sucres a 23.650 millones de sucres. Es por ello que, cuando en 1982 se cortó el flujo de recursos externos, el sistema entra de inmediato en una situación de iliquidez generalizada que ha tenido implicaciones directas e inmediatas para el resto de la economía.

En lo atinente, la utilización de recursos de endeudamiento interno, el sector público hizo un uso muy ineficiente de ellos. Los saldos de depósitos del sector público en el Banco Central, subieron a la irrisoria suma de 5.900 millones de sucres en 1981 y la venta neta de bonos fue positiva en - 1.624 millones de sucres. De haber tenido el sector público, una programación más efectiva de su liquidez, hubiese utilizado en forma más activa sus propios recursos, sin tener que recurrir en forma indiscriminada al endeudamiento externo. Esta observación, empero, tiene que ser equilibrada por el hecho de que en 1982 y para el futuro es más previsible que, ante la iliquidez de los recursos externos, el sector público habrá de disminuir sus saldos en el Banco Central y recurrir al crédito que éste conceda. Se producirá entonces un efecto de congestionamiento de demanda de crédito del Banco Central entre los sectores público y privado, precisamente en circunstancias en las cuales la dependencia de éste último para con el crédito concedido por el Instituto Emisor ha crecido exponencialmente. El Banco Central por su parte, deberá racionar el crédito, a fin de sostener la expansión monetaria y evitar que la inflación se desborde por efecto de la sobre dotación de crédito.

G. EVOLUCION DEL SECTOR EXTERNO

La afluencia de mantener una paridad fija de la moneda en una economía abierta, con precios coyunturalmente favorables para sus cuatro o cinco productos importantes de exportación, cuando las condiciones de acceso al mercado financiero internacional se tornaron sencillas y tentadoras, contribuyeron a que los ecuatorianos incursionáramos agresivamente al gasto de divisas. En el período 1973-1981 de bonanza petrolera, las importaciones pasaron de 338 millones de dólares a 2.361 millones de dólares, los gastos en transporte y seguros de 46 millones de dólares a 368 millones de dólares y los gastos en turismo exterior de aproximadamente 18 millones de dólares a 250 millones de dólares. El país no se abrió a la inversión externa en mayor grado, como lo demuestra el hecho que la repatriación de los dividendos de la inversión externa bajaron de 125 millones de dólares y 203 millones de dólares en 1973 y 1974 respectivamente, a 100 millones de dólares en 1981. El rubro "otras transacciones" que incluye entre "otros", la compra de apartamentos de Miami y toda suerte de inversión en el exterior por parte de los ecuatorianos, pasó de 43 millones de dólares en 1973 a 240 millones de dólares en 1981, acumulando en el período, la muy significativa cifra de 1.072 millones de dólares, a los que podría considerarlos los "petrodólares ecuatorianos" en el exterior.

A excepción de 1978, la balanza comercial siempre fue favorable, en tanto que la balanza de servicios, siempre fue desfavorable. Siendo este último rubro una virtual inevitabilidad en una economía como la ecuatoriana, habría sido necesario que la política económica tendiese a equilibrar el superávit de la balanza comercial, contra el desbalance de la balanza de servicios. Esta tarea nunca se logró, si bien en el corto plazo se mantuvo el espejismo a través de la cuenta de capitales en el endeudamiento agresivo de los sectores público y privado.

Entre 1973 y 1981 el saldo neto en la cuenta de servicios pasó de 138 millones de dólares a 1.209 millones de dólares. El superávit en la balanza comercial fue un promedio de 140 millones de dólares, con variaciones anuales de consideración, por lo que la situación de la cuenta corriente que en un principio fue superavitaria o moderadamente deficiaria llegó a tener, para fines de 1981 y 1982 un nivel de déficit superior a los 1.000 millones de dólares. Las deficiencias de recursos fueron subsanadas a través de las cuentas de capitales en lo que los observadores consideraron la "fiesta de los préstamos" que duraron entre 1978 y 1980 en el sector privado y 1977 y 1981 en el sector público. Se llegó inclusive al punto en que el sector público acumuló reservas monetarias internacionales a través del endeudamiento externo.

El Ecuador se convirtió en un país de compradores y prestatarios por cuanto así lo dictaron las circunstancias normadas por la política económica. El modelo de sustitución de importaciones requería de una divisa estable y barata y se confió en el poder de sustentación del petróleo. Las exportacio - nes pasaron de 538 millones de dólares a 2.544 millones de dólares en 1973 y 1981 respectivamente, pero éste fue un fenóme - no exclusivamente de precio. Así el volumen de exportaciones - de petróleo crudo bajó de 59.2 millones de barriles en 1974 a 45.5 millones en 1981, pero su valor subió en 790 millones de dólares a 1.560 millones de dólares. En el caso del banano, el valor unitario de las exportaciones pasó de 83.6 dólares por - tonelada métrica (Tm) a 169.1 dólares por Tm. en el mismo pe - ríodo. El café de 1.140 dólares la Tm. a 1.891 dólares la Tm. El cacao en grano de 149 dólares la Tm. a 1622 dólares la Tm.

Si bien se dieron altibajos en el período y los pre - cios más altos en muchos casos se dieron para diversos produc - tos en los años 1977, 1978 y 1979, lo cierto de esta diserta - ción es que la bonanza de los setenta fue una bonanza de pre - cios y no de producción. El efecto de los precios fue tan fa -

vorable que el poder de compra de las exportaciones subió alrededor de 250 % durante el apogeo de la bonanza.

Mientras tanto, la estructura de la canasta de exportaciones se mantuvo virtualmente inalterada; el petróleo y cuatro productos primarios: banano, café, cacao y productos de mar constituyen aún el 95 % de los productos exportables. El mantenimiento de una paridad fija en circunstancias de una creciente sobrevaluación del sucre frente al dólar, llevó a desincentivar las actividades de exportación, ya que el valor real del dólar de exportación, pasó de 25 sucres menos los impuestos a la exportación en 1970, aproximadamente a 35 sucres para mediados de 1982 se produjo la primera maxi-devaluación de la moneda.

H. CONCLUSIONES

1. LA CRISIS DE LA ECONOMIA NACIONAL

En 1982 y 1983 todas aquellas circunstancias que habían sido por tanto tiempo favorables y que sustentaron la bonanza, se han tornado enteramente negativas. Los ingresos del presupuesto de aproximadamente 55.000 millones de sucres se ha enfrentado a un gasto anticipado de 80.000 millones de sucres, dejando un déficit de caja por financiar de 30.000 millones de sucres que es el doble de 1981 de 16.000 millones de sucres. El petróleo que se cotizó a aproximadamente a 36 dólares por barril de crudo exportado, ha bajado a un precio efectivo de 28 dólares.

El tipo de cambio del mercado libre explotó en el mes de marzo de 1982 y en el lapso de 18 meses ha pasado de alrededor de 32 sucres a más de 100 sucres, provocando la más grave crisis del sector privado endeudado en dólares y en consecuencia, del sistema bancario. El crédito del Banco Central al sector privado se ha reducido en términos absolutos. El

crédito externo ha sido cortado en forma radical, tanto al Gobierno como a la banca privada, y el País ha declarado la moratoria de pagos.

La industria está operando a niveles reducidos, acusando problemas de financiamiento y falta de materia prima. El comercio soporta una prohibición generalizada de importaciones que de prolongarse más, significará el cierre de la mayor parte de almacenes que expenden artículos importados. se han suscitado seis huelgas nacionales en los últimos dieciocho meses. Y el Gobierno ha promulgado el alza generalizada de los precios internos de los combustibles, y el abandono del subsidio al trigo.

Se ha devaluado tres veces la moneda, imponiéndose luego las minidevaluaciones diarias; de 20 centavos semanales han pasado a 35 centavos; se han subido las tasas de interés, y sin embargo la crisis arrecia por efecto de que las medidas fueron tomadas en forma aislada, además en el caso de la devaluación ha sido una mala administración, habiendo el Ejecutivo hecho caso omiso de las recomendaciones vertidas por la Junta Monetaria en torno a la implantación de un programa de estabilización económica, hasta tener que hacerlo forzado por el Fondo Monetario Internacional.

En una economía mixta como la ecuatoriana, el sector privado reacciona de acuerdo a las señales que da la política gubernamental en lo económico. De ahí que mientras más tiempo se sigue recibiendo señales equívocas de las autoridades monetarias y económicas, más se profundizará y complicará la crisis.

Cuando esto sucede, más radicales son las medidas que se requiere para emerger de la crisis y mayor el tiempo requerido para que se obtenga resultados.

Como lo económico no se suscita en forma aislada,

sino que tiene complicaciones y costos políticos y sociales, el deterioro económico trae consigo la polarización de las partes y de las posiciones de las partes que la sustentan. La solución de la crisis tampoco es un fenómeno cuya instrumentación es puramente técnica, ya que demanda la debida autoridad y decisión para lograr el cambio del rubro. Expuesto este caveat, la crisis podrá ser mejorada en la medida en que se restaure la confianza, se dicten nuevas reglas del juego económico, se instrumenten políticas técnicamente competentes y manejables en forma integral.

2. SITUACION ECONOMICA RECIENTE

Después de haber alcanzado la elevada tasa media de crecimiento anual del 8.3 % en el período 1970-1978, la economía ecuatoriana entró en los últimos años en un proceso de desaceleración del crecimiento. El producto interno bruto PIB alcanzó en 1981 una tasa de crecimiento del 4.3 % inferior al 5.8 y 5.5 % alcanzado en 1979 y 1980 respectivamente.

Las buenas condiciones climáticas y mejoras políticas de precios para algunos productos estimularon la producción agrícola, la cual aumentó a una tasa del 3.9 % en 1981. La industria manufacturera perdió dinamismo expandiéndose en un 5.8 %, en comparación con el 8.9 y 8 % de los años 1979 y 1980, debido principalmente, a la creciente estrechez del mercado interno para absorber la producción de bienes de consumo duradero y los problemas laborales y financieros de algunas empresas. La paralización de las importaciones de cemento desde el Perú y la reducción del crédito de la banca privada tuvieron un efecto adverso en el sector de la construcción cuya producción sólo creció en un 1 por ciento. El sector más dinámico en 1981 fue el de la energía, agua y gas. Su crecimiento alcanzó casi el 14 %, debido a la puesta en marcha de algunas plantas térmicas de energía. La producción de petróleo fue de 76.8 millones de barriles en el año de 1981, la cantidad

superior en 3 % a la de 1980. El 51.5 % de dicho volumen se destinó al consumo interno.

Los aumentos generales de sueldos y salarios concedidos en 1980 y la reducción de trabajo de 44 a 40 horas semanales contribuyeron al proceso inflacionario de dicho año. El índice de precios al consumidor (IPC) se incrementó en 13.1 % en tanto que el aumento había sido el 10.2 % en 1979. Durante 1981, el Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos adoptó la política de fijar sueldos y salarios por sectores de la actividad económica, oponiéndose a los aumentos generales solicitados por las Centrales de Trabajadores e impulsando la contratación colectiva. Como respuesta a dicha política, el Gobierno tuvo que enfrentar una serie de paros y huelgas en el sector privado como en el público. También influyó en el proceso inflacionario el inicio de una política más flexible de precios oficiales. Además de aprobar precios más altos para los derivados del petróleo se permitieron aumentos en los precios de productos básicos. Por otra parte, la inflación mundial influyó en la elevación de precios de los insumos importados para la industria y más tarde este aumento repercutió en el alza de los precios al consumidor, el cual fue del 16.4 por ciento en 1981.

Los ingresos tributarios generados por las actividades de la industria del petróleo (ventas internas en productos refinados y exportaciones de petróleo crudo) disminuyeron en 1981. Al propio tiempo, los esfuerzos efectuados por el Gobierno para reducir los gastos corrientes fueron parcialmente neutralizados por los incrementos extraordinarios en los desembolsos destinados a defensa, debido a lo cual, el ahorro público, alcanzó un nivel inferior al que se había llegado en 1979 y en 1980. Por otra parte, los mayores gastos que fueron necesarios a causa del programa de inversión, hicieron que el déficit global del sector público se elevara hasta un nivel equivalente al 7.7 por ciento de PIB., habiendo sido ésta la

cifra más alta de los últimos tres años. A diferencia del año anterior, la mayor parte de este déficit fue financiada con créditos originados en el sistema financiero interno.

La incertidumbre creada por el incidente fronterizo con el Perú a principio de 1981 dio lugar a una retirada de depósitos bancarios del orden de 3 mil millones de sucres (120 millones de dólares) y a una presión acentuada sobre el tipo de cambio en el mercado libre. La illiquidez bancaria subsiguiente indujo a las autoridades monetarias a abrir líneas de crédito de emergencia y a reducir la tasa de encaje sobre los depósitos a la vista del 20 y 30 %. Al normalizarse los depósitos, alrededor del mes de mayo, se fijaron límites provisionales a la extensión de los créditos bancarios y se elevó al 50% el requisito de encaje legal para el manejo de los depósitos que excedieran de los niveles prevalecientes en Enero. En Julio, el encaje legal fue restituido a nivel del 30 %, considerado como normal.

Las diferencias crecientes entre los tipos máximos de interés legal del país y los prevalecientes en el extranjero, sumados a rumores difundidos acerca de una devaluación, se tradujeron en una corriente persistente de recursos hacia el exterior. Esta situación indujo a las autoridades a revisar los tipos de interés, activos y pasivos, en marzo de 1981, reduciendo el margen existente entre los tipos de interés interno y externo. A pesar de esta modificación, continuó la salida de capitales, debido a lo cual las autoridades se vieron forzadas a utilizar 288 millones de dólares provenientes de la reserva internacional neta para financiar la creciente demanda de divisas y mantener el tipo de cambio oficial.

La evolución favorable del volumen de las ventas en el exterior del petróleo, el café y los productos piscícolas contribuyó a compensar la disminución de los ingresos ocasionada por la reducción de los precios de algunos productos de exportación y la pérdida de mercados para el banano, permitiendo

un pequeño aumento en el valor de las exportaciones en 1981. Para atenuar el efecto de las mayores importaciones, las autoridades aumentaron los depósitos previos, elevaron los aranceles aduaneros de algunos productos y prohibieron la importación de vehículos. El resultado conjunto de estas medidas se tradujo en un saldo positivo en la balanza de pagos de mercancías. Sin embargo, el aumento considerable del pago de intereses de la deuda externa, que se elevó de 407 millones de dólares en 1980 a 713 millones de dólares en 1981, contribuyó a que tuviese lugar un déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos del orden de los 1.091 millones de dólares equivalentes al 7.9 % del PIB. Dicho déficit no fue compensado por la cuenta de ingresos de capitales, produciéndose así el primer drenaje de divisas de los últimos seis años.

Cifras provisionales del Banco Central señalan que el saldo de la deuda externa a largo plazo ascendía a 4.800 millones de dólares al 31 de diciembre de 1981. Dicha cifra es superior en un 19 % al saldo registrado el 1º de enero del mismo año. No obstante haberse desembolsado 1.400 millones de dólares en el curso de 1981, el ingreso neto de divisas generado por los préstamos a largo plazo ascendió solo a 56 millones de dólares. El resto se utilizó para el pago de intereses y amortizaciones.

3. POLITICAS ECONOMICAS

En febrero de 1981 el Gobierno adoptó un conjunto de medidas financieras y tributarias destinadas a aumentar el nivel de los ingresos públicos y de defensa nacional. Entre las principales disposiciones se incluyeron:

- 3.1. Nuevos precios para productos derivados del petróleo y para el transporte colectivo y de carga urbana e interurbana unido al otorgamiento de subsidios para el transporte de trabajadores y estudiantes;

- 3.2 Proyectos de Ley para aumentar los impuestos a los vehículos y cigarrillos;
- 3.3 La congelación de precios de algunos productos vitales;
- 3.4 La prestación de servicios hospitalarios básicos gratuitos y
- 3.5 La incorporación al sistema financiero nacional de las cooperativas de ahorro y crédito.

Posteriormente en diciembre se adoptaron modificaciones tributarias destinadas a recibir las cargas correspondientes a los imponentes de ingresos medios y bajos, y aumentar las correspondientes a profesionales y empresas. Se redujo la escala progresiva a todos los niveles y se establecieron métodos de fiscalización más estrictos destinados a reducir la evasión. Se introdujeron índices de ingreso presunto para las sociedades anónimas. También se modificó el impuesto a las ventas. Las autoridades esperan que estas medidas permitieran un control mejor y recaudaciones mayores en el mediano plazo.

Hasta ahora las autoridades habían estimado las actividades industriales a través de incentivos tales como la exoneración arancelaria para la importación de materias primas y bienes de capital, exenciones al impuesto sobre la renta, la protección arancelaria, el financiamiento concedido a tipos de interés favorable y los certificados de crédito tributario para las exportaciones no tradicionales. En conjunto, estos beneficios han contribuido a estimular el crecimiento rápido del sector industrial en los últimos años. Las autoridades han decidido ahora iniciar un proceso de eliminación gradual del régimen de protección aduanera existente y otorgar incentivos fiscales solamente a aquellas actividades industriales que generen un beneficio económico y social superior al sacrificio fiscal que ocasionan.

El Gobierno está llevando a cabo un programa de desarrollo de energía hidroeléctrica con el propósito de diversi

ficar la base energética y reducir el consumo interno de petróleo, liberando así excedentes para la exportación. Por otra parte, se ha sometido a consideración del Congreso un proyecto de reforma de la Ley de Hidrocarburos que hace más flexiva y atractiva para las empresas extranjeras la contratación para la exploración y explotación de hidrocarburos. Al mismo tiempo se están acelerando los programas de exploración y de recuperación secundaria.

En junio de 1981 la Junta Monetaria autorizó a la Gerencia General del Banco Central para que cuando lo considere oportuno compre o venda divisas en el mercado libre de cambios.

No obstante, las modificaciones a los tipos de interés efectuadas en enero de 1982, en los primeros meses del año, continúa las salidas de capitales con sus efectos adversos sobre la liquidez y el nivel de reservas internacionales y las presiones correspondientes sobre el tipo de cambio oficial. Así mismo la inflación se aceleró, alcanzando una tasa de crecimiento anual, medida por IPC, casi del 17 %. Estos hechos indujeron a las autoridades a modificar los tipos de interés, a imponer medidas restrictivas a las importaciones y a efectuar una devaluación del orden del 33 % en el tipo de cambio oficial (de 25 a 33 sucres por dólar) en mayo de 1982. Se decidió mantener el tipo de cambio paralelo, el cual fluctúa de acuerdo con las fuerzas del mercado. Un día después de la devaluación, la cotización del mercado era de 43 sucres por dólar.

4. PERSPECTIVAS

Las expectativas de otra devaluación y las presiones crecientes de los trabajadores por aumentos salariales han obligado al Gobierno a iniciar la preparación de un programa de estabilización que tendría como objetivos establecer

el equilibrio de la economía orientándola hacia el mercado externo y reasignar los recursos entre los sectores productivos. Con el fin de restituir el equilibrio en el sector público se preparó un programa mediante el cual:

- 4.1 Se aceleraría la revisión de la política de subsidios y la nueva estructura arancelaria.
- 4.2 Se mantendría prioridades para los proyectos de inversión pública.
- 4.3 Se reactivarían las inversiones en el sector de los hidrocarburos.
- 4.4 Se racionalizaría y reduciría el presupuesto de 1983. y,
- 4.5 Se asegurarían los recursos de contrapartida local para los proyectos de organismos multinacionales. Por otra parte se iniciaría una política de promoción de las exportaciones, introduciéndose un seguro de crédito para las mismas y se expendiría una Ley de Fomento a la Agro Industria con el propósito de proporcionar incentivos al uso de insumos nacionales.

Se espera que el PIB crezca en 1982 a una tasa del 4.3 %. El sector agropecuario crecería a una tasa del 4.4 %, contribuyendo así a moderar la extensión de los precios al consumidor, pero las perspectivas de la economía ecuatoriana para el corto plazo dependerán, en gran medida, de la habilidad del Gobierno para contener la salida de divisas y controlar el déficit global del sector público. Estimaciones hechas por la Dirección de Hidrocarburos señalan que la producción de petróleo para 1982, fluctuará entre 74 y 77 millones de barriles.

Se anticipa que en mediano plazo la expansión de la economía continuará siendo inferior al rápido ritmo de crecimiento registrado durante la década de los 70. Se aceleraría el desarrollo de los recursos productivos más dinámicos y las tasas de crecimiento del PIB para el período 1983-1986 se mantendría entre el 3 y el 4 % anual. La reactivación de las ac-

tividades petrolíferas y las nuevas inversiones en el sector agrícola sólo produciría sus efectos a fines de la década.

Aunque las recientes reducciones de los impuestos a las exportaciones de café y cacao tendría un efecto positivo en el futuro inmediato; el banano, segundo producto de importancia como generador de divisas, enfrenta una competencia creciente en el mercado internacional. Con excepción de este producto el Ecuador es un productor marginal de las mayorías de bienes que exporta. Por consiguiente, si se pusiesen en práctica, políticas adecuadas de comercialización se aseguraría mercados para futuros aumentos de la producción. De tener éxito los esfuerzos destinados a diversificar las fuentes de energía y a reducir el consumo interno de petróleo, podrían obtenerse mayores excedentes exportables en el período 1983-1986 y este producto continuaría siendo la principal fuente de divisas en el mediano plazo.

En el caso de que los precios internacionales fijados por la OPEP se mantengan, o no decrezcan bruscamente.

Es por eso que se debe mantener un comportamiento equilibrado de los ingresos fiscales, en relación al gasto público y el constante déficit presupuestario del país.

Pero una acción paralela e indispensable que se debe tomar de inmediato es el robustecimiento del sector agropecuario del país, dotándole de obras de infraestructura aunque sean mínimas y elementales para la vida humana, para que el campesino que forma los cinturones de miseria en las grandes ciudades y que como consecuencia del estancamiento del sector de la construcción se hallan desempleados. Por eso es fundamental una política integral de apoyo a la agricultura que en su primera etapa deberá cubrir las necesidades internas, y luego buscar la posibilidad de exportar.

la disminución de los préstamos de mediano plazo, -

provenientes de bancos comerciales extranjeros, en beneficio de un incremento en el endeudamiento proveniente de fuentes más conacionales (instituciones multilaterales y gobiernos) contribuiría a reducir el peso de servicios de la deuda externa.

La consecución o sustitución de créditos por Organismos como el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento, o cualquier otra Institución de este tipo, aliviará el terrible peso del servicio de la deuda, ya que nos otorgarían a menor interés, mayor plazo, que los préstamos que en la actualidad mantenemos con Bancos Comerciales.

CAPITULO II

ASPECTO ECONOMICO EN LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION

Dado el comportamiento presentado por el sistema económico ecuatoriano, considero necesario que a manera de preámbulo revisemos algunos parámetros macroeconómicos que nos permitan recordar la situación económica del país, a partir de 1970 y su evolución a 1979 y, así como su estancamiento y declinación hasta los presentes días.

El producto interno bruto del país experimenta un notable crecimiento de 34.275 millones de sucres que tenía en 1970 pasa en el año 1979 a 207.267 millones de sucres; es decir, se sextuplicó; este crecimiento necesariamente se reflejará en un inusitado crecimiento de presupuesto general del Estado que de 16.000 millones que contaba en 1970 el sector público (Gobierno Central, Seccionales, Bancos e Instituciones Financieras del Estado, IESS) pasa a 75.000 millones, es decir, casi el 40% del producto interno bruto.

Las exportaciones en 1970 eran de 200 millones de sucres; para 1979 tenemos que se multiplican por diez ya que tenemos 2.000 millones siendo necesario que se anote la transformación que se experimenta en la composición misma, así tenemos en el año 1970 los productos primarios o tradicionales significaban el 88% del total, mientras que para 1979 los productos agrícolas tan solo representaban el 29.4%, el petróleo el 45.6% y los elaborados el 25%.

Las importaciones de 143 millones de sucres que significaban en 1970 pasan de 1.319 millones en 1979, es decir, aumentan en cinco veces.

En cuanto a la distribución del ingreso podemos anotar que en 1975 el 20% de la población correspondiente al es-

trato más bajo recibía solo el 3% del ingreso total, mientras que en 1968 recibía el 3.4%; el 55% de la población que corresponde al estrato medio inferior recibía en 1975 el 39.5% del ingreso, mientras que en 1968 recibía el 33.3%; el 15% de la población que comprende el estrato medio superior en 1975 recibe el 23.3% del ingreso y el 5% que es el estrato alto recibe el 10.7%; mientras el estrato superior que es el 5% recibe el 23.5%, lo que demuestra que se ha asentado las diferencias de clases.

A. RESERVA MONETARIA INTERNACIONAL

Al 31 de Diciembre de 1970 apenas llegaba a 49 millones de dólares habiendo alcanzado 631 millones para 1979 lo que aparentemente indica que ha existido un incremento, pero si consideramos las divisas ingresadas por conceptos de préstamos externos desvanecemos ese aparente incremento.

MEDIO CIRCULANTE.- Entre 1970 y 1979 el medio circulante se multiplica por 6.4 pasando a 5.465 millones de sucres, en 1970 a 34.998 millones, en 1979 con una tasa de incremento acumulada de 23% lo que contribuyó a la inflación.

Dentro de estos datos necesario será que acatemos algunos parámetros que nos permitan formarnos una idea de la evolución que ha ido experimentando el sector que nos ocupa: "construcción".

Las construcciones que facilitan la dotación de agua potable en 1970 servía al 1'813.000 habitantes; en 1979 servía a 4'047.000 lo que ya permitía que se atiende al 50% de la población. Igualmente el alcantarillado pasó de 1'387.000 personas en 1970 a 3'249.000 en 1979; o sea que mientras en 1970 el 23.5% de la población contaba con este

servicio en 1979 se atendía al 40% de la misma.

La energía eléctrica se eleva de 303.5 mil kilovatios en 1970 a 784.1 mil kilovatios en 1979.

Las carreteras pavimentadas pasan de 2.862 kilómetros en 1970 a 5.000 kilómetros en 1979.

B. CREDITOS

El volumen de crédito se ha multiplicado por seis veces en el período 1970-1979, pasando de 14.324 millones de sucres en 1970 a 87.502 millones de sucres.

El crecimiento es lento en los dos primeros años, pero a partir de 1973 se produce un salto sustancial que no solo conserva sino que se incrementa en los años siguientes.

Todas las instituciones han aumentado sustancialmente el volumen de crédito; por el monto, las instituciones más importantes son el Banco Central, los Bancos Privados, el BNF, las financieras incluyendo la Corporación Financiera Nacional, COFIEC, el Instituto de Seguridad Social, el Fondo Nacional de Desarrollo que comprende el 97% del crédito otorgado en 1979, el 3% restante corresponde al Banco de Cooperativas, el BEV, las Mutualistas, el IECE y FONAPRE. Hay que mencionar que estas instituciones superan a las anteriores en crecimiento. Así tenemos:

INSTITUCION	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
BCO. COOPERATIVAS	23	41	49	60	56	72	86	150	173	175
BEV.	11	20	99	70	145	387	368	904	1148	1165
MUTUALISTAS	42	93	179	209	323	463	585	744	902	986
IESS	1352	867	1236	2160	2332	2042	2257	2320	3192	3655
TOTALES:	1428	1021	1563	2499	2856	2964	3296	4118	5415	5981

FUENTE: MEMORIA DE SUPERINTENDENCIA DE BANCOS.

ELEBORACION: AUTOR TESIS.

Del cuadro anterior se puede afirmar que el crecimiento más fabuloso ha sucedido con el Banco Ecuatoriano de la Vivienda, Mutualistas de Ahorro y Crédito que han multiplicado su crédito por 106 veces y por 23.5 veces, respectivamente, en el escaso período de nueve años, lo que demuestra que la vivienda y por ende el sector de la construcción ha experimentado un crecimiento inusitado.

c. SECTOR DE LA CONSTRUCCION

Como ya se manifestó con anterioridad el sector de la construcción se halla interrelacionado con todas y cada una de las actividades propias del desarrollo económico ya que constituyen las obras básicas-infraestructura.

Así vemos que es el sector que presenta la tasa más alta de crecimiento en el período. En efecto, mientras el PBI a precios corrientes ha crecido una tasa acumulativa anual del 22% y la formación bruta de capital al 26.1%, la construcción ha crecido al 28.2% y dentro de ella, las inversiones en vivienda han crecido al 30.1%, los edificios al 34.8%

y otras construcciones al 25.3%.

Todas estas tasas están consideradas a precios corrientes que se consideran con el factor inflacionario inclusive, pero podemos anotar que a precios constantes tendríamos tasas realmente altas.

Esto se confirma si se ve que el coeficiente de inversión ha subido de 22.5% en 1970 a 29.9% en 1979, que tras asegurar una tasa de crecimiento real el PIB superior al 10% ha beneficiado particularmente a la construcción, ya que éste comprende el 51% de la inversión total. Si comparamos el valor bruto de la construcción con el PIB la construcción representa el 8.9% en 1970 y el 13.99 en 1979, lo que nos demuestra que la construcción para el período crece con tasas mayores a las del crecimiento del PIB.

En valores absolutos significa que las inversiones en la construcción han pasado, en una forma permanentemente creciente de 3.065 millones a 28.760 millones en 1979.

Desde luego las inversiones en la construcción comprenden vivienda, edificios industriales, residenciales y otras construcciones. En este último rubro que es el mayor, se incluyen grandes obras, como centrales hidroeléctricas o térmicas, que han permitido multiplicar por dos y medio veces el potencial instalado; carreteras que en el kilometraje total ha pasado de 34.156 Km. en 1970 a 54.939 Km. en 1979, período en que las carreteras pavimentadas en particular se han incrementado en un 75%; obras de saneamiento y fundamentalmente de agua potable y alcantarillado, canales de riego, obras de urbanismo y mucho más con lo que se confirma lo que habíamos anotado en el capítulo anterior a cerca de la importancia del sector.

Desde luego que la construcción de edificios ha transformado la fisonomía de Quito y Guayaquil y en menor es-

cala el perfil de otras ciudades.

Del análisis de las inversiones podemos concluir que la formación bruta de capital, el sector privado con excepción de 1974, ha mantenido un porcentaje de participación superior al 61%, superando ampliamente a la participación del sector público que oscila entre el 38%, excepto en 1974 que llegó al 43% aunque en 1970 alcanzó apenas al 34.3%; en el sector estricto de la construcción el sector privado ha visto disminuído su participación relativa bajando del 51.3% en 1970 al 31.5 en 1979; mientras que en el sector público ha ido en permanente aumento del 48.7% en 1970 al 68.5% en 1979, lo que es una demostración evidente de las mayores disponibilidades de recursos financieros con que ha contado el Gobierno debido a la explotación y exportación del petróleo realizado a precios permanentemente crecientes lo que ha permitido que se invierta en grandes y bien importantes obras ya anotadas.

El sector privado en cambio, ha concentrado sus inversiones en vivienda y edificios comerciales, sin anotar con el componente de obra civil que es bastante significativo dentro del total de inversiones de plantas industriales, que constan precisamente en este rubro y no en el de construcción.

Pero a más de las obras mismas de construcción o constructores independientes, contribuyen a este sector las fábricas de materiales de construcción que incluyen algunas industrias básicas, como la producción de cemento, la explotación de canteras, fábricas de productos primarios de hierro y acero laminación, trefilación, estirado en frío y caliente, aserraderos y secaderos de madera, construcción de puertas y ventanas de madera, hierro y aluminio, etc.

También la consultoria y el comercio son actividades ligadas a la construcción especialmente cuando se trata de grandes proyectos desde luego no se puede pasar por alto el

transporte y actividades derivadas de la industria de la cons
trucción.

Pero algo más importante que las obras mismas con -
que contribuye el sector de la construcción al desarrollo, es
la provisión de una gran fuente de trabajo, y esto se debe a -
que no se requiere de mayor capacitación ni tecnología, sino
que la demanda es por mano de obra no calificada, que en paí-
ses como el nuestro es abundante.

Lo negativo constituye que esta demanda de mano de
obra sin capacitación, ha estimulado el abandono del campo, y
por consecuencia disminución de la producción agrícola, porque
muchos campesinos han emigrado a las ciudades atraídos por la
posibilidad de empleo en las construcciones urbanas; pero cuando
no se ha dado, el problema de la desocupación se ha fomenta
do con la consecuente proliferación de lacras sociales.

D. COSTOS Y PROBLEMAS FINANCIEROS

Si bien el problema de los altos precios es general
para todos los sectores, es más acentuado en el sector de la
construcción que ha experimentado un incremento de costos muy
grande, tanto por escalamiento de precios de los materiales ,
en algunos casos empeorado por la escasez "especulación" como
en el cemento, provocando la aparición del mercado negro con
precios hasta el doble del precio oficial fijado por el Go -
bierno Nacional; de igual manera la mano de obra sufre acele-
rado incremento de costo. Subiendo significativamente el cos-
to de las construcciones, para ejemplificar, tomemos la de tipo
económico de vivienda que evoluciona así:

AÑO	COSTOS M ²	INDICES
1971	1.200	100.00
1974	2.000	166.7
1975	2.200	183.3
1976	2.590	215.8
1977	3.000	250.0
1978	3.300	275.0
1979	3.900	325.0
1980	4.300	358.3

FUENTE: CAMARA CONSTRUCCION

ELABORACION: AUTOR

Del cuadro anterior se ve claramente que el costo de la construcción inclusive para vivienda de tipo económico es el que más se ha incrementado entre todos los sectores económicos. Si a esto se añade la especulación en los precios de los terrenos que en algunos casos y aunque parezca increíble supera a los de construcción, se plantea un gravísimo problema económico social que prácticamente excluye a las clases pobres del acceso a la propiedad de la vivienda, problema que no se puede simplemente soslayar, sino que debe ser enfrentado por el Gobierno Nacional mediante disposiciones legales y acciones que aseguren una posibilidad de construir vivienda barata para las clases desposeídas, en un proceso que pretende ser de cambio y de incorporación de los marginados.

Desde luego que el incremento de los costos tiene sus causas y éstas están en el aumento de los precios de los materiales de la construcción debido al aumento de costos o cambios de legislación, sea por decretos o por regulaciones de la Junta Monetaria; cosa semejante sucede en cuanto a los salarios de los trabajadores, debido a los aumentos de los salarios mínimos; así como al incremento de los honorarios de

los ingenieros y arquitectos.

Aunque sin temor a equivocarnos podemos afirmar que la mayor causa del aumento de los precios de los materiales y de los costos de la construcción, está en el galopante proceso inflacionario que ha sufrido el país en la década de los 70, que ha causado distorsiones en la orientación de las inversiones que al mostrar su preferencia por los bienes, inmuebles, ha favorecido la especulación y mayor inflación en este sector.

En un estudio realizado por la Cámara de la Construcción de Quito, señala entre otras las siguientes causas del incremento de costos año por año.

1. A partir de 1970 se empieza a sentir ciertas dificultades para conseguir materiales tan importantes como hierro, cemento, porque se iniciaron grandes obras que requerían grandes cantidades de este material.
2. En 1972 ingresan al País algunas empresas chilenas a trabajar en la construcción, logrando mejorar la técnica constructiva, pero también aumentando los costos.
3. En 1973 se agudiza la escasez de los materiales especialmente del hierro.

A partir del primer trimestre de 1976 como parte de la política de estabilización monetaria, parece haberse restringido la expansión del gasto público, por un lado, y el lento crecimiento del crédito bancario por otro, han afectado al desarrollo normal de la industria del constructor; el problema más grave en este aspecto es que la cartera hipotecaria de los bancos ha estado prácticamente cerrada concediéndose créditos restringidos a base de emisión de células hipotecarias comunes de poco atractivo en la Bolsa de Valores, que para venderlas hay que conceder grandes descuentos, lo que definitivamente encarece las obras porque las cédulas hipotecarias no pueden competir con otros papeles fiduciarios más calificados

emitidos por el Gobierno; por esta razón muchos constructores se han visto obligados a voltear sus ojos hacia el crédito externo consiguiendo eurodólares, pagando porcentajes que para los particulares va hasta el 4% sobre el líbor, factor que va a ahondar el encarecimiento de la construcción, a más que la incertidumbre que crea el permanente temor a una devaluación que acarrearía fatales consecuencias.

Sin embargo de estos problemas y estos riesgos y a pesar de que los créditos externos soportan una carga financiera superior a la tasa de interés vigente en el Ecuador a muchos constructores no les ha quedado otra alternativa.

E. ASIGNACION DE RECURSOS PARA OBRAS PUBLICAS

Sin referirnos a las inversiones totales previstas en el Plan Nacional de Desarrollo 1980-1984 sino concentrando la atención únicamente en los 41 proyectos fundamentales de inversión, encontramos que la asignación de recursos financieros nacionales, de acuerdo a los planes de Gobierno, en gran medida están destinados a la construcción, porque mediante esta actividad se construyen las obras básicas en todos los sectores que constituyen la infraestructura necesaria para el desarrollo de las actividades productivas de la agricultura, industria, comercio, transporte y servicios. Así de una inversión total prevista para el período 1980-1984 en los 41 proyectos básicos seleccionados por el Plan de Desarrollo como proyectos estratégicos para el desarrollo nacional el 63.3%, es decir, 84.347 millones de sucres están destinados a programas de construcción Así:

INVERSIONES EN CONSTRUCCION EN LOS 41 PROYECTOS BASICOS DEL

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

1980 - 1984

SECTOR	INVERSION CONSTRUC.	%	INVERSION TOTAL	%
DESARROLLO RURAL	14.844,80 *	73.70	20.137,80	100
MEJORAMIENTO SOCIAL	26.929,00	64.30	41.900,10	100
ENERGIA	24.644,30	62.80	39.273,10	100
INFRAESTRUCTURA	17.929,90	100.00	17.928,90	100
MANUFACTURA	--	--	8.045,10	100
<hr/>				
TOTAL	84.348,00	66.30	127.285,00	100

FUENTE: PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

ELABORACION: AUTOR

* MILLONES DE SUCRES

Como se puede ver en el cuadro, esta alta proporción de la construcción en los diferentes sectores, no incluye el sector manufacturero, a pesar que el componente de obra civil en las plantas manufactureras puede fácilmente oscilar entre 15 y 20 %.

Esta política de obras públicas que son objeto de una definitiva preferencia del Gobierno en la asignación de recursos financieros parece adecuada en un País en desarrollo como es el Ecuador, en que las obras de infraestructura, son urgentes para facilitar el desarrollo económico y social. De hecho es la política que se ha aplicado desde la década de los años 50 y ha tenido una mayor realización en la década del

70 por tener mayores posibilidades financieras.

Las carreteras y las telecomunicaciones, las plantas eléctricas, y las obras de saneamiento ambiental, la vivienda y urbanismo, los hospitales y los centros de salud, las escuelas, los colegios y universidades, la perforación de pozos petroleros y los oleoductos y gaseoductos para transportar el petróleo y el gas de los centros de producción a los puertos de exportación o centros de industrialización y de consumo, los canales de riego y las obras de drenaje, los puertos, aeropuertos y terminales de transporte terrestre; los centros comerciales y mercados; los edificios industriales, comerciales y de servicios, todos son productos de la construcción y son indispensables para el desarrollo de la vida moderna, para el cumplimiento de las actividades económicas y para el crecimiento del país. Es por tanto un sector que bien merece atención; pero esta atención debe ir en dos sentidos: propiciar su desarrollo y evitar su encarecimiento para evitar que en el futuro estas obras tan indispensables resulten inaccesibles e irrealizables.

F. CREDITO DE LA ACTIVIDAD DE LA CONSTRUCCION

ANTECEDENTES:

El tema del financiamiento de la actividad de la construcción ha sido una tesis permanentemente de la lucha del sector, pues, la verdad es que se procuró intensamente la creación del Banco Ecuatoriano de la Construcción, posteriormente se trabajó y aportó para los estudios del Banco Latinoamericano de la construcción y mientras todo esto ocurría la única fuente de financiamiento directa para la construcción estaba dado por el desarrollo del mercado de las cédulas hipotecarias que en los últimos años ha sido fuertemente castigado por la competencia que ha tenido en otros papeles fiduciarios origina

dos en el propio estado, al extremo de que el 99% de las adquisiciones de cédulas, las efectúa el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

El sector de la construcción tuvo obligadamente - que recurrir a la década pasada y los primeros años de ésta, al endeudamiento en dólares porque sencillamente no existían sucres para el constructor nacional; de allí que con el cambio de la paridad monetaria, uno de los sectores más afectados fue precisamente el sector de la construcción que inclusive por el hecho de haber sido identificada como la industria de la transformación, las deudas en dólares adquiridas por este sector, no podían ser vendidas en el mercado de valores del Banco Central, sino en el mercado libre.

En este contexto general de mecanismos financieros al servicio de la construcción en septiembre del año 1981, mediante oficio 471-81-CCQ, la Cámara de la Construcción planteó al Frente Económico una serie de aspectos legales, económicos y técnicos que afectaban a la Industria de la Construcción y que demanda una atención inmediata por parte del Poder Ejecutivo.

Así es el caso respecto a mecanismos financieros y crediticios, donde concretamente se pedía:

Primero: Aperturas de líneas de créditos en sucres y Segundo: Robustecimiento del mercado de las cédulas hipotecarias. La respuesta a este planteamiento se mantuvo mediante la resolución de la Junta Monetaria, en la que hacía conocer la resolución de autorizar al Banco Central para que se proceda a la apertura del Fondo destinado para la construcción dentro del mecanismo de Fondos Financieros; y el acuerdo llegado con el Instituto de Seguridad Social, para la asignación de un mil doscientos millones de sucres por parte de esta Institución para 1982.

RESOLUCION 1169-81: La Junta Monetaria, el 29 de diciembre de 1981 resuelve declarar a la actividad de la construcción como Industria de Transformación y por otro lado accede al mecanismo de redescuentos que los Bancos Privados pueden utilizar con el Banco Central del Ecuador.

Con esta resolución se obtiene dos puntos fundamentales:

- El de reconocer a la construcción como actividad productiva, y resuelve automáticamente la inscripción o registro de crédito en dólares y la venta en el mercado libre de cambios del Banco Central; y
- Obtener el mecanismo de redescuentos.

Sin embargo en la práctica, por el hecho de haber sido incluido el Sector de la Construcción dentro del Sector Industrial, prácticamente el argumento de la Banca Privada fue el de que los cupos que ellos disponían estaban totalmente copados.

Ante esta realidad se insistió permanentemente ante la Junta Monetaria, en la necesidad de crear un fondo específico para la construcción, destinados a los redescuentos y es así como mediante resolución 010-82 del 6 de agosto de 1.982 se establece que los "redescuentos de producción para la actividad de la construcción considerada como Industria de Transformación, se fija en el 20 % del capital pagado y fondo de reserva legal de las secciones comerciales, de ahorros".

A esta fecha se inicia la petición de un mayor cupo de redescuentos y de que haga extensivo este sistema a las instituciones financieras privadas; la respuesta final está dada en la resolución 029-82 de diciembre de 1982, en la que concretamente se determina que el redescuento de producción para la actividad de la construcción considerada como industria de

Transformación será del 40% del capital pagado y fondos de reserva legal y adicionalmente se establece este último porcentaje para las instituciones financieras privadas.

Sin embargo de las dificultades encontradas en la disponibilidad de cupo del sector bancario para aplicar el mecanismo de redescuento para la Industria de la Construcción, se habían registrado operaciones hasta diciembre de 1982 por la cantidad de 1.131 millones de sucres equivalente al 51.5 % de cupo establecido al 20% del capital pagado de los bancos, sin embargo con el aumento al 40% del cupo de la construcción contaba durante ese año con un cupo aproximadamente alrededor de 4.400 millones de sucres, según lo manifestado por el señor Gerente del Banco Central en el informe # 35800 del 28 de diciembre de 1982 dirigido al Secretario General de la Administración Pública, como respuesta a los planteamiento efectuados por la Cámara de la Construcción de Quito a la Presidencia de la República con el oficio # 163-82-CCQ del 7 de diciembre de 1982. Hay que recalcar en este mecanismo que la propia regulación de Junta Monetaria establece "que serán sujetos de crédito de los bancos y compañías privadas, las personas naturales o jurídicas nacionales que se dediquen directamente a la actividad de la construcción que sean calificadas como tales por la respectiva Cámara de la Construcción", aspecto que debe relevarse porque la Junta Monetaria logró captar el pedido que hicieran las Cámaras de la Construcción en este pedido. Para cumplir con este efecto las Cámaras de la Construcción expiden un certificado de constructor y la Superintendencia de Compañías emite un certificado de calificación de las empresas nacionales y extranjeras.

G. EL FONDO DE REGULACIONES DE VALORES

Mediante regulación # 018-82 del 11 de octubre de 1982 la Junta Monetaria resuelve facultar al Banco Central del

Ecuador para que participe en el mercado de valores mediante la compra y venta de cédulas hipotecarias, bonos de prenda, bonos de garantía general y específica, emitidas por Bancos y Compañías Privadas, creándose para el efecto el fondo de regulación de valores como mecanismo adicional "para la reactivación del mercado de valores que redundará en beneficio de los sectores productivos y del empleo del País".

Si bien este mecanismo ayuda a la comercialización de la Cédula Hipotecaria y ha constituido con las adquisiciones del Seguro Social la mayor demanda de este papel fiduciario no ha logrado reactivar a la Cédula Hipotecaria como instrumento de financiamiento del sector vivienda y actualmente, a consecuencia de la tasa de inflación se halla totalmente deteriorado. Si se considera además las nuevas tasas de interés y la alta rentabilidad exigida por el Instituto de Seguridad Social como uno de sus principales demandantes el mercado de la Cédulas Hipotecarias está totalmente paralizado.

Por otro lado las Instituciones Financieras de crédito para la vivienda como el Mutualismo, están atravesando un grave problema ocasionado por las nuevas tasas de interés, el monto de la cartera recuperable de crédito concedido a menores tasas de interés y el valor de la cuota de amortización fijada para los nuevos créditos, han hecho que se vaya disminuyendo el número de los sujetos de crédito que acuden a este sistema.

Por todas estas consideraciones es necesario que se encuentren sistemas adecuados y diferenciados de crédito para hacer factible el que se tenga acceso al crédito que permita la construcción de vivienda.

Se hacen necesario que continúen las reuniones con los diversos sectores que tienen que ver con el problema de la vivienda y cuya primera reunión se tuvo en Mayo de 1982, con el objeto de aunar esfuerzos y contribuir con criterios positivos

para encontrar verdaderas soluciones a este problema vital.

Las resoluciones dictadas y que han recogido los planteamientos de la Cámara de la Construcción al respecto, han sido dadas no como coneciones utilitarias ni egoístas dirigidas a este sector, sino como un producto del análisis de la validez de los planteamientos que tenían al País como su principal objetivo.

H. DEVALUACION MONETARIA

Aceptando el nivel de complejidad que había adquirido la problemática ocasionada por el déficit de la balanza de pagos y la disminución de la balanza comercial por la caída de las exportaciones, el sector de la construcción había expresado su criterio opuesto a la devaluación monetaria por las siguientes consideraciones:

1. Por el alto costo social que significaba la adopción de tal medida.
2. Por considerar que con este mecanismo no se eliminaría el diferencial cambiario existente entre la cotización del mercado libre y del mercado oficial.
3. Por considerar que no por el hecho de cambiar la paridad monetaria se iba a aumentar la capacidad exportable que al momento tiene el País.

Al momento el mayor producto exportable que tiene el País es el petróleo. Por lo que se considera que primero se debería aumentar la productividad para tener realmente que exportar y ésto se consigue unicamente creando una atmósfera de seguridad, confianza y tranquilidad que fomente las inversiones en todas las áreas. Hay que anotar sin embargo que las inundaciones producidas por el duro invierno ha disminuído la capacidad exportable del país, creemos que separados es

tos efectos ajenos a una decisión política si es necesario la incorporación de decisiones que consigan lo inicialmente anotado.

Coincidimos que para la recuperación del sector externo de nuestra economía, es necesario la incorporación de créditos externos con condiciones blandas y que se den al país sin condicionamiento de ninguna índole. Creemos que la iniciativa de agrupar a todos los países latinoamericanos para el refinanciamiento integral de la deuda externa, es totalmente positivo y esperamos que los países en desarrollo adopten decisiones adecuadas, para evitar que nuestro Continente caiga en abismos que conducirían a una inestabilidad económica, sino - que produciría condiciones irrecuperables que afectarían a la paz social y al mantenimiento de nuestro actual sistema de libertad y democracia.

CAPITULO III

PROBLEMAS DE LAS COMPAÑIAS CONSTRUCTORAS

La compañía constructora en el Ecuador ha tenido un desarrollo bastante indefinido pues ha sido concebida en su mayor parte como una compañía de carácter personal. Esto es, que la compañía ha sido el o los profesionales que la han formado, por lo general como un proyecto específico para iniciarse que ha durado o existido mientras estos profesionales han participado activamente en las mismas. Una vez que han surgido problemas serios, por lo general las compañías han sido disueltas y sus participantes se han desbandado. Esto ha dado como resultado que la mayoría de las compañías de construcción tengan un promedio de vida de menos de 10 años.

Cuáles son los problemas que afectan a la vida de las compañías de construcción? En términos generales, los problemas son los mismos que afectan a empresas dedicadas a otras actividades y se los resume en:

- Problemas administrativos
- Problemas financieros
- Problemas técnicos
- Problemas legales

O una combinación de los mismos; analizaremos cada uno de estos aspectos anteriormente mencionados, pero antes, vemos como nace y crece una compañía constructora.

Como he explicado anteriormente, la gran mayoría de compañías están o han sido formadas por Ingenieros Civiles o Arquitectos cuyo entrenamiento profesional ha estado orientado o circunscrito al cálculo y al diseño. Se suma a esto la falta de experiencia profesional, ya que es muy frecuente que sean ingenieros fresquitos de la universidad quienes deciden formar la compañía constructora.

Al inicio, una vez superados los trámites legales de formación que son de por sí largos y difíciles y de obtener un pequeño capital de operación, las cosas marchan bastante bien pues como lo dijimos anteriormente, el inicio de la compañía - va precedido de la consecución de algún contrato otorgado por amistad, palanca, suerte, etc.. Así pasan de uno a tres años de los cuales se sortea de una u otra forma los cuatro grandes problemas.

A partir del tercer año, luego de un crecimiento más bien acelerado, empiezan los problemas de los cuatro tipos.

Para ilustrar imaginémonos una compañía pequeña integrada por dos socios que han construido edificios de hasta cuatro pisos en Quito.

Mientras la compañía es pequeña y con uno o dos contratos, el manejo de la empresa no representa muchas dificultades. Pero obviamente se desea hacer crecer la empresa y se sale de la línea acostumbrada es decir, obras técnicas simples, conseguidas como hemos dicho antes por amistad, palanca, etc. con contratos no exigentes, y sin requerir de mucho equipo o capital de operación.

Esta decisión de crecer puede efectuarse por ejemplo con la intervención en una licitación de regular envergadura, con una entidad estatal, lejos de la ciudad, y para la cual la entidad licitante puede no contar con todos los fondos necesarios. Esta intervención significa dificultades varias como:

- Compra de las bases
- (Financieras)
- Viajes al sitio de la obra
- (Financieras)
- Datos para la elaboración del presupuesto
- (Administración)
- Condiciones técnicas complicadas
- (Técnicas)

- Análisis del contrato, por lo general con cláusulas unilaterales a favor de la entidad licitante.
- (Legales)
- Garantías Bancarias
- (Financieras)
- Personal para la elaboración de la oferta
- (Administrativas)
- Gran cantidad de fotocopias
- (Financieras)
- Descuidos de trabajo en ejecución mientras se elabora la oferta
- (Administrativas)

ENTRE OTRAS

Supongamos que esta compañía logra la adjudicación y se va a construir en ese sitio fuera de la ciudad. Qué problemas tiene que soportar?

Necesita transporte, por lo que se adquiere una o dos camionetas a crédito o talvez se tenga que contratar un chofer. En el sitio tienen que crear la infraestructura necesaria para administrar la obra. Esto significa contratar personal, generalmente sin mayor experiencia, sin mayores recomendaciones, etc. Se requiere comprar equipo, pues como es lejos de la ciudad, arrendar se vuelve difícil.

Supongamos que la compañía imaginaria pudo llevar parte de su gente de confianza, pero todo el resto del personal es contratado localmente. Además se tiene que contratar uno o más ingenieros ayudantes, y como para ganar la licitación hubo que bajar los precios al máximo, se contratan egresados o ingenieros recién graduados, casi sin experiencia.

Se ha superado el paso inicial y se ha comenzado la obra. Vamos a analizar lo que pasa en las dos opciones mas

probables; primero, les va mal y los problemas abundan; y segundo, les va bien y vienen otros problemas.

Alternativa primera: les va mal en el contrato.

Problemas Administrativos:

Es muy probable que nuestra compañía imaginaria haya manejado hasta 30 obreros en sus trabajos anteriores, ahora les toca manejar digamos de 60 a 80. Los problemas se aparecen: en el control de asistencia, elaboración de liquidaciones cada vez que un trabajador decide salir, lo que es muy frecuente en nuestro medio; desorganización en elaboración de cuadrillas de trabajo; falta de capataces experimentados; falta de obreros calificados; falta de mecánicos con experiencia para mantenimiento de la maquinaria que se daña a cada rato, para lo cual no hay casi repuestos y que por lo tanto retrasa más y más la obra.

El chofer resulta irresponsable, se saca la camioneta nueva el sábado por la noche y la destroza en un choque.

El bodeguero no sabe de su oficio y no se lleva un control de materiales adecuado, estos se pierden o son robados y los costos se aumentan; los ingenieros residentes contratados, faltos de experiencia no pueden controlar el trabajo correcto de esa cantidad de obreros; tampoco saben utilizar correctamente el equipo, el cual por lo mismo es desaprovechado, abusado o destrozado con los consiguientes gastos.

Todos estos y muchos más que no valen la pena seguir mencionando surgen principalmente por una sola razón: el o los ingenieros propietarios fueron entrenados para calcular y diseñar y seguramente son unos ases del análisis matricial. Pero nunca recibieron cursos o no prestaron atención a contabilidad, manejo de personal, control de costos, control de inventario, flujo de papeleo, organización y control y otras particularidades administrativas.

Es decir, que nuestros ingenieros en la universidad no recibieron nada o muy poco entrenamiento en el área de administración de empresas y obviamente cuando la organización crece fuera del control personal, los problemas se multiplican, se engendran unos a otros hasta causar el caos.

Las otras áreas de problemas son igualmente graves. En el aspecto técnico la situación generalmente se degenera en fallas de construcción y sobre costos, o cambios.

Por qué esto? Sencillamente porque una cosa es construirla, lo cual es una actividad real, concreta. Por lo general, nuestros técnicos aprenden en la universidad todo lo referente al análisis de diseño de una estructura en hormigón pero en su vida han diseñado, peor realizarlo y controlarlo, colocado y curado una mezcla de hormigón. Esto causa problemas enormes durante la ejecución de la obra, ya sea subdiseñando la mezcla, lo cual resulta en deficiencias técnicas o sobrediseñando, lo cual causa problemas económicos.

Igual podemos hablar sobre el corte, doblado, colocado del hierro, el cual se lo realiza sin ninguna programación, resultando en desperdicios enormes de material. En el aspecto encofrados, la situación es igual pues no se hacen diseños de los mismos, dejando todo al ojo del carpintero. Como antes, o hay fracasos técnicos o hay sobre costos tremendos.

En movimiento de tierras, especialmente las compañías de construcción vial, la pésima asignación, combinación, operación o programas de mantenimiento del equipo por lo general con lleva a costos elevados o fallas técnicas graves.

Concluyendo con el aspecto técnico, la falta de conocimientos y experiencia resultan en deficiencias técnicas y/o sobre costos elevados que ha su vez generan problemas fi-

nancieros y problemas legales como vemos a continuación.

PROBLEMAS FINANCIEROS

Los problemas financieros que afectan nuestras compañías, son de dos tipos autogenerados y de influencia externa. Los problemas financieros autogenerados son en su mayor parte resultado de los que hemos descrito anteriormente, es decir, problemas técnicos. Estos son en su mayor grado de control de la propia empresa y por lo tanto más solucionables. Pero qué hay de la influencia externa?

El mayor y más frecuente causante de graves problemas financieros a toda compañía de construcción, es el contratante, especialmente, el Estado o las Entidades Seccionales.- Es más bien la norma, la excepción que las planillas presentadas por los contratistas sean pagadas, cuando el contratante le venga en gana.

Mientras tanto, los obreros no pueden quedarse sin su semana. Los proveedores de materiales tampoco esperan mucho, para el pago de sus facturas. Las letras firmadas por la compra del equipo, son presentadas al cobro con exactitud de cronómetro. Así mismo los bancos no esperan para cobrar los préstamos (muy escasos en esta época) o los sobregiros.

Mientras tanto nuestros contratistas imaginarios se ven obligados a dejar en manos de los residentes o maestros de obra la construcción y la oficina en manos de la secretaria y practicamente viven en las oficinas de las entidades contratantes, tratando de cobrar en julio la planilla de enero pasado. Naturalmente este abandono de obra y de oficina genera aún más problemas.

Para colmo de males, viene un aumento de salario en enero, una rebaja de horas laborales en Octubre y un alza de

combustibles en Marzo del año siguiente. Nuestro contratista presenta la solicitud para reajuste de precios inmediatamente que se presentan las mencionadas alzas de precios.

Si tiene suerte, en 8 ó 9 meses la comisión se reúne para analizar la solicitud de reajuste, la cual si es aprobada; generalmente por una cantidad menor a la solicitada por el contratista, se demora entre año y año y medio de la fecha del decreto de alza para su pago.

Mientras tanto nuestros contratistas han tenido que solventar sobre precios de los cuales no tienen ningún control y que causan un total desastre que conduce a problemas legales.

PROBLEMAS LEGALES

Los problemas legales en realidad empiezan con el contrato el cual es siempre unilateral (a favor de la entidad contratante por supuesto) que nuestros contratistas imaginarios tenían que firmar o no tenían trabajo. El análisis de los contratos y sus derivaciones es motivo de artículo es decir que se requiere un estudio inmediato de la Ley de Licitaciones y Ley de Contratación por representantes del Estado y de las Cámaras de Construcción.

Los problemas legales de los contratistas se van complicando cada vez más lo que puede causar una disolución del contrato, o la completación del mismo contra viento y marea, pero resultando la quiebra de la empresa. El origen de dificultades legales emanando los problemas antes analizados, esto es, administrativo (huelgas, juicios, etc.) técnicos (incumplimientos de las bases), financieros (no pagar letras, etc)

En los párrafos anteriores hemos presentado un caso en que todo va mal y que es muy improbable que se produzca un

caso así. Sin embargo ilustra claramente los innumerables - obstáculos que tienen que sortear las compañías de construc - ción para su desenvolvimiento.

En la realidad las compañías de construcción se ven acosadas por algunos de los problemas descritos a un mismo - tiempo. Su eficaz solución determina la vida de la empresa.

Pero que pasa si la empresa imaginaria ha podido - controlar los obstáculos descritos antes y logra salir adelan - te. Pues sigue en camino de toda empresa en crecimiento y - busca nuevos contratos, de mayor dificultad técnica.

Puede suceder que los problemas descritos aparezcan nuevamente, pero esta vez multiplicados y aumentados como es obvio. Supongamos que esta empresa se ha afirmado en su cam - po y logra salir adelante y continúa su crecimiento. Se po - dría pensar que su crecimiento y porvenir está hecho y que es - tá lista para acometer obras de envergadura.

Pero no. Se topa con la triste realidad del país. Por un lado, la falta de planificación y coordinación que ha caracterizado a todos los gobiernos ha resultado que no exis - te una continuidad en los proyectos por lo que la planifica - ción futura de una empresa que ha crecido es prácticamente im - posible. Por otro lado una empresa que ha crecido tanto en su nivel técnico como económico se encuentra, al buscar con - tratos grandes e importantes, que en el Ecuador se necesita ser compañía extranjera para lograrlo.

Resultado, un estancamiento en su normal desarrollo que causa en la mayoría de casos la quiebra, divisiones o sim - plemente la desaparición de la empresa. Para tratar de mante - ner su posición, las compañías que han logrado un buen creci - miento tienen que buscar contratos más pequeños compitiendo desventajosamente con compañías más pequeñas que tienen gas -

tos indirectos mucho más bajos.

Durante los años del boom petrolero, estas líneas de trabajo con la empresa privada y el sector público ayudó al desarrollo acelerado de un sinnúmero de compañías de construcción.

Desgraciadamente la bonanza se acabó y ahora nos vemos envueltos en una recesión completa en la industria de la construcción donde únicamente las empresas de base sólida pueden soportar la disminución de trabajo.

Esta situación es claramente visible en el informe de labores presentado por la Superintendencia de Compañías en donde el decrecimiento de la industria de la construcción se ve reflejado en una constante disminución a partir del año 1979 tanto en la creación de nuevas empresas como en los aumentos de capitales de las existentes.

Está en manos del gobierno el impulso que necesitan los sectores financieros para hechar a andar nuevamente la industria que más mano de obra genera en el país.

Igualmente, se debe considerar que es deber inmediato de las facultades de Ingeniería del país, visto que más del 50% de sus egresados trabajan directamente en la industria de la construcción, revisar sus problemas y programas de estudios y ofrecer la especialización en Construcción igual que Estructuras, Sanitarios y otras. Se debe dar énfasis a los aspectos técnicos, administrativos, financieros, legales, en el grado que se considere necesario, para que los egresados de esta especialización estén capacitados para trabajar en empresas constructoras o crear sus propias.

De esta manera ingresan a la industria de la construcción sin exponerse al proceso de aprender lo básico de la

misma a base de dura experiencia y al cabo de algunos años.

Esto ha sucedido hasta ahora, con grandes perjuicios técnicos y económicos que cuesta este aprendizaje.

La industria de la construcción y sus empresas, son compañías ágiles que requieren de gente preparada y apoyo gubernamental en la materia para triunfar y desarrollarse en el ambiente latinoamericano y mundial.

CAPITULO IV

ASPECTO LEGAL DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION

La actividad de la construcción no tiene una ley que la regule, fomente y proteja.

Otros sectores productivos como lo son: la industria, la agricultura, el comercio, la pequeña industria, la artesanía, la pesca, el turismo, la explotación minera, disponen de una ley que los regula y fomenta como es lógico, al disponer de una ley disponen de un organismo o institución específica y única con la cual tratan sus problemas, si bien sean estos Ministerios, Direcciones o Instituciones especiales.

El caso de la construcción creo que es el único en el país que como sector productivo no dispone de una ley, y como consecuencia las instituciones que tienen que ver con nuestro sector están localizadas en todas las instituciones estatales. La construcción requiere por lo tanto de una ley específica que fomente la realización de viviendas económicas y la incorporación de nuevos sistemas constructivos.

Por otro lado, es necesario insistir en la expedición de las siguientes leyes:

A. LEY DE CONTRATACION

La Cámara ha venido promoviendo permanentemente en la expedición de una ley de contratación de obras públicas que vendría a sustituir la actual ley de licitaciones y concurso de ofertas. Este documento que ha sido entregado en la Contraloría General del Estado, Procuraduría General de la Nación, Ministerio de Obras Públicas y CONADE para una evaluación y actualización. Conocemos que se ha iniciado la redacción de esta ley en la cual debe tener parte activa las Cámaras y Cole -

gios Profesionales. Con el CONADE se ha llegado a mantener algunas sesiones de trabajo en vista de que este organismo se encontraba promoviendo reuniones interinstitucionales en torno al estudio de este nuevo instrumento legal. Este tema deberá constituir definitivamente una tesis irrenunciable de las Cámaras de la Construcción del país para tratar de lograr un instrumento legal idóneo que determine en forma clara y precisa la norma legal a la que se deben sujetar contratantes y contratistas.

En materia de contrataciones existe un verdadero descontrol en el país por la falta de actualización del documento vigente y por la serie de reglamentos independientes que cada una de las instituciones tienen establecido para poner en la práctica la ejecución de la obra. No es posible que en el país se iguale los requisitos, para la adquisición de muebles y enseres o material de oficina con la construcción de proyectos constructivos. De tal manera que debemos retomar esta tesis como un objetivo fundamental.

Cuando hablamos con el tema de contrataciones necesariamente debemos hacer referencia a los contratos de adhesión tipo que tienen preelaborado la Contraloría General del Estado en cuyo molde deben los constructores nacionales someterse prácticamente sin reclamo alguno, por lo tanto debemos insistir en la Contraloría General del Estado la revisión del mencionado documento para conseguir condiciones equilibradas entre las dos partes.

B. LEY DE REAJUSTE DE PRECIOS

Hablar de la ley de reajuste de precios es identificar el problema más grande que afronta el constructor ecuatoriano.

Sobre este tema se han empeñado generaciones de profesionales ecuatorianos en procura de una solución; estos últimos años las Cámaras de la Construcción del país con la unidad de criterios con los colegios profesionales de ingenieros y arquitectos han intensificado el accionar para arribar a una solución.

Podemos sintetizar los siguientes pasos que se han dado para llegar en el punto en que actualmente se encuentra este proyecto de ley.

- Insistencia al Ministerio de Industrias para que oficialice los precios reales vigentes en el mercado, publicados por la Cámara de la Construcción desde 1975 para que sea posible la aplicación de los decretos 663,632,331.
- Suscripción de un convenio con INEC para la revisión y expedición de la lista de precios. Actualmente la publicación es conjunta, por parte de las dos instituciones, INEC, CAMECO.

Entre los objetivos básicos que se persiguen con INEC es la de la realización de un trabajo conjunto que arrojará en este año por primera vez en el país, dos indicadores de vital importancia para el constructor nacional. Estos son los índices de costos de vivienda tipo en la ciudad de Quito con una tabla de rendimiento del factor mano de obra en sus diferentes niveles. Por primera vez se está iniciando la sistematización de la información básica que requiere el constructor nacional para poder implementar una Ley de Reajuste de Precios que contempla como instrumento operativo fundamental el funcionamiento de fórmulas polinómicas.

Conciente de esta realidad era preciso preparar el cambio para la producción de índices en las diferentes especialidades de la construcción a fin de evitar las improvisa -

ciones de última hora y sobre todo la inoperancia de la ley.

El cambio se ha iniciado, y este hecho está ratificado por el convenio de cooperación técnica que se adjunta al presente informe y que está formado por la Cámara de la Construcción de Quito y el INEC con la ratificación de su Presidente nato, el Señor Vicepresidente de la República León Roldós Aguilera, convenio que fuera firmado en el mes de agosto de 1980.

Era necesario llevar a la práctica esta cooperación y es así como las listas de precios vienen siendo trabajadas conjuntamente, y el trabajo relacionado a la determinación de los índices de costos de vivienda tipo en la ciudad de Quito y el estudio de los rendimientos de mano de obra viene ejecutándose con toda regularidad entre las dos instituciones.

Dentro de este patrón general de trabajo la Cámara de la Construcción deberá ir cubriendo los diferentes temas específicos como son: carreteras, obras de ingeniería sanitaria, hidráulica, etc. y como estrategia se tiene previsto la ejecución de los mismos en coordinación y con participación de los Departamentos de Ingeniería de Costos del Ministerio de Obras Públicas, IEOS, INERHI, INECEL, etc. de tal manera que el trabajo así ejecutado signifique un avance en el tiempo y una sistematización de la técnica empleada.

- La Junta de la Vivienda ha sido otro de los organismos a los que se le ha interesado en la participación de este trabajo. El ofrecimiento realizado para llevar a la conclusión se hará realidad en el transcurso de los próximos días cuando técnicos de la mencionada institución se incorporen permanentemente al trabajo que viene efectuando el Departamento Técnico de la Cámara de la Construcción de Quito,

- Finalmente como método de análisis y recopilación de información se ha obtenido en forma oficial antecedentes técnicos de proyectos de la Mutualista Benálcazar, IEOS, el Banco de la Vivienda, con lo que confiamos se obtendrá un estudio plenamente garantizado, real y objetivo.

En esta forma se ha demostrado el interés de lograr una base técnica que agilite la metodología que debe observarse en los procesos de reajuste de precios de los contratos de construcción ocasionados por la variación de los precios de los materiales.

Es necesario, por lo tanto, exponer de una manera cronológica, los pasos dados para la aprobación de la Ley de Reajuste de Precios, que sin lugar a dudas va a impulsar la industria de la construcción.

1. La Federación Ecuatoriana de Cámaras de la Construcción, presentó a consideración de la H. Cámara de Representantes, el Proyecto de Ley de Reajuste de Precios el 4 de Agosto de 1981.
El Proyecto se entrega al entonces Presidente del Congreso Ing. Raúl Baca Carbo.
2. El 28 de octubre de 1981 se realiza la Asamblea de Constructores y Profesionales de la Ingeniería y la Arquitectura, y publicamente se solicita la reglamentación del Decreto 663 y la oficialización de la variación de precios de materiales, mientras se aprueba la Ley de Reajuste de Precios.
3. Por iniciativa del Ingeniero Raúl Baca Carbo se recomienda el estudio de este documento a las Instituciones del Estado que tienen que ver con esta materia y que son: La Procuraduría General del Estado, Contraloría General de la Nación, a quienes se remite el documento elaborado por la FECC.

4. Como resultado de esta petición se conforma una comisión interinstitucional integrada por Procuraduría, Contraloría, Ministerio de Obras Públicas, la cual estudia los proyectos y documentos de sus propias instituciones, como el proyecto de Ley presentado por los constructores a la H. Cámara de Representantes.

Esta comisión presenta un informe interno con fecha 28 de diciembre de 1981, y es remitida a través del señor Procurador al señor Ministro de Obras Públicas, Contralor General de la Nación y al Secretario General de la Administración con fecha 4 de enero de 1982.

En esta Comisión Interinstitucional en varias oportunidades intervinieron representantes de la Cámara de la Construcción para discutir y analizar el Proyecto de Ley.

5. El doctor Osvaldo Hurtado Larrea, Presidente de la República, con fecha 26 de febrero de 1982, mediante oficio No. - 82-106-DA, envía a la H. Cámara de Representantes la discusión y resolución del Plenario de las Comisiones Legislativas el Proyecto de Ley de Reajuste de Precios, originado en el Poder Ejecutivo.
6. En el mes de marzo de 1982 el Proyecto de Ley enviado por el Ejecutivo pasa a estudio de la Comisión de lo Económico, presidida por el señor arquitecto Hugo Caicedo, en la cual de acuerdo a las normas establecidas se dieron dos aprobaciones en base al informe presentado por la Sub-Comisión integrada por los Legisladores Ing. Eudoro Loor y Profesor Gabriel Nicola.
7. En octubre de 1982, la Comisión de lo Económico presenta su informe al Presidente del Congreso, para que se de trámite a la aprobación en el Plenario de las Comisiones Legislativas.

8. El 9 de noviembre de 1982 el Plenario de las Comisiones - Legislativas, aprueba en primera discusión el Proyecto de Ley con observaciones sustanciales a las disposiciones - transitorias, incluyendo fundamentalmente a los proyectos vigentes y a todos los materiales utilizados en la cons - trucción, que originalmente no estaban incluidos. Con es - tas observaciones retorna a la Comisión de lo Económico , para que incluyan las observaciones del Plenario.

9. Entre noviembre de 1982 y marzo de 1983 las Cámaras de la Construcción del País, mediante la Comisión que para el e fecto conformó la Federación Ecuatoriana de Cámaras de la Construcción en septiembre de 1982, trabajaron intensamen te con la Comisión, integrada por Representantes del Eje - cutivo, presidida por el señor Ministro de Obras Públicas y los Asesores Jurídicos de la Presidencia, con el propó - sito de llegar a un consenso en la estructura de las dis - posiciones transitorias que contemplen a los contratos vi gentes que no han sido objeto de reajuste de precios a - partir de agosto de 1979 y que incluyan a todos los mate - riales utilizados en la construcción.

La Comisión de los Constructores con fecha 11 de e - nero de 1983, entregó al señor Ministro de Obras Públicas Ing. Edwin Ripalda, la redacción definitiva que ya a cri - terio de los constructores lograba una situación de justi cia, y que permitía la aplicación de fórmulas transitorias en los contratos en ejecución.

10. Al no existir una resolución de la Comisión del Ejecutivo sobre las propuestas realizadas por los constructores y habiendo presentado al Ministro de Obras Públicas un tex - to que resumía por consenso las aspiraciones del sector , con fecha 1° de marzo de 1983, la Comisión de Constructo - res integrada por la FECC resolvió presentar al Presidente de la Cámara de Representantes el mismo texto de las tran - sitorias presentadas al Ejecutivo, a fin de que se dé trámi

te a la segunda discusión del proyecto de Ley de Reajuste de Precios en el Plenario de las Comisiones.

11. El 16 de marzo de 1983 el Plenario de las Comisiones - procede a la segunda discusión de la Ley en base del - proyecto reformado que presenta la Comisión de lo Económico, la misma que aprueba con ciertas observaciones y con la participación en dicha sesión del señor Ministro de Obras Públicas en representación del Poder Ejecutivo. El Plenario aprueba en dicha fecha la segunda discusión de este proyecto de Ley.
12. El Presidente Doctor Osvaldo Hurtado Larrea pone el Ejecútese a la Ley de Reajuste de Precios, el 25 de marzo de 1983.
13. El 30 de marzo de 1983 en el Registro Oficial # 461 se publica la Ley de Reajuste de Precios, fecha desde la cual se encuentra vigente la mencionada Ley.
14. De acuerdo a lo que establece la Ley en la disposición-sexta de las Transitorias el Presidente de la República tiene plazo de 90 días para expedir el reglamento correspondiente; esto es hasta el mes de junio del presente - año.

C. LEY DE ASOCIACION DE EMPRESAS NACIONALES CON EXTRANJERAS

Este proyecto de Ley de encuentra igualmente en trámite en la H. Cámara de Representantes, proyecto presentado - por la Federación Ecuatoriana de Cámaras de la Construcción del país y que en su esencia propugna la racionalización de las empresas extranjeras en nuestro medio, fundamentándose en la necesidad de que se reconozca la capacidad técnica nacional.

El espíritu de este proyecto está enmarcado realí-
ticamente en un principio de defensa de recursos humanos nacio-
nales; no se trata de concluir demagógicamente en la defensa
de nacionalismos sino el de propugnar el reconocimiento justo
y evitar que nuestro país se convierta en una país de conquis-
ta de las empresas de construcción extranjeras.

D. LEY DE IMPUESTO A LA RENTA

El proyecto de reformas a la Ley de Impuestos a la
Renta en el capítulo correspondiente a la determinación del -
impuesto gravable e imponible relacionado con los ingenieros
y arquitectos y las empresas constructoras, se afectaba en -
una forma injusta y anti-constitucional porque se discrimina-
ba a nuestro sector sin justificación de ninguna clase.

La Cámara de la Construcción y los Colegios Profe -
sionales actuaron en forma coordinada y elevaron sus plantea-
mientos en base a un estudio jurídico y tributario con la a -
sistencia técnica de un especialista como es el doctor Rodri-
go Garcés Moreno y se plantearon estos argumentos en el seno
de la Comisión de Presupuesto de la Cámara de Representantes.

La razón asistía y la justicia se evidenció logran-
do dos objetivos fundamentales:

- La equiparación de derechos de los Profesionales Ingenie -
ros y Arquitectos con los de otras disciplinas científicas,
señalando que estos debían acogerse al régimen de aquellos.
- En el caso de las rentas originadas en esta actividad la -
presuntiva inicialmente estaba prevista en el 18% y final-
mente ésta se determinó en el 12%. Los montos reconocidos
por reajuste de precios, fueron excluidos porque de ningun-
a manera constituye utilidad sino una compensación de cos

tos que se hace el constructor por diferencia de precios - ocasionados por el proceso inflacionario.

Se reformó también el tratamiento que se daba a las empresas extranjeras en lo relacionado al porcentaje deducible por gastos administrativos de la matriz.

CAPITULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Para analizar el desarrollo de la industria de la construcción, necesariamente debemos remitirnos al Plan Nacional de Desarrollo 1980-1984, en donde se encuentran establecidos los objetivos económicos del sector construcción, el Plan de Construcciones a ejecutarse a través de los diferentes organismos del Estado y la forma general del financiamiento y contratación de las obras.

Mucho se ha hablado sobre la impracticabilidad de este Plan cuyas causas habría que determinarlas en un sinnúmero de orígenes que van desde la política practicada por los gobernantes, hasta la inobservancia absoluta por parte de los organismos del Estado, de las normas establecidas en dicho Plan, sin embargo creemos imprescindible remitirnos a este documento para extraer los objetivos y normas fundamentales para precisamente con ellas exigir su cumplimiento y la práctica metódica de las políticas de financiamiento, contratación y construcción de las obras públicas.

La orientación y planificación de las obras públicas de construcción son de RESPONSABILIDAD UNICA DEL ESTADO y de los Gobiernos Seccionales convirtiéndoles como únicos clientes o demandantes, con un extraordinario poder de influencia en el mercado de la construcción.

Para la orientación de las obras públicas, el Estado Ecuatoriano cuenta en su estructura actual con el "Consejo Nacional de Desarrollo" - CONADE - como ente planificador y coordinador de todos y cada uno de los sectores administrativos del Estado, actividad planificadora que se ha plasmado en un documento que tiene la fuerza de Ley indispensable para obligar a los diferentes Ministerios e Instituciones Públicas a

una observación rigurosa por un lado y tolerante por otro, desde el punto de vista de las contingencias que todo Plan tiene que sufrir, este documento es el Plan Nacional de Desarrollo.

Es en el PLAN NACIONAL DE DESARROLLO del actual Gobierno precisamente donde se puntualizan aspectos que vale la pena recordarlos para objetivizar con mayor detenimiento el tema que estamos analizando.

En la presentación del mencionado Plan el propio Jefe de Estado manifestaba: "La Planificación es una decisión política fundamental del Gobierno" como una fórmula sustitutiva del tradicional sistema de gobernar el país en base de la improvisación y ratificaba la importancia de ésta cuando señalaba que "la razón de ser de la Planificación, importaba fundamentalmente por la seguridad de dotar al país de normas a las cuales atenerse y por las cuales guiarse y ajustar su conducta".

Adoptada la "Planificación" como mecanismo de ajuste de la Administración del Estado se estipula de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 91 de la Constitución Política, la obligatoriedad para los Ministerios de Estado y en general para todas las Instituciones del Sector Público la observancia y el cumplimiento del Plan de Desarrollo, siendo sus personeros responsables por su aplicación.

Resumiendo, el Estado para llevar adelante el programa de las obras públicas dispone de un Plan General que debe ser ejecutado por los diferentes Ministerios y Entidades Públicas con un esquema de financiamiento determinado y un período de tiempo establecido.

A. DESARTICULACION ADMINISTRATIVA

En la práctica simplemente hay una inobservancia de-

las disposiciones del Plan: hay una desarticulación administrativa y un atropellamiento de los procedimientos para cumplir - tal o cual objetivo.

Las consecuencias las vive el País:

- Ausencia de ejecución de obras, muchas de ellas con estudios y financiamientos listos.
- Precipitación en la toma de decisiones adoptando mecanismos no muy aconsejables como el caso de adjudicaciones de contratos sin el requisito de licitación en tiempos mínimos, política que exclusivamente debe ser empleada en casos de emergencia.
- El incumplimiento de las entidades contratantes de las normas y procedimientos legales, traen objeciones de la Contraloría General del Estado, a varios contratos adjudicados, consecuencia de lo cual es la paralización de las obras y el desconcierto de la ciudadanía por la inoperancia de los sistemas administrativos.
- Utilización de los ya famosos "contratos con financiamiento" que no son otra cosa que el camino más fácil para evadir - responsabilidades técnicas, administrativas y económicas, con el consiguiente encarecimiento de los proyectos.

Basta citar la licitación para la construcción de los aeropuertos Internacionales de Quito y Guayaquil, así como también en la contratación de los Hospitales Eugenio Espejo, Baca Ortiz, las Autopistas, el Hospital Docente de Guayaquil, por ejemplo, que reúnen en si todas las anormalidades mencionadas que han sido objeto de un total rechazo por parte de los constructores nacionales.

1. RECOMENDACIONES

- 1.1 Exigir al Gobierno el apego a objetivos, normas y políticas expresadas en el Plan Nacional de Desarrollo.

- 1.2 Pedir que los organismos públicos ejecutores de obras observen el mencionado documento.
- 1.3 Rechazar permanentemente todos aquellos proyectos que como el caso de los Aeropuertos y otros, violan expresas disposiciones Constitucionales.
- 1.4 Reclamar coordinación y dinamismo en la ejecución de las obras, evitando desperdicios de tiempo y recursos económicos, que detienen el desarrollo del país.
- 1.5 Reclamar el adecuado financiamiento y la provisión de fondos en forma oportuna para que puedan cumplirse las obras de acuerdo a lo programado.
- 1.6 Adoptar una decisión política respecto al reajuste de precios de acuerdo con la situación inflacionaria que vive el país, con el fin de evitar la paralización de las obras y la quiebra de las Empresas Constructoras.
- 1.7 Exigir un tratamiento por lo menos igualitario al observado en los contratos que tienen financiamiento de Agencias Internacionales para fomentar su desarrollo.

B. RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

De lo mencionado anteriormente, se desprende la gran responsabilidad que tiene el Estado para cumplir con los diferentes proyectos programados, pues los escasos recursos económicos que dispone el País, tienen que ser empleados en forma eficiente, en magnitud adecuada y con la oportunidad y agilidad que la situación requiere, evitando el desperdicio de recursos en obras que bien pueden ser propuestas para una segunda etapa, y concretando en aquellas que el país requiere como de alta prioridad, particularmente, atendiendo aquellas obras que se han iniciado hace algunos años y que aún permanecen inconclusas. De ahí la urgencia que tiene el país de conocer los ajustes que deben introducirse al Plan General de Desarrollo pues las circunstancias que atraviesa el país después del conflicto bélico, la baja en los precios del petróleo, la dis

minución de las exportaciones, el proceso inflacionario, obliga a encarar el problema con realismo, aprovechando al máximo los recursos humanos, económicos y técnicos.

El Estado, como gran contratante de las obras públicas, requiere de un moderno aparato administrativo, y es precisamente aquí donde los enunciados y estrategias propuestas en el Plan, no se han cumplido. La tendencia que debe imprimir el Ejecutivo a sus Instituciones, es convertirles en UNIDADES ADMINISTRATIVAS AGILES, dotándoles de un marco legal administrativo y técnico, que les permita ACTUAR CON DINAMISMO Y RESPONSABILIDAD, frente a los problemas que tienen que resolverse, sin que ésto signifique aumentar la burocracia.

Una de las medidas que debe implantarse, como verdadera emergencia, es la REFORMA ADMINISTRATIVA, para que los pocos o muchos proyectos que el Ejecutivo tiene en carpeta se hagan realidad. Tiene que orientarse, planificarse y ejecutarse en forma dinámica, con CRITERIO EMPRESARIAL, como dueño de las obras que sabe de su urgencia y necesidad y que no puede perderse tiempo ni dinero, en perjuicio de otras actividades productivas o de bienestar social.

Si el Estado ya cuenta con los estudios y el financiamiento de un sinnúmero de obras, tiene que hacerlas caminar bajo el control de los distintos departamentos públicos - donde trabajan muchos ecuatorianos capaces, que están conscientes del despegue del país, pero que a su vez demandan de un marco institucional y legal, que les permita desenvolverse con ejecutividad y eficiencia.

1. RECOMENDACIONES

Remitiéndonos al propio Plan de Desarrollo, los Constructores Nacionales nos pronunciamos por la urgente nece

sidad que tiene el país de modernizar su aparato administrativo, dando cumplimiento a los siguientes postulados:

- Someter el plan de acción de las Instituciones Públicas.
- Mejorar la eficiencia de la Administración Pública, y la calidad de los servicios que presta, mediante capacitación permanente de su personal.
- Modificar la Legislación que regula la operación de las Empresas Públicas con miras a convertirlas en entidades eficientes, con un alto nivel de gestión.
- Consolidar el sector estatal de la economía actualmente existente, garantizando las actividades económicas correspondientes al sector privado.

C. OBJETIVOS Y METAS

1. PARTICIPACION EN EL PRODUCTO INTERNO BRUTO

Cuando se analiza en el Plan las metas de crecimiento de los sectores productivos en la participación del Producto Interno Bruto, en lo concerniente a la construcción se dice: "El Desarrollo del Sector Construcción resulta coherente, con la estrategia que busca la consolidación de la infraestructura y al mismo tiempo la realización de importantes programas sociales, como la construcción de viviendas populares, que necesariamente obligarán a una mayor expansión del sector. Su tasa media anual se ha previsto en el 9.9 %" (página 78. Plan Nacional de Desarrollo. Los Grandes Objetivos Nacionales).

Esto significa que se asigna y reconoce a la construcción un rol extraordinario en la actividad productora de la economía; recordemos que en el último quinquenio la construcción tuvo una participación del orden del 6 % en el P.I.B y hoy se prevé un crecimiento del 4 % adicional.

2. FORTALECIMIENTO DE LA EMPRESA CONSTRUCTORA

Cuando se ha establecido la programación y ejecución de las obras, se determina que: "Programar adecuadamente la ejecución de las obras que permitan a las Empresas Constructoras, mantener un ritmo regular de trabajo, para fortalecer económicamente e incentivar el desarrollo de la tecnología nacional" (página 108. Plan Nacional de Desarrollo, Primer Párrafo, Tomo V, Segunda Parte. Políticas y Programas Sectoriales).

La ejecución de las obras debe estar respaldada por estudios consistentes y se postula: "Propender al fortalecimiento técnico de la Consultoría Nacional y de los Organismos de Supervisión de Estudios del Gobierno, para que los estudios y diseños garanticen la construcción de los proyectos con seguridad, economía y dentro de los plazos previstos" (Página 108-109. Plan Nacional de Desarrollo, Tomo V, Segunda Parte).

3. APRECIACION

Si bien es cierto que la Economía Nacional, atraviesa una situación crítica, que le imposibilita cumplir con las metas fijadas en el Plan, no es menos cierto reconocer la lentitud administrativa existente, para poner en práctica varios proyectos que cuentan con estudios y financiamientos. Tal como se manejan los proyectos ni contando con todos los recursos económicos y técnicos, podría cumplirse la meta asignada al sector de la construcción, porque sencillamente la Administración Pública, no opera con el dinamismo y ejecutividad que la realidad nacional exige.

Es preciso una motivación nacional en torno a propender el desarrollo del país, que en el caso de los constructores propugnamos por los siguientes hechos:

- No cabe duda que la construcción aporta un significativo porcentaje a la formación de la inversión Bruta en bienes de capital de un país.
- Conjuntamente con la agricultura constituyen los sectores productivos que generan el mayor número de plazas de trabajo, que en el caso de nuestro país ha resultado ser una solución de gran importancia para la desocupación de una elevada población marginada, pues la población campesina que ha inmigrado a las ciudades ha encontrado en la construcción su principal fuente de trabajo.

Alrededor de ciento veinte mil personas trabajan en una forma directa en la construcción, razón por demás elocuente que obliga al Estado, a mantener un ritmo creciente de este sector productivo.

- Genera el desarrollo de las actividades productivas conexas, como la industria grande y pequeña de materiales de construcción, la artesanía, el comercio, el transporte, etc.
- Propende al desarrollo de profesiones intermedias y trabajadores especializados como el caso de plomeros carpinteros, maestros de obra, dibujantes, etc.
- Constituye un centro de formación técnica y práctica permanente, para los obreros que laboran en ella, ofreciéndoles una escala interesante de grados de formación con un permanente adiestramiento.
- Intensifica el desarrollo de la sociedad con miras a invertir en esta actividad, particularmente en la vivienda.

Por lo tanto, el PROMOVER A LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION, debe constituir un OBJETIVO PRIMORDIAL DE TODO GOBIERNO, dotándole de instrumentos legales, técnicos, financieros y programáticos, capaces de imprimir una dinamia y eficiencia que agilite la consecución de mayores grados de desarrollo.

D. FINANCIAMIENTO

1. LINEAMIENTOS

En los lineamientos estratégicos para favorecer el proceso de inversión se puntualiza muy claramente el: "Procurar la contratación de créditos externos, prioritariamente - con las Instituciones de Desarrollo y con los Gobiernos que ofrezcan las condiciones mas ventajosas, tomando en consideración la capacidad de endeudamiento del país". (Página 49 . Plan Nacional de Desarrollo. Primera Parte. Los Grandes Objetivos Nacionales).

Ahora bien el financiamiento de los proyectos de - inversión se los realiza con la participación del sector público y del sector privado, lo que equivale a decir con el - ahorro del sector público y privado, y si esto es insuficiente, se acudirá al endeudamiento en el sector financiero.

Lo importante es mirar los lineamientos previstos para la asignación de recursos a los diferentes proyectos, cuyos términos se concretan así:

"Los Ejecutivos de las diferentes Instituciones - del sector público, responsables de asignar recursos y ejecutar inversiones, deberán considerar que los proyectos fundamentales comprenden las acciones verdaderamente trascendentales del Plan. Como consecuencia, desecharán los proyectos improvisados por los proveedores de equipos y los proyectos o ampliaciones inconsultas que carecen de estudios y justificación adecuados". (Página 119. Plan Nacional de Desarrollo. - Primera Parte).

Cuando los recursos económicos tienen que procurar se a través del crédito externo se manifiesta que deberá con

seguírsele en las mejores condiciones posibles para el país y aún más, establecen el procedimiento con puntualizaciones básicas, en el siguiente sentido:

"La centralización de las decisiones de contratación de endeudamiento externo en el Ministerio de Finanzas. Estas decisiones se adoptarán sobre la base de los estudios técnicos del CONADE, Banco Central y Ministerio de Finanzas".

El Ministerio de Finanzas será el responsable exclusivo de la negociación del crédito externo para el sector público. Estará prohibido gestionar préstamos en el exterior a todas las personas naturales y jurídicas, que no hayan sido autorizadas por el Ministerio de Finanzas, para realizar tales actividades.

El Registro obligatorio en el Banco Central de todo crédito externo que se contrate, tanto por parte del sector público como del sector privado.

No se deberá contratar crédito externo, sin disponer del respectivo estudio de factibilidad del proyecto de inversión a financiar". (Página 1430144. Primera Parte. Plan Nacional de Desarrollo).

2. FINANCIAMIENTO INTERNO

En el sector de la construcción hay que establecer dos diferenciaciones en materia de crédito:

- 2.1 El destinado a financiar directamente los proyectos de construcción. y
- 2.2 El destinado a las empresas constructoras o profesionales de la construcción para financiar maquinaria, capital de operación y proyectos.

En el primer caso se identifican como fuentes de financiamiento, las siguientes:

- El Estado a través de su presupuesto general.
- El Banco Ecuatoriano de Desarrollo como Agente Financiero del Gobierno, para obras públicas.
- El Banco Ecuatoriano de la Vivienda, particularmente de interés social, dirigido hacia el usuario de la vivienda.
- El IESS para vivienda, con créditos dirigidos exclusivamente a sus afiliados.
- El Sistema Mutualista, para vivienda, dirigido a sus aho - rristas, en niveles medios.
- El Sistema Bancario y las Financieras, a través de las cé - dulas hipotecarias o el crédito comercial, generalmente o - rientada a residencias, edificios, etc.

En el segundo caso el constructor no tiene otra fuente de financiamiento que la Banca Privada y las Financieras , que generalmente obtienen crédito en dólares, a tasa de inte - rrés que sobrepasan el 20 %.

Cabe recalcar, que el constructor, como sector pro - ductivo no cuenta ni con líneas de crédito, ni mecanismos fi - nancieros que contribuyan a aliviar la estructura financiera de sus empresas en las líneas orientadas a la adquisición de maquinaria y particularmente a la financiación del capital de operación que involucra principalmente materiales y mano de obra, aspectos fundamentales de toda empresa para lograr man - tener un ritmo normal de producción.

Luego de una insistente presión a las autoridades - gubernamentales, se ha logrado de la Junta Monetaria que autorice al Banco Central del Ecuador para que proceda a la aper - tura del fondo destinado para la construcción, dentro del Me - canismo de Fondos Financieros, sobre cuya disposición se re -

quiere una urgente reglamentación para que el constructor haga uso del mismo.

3. RECOMENDACIONES

- Adopción práctica de los lineamientos de política financiera previstas en el Plan.
- Eliminar los contratos con financiamiento, encargando la consecución de éstos, a los Agentes Financieros de Gobierno.
- Capacitar a las Instituciones Financieras especializadas como el BEV, y garantizar las contrataciones de crédito blandos que puedan canalizarse a través del sistema mutualista.
- Establecer líneas de crédito y mecanismos financieros para las empresas profesionales de la construcción.
- Acelerar la implementación del sistema de Fondos Financieros aprobados por la Junta Monetaria en sesión del 5 de noviembre de 1981.
- Apoyar e implementar un sistema de redescuento de planillas a través del Banco Central y del Sistema Bancario Nacional para dinamizar el proceso constructivo.
- Autorizar la inscripción de créditos en moneda extranjera utilizados por el sector de la construcción a fin de que al término de plazo, pueda adquirirse las divisas al precio del tipo de cambio contratado.

E. MATERIALES DE CONSTRUCCION

1. CRITERIOS

Según el Plan General de Desarrollo se establecen una serie de políticas y mecanismos para controlar los precios organizar la comercialización, el abastecimiento e inclusive la organización de los consumidores. Se habla de medidas tendientes al establecimiento de "Sistemas de Precios Rentables" en base de análisis de costos, incentivos a la producción con el objeto de lograr mejores niveles de productividad, y un sinnúmero de aspectos más para tratar de lograr el mantenimiento de los precios en niveles apropiados.

Más aún, para enfrentar la realización de los proyectos y programas de inversión presentan un esquema para proveer con facilidad los bienes y servicios necesarios, bajo los siguientes lineamientos.

"Será necesario aplicar de año en año, balances de los bienes o suministros más críticos de uso difundido - cemento, acero estructural, láminas, perfiles y tubos, ladrillos y tejas cerámicas, energía, combustibles, etc.- cuya demanda se intensificará por las inversiones públicas. Dichos balances de materiales deben atender también los requerimientos del sector privado. Otro tanto será necesario realizar en cuanto a vehículos y aparatos de movimiento y elevación de carga, así como programar adecuadamente las colocaciones de órdenes de importación para los equipos y otros bienes necesarios. La disponibilidad de recursos humanos, particularmente, la mano de obra especializada y de profesionales, requerirá un tratamiento similar" (Plan Nacional de Desarrollo. Primera Parte. Los Grandes Objetivos Nacionales. Página 121).

Este esquema definitivamente está fuera de la necesidad, bien sea por lo difícil del control de precios por parte del Estado o por la deficiente organización administrativa para la programación de los requerimientos de materiales y servicios.

2. PRECIOS Y SUMINISTROS

El sector de la construcción se encuentra fuertemente afectado por las variaciones de precios de los materiales de la construcción, particularmente si nos detenemos a analizar las características de los procesos constructivos que generalmente requieren de algunos meses para su terminación; el hecho real es que el constructor tiene que hacer estimaciones a 18, 20 ó más meses apriori, para poder cotizar hoy el precio de una obra, pero en ese período pueden ocurrir y de hecho ocurren una infinidad de acontecimientos que afectan los precios de los materiales y por consiguiente los costos de la construcción, - este hecho real es incontrolable por parte del Estado y sin embargo el constructor tiene obligadamente que cumplir sus compromisos, a riesgo de ser objetado por el incumplimiento.

Debe puntualizarse primeramente que existen los materiales denominados "estratégicos" que están sujetos a fijación de precios por parte del Frente Económico y que son: hierro, cemento, asfalto y adicionalmente la mano de obra, el resto de productos o materiales quedan al libre juego de la oferta y la demanda.

De tal manera que en política de precios de materiales y obras, el país afronta una aguda crisis, un caos total, que tiene el Estado necesariamente que afrontarlo, pues de no hacerlo, sufrirá el país la paralización de las obras de infraestructura y construcción en general y la quiebra y liquidación de la empresa constructora.

3. POSICION DE LOS CONSTRUCTORES NACIONALES

Los Constructores Nacionales ante esta crítica situación han planteado al Gobierno las siguientes medidas:

- Ley de Fomento de la Construcción

Una de estas medidas sería la expedición de una Ley

de Fomento de la Construcción y siendo ésta la "Industria del Bienestar Humano", la que mayor mano de obra emplea en su proceso, la que usa el mayor porcentaje de producto nacional y la que está en capacidad de incorporar nuevas tecnologías al desarrollo del país, debería tener un a atención prioritaria.

- Precios de Materiales

Cemento:

Caso particular que merece una inmediata atención - es el relacionado a la fijación de precios del cemento nacional, cuyos puntos críticos mencionamos a continuación:

- Se procede a fijar oficialmente los precios sin tomar en - consideración los planteamientos hechos por el sector constructor de país.
- Se fija un precio en planta para el cemento nacional y se autoriza la venta en las principales ciudades del país a - precios superiores, sin considerar las tasas oficiales de transporte determinadas por el Consejo Superior de Tránsito, lo que implica en definitiva una automática elevación del precio del producto nacional.
- Finalmente, se fijan precios de venta del producto importado sin emitir un Acuerdo Ministerial, razón por la cual el constructor nacional no tiene instrumento legal en el cual fundamentar una solicitud de reajuste de precios, cuando - ha utilizado cemento importado para ejecutar sus obras.

Hierro

Se hace necesario proceder a la fijación oficial - del hierro de fabricación nacional y del importado considerado justos márgenes de utilidad, pero evitando especulaciones.

F. POLITICA LABORAL

La política laboral en cuanto a la fijación de salarios mínimos, está regulada mediante la operación y funcionamiento de las Comisiones Sectoriales de Salarios, la misma - que tiene una integración tripartita: Estado, Empleadores y Trabajadores; en cuanto se refiere a la capacitación profesional está orientada por el Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional -SECAP-, Institución con la cual se ha logrado implantar el establecimiento de convenios con las Cámaras de la Producción a fin de llevar una política objetiva en esta materia.

En el caso de la construcción se ha logrado zonificar al país para efectos de fijación de salarios e igualmente se ha logrado el establecimiento de categorías, de acuerdo a las funciones desempeñadas. Este trabajo ha sido de especial importancia para los constructores, ya que por primera vez se ha logrado estratificar a los trabajadores de la construcción fijando los salarios en cada una de ellas, báse única legal y económica, para los procesos de reajustes de precios en este rubro.

El criterio de los constructores nacionales es el - de propender hacia una capacitación intensiva de la mano de - obra, tanto en el área urbana como rural y procurar el adies- tramamiento en ramas específicas orientadas hacia la creación - de los "mandos medios".

La política observada con SECAP está encaminada ha- cia el establecimiento de los centros de formación del traba- jador de la construcción, donde el sector empresarial tenga - la influencia necesaria para orientar particularmente sobre - el tipo y clase de formación, cantidad, localización, etc.

La responsabilidad en este sentido para el sector -

empresarial es grande pero indispensable porque quienes hacen uso de los recursos humanos deben compartir necesariamente - las responsabilidades en esta materia.

La capacitación del trabajador de la construcción - tiene sus características especiales, tanto por la naturaleza de su trabajo cuanto por las condiciones de quienes la reciben, por lo tanto la justificación de la participación empresarial se evidencia aún más por la orientación positiva que - está llamada a brindar.

Fundamentalmente las acciones deberán estar encaminadas a lograr la formación de instructores en un número y materia suficiente, elaboración de manuales funcionales y la asistencia técnica de institutos especializados del exterior , donde los métodos han sido ya aprobados.

El afán es procurar una elevación del standar de vida del trabajador a fin de que logre un mayor nivel de ingresos en función de su capacitación y conocimientos y no pretenda mayores niveles de sueldos a través de la obligatoriedad de un Decreto.

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

A. LIBROS

Vega Moreno, Néstor. La Economía Ecuatoriana en la Década de los 70 y Perspectivas, 1980, Editorial El Tiempo.

B. OTROS

Banco Central del Ecuador. Memoria de Gerencia,

1979 - 1980

1980 - 1981

1981 - 1982

Banco Central del Ecuador. Boletín N° 579, Abril 1981.

Cámara de la Construcción de Quito. Política General de la Construcción, Noviembre 1982.

Cámara de la Construcción de Quito. Boletín Informativo técnico y Estadístico, Vol. N° 9, 1983.

Cámara de la Construcción de Quito. Boletín N° 10

Programa de Encuestas de Coyuntura. Industria de la Construcción, N° 27, Marzo 1982

N° 28, Junio 1982

N° 29, Septiembre 1982

N° 30, Enero 1983

N° 31, Marzo 1983

N° 32, Junio 1983

Planificación y Construcción. Periódico del Profesional y Ejecutivo, N° 33, Enero 1983

N° 34, Marzo 1983

N° 35, Mayo 1983

N° 36, Julio 1983

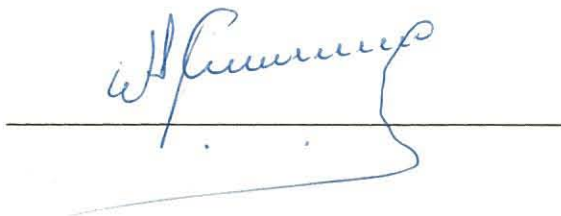
N° 37, Septiembre 1983

N° 38, Noviembre 1983.

AUTORIZACION DE PUBLICACION

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

Quito, Enero 13 de 1984

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'H. Cueva', is written over a solid horizontal line. The signature is cursive and extends below the line.

ING. CIVIL HERNAN CUEVA A.