

TESIS DE MAESTRIA

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

TEMA:

**ANALISIS DEL MODELO ECONOMICO Y SOCIAL
ECUATORIANO.**

De los años: 70s y 80s, en el marco de la globalización.

Autor: Francisco Guerra

Director: Carlos Larrea

Quito Abril del 2001.

INDICE

CAPITULO I. EL CONTEXTO SOCIOECONOMICO MUNDIAL Y LATINOAMERICANO

I.1.- En el ámbito mundial.	
A.- Características económicas.	2
B.- características ideológicas no científicas.	11
C- Características políticas.	19
D- Características Sociales.	25
E- Características ambientales.	27
I.2.- En Latinoamérica.	
1.2.1.- Los inicios de la Industrialización Latinoamericana.	31
1.2.2.- Aplicación de dos modelos económicos en América latina.	31
A.- La Escuela Estructuralista. Un modelo hacia adentro.	
A.1.- Antecedentes.	32
A.2.- Las Fases de la industrialización Latinoamericana: ISI e IOE.	34
B.- El Modelo Neoliberal. Un modelo hacia fuera.	
B.1.- Antecedentes.	36
B.2.- Neoliberalismo. Modelo estratégico de cambio de estructuras.	37
1.2.3.- El cambio Tecnológico y la crisis de la deuda.	
A.- Antecedentes.	39
B.- Exportación neta de capital de Latinoamérica.	40

CAPITULO II. LAS POLITICAS ECONOMICAS Y SOCIALES ECUATORIANAS. En los años 70s

II.1. Generalidades.	46
II.2- El Período Desarrollista. Un modelo hacia adentro: 1972-1981	
II.2.1- Antecedentes.	47
II.2.2- La Nueva Estrategia de Desarrollo (ISI).	
A- El Nuevo Modelo Económico:	51
B- Bases económico-sociales del Nuevo Modelo.	53
C- Bases Financieras del Nuevo Modelo.	56
D- Bases Teóricas del Nuevo Modelo.	60
II.2.3- La Política Económica.	
A. Principales políticas Sectoriales.	
A.1.- La Política Sectorial Industrial.	64
A.2.- La Política Sectorial Agraria:	69
A.3.- La Política Sectorial Hidrocarburífera.	76

B. Las Políticas Globales:	
B.1.- La Política Global de: Precios, Remuneraciones y Empleo.	79
B.2.- La Política Global: Fiscal y Financiera.	81
B.3.- La Política Global Monetaria y Crediticia.	86
B.4. La Política Global Cambiaria y Arancelaria.	90
II.2.4.- La Política Social.	
A. Principales políticas Sociales.	
A.1- Educación.	93
A.2- Seguridad social.	97
A.3- Prestación de ciertos servicios públicos para el consumo: (electricidad, agua, combustibles, otros).	99
II.3.- Conclusión.	101

CAPITULO III.

LAS POLITICAS ECONOMICAS Y SOCIALES ECUATORIANAS. En los años 80s

III.1- Generalidades.	
III.1.1- Reestructuración económica.	103
III.1.2. Cambios cuantitativos y cualitativos del Estado ecuatoriano.	
A.- Cambios cuantitativos de la función y dimensión del Estado	107
B.- Cambios cuantitativos de la función y dimensión del Estado.	108
III.2- La Década Perdida. 1982-1991.	
III.2.1- Antecedentes.	112
III.2.2- El inicio de la nueva estrategia de desarrollo	
A.- El Nuevo Modelo Económico.	116
A.1. Actitud cuantitativa del Estado ecuatoriano.	119
A.2. Actitud cualitativa del Estado ecuatoriano.	121
B.- Bases económico-sociales del nuevo modelo.	
B.1- Políticas de estabilización y Ajuste Estructural.	124
B.2- Política de promoción de exportaciones.	139
C.- Bases Financieras del Nuevo Modelo.	
C.1.- Acumulación de la empresa privada mediante: Subida constante de precios y bajas remuneraciones.	142
C.2.- Intervención estatal con la política fiscal para aumentar los ingresos.	143
C.3.- Los ingresos petroleros	144
C.4.- Inversión Extranjera Directa e Indirecta.	144
D.- Bases Teóricas del Nuevo Modelo.	
D.1- La Doctrina Neoclásica.	148
III.2.3- La Política Económica.	
A.- Principales Políticas Sectoriales.	
A.1.- La Política Industrial.	154
A.2.- La Política Agraria.	160
A.3.- La Política Hidrocarburífera.	167

B. Las Políticas Globales.	
B.1.- Política: de Precios y Remuneraciones.	170
B.2.- Política: Fiscal y Financiera.	178
B.3.- Política: Monetaria y Crediticia.	182
B.4- Política: Cambiaria y Arancelaria.	187
II.2.4. La Política social.	
A.- Principales políticas sociales.	
A.1.- Educación	195
A.2.- Seguridad Social.	199
A.3.- Prestación de ciertos servicios públicos para el consumo: (electricidad, agua, combustibles, otros).	200
III.3- Conclusión.	200
BIBLIOGRAFÍA	205

B.- Políticas Globales.

B.1.- Política global: de Precios, Remuneraciones y Empleo.⁶¹⁶

Desde inicios de los años 80s, de manera oficial se propicia la elevación de bienes y servicios básicos, el retiro de subsidios estatales y el incremento de varios impuestos. El incremento de precios se inicia con el régimen del presidente Roldós, que en 1981 empieza a elevar los precios de los combustibles. Cabe destacar la inflación moderada para fines de 1981 del orden del 17 por ciento anual.

En el régimen del presidente Hurtado (1981-1984) vuelve a elevar los precios de los combustibles⁶¹⁷ y varias veces, además, aumenta las tarifas de los servicios públicos y empieza a dismantelar el sistema de subsidios a mercancías de consumo popular como es el caso del trigo, "Se aumentaron las tarifas de los impuestos a la cerveza y a los cigarrillos y se expidió la ley que grava a los consumos selectivos."⁶¹⁸, entre otros.

Por otro lado se establecen precios máximos y mínimos a varios productos agropecuarios, política que a la vez, que pretende sustentar los precios a los productores permite elevarlos, como el caso de la leche.

Las medidas de política económica adoptadas dieron lugar a un repunte inflacionario agravado por las inusitadas inundaciones, (fenómeno del niño) que afectaron casi la

⁶¹⁵ SANDOVAL Fabián. "El Desarrollo Petrolero en el Ecuador". Cuadernos NUEVA #9. Petróleo lo que hay que Saber. Quito. 1987. Pág. 30

⁶¹⁶ En el original de la clasificación realizada por O'Connor, no se encuentra el empleo, el mismo que ha sido aumentado por el autor.

⁶¹⁷ Gasolina, diesel, kérex, entre otros.

⁶¹⁸ Viteri Galo. Las Políticas de Ajuste... Obra citada. Pág. 18.

totalidad de la producción agrícola interna y exportable del país.⁶¹⁹ Al finalizar 1984, se termina con una inflación de alrededor del 25 por ciento.

El presidente Febres Cordero (1984-88), desde el inicio de su gestión, determina una política de "precios reales",⁶²⁰ esto es; precios de mercado (incluida las que provienen de empresas públicas), por tanto, eliminan el control para la mayoría de productos agropecuarios naturales⁶²¹ e industrializados⁶²² e incrementa los precios de 18 productos agrícolas que estaban congelados, además, incrementa el precio de los derivados del petróleo (varias veces), de los servicios públicos (tarifas eléctricas, agua potable, teléfonos, transporte), "... se incrementaron los impuestos a cigarrillos y licores, y se elevaron las tasas de aeropuerto y pagos por emisión de pasaportes.",⁶²³ entre otros. El crecimiento de los precios, empujados por las políticas liberales se agrava en éste período, por el crecimiento de la oferta monetaria que financiaba el déficit del sector público con emisión inorgánica del Banco Central⁶²⁴ y el incremento del gasto público que creó un mayor déficit fiscal en particular desde 1986 al 1988⁶²⁵, sumadas al problema económico causado por el terremoto de 1987 que rompe el oleoducto

⁶¹⁹ A mas de las causas estructurales, existieron problemas de orden externo e interno que repercutieron en el repunte inflacionario. La crisis de la deuda externa, desniveles en la balanza de pagos, el régimen de lluvias que en 1982 ocasionó que se inunde una vasta área de tierras cultivadas de productos de exportación (que ocasionó una pérdida de 1,500 millones de dólares: 60 por ciento del valor total de las exportaciones en 1980) fueron fenómenos que coadyuvaron para la crisis económica. Acosta Alberto. Pobreza y Política Social en el contexto del ajuste... Obra citada. Pág. 22.

⁶²⁰ En el área de la política de precios, igualmente en agosto de 1985 se optó por reducir la lista de productos sujetos a control, de un total de 45 a 5 y, con ello, por una política de precios reales determinados por el mercado. No se generó una expansión de la producción sino una aceleración del proceso inflacionario. Marchán Comelio (coordinador). Ecuador crisis, ajuste... Obra citada. Pág. 14

⁶²¹ Como el azúcar procesada, la sal, la harina de trigo, el arroz entre otros.

⁶²² Aceite comestible, leche, algunas bebidas, entre otros.

⁶²³ Viteri Galo. Las Políticas de Ajuste. Obra citada. Pág. 49.

⁶²⁴ Los problemas más importantes en la elevación de los salarios se producen por el lado del financiamiento para los empleados y trabajadores del sector público consolidado, en donde se manifiestan diversas rigideces salariales y de contratación. Frente a las cuales, las únicas vías para obtener un financiamiento adecuado han sido aumentar el precio de los combustibles, devaluar la moneda, o la creación de nuevos impuestos, mientras que por el lado del gasto se han registrado una reducción de aquellos montos destinados a subsidiar los artículos de primera necesidad o los gastos sociales en general. Acosta Alberto. Pobreza y Política Social en el contexto del ajuste... Obra citada. Pág. 24.

⁶²⁵ Con respecto a las cuentas del sector público no financiero, se apreció un déficit que superó el 16 por ciento del PIB, lo que significó una brecha de más de 490 mil millones de sucres. El problema se acentuó debido al acelerado gasto iniciado en 1984 hasta 1988. En estas circunstancias el gasto público creció en el 31,5, por ciento frente a un proceso inflacionario acumulado del 220 por ciento. El uso interno e ilegal del crédito del Banco Central para cubrir las obligaciones generadas por esta política dispendiosa de los recursos públicos acentuó el déficit, cuya permanencia comprometía seriamente la estabilidad económica futura del país. Viteri Galo. Las Políticas de Ajuste... Obra citada. Pág. 52.

ecuatoriano y permite un decrecimiento del PIB del orden de menos 6 por ciento,⁶²⁶

hará que repunte la inflación, que al terminar 1988 se encuentre en alrededor del 86 por ciento, una de las más altas de los años 80s.

Con el presidente Rodrigo Borja, al inicio de su mandato (1988) se duplica el precio de los combustibles (posteriormente se los incrementa mensualmente), se elevan las tarifas eléctricas (varias veces), del servicio telefónico, se eliminan algunos subsidios (como al trigo y algunas medicinas) y se incrementa el impuesto a los cigarrillos. Además, realizó un mayor control del gasto público tanto de capital como corriente y si al inicio restituye el control de precios de algunos productos (16) de la canasta básica, para 1990, con el discurso de incentivar la producción, se elimina el control de precios de la mayor parte de productos sujetos a control estatal.

En este período, se logra disminuir la velocidad inflacionaria y, son varias las razones que se encuentran en la baja relativa, entre las que se destacan fenómenos internos y externos.

Entre los fenómenos internos se encuentran, el crecimiento de la economía expresados en el incremento de las exportaciones y de la inversión, en particular entre los años 1990 y 1991⁶²⁷, la forzosa contracción de la demanda sobre la base de políticas económicas

⁶²⁶ El sector real también sufrió el impacto de los choques externos. El PIB real se desaceleró en 1986 al crecer 3,1 por ciento, mientras que en 1987 cayó en 6 por ciento, como consecuencia de la baja en la producción de petróleo antes anotada. El resto de actividades también bajaron, aunque levemente, su nivel de actividad, pues crecieron 3,3 y 2,3 por ciento respectivamente en 1986 y 1987, tasas que son menores que el 3,5 por ciento registrado en 1985. Jácome Luis. *El Tortuoso camino de la Estabilización en el Ecuador*. Obra citada. Pág. 24 y 25.

⁶²⁷ En el sector real, la actividad económica mostró una clara recuperación, puesto que el PIB creció en 3 y 5 por ciento en esos dos años. El motor principal de este crecimiento fueron las exportaciones; por un lado, las de petróleo cuyos precios, subieron marcadamente, en particular en 1990; y por otro, las de banano y camarón, que aumentaron significativamente. Las ventas de banano casi duplicaron, mientras que las de camarón se incrementaron en 50 por ciento entre 1989 y 1991. Más allá de las condiciones externas favorables, esta respuesta de las exportaciones fue favorecida también por la depreciación real del tipo de cambio observada desde 1987 en adelante, por los incentivos extracambiarior otorgados a partir de 1989, como fue la compra anticipada de las divisas de exportación y la marcada disminución de los salarios mínimos reales, que continuaron cayendo en 1990 y 1991... Un elemento adicional que habría favorecido la recuperación de la economía ecuatoriana, particularmente en 1991, es el incremento de la inversión, que subió de 11,8 a 12,7 por ciento del PIB. Dos factores determinantes en este resultado fueron el establecimiento de la zona de libre comercio entre los países andinos, con excepción de Perú, y la reforma arancelaria adoptada por el Ecuador entre 1990 y 1992. Estos eventos habrían incentivado la formación de capital manufacturero en un esfuerzo por mejorar la competitividad del sector. Jácome Luis. *El Tortuoso Camino de la Estabilización...* Obra citada. Pág. 35 y 36.

de restricción del gasto público, decrecimiento del salario real⁶²⁸ y disminución del déficit fiscal⁶²⁹.

En cuanto a los fenómenos externos, se encuentra en la disminución de los desequilibrios del sector externo, y en particular, al incremento de los precios del petróleo a causa de la guerra Irán-Kuwait, que eleva los precios del petróleo hasta 29 dólares por barril y provoca la mejora de las finanzas públicas.

Sin embargo, estas circunstancias internas y externas favorables, no fueron suficientes como para lograr controlar la inflación, sino sólo su desaceleración, pues para 1992, finaliza en el orden del 60 por ciento, agudizándose los problemas económico-sociales del país y en cuyo proceso se beneficiaron las empresas monopólicas,⁶³⁰ y oligopólicas⁶³¹ por su capacidad productiva, comercial y financiera, para subir los precios de las mercancías y expandir mercados, a la vez, que van quebrando las pequeñas empresas industriales y artesanales afectadas en su capacidad productiva.⁶³²

⁶²⁸ "... en este gobierno, a pesar de que logró controlar algunas variables macro desbocadas a partir de los excesos liberacionistas del febreoscorderato, las dificultades económicas de las masas se agudizaron y la inflación no fue controlada. Los niveles de miseria, indigencia, desnutrición y desocupación alcanzaron el mayor grado de deterioro desde 1982. Vale destacar que de un análisis de la evolución de los salarios desde enero de 1980 a julio de 1993, se concluye que <<el gobierno que más ha comprimido las remuneraciones reales ha sido el del Dr. Rodrigo Borja>> (Maya 1993:83). Tomado de Acosta Alberto. Breve Historia Económica del Ecuador. Obra citada. Pág. 153. Con Borja "El desempleo abierto aumentó en 1988 a 13%, mientras que los salarios mínimos cayeron dramáticamente: 5,5% en 1987, y 12,7% y 21,1% en los dos años siguientes". Thoumi Francisco y Merilee Grindle. La Política de la Economía del Ajuste... Obra citada. Pág. 77.

⁶²⁹ "La inflación se estancó en alrededor del 50 por ciento anual en los años 90 y 91, a pesar de la significativa disminución del déficit fiscal (de 3,9 por ciento del PIB en 1989 a 1,34 por ciento del PIB incluyendo el cuasifiscal en 1990 y 1991, respectivamente). Así también, el desequilibrio en el sector externo cayó de 5,3 a 1,6 por ciento del PIB y 4 por ciento del PIB en esos años..." Jácome Luis. El Tortuoso camino del Ajuste... Obra citada. Pág. 33 y 34.

⁶³⁰ Adicionalmente, las grandes empresas, el capital monopolista puede, dentro de ciertos límites, elevar los precios de sus productos y contrarrestar así cualquier elevación de sus costos de producción. Esta acción es, precisamente, la que origina el proceso inflacionario que vive el país. Moncada José. Capitalismo Burguesía y crisis en el Ecuador. Obra citada. Pág. 101 y 102.

⁶³¹ Por otro lado, como lo demuestran algunos estudios (Fierro, 1991), el mercado ecuatoriano tiene como característica su naturaleza oligopólica. Casi no existe rama productiva donde un buen porcentaje de la producción y ventas no estén controlados por un pequeño grupo de empresas. Racines Francisco. De la Estabilización Monetaria... Obra citada. Pág. 101.

⁶³² En una economía deprimida y sometida a ajustes, este fenómeno da lugar a que las empresas oligopólicas reaccionen con la elevación de sus precios como forma de compensar su baja en sus ventas. La continuación de este proceso dependerá del tipo de bien de que se trate, es decir, si es un producto esencial, sustitutivo o de lujo. En todo caso, lo que provoca es un deterioro mayor de los niveles de producción (Valenzuela Feijóo). Sin embargo dado que este comportamiento de los precios no es posible que se mantenga en el largo plazo, estas empresas empiezan a luchar por expandir sus mercados con lo que la quiebra de unidades de producción se vuelve un objetivo y la mayor centralización económica un hecho. Esto, evidentemente, afecta sobre todo a la pequeña industria, a la artesanía y a los campesinos agrícolas quienes, al no tener una condición de oligopolio, se ven obligados a salir del mercado, cambiar de insumos y tecnología y/o reducir sus utilidades. Racines Francisco. De la Estabilización Monetaria... Obra citada. Pág. 101.

"Así, entre 1981 y 1990, la reestructuración de precios dio lugar a que la inflación general acumulada llegara al 2131%. La vigente para alimentos se ubicase en el 3.014%... y la política implementada permitió un incremento de apenas el 886,9% en los ingresos de los trabajadores en condición de dependencia laboral. Desde este punto de vista, los ajustes han buscado redefinir la distribución del ingreso y para ello el control del incremento salarial ha sido un punto nodal."⁶³³

Se debe hacer notar que, las políticas de Estabilización y Ajuste afectan conscientemente los salarios reales que a fines de la década se reducen al 40% de su valor al inicio de los ochenta; agudizando [de este modo] la concentración de la riqueza.⁶³⁴

Por otro lado, [se produjo] la reducción real de los recursos disponibles para satisfacer las demandas sociales. Otro indicador que habla sobre el proceso de pauperización en el que se han visto envueltos los asalariados, es el decreciente porcentaje de participación de las remuneraciones en el PIB [que entre 1980 a 1989 cae del 33 al 15 por ciento]; situación que refleja los elevados niveles de concentración de la renta, así como también el elevado grado de expansión de la informalidad ecuatoriana y una mayor presencia de la tributación en la distribución funcional del ingreso."⁶³⁵

Inflación⁶³⁶ y desvalorización de los salarios son indicadores regresivos centrales en el nuevo modelo, esto hizo que aumente el excedente bruto de explotación del sector productivo, como se apreció anteriormente y vuelve a destacarse en este gráfico.

⁶³³ Racines Francisco. De la Estabilización Monetaria... Obra citada. Pág. 108.

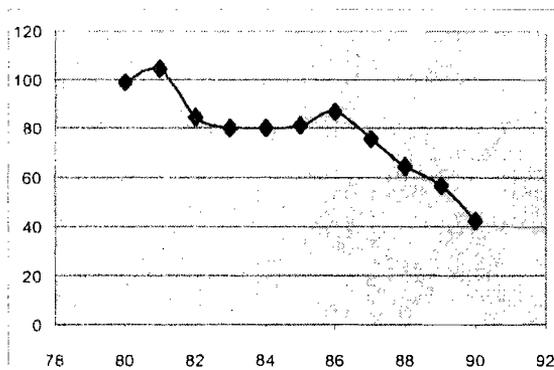
⁶³⁴ En cuanto al efecto que produce el incremento de los salarios en el empleo y en las políticas macroeconómicas, se puede decir, en forma categórica, que las modificaciones salariales desde el año 1980 al 1992 no han tenido un gran efecto inflacionario en el Ecuador, como muchas veces se pretende manipular por parte de los sectores empresariales. Los salarios, en la práctica, siempre se han ajustado en una menor proporción al ritmo de la inflación... Estudios del CONADE estiman que un incremento del 10 por ciento en los salarios produce apenas un aumento entre el 0.5 y 1 por ciento en la inflación. Acosta Alberto. Pobreza y Política Social en el contexto del ajuste... Obra citada. Pág. 24.

⁶³⁵ Acosta Alberto. Pobreza y Política Social en el contexto del ajuste... Obra citada. Pág. 5

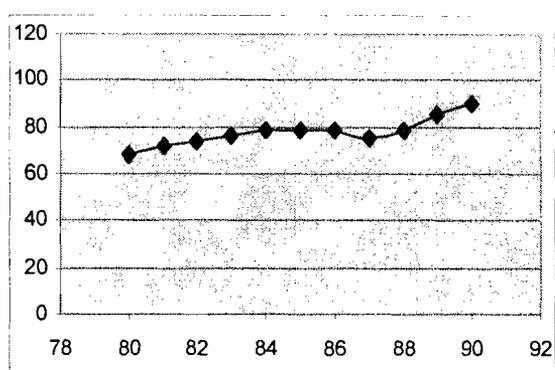
⁶³⁶ A pesar de que en teoría, uno de los pilares fundamentales que exige el nuevo modelo es bajar la inflación, para alcanzar el crecimiento y recuperación económica.

Gráficos #9

EVOLUCION DEL SMV REAL. (índices de crecimiento)



PARTICIPACION DE UTILIDADES. (% de remuneración a factores)



Fuente: En base de: Racines Francisco.⁶³⁷ Elaboración: el autor

Por otro lado, se agudizan los problemas económico-sociales de la población ecuatoriana, cuando a la vez, que se aceleran los precios y caen los salarios reales, se agudizan el desempleo⁶³⁸ y subempleo⁶³⁹, pues las mismas políticas particularmente de estabilización contraen la demanda agregada -particularmente consumo e inversión pública y privada- para detener los precios en alza. A ésta recesión productiva⁶⁴⁰ se suma la caída de los sectores de la *construcción*⁶⁴¹ y de los *servicios*, como el comercio que se diferencian de los años 70s, porque obtenían tasas de crecimiento positivo y

⁶³⁷ De la Estabilización Monetaria... Obra citada. Pág. 102 y 104.

⁶³⁸ hubo un fuerte crecimiento del desempleo urbano; y se observó un repunte en la pobreza urbana. Más trabajadores se concentraron en el sector informal, clasificados como trabajadores por cuenta propia, alcanzando más del 60% de la fuerza de trabajo y absorbiendo dos tercios del ingreso factorial. Jácome Luis y otros. Obra citada. Pág. 3

⁶³⁹ "... las cuentas nacionales (Banco Central del Ecuador, 1990) muestran que entre 1980 y 1989 los sueldos y salarios cayeron de 33% a 15% del PIB, mientras que la remuneración al capital se mantuvo bastante estable alrededor de 14% del PIB. Durante este período el ingreso generado por el sector hogares aumentó notablemente de 42% a 961% del PIB, reflejando principalmente un gran crecimiento de la economía informal y el debilitamiento de la clase media del sector formal." Thoumi Francisco y Merilee Grindle. La Política de la Economía del Ajuste... Obra citada. Pág. 16.

⁶⁴⁰ A estos componentes recesivos se suma el hecho de que la estructura productiva del país tiene como componente predominante su dependencia de bienes de capital importados, lo cual niega la posibilidad de incrementar un mayor número de mano de obra en los procesos de producción sin resolver el cuello de botella externo. Además por existir un pobre eslabonamiento productivo entre los distintos subsectores, los auges coyunturales que experimentan determinadas industrias o actividades agrícolas se transmiten parcialmente al resto de la economía, dificultando aún más la tarea de promover el empleo. Acosta Alberto. Pobreza y Política Social en el contexto del ajuste... Obra citada. Pág. 15.

⁶⁴¹ Por último, si se observa el crecimiento real del sector de la construcción, así como también la participación que este sector ha tenido en la generación del Producto Interno bruto entre 1980 y 1991, se obtiene que ha decrecido. En el primer caso, el decrecimiento ha sido durante estos doce años de -2.5 por ciento anual en promedio, en tanto que la participación porcentual de este sector ha decrecido en 3.5 puntos entre 1980 y 1991, al pasar de 7.4 a 3.9 por ciento respectivamente. Acosta Alberto. Pobreza y Política Social en el contexto del ajuste... Obra citada. Pág. 43.

captaban gran parte del mercado laboral, ahora lo más importante es la austeridad fiscal, que básicamente es la disminución del gasto público.⁶⁴²

"A pesar de la alta subutilización estructural del trabajo, las tasas de desempleo abierto se mantuvieron en niveles moderados en el Ecuador. De hecho, se ubicaban en un 4.4 por ciento en 1974 y subieron al 6.9 por ciento en 1982...⁶⁴³ Como explicación se adelantó el comportamiento de los trabajadores desempleados pobres en el contexto de la falta de protección social. De hecho, como los trabajadores desempleados no pueden permitirse un largo período para buscar un nuevo trabajo, se "inventan" un trabajo de baja productividad en el sector informal para sobrevivir.⁶⁴⁴⁶⁴⁵

Lo mismo ocurre a lo largo de los años 80s, al finalizar 1990 de una población económicamente activa de 3.3 millones de personas, el 15 por ciento eran desocupados y el 50 por ciento se hallaban subocupados.⁶⁴⁶ Su crecimiento se aprecia en el siguiente gráfico.

⁶⁴² Un hecho que ilustra muy bien esta situación, es la paulatina contracción de los gastos fiscales destinados a generar puestos de trabajo, que en términos relativos frente al PIB en ningún momento han superado el 0,06 por ciento (1981) de la producción total. Acosta Alberto. Pobreza y Política Social en el contexto del ajuste... Obra citada. Pág. 19.

⁶⁴³ Véase INEC, **Censos de Población** (1974 y 1982); INEM-OIT, **Encuesta Nacional Urbana sobre Empleo, Desempleo y Subempleo**.

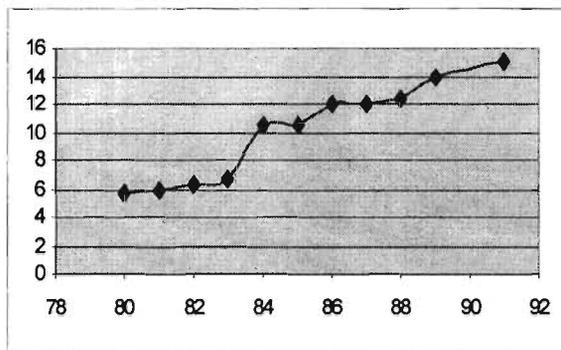
⁶⁴⁴ Véase Gustavo Márquez, "El Problema del Empleo en el Ecuador: Interpretación y Políticas" (Documento presentado en el Seminario para el Análisis de la Encuesta de Hogares y el Diseño de Políticas de Empleo, Quito, INEM-OIT-ILDIS, enero de 1989).

⁶⁴⁵ Larrea Carlos. Tesis. Obra citada. Capítulo VI.3. Cuadros. Pág. 5.

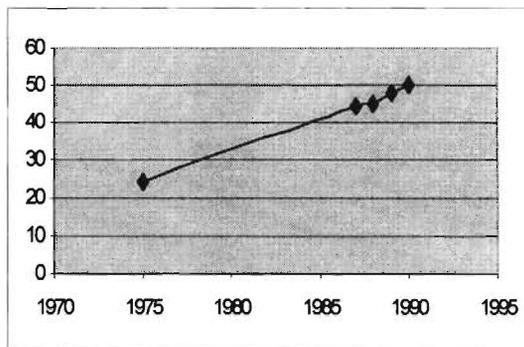
⁶⁴⁶ Vos, que caracteriza el auge ecuatoriano como una experiencia de 'crecimiento con subempleo estructural' concluye: "En efecto, el carácter recesivo de la economía significó un incremento constante del desempleo abierto: de acuerdo a cifras de PREALC, éste se elevó de; 5.7 por ciento en 1980 al 14.4 por ciento en 1989, lo que sitúa al Ecuador en el grupo de países con mayor desempleo abierto en América Latina. Al fenómeno anterior debe agregarse la informalización de segmentos importantes de la economía ecuatoriana, como se infiere de la evolución de la subocupación, del 41.9 por ciento al inicio de la década al 50 por ciento a finales de la misma, lo que por otra parte significa que el 35.7 por ciento de la población se halla incorporada productivamente a la economía." Larrea Carlos. Obra citada.

Gráficos #10

DESEMPLEO ABIERTO EN PORCENTAJES 1980- 1991.



TASAS DE SUBEMPLEO 1975-1990



Fuente: En base de: Acosta Alberto.⁶⁴⁷

Elaboración: el autor.

A grosso modo, se pueden distinguir en este período, tres cambios sustanciales en el empleo: a) expansión rápida del sector informal, b) incremento en las tasas de participación en el mercado laboral en especial femenino como estrategia de subsistencia, y, c) recuperación de la absorción de la mano de obra en el sector agrícola y manufacturero⁶⁴⁸ en particular por la escasez de capital.⁶⁴⁹

En cuanto al empleo del sector público contradictoriamente al discurso mantenido por los gobernantes se incrementó el número de empleados gubernamentales que entre 1980 a 1992, ascendió en alrededor del 106 por ciento.⁶⁵⁰

⁶⁴⁷ Acosta Alberto. Pobreza y Política Social en el contexto del ajuste. Obra citada. Pág. Cuadro 2.18.

⁶⁴⁸ Se manifiesta que se pueden identificar dos efectos principales de la enfermedad holandesa sobre el empleo en los 80s: la pérdida de la expansión potencial directa e indirecta de empleo por la deficiencia de enlaces internos, y sus efectos contrarios sobre la manufactura de pequeña escala y las actividades artesanales y por otro lado la creación de menos puestos de trabajo por el hecho de que la sobreexpansión de la manufactura fue intensiva en el uso de capital.

⁶⁴⁹ La información disponible sobre el empleo indica tres cambios sustanciales: una expansión rápida del sector informal; un incremento en las tasas de participación en el mercado laboral, especialmente entre las mujeres, como estrategia de subsistencia para compensar la disminución de los salarios, y una leve recuperación de la absorción de mano de obra tanto en la agricultura como en la manufactura, aparentemente un efecto de la escasez actual de capital. Aunque las tasas de desempleo abierto se mantienen en niveles controlables, el subempleo afectó más de la mitad de la fuerza laboral urbana, y sólo un tercio de los nuevos puestos de trabajo creados cada año corresponden al sector formal. De acuerdo a las tasas nacionales de crecimiento demográfico y otros indicadores, el deterioro de las condiciones de vida en el campo es dramático. El reciente levantamiento de un poderoso movimiento indígena [en 1990] confirma la situación problemática. Adicionalmente a la crisis estructural de la agricultura, los habitantes del campo perdieron la mayor parte de los ingresos salariales que antes ganaban en la construcción y otras actividades urbanas. Larrea Carlos. Tesis... Obra citada. Cap. I. Pág. 30.

⁶⁵⁰ "... ha representado un mayor gasto corriente en el presupuesto del Estado y de algunas entidades públicas, en desmedro de los gastos de capital. Así en 1980 existían unos 206.000 empleados públicos, en el año 1992 esta cifra habría crecido a unas 425.000 personas; lo cual representaría un incremento de 106.3 por ciento". Acosta Alberto. Pobreza y Política Social en el contexto del ajuste... Obra citada. Pág. 19.

Cabe destacar que para inicios de los 90s, se aprecia importantes reformas a las relaciones laborales, para incrementar el empleo, es el caso de las maquilas y trabajos compartidos.⁶⁵¹ Reformas sustanciales que apuntan a la flexibilización laboral.

En conclusión: Inflación, desvalorización de los salarios, incremento del desempleo y subempleo, son centrales en el nuevo modelo en ciernes y para ello, es necesario la participación negativa del Estado -desde el punto de vista de las mayorías-, con sus políticas de Estabilización y Ajuste..⁶⁵²

B.2.- Política global: Fiscal y Financiera.

A inicios de los años 80s, se aprecia la falta de divisas debido a la interrupción de los créditos externos y su disminución por las ventas del petróleo y la necesidad de parte de la política dominante de pagar la deuda externa con altos intereses, estos fenómenos sumados a la necesidad de ingresos fiscales, inaugura un proceso de: creación y/o aumento de impuestos, retiro de subsidios y alza de Bienes y servicios en los cuales el Estado incrementa sus ingresos:⁶⁵³ electricidad, agua potable, teléfonos y los derivados del petróleo, en especial la gasolina.⁶⁵⁴

Se aplica austeridad fiscal para equilibrar las finanzas públicas y se dará énfasis de los programas respectivos, ya que por definición, los programas y prácticas de Estabilización y Ajuste proponen la aplicación de significativas restricciones al gasto

⁶⁵¹ El agente vital del crecimiento económico es el sector exportador, donde una parte de sus ingresos iría al sector industrial. "Sin embargo, como se conoce que el sector exportador no se encuentra en capacidad de absorber grandes cantidades de recursos humanos y que la industria tampoco se ha caracterizado por este proceso, el gobierno contempla la implantación de maquilas y de mecanismos de trabajo compartido como nuevos elementos de captación de mano de obra que, al constituir únicamente paliativos al desempleo, tampoco pueden implicar una mejora sustancial de ingresos salariales". Racines Francisco. De la Estabilización Monetaria... Obra citada. Pág. 114.

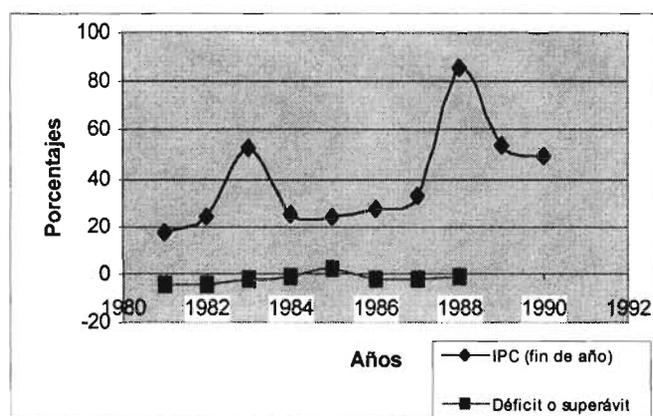
⁶⁵² Con todo esto podemos afirmar que, en lo referente a los intereses de los sectores populares, los requisitos cualitativos exigidos al Estado lo convierten en un instrumento de control de la movilización social y de la participación que los trabajadores podrían tener respecto del ingreso nacional. Racines Francisco. De la Estabilización Monetaria... Obra citada. Pág. 100.

⁶⁵³ La Reforma Fiscal empieza en los inicios de los años 80s, (1981) con la modificación de los precios de los combustibles dictada por el presidente Roldós, posteriormente se consolida con Hurtado quien financia el presupuesto del Estado "... con la eliminación de los subsidios y controles de precios... En este período arrancó el proceso de elevación de precios y tarifas de los bienes y servicios públicos, caracterizado por épocas de gradualismo o, shocks y aún por coyunturales retrocesos en términos reales ACOSTA Alberto. "El Tortuoso e Interminable Ajuste Ecuatoriano". En Revista Nueva Sociedad. No. 161. Mayo-junio de 1999. Pág. 63 y 64.

público (corriente y de capital), pues son considerados como uno de los fenómenos fundamentales que afectan a la inflación⁶⁵⁵. Pero, a pesar de que los niveles de déficit del Presupuesto del Estado con relación al PIB se han reducido paulatinamente en el transcurso de los años 80s, la inflación siempre fue en alza, incluso en 1985 que se aprecia un superávit de 1,98 por ciento. Este fenómeno –cómo muchos otros- contraviene a lo expuesto en la teoría neoliberal, como se aprecia en este gráfico.

RELACION ENTRE: el déficit o Superávit del Presupuesto General del Estado con el PIB y la Inflación, como se aprecia en el siguiente gráfico.

Gráfico #11



Fuente: en base a la información proporcionada de: Jácome Luis para el IPC en: El Tortuoso Camino a la Estabilización... Obra citada Pág. 18 y en Crisis Ajuste y Política Social en los años 80s, de: Marchan Cornelio (ccordinador).. Obra citada. Pág. 28.

Elaboración: el autor.

La reducción del déficit fiscal no sólo que no contuvo el ritmo inflacionario en alza, sino que además fue un elemento esencial en el nuevo modelo para la recesión productiva que se vive en la década y en el retiro del Estado en las actividades

⁶⁵⁴ "Así entre 1981 y 1990... La modificación en la estructura de ingresos y gastos del Estado llevó a que el precio de la gasolina alcanzara una variación del 2400% en relación a 1981..." Racines Francisco. De la Estabilización Monetaria... Obra citada. Pág. 108

⁶⁵⁵ En el caso ecuatoriano "Los programas de [estabilización y] ajuste proponen y aplican drásticas restricciones al gasto público, sin discriminar entre gastos productivos e improductivos, puesto que los recortes se sustentan en la necesidad de frenar el proceso inflacionario... Las reducciones se fundamentan en el criterio de que los sectores sociales destinatarios de esos recursos no contribuyen al producto y que, por ende, tal gasto es inflacionario". Marchán Cornelio (coordinador). Crisis, Ajuste y Política Social... Obra citada. Pág. 29

económicas y sociales, como una actitud estructural,⁶⁵⁶ es así que en todos los años 80s, "Con excepción de los años 1987 y 1988, prevalecieron la austeridad fiscal y la reducción del gasto público."⁶⁵⁷ Y este fenómeno sucede desde los primeros años de los años 80s como se aprecia en el siguiente cuadro, que para resaltar los niveles de ingresos y gastos se asocia con los años 70s.

Tabla # 12

"PORCENTAJES DE CRECIMIENTO ANUAL DE INGRESOS Y EGRESOS PUBLICOS PER CAPITA 1972-1986

ITEM	Porcentaje (%) de Crecimiento Anual	
	1972-1982	1982-1986
Ingresos públicos	4.0	1.6
Gasto público corriente	6.8	-2.8
Gasto público de capital	7.0	-7.3
Total gasto público	6.8	-4.1

Nota: Las tasas de crecimiento fueron calculadas sobre la base de datos originales en sucres de 1975, utilizando regresiones exponenciales.

Elaboración: Carlos Larrea.⁶⁵⁸

Cabe destacar que la austeridad fiscal, era para el interior del país, porque los montos que se obtenían por conceptos de ingresos, se iban en buena parte al exterior, por concepto de pago al servicio de la deuda externa agravándose la situación fiscal interna. Esto significa que "Los crecientes montos requeridos por el servicio de la deuda concentran el grueso de los egresos fiscales y se cubrieron incrementando la deuda interna e imprimiendo dinero, o sea provocando casi planificadamente la inflación, al tiempo que se eliminaban los subsidios y se introducían nuevos gravámenes tributarios. De manera que, al contrario de las interpretaciones ortodoxas, la crisis fiscal provino de la crisis de la deuda. Y la presión sobre las cuentas fiscales se mantiene por la persistencia del peso de ésta. Entonces, la inflación fue, más que resultado o

⁶⁵⁶ Tanto los ingresos como los gastos permitieron que el consumo y la inversión del gobierno redujesen continuamente su participación en el PIB y que la brecha fiscal, en 1981-1985 y 1986-1990, tendiese hacia una condición de superávit. Racines Francisco. De la Estabilización Monetaria... Obra citada. Pág. 95.

⁶⁵⁷ Larrea Carlos. Pobreza Inequidad y Desarrollo en el Ecuador Contemporáneo. Obra citada. Pág. 85.

⁶⁵⁸ Larrea Carlos. Tesis. Obra citada. Cap. IV.2. Págs. 8 y 9.

consecuencia de los déficit fiscales, un medio para financiar los reajustes, empezando por el servicio de la deuda externa y como vía para facilitar una mayor concentración de la riqueza⁶⁵⁹. "660 Como se aprecia en la siguiente tabla.

Tabla #13

ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LOS EGRESOS DEL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO POR SECTOR.

SECTORES	1970	1980	1990
Servicios generales	20,0	19,8	18,3
Servicios sociales	23,1	39,5	28,1
Educación	19,3	31,7	17,0
Bienestar social y trabajo	0,6	1,0	3,3
Salud	3,2	6,0	4,2
Agua Potable y saneam. ambiental	0,0	0,7	3,5
Gastos productivos y demás	37,2	23,6	20,3
Servicio de la deuda pública	19,7	17,2	33,3
Interna	9,0	5,3	6,6
Externa	10,7	11,8	26,6
TOTAL	100	100	100

Fuente y elaboración: Marchán Cornelio.⁶⁶¹

En estos años, se destaca la Reforma Fiscal realizada por el gobierno de Borja "...con la aplicación del proceso de reformas estructurales en el campo impositivo iniciado a fines de 1988, con la puesta en marcha de la Reforma Tributaria contenida en la Ley # 56 de Régimen Tributario Interno, de 20 de diciembre de 1989, que al ampliar la base tributaria, eliminar exoneraciones y unificar tarifas impositivas, simplificó el sistema existente a tres grandes grupos de impuestos: a la renta, al valor agregado y a los consumos especiales."⁶⁶²

⁶⁵⁹ El Estado asumió, entre 1983 y 1984, la deuda externa contratada libremente por agentes económicos privados, nacionales y extranjeros, en condiciones muy costosas para la economía nacional. Esta <<sucretización>>, a la cual se sumó a compra de cuentas especiales en divisas... han exacerbado el proceso inflacionario y constituyen enormes subsidios al gran capital nacional y extranjero.

⁶⁶⁰ Acosta Alberto. El Tortuoso e Interminable Ajuste Ecuatoriano. Obra citada. Pág. 66

⁶⁶¹ Crisis, Ajuste y Política... en: Marchán Cornelio (coordinador). Obra citada. Pág. 5. La negrilla en el rubro: servicio de la deuda pública, es del autor.

⁶⁶² Viteri Galo. Las Políticas de Ajuste... Obra citada. Pág. 70. "En término de reforma fiscal hay que relevar el aporte del gobierno de Borja, que procesó una significativa transformación, la cual, lamentablemente, fue desvirtuada

Otra política económica que se toma a o largo de los años 80s, para precautelar la situación financiera del Estado, es la modificación del tipo de cambio, esto es; se devalúa la moneda para que los ingresos en dólares obtenidos por el Estado -por ejemplo del petróleo- se transformen en más sucres, en desmedro de la mayoría de la población, por su efecto en el alza de los precios.

B.3- Política global: Monetaria y Crediticia.

"Durante todo el período del auge petrolero prevaleció un sistema de tasas de interés controladas. Se mantuvieron prácticamente iguales desde comienzos de los años 1970 hasta 1981. Sin embargo, durante la mayor parte de estos años, la inflación era superior a la tasa máxima para préstamos no-preferenciales, dando como resultado tasas de interés reales negativas. Los créditos para la manufactura y agricultura se otorgaron hasta con tasas de interés preferenciales aún más bajas y su costo real era negativo durante todo el período..."⁶⁶³

En los años 80s, cuando se retira la ayuda del Estado para impulsar la producción interna particularmente manufacturera y agrícola porque las nuevas condiciones económico-sociales así lo exigen, y cuando lo importante es la producción para exportación y las actividades ligadas a ella, se elevan las tasas de interés paulatinamente y sin conflictos sociales,⁶⁶⁴ la misma que pretende dinamizar el mercado de capitales con el fin de que sirva de fuente de financiamiento de inversiones, para el nuevo modelo en ciernes.. Por la misma razón, desde el inicio (con Osvaldo Hurtado) se dan mayores facilidades para la inversión extranjera directa.⁶⁶⁵

por una serie de exenciones impuestas por los mismo grupos dominantes." Acosta Alberto. El Tortuoso e Interminable Ajuste Ecuatoriano. Obra citada. Pág. 64.

⁶⁶³ Larrea Carlos. Tesis... Obra citada. Cap. V. Cuadros. Pág. 6

⁶⁶⁴ Mientras que la liberalización de las tasas de interés y del tipo de cambio fue adoptada rápidamente, debido a sus efectos favorables para la burguesía agroexportadora, otras medidas complementarias - tales como la eliminación de los subsidios para petróleo, energía y trigo, el control del gasto público y el desmantelamiento de una fuerte protección de la industria - resultaron conflictivas. Larrea Carlos. Tesis... Obra citada. Cap. I. Pág. 17.

⁶⁶⁵ Para obtener mayores excedentes [en la empresa privada], las políticas de ajuste permitieron una disminución del salario real y un incremento de los precios, en tanto que, para el logro de fuentes de financiamiento, se elevaron las tasas

En el régimen del gobierno de Hurtado, no fue suficiente elevar las tasas de interés para incrementar el ahorro, ni crear nuevos instrumentos de captación de ahorros como son las pólizas de acumulación, ya que se tomaron medidas contrarias a este objetivo como la depreciación constante de nuestra moneda, llegó un momento en que: "Con una tasa de devaluación preanunciada de 40% y niveles de interés de 20%, se volvió rentable endeudarse en sucres y comprar dólares, promoviendo por consiguiente la fuga de capitales."⁶⁶⁶ Para fines de su administración (1984) "... el ahorro privado cayó aún más al 4,8% del PIB, el nivel más bajo registrado..."⁶⁶⁷

La política monetaria de Hurtado, ha sido calificada de expansiva, fenómeno que presionaba en el incremento del tipo de cambio y para regular la liquidez en la economía, desde el inicio⁶⁶⁸ se toma medidas clásicas de política monetaria como la subida o bajada del encaje bancario.

Con Febres Cordero "Se empezó también un programa de liberalización del mercado de capitales encaminado a aumentar el ahorro interno; se le permitió al sistema financiero emitir certificados de depósito con tasas de interés de mercado, y la Junta Monetaria pasó reglamentos que permitieron hacer préstamos a largo plazo a tasas de interés ajustables; la estructura de tasas de interés se simplificó, quedando solamente 4 tasas; y todas las tasas se subieron a niveles superiores a la inflación proyectada."⁶⁶⁹

de interés y se concedieron mayores ventajas a la inversión extranjera. Racines Francisco. De la Estabilización Monetaria... Obra citada. Pág. 100.

⁶⁶⁶ Thoumi Francisco y Merilee Grindle. La Política de la Economía del Ajuste... Obra citada. Pág. 53 Por otro lado, el bajo nivel de las tasas de interés agudizó la salida de capitales al exterior durante la mayor parte del período 1983-1984, dado que la rentabilidad interna era inferior a la suma de la tasa de interés externa más la expectativa de depreciación, que en gran parte estaba determinada por la regla de ajuste diario de la tasa de cambio oficial. En este marco de política económica, se revirtió la tendencia de apreciación del tipo de cambio real experimentada hasta los primeros años de los ochenta. Jácome Luis. El Tortuoso camino de la Estabilización en el Ecuador. Obra citada. Pág. 19.

⁶⁶⁷ Thoumi Francisco y Merilee Grindle. La Política de la Economía del Ajuste... Obra citada. Pág. 45

⁶⁶⁸ Para todo el período 1980-1984, la base monetaria (H) significó el 72.8% del incremento del circulante, teniendo como porcentaje más bajo en la serie (49.77%) aquél que corresponde a 19833 y como punto más alto (95.06) el de 1984 cuando la variación del circulante se debió al cambio en la base monetaria, dentro de la cual el factor más importante fue el incremento del crédito interno del Banco Central. Morillo Jaime. Economía Monetaria del Ecuador. Obra citada. Pág. 394.

⁶⁶⁹ Thoumi Francisco y Merilee Grindle. La Política de la Economía del Ajuste... Obra citada. Pág. 54

Además las "Reformas a la legislación bancaria y monetaria dieron a las autoridades monetarias mayor libertad para establecer políticas financieras y crediticias..."⁶⁷⁰ Para 1985 se propone consolidar a las instituciones financieras, y "...Se dispone el tipo de interés flotante para todo el sistema financiero con el objetivo de acrecentar la captación de ahorros, impedir la fuga de capitales y mejorar la asignación de recursos al interior del aparato productivo. Es decir; sobre la base de tasas de interés flotantes, el sistema financiero orienta al aparato productivo hacia actividades más rentables."⁶⁷¹

"... la liberalización del mercado de capitales parecía haber empezado a producir resultados pues el ahorro financiero había aumentado de entre 5 y 6% del PIB durante 1980-1984 a 10, 4% en 1985, y el ahorro privado estaba recuperándose."⁶⁷²

Para agosto de 1986 se liberaliza más la economía al dejar flotar (liberar) las tasas de interés y permitir que éstas sean impuestas por las fuerzas del mercado, al tomar esta decisión de flotación, el resultado fue desastroso, porque se elevó apreciablemente el costo del dinero, y "... produjo extraordinarias ganancias para el sector financiero. Si bien el mayor rendimiento del dinero se tradujo en un incremento del ahorro financiero, no se logró un aumento de la inversión productiva. La economía se orientó hacia el financierismo y la especulación. Y la flotación de las tasas de interés resultó en una presión para una mayor inflación".⁶⁷³

Para 1987 las reformas liberalizantes de Febres Cordero toman un giro de 180 grados, al permitir una política monetaria expansiva "En presencia de creciente déficit fiscal. Febres Cordero aumentó salarios gubernamentales y congeló los ajustes mensuales en las tarifas de los servicios públicos. El incremento en el gasto, financiado con crédito

⁶⁷⁰ Citado por: Thoumi Francisco y Merilee Grindle. La Política de la Economía del Ajuste... Obra citada. Pág. 57

⁶⁷¹ Racines Francisco y otros. Ajustes estructurales... Obra citada. Pág. 91

⁶⁷² Thoumi Francisco y Merilee Grindle. La Política de la Economía del Ajuste... Obra citada. Pág. 58.

⁶⁷³ Marchán Cornelio (coordinador). Ecuador crisis, ajuste... Obra citada. Pág. 14

del Banco Central, aumentó drásticamente la inflación y el déficit fiscal, e hizo insostenibles las reformas hechas a principios del período presidencial."⁶⁷⁴

La política monetaria del régimen es similar al gobierno anterior en el sentido de que es expansiva en especial en los dos últimos años de su gestión (1986-1988), y que en general toma medidas clásicas de control de la liquidez, esto es; subida y bajada de encajes bancarios y tasas de interés, restricción del crédito del Banco Central entre otras.⁶⁷⁵

Con Rodrigo Borja y a diferencia de los anteriores gobiernos: "La política monetaria fue contractiva. Empezando en agosto de 1988 el Banco Central, hizo cumplir los requisitos de encaje, limitó el crédito a los sectores público y privado, y estableció depósitos previos a las importaciones en sucres, equivalentes a 100% del valor de las importaciones, pagaderos al solicitar las divisas necesarias. Esta medida que aumentó el costo de las importaciones y congeló recursos financieros fue tomada principalmente para controlar la oferta monetaria; Poco después de implantada esta medida, los depósitos llegaban a 150 millones; sin embargo, esta política se modificó a finales de 1989 con la disminución del porcentaje de depósitos requeridos..."⁶⁷⁶

En el mismo mes, se liga las tasas de interés activas a las pasivas para el siguiente año "...se flexibilizó más a través de la incorporación de las tasas de interés de mercado que se pagaban en pólizas de acumulación a la fórmula que permitía a cada banco fijar sus tasas activas de interés."⁶⁷⁷

⁶⁷⁴ Thoumi Francisco y Merilee Grindle. La Política de la Economía del Ajuste... Obra citada. Pág. 64.

⁶⁷⁵ En 1986 "Para reducir la oferta monetaria se incrementó el porcentaje de encaje bancario del 24 al 27 %, mientras que el porcentaje que regía para los depósitos de ahorro y plazo se redujo del 10% al 5%, y se incorporaron las pólizas de acumulación al sistema de encaje legal, que fue fijado entre el 3% y el 5% dependiendo del plazo. [Para 1987] "Paralelamente al incremento de los encajes bancarios, se elevaron las tasas de interés activas de los bancos y las financieras al 23%... Se ve claramente que el Banco Central restringió de manera especial los créditos a los bancos y al sector privado, provocando contracciones de gran volumen, pero compensando a la más estas restricciones mediante la ampliación liberal del crédito al Gobierno Central". Morillo Jaime. Economía del Ecuador. Obra citada. Pág. 408 y 410.

⁶⁷⁶ Thoumi Francisco y Merilee Grindle. La Política de la Economía del Ajuste... Obra citada. Pág. 72.

⁶⁷⁷ Viteri Galo. Las Políticas de Ajuste... Obra citada. Obra citada. Pág. 61.

Finalmente, se obtiene un cierto éxito cuantitativo pues "El ahorro financiero creció en el 49 por ciento entre diciembre de 1988 y diciembre de 1989, mientras que la captación de depósitos a través de pólizas de acumulación lo hizo en el 65 por ciento en igual período."⁶⁷⁸

Para fines de los años 80s, para incrementar los recursos financieros para inversión, se eleva las tasas de interés incluidas las que cobraba el Banco Central en sus relaciones con el sector público. Además, con el fin de controlar la liquidez en la economía, se extiende –y en algunos casos se eleva- el encaje mínimo a todo sector financiero que reciba dinero del público nacional o extranjero, esto es; no solo a los bancos, sino a compañías como las de Tarjetas de Crédito y de Leasing. Al finalizar el mencionado período las tasas de interés activas se mantuvieron por encima de la inflación.

Haciendo una relación histórica con los años 70s, el crédito a todos los sectores ha disminuido apreciablemente. "En términos reales, el crédito bruto otorgado a la manufactura, más que triplicó entre 1972 y 1982. La tabla contiene las tasas anuales de crecimiento del crédito por sectores y períodos. Las cifras permiten ver la prioridad otorgada a la manufactura durante los años del auge petrolero. El crédito a la industria experimentó uno de los crecimientos más rápidos de los diferentes sectores y abarcó la parte más grande de los créditos preferenciales entregados por el Estado".⁶⁷⁹ Como se aprecia en la siguiente tabla.

⁶⁷⁸ Viteri Galo. Las Políticas de Ajuste... Obra citada. Pág. 65.

Tabla #14

**TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO DEL CREDITO BRUTO
POR SECTORES Y PERIODOS: 1972-1989**

SECTOR	1972-1982	1982-1989
Agricultura	7.9	- 2.3
Manufactura	14.0	- 0.5
Comercio	5.1	- 1.7
Otros (incl. pesca)	16.3	4.1
Total	8.8	- 0.2

 Nota: Las tasas de crecimiento fueron calculadas sobre la base de datos con Sucres constantes de 1975, utilizando regresiones exponenciales.

Elaboración: Carlos Larrea.⁶⁸⁰

B.4- Política global: Cambiaria y Arancelaria.

Por más de una década se mantuvo, estable el *tipo de cambio oficial* a razón de: 25 sucres por dólar; este valor se mantuvo hasta mayo de 1982 que es cuando se realiza la primera devaluación desde 1970,⁶⁸¹ con el objetivo de incentivar a las exportaciones,⁶⁸² limitar las importaciones -equilibrio del sector externo- y arreglar las cuentas fiscales. La presión ejercida en la disminución en el ingreso de dólares y la mayor demanda de ellos se observa en el incremento de la cotización del dólar del *mercado libre*, que hace que en 1981 el Banco Central venda parte de sus reservas internacionales para mantener el tipo de cambio libre;⁶⁸³ si en enero de 1981 se encontraba a razón de: 28,7 sucres, para Mayo de 1982 se ubica en 44,8 sucres por dólar.

⁶⁷⁹ Véase, para un análisis detallado sobre las políticas crediticias durante el auge: De La Torre, "Macroeconomic Aspects of a Petroleum Boom," capítulo 4.

⁶⁸⁰ Larrea Carlos. Obra citada.

⁶⁸¹ "...en Mayo [de1982] Hurtado decretó una devaluación de 32%, la primera desde 1970... Las promesas de la presidencia de Roldós y las metas del plan quinquenal fueron reemplazadas por frecuentes menciones a los precios declinantes del petróleo, y al creciente servicio de la deuda externa, y los déficit fiscales". Thoumi Francisco y Merilee Grindle. La Política de la Economía del Ajuste... Obra citada. Pág. 39.

⁶⁸² "Como medida de apoyo se aumentó el capital del Fondo de Promoción de Exportaciones (FOPEX), destinado a incentivar la producción exportable..." Viteri Galo. Las Políticas de Ajuste... Obra citada. Pág. 14.

⁶⁸³ "... el Banco Central del Ecuador vendió parte de sus reservas internacionales en 1981 (230 millones de dólares), con el compromiso de mantener la cotización del mercado libre de cambios." Marchán Cornelio (coordinador). Ecuador crisis, ajuste... Obra citada. Pág. 11

Para 1983, se devalúa la moneda y se establece un sistema de minidevaluaciones, además, se instaura un curioso tercer mercado de cambios llamado "libre de intervención", en el que aplicaban a importaciones y exportaciones específicas.⁶⁸⁴

En la política arancelaria, desde el inicio de su gestión en 1982, el gobierno de Hurtado fija una nueva estructura arancelaria "... con el objeto de regular el consumo de bienes no indispensables y suntuarios... [Para 1983] Se prohibieron las importaciones de artículos suntuarios y se suspendieron las de bienes de capital, por un monto de 600 millones de dólares anuales... [para 1984] se levantó la prohibición a una lista de bienes de importación que representaba el 75 por ciento del valor de las importaciones que habían sido prohibidas."⁶⁸⁵

Para septiembre de 1984 con el cambio de gobierno de Hurtado a Febres Cordero, se terminan las minidevaluaciones y se establece el tipo de cambio oficial del dólar en 66,50 sucres por dólar.⁶⁸⁶ Existía un segundo tipo de cambio libre [de intervención] del Banco central que se encontraba en 99,5 sucres por dólar.⁶⁸⁷ Y un tercer mercado cambiario denominado "mercado libre".⁶⁸⁸

⁶⁸⁴ Grandes inundaciones a finales de 1982 y durante el primer semestre de 1983 agravaron los problemas económicos del gobierno... El efecto de este fenómeno sobre el país fue muy grave, especialmente porque la producción agrícola cayó precipitadamente... en Febrero y Marzo de 1983, se anunció un nuevo paquete de medidas. La tasa de cambio oficial se devaluó un 27, 3% y se estableció para ella un sistema de minidevaluaciones [devaluaciones diarias]. Además, se estableció una tercera tasa de cambio para el curiosamente llamado "mercado libre de intervención". Esta tasa seguía de cerca de la del mercado paralelo, y se aplicaba a una serie de importaciones y exportaciones, formalizando de hecho un sistema oficial de tasas de cambio múltiple que se mantuvo durante casi 18 meses hasta el 4 de septiembre de 1984. Thoumi Francisco y Merilee Grindle. *La Política de la Economía del Ajuste...* Obra citada. Pág. 42

⁶⁸⁵ Viteri Galo. *Las Políticas de Ajuste...* Obra citada. Pág. 12, 18 y 23.

⁶⁸⁶ Mediante regulación 187 de septiembre de 1984 se estableció el tipo oficial de compra del dólar en 66,50 S/.; el Banco Central compraría el valor FOB de las exportaciones petroleras y lo vendería para cubrir el valor FOB de las mercaderías clasificadas en el segmento especial de la Lista I, el servicio de la deuda externa del sector público y privado, los pagos para la repatriación de capital y las utilidades de inversiones extranjeras. Morillo Jaime. *Economía Monetaria del Ecuador*. Obra citada Pág. 398.

⁶⁸⁷ Junto con la derogación de las disposiciones que implantaron el régimen de minidevaluaciones diarias del sucre en marzo de 1983, se establecieron tres mercados cambiarios. Para el primero se fijó el tipo de cambio en 66,50 sucres por dólar. que se aplicaba a las exportaciones de petróleo y a las importaciones de productos agrícolas, alimentos, medicinas, carburantes, envío de utilidades y transferencias de capitales. Al segundo mercado, denominado "libre de intervención", cuyo tipo de cambio era controlado por el Banco Central, se transfirieron la mayor parte de las transacciones de comercio exterior, efectuadas por el sector público y gran parte de las importaciones privadas. En términos lugar, se mantuvo la existencia de un mercado libre, con un tipo de cambio determinado por la oferta y demanda de divisas, el cual era utilizado para el resto de las actividades de comercio exterior... Además, la fijación del nuevo tipo de cambio libre del Banco Central a 97,50 sucres con relación al tipo de cambio oficial (fijado en 66,50 sucres) generó un beneficio adicional a los exportadores de 31 sucres por dólar lo que significó aproximadamente 10.000 millones de sucres. Viteri Galo. *Las Políticas de Ajuste...* Obra citada. Págs. 28, 29 y 32.

⁶⁸⁸

"En noviembre de 1985, las tasas de cambio oficial y 'libre intervención' se unificaron, y en enero de 1986 el gobierno continuó instrumentando su programa reformista al devaluar de 96 a 110 sucres la tasa de cambio del mercado 'intervenido', y transfiriendo todas las transacciones comerciales y de deuda externa a este mercado. Estas medidas se tomaron con el fin de diversificar exportaciones y restringir importaciones. La tasa de cambio oficial se mantuvo solamente como un instrumento contable dentro del Banco Central. Estos cambios dejaron solamente dos mercados de divisas –con el libre limitado al turismo, contrabando y algunos movimientos de capitales.... También se empezó un proceso para reducir aranceles que culminó en un nuevo arancel en febrero de 1986 que, aunque tenía un nivel máximo relativamente alto (98%), había disminuido sustancialmente... y con ello el nivel de protección efectiva."⁶⁸⁹

El tipo de cambio sin intervención del Estado, es considerado clave para el modelo neoliberal, para agosto de 1986, se deja a las fuerzas del mercado la fijación del tipo de cambio⁶⁹⁰ con el objetivo de que baje el dólar y con esto disminuya la inflación, se incrementa las exportaciones, y se mantenga las reservas internacionales, pero en aparente contradicción a la teoría, resultó todo lo contrario,⁶⁹¹ y además se incrementó la importación de bienes suntuarios.

⁶⁸⁹ Thoumi Francisco y Merilee Grindle. La Política de la Economía del Ajuste... Obra citada. Pág. 56

⁶⁹⁰ Así el 11 de Agosto de 1986 se introdujeron nuevos cambios drásticos, tales que Swett un mes más tarde se refirió a ellos en la siguiente forma: El régimen en el poder, de un solo tajo, ha destruido 56 años de práctica legal financiera y monetaria en el Ecuador. En esencia, bajo el nuevo sistema la tasa de cambio será determinada por el mercado (es decir que se ha establecido la flotación total del sucre). Los controles administrativos de las tasas de interés para los ahorradores se han eliminado, aunque las autoridades han negociado con la banca un 'entendimiento' para fijar las tasas en un nivel preestablecido. Se ha permitido que otras tasas floten, incluyendo la tasa de redescuento en el banco central... Estas medidas tuvieron dos objetivos principales: darle a los exportadores señales claras de que el gobierno quería promover y diversificar las exportaciones y aumentar el ahorro interno. Las medidas también fueron tomadas para controlar una corrida en contra del sucre y crecientes sobrefacturación de importaciones y subfacturación de importaciones. Thoumi Francisco y Merilee Grindle. La Política de la Economía del Ajuste... Obra citada. Pág. 62

⁶⁹¹ A partir de agosto de 1986 el programa de ajuste asumió nuevas formas que liberalizaron aún más a la economía ecuatoriana. En efecto, se eliminó la obligación que tenían los exportadores de vender sus divisas al Banco Central mientras, simultáneamente, se dejaba en manos de las fuerzas del mercado la determinación del valor del dólar. Estas medidas tuvieron un resultado desastroso: por un lado, el dólar subió desmesuradamente y los banqueros y exportadores hicieron pingües ganancias a costa del aumento de la inflación; por otro, las exportaciones no aumentaron y, más bien, la libre utilización del dólar determinó el incremento de las importaciones de bienes suntuarios y la caída de las reservas internacionales. Marchán Cornelio (coordinador). Ecuador crisis, ajuste... Obra citada. Pág. 14

Para enero de 1988 se suspende la flotación del dólar manejado por el sector privado y en "...Marzo de 1988, hasta el sistema de tasa de cambio libre, considerado como la piedra cardinal de las reformas neoliberales, tuvo que ser eliminado, siendo reemplazado por un sistema de tasa de cambio múltiple con tres tasas, llamado 'flotación controlada' (ver LAER 31/3/88). Eventualmente, en completa retirada, el gobierno había retornado a un sistema de tasa de cambio fija y empezó a imponer restricciones a las importaciones."⁶⁹²

El 30 de agosto, de 1988, después de asumir la presidencia el gobierno de Rodrigo Borja dispone al Banco Central reasumir el control sobre la asignación de divisas, se restablece -y termina su mandato con- el sistema dual de cambios que son: el mercado de intervención del Banco Central y el mercado libre y devalúa la moneda "El tipo de cambio del mercado de intervención se devaluó un 56% [acercándose a la cotización del mercado libre] y se estableció un sistema de minidevaluaciones programadas con una tasa de inflación esperada del 30%. Con este mecanismo se establecía el tipo de cambio como referencia para guiar las expectativas inflacionarias. El tipo de cambio oficial que no se había modificado desde noviembre de 1985 y que era utilizado para el servicio de la deuda externa, fue incrementado de 95 a 390 sucres por dólar..."⁶⁹³

Posteriormente se continúa con una política cambiaria que mantenga el fomento a las exportaciones y el abastecimiento de bienes y servicios con importaciones, esto hizo que se utilice una política de "tipo de cambio real" esto es; con devaluaciones sucesivas. En suma, si la cotización del dólar en el mercado libre en 1981 era de 30,76, para 1991 fué del orden de los 1,103 sucres por dólar.⁶⁹⁴ Sólo entre 1981 y 1990 "...La

⁶⁹² Thoumi Francisco y Merilee Grindle. La Política de la Economía del Ajuste... Obra citada. Pág. 64

⁶⁹³ En el mercado de intervención se debían efectuar todas las transacciones en divisas de bienes, servicios y capitales del sector público y las ventas de divisas correspondientes a la remisión de utilidades y la repatriación de capitales de la inversión extranjera ingresada al Banco Central hasta el 11 de agosto de 1986. Morillo Jaime. Economía Monetaria del Ecuador. Obra citada. Pág. 421 y 422.

⁶⁹⁴ En base a: Acosta Alberto. Pobreza y política social en el contexto del ajuste. Obra citada. Cuadro. No 2.19.

flexibilización del tipo de cambio permitió que la cotización del dólar se incrementara en 2.764%."⁶⁹⁵

En el ámbito arancelario se destaca, "La implementación de la Reforma Arancelaria [en 1990, la misma que] contempló la reducción de las tarifas a niveles que oscilaban entre 5 el 60 por ciento para todas las importaciones (excepto para vehículos) y la eliminación del cobro de los recargos arancelarios de la lista II."⁶⁹⁶ Para 1991 se expide un nuevo arancel, en donde las tarifas oscilaban entre 5 y el 35 por ciento, excepto para vehículos que fué del 40 por ciento.

II.2.4. La Política social.

A.- Principales políticas sociales.

En los años 70s, como parte de la política social, el Estado ecuatoriano invertía en obras públicas e impulsaba la inversión privada, por este concepto, la relación: inversión/PIB permanece superior al 20 por ciento. Por otro lado, se subsidiaba bienes y servicios a la vez que expandía la cobertura social.⁶⁹⁷ Sin embargo, no se había logrado bienestar para la mayoría de la población y esto sugería al nuevo gobernante de los 80s, aplicar con mayor énfasis políticas sociales, las mismas que estaban en el contenido del Plan de Desarrollo 1980-1984 en donde existe preocupación por el empleo, por los servicios básicos, entre otros, motivaciones que quedaron en el papel, por las nuevas condiciones económico-sociales internas y externas.

Pero para inicios de los años 80s, como es sabido, comienzan a cerrarse los créditos externos, a subir las tasas de interés internacionales⁶⁹⁸ y a bajar los precios del petróleo por lo que también empieza a acabarse el estilo de desarrollo en donde el Estado era el

⁶⁹⁵ Racines Francisco. De la Estabilización Monetaria... Obra citada. Pág. 108

⁶⁹⁶ Viteri Galo. Las Políticas de Ajuste... Obra citada. Pág. 70

⁶⁹⁷ "La bonanza petrolera y el crédito externo también financiaron una expansión sin precedentes del sector público, en particular del aparato administrativo, grandes obras de infraestructura, subsidios a bienes y servicios básicos, así como una expansión de los servicios sociales (educación y salud). En general se puede decir que se generaron los síntomas típicos de la enfermedad holandesa..." Políticas Macroeconómicas, Distribución y Pobreza en el Ecuador.... Jácome Luis y otros. Obra citada. Pág. 1.

Benefactor, conocido generalmente como el "Estado de Bienestar ecuatoriano". La merma de la cantidad de fondos disponibles en el Estado se agudiza, con el conflicto bélico con el Perú en 1981 y con las inundaciones de 1982-83.

En estos momentos críticos –como siempre- se empieza a descuidar a los sectores más débiles y marginados (ancianos, mujeres y niños) que en el caso ecuatoriano constituyen la mayoría de la población, mismos que al disminuir el ritmo y monto de gasto fiscal en el área social, ven deteriorarse sus condiciones de vida. Se considera que el gasto social es el rubro más afectado con las medidas de Estabilización y Ajuste estructural de los 80s.

"Además, a partir de 1982, el Estado se vio obligado retroceder posiciones en cuanto a sus políticas de cobertura social, para destinar mayores recursos al servicio de la deuda externa."⁶⁹⁹ Esto se evidencia cuando se compara el monto destinado en el Presupuesto Anual del Estado en relación con el PIB al gasto social y el monto destinado a la deuda externa,⁷⁰⁰ como se aprecia en los siguientes gráficos, en donde la relación porcentual entre Gasto Social y PIB en 1981 era de 6.5% para 1990 era de 3,9% y la Relación entre Gasto Social y el presupuesto del Estado era en 1981 el 37,5% para 1990 fue de 28,1%.⁷⁰¹ Como se aprecia en los siguientes gráficos.

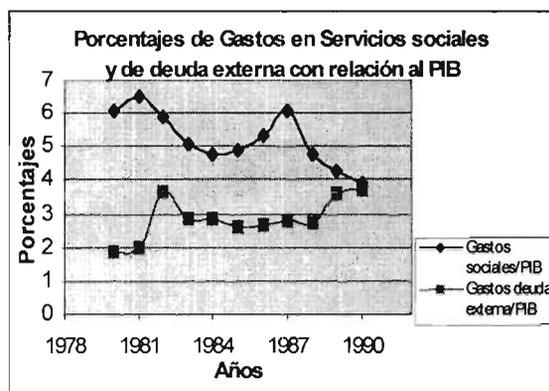
⁶⁹⁸ Las altas tasas de interés vigentes en los Estados Unidos, que llegaron [en 1981] hasta el 21%, provocaron un flujo importante de divisas al exterior. Morillo Jaime. Economía Monetaria del Ecuador. Obra citada. Pág. 362.

⁶⁹⁹ El deterioro de las asignaciones a los sectores sociales se explica, en especial, por el aumento del servicio de la deuda externa. Entre 1980 y 1990, estos valores casi se triplican al pasar de un 1,83 por ciento a 3,7 por ciento del PIB, respectivamente. Este porcentaje es el más elevado de todo el período analizado. Es preciso destacar que el servicio de la deuda pública, en especial de la deuda externa, se ha convertido en el rubro más grande de los presupuestos de los últimos años; y, esta situación, al parecer, se presentará con mayor fuerza en 1993, cuando el monto destinado a la deuda está cuantificado en 38.4 por ciento. Una vez más el servicio de la deuda superará ampliamente el monto de los recursos destinados a fines sociales: educación y cultura, bienestar social y trabajo, salud y desarrollo comunal [agua potable, saneamiento ambiental, vivienda]. Acosta Alberto. Pobreza y Política Social en el contexto del ajuste... Obra citada. Pág. 9

⁷⁰⁰ "A partir del inicio de los programas de ajuste en 1982, se aprecia una tendencia decreciente en la asignación de recursos destinados en el Presupuesto general del Estado al gasto social en relación con el PIB. Pero esta tendencia presenta una caída aún más aguda durante el gobierno de Borja Cevallos, en la cual esta relación ha descendido, por primera vez en el período, a menos del 4 por ciento. En 1992 esta relación habría decrecido más a un 3 por ciento..." Acosta Alberto. Pobreza y Política Social en el contexto del ajuste... Obra citada. Pág. 33 y 32.

⁷⁰¹ En base de Acosta Alberto En: Pobreza y Política Social en el contexto del Ajuste... Obra citada. Cuadro 2.23 y 2.24.

GRAFICOS DE RELACIONES PORCENTUALES ENTRE: GASTOS EN SERVICIOS SOCIALES Y DEUDA EXTERNA, CON RELACION AL PIB Y AL PRESUPUESTO DEL ESTADO.



Fuente: Banco Central: boletín de Cuentas nacionales No. 14, 1981-1990 (junio de 1991) y Presupuestos Generales del Estado.

Elaboración de las Tablas: Acosta Alberto.⁷⁰²

Elaboración gráfica: el autor.

Como se manifestó anteriormente, las políticas de Estabilización y Ajuste de los años 80s hace contraer conscientemente la economía, con el objetivo de estabilizar variables macroeconómicas y cumplir compromisos con los organismos internacionales; al interior del país la preocupación es por equilibrar la inflación y el déficit fiscal⁷⁰³ y en el exterior, la balanza de pagos, especialmente para lograr obtener un monto que asegure la acumulación y el pago de la deuda externa en un marco de apertura económica, como se apreció en la reducción paulatina de los aranceles, en la promoción de las exportaciones entre otras.

El resultado ya lo sabemos: por el lado social existe un deterioro de los componentes del desarrollo social y por el lado económico, las variables macroeconómicas no se

⁷⁰² Acosta Alberto Pobreza y Política Social... Obra citada. Cuadros Nos. 2.23 y 2.24.

⁷⁰³ Este comportamiento se explica por una serie de factores, entre los cuales se destacan los programas de estabilización y las mismas políticas de ajuste que proponen y aplican drástica restricciones al gasto público, sin discriminar entre gastos productivos e improductivos, pues la intención última de tales recortes es evitar una disparada inflacionaria por el lado de la demanda. Por otro lado las reducciones se fundamentan en el criterio de que los sectores beneficiarios de los proyectos sociales no contribuyen al producto y por ende, los gastos en estos rubros son inflacionarios. Igualmente la situación se agrava cuando se considera el alto componente del gasto corriente que los caracteriza, por su condición de sectores de servicios en los que el peso de la mano de obra es elevado. Por último, la capacidad de negociación es mucho menor, como por ejemplo frente a los grupos que se representan en los rubros de deuda externa o defensa nacional. Acosta Alberto. Pobreza y Política Social en el contexto del ajuste... Obra citada. Pág. 32.

estabilizaron; esto hace que "... que el número de pobres creciera en el decenio de los 80 a una tasa promedio anual más rápida que la registrada en la década de los 70: 3,8 por ciento Vs. 1,9 por ciento, respectivamente... Este panorama ha determinado que el Ecuador sea uno de los países de América Latina con mayores índices de pobreza. Y la agudización de este fenómeno se perfila tanto en el ámbito urbano como rural. Así, mientras el 40 por ciento de la población urbana vive por debajo de la pobreza absoluta, el 65 por ciento de la población rural está por debajo de ese límite, de acuerdo a la información proporcionada por UNICEF para el período 1980-1988."⁷⁰⁴

La preocupación estatal estará centralizada por el estímulo a las exportaciones y por tanto hacia el bienestar de un pequeñísimo grupo de personas a ellas ligadas y al no poseer recursos; posteriormente el gobierno se desliga y con fuerza de sus responsabilidades sociales, esto es; de su redistribución económica, esto hace que se permita el surgimiento de organizaciones no gubernamentales (ONGs) para que suplan con sus programas y acciones anteriormente estatales y, las realicen con criterios empresariales, de eficiencia, beneficio, entre otros', así empieza el Estado ecuatoriano con el discurso y práctica de la *descentralización*, evitando hacerse cargo de más burocracia aunque su financiamiento parta de sus propias actividades y por supuesto de deuda externa.⁷⁰⁵

"De ahí que, a partir de 1985, la política social se orientase en dos direcciones: una eminentemente benéfica y otra de promoción empresarial individualizadora. En el primer caso el gobierno elaboró un cuadro de pobreza por sectores (campesinos,

⁷⁰⁴ Acosta Alberto. Pobreza y Política Social en el contexto del ajuste... Obra citada. Pág. 45.

⁷⁰⁵ Esta actitud y los riesgos que conlleva la aplicación del modelo, han llevado al Estado a diseñar un nuevo estilo de política social. Si consideramos el comportamiento estatal y la dinámica de las exportaciones, la mayoría de la población ecuatoriana representa un obstáculo insalvable [un estorbo] para su desenvolvimiento, dada la imposibilidad de hacerla desaparecer. La solución que se presenta es el permitir al Estado la atención de los sectores pauperizados y que el resto de la población encuentre sus propios medios de subsistencia. Con este objetivo se promueve la transformación o surgimiento de ONGs que contemplen métodos y sistemas de gestión institucional y, sobre todo, que introduzcan criterios de eficiencia en todas sus actividades... Finalmente, como el objetivo fundamental de estos proyectos no se centra en el impulso de un proceso de acumulación de estos sectores, la mayoría de los beneficiarios comienza a desarrollar actividades poco

indígenas, pobladores) y por zonas geográficas (parroquias y cantones), con el fin de aplicar políticas sociales con beneficio restringido. En el segundo se creó el fondo de promoción a las microempresas familiares, se establecieron relaciones con ONGs para desarrollar programas en sectores urbanos y rurales (CARE-MAG) y, recientemente, se ha entrado en un proceso de reestructuración de los programas educativos. La característica de estos nuevos programas es que, si bien toman como punto de partida a las propias organizaciones creadas en los años 60 y 70, en lo que se refiere a la localización de la población beneficiaria, la participación es concebida principalmente en forma individual... Sin embargo lo que se desea destacar en este punto son tres aspectos de la nueva política social: 1) existen aún flujos de recursos monetarios y no monetarios desde el Estado hacia los sectores populares. 2) el espíritu que conllevan estas políticas tiende a debilitar el sentido organizativo de los sectores urbanos y rurales y 3) la promoción empresarial orientada hacia los estratos populares no se plantea como objetivo la creación de un proceso de acumulación al interior de los sectores beneficiados sino el desarrollo de mecanismos de subsistencia."⁷⁰⁶

"Es más, no se avizora una respuesta estructural a los problemas sociales, sino que se quiere que la política social sea apenas un elemento puntual, casi sólo un apéndice inmediatista y casi siempre paternalista,, encargado de paliar y compensar los desequilibrios y los problemas que generan estas políticas."⁷⁰⁷

A.1.- Educación.

Luego de agotarse el modelo desarrollista de los 70s, también termina el Estado de Bienestar ecuatoriano, que en los años 80s, debido la crisis económica interna y externa y a las políticas de Estabilización y Ajuste, afectaron el gasto en servicios sociales, lo

rentables que les permite por lo menos subsistir. Racines Francisco. De la Estabilización Monetaria... Obra citada. Pág. 118.

⁷⁰⁶ Racines Francisco. De la Estabilización Monetaria... Obra citada. Pág. 97.

⁷⁰⁷ Acosta Alberto. Pobreza y Política Social en el contexto del ajuste... Obra citada. Pág. 47.

cual se expresa en la reducción de su financiamiento, así como en la cobertura y administración. En el caso de la educación: la caída del gasto por habitante es de alrededor del 4 por ciento anual,⁷⁰⁸ la relación entre el gasto educativo y el PIB tuvo una caída dramática del 5,1% del PIB en 1982, a 2,8 en 1991 y a 2,6% en 1992⁷⁰⁹ y la relación de gasto estatal y presupuesto general fue de 29.9% en 1981, para 1991 fue de 18.3%.

"Si bien algunos indicadores de resultado continuaron mejorando, su evolución obedeció a los efectos positivos del desarrollo institucional alcanzado en la fase anterior"⁷¹⁰ Como por ejemplo: el anterior fortalecimiento de la infraestructura educativa y administrativa, la cobertura educacional, entre otras, esto permitió que el crecimiento de la matriculación en los niveles primario, secundario y universitario se encuentre alrededor del 5 por ciento.⁷¹¹

Ejemplificando la disminución existente en los 80s, en el nivel de instrucción preescolar y primario "... el sector público invirtió [en los años 70s] un promedio de US\$ 136 por alumno por año..., en tanto que durante los años 1980, esta inversión fue de US\$ 90... cada alumno secundario significó una inversión pública de US\$ 461 en los años 1970 y de US\$ 234 en los años 1980... A su vez, cada estudiante universitario costó... US\$ 1.619 y US\$ 739 en los dos períodos respectivamente.⁷¹²

⁷⁰⁸ Durante el "boom" petrolero todos los indicadores de gasto presentados... ascendieron a tasas elevadas, superiores al 6% anual. A partir de 1982 la tendencia se revierte, observándose una sostenida declinación, que es particularmente grave en el caso de la educación, en el cual la caída del gasto por habitante llega a casi el 4% anual, equivalente al 40% entre 1982 y 1995. Larrea Carlos. Pobreza, Inequidad y Desarrollo en el Ecuador Contemporáneo. Obra citada. Pág. 87

⁷⁰⁹ En 1991 "... la participación de la educación en el gasto público total bajó al 15%. En comparación con otros países de América Latina y el Caribe, este descenso ubicó al Ecuador muy por debajo del promedio regional (4,3%) e incluso del promedio de los países de menor desarrollo del continente (3,7%)". Ponce Juan. La Educación: a la espera de la equidad y la calidad. Obra citada. Pág. 77

⁷¹⁰ Jácome Luis y otros. Obra citada. Pág. 31.

⁷¹¹ "...a pesar de la fuerte restricción en el gasto público, los efectos de largo plazo de la inversión de la década anterior contribuyeron a que la educación no sufriera un deterioro inmediato... [Por ejemplo: la]... tasa neta de matrícula aumentó del 62% al 86% en el nivel primario, del 29% al 42% en el secundario, y del 7% al 11% en el universitario... En los tres casos durante la década de 1980, el crecimiento de la matriculación fue cercano al 5% por año." Ponce Juan. La Educación: a la espera de la equidad y la calidad. Obra citada. Págs. 77 y 65.

⁷¹² Ponce Juan. La Educación: a la espera de la equidad y la calidad. Obra citada. Pág. 79.

"Esto se comprueba al realizar un análisis de la asignación efectiva por parte del Estado de su presupuesto, en el que los gastos en educación han presentado una decreciente participación en el total de egresos de dicho presupuesto. Así en 1980 la educación recibía alrededor del 29.9 por ciento del total de egresos, en tanto que para 1991 este sector recibió únicamente el 18.3 por ciento.⁷¹³ Así, se ha registrado un decrecimiento en los gastos reales en educación entre 1980 y 1991 que llegó a una tasa de crecimiento promedio negativa de 1.9 por ciento anual. Esta tendencia decreciente se mantiene: en el presupuesto codificado del Año 1992 los gastos fiscales para educación alcanzaron el valor relativo de 17.2 por ciento y en la proforma presupuestaria para 1993 se establece una fracción de 17.1 por ciento. Como se aprecia, se continúa sacrificando el rubro educación para satisfacer el compromiso adquirido con los organismos multilaterales de equilibrar el déficit fiscal, lo cual puede traer complicaciones impredecibles en el futuro en términos del deterioro de la capacitación y preparación del capital humano, más todavía si esta práctica se ha repetido en forma acumulativa en los últimos diez años."⁷¹⁴

El modelo y sistema educativo del Ecuador se implanta en 1962, inmerso en los inicios del modelo de sustitución de importaciones, cuyo objetivo principal era: ampliar la cobertura y estandarizar los currículos educativos, con educandos que aprenderán destrezas y especializaciones que terminarán en la formación de cuadros técnicos para la incipiente industrialización, modelo propio de la industrialización masiva, creadora de bienes y servicios en masa para el consumo interno. En este sentido puede tomarse como logros: a) la disminución del analfabetismo, que si en 1950 la tasa era del 44 por ciento, para 1995 era del 11, y, b) el acceso a la educación básica, en donde "La mayoría

⁷¹³ Hay que señalar que de conformidad con una disposición constitucional, el rubro destinado a la educación debería ser del orden del 30 por ciento en el Presupuesto general del Estado.

⁷¹⁴ Acosta Alberto. Pobreza y Política Social en el contexto del ajuste... Obra citada. Pág. 34.

de los niños y niñas ecuatorianos asisten a la escuela primaria. Entre 1982 y 1995, la matrícula primaria aumentó del 62 al 89%..."⁷¹⁵

Asimismo, "Según el censo de 1982, el 37 por ciento de la PEA tenía bajos de escolaridad por encontrarse en situación de analfabetismo o no haber superado el tercer grado de educación primaria. Este mismo indicador para 1990 se situó en el 22 por ciento. Si bien estos indicadores revelan una cierta evolución en el sistema educativo ecuatoriano, no se ha logrado aún eliminar el analfabetismo. La escuela unidocente, así como tampoco se ha conseguido generar una educación básica exenta del carácter elitista, ni tampoco se ha logrado un cuerpo de docentes con la preparación académica correspondiente. En las escuelas rurales la situación es crítica, pues a más de no existir mobiliarios, ayudas didácticas y equipos para los planteles, los recursos económicos para este fin son escasos."⁷¹⁶ "Otro problema serio es el de la pertinencia. Se mantiene un modelo con contenidos, organización, y métodos de instrucción planteados hace... 30 años. Es un modelo homogeneizante y rígido en su estructura que no reconoce las diversidades regionales, étnicas, culturales y sociales; y, lo que tiene repercusiones graves para el desarrollo del país, es un modelo con conceptos y prácticas pedagógicas anticuadas que no estimulan la creatividad y el pensamiento crítico y que no son sensibles a las tendencias actuales en la investigación, la tecnología y las formas de expresión y comunicación".⁷¹⁷ Y esto significa, que en los años 80s, no se ha acomodado la educación a las nuevas condiciones externas.

⁷¹⁵ A pesar de este enorme progreso, la ampliación de la cobertura de la educación preprimaria, secundaria y superior han sido limitadas. Por otra parte, todos los niveles educacionales han reproducido las desigualdades sociales que caracterizan a la sociedad ecuatoriana: los habitantes de campo, los pobres y los grupos indígenas se encuentran visiblemente rezagados en sus niveles educativos. Asimismo, a pesar del progreso cuantitativo, en general la calidad del sistema educativo deja mucho que desear. Ponce Juan. La Educación: a la espera de la equidad y la calidad. Obra citada. Pág. 82.

⁷¹⁶ Acosta Alberto. Pobreza y Política Social en el contexto del ajuste... Obra citada. Pág. 33.

A.2.- Seguridad social.

"En lo que tiene que ver con la seguridad social, al inicio de los años noventa ésta acusa todavía grandes insuficiencias. La cobertura real del sistema oficial pasó de 7.1 por ciento en 1980 a 8.8 por ciento en 1990; y la población económicamente activa, de 21.2 a 26 por ciento. Lo cual demuestra que con respecto a la población ocupada la cobertura llega a la mitad de los trabajadores asalariados. Y esta limitada cobertura sigue siendo uno de los problemas más cruciales, manteniendo un retraso apreciable con otros países de la región. Pero lo que es más grave, 'es un sistema inoperante frente a las condiciones de pobreza y desempleo que prevalece en el Ecuador.' "⁷¹⁸ Con una cobertura limitada.⁷¹⁹

"Adicionalmente, como resultado del deterioro creciente de la atención de la salud, la oferta de servicios médicos del seguro social no ha podido solventar con eficacia el progresivo aumento de la demanda... El resto de servicios del IESS también demuestra un marcado deterioro y es a todas luces insuficientes. Por ejemplo, las pensiones han sufrido el impacto de la crisis: un jubilado que en 1975 recibía 25. 000 mensuales, percibía un equivalente a 1000 dólares, en 1989 recibió 41. 000 sucres, osea unos 62 dólares... El desfinanciamiento de los seguros de enfermedad y maternidad es permanente, se arrastra un déficit crónico... Estas deficiencias... se reflejan también en una marcada caída de los ingresos de la seguridad social frente al PIB al haber pasado

⁷¹⁷ Ponce Juan. La Educación: a la espera de la equidad y la calidad. Obra citada. Pág. 84

⁷¹⁸ Acosta Alberto. Pobreza y Política Social en el contexto del ajuste... Obra citada. Pág. 37.

⁷¹⁹ Se trata de una cobertura que apenas abarca una fracción del sector moderno de la economía. Los esfuerzos desplegados durante los años ochenta para incorporar una mayor cantidad de trabajadores no han dado resultados esperados, a pesar de que se integró a los trabajadores de la industria azucarera, en 1980; a los campesinos organizados, con la Ley de Seguro Social Campesino, en 1981; a los artistas y choferes profesionales no dependientes, en 1982; a los trabajadores autónomos, en 1984; a los profesionales abogados, en 1985; a una cantidad apreciable de agricultores, en 1986, con la Ley que crea el Seguro Social Obligatorio del Trabajador Agrícola, la Afiliación Voluntaria y el Seguro Social marginal. Acosta Alberto. Pobreza y Política Social en el contexto del ajuste... Obra citada. Pág. 37.

de 6.3 por ciento en 1980 a 3.6 por ciento en 1989; lo cual también se manifiesta en los egresos, que cayeron de 4.0 a 2.1 por ciento en el mismo período."⁷²⁰

A.3.- Prestación de ciertos servicios públicos para el consumo: (electricidad, agua, combustibles, otros).

"La cobertura eléctrica es uno de los servicios que más ha progresado en el país. Así, el 77.7 por ciento de las viviendas disponen de electricidad, con una interesante participación del; área rural que alcanza el 53.8 por ciento y de la urbana con el 95.5 por ciento..."⁷²¹

También cabe destacar que el gasto per cápita (en sucres de 1975) en Agua potable, que para 1980 estaba en el orden del 22.5 y para 1990 era de 64.4, sin embargo, para los años 80s, los problemas de servicios básicos siguen presentes y más acentuados en la zona rural que urbana, así, para fines de los 80s, se encuentran bajos niveles de cobertura de los servicios de agua potable y alcantarillado, con un déficit en la zona urbana de: 48,2% en agua y 37,7% en alcantarillado y en la zona rural el 50 por ciento de la población en agua potable y el 88 por ciento en alcantarillado.⁷²²

El déficit en viviendas en 1980 era de 683 mil unidades, para 1988 era de 980 mil unidades y el % de participación de los gastos en construcción en el presupuesto General del Estado en 1980 era el 6.7% para 1990 era de 3.9 y para 1991 era de 2.7.⁷²³

III.3.- Conclusión.

Coherente con los intereses transnacionales, en especial financieros⁷²⁴ la concepción general del modelo económico y social que se ha implantado en Latinoamérica es

⁷²⁰ Acosta Alberto. Pobreza y Política Social en el contexto del ajuste... Obra citada. Pág. 40.

⁷²¹ Empero, hay que señalar que existe un elevado porcentaje de contrabando en el servicio de energía eléctrica en todos los niveles... se han llegado a estimar en casi un 25 por ciento del consumo total. Acosta Alberto. Pobreza y Política Social en el contexto del ajuste... Obra citada. Pág. 42.

⁷²² En base a: Marchán Cornelio (coordinador). Ecuador: crisis, ajuste y política social en los años 80s. Obra citada. Pág. 47 y 89.

⁷²³ En base a: Acosta Alberto. Pobreza y Política Social en el contexto del ajuste... Obra citada. Cuadros No. 2.36.

⁷²⁴ Sin embargo, la creciente aceptación del modelo (neoclásico) del FMI y del Banco Mundial –articulado ahora a un proyecto de funcionamiento global de la sociedad- tiene que ser asociada al fenómeno de transnacionalización financiera, cuya resultante más gravosa –la deuda externa-, en este caso del Ecuador- ha venido mediatizando los conceptos de