

**LA POLITICA FISCAL
EN ECUADOR: 1985-1991**

**PROYECTO REGIONAL DE POLITICA FISCAL
CEPAL – PNUD**



**NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
Santiago de Chile, 1993**

LC/L.753
Mayo de 1993

Este trabajo, que no ha sido sometido a revisión editorial, fue preparado por la Corporación de Estudios para el Desarrollo (CORDES), entidad privada de investigación y análisis económico, social e institucional, en el marco del Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL/PNUD.

INDICE

	<i>Pág.</i>
PREFACIO	5
INTRODUCCION	7
I. ANTECEDENTES	11
1. El auge petrolero de los setenta	11
2. La crisis de los ochenta.	12
II. EL PERIODO 1985-1991	19
1. La economía en 1985	19
2. 1986-1987. La crisis otra vez	20
2. 1988-1991. El ajuste otra vez	26
III. POLITICA FISCAL Y ESTABILIDAD MACROECONOMICA	31
1. La política fiscal y la estabilidad macro- económica	31
2. El déficit cuasifiscal y la estabilidad macroeconómica	38
IV. POLITICA DE REFORMAS ESTRUCTURALES Y ESTABILIDAD MACROECONOMICA	41
1. Principales tendencias de la tributación	41
2. La reforma tributaria	42
3. La reforma arancelaria	45
4. Reformas, estabilidad macroeconómica y equidad	46
V. EL GASTO SOCIAL Y LA EQUIDAD	49
1. Evolución del gasto social	49
2. Pobreza y distribución del ingreso	52
Notas	56
BIBLIOGRAFIA	59
ANEXO: EL PLAN DE ESTABILIZACION DE SEPTIEMBRE DE 1992	61

PREFACIO

La Serie Política Fiscal tiene el propósito de divulgar los resultados de trabajos impulsados por el Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL/PNUD.

El trabajo aquí presentado está dedicado al estudio de la política fiscal en Ecuador durante el período 1985-1991. Se trata de evaluar el manejo de los instrumentos fiscales desde el punto de vista de su impacto sobre los equilibrios macroeconómicos, como también, desde la perspectiva de sus posibles efectos distributivos.

Este número de la Serie refuerza el punto de vista de que un adecuado manejo de política fiscal es condición necesaria (aunque por lo general no suficiente) para alcanzar/preservar los equilibrios macroeconómicos esenciales a cualquier programa de estabilización y ajuste. Por otra parte, ilustra como el análisis/evaluación de la acción fiscal del estado es enriquecido al tomarse en cuenta los correspondientes efectos distributivos.

La necesidad de un tratamiento analítico que contemple interacciones entre las funciones estabilizadora y distributiva de la política fiscal, es cada día mas evidente en las etapas de formulación, diseño, implementación y/o evaluación de aquella. De hecho, equilibrios fiscales obtenidos a costa de regresivas distorsiones en la esfera distributiva son usualmente tan poco duraderos como políticas presupuestarias distributivistas apoyadas en formas de financiamiento claramente inflacionarias. La sustentabilidad intertemporal de un determinado régimen de política fiscal depende tanto de la credibilidad derivada de su consistencia interna como de la percepción de legitimidad que sus efectos tengan en la conciencia colectiva. Por ello es indispensable tratar de manera integrada ambas funciones de la política fiscal.

Es de esperar que la presente publicación contribuya a una amplia divulgación de estas materias, tanto entre autoridades responsables por la formulación, diseño e implementación de la política fiscal, como entre investigadores, docentes y especialistas en finanzas públicas del sector público y privado.

INTRODUCCION

Durante los años setenta los ingresos provenientes del petróleo y del agresivo endeudamiento externo se transformaron en la principal fuente con que se financió el marcado crecimiento del gasto del sector público y de las importaciones. El sector público fue el primer beneficiario de estos mayores ingresos, los que, en una segunda instancia, se canalizaron hacia el sector privado a través de las políticas cambiaria, arancelaria y de precios internos de combustibles y tarifas de servicios ofrecidos por el sector público. Impulsada por esta dinámica del gasto interno, la economía creció a tasas superiores al 9% promedio anual, liderada por los sectores que producen preferentemente para el mercado interno.

Entre 1980 y 1982 la economía ecuatoriana se ve sometida a una serie de presiones que ponen fin al auge que caracterizó a la década anterior. El "boom" de aspiraciones sociales inducido por el retorno a la democracia en 1979, el alza de las tasas internacionales de interés, que actuaron sobre el crecido saldo de la deuda externa, la interrupción del flujo de créditos provenientes de la banca internacional privada como producto de la crisis de la deuda en México, el conflicto bélico con el Perú a principios de 1981 y la caída de los términos de intercambio se tradujeron en abultados déficit y serios problemas de financiamiento de los sectores externo y público. Las presiones inflacionarias se multiplican y el crecimiento se desacelera significativamente. Entre 1982 y 1983 se inician los primeros programas de ajuste, que centran sus acciones en políticas de racionalización de los ingresos y del gasto del sector público, así como de los gastos en divisas.

Hacia 1985 la economía ecuatoriana había superado con relativo éxito la primera experiencia de ajuste en el contexto de la crisis internacional. Los sectores externo y público mostraban superávit, la inflación —ubicada en torno al 20 - 25% anual— tendía a desacelerarse y el crecimiento se recuperaba con tasas superiores al 4% anual. Pese a esto subsistían importantes problemas estructurales, entre los cuales destacaba la fuerte dependencia de los sectores externo y público de los ingresos provenientes del petróleo y el elevado peso de la deuda externa y su servicio.

En 1986 y 1987 se producen dos importantes fenómenos de naturaleza exógena que sumen a la economía ecuatoriana en una crisis profunda de la cual aún no se recupera. En 1986 cae violentamente el precio internacional del petróleo y en marzo de 1987 un sismo destruye el

oleoducto por donde se transporta el crudo desde los campos de producción en el Oriente amazónico hacia los puertos de embarque sobre el Océano Pacífico, con lo que la producción y las exportaciones de hidrocarburos se suspenden por cerca de seis meses.

Los daños del sismo se repararon y la producción y exportaciones se recuperaron, sin embargo los precios internacionales han seguido oscilando en torno a 16 dólares por barril, frente a un precio promedio de más de 30 dólares para el período 1980-1985, lo que ha significado una fortísima merma en los recursos en divisas y del sector público.

Los objetivos de la política económica en general y de la política fiscal en particular han girado en torno a esta menor disponibilidad de recursos provenientes de las ventas de petróleo y derivados. Desde el punto de vista de los ingresos, la política cambiaria y la de precios internos de combustibles y servicios públicos han jugado el papel protagónico. Buena parte del debate económico nacional se ha centrado en la intensidad y los mecanismos con que deberían realizarse los ajustes de los factores mencionados (tipo de cambio, precios internos de combustibles y tarifas de servicios públicos), enfrentando a los partidarios del "gradualismo", u opción por reajustes periódicos que siguen el ritmo inflacionario, con los partidarios de las políticas de "shock", o de ajustes más intensos y de una sola vez que tiendan a romper la inercia inflacionaria. Detrás de esta discusión se encuentra el clásico problema de la eficiencia vs. la equidad. El "gradualismo" -opción difundida y puesta en práctica por el Gobierno del período 1988-1992 de tendencia social demócrata- argumenta en favor de la defensa del nivel de vida de los sectores más pobres, que se verían seriamente impactados por las tendencias concentradoras del ingreso que tradicionalmente han acompañado a las experiencias de "shock". Los partidarios de esta última alternativa -que ha sido recientemente puesta en práctica por el Gobierno que asumió el 10 de agosto de 1992- centran sus fuegos en la inercia inflacionaria que habría sido alimentada por los ajuste graduales y que afecta a la eficiencia con que los agentes económicos toman sus decisiones, particularmente las decisiones de inversión.

Mas allá del éxito relativo del "gradualismo" o del "shock" -que aún es preciso evaluar- parece claro que el factor determinante para el éxito de las políticas es su continuidad y estabilidad en el tiempo. En este sentido se observa una gran dispersión en la formulación de las políticas públicas en Ecuador (a manera de ejemplo se han dado tres regímenes cambiarios en menos de seis años) lo que al incrementar la incertidumbre en los agentes económicos y disminuir el grado de credibilidad de la política seguramente ha conspirado contra el éxito de los distintos programas.

Desde el punto de vista del gasto el alto peso de los intereses de la deuda externa (más del 30% de los gastos corrientes del sector

público no financiero) y la imposibilidad de llegar a un acuerdo de renegociación con la banca internacional privada han limitado seriamente el margen de acción de la política fiscal. Para la reducción del gasto corriente, distinto a los intereses, el énfasis se ha puesto en la política salarial, la que ha tendido a reajustar las remuneraciones por debajo de la inflación. Dicha política —originada en las condiciones financieras del sector público— ha sido aplicada, aunque con menor intensidad, también para el sector privado, lo que se ha traducido en una marcada disminución del poder adquisitivo de las remuneraciones y de su participación en el ingreso nacional. Resulta hasta cierto punto paradójico que uno de los resultados de la política fiscal haya sido esta tendencia a una mayor concentración en la distribución del ingreso.

Es así como la magnitud de la pérdida de recursos que sufrió la economía nacional y el sector público en el bienio 1986-1987 ha centrado el debate respecto a la formulación de las políticas públicas en torno a los mecanismos y la intensidad del ajuste, relegando de alguna manera a un segundo plano el problema de los efectos del ajuste sobre la distribución del ingreso y la equidad. Si bien no existe información que permita determinar con exactitud las tendencias de la distribución del ingreso, toda la evidencia disponible apunta hacia un deterioro del nivel de vida de los sectores más pobres y a un aumento de la población en situación de pobreza. Esto es particularmente grave si se considera que, ya para 1985, el Ecuador se encontraría entre los países con un mayor grado de concentración de la distribución del ingreso en la región (Ver Capítulo V de este documento). En momentos en que se inicia la aplicación de un nuevo y riguroso programa de ajuste, que seguramente tendrá un elevado costo social, vale la pena insistir en la necesidad de que en la formulación de las políticas públicas y de la política fiscal en particular se expliciten sus efectos sobre la distribución del ingreso y la equidad.

El presente documento consta de cinco capítulos y un anexo, aparte de esta introducción. En el primero se entrega una breve relación de la evolución de la economía y la política económica en el período 1972-1985, como un antecedente necesario para comprender la situación en que se encontraba el país al inicio del período de análisis. En el segundo se presenta la evolución de las principales variables económicas y financieras, así como los lineamientos centrales de las políticas públicas entre 1985 y 1991. El tercer capítulo trata de la política fiscal y sus efectos sobre la estabilidad macroeconómica y el crecimiento en el período de análisis. En el cuarto capítulo se exponen las reformas tributaria y arancelaria que se llevaron a cabo a partir de 1988. En el capítulo quinto se analiza la evolución del gasto social y su posible impacto sobre la distribución del ingreso y la equidad. Finalmente en el anexo se presenta una síntesis del programa de ajuste que el nuevo gobierno ha empezado a llevar a cabo a partir del pasado 3 de septiembre.

I. ANTECEDENTES

1. El auge petrolero de los setenta

En 1968 se descubrió petróleo en el Oriente ecuatoriano y en 1972 se inició la exportación del producto. El Estado se hizo cargo de la explotación y comercialización interna e internacional del crudo y los derivados a través de una empresa estatal CEPE (Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana), la que en 1989 pasó a denominarse PETROECUADOR. El vertiginoso incremento del precio internacional del crudo después de 1973 determinó una creciente afluencia de recursos financieros al país, los que actuaron en primer lugar sobre el sector público y desde allí se distribuyeron al resto de la economía. Cuando el ritmo de crecimiento del precio internacional del petróleo disminuyó y conforme el volumen exportado se estabilizaba, el país emprendió un proceso de agresivo endeudamiento externo que permitió mantener el flujo de recursos externos y un elevado ritmo de crecimiento económico. Como se ve en el Cuadro 1, entre 1972 y 1979 las principales magnitudes económicas se incrementaron vertiginosamente.

Los excedentes petroleros se concentraron en primer lugar en el sector público que se convirtió en el principal exportador del país. En una segunda instancia se redistribuyó el excedente hacia el sector privado utilizando como mecanismos fundamentales a la políticas arancelaria, cambiaria y de precios internos de los combustibles. Estos dos últimos factores de costo mantuvieron fijo su valor nominal durante todo este tiempo y disminuyeron por ende su valor real al ritmo de la inflación interna. Esta última se mantuvo en niveles del orden del 12% - 13% anual, gracias al crecimiento de las importaciones alimentadas por la creciente disponibilidad de divisas.

Es así como ya desde esa época la política cambiaria y la de precios internos de los combustibles se constituyeron en dos instrumentos básicos de la política de ingresos públicos y en piezas fundamentales del manejo de la política fiscal.

El gasto del sector público creció enormemente durante ese período financiado, fundamentalmente, por el rápido incremento de los recursos provenientes del exterior, esto es los ingresos petroleros y el financiamiento externo. En la segunda mitad de la década los crecientes déficit del Sector Público No Financiero (SPNF), fueron financiados mediante crédito externo. El endeudamiento interno del SPNF se mantuvo negativo y de esta manera los déficit no presionaron

sobre las variables monetarias ni sobre los precios. La expansiva política seguida se financió con los abundantes recursos externos disponibles y los desequilibrios externo y fiscal no llegaron a presionar sobre la inflación interna. (Cuadro 2).

2. La crisis de los ochenta

Durante la década de los ochenta y los primeros años de los noventa, la economía ecuatoriana ha estado sometida a los efectos de una profunda crisis, de la cual aún no se recupera. Dicha crisis encuentra su origen en cuatro tipos de fenómenos a saber: a) el "boom" de aspiraciones sociales que marcó el retorno a la democracia en los años 1979-1981; b) la crisis internacional de principios de los ochenta; c) la caída del precio internacional del petróleo en 1986 y c) la destrucción del oleoducto transecuatoriano en 1987. Estos fenómenos y los sucesivos programas de ajuste adoptados para enfrentar los crecientes déficit de la Balanza de Pagos y de las cuentas del Sector Público No Financiero (SPNF) caracterizan el desenvolvimiento de la economía ecuatoriana en el último decenio.

A las fuertes presiones sociales derivadas del proceso de democratización se unieron intensas tensiones derivadas de fenómenos perversos en el campo internacional, como fueron la caída del precio internacional del petróleo, la elevación de las tasas internacionales de interés y el cierre de los créditos provenientes de la banca privada internacional. Todos estos factores afectaron negativamente a la capacidad para importar y elevaron el déficit del SPNF. En 1983 y 1987 dos catástrofes naturales se sumaron a las tendencias antes señaladas y agudizaron los déficit externo y público.

Atendiendo a las principales tendencias de los desequilibrios fiscal y externo, es posible dividir el período 1980-1992 en cinco subperíodos, 1980-1982, 1983-1985, 1986-1987, 1988-1990, y 1991-1992. En el presente capítulo se analizan los dos primeros subperíodos, en tanto que en el capítulo II se presentan los tres últimos.

a) 1980-1982: El inicio de la crisis

En 1979 el país retornó al régimen democrático, después de un período de siete años de dictaduras militares. El retorno a la democracia significó un "boom" de aspiraciones sociales que se tradujo en una fuerte presión sobre los niveles salariales. En 1980 los salarios mínimos se incrementaron en un 100%, hecho que impactó con fuerza en el gasto y en la situación financiera del sector público. Paralelamente las tasas internacionales de interés se elevaron considerablemente y actuaron sobre un elevado nivel de endeudamiento externo, incrementando así el gasto corriente del sector público. Finalmente, la crisis de la deuda externa mexicana significó el cierre de los flujos de crédito provenientes de la banca internacional privada, con lo que se

cerró una de las principales fuentes de recursos que habían servido para financiar los crecientes déficit fiscales que se venían produciendo desde fines de los setenta. La conjunción del aumento del gasto interno, del creciente peso del servicio de la deuda externa y del cierre de importantes fuentes de recursos externos se tradujo en déficit crecientes del SPNF, los mismos que en el bienio 1980-1981 alcanzaron en promedio al 3% del PIB. Otros factores como la disminución del precio internacional del petróleo y el conflicto bélico con Perú en 1981 fueron factores que coadyuvaron a desestabilizar la economía. Los elementos antes señalados impactaron también en el sector externo generándose crecientes déficit de la cuenta corriente de la Balanza de Pagos. En la esfera real el crecimiento se desaceleró, aunque se mantuvo en tasas relativamente altas, (3.3% promedio anual frente a un 9.7% promedio anual en el período 1971-1979). El mayor nivel de gasto, tanto público como privado, unido a problemas monetarios derivados de la guerra con el Perú estimularon presiones inflacionarias, las que se tradujeron en una aceleración moderada del ritmo de incremento de los precios, el mismo que no se expandió en todo su potencial gracias al fuerte incremento de las importaciones, sostenidas por el elevado nivel de la reserva monetaria internacional que se había acumulado en la década anterior. Entre 1978 y 1981 las importaciones pasaron desde 1 700 a más de 2 350 millones de dólares y la Reserva monetaria Internacional decreció en más de 650 millones de dólares sólo entre 1981 y 1982.

Hacia fines de 1981 la urgencia de un proceso de ajuste era evidente. En mayo de 1982 el Gobierno promulgó el Plan de Estabilización y Regulación Económica, orientado en lo fundamental a restablecer los equilibrios externo y fiscal. Las principales medidas de ajuste consistieron en: a) devaluación del tipo de cambio (la primera en más de diez años); b) incremento del precio interno de los combustibles (que había permanecido en el mismo nivel nominal desde fines de los años sesenta); c) disminución y racionalización del gasto público. Cabe señalar que el tipo de cambio y el precio interno de los combustibles se convierten desde entonces en los instrumentos centrales de las sucesivas políticas de ajuste que se aplican en el país.

b) *1983-1985: La primera experiencia de ajuste*

i) **Rasgos Generales.** En 1983 se produjo un aumento extraordinario de las precipitaciones —especialmente en el litoral ecuatoriano—, asociado al llamado "fenómeno del niño". La destrucción de cultivos y de infraestructura vial y agrícola provocada por este fenómeno se traduce en una caída del PIB y un fuerte crecimiento de la inflación en ese año. La disminución de las exportaciones de productos agrícolas y la necesidad de nuevas importaciones para hacer frente a la emergencia, unido a los requerimientos de gastos extraordinarios para la reconstrucción hacen peligrar el proceso de ajuste iniciado en 1982, por lo que el Gobierno intensifica las medidas adoptadas en el año anterior.

Cuadro 1
INDICADORES MACROECONOMICOS

CONCEPTOS	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
INDICADORES GLOBALES										
1. PIB GLOBAL (Tasa de Variación Anual)	6.3	14.4	25.3	6.4	5.6	9.2	6.5	6.6	5.3	4.9
2. PIB EXCLUIDO PETROLEO (Tasa de Variación Anual)	6.0	3.3	8.2	11.9	10.2	7.7	9.1	5.5	5.3	6.7
3. EXPORTACIONES										
Millones de Dólares	238	323	583	1 225	1 013	1 307	1 401	1 529	2 151	2 520
Porcentaje PIB	13.9	23.9	33.8	30.2	26.2	26.0	23.2	22.5	22.4	20.9
4. IMPORTACIONES										
Millones de Dólares	307	284	398	875	1006	1 048	1 361	1 704	2 097	2 242
Porcentaje PIB	30.7	26.0	21.9	29.6	32.7	29.0	32.0	31.1	29.5	31.1
5. REMUNERACIONES (Porcentaje PIB)	31.6	30.1	27.6	25.9	29.7	30.6	28.5	30.0	27.8	31.9
6. DEUDA EXTERNA										
Millones de Dólares	261	344	380	410	513	693	1 264	2 314	3 554	4 601
Porcentaje PIB	16.3	18.4	15.3	11.0	11.9	13.0	19.0	30.2	38.0	39.2
INDICADORES DE ESTABILIDAD										
1. CUENTA CORRIENTE										
BALANZA DE PAGOS										
Millones de Dólares	(156)	(78)	7	37	(220)	(7)	(342)	(701)	(625)	(642)
Porcentaje PIB	(9.7)	(4.2)	0.3	1.0	(5.1)	(0.1)	(5.1)	(9.2)	(6.7)	(5.5)
2. SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO (Porcentaje PIB)										
Atraso de Intereses										
Ahorro Corriente 1/	0.9	4.8	8.6	12.7	9.1	10.8	5.0	6.5	10.2	9.3
Déficit Primario 1/	(3.8)	(2.7)	3.6	3.7	(1.6)	(0.4)	(3.8)	(2.4)	2.0	(0.3)
Déficit Global 1/	(4.1)	(3.1)	3.0	3.4	(1.9)	(1.0)	(4.6)	(3.8)	0.2	(1.7)
3. INFLACION										
A Diciembre	6.3	5.7	17.7	22.3	10.9	13.1	12.4	10.7	10.1	10.9
Promedio Anual	9.5	7.5	12.1	22.7	14.3	10.2	12.9	13.1	10.1	11.9

1/ De acuerdo a Intereses Devengados. Excluye Amortizaciones de la Deuda
() Déficit con signo negativo.

Fuente: BANCO CENTRAL; Anuarios Estadísticos y Cuentas Nacionales.

Cuadro 2
SITUACION FINANCIERA DEL SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO CONSOLIDADO
(Porcentaje del PIB)

CONCEPTOS	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
1. Ingreso Total	17.5	20.9	24.4	28.0	26.1	27.6	23.7	25.3	27.7	28.2
1.1 Corrientes	17.2	20.7	24.1	27.0	25.7	27.3	23.2	24.9	27.0	27.0
No petrolero	16.1	18.6	18.4	15.6	15.0	15.2	14.6	15.7	15.2	14.6
Petrolero	0.8	1.9	5.5	10.9	9.1	7.8	6.3	6.6	7.7	10.2
Transferencias	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.0
Superávit operacional	0.4	0.1	0.3	0.6	1.6	4.3	2.3	2.5	3.9	2.2
1.2 De capital	0.2	0.1	0.2	1.0	0.3	0.3	0.5	0.4	0.7	1.2
2. Gasto total y concesión neta de préstamos	21.5	23.9	21.4	24.6	27.9	28.6	28.3	29.1	27.6	29.9
2.1 Gasto total	22.0	22.1	21.7	23.1	26.1	26.1	27.4	27.8	25.8	28.4
2.1.1 Corriente	16.3	15.9	15.5	14.3	16.7	16.5	18.2	18.5	16.7	17.6
Sueldos y salarios	10.4	10.0	8.3	7.7	9.2	9.2	8.0	8.3	7.6	9.6
Intereses	0.3	0.4	0.6	0.3	0.2	0.6	0.8	1.3	1.8	1.5
Internos	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	0.0	0.1
Externos	0.3	0.4	0.6	0.3	0.2	0.6	0.8	1.1	1.8	1.4
Otros Gastos Corrientes	5.6	5.5	6.6	6.3	7.2	6.7	9.4	8.8	7.3	6.6
2.1.2 De Capital	5.7	6.2	6.2	8.8	9.5	9.6	9.2	9.4	9.1	10.8
Formación de capital	5.4	6.0	5.8	7.9	9.4	9.4	8.9	9.2	8.9	10.5
Otros Gastos de Capital	0.3	0.2	0.4	0.9	0.1	0.2	0.2	0.1	0.2	0.3
2.2 Concesión neta de préstamos	(0.5)	1.8	(0.4)	1.5	1.8	2.5	1.0	1.3	1.7	1.5
3. Déficit (-) o superávit (+) de caja (1-2)1/	(4.1)	(3.1)	3.0	3.4	(1.9)	(1.0)	(4.6)	(3.8)	0.2	(1.7)
4. Financ. del def. (-) o dispo- sición del sup. (+) de caja	4.1	3.1	(3.0)	(3.4)	1.9	1.0	4.6	3.8	(0.2)	1.7
4.1 Financiamiento externo	(0.4)	1.9	0.4	0.4	2.0	3.6	3.6	6.4	2.8	3.2
4.2 Financiamiento interno neto	4.5	1.2	(3.4)	(3.8)	(0.1)	(2.6)	1.0	(2.6)	(3.0)	(1.4)

(-) Déficit con Signo Negativo

1/ De acuerdo a Intereses efectivamente pagados.

Fuente: BANCO CENTRAL; "Boletín de Estadísticas de Finanzas Públicas" N° 1, (síntesis para uso interno) 1992.

En 1984, una vez superado el exceso de precipitaciones, se recupera la actividad económica y la inflación se desacelera significativamente, al mismo tiempo que se nota la recuperación de los equilibrios externo y público. En agosto de ese año se produce el primer traspaso del Gobierno en el nuevo período democrático. Las nuevas autoridades responden a una tendencia de corte neoliberal en lo económico, y en ese sentido realizan ajustes a algunos instrumentos de la política económica, especialmente a la política cambiaria y a la de deuda externa. Pese a esto la orientación fundamental de la política de ajuste se mantiene, con lo que se rehacen los equilibrios de Balanza de Pagos y del Sector Público No Financiero, al mismo tiempo que se recupera la actividad económica y la inflación cede.

Como producto del proceso antes descrito, hacia mediados de 1985 la economía ecuatoriana mostraba claros signos de recuperación, con lo cual se transformaba en una de las primeras experiencias exitosas de ajuste frente a la crisis internacional, en el contexto de la región de América Latina y El Caribe. (Cuadros 3 y 4)

Cuadro 3
INDICADORES MACROECONOMICOS

CONCEPTOS	1980	1981	1982	1983	1984	1985
INDICADORES GLOBALES						
1. PIB GLOBAL (Tasa de Variación Anual)	4.9	3.9	1.2	(2.8)	4.2	4.3
2. PIB EXCLUIDO PETROLEO (Tasa de Var. Anual)	6.7	3.7	1.7	(6.0)	3.5	3.5
3. EXPORTACIONES						
Millones de Dólares	2 520	2 527	2 327	2 348	2 621	2 905
Porcentaje PIB	20.9	21.0	19.7	20.8	22.5	24.1
4. IMPORTACIONES						
Millones de Dólares	2 242	2 353	2 187	1 421	1 567	1 611
Porcentaje PIB	31.1	27.0	28.5	22.1	20.9	21.3
5. REMUNERACIONES (Porcentaje PIB)	31.9	30.2	28.9	24.2	22.1	20.9
6. DEUDA EXTERNA						
Millones de Dólares	4 601	5 868	6 633	7 381	7 596	8 111
Porcentaje PIB	39.2	42.1	49.7	66.4	66.0	68.2
INDICADORES DE ESTABILIDAD						
1. CUENTA CORRIENTE BALANZA DE PAGOS						
Millones de Dólares	(642)	(961)	(1 182)	(115)	(273)	76
Porcentaje PIB	(5.5)	(6.9)	(8.9)	(1.0)	(2.4)	0.6
2. SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO (Porcentaje PIB)						
Atraso de Intereses						
Ahorro Corriente 1/	9.3	6.1	7.5	7.9	9.5	11.8
Déficit Primario 1/	(0.3)	(1.4)	4.2	4.3	3.5	5.8
Déficit 1/	(1.7)	(3.9)	0.6	0.7	0.6	2.3
3. INFLACION						
A Diciembre	10.9	17.2	24.4	52.5	25.1	24.4
Promedio Anual	11.9	14.1	16.3	48.4	31.2	28.0

1/ De acuerdo a Intereses Devengados. Excluye Amortizaciones de Deuda

(-) Déficit con signo negativo.

Fue te: BANCO CENTRAL; Anuarios Estadísticos y Cuentas Nacionales.

Cuadro 4
SITUACION FINANCIERA DEL SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO CONSOLIDADO
(Porcentaje del PIB)

CONCEPTOS	1980	1981	1982	1983	1984	1985
1. Ingreso Total	28.2	26.4	28.0	26.8	26.6	29.3
1.1 Corrientes	27.0	25.0	27.2	25.9	26.1	28.6
No petrolero	14.6	13.9	13.1	12.3	12.5	12.5
Petroleros	10.2	9.3	10.7	11.4	10.3	14.3
Transferencias	0.0	0.1	0.1	0.0	0.1	0.0
Superávit operacional	2.2	1.7	3.3	2.2	3.3	1.8
1.2 De capital	1.2	1.4	0.8	0.9	0.5	0.6
2. Gasto total y concesión neta de préstamos	29.9	30.3	27.4	26.1	26.0	27.0
2.1 Gasto total	28.4	29.9	29.0	24.9	24.7	25.1
2.1.1 Corriente	17.6	18.9	19.8	18.0	16.7	16.9
Sueldos y salarios	9.6	10.1	10.0	9.1	8.4	7.8
Intereses	1.5	2.5	3.7	3.5	2.9	3.5
Internos	0.1	0.2	0.2	0.1	0.1	0.0
Externos	1.4	2.3	3.5	3.4	2.8	3.5
Otros Gastos Corrientes	6.6	6.2	6.1	5.3	5.3	5.6
2.1.2 De Capital	10.8	11.0	9.2	6.9	8.1	8.3
Formación de capital	10.5	10.9	9.1	6.7	7.8	8.0
Otros Gastos de Capital	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
2.2 Concesión neta de préstamos	1.5	0.4	(1.6)	1.2	1.2	1.8
3. Déficit (-) o superávit (+) de caja (1-2)	(1.7)	(3.9)	0.6	0.7	0.6	2.3
4. Financiamiento del déficit (-) o disposición del superávit (+) de caja	1.7	3.9	(0.6)	(0.7)	(0.6)	(2.3)
4.1 Financiamiento externo	3.2	3.1	1.2	(0.2)	(1.1)	(0.2)
4.2 Financiamiento interno neto	(1.4)	0.8	(1.8)	(0.6)	0.4	(2.1)

(-) Déficit con signo negativo

Fuente: BANCO CENTRAL; "Boletín de Estadísticas de Finanzas Públicas" N° 1, (síntesis para uso interno) 1992.

ii) **La política económica.** Los principales ámbitos de la política económica aplicada en el período fueron:

- **Política Cambiaria.** En el período se produjo una constante devaluación real del tipo de cambio a la vez que se utilizaron dos regímenes cambiarios. Entre marzo de 1983 y agosto de 1984 rigió un sistema de devaluaciones periódicas preanunciadas ("minidevaluaciones"). En septiembre de 1984 se pasó a un sistema de tipo de cambio fijo con incautación de divisas por parte del Banco Central y tres mercados cambiarios: el oficial para operaciones contables del Banco Central; el de intervención, administrado por el Banco Central y en el que se realizaban las transacciones del sector público y las de exportaciones e importaciones privadas; y el mercado libre reservado para operaciones financieras de servicios y de turismo. En la primera parte de este período las devaluaciones periódicas estuvieron acompañadas de regulaciones cuantitativas para la importación de bienes de capital y suntuarios, posteriormente, se eliminaron las prohibiciones salvo para automóviles.

- Precios Internos de Combustibles y servicios públicos. Los precios internos de los combustibles se elevaron periódicamente. En 1983 y 1984 las alzas fueron inferiores a la inflación promedio (disminución real) en tanto que en 1985 se produjo un incremento real. Para el período en su conjunto se dio una elevación del precio real de los derivados del petróleo. Además se incrementaron los precios de la energía, las comunicaciones y otros servicios públicos.
- Política Tributaria. Las principales reformas en este ámbito fueron la creación de impuestos al consumo selectivo (suntuario) y un incremento en la tasa del impuesto a las transacciones mercantiles que se elevó de 5 a 6% en 1983.
- Política de Gasto Público. Se adoptaron medidas de austeridad del gasto público, las que unidas a aquellas tomadas para incrementar los ingresos provocó un marcado alivio en las cuentas del Sector Público No Financiero.
- Política Monetaria. Se buscó estimular el ahorro, como parte del proceso de ajuste, para esto se elevaron y simplificaron las tasas de interés y se creó un nuevo instrumento financiero, las "pólizas de acumulación", con tasas de interés libres fijadas por el mercado. Dicho instrumento se convertiría, en poco tiempo, en el principal mecanismo de captación de ahorro financiero de estos últimos años.
- Política de deuda externa. La elevación de las tasas internacionales de interés y la devaluación del tipo de cambio incrementaron con fuerza los costos financieros del sector privado provenientes de sus pasivos con el exterior. A fin de evitar la quiebra de numerosas empresas, con su consecuente secuela de efectos sociales negativos, el Banco Central asumió parte importante de la deuda externa del sector privado, convirtiéndola en una obligación interna en moneda nacional con el instituto emisor. Esta operación, conocida como "sucretización" de la deuda, significó un importante subsidio para el sector privado, sobretodo después que se amplió en siete años el plazo original sin aumentar paralelamente la comisión de riesgo cambiario. Las pérdidas que esta operación significaron para el Banco Central fueron significativas, convirtiéndose en uno de los mecanismos que dio origen al llamado "déficit cuasifiscal" y a la consecuente inflexibilidad de la política monetaria.

II. EL PERIODO 1985-1991

1. La Economía en 1985

Hacia 1985 la economía ecuatoriana había logrado superar con éxito la primera experiencia de ajuste iniciada en 1982-1983. Las cuentas del sector público y del sector externo mostraban saldos con ligeros superávit, la inflación venía desacelerándose y en el sector real el PIB crecía a tasas superiores al 4%, mostrando una clara tendencia a la recuperación.

Pese a este panorama optimista la economía ecuatoriana mostraba aún serios problemas estructurales que estaban en la base de la profunda crisis en la que se sumirá poco después. Tales problemas pueden sintetizarse en:

- a.- La fuerte dependencia de los sectores externo y público de los ingresos provenientes del petróleo, los mismos que significaron más de un 66% del valor de las exportaciones de bienes y casi un 50% de los ingresos del sector público no financiero
- b.- El peso de la deuda externa y de su servicio. La deuda externa significaba un 68% del PIB (cuatro años de exportaciones) y sus intereses consumían casi un 30% de los ingresos por exportaciones. En el sector público no financiero, los intereses de la deuda externa significaron casi un 21% del gasto corriente.

Tales factores determinan una extremada rigidez de la política fiscal, la misma que —en caso de "shocks" externos— se ha visto casi ineludiblemente restringida a actuar sobre los ingresos petroleros (política cambiaria y de precios internos de combustibles) y sobre el nivel de pago de las obligaciones con el exterior (política de deuda externa) por el enorme peso que dichas variables y los instrumentos asociados a su manejo tienen en el equilibrio del sector público.

Desde el punto de vista de las finanzas públicas, la dependencia del petróleo y el peso de la deuda externa aumentan en la medida que se pasa a niveles más centralizados de gobierno, como se ve en el Cuadro 5. Tal situación reviste importancia, toda vez que es lícito suponer que las decisiones de política fiscal estén determinadas en mayor medida por la situación financiera del Gobierno Central o del Presupuesto del Estado, antes que por la del sector público global o del no financiero (si bien para un análisis y evaluación de impactos

y resultados de la política fiscal es correcto utilizar cifras más globales)

Cuadro 5
INGRESOS PETROLEROS E INTERESES POR NIVELES DE GOBIERNO
(1985)

CONCEPTOS	SPNF(1)	GOBGEN(2)	GOBCEN(3)	PGE(4)
INGRESOS PETROLEROS(5)	49.0	49.7	57.3	60.2
INTERESES(6)	20.9	21.6	26.2	30.0
INTERNOS	0.2	5.3	6.1	7.7
EXTERNOS	20.7	16.3	20.1	22.3

(1) Sector Público No Financiero

(2) Gobierno General

(3) Gobierno Central

(4) Presupuesto General del Estado

(5) Porcentaje de los Ingresos Totales

(6) Porcentaje de los Gastos Corrientes

Fuente: BANCO CENTRAL; Informativo Fiscal N° 1

2. 1986-1987. La crisis otra vez

a) Rasgos Generales

Dos fenómenos exógenos golpearon con inusitada fuerza a la economía ecuatoriana en estos años:

- i) la marcada disminución del precio internacional del petróleo en 1986; y,
- ii) el sismo del 5 de marzo de 1987, que destruyó el oleoducto transecuatoriano, por el que se transporta el petróleo desde los campos de producción en el Oriente amazónico hasta los puertos de embarque en el Océano Pacífico, lo que motivó la suspensión de las exportaciones de crudo por un lapso de alrededor de seis meses.

Ambos fenómenos disminuyeron fuertemente los ingresos de divisas y del sector público y —en el caso del terremoto— crearon necesidades extraordinarias que impulsaron un mayor gasto público. En estas condiciones los equilibrios externo y del sector público se afectaron seriamente y en buena medida se perdieron los logros alcanzados hasta 1985.

El crecimiento se desaceleró después de la recuperación del período anterior y la inflación volvió a reactivarse a partir de 1987.

i) La caída del precio internacional del petróleo. En un contexto internacional oscilante y de desacuerdos de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), el precio promedio de exportación del petróleo ecuatoriano bajó desde más de 26 dólares que se vendió en noviembre de 1985 a poco más de 8 dólares en julio de 1986. Durante todo 1986 el precio promedio se situó por debajo de los 13 dólares por barril.

Los efectos sobre el sector externo y fiscal fueron dramáticos: el valor de las exportaciones petroleras se redujo desde 1 927 millones de dólares en 1985 a 983 millones en 1986, esto es en más de 900 millones de dólares equivalente a más del 30% del valor de las exportaciones totales en 1985; los ingresos petroleros del Sector Público No Financiero disminuyeron desde un 14.3% del PIB en 1985 a un 7.5% en 1986, pasando de un 48.8 a un 30.1% del total de ingresos del SPNF entre 1985 y 1986. El saldo de la cuenta corriente de la Balanza de Pagos pasó de un superávit de 76 millones de dólares a un déficit de 585 millones equivalente a un 5.6% del PIB en tanto que el saldo del SPNF mostró un déficit equivalente al 3.0% del PIB en 1986 después de un superávit equivalente al 2.3% del PIB en 1985.

La combinación de los efectos sobre el sector público y el externo incidió, por las medidas tomadas, en una reducción del volumen de importaciones, en un estancamiento del gasto real en consumo de la administración pública y en un descenso en la inversión de las entidades partícipes de la renta petrolera, lo que se manifestó en una desaceleración de la formación bruta de capital fijo. Todo lo anterior bajó significativamente la tasa de expansión de la demanda interna y desestimuló el crecimiento, cuyo ritmo anual pasó de más de 4% que había alcanzado en 1984 y 1985 a 3.1% en 1986.

La caída del precio en 1986 no fue un fenómeno coyuntural. Si bien a partir de 1987 se mostró una recuperación con respecto a 1986, los precios han permanecido en torno a los 16 dólares por barril (con excepción de 1988 en que nuevamente cayó a los niveles de 1986 y de los meses del conflicto del Golfo Pérsico en 1990-1991 en que subió de manera extraordinaria). Esta importante merma en la magnitud de los recursos del país, y particularmente del sector público, ha estado en el centro de los problemas que ha debido enfrentar la política fiscal con posterioridad a 1986.

Cuadro 6
PRECIOS INTERNACIONALES DEL PETROLEO
(Dólares por Barril)

CONCEPTO	1980-1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Precio Promedio Anual	31.6	25.9	12.7	16.3	12.6	16.3	20.8	16.4

Fuente: CONADE

Cuadro 7
INDICADORES MACROECONOMICOS

CONCEPTOS	1985	1986	1987
INDICADORES GLOBALES			
1. PIB GLOBAL (Tasa de Variación Anual)	4.3	3.1	(6.0)
2. PIB EXCLUIDO PETROLEO (Tasa de Variación Anual)	3.5	3.3	2.3
3. EXPORTACIONES			
Millones de Dólares	2 905	2 186	2 021
Porcentaje PIB	24.1	25.4	22.7
4. IMPORTACIONES			
Millones de Dólares	1 611	1 643	2 054
Porcentaje PIB	21.3	20.6	24.1
5. REMUNERACIONES (Porcentaje PIB)	20.9	22.4	22.4
6. DEUDA EXTERNA			
Millones de Dólares	8 111	9 063	10 320
Porcentaje PIB	68.2	86.2	109.2
INDICADORES DE ESTABILIDAD			
1. CUENTA CORRIENTE BALANZA DE PAGOS			
Millones de Dólares	76	(585)	(1 124)
Porcentaje PIB	0.6	(5.6)	(11.9)
2. SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO (Porcentaje PIB)			3.1
Atraso de Intereses			5.0
Ahorro Corriente 1/	11.8	7.0	(1.9)
Déficit Primario 1/	5.8	0.2	(4.2)
Déficit Global 1/	2.3	(3.0)	
3. INFLACION			
A Diciembre	24.4	27.3	32.5
Promedio Anual	28.0	23.0	29.5

1/ De acuerdo a Intereses Devengados. Excluye Amortizaciones de la Deuda

(-) Déficit con signo negativo

Fuente: BANCO CENTRAL; Anuarios Estadísticos Y Cuentas Nacionales.

ii) Los sismos de 1987. En los primeros días de marzo de 1987 dos fuertes sismos sacudieron a una gran parte del territorio ecuatoriano, provocando graves daños, entre los cuales el de efectos económicos más serios fue la destrucción del oleoducto que transporta el crudo desde los campos de producción hasta los puertos de embarque. El valor total de los daños se estimó en unos 170 mil millones de sucres (unos 1 000 millones de dólares). Los principales efectos económicos y financieros fueron:

- la suspensión de la extracción de petróleo por algo más de dos meses y el bajo volumen producido por otros tres, lo que determinó la suspensión de las exportaciones de crudo y derivados por más de seis meses.

Además se produjeron pérdidas en la producción y exportación de derivados, importaciones extraordinarias de combustibles y gastos necesarios para la reconstrucción y rehabilitación del oleoducto transecuatoriano, de otras instalaciones dañadas de

los campos y para la construcción del tramo de conexión con el oleoducto colombiano.

Cuadro 8
SITUACION FINANCIERA DEL SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO CONSOLIDADO
(Porcentaje del PIB)

CONCEPTOS	1985	1986	1987
1. Ingreso Total	29.3	24.9	22.5
1.1 Corrientes	28.6	24.1	21.9
No petrolero	12.5	14.0	13.8
Petroleros	14.3	7.5	6.2
Transferencias	0.0	0.0	0.0
Superávit operacional	1.8	2.5	1.9
1.2 De capital	0.6	0.8	0.6
2. Gasto total y concesion neta de préstamos	27.0	27.9	26.7
2.1 Gasto total	25.1	26.4	26.3
2.1.1 Corriente	16.9	17.1	16.9
Sueldos y salarios	7.8	9.0	8.9
Intereses	3.5	3.2	2.3
Internos	0.0	0.1	0.1
Externos	3.5	3.0	2.2
Otros Gastos Corrientes	5.6	5.0	5.6
2.1.2 De Capital	8.3	9.3	9.5
Formación de capital	8.0	8.8	9.0
Otros Gastos de Capital	0.0	0.0	0.0
2.2 Concesion neta de préstamos	1.8	1.5	0.4
3. Déficit (-) o superávit (+) de caja (1-2)1/	2.3	(3.0)	(4.2)
4. Financiamiento del déficit (-) o disposición del superávit (+) de caja	(2.3)	3.0	4.2
4.1 Financiamiento externo	(0.2)	2.7	2.3
4.2 Financiamiento interno neto	(2.1)	0.3	1.9

1/ En base a intereses efectivamente pagados

(-) Déficit con signo negativo

Fuente: BANCO CENTRAL; "Boletín de Estadísticas de Finanzas Públicas" N° 1, (síntesis para uso interno) 1992.

- los efectos en las finanzas públicas, derivados en su mayor parte de la disminución de los ingresos provenientes de la exportación de petróleo, a lo cual se agregaron mayores gastos para enfrentar la rehabilitación y reconstrucción de los sectores y zonas damnificadas.

Estos efectos se estimaron en unos 106 mil millones de sucres (unos 620 millones de dólares).

- los efectos en la balanza de pagos, derivados de la situación del sector petrolero y de otras actividades y daños, que indujeron a importaciones y gastos de divisas necesarios para las reparaciones y proyectos nuevos que se implementaron. El conjunto de estos efectos se estimó en cerca de mil millones de dólares.

- la contracción de la actividad económica, expresada en la caída del PIB de este año, originada fundamentalmente por la disminución de la producción petrolera. Esta última determinó una reducción en el valor agregado generado en dicho sector de más del 50%, lo cual contribuyó, a su vez, a que el PIB global de ese año disminuyera en 6.0%.

Cuadro 9
INDICADORES MACROECONOMICOS

CONCEPTOS	1988	1989	1990(p)	1991(p)
INDICADORES GLOBALES				
1. PIB GLOBAL (Tasa de Variación Anual)	10.5	0.3	2.3	4.4
2. PIB EXCLUIDO PETROLEO (Tasa de Variación Anual)	2.8	1.8	2.6	4.3
3. EXPORTACIONES				
Millones de Dólares	2 202	2 354	2 714	2 851
Porcentaje PIB	26.9	26.4	27.2	28.8
4. IMPORTACIONES				
Millones de Dólares	1 583	1 693	1 711	2 207
Porcentaje PIB	20.6	21.6	21.2	23.7
5. REMUNERACIONES (Porcentaje PIB)	18.2	15.2	13.5	12.3
6. DEUDA EXTERNA				
Millones de Dólares	10 581	11 322	11 856	12 271
Porcentaje PIB	115.9	116.6	112.6	108.5
INDICADORES DE ESTABILIDAD				
1. CUENTA CORRIENTE BALANZA DE PAGOS				
Millones de Dólares	(536)	(514)	(166)	(467)
Porcentaje PIB	(5.9)	(5.3)	(1.6)	(4.1)
2. SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO (Porcentaje PIB)				
Atraso de Intereses	3.3	3.0	2.0	3.1
Ahorro Corriente 1/	4.9	8.4	7.4	5.3
Déficit Primario 1/	1.3	4.7	5.8	2.4
Déficit Global 1/	(4.7)	(1.8)	(0.6)	(3.9)
3. INFLACION				
A Diciembre	85.7	54.2	49.5	49.0
Promedio Anual	58.2	75.6	48.5	48.7

1/ De acuerdo a Intereses Devengados. Excluye Amortizaciones de la Deuda.

(p): Cifras Provisionales

(-) Déficit con signo negativo

Fuente: BANCO CENTRAL; Anuarios Estadísticos y Cuentas Nacionales.

a) La política económica

Los efectos de la disminución del precio internacional del petróleo y de los sismos de 1987 determinaron que —después de haber superado con éxito relativo los problemas del ajuste en la primera mitad de los ochenta— la economía ecuatoriana se sumiera nuevamente en una profunda crisis, tal vez más grave que la primera. El déficit primario del SPNF (Déficit sin considerar los intereses) se elevó considerablemente, al punto que se suspendió parcialmente el pago de

los intereses de la deuda externa (aproximadamente en unos 300 millones de dólares).

En este contexto, las autoridades adoptan un conjunto de medidas destinadas a enfrentar los déficit externo y público. Nuevamente el tipo de cambio y el precio interno de los derivados del petróleo jugaron el papel protagónico entre los instrumentos utilizados.

Cuadro 10
SITUACION FINANCIERA DEL SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO CONSOLIDADO
(Porcentaje del PIB)

CONCEPTOS	1988	1989	1990(p)	1991(p)
1. Ingreso Total	21.9	24.8	23.7	22.1
1.1 Corrientes	21.3	24.1	23.1	21.8
No petrolero	13.3	13.1	12.0	11.9
Petroleros	6.6	9.0	10.0	8.8
Transferencias	0.0	0.0	0.0	0.0
Superávit operacional	1.4	2.0	1.0	1.2
1.2 De capital	0.7	0.7	0.6	0.3
2. Gasto total y concesión neta de préstamos	23.4	23.6	22.3	22.9
2.1 Gasto total	23.1	23.2	22.0	22.8
2.1.1 Corriente	16.3	15.7	15.6	16.5
Sueldos y salarios	8.0	7.3	6.4	7.4
Intereses	2.7	3.5	4.4	3.2
Internos	0.1	0.1	0.1	0.3
Externos	2.6	3.4	4.3	2.9
Otros Gastos Corrientes	5.6	4.9	4.8	5.9
2.1.2 De Capital	6.7	7.5	6.4	6.3
Formación de capital	6.6	7.4	6.2	6.3
Otros Gastos de Capital	0.0	0.0	0.0	0.0
2.2 Concesión neta de préstamos	0.3	0.4	0.3	0.1
3. Déficit (-) o superávit (+) de caja (1-2)1/	(1.4)	1.2	1.4	(0.8)
4. Financiamiento del déficit (-) o disposición del superávit (+) de caja	1.4	(1.2)	(1.4)	0.8
4.1 Financiamiento externo	1.3	0.9	(0.4)	0.6
4.2 Financiamiento interno neto	0.1	(2.0)	(1.0)	0.2

1/ De acuerdo a intereses efectivamente pagados

(p): Datos Provisionales

(-) Déficit con signo negativo

Fuente: BANCO CENTRAL; "Boletín de Estadísticas de Finanzas Públicas" N° 1, (síntesis para uso interno) 1992.

Los ámbitos centrales de la política económica fueron:

- i) Política Cambiaria. En el período se dieron importantes modificaciones en el régimen cambiario. A partir de agosto de 1986 se adoptó un sistema mixto de flotación y desincautación de divisas. Se operó a través de tres mercados cambiarios: el de intervención administrado por el Banco Central en el que se atendían todas las transacciones del sector público; el de mercado libre,

operado por las instituciones bancarias y financieras privadas, en el cual se liquidaban, al tipo de cambio fijado en ese mercado, todas las transacciones del sector privado. Se mantuvo el mercado oficial para operaciones contables del Banco Central. En el período continuó la devaluación real del tipo de cambio.

- ii) Precios Internos de Combustibles y Servicios Públicos. Se elevaron los precios internos de los combustibles aunque en una magnitud inferior a la inflación. Se continuó con un ajuste mensual de los precios de la energía a una tasa del 3% mensual.
- iii) Política Tributaria. En este ámbito lo más relevante fue el nuevo incremento de la tasa del impuesto a las transacciones mercantiles de un 6 a un 10%.

2. 1988-1991. El ajuste otra vez

La política antes mencionada continuó durante buena parte de 1988. En agosto de 1988 se produce el cambio de gobierno, siendo electo Rodrigo Borja Cevallos de la Izquierda Democrática de tendencia social democrata. El nuevo gobierno privilegia el consenso social y en lo económico un proceso de cambios graduales hacia una economía más moderna.

a) *Rasgos Generales*

Desde el punto de vista de la política económica y de los equilibrios fiscales y externos pueden distinguirse dos subperíodos.

El período comprendido entre agosto de 1988 y 1990, que corresponde a la primera parte del nuevo Gobierno, el cual identifica a la estabilidad como su objetivo central.¹ Se define una política de ajuste y se la pone en práctica de manera sistemática con lo que se logra una marcada mejoría de los desequilibrios externo y fiscal. En 1990, a raíz del conflicto del Golfo Pérsico, se eleva de manera extraordinaria el precio internacional del petróleo, lo que contribuyó a acentuar la mejoría en los indicadores de estabilidad.

Los mayores recursos provenientes del alza del precio del crudo se canalizaron a un Fondo de Estabilización, con lo que se impidió un efecto desestabilizador de estos ingresos incrementados.

La actividad económica se desaceleró con fuerza en 1989 como consecuencia de la disminución del gasto público y privado originado en el efecto del "shock" inicial del ajuste sobre la demanda interna. En 1990 el nivel de actividad económica se acelera moderadamente sin llegar a ser positivo en términos per cápita. Tal comportamiento fue inducido fundamentalmente por un aumento de las exportaciones no petroleras, especialmente las de banano y camarón que respondieron positivamente a buenas condiciones de los mercados internacionales y

a la mayor rentabilidad que se derivaba de la política cambiaria, en tanto que la demanda interna continuaba deprimida.

La inflación por su lado, después de elevarse con fuerza como consecuencia del ajuste inicial de factores de costo se desacelera constantemente hasta el primer trimestre de 1990, inducida por la disminución del gasto público y la menor liquidez que entregó la política monetaria.

El segundo período se inicia en 1991 y abarca hasta agosto de 1992. En él se produce una relajación en la aplicación de la política de ajuste, lo que conlleva a un claro deterioro de los equilibrios macroeconómicos alcanzados en 1990, especialmente en lo que dice relación con el sector público. Dos son los elementos fundamentales que permiten explicar esta evolución:

- i) la caída del precio internacional del petróleo, como consecuencia de la finalización del conflicto del Golfo, que provoca una disminución de los ingresos por exportaciones de crudo y derivados;
- ii) un recrudecimiento de tensiones sociales y políticas, originadas en mayores demandas de organizaciones sindicales y de indígenas, que presionan sobre el gasto público. El Gobierno en los dos últimos años de su mandato y próximo a la nueva campaña electoral no tiene la fuerza política suficiente para enfrentar estas demandas, con lo que la situación financiera del sector público se deteriora significativamente.

Durante 1991 y la primera parte de 1992 se produjo un rezago cambiario y una reducción de los niveles arancelarios, lo que unido a las expectativas creadas en los grupos empresariales por el proceso de integración andina se tradujo en un fuerte crecimiento de la demanda de importaciones, especialmente de bienes de capital y materias primas las mismas que alcanzaron su mayor nivel desde 1981. Este "recalentamiento" general de la economía se expresó en una elevada tasa de crecimiento que alcanzó a un 4.4% anual, (los sectores no petroleros crecieron en un 4.3%, la tasa más elevada desde 1980) y en un deterioro de los equilibrios externo y fiscal.

La inflación se mostró resistente a bajar, pese a la disminución de los precios reales de la divisa y de los combustibles en 1991 y 1992, cobrando fuerza un componente inercial que habría estado fundamentado en la política de alzas graduales de los factores de costo. El ritmo de variación de los precios se estancó en un nivel del orden del 50% anual, con tendencia a incrementarse en el cuatrimestre mayo-agosto de 1992.

b) *La Política de Ajuste*

Los principales instrumentos de la política de ajuste seguida fueron:

- i) Política Cambiaria. En agosto de 1988 se modificó el régimen cambiario de desincautación de divisas que venía siendo aplicado desde agosto de 1986, retornándose al sistema de incautación de divisas con tres mercados cambiarios: libre, de intervención y oficial. El Gobierno, a través del Banco Central, incauta nuevamente las divisas provenientes de las exportaciones privadas y establece que el 90% de las mismas se destinen a satisfacer la demanda para importaciones privadas a través de un sistema de asignación denominado "ronda de divisas" y que el 10% restante sirva para apoyar la recuperación de la Reserva Monetaria Internacional. El tipo de cambio se fija a través de un sistema de devaluaciones semanales ("minidevaluaciones"), mecanismo a través del cual se expresa la política de ajustes graduales adoptada por el gobierno. El tipo de cambio real se elevó en 1989 y disminuyó en 1990, 1991 y 1992 aunque continuó siendo mayor que en agosto de 1989.
- ii) Precios Internos de Combustibles y Servicios Públicos. Se ha elevado periódicamente el precio interno de los combustibles y de los servicios públicos. En 1989 y 1990 el índice de real de precios internos de los combustibles se elevó, en tanto que en 1991 y 1992 disminuyó.
- iii) Política Monetaria. Se ha seguido una política monetaria restrictiva, especialmente en lo que se refiere a crédito del Banco Central al Sector Público tendiente a controlar presiones de demanda.

Tal orientación de la política actuó especialmente en 1989 y 1990 en tanto que a partir de 1991 se empezaron a presentar problemas para manejar la emisión originados en una creciente monetización de origen externo (producto del aumento de la Reserva Monetaria Internacional) y en el llamado déficit "cuasi-fiscal" (pérdidas del Banco Central).

El medio circulante tendió a crecer por debajo de la inflación, lo que impidió que se exacerbaran las presiones inflacionarias derivadas del ajuste de los factores de costo.

Al tenor de esta política, las tasas de interés han tendido a elevarse en términos reales, pasando de niveles negativos a positivos.

- iv) Política Salarial. La política salarial ha tendido a reajustar los salarios por debajo de la inflación, convirtiéndose este

elemento en el único factor de costo que ha disminuido su valor en términos reales. La política salarial fue utilizada como un "ancla" para impedir mayores niveles de inflación frente al incremento de los otros factores de costo (tipo de cambio, precios internos de combustibles, tasas de interés).

- v) Política de Deuda Externa. Desde un inicio el gobierno trató de conseguir un acuerdo global de renegociación de la deuda externa con los acreedores, especialmente con la banca privada internacional. Tales esfuerzos no fueron exitosos, frente a lo cual el gobierno decidió —hasta conseguir un acuerdo— pagar sólo el 30 por ciento de los intereses devengados por la deuda con la banca privada internacional y postergar el pago del resto de los intereses y de las amortizaciones. Con el resto de acreedores se ha cumplido normalmente. Dada la elevada ponderación de los intereses devengados por la deuda externa con la banca privada en el gasto público (del orden del 30% del gasto corriente incluido intereses atrasados para el SPNF) la medida significó un alivio importante para las finanzas públicas

c) *La Política de Reformas Estructurales*

Paralelamente a la política de ajuste se empezaron a ejecutar una serie de reformas estructurales emprendidas con el fin de aumentar la eficiencia y el grado de competitividad de la estructura económica. La decisión de que el país participe plenamente en la Zona Andina de Libre Comercio a partir de julio de 1992, en la Unión Aduanera Andina desde 1995 y más tarde en el Mercado Común Latinoamericano, profundizó y aceleró estas reformas, que se resumen a continuación:

- i) Reforma Tributaria. Iniciada en 1989, cuyos objetivos fueron crear nuevas condiciones de tributación, que racionalizaran el sistema existente a la fecha y promover sobre nuevas bases fiscales la producción nacional (Ver Capítulo IV de este documento).
- ii) Reforma Arancelaria. Se aprobó como parte del cambio en la política comercial ecuatoriana, para producir una reorientación del modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones y en la protección del mercado interno. Se redujeron los aranceles desde un techo de 290 por ciento a uno de 20 por ciento, con excepción de automóviles que mantienen un arancel del 40 por ciento. Paralelamente se eliminaron los recargos cambiarios y arancelarios junto con todos los obstáculos para arancelarios existentes. Su objetivo central fue el de eliminar el carácter sobreproteccionista del sistema anterior. Actualmente está en discusión el Arancel Externo Común, el que debe ser aprobado por todos los países miembros del Acuerdo de Cartagena para dar paso a la conformación de la Zona de Libre Comercio (Ver Capítulo IV de este documento).

- iii) Reforma de la Política Minera. Se reformó la legislación vigente, con el propósito de facilitar la explotación y la inversión externa en el sector.
- iv) Reforma de la Política Industrial. Se eliminaron gradualmente los beneficios fiscales definidos en las leyes de fomento de la manufactura, manteniéndose un 30% de exenciones tributarias para inversiones destinadas a la exportación, y a fin de generar un mejor clima de competencia y participación en el mercado. Con el ánimo de no perder posibilidades de ocupación de mano de obra nacional se pusieron en vigencia las leyes de contratación a tiempo parcial, de maquila y de zonas francas. La aplicación de estas normas brindará capacidad de expansión a ciertas actividades productivas, especialmente industriales.
- v) Reforma Laboral. Se reformó el Código del Trabajo, en lo que tiene que ver con la estabilidad laboral, las formas de contratación, la huelga y la sindicalización, a fin de asegurar la competitividad de la industria nacional, tratando de igualarla en esta materia con las condiciones vigentes en el resto de países de la Región Andina.
- vi) Reforma de la Política de Exportaciones. Se promulgó una ley orientada a facilitar las exportaciones, y cuyo antecedente más inmediato lo constituyen una serie de acuerdos que han flexibilizado enormemente los requisitos para la concesión de patentes de exportación. Esta ley hará posible que se reduzcan al mínimo indispensable los documentos necesarios para exportar.
- vii) Reforma del Sistema Financiero Público, a través de la reformulación de la ley de Régimen Monetario. Reforma y reglamenta el papel del Banco Central y de la Banca de Desarrollo. Concreta las funciones específicas del Banco Central a ser Instituto Emisor y organismo de formulación y ejecución de la política monetaria y crediticia, al mismo tiempo que traspasa el resto de funciones (particularmente las crediticias) al sector privado y/o a la banca de desarrollo, racionalizando el funcionamiento de esta última.

Se encuentra asimismo muy avanzada la Reforma Financiera, destinada a agilizar y simplificar los procedimientos para la formación de capital propio de las empresas, el tratamiento del capital extranjero y el acceso al crédito.

III. POLITICA FISCAL Y ESTABILIDAD MACROECONOMICA

1. La política fiscal y la estabilidad macroeconómica

En el período de análisis se detectan tres subperíodos, correspondientes con la evolución de los agregados económicos y de la política económica. Dichos subperíodos son: Enero 1985-Agosto 1988, Septiembre 1988-Diciembre 1990 y Enero 1991-Agosto 1992.

- a) *Enero 1985-Agosto 1988.* Lo característico de este subperíodo son los dos fuertes impactos de naturaleza exógena, (caída de precios internacionales del petróleo en 1986 y destrucción del oleoducto en 1987) que producen déficit extraordinarios en las cuentas del sector público y en la Balanza de Pagos. El Gobierno de la época se encuentra en los dos años finales de su gestión, enfrentado a muy fuertes tensiones sociales y políticas, originadas en buena medida en la misma crisis² lo que le impide contar con el consenso político y la decisión requeridas para instrumentar una política de ajuste con la intensidad que se hubiese requerido, en consideración a la enorme disminución de recursos externos.

Por el contrario, los gastos extraordinarios que demandan la reconstrucción de los daños ocasionados por el sismo y la inestabilidad social y política antes señalada hace que los gastos del sector público como porcentaje del PIB se incrementen. El déficit (calculado de acuerdo a los intereses devengados por la deuda externa) alcanza su máximo nivel histórico en 1987 y el déficit primario se hace negativo, obligando a las autoridades a suspender el pago del servicio de la deuda externa.

Dadas las dificultades que paralelamente vive el sector externo se recurre al crédito interno, en particular el proveniente del Banco Central, para financiar los déficit con lo que se crea una fuerte presión sobre los agregados monetarios y sobre la estabilidad general de la economía con lo que la inflación se acelera rápidamente.

La política fiscal tiene un claro corte expansivo, especialmente en 1987 y la primera parte de 1988, y desde este punto de vista impide que la actividad económica se reduzca con la intensidad a que inducía la enorme disminución de recursos externos.

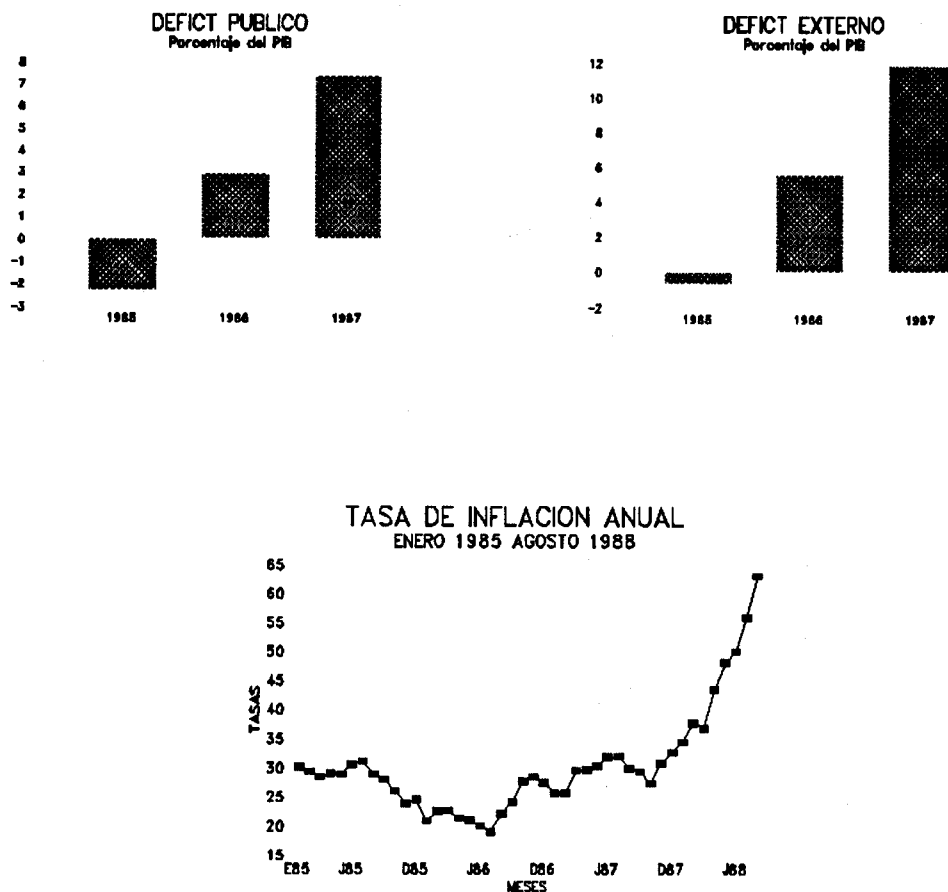
- b) *Septiembre 1988-Diciembre 1990.* Este segundo subperíodo corresponde a la primera parte del Gobierno social demócrata (Agosto 1988-Agosto 1992). Su tónica central está determinada por el objetivo de recuperar los equilibrios macroeconómicos tan gravemente afectados por el impacto externo. Es así como a partir de septiembre de 1988 se empieza a aplicar un programa de ajuste basado en tres pilares fundamentales:
- i. Política de aumento de ingresos. Centrada en la política cambiaria, la de precios internos de los combustibles y de servicios públicos.
 - ii. Política de disminución de gastos. Se siguió una política de control y disminución del gasto público. El gasto corriente se lo manejó en base a una política de salarios del sector público que significó reajustes por debajo de la inflación y por debajo de los reajustes otorgados al sector privado, como un mecanismo para desincentivar el empleo público. Para el gasto de capital se realizó una estricta priorización de los proyectos de inversión dándose preferencia a la finalización de proyectos en marcha. La creación del Fondo de Estabilización, para los ingresos provenientes de precios extraordinarios del petróleo puede ubicarse también entre uno de los mecanismos de control del gasto público.
 - iii. Política de Deuda Externa. Dado el nivel a que llegó el déficit primario en 1987 (-1.9% del PIB) y el significativo peso de los intereses de la deuda externa —que significaron un 5.3% del PIB y más de un 30% del gasto corriente del sector público no financiero en 1987-1988— el Gobierno inició gestiones para renegociar la deuda externa con la banca privada. Dichas gestiones se estancaron a poco camino y el gobierno tomó la decisión de pagar sólo el 30% de los intereses devengados por la deuda con la banca privada internacional, suspendiéndose el pago de la totalidad de la amortización y del 70% de los intereses hasta lograr un acuerdo de renegociación.³ A diciembre de 1991 se habían acumulado atrasos (de capital e intereses) por más de 3 500 millones de dólares.

La política de ajuste se tradujo en una clara mejoría de los equilibrios del SPNF y de la Balanza de Pagos. Esta política tuvo dos tipos de efectos sobre la estabilidad macroeconómica:

- Un efecto positivo, en la medida que aumentó el ahorro del SPNF y que disminuyó la presión sobre el crédito de Banco Central y por ende sobre la emisión, hubo congruencia entre la política monetaria y la política fiscal las que actuaron en el mismo sentido sobre la liquidez del sistema y el nivel de demanda agregada. La inflación —después de acelerarse a fines de 1988 y principios de 1989 como consecuencia del "shock" inicial del ajuste— se desaceleró progresivamente hasta el primer trimestre de 1990. El sector externo se vio también beneficiado como consecuen-

cia del efecto del mayor tipo de cambio y del menor nivel de demanda interna sobre las importaciones, y sobre la rentabilidad de las exportaciones no petroleras.

Gráfico 1
INDICADORES DE ESTABILIDAD
(1985-1987)



Nota: El Déficit Público corresponde al Déficit Corriente, de acuerdo a intereses devengados, y se expresa con cifras positivas. Cifras negativas indican superávit.

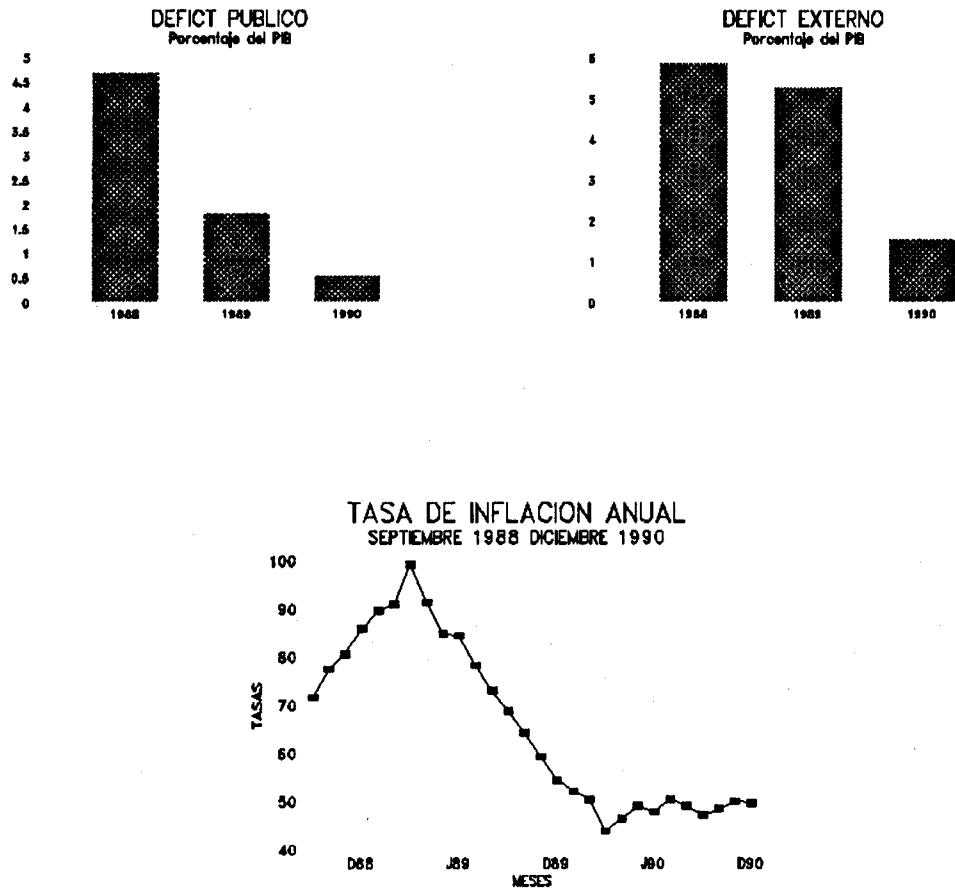
Fuente: BANCO CENTRAL e INEC.

- Un efecto negativo sobre el nivel de costos del aparato productivo, fueron los reajustes de los factores de costo, lo que generó importantes presiones sobre los precios.

Desde un punto de vista teórico, si los ajustes de estos factores de costo se dan de una sola vez (política de "shock"), el equilibrio se lograría a un mayor nivel de precios y el ritmo de variación de los mismos debería disminuir una vez alcanzado el equilibrio. En el programa de ajuste instrumentado a partir de 1988 se dio un papel central al llamado "enfoque gradualista" que, como alternativa al "shock", propugna una serie de reajustes graduales y de poca intensidad en los factores de costo. Esto permitiría un ajuste también gradual de las variables económicas y sobre todo de los grupos sociales más vulnerables a las nuevas condiciones económicas. La filosofía detrás de este enfoque se fundamenta en la mayor flexibilidad del esquema para ir logrando el "ajuste dentro del ajuste" y en su mayor capacidad para reducir los efectos concentradores del ingreso y desestabilizadores de la democracia que han acompañado tradicionalmente a las experiencias de "shock" en América Latina. El esquema gradualista se tradujo, esencialmente, en un ajuste periódico y pre-anunciado del tipo de cambio y del precio interno de los combustibles y de las tarifas eléctricas. La aplicación persistente de este enfoque condujo, sin embargo, a mantener e incrementar las expectativas inflacionarias en los agentes económicos lo que alimentó un componente inercial de la inflación que empezó a tomar un peso cada vez mayor. Este fenómeno se tradujo en un estancamiento de la inflación en un nivel del orden del 50% anual a partir del segundo trimestre de 1990, pese a que el ajuste efectivo de los factores de costo conducía a un ritmo menor de incremento de los precios. Desde esta perspectiva la política de ajuste aplicada habría contenido elementos desestabilizadores los que se habrían exacerbado a partir de 1991, estancando la inflación en un nivel relativamente alto, y convirtiéndose el elemento inflacionario en uno de los principales problemas de la economía ecuatoriana.

- c) *Enero 1991-Agosto 1992.* El tercer subperíodo, 1991-1992, está caracterizado por un nuevo empeoramiento de los equilibrios de sector público y de la Balanza de Pagos, especialmente del primero. La disminución del precio internacional del petróleo, como consecuencia de la finalización del conflicto del Golfo Pérsico determinó una nueva disminución de los ingresos petroleros del SPNF. A esto se unió una mayor indisciplina fiscal, asociada a un mayor nivel del conflicto social y a la proximidad del término del período gubernamental y del proceso de nuevas elecciones.

Gráfico 2
INDICADORES DE ESTABILIDAD
(1988 1990)



Nota: El Déficit Público corresponde al Déficit Corriente, de acuerdo a intereses devengados, y se expresa con cifras positivas. Cifras negativas indican superávit.

Fuente: BANCO CENTRAL e INEC.

Ya en 1990 se empieza a notar un incremento de las tensiones sociales y políticas, lo que se expresa en una escalada de conflictos sociales localizados, en demanda de mayores remuneraciones y en general de mejores condiciones económicas. El origen de estas demandas se encuentra en el persistente deterioro del poder adquisitivo de las remuneraciones y en las altas tasas de desempleo así como en la disminución de los gastos sociales del sector público, factores que surgen como consecuencia de las

características del esquema de ajuste aplicado que, entre otros factores utilizó como una "ancla" del ritmo inflacionario al costo de la mano de obra. El levantamiento indígena de 1990 fue sin duda el detonante que marcó el inicio de esta nueva etapa del conflicto social.

En estas condiciones el Gobierno, en la última fase de su mandato y con las expectativas de un proceso electoral en ciernes, no tuvo la fuerza política para resistir a este "boom" de demandas con la intensidad que se hubiese requerido a fin de no deteriorar el equilibrio fiscal. Es así como en 1991 se produce un aumento importante de las remuneraciones y de los otros gastos corrientes (excluido intereses) del SPNF como porcentaje del PIB, lo que unido a la caída del ingreso petrolero genera un aumento importante en el déficit del sector. Las cuentas anuales del SPNF no reflejan plenamente la presión que la política fiscal ejerció sobre los agregados monetarios, por el fuerte nivel de atrasos en pagos internos en que se incurrió en los dos últimos meses del año, a fin de cumplir acuerdos contraídos con el FMI.⁴ En el resto del año la política fiscal generó rigideces para la acción de una política monetaria antiinflacionaria y estuvo en el centro de las presiones desestabilizadoras que vivió la economía.

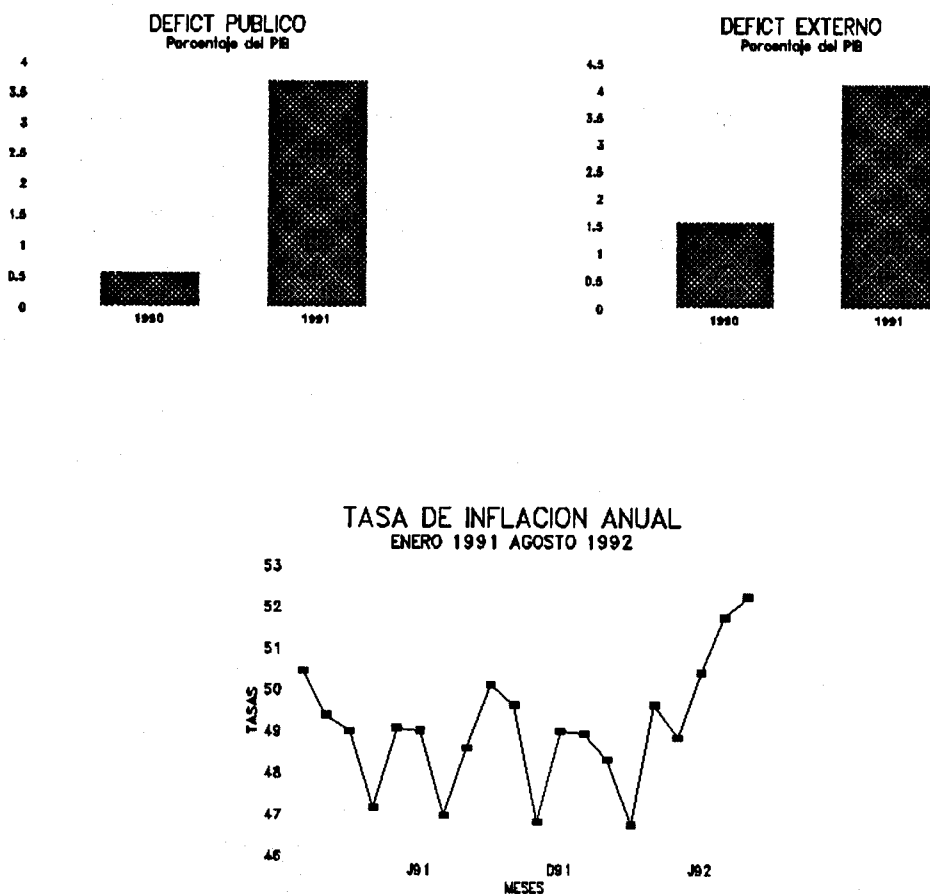
En los primeros meses de 1992, volvió a caer el precio internacional del petróleo, y la contienda electoral por la presidencia de la República hizo aún más difícil aplicar medidas tendientes a reducir el gasto público con lo que la situación financiera del sector público se agravó aún más. El nuevo Gobierno que asumió el 10 de agosto ha entregado cifras parciales que señalan un déficit del orden del 6% del PIB para el SPNF (Ver Anexo al fin de este documento). En estas condiciones la política fiscal se convirtió en un elemento desestabilizador, que unido a la inercia que había ganado el proceso inflacionario provocó una aceleración del ritmo de variación de los precios, el que terminó en un 52.3% anual en agosto y con tendencia a aumentar.

¿ La política fiscal tuvo un efecto expansivo o contractivo?

De lo expuesto anteriormente se desprende que la política fiscal ha tenido tanto un carácter expansivo o contractivo de acuerdo a los períodos identificados. En 1986-1987 y 1991-1992 la política fiscal tendió a ser expansiva y de hecho fue el elemento que impidió que la enorme disminución de recursos se tradujera en una mayor desaceleración de los sectores no petroleros en el primer subperíodo y que en buena medida indujo el "recalentamiento" de la economía en el segundo subperíodo señalado, provocando en ambos casos tendencias desestabilizadoras por las presiones ejercidas sobre las variables monetarias y a través de ellas sobre los precios. En el período 1988-1990, en cambio se produce una persistente disminución del gasto público y el

uso del superávit es congruente con la política de restricción de la liquidez en la economía por lo que la acción de la política fiscal puede calificarse de contractiva, acorde y congruente con la política de ajuste.

Gráfico 3
INDICADORES DE ESTABILIDAD
(1991 1992)



Nota: El Déficit Público corresponde al Déficit Corriente, de acuerdo a intereses devengados, y se expresa con cifras positivas. Cifras negativas indican superávit.

Fuente: BANCO CENTRAL e INEC.

2. El déficit cuasifiscal y la estabilidad macroeconómica

Si bien de acuerdo a una concepción clásica de la política fiscal ésta se refiere al manejo de las cuentas del sector público no financiero, el análisis estaría incompleto sin una referencia a la incidencia del Banco Central en el déficit del sector público global. De acuerdo al enfoque tradicional del análisis macroeconómico la única forma en que el Banco Central puede inducir un desequilibrio macroeconómico es a través del manejo de la política monetaria. Sin embargo el Banco Central no es conceptualmente diferente del resto de las entidades públicas, con una salvedad importante: puede financiar su propio déficit acudiendo al mecanismo de la emisión. A lo largo del tiempo en Ecuador, al igual que en otros países latinoamericanos, varias funciones relativas a los gastos públicos han pasado desde el sector público no financiero al Banco Central, factor que ha incidido sobre la emisión y por ende sobre los equilibrios y la estabilidad macroeconómica, particularmente sobre la inflación. Es en este sentido que al déficit del Banco Central se lo denomina "déficit cuasifiscal".

En el déficit cuasifiscal del Banco Central del Ecuador han predominado cuatro características básicas de sus cuentas, que obedecen en parte a políticas seguidas con anterioridad y a la situación de crisis por la que ha atravesado la economía del país. Dichas características son:

- a) En primer lugar el Banco Central ha actuado durante largo tiempo como un intermediario financiero más, (siendo de hecho el más importante) canalizando créditos al resto del sector público y al sector privado. Sin embargo, las tasas de interés que ha cobrado han sido muy inferiores a las vigentes en el mercado y durante mucho tiempo no se ajustaron acorde con la inflación y con el movimiento de las tasas reales de interés. En este sentido el Banco Central, a través de sus operaciones de crédito, subsidió de manera importante al resto de los agentes económicos.
- b) El segundo punto tiene que ver con el traspaso hacia el Banco Central de parte de las obligaciones externas del sector privado, sin una contrapartida plena en lo que dice referencia a los activos. Así ocurrió con la llamada "sucretización" de la deuda externa en 1984, año que se ofreció al sector privado nacional la oportunidad de convertir sus obligaciones externas en obligaciones internas, facilitando el Banco Central el crédito para la operación. Las condiciones de estos créditos fueron extraordinariamente generosas, destacando las siguientes: i) tasa de interés real negativa; ii) la amortización del capital se reprogramó varias veces en condiciones muy ventajosas; iii) a partir de 1985 el Banco Central asumió prácticamente todo el riesgo cambiario. Es así como esta operación de sucretización empezó

a generar pérdidas para el Banco Central, incidiendo directamente sobre el nivel de su déficit.

- c) En tercer lugar está el costo financiero de las operaciones de mercado abierto (bonos de estabilización monetaria) y de compra anticipada de divisas a los exportadores.
- d) En cuarto lugar está el hecho que el Banco Central ha ido asumiendo en el tiempo funciones que se alejan con mucho de su papel de instituto emisor (en el área de la cultura con el financiamiento y mantención de museos y bibliotecas por ejemplo), lo que le ha significado un incremento de sus costos de operación.

Los efectos acumulados de los puntos anteriormente citados se han traducido en crecientes déficit que alcanzaron a un 1.4% y a un 2.2% del PIB en 1989 y 1990 respectivamente. Al agregar tales resultados a los del Sector Público No Financiero se aprecia la magnitud del déficit del Sector Público consolidado y su efecto desestabilizador.

Durante 1991 y 1992 se instrumentaron varias medidas orientadas a disminuir el déficit cuasifiscal, entre las que destacan la elevación de las tasas de interés cobradas por el Banco Central así como la disminución de los montos de los créditos otorgados por la entidad. Asimismo, se aprobó en 1992 la nueva Ley de Régimen Monetario, en la cual se reglamenta el papel del Banco Central asignándole funciones únicamente de Instituto Emisor y quitándole la atribución legal para conceder créditos.

Cuadro 11
DEFICIT GLOBAL DEL SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO TOTAL
(Porcentaje del PIB)

	1989	1990(p)	1991(p)
SEC. PUB. NO. FIN.	1.8	0.6	3.9
CUASI FISCAL	1.4	2.2	1.2
SEC. PUB. TOTAL	3.2	2.8	5.1

(p) Cifras Provisionales

Fuente: BANCO CENTRAL; "Boletín de Estadísticas de Finanzas Públicas" N° 1

BANCO MUNDIAL; "Reformas del Sector Público para lograr el Crecimiento en una época de decreciente producción petrolera", Washington D.C. 1991

IV. POLITICA DE REFORMAS ESTRUCTURALES Y ESTABILIDAD MACROECONOMICA

1. Principales tendencias de la tributación

Durante la década de los setenta y la primera parte de los años ochenta los ingresos tributarios no petroleros del SPNF disminuyeron como porcentaje del PIB, pasando de un 12.7% en el período 1971-1973 a un 8.2% en 1980-1985 al mismo tiempo que aumentaban los ingresos provenientes de la producción y comercialización de los hidrocarburos. Si bien parte de la disminución de la tributación no petrolera puede atribuirse a los efectos del aumento de la producción de petróleo en el incremento del PIB, los ingresos no petroleros también disminuyeron como porcentaje del PIB excluido petróleo.

En 1986 y 1987 y frente a la fuerte contracción de los ingresos petroleros, se adoptaron medidas para controlar e impedir la evasión tributaria y se incrementó la tasa del impuesto a las transacciones mercantiles. Estos factores determinaron un incremento de la recaudación no petrolera como porcentaje del PIB en esos años.

Cuadro 12
INGRESOS CORRIENTES SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO
(Porcentaje del PIB)

CONCEPTOS	1971-1973	1974-1979	1980-1985	1986-1987
Ingresos Corrientes ^{1/}	20.9	22.9	23.5	20.7
Petroleros	3.1	7.7	10.5	6.8
No Petroleros	17.8	15.2	13.0	13.9
Tributarios	12.7	10.1	8.2	10.0
No Tributarios	5.2	5.1	4.8	3.9

^{1/} Excluye Transferencias y Superávit Operacional

Fuente: BANCO CENTRAL; "Boletín de Estadísticas de Finanzas Públicas" N° 1 (síntesis para uso interno) (1992).

En cuanto a la composición de los ingresos no petroleros se produjo una declinación de los impuestos sobre el comercio exterior, asociado a las tendencias de liberalización de exportaciones e importaciones que se dieron durante los años ochenta, al mismo tiempo que se incrementó la importancia relativa del impuesto a las transacciones mercantiles (antecesor del IVA).

Cuadro 13
INGRESOS TRIBUTARIOS NO PETROLEROS SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO

CONCEPTOS	1971-1973	1974-1979	1980-1985	1986-1987
Porcentaje del PIB				
TOTAL	12.7	10.1	8.2	10.0
1.- Comercio Exterior	6.2	4.9	2.8	3.2
2.- Transacciones Mercantiles	1.8	1.9	2.1	3.4
3.- Renta	2.1	1.7	1.6	1.7
4.- Otros	2.5	1.5	1.6	1.8
Estructura Porcentual				
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0
1.- Comercio Exterior	49.1	48.5	34.8	31.7
2.- Transacciones Mercantiles	14.4	19.1	26.3	33.8
3.- Renta	16.7	17.4	19.8	16.8
4.- Otros	19.7	15.0	19.2	17.8

Fuente: BANCO CENTRAL; "Boletín de Estadísticas de Finanzas Públicas" N° 1 (síntesis para uso interno) (1992).

El fuerte "shock" externo que sufrió la economía ecuatoriana entre 1986 y 1987 puso de manifiesto la necesidad de reformar y modernizar el sistema impositivo interno.

El Gobierno del período 1988-1992 impulsó una política de reformas estructurales que buscó modernizar el funcionamiento de la economía y elevar la productividad media del aparato productivo. Las reformas más importantes en el área fiscal fueron la reforma tributaria y la reforma arancelaria.

2. La reforma tributaria

A partir de 1988 se empezó a estudiar la reforma tributaria, orientada a aumentar la eficiencia del sistema impositivo interno, disminuir en el mediano plazo la dependencia de los ingresos petroleros, simplificar la compleja estructura tributaria existente y mejorar los parámetros de distribución del ingreso.

En la llamada primera fase de la reforma se dictó la ley 004 de diciembre de 1988, mediante la cual se creó un impuesto a los vehículos motorizados de transporte terrestre, que se aplica mediante una tarifa progresiva sobre el avalúo de los vehículos al momento de su matriculación anual. Este impuesto reemplazó a varios derechos e impuestos fiscales y municipales, elevando su peso tributario.

En diciembre de 1988 se expidió la ley N° 006 de Control Tributario y Financiero, mediante la cual se instrumentó el mecanismo de retención en la fuente y el sistema de estimación objetiva global y se reformaron varios códigos y cuerpos legales relativos a la tributa-

ción interna. Al mismo tiempo se dictaron disposiciones para el cobro de los impuestos a través de la banca privada.

La llamada segunda fase de la reforma se concretó en diciembre de 1989, cuando se promulgó la Ley N° 056 de Régimen Tributario Interno. Entre sus objetivos centrales destacan los de: simplificar la legislación; fortalecer la imposición interna; garantizar la equidad del sistema tributario y procurar su neutralidad económica; simplificar y fortalecer los mecanismos de control; disminuir los costos administrativos y mejorar los resultados en base de eficiencia recaudatoria; racionalizar y limitar los incentivos y exenciones que producían un trato discriminatorio y distorsiones en la progresividad de las tarifas; eliminar numerosos gravámenes de escasa recaudación y alto costo administrativo.

La ley concentra y simplifica el sistema tributario vigente y lo reduce a tres grandes tipos de impuestos: impuesto a la renta, impuesto al Valor Agregado (IVA) e Impuesto a los Consumos Especiales (ICE).

- a) *Impuesto a la Renta.* Se unificó e integró en un impuesto único a la renta, el sistema vigente.⁵ Los principales aspectos contemplados dicen referencia a:

- base imponible: se unificó y aumentó la base mínima imponible. Anteriormente la base imponible era distinta según el origen de cada renta, el nuevo sistema integra en una sola base a todos los ingresos ordinarios y extraordinarios menos las deducciones imputables por la ley. Se determinó una base mínima imponible, que fue de S/ 2.000.000,00 en 1989 y S/ 3.000.000,00 en 1990, esto es cerca de 3.800 dólares o 6.3 salarios mínimos que estaría exenta de impuesto. Dicha base mínima se reajusta cada año de acuerdo a la inflación. Esto habría significado un aumento de la masa de la población que no paga impuesto y cuyo ingreso disponible se habría incrementado, constituyéndose así en un elemento de desconcentración del ingreso.

- tasa del impuesto: se unificó en una escala única progresiva las distintas tasas existentes. La escala única está compuesta de cuatro tasas que van desde el 10 al 25%. La escala anterior iba desde un mínimo de 8% a un máximo de más de 60%. La reducción de la amplitud de la escala disminuiría la recaudación pero la simplificación implica una menor evasión por lo que se espera un efecto neutro en este sentido.

- exenciones: se disminuyeron radicalmente las exenciones y exoneraciones. Se eliminaron las deducciones del ingreso

personal por concepto de número de cargas familiares y pagos en conceptos de alquileres e hipotecas. Asimismo se suprimieron varias exenciones del impuesto a la renta de empresas que habían sido beneficiadas por ser consideradas como pertenecientes a sectores estratégicos, aunque se sigue concediendo un tratamiento preferencial, en este aspecto, a las empresas de los sectores minero, forestal y turismo.

- impuesto a la renta de empresas. las sociedades de residentes pagarán sobre su base imponible una tasa única del 25%, y las sociedades de no residentes una del 36%, con excepción esta última de las utilidades reinvertidas en el país.

- b) *Impuesto al Valor Agregado.* En la Ley N° 056 se creó el Impuesto al Valor Agregado (IVA) en sustitución al Impuesto a las Transacciones Mercantiles, que venía funcionando desde 1970.

La base imponible es el valor total de los bienes muebles que se transfieren o de los servicios que se prestan, calculado sobre sus precios de venta y de prestación de servicios.

La reforma amplió el número de productos sobre el que se cobra el impuesto, incorporando básicamente algunos servicios como: los de lavandería, telecomunicaciones, venta de pasajes aéreos, reparaciones de automóviles, embalaje y almacenamiento, hoteles, restaurantes, discotecas y casinos, revelado de fotografías, seguros, etc.

Quedan exentos del IVA 16 grupos de productos básicos que se enumeran a continuación: carne, leche, pan, azúcar, sal, mantequilla, pescados y mariscos envasados, medicamentos, semillas, forrajes, fertilizantes, herbicidas e insecticidas, libros, artesanías e importaciones de maquinaria, equipos, accesorios y en general bienes esenciales que no se producen en el país.

La tasa del IVA es única, del 10% , igual a la del Impuesto a las Transacciones Mercantiles que se elevó en 1986 desde un nivel del 6%.

- c) *Impuesto a los Consumos Especiales (ICE).* Reemplaza a varios impuestos diferentes sobre el consumo, aplicados con las mismas tasas a los mismos artículos y muchos de ellos con destino específico. Se aplica a ciertos artículos tradicionales (cigarrillos, cerveza, bebidas alcohólicas, gaseosas, agua mineral etc.) considerados de consumo discrecional o suntuario. El nuevo impuesto unifica y simplifica las normas sobre impuestos al

consumo y otorga un tratamiento fiscal igual a los bienes y servicios, cualquiera sea su origen, nacional o extranjero.

Las tasas van del 10 al 220% para los cigarrillos, 85% para la cerveza, 20% a las bebidas gaseosas, 5% a las aguas minerales, 100% al alcohol y otros productos alcohólicos.

3. La reforma arancelaria

La segunda reforma de importancia, con importantes efectos potenciales desde el punto de vista fiscal, fue la arancelaria, adoptada con el objetivo general de producir una reorientación del modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones y en la protección del mercado interno. Los objetivos específicos fueron disminuir la dispersión de las tarifas, simplificar los procedimientos del comercio internacional y la administración de los impuestos arancelarios a las importaciones. Los principales hitos del proceso fueron:

- a) Promulgación de la ley N° 72, de mayo de 1990, que dispuso la adopción, como sistema de clasificación y codificación de mercancías, la nomenclatura común para los países miembros del Grupo Andino, basada en el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, versión NANDINA, incluyendo las Reglas de Clasificación y las correspondientes Notas Explicativas y Complementarias. Al mismo tiempo derogó un recargo arancelario del 30% a las importaciones suntuarias, que regía desde el año 1975.
- b) Promulgación del Decreto Ejecutivo N° 1572, de junio de 1990, a través del cual se expidió un nuevo Arancel de Importaciones, con el cual se racionalizaron las tarifas a niveles que fluctuaban entre el 5 y el 60%, con excepción de los vehículos cuyas tarifas alcanzaban al 80% y continuaban de prohibida importación. Antes de la promulgación de este decreto el rango tarifario oscilaba entre el 0 y el 290%.
- c) Promulgación de la Ley N° 79, de junio de 1990, mediante la cual se suprimieron la casi totalidad de las exoneraciones, totales o parciales, del pago de derechos arancelarios, establecidas en anteriores Leyes de Fomento y otras Leyes. Para los casos en que quedaron vigentes exoneraciones o que fuesen establecidas con posterioridad a esta Ley se prevén porcentajes graduales de reducción de dichas exoneraciones hasta quedar totalmente eliminadas en 1992.
- d) Promulgación del Decreto Ejecutivo N° 2124, de enero de 1991, mediante el cual se expidió un nuevo Arancel de Importaciones con tarifas que oscilaban entre el 5 y el 35%, excepto para los vehículos, para los que se fijó un arancel de hasta el 50% y se

mantuvo la prohibición para importarlos. Al mismo tiempo en estas tarifas se consolidaron anteriores recargos tributarios que iban del 8 al 15%.

- e) Promulgación del Decreto Ejecutivo N° 2839, de noviembre de 1991, mediante el cual se redujo el piso arancelario al 2% y el techo al 30%, exceptuando los vehículos, para los que se fijó un arancel de hasta el 40%. Posteriormente, en febrero de 1992 la Junta Monetaria mediante Regulación N° 766 levantó la prohibición que pesaba sobre la importación de automóviles.
- f) Promulgación del Decreto Ejecutivo N° 3367, de mayo de 1992, mediante el cual se expidió un nuevo Arancel estableciendo un piso de 2% y un techo de 20%, excepto para los vehículos que se mantuvieron con un arancel de hasta el 40%.

4. Reformas, estabilidad macroeconómica y equidad

Las reformas tributaria y arancelaria aplicadas en Ecuador tuvieron como efecto la disminución de la ya baja carga tributaria del país. En este sentido dichas reformas fueron factores que contribuyeron a la desestabilización de la situación fiscal que se observó en 1991 y 1992. Desde esta perspectiva los efectos de esas reformas son preocupantes, sobretodo si se compara la carga tributaria de Ecuador con respecto a otros países de la región. Podría argumentarse que las reformas significaron una transferencia de recursos desde el sector público hacia el sector privado y que en tal sentido podría haber inducido a un mayor ahorro de este último y a la aceleración de la inversión de ese sector que se observó en 1991 y en la primera parte de 1992. Es evidente que teóricamente el argumento podría tener validez, aunque no parece que el aumento de la tasa de inversión privada en 1991 esté significativamente asociado a la reforma tributaria aunque si en mayor medida a la arancelaria. Al respecto no existe evidencia empírica sobre la relación entre la inversión privada y el costo del capital pero si parece más razonable la hipótesis que vincula el aumento de la inversión real con las expectativas creadas en torno al proceso de integración y con la disminución del precio relativo de los bienes de capital importados a raíz del rezago cambiario y de la disminución de los aranceles.

Desde el punto de vista de la equidad se podrían hacer las siguientes consideraciones:

- a) El aumento de la base mínima imponible y su reajuste periódico se han traducido en un aumento del ingreso disponible para los sectores de más bajos ingresos, por lo que estaría constituyéndose en un elemento de desconcentración del ingreso. El efecto contrario habría tenido la disminución de las exenciones, especialmente la referente al número de cargas familiares.

- b) Un segundo elemento se refiere a la composición de las recaudaciones tributarias entre impuestos directos e indirectos. Como se conoce se atribuye un carácter más regresivo a los impuestos indirectos, en la medida que la propensión media a consumir disminuye al tiempo que aumenta el ingreso. Las reforma tributaria, por la vía del aumento de la recaudación del impuesto al valor agregado y la reforma arancelaria por la vía del aumento del volumen de las importaciones se han traducido en un mayor peso de los impuestos indirectos y desde este punto de vista en una tendencia regresiva de la tributación.

Cuadro 14
INGRESOS TRIBUTARIOS SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO
(Porcentaje del PIB)

CONCEPTOS	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990(p)	1991(p)
INGRESOS TRIBUTARIOS	9.0	8.4	7.3	7.4	8.2	8.5	10.2	9.9	9.4	9.7	8.7	8.6
IMPUESTOS DIRECTOS	2.4	2.6	2.2	2.0	2.0	2.0	2.3	2.2	1.9	2.4	1.8	1.2
A la renta	1.9	2.0	1.6	1.6	1.5	1.5	1.7	1.7	1.5	1.9	1.5	1.2
Al patrimonio	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.4	0.4	0.3	0.1
Contribución especial de mejoras	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
IMPUESTOS INDIRECTOS	6.5	5.8	5.1	5.3	6.1	6.5	7.9	7.6	7.4	7.2	6.8	6.2
Exportaciones	0.4	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Importaciones	3.5	3.0	2.4	2.3	2.6	3.0	3.3	3.0	2.7	2.4	2.3	2.0
Transmisiones de dominio	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0
Valor Agregado	2.0	1.9	1.9	2.0	2.2	2.3	3.3	3.4	3.4	3.5	3.7	3.6
Transp. y comunicaciones	0.1	0.2	0.2	0.2	0.1	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	0.2	0.0
Transacciones financ.	0.1	0.2	0.2	0.4	0.7	0.6	0.6	0.5	0.6	0.7	0.5	0.6
Timbres	0.2	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	0.2	0.0	0.0
OTROS INGRESOS TRIBUT.	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	1.1

(p): Cifras Provisionales

Fuente: BANCO CENTRAL; "Boletín de Estadísticas de Finanzas Públicas" N° 1, (síntesis para uso interno) 1992.

Cuadro 15
INGRESOS TRIBUTARIOS SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO
(Estructura Porcentual)

CONCEPTOS	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990(p)	1991(p)
INGRESOS TRIBUTARIOS	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
IMPUESTOS DIRECTOS	26.8	31.1	29.8	27.8	24.7	23.7	22.1	22.3	20.3	24.4	20.8	14.5
IMPUESTOS INDIRECTOS	72.3	68.4	69.8	71.6	74.8	75.8	77.5	76.8	79.0	74.8	78.3	72.7
OTROS INGRESOS TRIBUT.	0.8	0.5	0.4	0.6	0.6	0.5	0.4	0.9	0.7	0.8	0.9	12.8

(p): Cifras Provisionales

Fuente: BANCO CENTRAL; "Boletín de Estadísticas de Finanzas Públicas" N° 1, (síntesis para uso interno) 1992.

V. EL GASTO SOCIAL Y LA EQUIDAD

1. Evolución del gasto social

Junto con el auge económico de los setenta tuvo lugar un rápido crecimiento de la población, así como un acentuado proceso de urbanización. La tasa de crecimiento vegetativo de la población disminuyó desde un 3.1% durante los años setenta hasta un 2.5% en la actualidad. La población urbana pasó desde un 40% a comienzos de los setenta a un 55% en la actualidad. La tasa de fecundidad disminuyó de 5.4 en el período 1975-1979 a 4.3 en el período 1982-1987. A pesar del rápido crecimiento demográfico de los años setenta la considerable magnitud de recursos que se asignaron al sector social produjeron mejoras significativas en los indicadores básicos de salud y educación. Es así que la mortalidad infantil se redujo a la mitad durante esos años, llegando a alrededor del 55 por mil para 1988 mientras que la tasa de matrícula para el grupo en edad escolar primaria llegó a niveles de alrededor del 90%. De manera similar la esperanza de vida aumentó de 46 años en 1970 a 65 en 1988. La tasa de analfabetismo disminuyó en más de la mitad durante ese mismo período pasando de aproximadamente 24% a 10%.

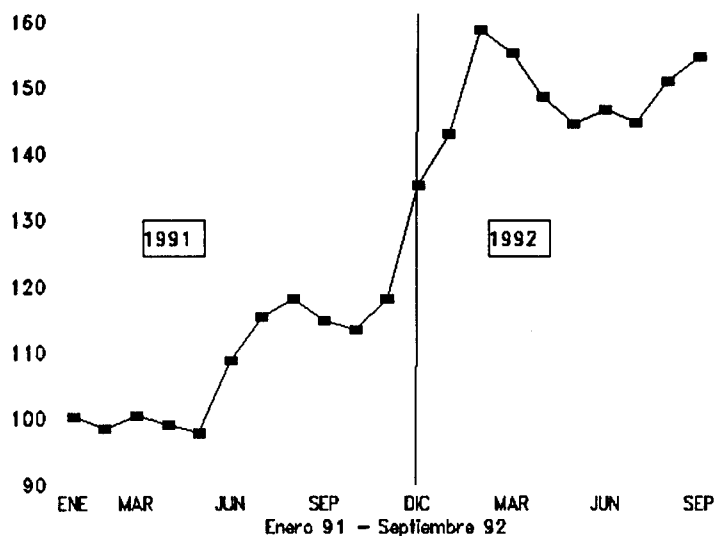
El sector público ha sido el encargado directo de proporcionar la mayor parte de los servicios sociales. El Ministerio de Educación y Cultura es la institución responsable de la educación primaria básica y secundaria, en tanto que los centros de educación superior son entidades autónomas coordinadas por el Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas (CONUEP). En lo que respecta a la salud, el Ministerio de Salud Pública tiene la función de cubrir la demanda de la mayor parte de la población. Además el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), entidad autónoma cuyo directorio es presidido por el Ministro de Bienestar Social, es el encargado de proveer los servicios de salud para obreros y empleados, en tanto que el Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (SECAP), dependencia del Ministerio de Trabajo, proporciona capacitación a la fuerza laboral. El Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias (IEOS), dependiente del Ministerio de Salud, tiene la responsabilidad de proporcionar servicios de agua potable y alcantarillado a la población no urbana.

Los gastos sociales de las administraciones públicas llegaron a su máximo nivel en 1981, cuando llegaron a significar más del 12% del PIB. Posteriormente y al tenor de la primera experiencia de ajuste disminuyeron paulatinamente hasta un 9.8% del PIB en 1985, cifra similar a la que habían mostrado durante la década anterior.

Durante 1986 y 1987, años en que se produjo la fuerte disminución de recursos externos, esos gastos aumentaron como porcentaje del PIB.

A partir de 1988 los gastos sociales disminuyen constantemente en concordancia con la disminución general del gasto público, producto de la política de ajuste aplicada en estos últimos años. La disminución como porcentaje del PIB, ha ido acompañada de una disminución en la participación porcentual en el gasto total de las administraciones públicas (Ver Cuadro 15). Tal disminución es la réplica del aumento de otros rubros también asociados a la política de ajuste, tales como los gastos en combustibles y energía y en transportes y comunicaciones. En 1991 se eliminó el subsidio que el Estado daba para la importación de medicamentos y materias primas para la industria farmacéutica, con lo que los precios relativos del rubro "Cuidados de la Salud" del Índice de Precios al Consumidor se elevaron con fuerza. Dado que —según los resultados de una encuesta realizada por la PUCE y el CONUEP (ver punto siguiente)— más del 65% de las familias pertenecientes al estrato más pobre no cuentan con ningún subsidio directo de salud, la medida tendría un impacto negativo muy fuerte sobre el nivel y calidad de vida de este estrato de la población.

Gráfico 4
CUIDADOS DE LA SALUD
(Precios Relativos 1/)



1/ Índice de Precios del rubro "Cuidados de la Salud" deflactado por el IPC general.

Fuente: CORDES; Base de Datos SISA.

Cuadro 16
GASTO SOCIAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA
(Porcentaje del PIB)

CONCEPTOS	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990(sd)
GASTO SOCIAL	12.2	11.8	10.8	9.9	9.8	10.5	11.9	9.4	8.8	7.9
1. Asuntos y servicios de la educación	5.4	5.1	4.5	4.3	4.5	4.8	5.6	4.0	3.3	3.2
2. Asuntos y servicios de la sanidad	2.1	2.2	2.0	1.9	1.7	1.8	1.9	1.7	1.6	1.5
3. Asuntos y servicios de seguridad y asistencia social	2.9	2.9	3.1	2.5	2.4	2.2	2.6	2.1	1.9	1.9
4. Asuntos y servicios de vivienda y ordenamiento urbano y rural	1.7	1.5	1.2	1.2	1.0	1.6	1.7	1.6	1.9	1.2
5. Asuntos y servicios recreativos, culturales y religiosos	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0
(sd) Cifras Semi Definitivas										
Fuente: BANCO CENTRAL; Cuentas Nacionales N° 15.										

Cuadro 17
GASTO SOCIAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA
(Participación Porcentual en el Gasto Total)

CONCEPTOS	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990(sd)
GASTO SOCIAL	38.6	37.1	41.4	40.5	37.4	37.6	43.0	40.2	38.2	35.6
1. Asuntos y servicios de la educación	17.2	16.1	17.2	17.7	17.4	17.3	20.1	17.0	14.4	14.5
2. Asuntos y servicios de la sanidad	6.7	6.8	7.6	7.7	6.6	6.6	7.0	7.4	7.1	6.7
3. Asuntos y servicios de seguridad y asistencia social	9.1	9.3	11.6	10.0	9.3	8.0	9.4	8.9	8.1	8.7
4. Asuntos y servicios de vivienda y ordenamiento urbano y rural	5.4	4.7	4.7	4.9	3.9	5.6	6.3	6.6	8.5	5.5
5. Asuntos y servicios recreativos, culturales y religiosos	0.2	0.3	0.2	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1
(sd) Cifras Semi Definitivas										
Fuente : BANCO CENTRAL; Cuentas Nacionales N° 15										

La disminución de los gastos sociales como porcentaje del PIB, así como en su participación porcentual en el gasto total permiten adelantar la hipótesis de que la política de ajuste del período 1988 1990 se tradujo en una mayor regresividad en la distribución del gasto social en perjuicio de los sectores más pobres de la sociedad.

2. Pobreza y distribución del ingreso

En el Ecuador no se dispone de información oficial periódica del tipo proporcionado por las encuestas de medición de niveles de ingreso y consumo, por lo que no es posible un análisis riguroso de la distribución del ingreso y menos aún de los efectos del gasto público sobre esa distribución.

Pese a lo anterior existen algunas investigaciones sobre la distribución del ingreso en el país. Todas ellas arriban a la conclusión que el perfil de distribución del ingreso en Ecuador se encuentra entre los de mayor grado de concentración en América Latina y El Caribe, tal como se puede apreciar en el Cuadro 18.

Cuadro 18
AMERICA LATINA Y EL CARIBE
(Indicadores de Distribución del Ingreso)

	Participación en la distri- bución de in- greso de las unidades fami- liares, 20% mas bajo.	Población debajo del nivel de po- breza, 1980 %
Honduras	6.9	55
Rep. Dominicana	6.0	43
El Salvador	5.5	32
Guatemala	5.0	25
Argentina	4.4	19
Trinidad y Tobago	4.2	39
Bolivia	4.0	85
Colombia	4.0	67
Nicaragua	3.0	19
Costa Rica	3.0	34
Venezuela	3.0	56
México	2.9	49
Brasil	2.0	73
Ecuador	2.0	65
Panamá	2.0	30
Perú	1.9	68
Promedio de ALC	3.7	53
Promedio de Países de Ingresos Medianos ALC	4.4	44

Fuente: BANCO MUNDIAL;

Cuadro 19
REMUNERACIONES

CONCEPTOS	1985	1986	1987	1988	1989	1990(p)	1991(p)
Remuneraciones Reales (1)	100.0	101.3	100.7	85.6	70.7	65.8	61.1
Remuneraciones (2)	22.5	23.7	23.6	19.4	16.3	14.6	13.0
Excedente Bruto de Explotación Hogares (2)	51.8	55.4	57.2	59.0	64.4	65.7	68.5

(1) Índice de Remuneraciones Nominales corregidas por el deflactor del Consumo de los Hogares

(2) Porcentaje del Ingreso Nacional Disponible.

Fuente: BANCO CENTRAL; Cuentas Nacionales N° 15.

Pese a lo escaso de la información disponible, la evidencia existente apunta hacia una caída en el nivel de vida de los sectores de más bajos ingresos de la población y a un aumento de la población en situación de pobreza durante el período de análisis. Los principales indicadores se refieren a la importante caída de la participación de las remuneraciones en el Ingreso Nacional Disponible, así como de la capacidad de compra de dichas remuneraciones, asociada a la política de incrementar los salarios en tasas menores a la inflación.

Tales tendencias estarían asociadas a una disminución en la tasa de empleo formal⁶ y al consecuente aumento de la "informalidad", que estaría reflejado indirectamente en el aumento de la participación del Excedente Bruto de Explotación de los Hogares⁷ en el Ingreso Nacional.

En 1985 la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE) en conjunto con el Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas (CONUEP) realizó una encuesta para investigar los efectos redistributivos del gasto público social.⁸ Los principales resultados de esa investigación dicen relación con:

- a.- El gasto público social tiene cierto efecto redistributivo de ingreso hacia los sectores más desprotegidos, en el sentido que dicho gasto está distribuido de manera más equitativa que el ingreso ;
- b.- Son los grupos de ingresos medios y altos los que se han beneficiado más de los gastos públicos en el sector social. En efecto, si bien el número de unidades familiares que no recibe ningún tipo de servicio social es pequeño (0.6%), todas ellas pertenecen a los grupos de ingresos bajos y medios bajos. Además los tramos de gasto de menor nivel se encuentran concentrados en el grupo de ingresos bajos, en tanto que los subsidios más altos en valor están concentrados en los grupos de ingresos medianos y altos. (Ver Cuadro 20)
- c.- Cuando el análisis se realiza por tipo de gasto social se observa que mientras más baja es la cobertura del servicio y más

elevados los costos unitarios de prestarlo la regresividad es mayor. Así por ejemplo los gastos que muestran mayor regresividad son los de seguridad social y vivienda y el de menor regresividad es el de educación (Cuadros 21 a 25)

Los elementos antes mencionados apuntan a confirmar la hipótesis respecto a que la política de ajuste seguida en el período de análisis se habría traducido en un aumento en el grado de concentración en la distribución del ingreso —que afecta en particular a los sectores más pobres— y , por ende, a un empeoramiento en la situación de equidad. Resulta imprescindible entonces que en la formulación futura de las políticas públicas y la política fiscal en particular se acentúe el objetivo de equidad y se busque mejorar el nivel de vida de los sectores de menores ingresos y atacar el problema de la pobreza.

Cuadro 20
PARTICIPACION DEL GASTO PUBLICO
EN EL SECTOR SOCIAL POR NIVEL DE INGRESOS: 1985
(%)

Ingreso Anual (sucres)	0	Subsidio 1-400	anual 401-800	(sucres) >800	Ponderacion del grupo en el total
Bajo <450 000	1.0	92.2	5.6	0.9	50.9
Mediano-Bajo 451 000-900 000	2.6	85.2	10.7	1.9	23.2
Mediano-Alto 900 001-1 350 000	0.0	85.7	11.8	2.6	12.1
Alto >1 350 000	0.0	73.6	21.1	5.4	13.8
Total	0.6	87.7	9.8	1.9	100.0

Fuente: Bustos, Gonzalo, "El gasto público social ecuatoriano y sus efectos redistributivos. Quito, PUCE-CONIUEP, 1988.

Cuadro 21
PARTICIPACION DEL GASTO PUBLICO EN SALUD
POR NIVEL DE INGRESOS: 1985
(%)

Ingreso Anual (sucres)	0	Subsidio 1-400	anual 401-800	(sucres) >800	Ponderacion del grupo en el total
Bajo <450 000	67.4	22.3	9.6	0.6	50.9
Mediano-Bajo 451 000-900 000	64.4	18.0	17.4	1.1	23.2
Mediano-Alto 900 001-1 350 000	67.4	17.9	14.0	0.5	12.1
Alto >1 350 000	72.1	17.7	9.8	0.9	13.8
Total	66.8	20.4	12.1	0.7	100.0

Fuente: Bustos, Gonzalo, "El gasto público social ecuatoriano y sus efectos redistributivos. Quito, PUCE-CONIUEP, 1988.

Nota: Tipo de cambio promedio: 1US\$= S/93.4

Cuadro 22
PARTICIPACION DEL GASTO PUBLICO EN EDUCACION
POR NIVEL DE INGRESOS: 1985
(%)

Ingreso Anual (sucres)	0	Subsidio anual (sucres)			Ponderacion del grupo en el total
Bajo		1-400	401-800	>800	
<450 000	3.6	69.3	20.8	4.3	50.9
Mediano-Bajo					
451 000-900 000	1.9	66.9	25.2	4.0	23.2
Mediano-Alto					
900 001-1 350 000	3.1	72.0	20.3	8.1	12.1
Alto					
>1 350 000	4.5	75.7	17.9	2.7	13.8
Total	3.3	70.7	21.6	4.5	100.0

Fuente: Bustos, Gonzalo, "El gasto público social ecuatoriano y sus efectos redistributivos. Quito, PUCE-CONIUEP, 1988.

Cuadro 23
PARTICIPACION DEL GASTO PUBLICO EN SEGURIDAD SOCIAL
POR NIVEL DE INGRESOS: 1985
(%)

Ingreso Anual (sucres)	0	Subsidio anual (sucres)			Ponderacion del grupo en el total
Bajo		1-400	401-800	>800	
<450 000	92.9	5.0	0.2	0.0	50.9
Mediano-Bajo					
451 000-900 000	94.1	4.8	1.0	0.0	23.2
Mediano-Alto					
900 001-1 350 000	88.8	8.7	1.0	0.5	12.1
Alto					
>1 350 000	92.9	6.7	0.9	0.4	13.8
Total	93.6	5.7	0.5	0.1	100.0

Fuente: Bustos, Gonzalo, "El gasto público social ecuatoriano y sus efectos redistributivos. Quito, PUCE-CONIUEP, 1988.

Cuadro 24
PARTICIPACION DEL GASTO PUBLICO EN VIVIENDA
POR NIVEL DE INGRESOS: 1985
(%)

Ingreso Anual (sucres)	0	Subsidio anual (sucres)			Ponderacion del grupo en el total
Bajo		1-400	401-800	>800	
<450 000	69.0	23.5	3.0	2.5	50.9
Mediano-Bajo					
451 000-900 000	61.5	26.3	4.3	8.0	23.2
Mediano-Alto					
900 001-1 350 000	62.8	18.9	9.1	8.1	12.1
Alto					
>1 350 000	58.7	15.6	9.8	16.6	13.8
Total	65.8	22.8	5.0	6.4	100.0

Fuente: Bustos, Gonzalo, "El gasto público social ecuatoriano y sus efectos redistributivos. Quito, PUCE-CONIUEP, 1988.

Cuadro 25
PARTICIPACION DEL GASTO PUBLICO EN AGUA Y ALCANTARILLADO
POR NIVEL DE INGRESOS: 1985
 (%)

Ingreso Anual (sucres)	0	Subsidio 1-400	anual 401-800	(sucres) >800	Ponderacion del grupo en el total
Bajo <450 000	45.5	35.6	18.8	0.1	50.9
Mediano-Bajo 451 000-900 000	26.5	31.8	33.7	4.5	23.2
Mediano-Alto 900 001-1 350 000	22.2	31.6	46.0	0.0	12.1
Alto >1 350 000	21.5	35.0	42.1	0.0	13.8
Total	35.4	34.5	28.9	1.1	100.0

Fuente: Bustos, Gonzalo, "El gasto público social ecuatoriano y sus efectos redistributivos. Quito, PUCE-CONUEP, 1988.

Notas

¹ El primer documento del Gobierno es el Plan de Estabilización Económica, que de hecho se convierte en el documento central de su gestión económica.

² Dos hechos permiten ilustrar esta aseveración: en enero de 1987 se produce el secuestro por 24 horas del Presidente de la República junto con el Alto Mando Militar en la Base Aérea de Taura, por un grupo de comandos de la misma en apoyo al ex Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea, quien se encontraba detenido acusado de conspiración; en segundo lugar y con posterioridad al sismo del 5 de marzo, se produce una pública y agria controversia entre las dos primeras autoridades del Gobierno (Presidente y Vicepresidente de la República) a raíz de la ejecución de un proyecto vial para la ciudad de Guayaquil, con lo que las relaciones entre ambos personeros quedan definitivamente rotas con serias repercusiones para la estabilidad institucional.

³ Si bien la política declarada fue pagar el 30% de los intereses, de hecho se pagó una suma fija de alrededor de 140 millones de dólares, que correspondía al 30% de los intereses devengados en 1989.

⁴ En diciembre de 1991 se quedaron impagos una buena parte de funcionarios del sector, lo que contribuyó a aumentar las tensiones sociales.

⁵ Existían cuatro tipos de impuestos que gravaban las rentas personales: a) el impuesto progresivo, aplicable a todos los ingresos salvo los derivados de ciertos instrumentos financieros, con tasas del 8% al 40%; b) el impuesto único, del 8% aplicable a las utilidades provenientes de instrumentos financieros no gravados; c) el impuesto proporcional, aplicable a los ingresos del trabajo y el capital, cuyas

tasas variaban del 5 al 18%; y, d) los recargos, del 8 al 11%, que se aplicaban a la suma del impuesto progresivo y el proporcional y se asignaban a las universidades, ciertos establecimientos de enseñanza, la Comisión de Tránsito del Guayas y el Centro de Rehabilitación de Manabí.

⁶ No existe información periódica oficial sobre la tasa de empleo, salvo la publicada en los Censos de Población (1982 y 1990). Una interpolación entre estos datos unido a encuestas puntuales indicaría un aumento importante del llamado "sector informal".

⁷ El Excedente Bruto de Explotación de los Hogares incluye el ingreso de los trabajadores por cuenta propia, los asalariados y las utilidades de las empresas personales.

⁸ Bustos, Gonzalo: "El gasto público social ecuatoriano y sus efectos redistributivos", Quito, PUCE-CONUEP, 1988.

BIBLIOGRAFIA

- BANCO MUNDIAL. *"Ecuador: Estrategia del Sector Social para los Noventa"*. Quito, 1990.
- BANCO MUNDIAL. *"Ecuador: Reformas del Sector Público para Lograr el Crecimiento en una época de Decreciente Producción Petrolera"*. Washington 1991.
- BANCO CENTRAL DEL ECUADOR. *"Memoria Anual"* 1983, 1985, 1986, 1987, 1988, 1989, 1990.
- BANCO CENTRAL DEL ECUADOR. *"Anuarios Estadísticos"* N° 12, 13 y 14.
- BANCO CENTRAL DEL ECUADOR. *"Cuentas Nacionales"* N° 14 y 15 (1991 y 1992).
- BANCO CENTRAL DEL ECUADOR. *"Boletín de Estadísticas Fiscales"* N° 1 (Síntesis para uso interno) (1992).
- CEPLAES. *"Análisis de Coyuntura"*. N°s 1 al 5.
- CONADE. *"Plan Anual"* 1991 y 1992.
- CONADE. *"Plan de Desarrollo"* 1989-1992.
- CONADE. *"Situación Coyuntural"*. N°s 1 al 25.
- CONADE *"Escenarios Macroeconómicos"* N°s 1 y 2.
- CONADE. *"Informe del Presidente del Consejo Nacional de Desarrollo al H. Congreso Nacional"*. Agosto 1988.
- CONADE *"Ecuador: 20 Años de Petróleo"*. Septiembre de 1992.
- CORDES. *"Ecuador: Coyuntura"* (varios números).
- CORDES. *"La Nueva Política Económica"*. Septiembre de 1992.
- HURTADO, OSVALDO. *"Dos Diálogos Sobre el Futuro"*. FESO 1992.
- SOMERS, HAROLD *"Finanzas Públicas e Ingreso Nacional"*. Fondo de Cultura Económica 1977.
- STIGLITZ, JOSEPH. *"La Economía del Sector Público"* Ediciones Antoni Bosch, 1988.

ANEXO
EL PLAN DE ESTABILIZACION DE SEPTIEMBRE DE 1992¹

1. Antecedentes

El 5 de Julio de 1992 se realizó la segunda vuelta de las elecciones presidenciales, resultando electo presidente Sixto Durán Ballén. El nuevo gobierno —representante de la derecha en lo político y claramente identificado con las corrientes neoliberales en lo económico— asumió el 10 de Agosto y el 3 de Septiembre anunció al país la puesta en marcha de un riguroso programa de ajuste, que ponía el centro de la discusión en la situación fiscal.

De acuerdo con las cifras dadas a conocer por las nuevas autoridades, hacia mediados de 1992 el déficit del sector público consolidado se ubicaba en el 7% del PIB.

Cuadro 26
DEFICIT SECTOR PUBLICO 1/
(Porcentaje del PIB)

CONCEPTOS	1991(p)	1992(p)
1. Sector Público No Financiero	(3.9)	(5.5)
2. Déficit Cuasifiscal	(1.2)	(1.5)
Sector Público Consolidado	(5.1)	(7.0)

() Déficit; (p) Provisional; 1/ Incluye Intereses Externos Atrasados
Fuente: CORDES

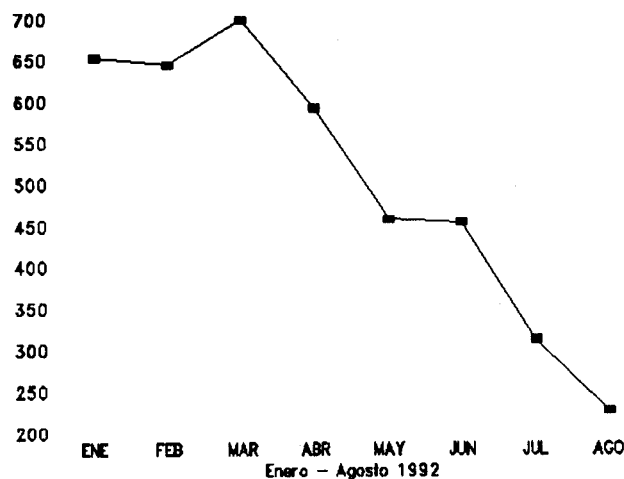
El fuerte aumento del déficit en 1992 habría tenido su origen fundamental en la ejecución de gastos no presupuestados y, en menor medida, en la no percepción de ingresos inicialmente previstos. En particular se distinguen los siguientes factores:

- a) *Desde el lado de los gastos:*
 - i. Las elevaciones generales de salarios que se dieron a principios y mediados de año, a lo cual se unió un alza particular para el magisterio nacional;

- ii. El aumento (en alrededor de un 200%) del subsidio para el transporte urbano.
- b) Desde el lado de los ingresos:
 - i. La suspensión, a partir de Mayo de 1992, de los incrementos periódicos que se venían dando en el precio interno de los combustibles;
 - ii. La disminución de la carga tributaria (especialmente en lo referente al impuesto a la renta), que se viene produciendo como consecuencia de la aprobación de la Reforma Tributaria adoptada por la anterior administración.

El desequilibrio fiscal provocó presiones expansivas en el área monetaria que no llegaron a manifestarse en un mayor crecimiento de la emisión debido a la reducción de la Reserva Monetaria Internacional que permitió más que compensar la monetización de origen fiscal. Tal disminución de la Reserva se originó, principalmente, en el aumento de las importaciones públicas y privadas causado por la políticas expansivas antes mencionadas así como en las expectativas de una inminente devaluación.

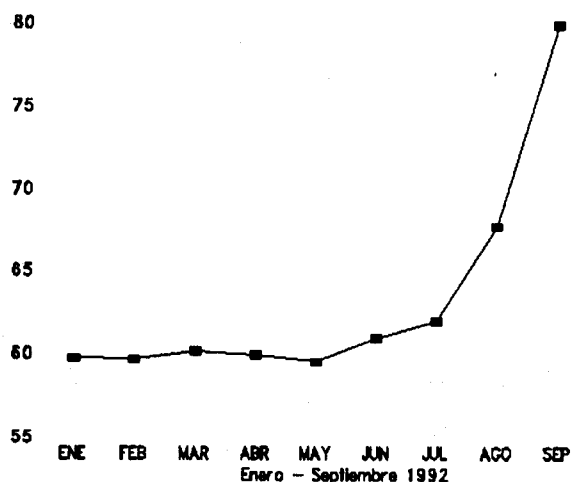
Gráfico 5
RESERVA MONETARIA INTERNACIONAL
(Millones de Dólares)



Fuente: BANCO CENTRAL

En este contexto de desorden monetario y fiscal las tasas de interés activas y pasivas crecieron con inusitada fuerza en el segundo cuatrimestre del año, como reacción al incremento en la demanda por dólares provocada por las expectativas de devaluación.

Gráfico 6
TASAS ACTIVAS DE INTERES



Fuente: CONADE

Como consecuencia del grave desequilibrio fiscal la inflación tendió a incrementarse a partir del segundo trimestre de 1992. De no haber mediado la disminución de la Reserva Monetaria Internacional, antes comentada, la emisión y el ritmo de variación de los precios habrían sido sin duda mayores.

2. La Política Económica

a) El Programa de Estabilización

Se postuló como objetivo central "la reducción rápida de la inflación, junto con el fortalecimiento de la posición fiscal y externa del país, con mira a sentar las bases para la recuperación de la inversión, el crecimiento de la economía y, por ende, el mejoramiento sostenido en las condiciones de vida de los ecuatorianos".² Con este propósito se adoptaron una serie de medidas -las que nuevamente tienen como su eje central a la política cambiaria y la de precios internos de combustibles- cuyos principales componentes se resumen a continuación:

- i. Política Cambiaria. Se volvió al régimen de tipo de cambio fijo, con un nivel de 2 000 sucres por dólar para el tipo de cambio de intervención , esto es una devaluación del 60% (frente a una inflación acumulada enero-agosto del 32.8%). Las exportaciones del sector público (petróleo) recibirán solo 1 700 sucres por dólar (36% de devaluación) en tanto que las privadas recibirán el 85% en sucres y el diferencial, equivalente al 15%, en un bono en dólares a 180 días, que no devengará intereses y que será libremente negociado antes de su vencimiento. Los importadores podrán obtener las divisas en el mercado de intervención o en el mercado libre.
- ii. Política de Precios Internos de Combustible y de Tarifas Públicas. Se decretaron aumentos significativos de los precios de los derivados del petróleo. En particular la gasolina corriente en alrededor de 125% y el gas de uso doméstico en casi 300%. Las tarifas eléctricas se incrementaron en forma diferenciada en 25% y más, para consumos superiores a 150 kilovatios por mes.
- iii. Política Tributaria. Se anunció el envío al Congreso Nacional para su aprobación de un Decreto estipulando el cobro, por una sola vez, de un impuesto de entre el 2 y el 7 por mil sobre los activos reales de las compañías registradas en la Superintendencia de Compañías y Bancos, así como la ampliación de la base tributaria para el cobro del impuesto al valor agregado (IVA).
- iv. Política de Gasto Público. Se anunciaron varias medidas tendientes a disminuir el gasto del sector público. Entre ellas: a) Reducción de 70 000 millones de sucres en gastos inicialmente previstos en el Presupuesto el Gobierno Central; b) Jubilación anticipada de empleados públicos; c) Ampliación y reglamentación adecuada del mecanismo de compra de renuncias; d) Congelamiento de nuevas contrataciones de personal y eliminación de vacantes; e) Eliminación y/o fusión de varias instituciones públicas.
- v. Política Monetaria. Se anunció una política monetaria restrictiva, compatible con el control del proceso inflacionario. De inmediato se eliminó el margen obligatorio que existía entre tasas de interés activas y pasivas lo que permitió la libre flotación de las tasas de interés. Se redujo en dos puntos la tasa de encaje bancario.

La magnitud de los ajustes conforman un claro programa de "shock", que contrasta con la política de ajustes graduales que imperó en la anterior administración. Se podría decir que se ha producido un sobre ajuste toda vez que el nuevo régimen habría querido aprovechar la fortaleza de un gobierno que comienza, consciente de que más tarde será más difícil realizar correctivos traumáticos, aunque también están presentes las experiencias de otros países de la región que han utilizado con éxito este enfoque para cortar la inercia inflacionaria.

b) *El Programa Social de Emergencia*

A fin de compensar, aunque sea parcialmente, por el elevado costo social de las medidas antes detalladas se anunció un programa de compensación para los sectores más pobres de la población, que comprende las siguientes acciones:

- i. Congelamiento temporal de las tarifas del transporte público, mientras se encuentre una solución estructural y más permanente;
- ii. Congelamiento del precio de la electricidad para quienes consumen menos de 150 kilovatios hora por mes, en reemplazo del que amparaba a los consumidores de hasta 200 Kw/h;
- iii. Compensación salarial de 10 mil sucres por encarecimiento del costo de la vida y creación de una retribución extraordinaria (un sueldo adicional) equivalente a un salario mínimo vital;
- iv. Implantación futura de un nuevo sistema de comercialización de alimentos para beneficio de familias pobres a través de organizaciones no gubernamentales;
- v. Mejoramiento sustancial de la atención primaria de salud para la población más necesitada, incluyendo el suministro de medicamentos esenciales y de alimentos procesados;
- vi. Fortalecimiento de los programas comunitarios, ampliación y mejoramiento del programa de desayuno escolar, del sistema de comedores populares y de los programas de vivienda y saneamiento ambiental;
- vii. Asistencia a la microempresa a través de la consecución de líneas de financiamiento procedentes del Banco Interamericano de Desarrollo;

c) *Reformas Estructurales*

El Gobierno anunció el programa de "modernización del Estado" y otras reformas llamadas a cambiar la estructura de la economía nacional. Con ellas se busca "la permanencia de los beneficios perseguidos por las medidas de estabilización, así como crear un entorno más sano y transparente para el desarrollo económico en el mediano plazo".³

Para lograr la "reforma del Estado" se anunció la preparación de un conjunto de proyectos que comprenden la Ley de Privatizaciones y Modernización del Estado, la Ley de Presupuestos del Sector Público, las Reformas a la Ley de Contratación Pública y al Código de Procedimiento Administrativo.

Se propuso, además, la institucionalización de un Fondo de Estabilización Macroeconómica (FEM), con el objeto de atenuar los efectos ocasionados por los continuos vaivenes en el precio internacional del petróleo, acumular recursos cuando el precio está alto y utilizarlos en los períodos en que el precio cae. Complementariamente se propone reformas la Ley de Hidrocarburos con el fin de racionalizar el consumo de petróleo e incentivar las inversión privada y extranjera en este sector de la economía.

En el ámbito tributario y financiero el Gobierno presentará un proyecto de ley del Mercado de Valores que se considera esencial para la mayor transparencia posible del proceso de privatizaciones y otros con reformas a la Ley de Compañías y a la Ley del Impuesto a la Renta, para estimular el desarrollo del mercado de capitales y así favorecer "una más ágil y eficiente asignación de recursos en la economía".⁴

En cuanto a la deuda externa, el gobierno ha afirmado que "se terminó el tiempo de la confrontación" y se buscará una solución negociada y realista para el problema de la deuda comercial del país por la vía de mecanismos de mercado para lo cual se buscará "reinserir al país en el mercado internacional de capitales y atraer nuevas tecnologías que favorezcan el crecimiento económico en los próximos años".⁵

Notas

¹ Tomado de CORDES: "Ecuador: La nueva Política Económica"; Apunte Técnico N° 19. Septiembre de 1992.

² Informe del Gobierno a la Nación el 3 de Septiembre de 1992.

³ Idem.

⁴ Idem.

⁵ Idem.

SERIE POLITICA FISCAL*

Nº	Título:
1	"UN MARCO ANALITICO-CONTABLE PARA LA EVALUACION DE LA POLITICA FISCAL EN AMERICA LATINA" (LC/L.489)
2	"AMERICA LATINA: LA POLITICA FISCAL EN LOS AÑOS OCHENTA" (LC/L.490)
3	"LA POLITICA FISCAL EN AMERICA LATINA: TOPICOS DE INVESTIGACION" (LC/L.529)
4	"EL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO Y LA POLITICA FISCAL EN CHILE, 1978-1987" (LC/L.563)
5	"POLITICAS DE REDUCCION DE LA EVASION TRIBUTARIA: LA EXPERIENCIA CHILENA, 1976-1986" (LC/L.567)
6	"AJUSTE MACROECONOMICO Y FINANZAS PUBLICAS CHILE: 1982-1988" (LC/L.566)
7	"LA POLITICA FISCAL Y LOS SHOCKS EXTERNOS" (LC/L.568)
8	"EL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO Y LA POLITICA FISCAL EN URUGUAY" (Período 1978-1987) (LC/L.579)
9	"DETERMINANTES DEL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO EN BOLIVIA" (Período 1980-1987) (LC/L.582 y LC/L.582/Add.1)
10	"EL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO Y LA POLITICA FISCAL EN MEXICO" (1980-1989) (LC/L.622)
11	"DETERMINANTES DEL DEFICIT Y POLITICA FISCAL EN EL ECUADOR" (1979-1987) (LC/L.624 y LC/L.624 Add.1)
12	"EL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO Y LA POLITICA FISCAL EN ARGENTINA" (1978-1987) (LC/L.625)
13	"EL DEFICIT PUBLICO Y LA POLITICA FISCAL EN VENEZUELA" (1980-1990) (LC/L.635 y LC/L.635/Add.1)
14	"O DEFICIT DO SETOR PUBLICO E A POLITICA FISCAL NO BRASIL, 1980-1988" (LC/L.636)

* El lector interesado en números anteriores de la Serie Política Fiscal, puede solicitarlo dirigiendo su correspondencia a: Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL/PNUD, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile.

- 15 "CASOS DE EXITO NA POLITICA FISCAL BRASILEIRA" (LC/L.641)
- 16 "LA POLITICA FISCAL EN COLOMBIA" (LC/L.642)
- 17 "LECCIONES DE LA POLITICA FISCAL COLOMBIANA" (LC/L.643)
- 18 "EL DEFICIT CUASIFISCAL: ASPECTOS TEORICOS, CONCEPTUALES Y METODOLOGICOS" (selección de trabajos) (LC/L.646)
- 19 "EL DEFICIT CUASIFISCAL DE LA BANCA CENTRAL EN COSTA RICA: 1985-1989" (LC/L.647)
- 20 "EL DEFICIT CUASIFISCAL EN BOLIVIA: 1986-1990" (LC/L.648)
- 21 "MACROECONOMIA DE LAS OPERACIONES CUASIFISCALES EN CHILE" (LC/L.649)
- 22 "EL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO CON EL BANCO CENTRAL: LA EXPERIENCIA MEXICANA DE 1980 A 1989" (LC/L.650)
- 23 "UNA APROXIMACION AL DEFICIT CUASIFISCAL EN EL PERU: 1985-1990" (LC/L.651)
- 24 "EL DEFICIT CUASIFISCAL EN EL PARAGUAY: 1982-1989" (LC/L.654)
- 25 "EL DEFICIT CUASIFISCAL EN ECUADOR (1979-1987)" (LC/L.659)
- 26 "EL DEFICIT CUASIFISCAL EN VENEZUELA: 1980-1990" (LC/L.660)
- 27 "DEFICIT CUASIFISCAL: EL CASO ARGENTINO (1977-1989)" (LC/L.661)
- 28 "O DEFICIT QUASE-FISCAL BRASILEIRO NA DECADE DE 80" (LC/L.662)
- 29 "EL DEFICIT PARAFISCAL EN URUGUAY: 1982-1990" (LC/L.719)
- 30 "REFORMA FISCAL PROVINCIAL EN ARGENTINA: EL CASO DE MENDOZA, 1987-1991" (LC/L.741)
- 31 "LA POLITICA FISCAL EN CHILE: 1985-1991" (LC/L.742)
- 32 "POLITICA FISCAL, EQUILIBRIO MACROECONOMICO Y DISTRIBUCION DEL INGRESO EN VENEZUELA: 1985-1991" (LC/L.745)
- 33 "INCIDENCIA MACROECONOMICA Y DISTRIBUTIVA DE LA POLITICA FISCAL EN COLOMBIA: 1986-1990" (LC/L.746)
- 34 "LA POLITICA FISCAL EN BOLIVIA Y SU RELACION CON LA POLITICA ECONOMICA: 1986-1990" (LC/L.750)
- 35 "LA POLITICA FISCAL EN ECUADOR: 1985-1991" (LC/L.753)