

1950

1950      1951      1952      1953      1954      1955      1956      1957      1958      1959      1960

1951

1951      1952      1953      1954      1955      1956      1957      1958      1959      1960

1952      1953      1954      1955      1956      1957      1958      1959      1960

1953

1953      1954      1955      1956      1957      1958      1959      1960

# Revista Planificación 28

---

---

**CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO**  
**Secretaría General de Planificación**

---

---

**AUTORIDADES DEL  
CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO**

**C O N A D E**

**Ing. Luis Parodi Valverde,  
Presidente**

**Dr. Moisés Tacle Galárraga  
Secretario General de Planificación**

**Dr. Jorge Enríquez  
Director General Administrativo**

**Econ. Galo Salvador Gordillo  
Director General de Largo y Mediano Plazo**

**Econ. Lionel López  
Director General de Corto Plazo**

**Arq. Raúl Paredes  
Director General de Planes Descentralizados**

**Lcdo. Nicanor Jácome Bohórquez  
Director General de Desarrollo Social**

**Econ. José Delgado Revelo  
Director General de Cooperación Técnica y Financiera**

**Ing. Jorge Chiriboga  
Director General del Litoral**

**Consejo Editorial:**

Econ. Galo Salvador,  
Dr. Jorge Enríquez,  
Lic. Patricio Moncayo,  
Soc. Vicente Martínez,  
Lic. Francisco Jácome R

**Responsable de la  
publicación:**

Lic. Martha Cecilia Herrera

**Diseño y  
diagramación:**

Lic. Mirella Díaz de Riofrío.

# PLANIFICACION

Quito, noviembre de 1991

Nº 28

## Sumario

	Pág.
Presentación .....	1
<b>Intervenciones</b>	
Sesión Solemne XXXVII Aniversario Consejo Nacional de Desarrollo.	
Ing. Luis Parodi V. Vicepresidente de la República .....	5
Dr. Pablo Better Ministro de Finanzas .....	11
<b>Estudios y Ensayos</b>	
Avance del Sistema Nacional de Vigilancia Alimentaria y Nutricional	
Dra. Wilma Freire .....	17
Algunos Elementos para la Reestructuración y Modernización de la Industria Ecuatoriana frente a la apertura del Mercado Andino.	
Econ. Galo Salvador	37

	Pág.
<b>Petróleo, Energía y Economía</b> Dra. Magdalena Aguilar .....	59
<b>Reflexiones sobre la Política Económica en el Ecuador en los años ochenta.</b> Econ. Rodrigo Rodríguez. ....	85

## **PRESENTACION**

La Secretaría General de Planificación del Consejo Nacional de Desarrollo, con el propósito de mantener en conocimiento de la opinión pública importantes trabajos sobre planificación, desarrollo económico, investigaciones sectoriales, estudios sociales y otros temas de interés, desarrollados por autoridades y funcionarios de la Institución y del Sector Público, ha venido editando en forma permanente la Revista Planificación, la misma que se ha convertido en un instrumento informativo y de consulta nacional que permite la discusión y el análisis de muchos temas, de sí, ya controvertidos.

En esta ocasión, la Revista Planificación, en su número 28, presenta como tema central, los discursos pronunciados por el Señor Vicepresidente de la República, ingeniero Luis Parodi Valverde y el señor Ministro de Finanzas y Crédito Público, doctor Pablo Better, con ocasión de cumplir la Secretaría General de Planificación del CONADE, el Trigésimo Séptimo Aniversario de su fundación.

La revista incluye también cuatro artículos que consideran puntos trascendentales del país en los campos del avance del sistema nacional de vigilancia alimentaria y nutricional; la reestructura y modernización de la industria frente a la apertura del mercado andino; petróleo, energía y economía; y reflexiones sobre la política económica en el Ecuador en los años ochenta. Estos artículos interpretan el conocimiento y experiencia de cuatro funcionarios de la Secretaría General de Planificación, que son: doctora Wilma Freire, experta en Nutrición Infantil y Vigilancia del Desarrollo Infantil, economista Galo Salvador, Director General de Mediano y Largo Plazo, doctora Magdalena Aguilar, Directora General de

**Hidrocarburos y economista Rodrigo Rodríguez, funcionario de la Dirección de Monetaria y Política Crediticia, personas muy destacadas en los temas analizados, por lo que la lectura de sus artículos permitirá no sólo conocer con mayor precisión los problemas que afronta el país en sectores económicos y sociales básicos, sino lo que se requiere hacer para solucionarlos y enfrentar el reto de una nueva orientación basada en la apertura e internalización de la economía ecuatoriana.**



**Intervenciones  
Sesión Solemne  
XXXVII Aniversario**

**Ing. Luis Parodi V.**  
**Vicepresidente de la República**

El día de hoy el CONADE cumple un año más de existencia. A este conjunto de personas que conforman la institución, queremos rendirles hoy nuestro homenaje; homenaje que merecen todos quienes como ellos de manera patriótica y silenciosa cumplen con su deber.

Este ha sido un año particularmente triste para el CONADE, algunos de sus fieles servidores no están ya con nosotros por causa de un trágico accidente que no sólo enlutó a nuestra institución sino a todo el país, otros todavía viven la secuela del mismo, para ellos y para los familiares de los desaparecidos que han tenido que vivir intensos momentos de dolor, va particularmente nuestro afecto y homenaje el día de hoy. Queremos expresarles una vez más nuestra solidaridad por los momentos amargos que han tenido que pasar

El CONADE es una Institución que gravita en toda la actividad creadora de nuestra Patria; aquí se discuten

las prioridades de los proyectos de inversión de la obra pública, aquí se establece la conveniencia o inconveniencia de los créditos externos, aquí se analizan las estrategias económicas y sociales de corto, mediano y largo plazo, aquí se elaboran los proyectos de protocolo de cooperación técnica y económica con los países amigos, aquí se hace el seguimiento de las principales obras de inversión del país. En fin, el CONADE es una institución que está permanentemente presente en el desarrollo de todas las actividades creadoras de la Patria.

La labor de quienes trabajamos aquí no sólo se limita entonces a estructurar un plan de gobierno en función de los lineamientos dados por el Presidente de la República ni hacer los comentarios a la ejecución del mismo, sino, antes que nada, participar en la mayoría de los organismos de decisión económica y social, de acuerdo con los propios lineamientos establecidos para la ejecución del Plan de Gobierno. De ahí es que sus principales funcionarios incluido el Vicepresidente de la

República, no somos seres estáticos, que solo nos contentamos con mirar como ocurren los acontecimientos, sino que al contrario, somos dinámicos, pues intervenimos directamente en todo el quehacer nacional.

Esta función le da al Vicepresidente de la República una visión panorámica de todo lo que ocurre en el país en los sectores económico y social y lo mantiene informado para atender las necesidades del Gobierno en general, cuando por así disponerlo la Constitución Política del Estado, debe ejercer las funciones de Presidente de la República.

Para el Vicepresidente ha sido un honor ejercer las funciones de Presidente de la República, cuando en razón de sus elevadas funciones, por breves días el Presidente Borja ha tenido que ausentarse del país. Durante estos cortos encargos de la Presidencia de la República he hecho lo que de acuerdo con mi conciencia y las necesidades del Estado debía hacer, mis decisiones no han tenido otra intención que no sea el mantener funcionando, sin interrupciones, el Aparato Estatal, sin preocuparme si eran riesgosas desde el punto de vista político y otras consideraciones. A usted señor Presidente le consta que de inmediato

le he informado de toda la actividad desarrollada por mí durante su ausencia.

Por supuesto, que muchas de mis acciones durante el ejercicio de la Vicepresidencia, y por breves lapsos del de la Presidencia de la República, no han tenido aceptación en algunos de los sectores de poder económico del país. Un ejemplo claro de esto es el problema existente con EMELEC, el cual desde el comienzo del Gobierno, sin vacilaciones, lo hemos enfrentado con el sólo propósito de resolverlo en términos que juzgamos lo más conveniente a los intereses nacionales. No hemos cedido en las pretensiones de quienes quieren que se entregue esa empresa a sectores interesados, mediante mecanismos que implican detrimento del sector público. No podemos entregar bienes del Estado, para beneficio de quienes lo único que tienen, es el dudoso mérito de poseer documentos de la Deuda Externa Ecuatoriana. Sin duda que la posición que he asumido me ha traído la animadversión de quienes no han podido obtener estos privilegios a un mínimo costo; defender los intereses del Estado es nuestra obligación y no habrá

argumentos que nos hagan cambiar de parecer.

Por otra parte, muchos de los problemas que enfrentamos ahora se han generado por el desafortunado deseo de opositores al Gobierno de entorpecer la gestión pública que hemos impulsado en todos los frentes, no solo por coadyuvar en la labor de su Gobierno, señor Presidente, sino como una obligación constante en la Ley del Sistema Nacional de Proyectos, o inclusive ejerciendo el derecho de un simple ciudadano que desea que su país tenga las obras que necesita con más urgencia. El Vicepresidente de la República ha estado trabajando silenciosa pero denodadamente para llevar adelante los proyectos de infraestructura en varias áreas, especialmente los que tienen que ver con el agua potable en la Provincia de Manabí, ayudando al CRM, impulsando la construcción de la Presa La Esperanza y las plantas de agua potable de Portoviejo, Rocafuerte, que pronto serán una realidad.

Hemos trabajado incansablemente para conseguir del Gobierno de Italia el financiamiento de la Central Hidroeléctrica Daule-Peripa, porque si esta obra no se

hace, el país tendrá que racionar permanentemente la energía eléctrica a partir de 1994 o tendrá que generar en base a sistemas termoeléctricos, de un costo de operación muy elevado. Hemos asumido la responsabilidad de llevar adelante la construcción de los aeropuertos de Quito y Guayaquil, obras indispensables para acometer adecuadamente los desafíos del siglo XXI. Hemos ayudado decididamente a la Empresa de Agua Potable de Guayaquil en todos sus problemas y estamos cooperando en sus esfuerzos para dotarle de una nueva planta de 10 mtrs. cúbicos por segundo para satisfacer las necesidades de esta ciudad hasta el año 2010, a un costo de 75 millones de dólares.

El Vicepresidente está permanentemente preocupado porque el IETEL pueda cumplir con el objetivo del Presidente de la República de mejorar el servicio telefónico en todas sus áreas y atendiendo su pedido de duplicar el número de líneas telefónicas en el país. En breve se pondrá en funcionamiento las nuevas estaciones terrenas de Guayaquil y Galápagos, con las que se descongestionará el servicio nacional e internacional. Hemos viajado últimamente al exterior para discutir con la Universidad de New Orleans la posibilidad de un estudio completo para mejorar el tratamiento de desechos de

la ciudad de Guayaquil. Este y otros trabajos que solamente se señalan a manera de ejemplo, es lo que hemos estado haciendo, colaborando siempre a impulsar los proyectos que están consignados en el Plan de Gobierno. Sería largo enumerar todo lo que de una u otra forma estamos ayudando a realizar en el resto del país.

Esto por supuesto no puede ser soportado por la oposición que se siente abrumada al ver la gestión creadora del Gobierno, tratan por todos los medios de detenerla, de usar todos los mecanismos para pretender cuestionarla, de hacer todo lo que sea necesario para que no continúe, sólo para después reclamarle, por no haber hecho, esto o aquello, en bien del país. Esta es la forma negativa de hacer política de ciertos grupos en nuestra patria.

Hoy día unos pocos diputados claramente identificados por su irrazonada oposición al Gobierno, se han unido para tratar de insinuar que alguna de mis acciones ha atentado contra el honor nacional. Muchas instituciones y personas no entienden cómo se puede atentar contra el honor nacional, dictando un reglamento que ha tenido el respaldo de toda la ingeniería del país. Respaldo que hoy quiero agradecer profundamente por

provenir de los profesionales agrupados en la Sociedad de Ingenieros del Ecuador.

Muchas personas no entienden cómo, pagar las deudas del sector público puede ser atentar contra el honor nacional. Sin embargo, esto a mí no me extraña, gente que con seguridad no sabe lo que es el honor, menos aún puede saber lo que es el honor nacional. Tampoco esta gente sabe lo que es la democracia, no sabe que la democracia comienza con respeto a la honra ajena y que todo derecho que pudieran tener o que la Ley les otorgue, termina cuando comienzan mis derechos.

El Congreso Nacional, señor Presidente, es una alta tribuna en la cual se deben exponer las ideas, para que de manera racional se entiendan, analicen y resuelvan en beneficio de los intereses nacionales; el Congreso Nacional bien puede, en ejercicio de sus facultades constitucionales, fiscalizar a las distintas autoridades del Estado cuando existan razones para ello. Lo que el Congreso Nacional no debería hacer por respeto a su propia Majestad, es permitir que a través de acción fiscalizadora ciertos Diputados de la oposición,

sin mantener la altura de su encargo, pretendan mancillar la honra de las personas y dar juicios de valor sobre la honestidad de ellas; todo esto como el eventual resultado del número de votos de Legisladores contrapuestos en ideas y sin embargo hoy armoniosamente unidos contra el Gobierno.

Finalmente señor Presidente ciertos grupos de poder económico han pretendido que algunas decisiones de la Vicepresidencia de la República se inclinen ante su capricho, esto señor Presidente, señoras y señores nunca ocurrirá, porque Luis Parodi Valverde Vicepresidente Constitucional de la República, no se inclina sino ante Dios y ante los Emblemas de nuestra Patria

En consecuencia, por el respeto que me debo a mí mismo, y por la responsabilidad del cargo que ostento, no puedo permitir que nadie, bajo ningún pretexto, pretenda cuestionar mi honestidad ni afectar la dignidad de la Vicepresidencia de la República

Quiero agradecer a Ud señor Presidente, a los Legisladores y los Dirigentes de la Izquierda Democrática, a las bases de mi Partido, a destacadas personalidades políticas que forman parte de otros Partidos, así como a todas las personas e instituciones que han expresado su solidaridad con mi persona y que al igual que varios connotados juristas del país, han opinado que no procede desde el punto de vista constitucional, el pretendido juicio político en contra del Vicepresidente de la República

**Dr. Pablo Better**  
**Ministro de Finanzas y Crédito Público**

Las conmemoraciones de aniversarios de vida institucional, siempre deben constituir ocasiones para evaluar la trayectoria de la respectiva organización y meditar acerca de sus objetivos y de su funcionalidad. Es esto precisamente lo que nos trae hoy aquí, cuando el Organo Central de la Planificación para el Desarrollo Nacional cumple 37 años de existencia.

No es mi intención hacer una evaluación de la labor del Consejo Nacional de Desarrollo, no obstante, al haberseme conferido el alto honor de intervenir en este acto, me permitiré hacer algunas reflexiones sobre la planificación y su relevancia para nuestro país. La Constitución Política del Estado en su sección cuarta, Artículos 89, 90 y 91 determinan las facultades, la composición y la obligatoriedad para los Ministros y Entidades del Sector Público, de cumplir con los planes y las políticas elaborados por el Consejo Nacional de Desarrollo, una vez aprobados por el Presidente de la República.

Sin embargo, más allá del cumplimiento de una obligación constitucional, la planificación es un proceso administrativo que se constituye en instrumento fundamental para dar racionalidad a las decisiones. Constituye una compleja red de interrelaciones entre decisiones y acciones que guían permanentemente la gestión del Ejecutivo, en este sentido, el proceso de planificar supone, no solamente el establecimiento de objetivos y prioridades, sino también la jerarquización de políticas, decisiones y acciones, así como el continuo y constante procesamiento de información y retroalimentación. características necesarias de un racional sistema de decisiones.

Así, los Planes Nacionales de Desarrollo establecen las orientaciones estratégicas para la acción gubernamental en el mediano y largo plazo, mas no agota el proceso planificador, el cual para ser efectivo tiene que trascender los niveles jerárquicamente superiores en

volucrando a niveles medios y aun a los interiores. a fin de dar consistencia a la vez que dinamia al funcionamiento de la administración

Visto de esta manera el asunto, no existe asidero para el argumento de aquellos que proclaman el fin de la planificación como un método en la Administración del Estado Moderno, muy por el contrario, en esta era de cambios rápidos y de gran magnitud en todos los órdenes de la vida, la planificación concebida en esta forma como un proceso integral y dinámico, cobra aún más actualidad e importancia, la alternativa, esto es la improvisación, en las actuales circunstancias llevaría con seguridad al caos.

El reto que enfrenta el Ecuador con la apertura de los mercados, la acelerada integración efectiva de la Subregión Andina en diferentes etapas, la democratización social y política, la superación de la tan citada crisis económica y otros tantos elementos que se podrían enunciar, constituyen un reto a la planificación e implica reevaluar objetivos, políticas y estrategias, liberar prejuicios, renovar enfoques, en fin, romper esquemas. El compromiso con el futuro nos obliga a enfrentar realidades, algunas dolorosas, con valentía, entereza, claridad y

objetividad; debemos revisar desde la estructura del Estado y su funcionalidad, la política de población, los esquemas de valores, hasta las políticas económicas y de producción. Tenemos que reevaluar políticas de educación y de salud, de empleo y de seguridad social, de defensa, y seguridad nacional, en fin, se impone el análisis profundo de una realidad que con toda seguridad tiene que ser superada para sobrevivir en un mundo menos protegido y más competitivo, en el que la tecnología ha cobrado un papel fundamental. Y al hablar de la revolución tecnológica, el reto es no perder la perspectiva humana de la convivencia y la supervivencia, porque las técnicas son efectivas sólo cuando están al servicio del hombre y son destructivas cuando el ser humano se torna en subalterno de ellas.

Cuando el avance tecnológico no va de acuerdo con un fortalecimiento de valores institucionales, produce desequilibrios en el desarrollo de los pueblos. Las crisis sólo se explican en el fondo, por el resquebrajamiento de los valores institucionalizados, aún cuando se



manifiesten en diversos aspectos de la actividad social.

Con la orientación del CONADE, la participación de los organismos y entidades del sector público, el Gobierno Nacional dirigido por el Presidente Rodrigo Borja, ha comenzado a enfrentar este enorme reto; reformas fundamentales y decisiones históricas han constituido la tónica de este gobierno responsable y con visión de futuro, que sacrificando beneficios políticos de corto plazo, han abierto las puertas para que el Ecuador pueda pronto transitar por caminos de modernidad y mayor prosperidad.

No obstante la gestión de este Gobierno está aún lejos de concluir, queda mucho por hacer y siempre habrá más, porque esa es la característica del desarrollo de los pueblos; hay que continuar planificando para el porvenir. Hoy, que celebramos este aniversario más de actividad institucional del CONADE, reiteramos nuestra convicción de que con el fortalecimiento del sistema nacional de planificación, el Ecuador podrá enfrentar con buen éxito los problemas y las oportunidades de desarrollo en el futuro.

**Estudios y Ensayos**

**Avance del Sistema Nacional  
de Vigilancia Alimentaria  
y Nutricional**

**Dra. Wilma Freire**

## AVANCE DEL SISTEMA NACIONAL DE VIGILANCIA ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

Wilma B. Freire

### I. ANTECEDENTES

De acuerdo a la más reciente encuesta nutricional realizada en el país (Freire et al., 1988) se determinó que los problemas nutricionales de más alta prevalencia, en los niños menores de cinco años son la desnutrición protéica energética crónica, aguda y global que afecta al 50%, 4% y 37%, respectivamente. Igualmente se detectó que el 70% de los niños entre seis y 12 meses y el 45% de los niños entre 12 y 24 meses sufren de anemia por falta de hierro.

De acuerdo a Rutstein et al., (1987) y Tagnerman y Crespo (1988), la mortalidad infantil y la de los niños menores de cinco años sufrió un descenso consistente en los últimos 20 años, siendo menor en la mortalidad infantil debido a la casi no reducción de la mortalidad neonatal.

Igualmente Freire et al., (1988) establece que durante el período de seis a 35 meses, el mismo que

coincide con el período de alimentación complementaria a la leche materna, la incidencia de diarreas y de enfermedades respiratorias es muy alta (7.1 episodios por niño por año para el segundo semestre de vida y 6.5 episodios por año para el segundo año de vida), lo que conduce a un círculo vicioso de desnutrición infección que afecta sustancialmente a la velocidad de crecimiento de los niños y es cuando el retardo en la talla se incrementa.

La desnutrición y las diarreas afectan a los niños de los estratos más pobres y son el resultado combinado de una inadecuada prestación de servicios de salud a la madre y al recién nacido, de malas condiciones de saneamiento ambiental, de malas condiciones de vivienda, inadecuadas prácticas alimentarias, de falta de educación en nutrición, en salud y falta de un adecuado cuidado infantil.

Las condiciones de saneamiento ambiental y dotación de servicios básicos, es otro problema que se encuentra directamente vinculado al

problema nutricional y a las infecciones intercurrentes. La falta de acceso a los servicios es más crítica en donde el problema de la desnutrición infecciosa es mayor (Freire et al., 1988), lo cual indica que también mejorando las condiciones de saneamiento ambiental se podrá incidir directamente en el problema nutricional.

Otra causa subyacente del problema nutricional es el nivel de instrucción de la madre, el mismo que se encuentra matizado por condiciones de clase. Adicionalmente, la insuficiente disponibilidad de alimentos para el consumo interno constituye otro elemento coadyuvante a la desnutrición.

Frente a este problema, El Gobierno del Ecuador solicitó apoyo a la UNICEF para diseñar y ejecutar un sistema nacional de vigilancia alimentaria y nutricional en el que participen las instituciones que conforman el Frente Social, esto es: CONADE, Ministerio de Salud, Ministerio de Bienestar Social, Ministerio de Educación, etc.

Este proyecto se propuso obtener información para la acción, para evaluar y seguir los proyectos en marcha y reforzar la participación a nivel local.

El Sistema Nacional de Vigilancia Alimentaria y Nutricional se ejecuta en el país con el apoyo de UNICEF desde abril de 1991.

El proyecto se ubicó en la Oficina de Nutrición del CONADE y en las oficinas de cada sector organizadas para el efecto.

## II. OBJETIVO

Contribuir a definir las políticas y programas sociales y mejorar la eficiencia de las políticas y programas a través del

- 1.1 Mejoramiento en los sistemas de detección de la población objetivo.
- 1.2 Mejoramiento de los sistemas de monitoreo y evaluación.
- 1.3 Refinamiento de los modelos de vigilancia a nivel local.

## III. METODOLOGIA

Para cumplir con estos objetivos se plantea el desarrollo de dos componentes independientes entre

si, pero estrechamente vinculados para garantizar el desarrollo y fortalecimiento de cada uno de ellos.

#### A. Módulo Nacional

La identificación de la población objetivo de los programas sociales se han realizado hasta la presente con criterios que no garantizan que los servicios lleguen a la verdadera población objetivo. Algunas instituciones han desarrollado sus propios mapas de pobreza para detectar a la población que se beneficia de sus programas. Siendo estos instrumentos útiles, sin embargo, no pueden ser empleados por otras instituciones ya que fueron definidos con criterios específicos a la problemática que maneja cada sector, sin considerar las necesidades de otros sectores. Adicionalmente, estos mapas llegan sólo a nivel de cantón como máximo nivel de agregación, con lo cual se cuenta con una unidad muy gruesa de desagregación para efectos de planificación local.

De la misma manera, las instituciones tampoco disponen de un sistema que les permita hacer evaluaciones periódicas del impacto de los programas en marcha y

modificar, de ser necesario las acciones en ejecución. De allí que es evidente que las instituciones necesitan contar con instrumentos que les permita disponer en forma sistemática, conjunta y coordinada, de criterios para la detección de la población en riesgo, para el seguimiento y evaluación de los programas.

Por esta razones, las actividades del módulo nacional se han centrado en la elaboración de un mapa de población en riesgo. Para ello, utiliza un modelo matemático explicativo, a partir de los datos de la encuesta nacional de nutrición (DANS), con el fin de determinar grupos de población con diferente grado de riesgo.

Este modelo aprovecha la posibilidad de derivar bases interpretativas o explicativas de la desnutrición para conseguir inferencias del cuadro nutricional del país, a niveles más finos de desagregación, en función de tres variables explicativas (instrucción de la madre, condiciones de vivienda y condición de clase social), que se disponen en la Encuesta DANS y que se replican en los censos de población. Las diversas formas de combinación de estas tres variables determina diferentes probabilidades de desnutrición crónica (talla para la edad) y global (peso para

la edad). Así por ejemplo, si un niño pertenece a la clase social alta, vive en una vivienda adecuada y su madre ha alcanzado el nivel universitario, la probabilidad que este niño tiene de sufrir desnutrición es muy baja y viceversa. Al aplicar este modelo a los censos de población y construir un mapa se podrá predecir, con un alto grado de certeza, los grupos de población con mayor o menor riesgo de desnutrición, dependiendo de las condiciones de vivienda, clase social y nivel de instrucción de la madre del niño menor de cinco años.

Ello implica que para efectos de la planificación coordinada de políticas y programas sociales se pueda contar con un solo instrumento que sea manejado por las diferentes instituciones que conforman el Frente Social. En este sentido, el indicador de estado nutricional, es un indicador de resultado que significa el efecto combinado de la acción de las enfermedades infecciosas con la mala alimentación, como causas inmediatas, expresadas en las condiciones de vivienda, de clase y el nivel de instrucción de la madre.

#### B. Módulo Sectorial

Bajo este modelo se han desarrollado los sistemas sectoriales de vigilancia

de los Ministerios de Educación, Bienestar Social y Salud. Este módulo parte del supuesto de que cada sector necesita contar con un sistema permanente de seguimiento y evaluación del impacto de los programas que se han puesto en marcha, a través del monitoreo del estado nutricional de los niños beneficiados de los programas.

El desarrollo de los sistemas sectoriales se sustenta en el hecho de que todos los sectores que ejecutan programas sociales de impacto nutricional o programas nutricionales, tienen el propósito de recolectar información que les permita hacer el seguimiento de sus programas.

##### B.1 Ministerio de Educación: Censo Nacional de Talla.

Para el Ministerio de Educación, el censo nacional de talla, es el elemento básico para la vigilancia nutricional. Este censo se ha realizado en los niños de 6 a 8 años de edad de los primeros grados de todas las escuelas del país.

Se optó por este indicador, no sólo por su sensibilidad, sino también porque para obtenerlo se dispone

de una tecnología de bajo costo y de manejo sencillo.

La utilidad de este indicador para identificar áreas prioritarias con el fin de canalizar la inversión social fue demostrada al correlacionar la proporción de niños con retardo en talla, con la proporción de analfabetos, casas sin servicio sanitario, viviendas inadecuadas. Estos otros indicadores socioeconómicos son recogidos con el nivel de desagregación requerida (provincia, cantón, parroquia), sólo a través de los censos de población que se realizan cada 10 años o en estudios específicos. Ello implica que resulta imposible en el primer caso y muy costoso en el segundo, monitorear el impacto de los planes, políticas, programas y proyectos a través de los indicadores socioeconómicos tradicionales, así como detectar áreas y grupos prioritarios para la acción gubernamental. Por esta razón, los censos de talla de escolares de primer grado permite con una periodicidad bianual, disponer de la información que se requiere para la planificación y evaluación de las acciones de desarrollo social.

Visto así, el retardo en talla en niños debe ser interpretado más que

como un problema en si mismo, como un indicador de factores y procesos sociales y económicos que afectan a una familia o comunidad.

Este censo permitirá, en breve, disponer de un mapa de todas las escuelas del país de acuerdo al grado de retardo en talla de los niños en el rango de edad antes indicado. Con esta información se determinará la proporción de niños que presenten retardo de talla, leve, moderado y grave. En el caso de niños con retardo grave de talla, deberán ser reportados inmediatamente a la unidad de salud más cercana. La información de retardo en talla servirá para determinar las escuelas que deben ser sujetas de atención prioritaria y las que no requieren de atención de los programas sociales que ejecuta el Ministerio de Educación, particularmente el Programa de Colación Escolar. Como es sabido, la selección de las escuelas para este programa, se realiza sin ningún criterio y lo que ocurre es que muchas de las escuelas que reciben la colación no la necesitan, mientras otras escuelas que si lo necesitan no se benefician del programa. El censo de talla permitirá disponer de información pormenorizada de todas las escuelas del país, dado que la cobertura del sistema escolar es nacional.



Los primeros datos del censo de talla han arrojado algunos resultados. A manera de ejemplo, en el gráfico No. 1 se presenta la distribución de retardo en talla de los niños de seis a ocho años de edad de la escuela Manuel Benjamín Carrión, de la parroquia Machala, cantón Machala, provincia de El Oro. De este gráfico se desprende que aproximadamente el 30% de los niños presentan una talla normal, definida como aquellos niños que se ubican por sobre menos una desviación estandar con relación a la referencia <sup>1</sup>. El 31.4% y el 35% de niñas y niños, respectivamente, se ubican entre menos una desviación estandar, y están calificados como niños con retardo leve de talla. El 29.4% y el 26.4% de niñas y niños, respectivamente, presentan un retardo moderado en talla, mientras un 5.9% de las niñas y un 9.4% de los niños presentan una talla extremadamente baja.

En el gráfico No. 2 se presenta la distribución de retardo en talla, de los niños de seis a ocho años de edad que asisten a las 28 escuelas en la parroquia de Machala, cantón Machala, provincia de El Oro. Este gráfico representa a la escuela antes analizada y a las demás escuelas que se encuentran en esta parroquia. De este gráfico se desprende que sobre el 40% de los niños y niñas de la parroquia presentan

una talla normal, mientras el 36.1% y el 33.1% de niñas y niños, respectivamente, presentan un retardo leve de la talla, el 17.8% y el 19.5% de niñas y niños presentan un retardo moderado de la talla y el 3.4% de niñas y el 4.1% de niños presentan un retardo grave de talla.

El gráfico No. 3 presenta la distribución de retardo en talla de los niños y niñas de seis a ocho años de edad que asisten a 97 escuelas del cantón Machala. En este cuadro se observa una distribución de retardo en talla, muy similar a la observada a nivel de parroquia.

En el gráfico No. 4 se presenta la distribución de retardo en talla de los niños de seis a ocho años de edad que asisten a las 551 escuelas de toda la provincia del Oro. Del siguiente gráfico se desprende que alrededor del 30% de los niños en la provincia presentan una talla normal, mientras que por sobre el 35% presentan un retardo leve en la talla, más o menos el 25% presenta una talla con retardo moderado y aproximadamente un 6% presentan una talla extremadamente baja.

<sup>1</sup> Al expresar los datos antropométricos (peso, talla) en puntajes Z (unidades de desviación estandar del patrón de referencia) se ha estandarizado la variabilidad de los indicadores y por lo tanto, permite hacer comparaciones ya que al tener en cuenta los valores esperados para cada edad y sexo se controlan dichos factores de edad y sexo en tales comparaciones. Las diferencias encontradas con puntajes Z son reales y no están influenciadas por la distribución de edad y sexo o el número de personas en cada grupo.

5.1%  
ños.  
a un  
3% y  
ños  
o de  
4.1%  
grave

a la  
a de  
ocho  
a 97  
En  
una  
muy  
el de

ta la  
a de  
s de  
delas  
Del  
que  
s en  
talla  
re el  
e en  
25%  
ardo  
e un  
talla

tandar  
hacer  
dichos  
bales y

### Gráfico Nº 1

DISTRIBUCION DEL RETARDO EN TALLA DE LOS ESCOLARES DE PRIMER GRADO DE LA ESCUELA "DR. MANUELA BENJAMIN CARRION" PROVINCIA DE EL ORO. CANTON MACHALA. PARROQUIA MACHALA.

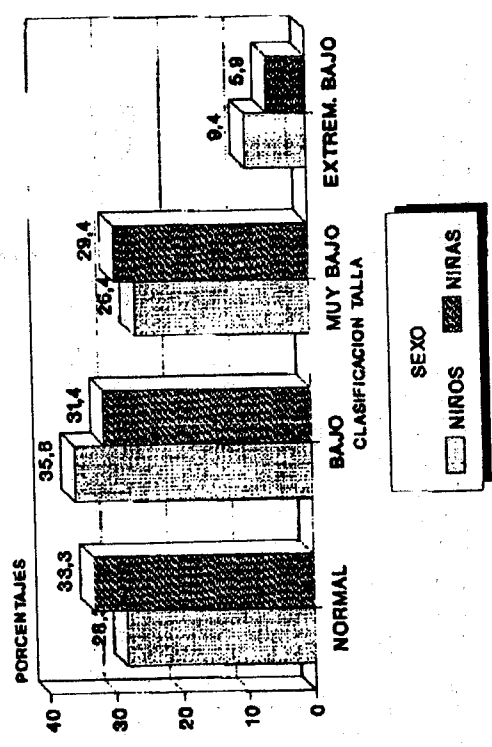


Gráfico Nº 2

DISTRIBUCION DEL RETARDO EN TALLA DE LOS ESCOLARES DE PRIMER GRADO DE LA PARROQUIA MACHALA, CANTON MACHALA, PROVINCIA DEL ORO.

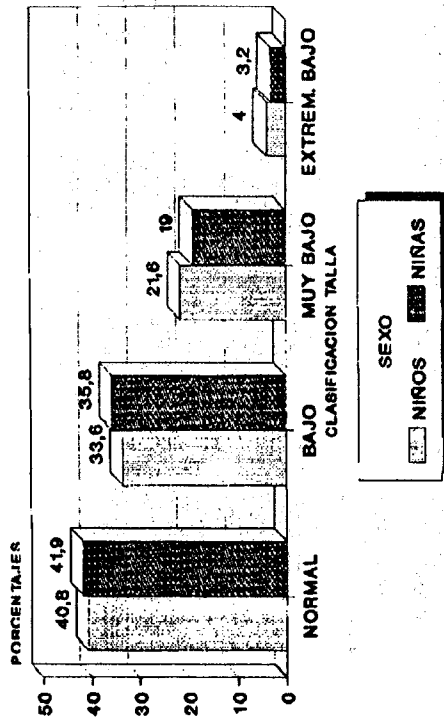


Gráfico N° 3

DISTRIBUCION DEL RETARDO EN TALLA DE LOS ESCOLARES  
DE PRIMER GRADO DE LA PROVINCIA DE EL ORO, CANTON MACHALA

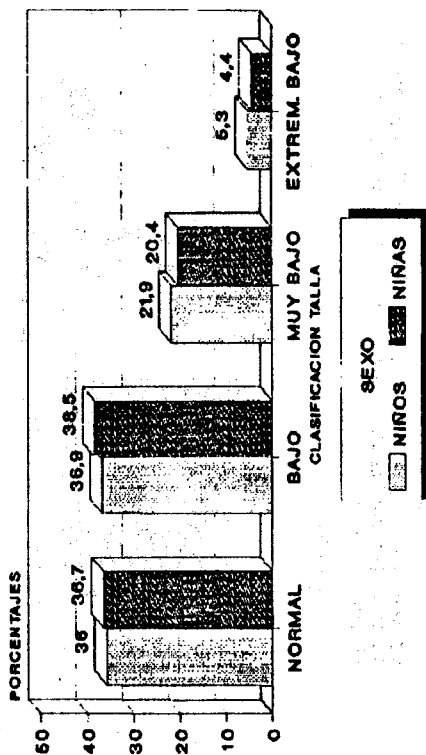
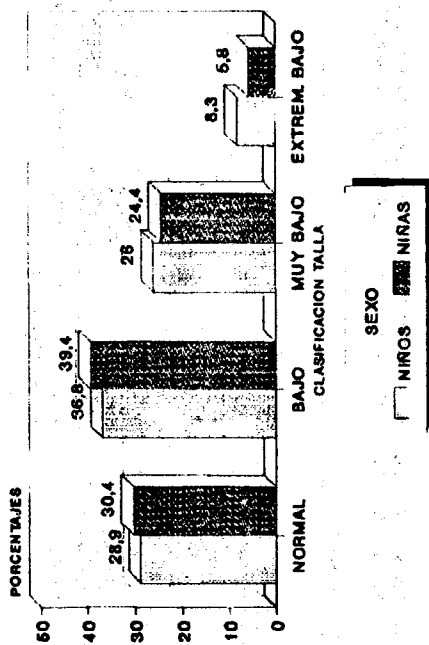


Gráfico Nº 4

DISTRIBUCION DEL RETARDO EN TALLA DE LOS ESCOLARES DE PRIMER GRADO (NIROS Y NIÑAS DE 6 A 8 AÑOS 11 MESES DE EDAD) DE LA PROVINCIA DE EL ORO.



El gráfico No.5 presenta la distribución de retardo en talla de toda la provincia, combinando ambos sexos.

De esta información se colige que las escuelas, las parroquias, los cantones y las provincias pueden ser calificadas de acuerdo al retardo en talla. Si este indicador se asocia altamente con los indicadores sociales pertinentes, a la condición de clase, al tipo de vivienda, al grado de instrucción de la madre, nos esta reflejando las condiciones de vida de los niños y por lo tanto el mayor o menor riesgo a su salud. De esta forma, el indicador talla se convierte en un excelente indicador para determinar las escuelas que deben ser sujetas de atención prioritaria de las escuelas que posiblemente no requieran de dicha atención.

#### B.2. Ministerio de Bienestar Social

El Sistema de Vigilancia Nutricional del Ministerio de Bienestar Social se diseñó alrededor de la Red Comunitaria de Cuidado Diario, con el propósito de hacer un seguimiento del programa y

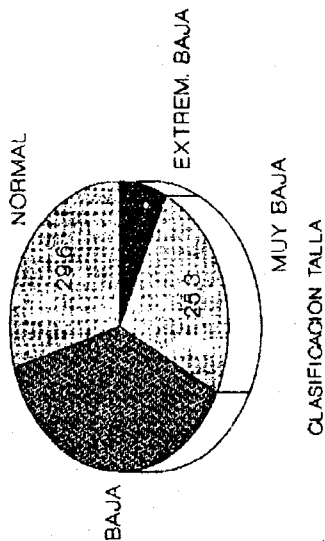
monitorear el crecimiento de los niños que asisten a los centros de cuidado diario y actuar sobre los resultados que arrojan los datos recolectados. Adicionalmente permitirá determinar el período de permanencia de los niños en el centro y el impacto de las acciones en ese período de tiempo determinado

Hasta el año pasado la Red atendió a 100.000 niños menores de seis años y este año espera alcanzar a 200.000 niños, por lo tanto la cobertura del Sistema de Vigilancia en la Red será muy importante.

Para este sistema se ha escogido como indicadores el peso y la talla. El peso se lo recogerá en el carné de crecimiento (ver gráficos 6 y 7) y la talla se registrará en una cartilla para el procesamiento a nivel provincial. Con el peso se detectará bajas de peso, leves, moderadas y graves, las mismas que conducirán a la toma de acciones inmediatas en el caso que los niños lo requieran. También permitirá calificar el bajo peso de acuerdo a cada centro y cada provincia, con lo cual será posible disponer de información pormenorizada de las características de los niños que se benefician de la Red.

Gráfico N° 5

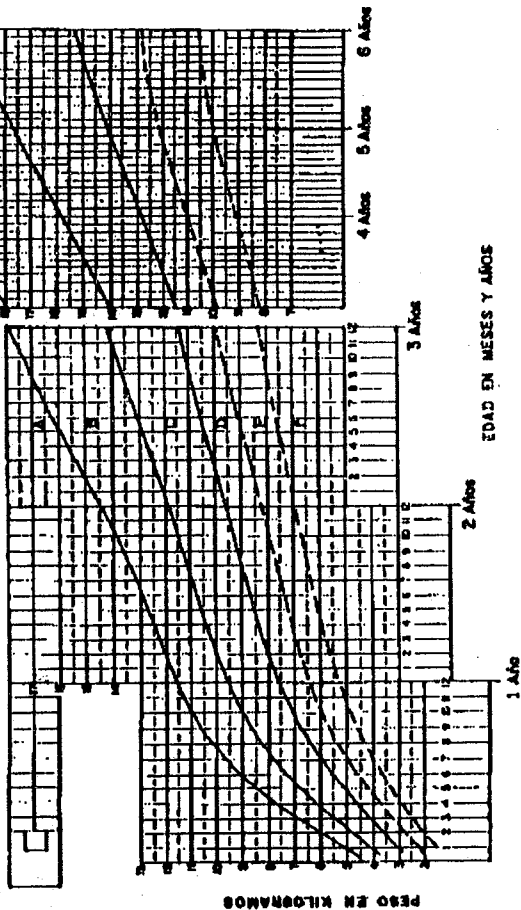
DISTRIBUCION DE LOS ESCOLARES DE 6 A 8 AÑOS 11 MESES  
DE EDAD DE LA PROVINCIA DE EL ORO  
SEGUN CLASIFICACION DE RETARDO EN TALLA



VIGILANCIA DEL CRECIMIENTO



NIÑAS



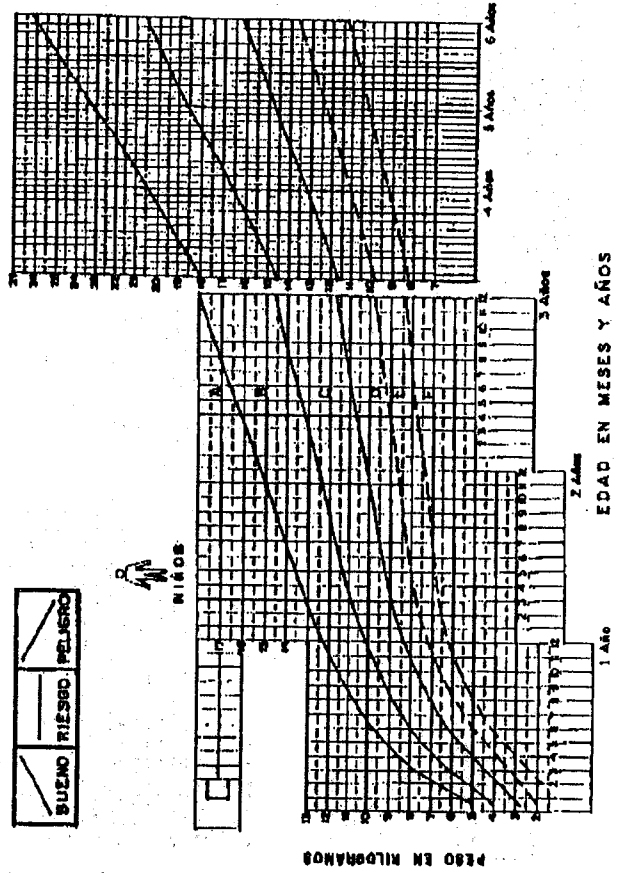


VIGILANCIA DEL CRECIMIENTO



RISGO

GRAFICO No. 7



Para el control de crecimiento se tomó el carné de salud de la OMS, de peso para la edad, al que se le extendió curva hasta los seis años. Este carné será manejado por la madre del niño y la madre cuidadora. Con la capacitación que la madre cuidadora reciba se espera que pueda interpretar el nivel de riesgo del niño y actuar en forma inmediata si es necesario, por lo tanto el monitoreo de crecimiento del niño será individual. A nivel provincial el monitoreo será de cada centro y a nivel nacional de cada provincia.

Al momento actual se ha iniciado la capacitación del personal que estará involucrado en la ejecución del Sistema.

### B.3. Ministerio de Salud

El Ministerio de Salud ha diseñado su Sistema Sectorial de Vigilancia. Este sistema se basa en el hecho de que la mayoría de los programas atienden a madres embarazadas, recién nacidos y preescolares con un conjunto de actividades cuyo impacto debe reflejarse en la disminución de incidencias y prevalencias de los problemas que más afectan a esta población. Este impacto debe, a su vez, reflejarse en prevalencias más bajas de

desnutrición, en un incremento de la cobertura de atención prenatal, parto y postnatal, en una reducción de la proporción de niños de bajo peso al nacer y en prevalencias más bajas de desnutrición.

En este sentido se han escogido indicadores que puedan monitorear estos grupos de población. Para la mujer embarazada se ha escogido el incremento de peso al nacer con relación al riesgo del recién nacido, los niveles de hematocrito para determinar el problema de anemias, la altura de fondo uterino para fortalecer el diagnóstico individual y el perímetro de brazo o pantorrilla para tamizaje. Para el recién nacido se ha escogido el peso al nacer y para los menores de cinco años, el peso para la edad y la talla para la edad. En los niños menores de dos años también se medirá los niveles de hematocrito.

El Sistema de Vigilancia de este sector está diseñado en vinculación a los programas de atención materna, de crecimiento y desarrollo, de nutrición y de salud familiar, de tal manera que pueda hacer un seguimiento y evaluar las acciones a nivel de los beneficiarios actuales y potenciales. Para ello se han diseñado los instrumentos y preparado los instructivos que se emplearán en la etapa de capacitación.

El Sistema de Vigilancia se ejecutará simultáneamente en todas las unidades de salud, una vez que el personal haya sido capacitado. Para la capacitación se ha diseñado un plan que permite formar capacitadores quienes, más tarde entrenarán a su personal a nivel local.

#### **IV. COORDINACION INTERSECTORIAL**

El ejercicio de trabajo compartido con los equipos sectoriales de vigilancia nutricional que se conformaron para diseñar los sistemas sectoriales, han permitido que los sistemas sean adoptados desde un principio como sistemas de propiedad de cada sector, en los cuales el CONADE ha servido como catalizador y promotor de las ideas que en torno a un sistema de vigilancia existen. Este trabajo compartido también ha servido para que en el proceso de elaboración de los sistemas se identifique con precisión las formas de coordinación institucional alrededor de la prestación de servicios y de los sistemas de vigilancia propiamente tal.

Así por ejemplo, el equipo del Ministerio de Bienestar Social diseñó una estrategia de coordinación a nivel local, perfectamente viable, la misma que ha sido revisada por el Ministerio

de Salud. De llevarse a efecto esta estrategia, significa que se optimizarán los recursos de ambas instituciones al mismo tiempo que se ampliará la cobertura del Ministerio de Salud y se brindará atención oportuna a los niños de la Red.

Tanto el Ministerio de Bienestar como el de Educación, adoptaron instrumentos de vigilancia basados en las normas establecidas por el Ministerio de Salud, lo cual garantiza que la interpretación de los indicadores en la población a ser monitoreada se basará en los mismos supuestos y por lo tanto permitirá hacer comparaciones entre las poblaciones atendidas por los diferentes sectores.

En los programas de capacitación del Ministerio de Bienestar Social y del Ministerio de Salud se ha contemplado, además del personal de los propios ministerios, la participación de profesionales de otras instituciones, con el fin de que se conozca los sistemas de vigilancia que se ejecutarán en cada institución.

Dentro de las líneas de coordinación, se está trabajando en las fórmulas de intercambio de

información entre los sectores, una vez que los sistemas de vigilancia sectorial y el módulo nacional están en funcionamiento. Para ello se considera indispensable que la información que surga a nivel del módulo nacional sea compartida con cada uno de los sectores en un proceso de análisis de los programas sociales que se ejecutan, de tal manera que simultáneamente se pueda ver la necesidad de utilizar un solo instrumento para la planificación global de la política social.

Por su parte, los sectores deberán establecer mecanismos muy concretos de intercambio de información en función de que los programas que se ejecutan en un sector cubran a la población que es atendida, aún con otros programas, en otro sector. Tal es el caso de la Red Comunitaria de Atención Infantil en la que se desarrollaran actividades de monitoreo del crecimiento de cada niño; actividad que también se realiza a nivel de las unidades operativas, cada vez que el niño solicita de un servicio de salud. Si el monitoreo de crecimiento que se realiza en las unidades de salud, es registrado en la unidad de cuidado diario, se tendrá la información necesaria

para que en caso de emergencia el niño, tenga a su disposición, la información necesaria sobre su persona. Igualmente, el hecho de que un niño que acude a una unidad de cuidado diario ingrese con la información de que es atendido por la unidad de salud más cercana, implica que está al día con las vacunas, para la unidad de cuidado diario hay garantía, además, de que el niño tiene acceso a una unidad de salud en el caso de que lo requiera.

Con relación a la información del censo de talla, que realiza el Ministerio de Educación, esta información servirá para que el profesor, al detectar niños con talla baja y extremadamente baja pueda acudir a una unidad de salud para requerir un servicio de diagnóstico más adecuado y poder actuar de acuerdo a cada caso. A nivel provincial y nacional, los datos del censo de talla servirán, también, como un excelente insumo para la planificación de las acciones en los otros sectores, dado que proporciona información de todo el país. En este sentido el Ministerio de Educación está dispuesto a proporcionar toda la información que fuere del caso para uso de los otros sectores.

**Algunos elementos para la  
Reestructuración y Modernización  
de la Industria Ecuatoriana frente  
a la apertura del Mercado Andino.**

**Econ. Galo Salvador**

## ALGUNOS ELEMENTOS PARA LA REESTRUCTURACION Y MODERNIZACION DE LA INDUSTRIA ECUATORIANA FRENTE A LA APERTURA DEL MERCADO ANDINO

Galo H. Salvador

Convendría definir adecuadamente los términos que se vienen utilizando respecto a lo que requiere hacer el país y la industria, para afrontar el reto de la apertura acelerada en el Pacto Andino.

**Reactivación Industrial:** Ampliar la producción en base a un incremento del mercado, utilizando principalmente la capacidad instalada.

**Modernización Industrial:** Mejorar la producción en base a una mayor capacitación de los factores técnicos, humanos, financieros y administrativos de las empresas.

**Reestructuración Industrial:** Cambio de orientación de la industrialización del país en base a la reformulación de su marco legal e institucional de apoyo, incluyendo la revisión del grado de intervención del sector público.

**Reconversión Industrial:** Cambio en la producción industrial de aquellos establecimientos que no podrían

competir en el grupo andino hacia nuevas líneas de mejor perspectiva, utilizando principalmente los factores de producción existentes.

De lo que realmente debemos hablar es de una reestructuración industrial que propicie la modernización y reactivación de la industria, en base a una mejor eficiencia y competitividad. La reconversión industrial se realizaría en aquella industria que, más allá de la aplicación de las medidas de reestructuración y modernización propuestas, no podrían competir adecuadamente con las actividades similares del Grupo Andino.

### PRINCIPALES FACTORES A TOMARSE EN CUENTA PARA DEFINIR EL GRADO DE VULNERABILIDAD DE LA INDUSTRIA ECUATORIANA

La competencia de la industria ecuatoriana en el mercado andino o en el mercado internacional en general, tiene como principales factores de medición, sus niveles de desarrollo tecnológico alcanzado.

Las áreas en las que actúan estas relaciones tecnológicas en la industria podrían sintetizarse en la siguientes:

a) Tecnología de producción

Se relaciona con las áreas de fabricación y mantenimiento. En el área de fabricación se debe tomar en cuenta entre otras, la disponibilidad de diseños y operación, los registros de prueba, los sistemas de control de inventarios y control de materiales en proceso. En el área de mantenimiento, la antigüedad y la obsolescencia de la maquinaria y equipo y las posibilidades de mantenimiento preventivo y correctivo.

b) Tecnología del producto

Este factor se relaciona con las áreas de producción, bienes producidos, control de calidad y control de costos.

c) Tecnología de mercado

Este factor se relaciona con la base de conocimientos tecnológicos para iniciar un proceso sostenido de innovación y de consolidación de la industria, y de inserción en el contexto internacional; la capacidad

de incrementar los volúmenes de producción, las facilidades y flexibilidad para diversificar dicha producción y la capacidad exportadora actual o potencial.

d) Tecnología organizativa

Que se relaciona con la calidad y cantidad de personal profesional directivo y supervisor y con el correcto procesamiento de la información tanto técnica como administrativa y de comercialización.

e) Innovación tecnológica

Incorporaría un grupo de factores que tiene relación con la introducción de nuevos conocimientos, la capacidad de diseño de nuevos productos, el mejoramiento de los procesos, la existencia de patentes y licencias propias, nacionales y extranjeras.

Un estudio elaborado por CEBCA "El Sector de Bienes de Capital frente a la apertura de la Subregión", ha medido la situación de estos factores para aquellas actividades industriales que corresponden a la producción de

bienes de capital en el Ecuador. Un trabajo similar debería realizarse en las demás actividades industriales.

El cuadro siguiente presenta una síntesis de los resultados de esta medición.

### FACTORES TECNOLOGICOS DE EVALUACION EN LA INDUSTRIA ECUATORIANA DE BIENES DE CAPITAL

CIIU	SUBRAMAS	Tecnología	Tecnología	Tecnología	Tecnología	Innovación
		de producción %	de producto %	de mercado %	organizativa %	Tecnológica %
3311	Aserraderos	82	87	81	66	74
3560	Productos Plásticos	75	80	85	85	79
3699	Productos de cemento	67	81	71	66	49
3710	Básicas de hierro	76	83	85	82	52
3720	De metales no ferrosos	80	84	80	85	74
3811	Herramientas	48	72	47	41	30
3812	Muebles metálicos	57	71	67	48	23
3813	Estructuras metálicas	61	88	81	76	71
3819	Prod. metálicos NEP.	81	82	81	82	52
3822	Maquinaria agrícola	39	70	51	56	23
3823	Maquinaria para metales y madera	70	81	78	73	47
3824	Maquin. Industrial	51	60	51	44	30
3825	Maq. de oficina	33	53	55	41	33
3829	Maq. NEP no eléct.	75	83	85	85	77
3831	Maq. y aparatos eléctricos	76	84	85	79	61
3832	Equipos de radio y TV.	28	20	30	56	30
3839	Aparatos y suministros eléctricos NEP	80	84	85	82	65
3841	Partes de automotores	58	67	56	60	33
3843	Vehículos automotores	81	78	75	72	59
3851	Instrumentos de medida y control	56	61	71	60	56

Fuente: CEBCA, enero de 1991



**APROXIMACION AL GRADO DE  
VULNERABILIDAD DE LA  
INDUSTRIA ECUATORIANA  
FRENTE AL GRUPO ANDINO**

Si bien, casi toda la industria ecuatoriana requeriría de apoyos de diversa índole para su modernización, dadas las circunstancias de emergencia que se presentan por la apertura de mercados del Grupo Andino, es necesario establecer un sistema que permita definir las actividades industriales más vulnerables. En este sentido, y en base de la información estadística disponible y del conocimiento acumulado del sector industrial, se clasifican las actividades industriales (a nivel de cuatro dígitos del CIU), en los tres grupos siguientes:

**A: Actividades con protección natural**

3117	Productos de panadería
3133	Cervezas y maltas
3134	Gaseosas y aguas
3311	Aserraderos
3312	Cajas de madera
3610	Cerámica
3620	Vidrio
3691	Productos de Arcilla
3692	Cemento
3699	Productos de cemento

**B: Actividades con ventajas comparativas**

3111	Preparación de carnes
3112	Productos lácteos
3113	Conservas de frutas y legumbres
3114	Elaborados de pescado
3115	Aceites y Grasas
3116	Molinería
3118	Azúcar
3119	Chocolates y confites
3121	Alimentos diversos
3122	Alimentos balanceados
3131	Bebidas espirituosas
3132	Vinos y sidras
3140	Cigarrillos
3212	Confecciones no vestuario
3213	Tejidos de punto
3214	Alfombras y tapices
3215	Cordelería
3220	Vestuario
3231	Curtiembres
3233	Productos de Cuero
3240	Calzado
3412	Envases de papel y cartón
3419	Artículos NEP de papel y cartón
3420	Imprentas
3523	Jabones y Detergentes
3530	Derivados del Petróleo
3559	Productos de Caucho N.E.P.
3560	Productos plásticos
3720	Productos de metales no ferrosos

3812	Muebles metálicos	3844	Motocicletas y bicicletas
3813	Estructuras metálicas	3849	Material de transporte
3901	Joyas y conexos	3851	Instrumentos de medidas y control
3903	Artículos de deporte.	3852	Aparatos fotográficos y de óptica
C:	Actividades vulnerables	3909	Industria manufacturera N.E.P.
3211	Hilados y tejidos		
3411	Pulpa y papel		
3511	Químicas básicas		
3512	Agroquímicas		
3513	Resinas y materias plásticas		
3521	Pinturas y barnices		
3522	Productos farmacéuticos		
3529	Químicos N.E.P.		
3540	Derivados especiales del petróleo		
3551	Llantas y Cámaras		
3710	Productos siderúrgicos		
3811	Herramientas		
3819	Productos metálicos N.E.P.		
3821	Motores y turbinas		
3822	Maquinaria agrícola		
3823	Maquinaria para metales y madera		
3824	Maquinaria industrial		
3829	Maq. N.E.P. no eléctrica		
3831	Maq. y aparatos eléctricos		
3832	Equipos de Radio y T.V.		
3833	Aparatos eléctricos de uso doméstico		
3839	Aparatos y suministros eléctricos		
3843	Vehículos automotores		

Son estas últimas actividades las que convendría estudiar más a fondo sus problemas de competitividad en el grupo andino, sus perspectivas de mejoramiento a base de medidas de apoyo que podrían adoptarse en los campos arancelario, crediticio, tecnológico, de capacitación, comercialización, etc., con el fin de defenderlas en la medida de lo posible, frente a la competencia de industrias similares de los demás países del grupo andino, sobre todo de Colombia y Perú.

Dentro del grupo C de actividades industriales vulnerables, cabría también una subclasificación de aquellas de menor, mediana y mayor vulnerabilidad, frente a la industria similar del Grupo Andino.

Utilizando el estudio realizado por CEBCA sobre la industria de bienes de capital, principalmente la metal-mecánica, los datos de los censos y encuestas industriales que se realizan periódicamente y la experiencia y

conocimiento que sobre la industria ecuatoriana se ha acumulado a través del trabajo de varios años, podríamos aproximarnos a esta subclasificación.

**C.1. Actividades de baja vulnerabilidad**

- 3411 Pulpa de papel
- 3511 Químicas básicas
- 3710 Productos siderúrgicos
- 3819 Productos metálicos N.E.P.
- 3829 Maquinaria N.E.P. no eléctrica
- 3831 Maquinaria y aparatos eléctricos
- 3839 Aparatos y suministros eléctricos
- 3909 Industria manufacturera N.E.P.

**C.2. Actividades de mediana vulnerabilidad**

- 3211 Hilados y tejidos
- 3521 Pinturas y barnices
- 3540 Derivados especiales del petróleo
- 3551 Llantas y cámaras
- 3823 Maquinaria para metales y madera
- 3833 Aparatos eléctricos de uso doméstico
- 3843 Vehículos automotores
- 3849 Material de transporte
- 3851 Instrumentos de medidas y control

**C.3. Actividades de alta vulnerabilidad**

- 3512 Agroquímicas
- 3513 Resinas y materias plásticas
- 3522 Productos farmacéuticos
- 3529 Químicos N.E.P.
- 3811 Herramientas
- 3821 Motores y turbinas
- 3822 Maquinaria agrícola
- 3824 Maquinaria industrial
- 3832 Equipos de radio y televisión
- 3844 Motocicleta y bicicletas
- 3852 Aparatos fotográficos y de óptica

**MEDIDAS QUE PODRIAN IMPLEMENTARSE POR PARTE DEL SECTOR PUBLICO, PARA APOYAR EL MEJORAMIENTO DE LA EFICIENCIA PRODUCTIVA Y LA COMPETITIVIDAD DE LA INDUSTRIA**

En términos generales, se presentan diversas clases de medidas, que podrían tomarse para apoyar el mejoramiento de la eficiencia productiva en la industria, subrayando que se deberá especificar para cada actividad, aquellas medidas en las que principalmente se debería acentuar la acción en cada caso:

1. Estructuración adecuada del mercado de valores.

2. Líneas de crédito selectivo para aquellas actividades que realicen programas de mejoramiento propuestos: para capital de operación y ampliación de existencias, para renovación de equipos, para apoyo a las exportaciones.
3. Cursos de capacitación del SECAP dirigidos hacia los campos más necesarios, con la contratación de instructores extranjeros y nacionales solventes. Capacitación de empresarios y dirigentes empresariales.
4. Propiciar la conformación e instalación de centros de diseño y gestión tecnológica en las principales ramas industriales, con la participación activa de las empresas.
5. Mejorar los sistemas de información tecnológica, de proveedores de materias primas y equipos, de mercados, etc.
6. Establecer las normas de calidad y el control de procesos y productos de fabricación industrial.
7. Revisión y eliminación paulatina de subsidios y de otros beneficios y restricciones para-arancelarias a la producción y el comercio.
8. Niveles arancelarios bajos para las materias primas y equipos que no se producen en el país.
9. Reducción y simplificación de los trámites administrativos, especialmente en el campo del comercio exterior.
10. Propiciar sistemas de transporte internacional terrestre, acuático y aéreo, que favorezca las exportaciones, transfiriendo a las tarifas la ventaja del país en el precio de los combustibles.
11. Coordinación de los sistemas de promoción de inversiones, de exportaciones y de la imagen del país en el exterior.
12. Dotación de una infraestructura adecuada, mejorando los servicios de vialidad, transporte, puertos y aduanas, energía, comunicaciones, salud y agua potable, zonas y parques industriales.

## AREAS DE GESTION EMPRESARIAL PARA LA MODERNIZACION INDUSTRIAL A NIVEL DE EMPRESAS

empresas eleven la productividad, produzcan con calidad y compitan adecuadamente en el mercado. El cuadro siguiente esquematiza las diferentes áreas y campos de acción que involucra dicha gestión.

La gestión empresarial constituye el elemento clave para lograr que las

AREA	CAMPOS DE ACCION
GERENCIAL Y ADMINISTRATIVA	Políticas y dirección gerencial Administración de recursos humanos Gestión administrativa
FINANCIERA	Crédito y tasas de interés Estructuración de pasivos Gestión financiera
RECURSOS HUMANOS	Entrenamiento en el trabajo Entrenamiento formal Gestión de Capacitación
ORGANIZACION DE LA PRODUCCION	Abastecimiento de materia prima Distribución de planta, almacenamiento y manejo de materiales Programación y control de suministros Diseño de productos, de procesos y métodos de trabajo Gestión de producción
TECNOLOGIA	Estado actual del equipo Capacidad de planta Sistema de informática industrial Gestión tecnológica
CONTROL DE CALIDAD	Materias primas Control de procesos, Normalización de productos Gestión de calidad
COMERCIALIZACION	Mercado Competencia interna y externa Diseño de empaque y exhibición Fijación de precios Comercialización y distribución

## REESTRUCTURA INSTITUCIONAL NECESARIA PARA ENFRENTAR LOS REQUERIMIENTOS DE LA INTEGRACION

La necesidad de una adecuada coordinación del marco institucional creado para apoyar el proceso de industrialización, requerirá de la conformación de un órgano superior, al más alto nivel de representación pública y privada, que asesore al señor Presidente de la República sobre las políticas y acciones que puedan tomarse a corto plazo, orientadas a alcanzar los objetivos y políticas de mediano y largo plazo.

Se plantea la conformación del "Consejo Asesor de Desarrollo Industrial" CADI, que actuaría con los siguientes representantes:

- Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE)
- Ministerio de Industrias, Comercio, Integración y Pesca (MICIP)
- Ministerio de Finanzas
- Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)
- Federación Nacional de Industrias

- Federación Nacional de Comercio
- Federación Nacional de Agricultura
- Representante de los trabajadores

El Consejo propuesto, de hecho, reemplazaría a los Comités Interministeriales de Fomento Industrial, en una nueva legislación de fomento industrial que debería concebirse bajo la nueva orientación del modelo de desarrollo.

Este Consejo Superior debe apoyarse en comisiones especializadas, en las cuales se incluirán las instituciones que actualmente conforman el marco institucional de apoyo a la industria, pero con un espíritu renovado de trabajo y adaptación de las nuevas circunstancias que les impone el reto de la integración y sus plazos perentorios.

En principio se sugiere las siguientes comisiones:

### 1.- Comisión de calidad, productividad y competitividad

Podrían conformarla las siguientes instituciones:

- Centro de Desarrollo (CENDES)
- Instituto Ecuatoriano de Normalización (INEN)
- Comisión Ecuatoriana de Bienes de Capital (CEBCA)

- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)
- Federación Nacional de Industrias
- Federación Nacional de Pequeños Industriales
- Federación de Cámaras Artesanales.

2.- Comisión de Capacitación y Asistencia Técnica

Podrían conformarla las siguientes instituciones:

- Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE)
- Ministerio del Trabajo y Recursos Humanos.
- Ministerio de Educación y Cultura.
- Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas (CONUEP).
- Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo y Becas (IECE).
- Frente Unido de Trabajadores (FUT)
- Asociación Nacional de Empresarios (ANDE)

3.- Comisión de Promoción de Inversiones, Financiamiento Industrial y Fomento de Exportaciones.

Podrían conformarla las siguientes instituciones:

- Banco Central del Ecuador.
- Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Centro de Desarrollo (CENDES)
- Corporación Financiera Nacional (C.F.N.)
- Banco Nacional de Fomento (B.N.F.)
- Asociación Nacional de Bancos.
- Asociación de Financieras Privadas
- Federación Ecuatoriana de Exportadores (FEDEXPOR).
- Organización Central de Exportación de Productos Artesanales (OCEPA).

El mejoramiento de la calidad, productividad y competitividad requerirá, además de la Comisión de Coordinación propuesta anteriormente, del funcionamiento de Centros de Gestión Especializados en todas las ramas industriales, actuando como básicas las siguientes:

### CENTROS DE GESTION DE CALIDAD, TECNOLOGIA Y PRODUCTIVIDAD

Ramas Industriales	Entidades Responsables
31. Alimentos y Bebidas	CENDES; Universidades y Politécnicas, Ramas Alimenticias de las Cámaras.
32. Textiles y Vestuario	AITE; FENAPI; Asociación Nacional de Curtidores de Ecuador (ANCE). Ramas de Confecciones de las Cámaras.
33. Madera y Muebles	AIMA, CENAPIA; FENAPI; Dirección Nacional Forestal del MAG.
34 -35. Minerales no Metálicos	Instituto Ecuatoriano de Productores de Cemento (INEPROCE); Universidades y Politécnicas; Ramas Industriales de Cerámica y Vidrio de las Cámaras.
37-38. Metalmecánica	CEBCA; Federación Ecuatoriana de Industrias Productoras de Bienes de Capital (FEDECAPITAL); Cámara de la Industria Automotriz; FENAPI; Dirección de Industrias del Ejército (DINE).

Podrían organizarse también Subcentros de Gestión Tecnológica en aquellas actividades industriales

que por su importancia, justifiquen una operación especializada.



## RESPONSABILIDADES DEL SECTOR PRIVADO EN EL ESQUEMA DE INTEGRACION

Normalmente se reclama del Sector Público los programas, las acciones e inversiones que tiene que emprender o desarrollar para apoyar al Sector Privado; sin embargo, por lo regular, no se establecen las responsabilidades y compromisos que tiene que desempeñar el sector privado en una acción de concertación que reclama al nuevo desafío del Grupo Andino y la apertura del comercio.

Por esto, en este capítulo se trata de definir algunos de esos campos en los que la acción del sector privado va a ser determinante en el éxito que la industria y el país puedan tener a nivel de la integración subregional andina.

Las responsabilidades del Sector Privado deben encuadrarse dentro de los objetivos generales de la política y estrategia de desarrollo industrial; en términos específicos, en los siguientes:

- a.- Contribuir a la modernización del aparato productivo nacional y a la reestructuración del propio sector industrial, a fin de adoptar, incorporar y difundir tecnologías apropiadas, mejorar las técnicas de uso y aplicación de insumos y materias primas, o reducir ineficiencias en la producción; alcanzar un saneamiento interno o una racionalización del consumo de energía, de materias primas; mejorar la utilización de la capacidad instalada; ampliar sus perspectivas de producción y rentabilidad; producir bienes en términos de eficiencia y calidad requeridos, tanto para el mercado nacional, cuanto internacional; calificar intensivamente los recursos humanos y precautelar el ecosistema.
- b.- Prepararse para actuar en un entorno de economía abierta de libertad de comercio o de apertura a la competencia extranjera, no solo para abastecer el mercado interno y externo, a precios internacionales competitivos, sino para que el consumidor ecuatoriano no sacrifique sus ingresos en la compra de productos de menor calidad y más alto precio.
- c.- Fomentar la formación, capacitación y el espíritu empresarial ecuatoriano, el

deseo de transformar la industria existente, el afán de competir con los productos y productores del exterior

Para que impere en el país un ambiente de estabilidad, reglas empresariales claras y un clima de inversiones apropiado, los empresarios necesitan, en el ámbito macroeconómico, motivar y concretar un acuerdo o un entendimiento social, no solo con el Gobierno, sino también con el Congreso Nacional, las Universidades, los trabajadores, etc.. Solo así podrán todos coincidir en una política común y de largo plazo, que comprometa la activación y el mantenimiento del desarrollo que requiere el país.

Las responsabilidades del sector privado se pueden definir en los siguientes niveles:

Acciones a nivel de las Cámaras de la Producción.

a.- Tomar iniciativas y participar conjuntamente con el Estado, las Universidades y los Centros de Investigación, en la formación técnica de los recursos humanos, tanto de nivel medio como superior.

- b. Auspiciar y establecer sistemas de entrenamiento en el trabajo para los recursos humanos provenientes del sistema de educación formal, a fin de contribuir al desarrollo de aptitudes potenciales y su eventual incorporación.
- c.- Impulsar el establecimiento de los Centros de Gestión de Calidad, Tecnología y Productividad por ramas industriales, para cumplir con los objetivos de modernización y eficiencia propuestos.
- d.- Efectuar un seguimiento permanente de las políticas de desarrollo de los sectores productivos y sugerir los cambios y medidas que contribuyan a su desarrollo.
- e.- Confinanciar la participación en eventos nacionales e internacionales relacionados con la promoción de los sectores, así como en el intercambio de directivos y especialistas, a nivel de industrias específicas.
- f.- Apoyar la organización de compañías de comercialización, consorcios o cooperativas para propiciar y asegurar las ventas externas de pequeños y medianos productores. Auspiciar la

- participación en ferias y otros eventos de promoción.
- g.- Participar activamente en el proceso de integración, para afrontar las negociaciones de los diferentes mecanismos del proceso y trabajar coordinadamente con cada uno de los sectores involucrados para optar estrategias específicas de modernización y desarrollo de cada actividad.
  - h.- La pequeña industria deberá aprovechar y difundir las diferentes formas de acción conjunta en las áreas de abastecimiento de insumos y equipos, centros tecnológicos, comercialización para la exportación, sistemas de financiamiento y garantía, capacitación empresarial, además del nexo con la mediana y gran industria, a través de la subcontratación.

**Acciones a nivel de la gestión empresarial.**

- a.- Abrir la estructura del capital, no solo para incorporar los procesos, las nuevas tecnologías e ingresar a otros mercados, sino para desarrollar el tipo de moderna compañía anónima que exige el nuevo desarrollo económico e industrial.
- b.- Implementar la administración científica de las empresas, dando paso a la comunicación de esfuerzos de la mercadotecnia, los presupuestos y la informática en la gestión de los negocios.
- c.- Innovar tecnológicamente diseños, procesos y equipamiento, para producir bienes y servicios con alta eficiencia, e incorporar controles automáticos, controles programables, para estandarizar la producción y bajar costos y precios.
- d.- Incorporar los procesos o sistemas modernos de la planificación de la producción y control de la calidad, con el fin de mejorar la productividad, la introducción de nueva tecnología y el aumento de la competitividad.
- e.- Lograr una mayor articulación agroindustrial, a través de convenios de concertación empresarial, con el objeto de establecer acuerdos de producción para asegurar el abastecimiento, la calidad y los precios de las materias primas agropecuarias.

- f.- Complementar y/o integrar las actividades con otras industrias, sectores o servicios, a fin de lograr más alta productividad, estimular la especialización y reducir costos, para desarrollar capacidad exportadora.
- g.- Contribuir a su propio crecimiento y desarrollo mediante la capitalización de sus utilidades o la formación de reservas especiales para el financiamiento de sus inversiones programadas.
- h.- Apoyar los esfuerzos de investigación de los Institutos de Educación Superior y la formación técnica de los recursos humanos de la empresa, en todos los niveles.
- Acciones a nivel de la organización laboral.**
- a.- Participar en el acuerdo o entendimiento social para definir una política común y de largo plazo, que comprometa la activación de la economía y la ampliación del empleo.
- b.- Contribuir en la gestión administrativa de la empresa en la búsqueda de su eficiencia y competitividad como labor conjunta de todos los que la conforman.
- c.- Empezar conjuntamente con el Ministerio del Trabajo y las organizaciones empresariales, en la revisión de la legislación laboral, en su actualización y modernización.
- d.- Integrar y participar activamente en los convenios derivados del proceso de integración.
- e.- Velar por la capacitación permanente de los trabajadores, la seguridad e higiene industrial, la supervisión, control y optimización de sus actividades, el bienestar y la prestación de facilidades que permitan el eficiente cumplimiento de las tareas individuales.
- f.- El trabajador debe aceptar que su estabilidad y progreso están en la creatividad, productividad, moralidad y solidaridad de su trabajo, identificando a la empresa como un ámbito de creación de bienes y de promoción humana a nivel de la persona y de la sociedad.

## UN NUEVO ESQUEMA DE PRIORIZACION PARA LOS PROYECTOS INDUSTRIALES

La nueva etapa y orientación en la que va a entrar el desarrollo industrial del país, requiere que se definan apropiadamente los criterios de priorización para la promoción e instalación de nuevos proyectos industriales.

Se proponen los siguientes criterios conceptuales:

- 1.- La incorporación de personal, el grado de tecnificación de la mano de obra y la relación de inversión por persona ocupada.
- 2.- Los costos de producción, que tienen que ser competitivos, por lo menos a nivel del Grupo Andino.
- 3.- El ahorro o generación neta de divisas, por sustitución selectiva de importaciones o el incremento y diversificación de las exportaciones.
- 4.- La tecnología moderna que se incorpora en los procesos de producción, el control de calidad y la capacidad de innovación.
- 5.- El valor agregado generado por la actividad industrial y la integración a otros sectores productivos.
- 6.- La productividad del capital y de la mano de obra.
- 7.- La utilización de materias primas y recursos nacionales.
- 8.- La clase de bienes que se producen, la capacidad utilizada y la competencia en la producción.
- 9.- El mercado al que se destine la producción y la organización de la comercialización.
- 10.- La localización del proyecto, favoreciendo la descentralización y la preservación del medio ambiente.

## **CONSIDERACIONES FINALES**

Existe una decisión generalizada para enfrentar el reto de la integración andina y participar en la formación de una zona andina de libre comercio, por cuanto se considera que es una oportunidad para ampliar el mercado interno y modificar las escalas de producción de varias actividades productivas. Sin embargo, dicha apertura, debe estar acompañada con medidas de carácter inmediato, pero enmarcadas en una política industrial y de desarrollo general del país, de largo plazo.

Es necesario que el Gobierno ecuatoriano, tome decisiones que le permitan conducir y organizar eficazmente la participación nacional en el nuevo proceso de integración andina y orientar las políticas de desarrollo en función de la nueva realidad internacional.

El proceso de ajuste adoptado por el Gobierno en agosto de 1988, y algunas medidas posteriores que se enmarcan dentro del plan de estabilización y de reformas económicas, han logrado cierta estabilidad macroeconómica. Para darle secuencia lógica a dicho

proceso, resulta indispensable iniciar las restantes etapas, con el fin de superar aspectos tales como: modernización del sistema laboral, regulaciones administrativas al régimen de comercio exterior; mecanismos de financiamiento selectivo, especialmente para la actividad exportadora; desarrollo tecnológico, etc.

Creadas las condiciones necesarias para ubicar al empresario ecuatoriano en igualdad de condiciones a la de los empresarios andinos, corresponderá el establecimiento de un clima favorable para la inversión productiva privada. Para que ello sea posible, el rendimiento de la inversión debe ser atractivo no solo para los inversionistas, sino también para el país.

En el aspecto tecnológico, la experiencia de otros países, revela que la competitividad internacional no es fruto de una reducción o congelamiento de las remuneraciones reales a los distintos factores de la producción, sino que, ante todo, es resultado de una persistente política de mejoramiento técnico y de la productividad, factor que no ha sido considerado con la importancia debida en las políticas de fomento industrial, que mas bien privilegiaron a los factores tributario, arancelario y monetario, subsidiando la importación indiscriminada de bienes de capital y

materias primas y protegiendo el mercado. Se considera que no puede haber desarrollo tecnológico sin la producción de bienes de capital, sin una adecuada gestión administrativa, de calidad y productividad, así como de planificación estratégica y de toma de decisiones.

La industria en general, requiere de mecanismos de fomento específicos que permitan a la oferta nacional competir con ventaja en mercados cada vez de mayor especialización y competitividad. Cabe señalar que el éxito de las políticas industriales de otros países radica, antes que en un gran tamaño de las unidades productivas, en el apoyo que reciben a través de políticas financieras, comerciales, de asistencia técnica y capacitación.

Debe existir una vinculación estrecha entre el sistema nacional de ciencia y tecnología y el aparato productivo, y crear nexos entre los sectores industriales y las universidades, para que los escasos adelantos tecnológicos que se producen, encuentren vías para su aplicación en la esfera de la producción de bienes y servicios. La legislación en materia de propiedad industrial que está diseñada básicamente para la recepción de marcas y patentes, debe reorientarse

para fomentar la investigación e inversión nacionales.

Debe aprovecharse toda la potencialidad del poder de compra del sector público para desarrollar la capacidad productiva y tecnológica nacional, los avances en materia de contratación con la incorporación de la desagregación tecnológica.

La gestión empresarial ha logrado cierto desarrollo, y un alto número de empresas, posee una razonable base de conocimientos tecnológicos para iniciar un proceso sostenido de innovación y consolidación de la industria y de inserción en el contexto internacional. En general, la infraestructura productiva que tiene el país es relativamente nueva y le permite producir una gran variedad de bienes, utilizando en determinadas ramas, avanzados grados de tecnología.

El alto porcentaje de capacidad instalada ociosa, permitiría incrementar los volúmenes de producción, sin necesidad de invertir en nuevos equipamientos, lo que representa en principio, una situación favorable. Así mismo, se observa en varias actividades ciertas facilidades para diversificar la

producción y algún grado de flexibilidad para la modernización industrial.

La capacidad exportadora de varias empresas bien puede potenciarse mediante la aplicación de apropiados mecanismos de fomento.

No obstante, se observa en algunos sectores obsolescencia en el equipamiento y un bajo grado de reposición de las instalaciones industriales, lo que impide que la industria evolucione en sus niveles de producción, tecnología y calidad, dificultándose con ello la captación de los mercados externos, y provocando vulnerabilidad del mercado interno.

Para entrar en el proceso de apertura de mercados, es importante visualizar el período de transición desde una economía protegida hacia una economía de libre competencia; por ello, es imperativo estructurar programas que miren los requerimientos de la transición y permitan aliviarla.

Lo expuesto obliga, necesariamente, al establecimiento de objetivos que el país en general y el sector

industrial en particular, deben perseguir con la apertura.

- Reactivar la industria al ampliarse el mercado de sustentación del nacional al subregional.

- Modernizar y reestructurar el aparato productivo, para elevar la competitividad de la producción nacional y proyectar su oferta hacia el mercado internacional.

Dichos objetivos deben plasmarse en una nueva política de industrialización, de mediano y largo plazo.



**Petróleo,  
Energía y Economía**

**Dra. Magdalena Aguilar**

## PETROLEO, ENERGIA Y ECONOMIA

Magdalena Aguilar

### 1. PETROLEO Y ECONOMIA MUNDIAL

#### 1.1 BOOM Y CRISIS

En los últimos 20 años la industria petrolera mundial y nacional está marcada por grandes hitos, a partir de los cuales se han desencadenado una serie de acontecimientos que han alterado el comportamiento de la economía mundial, han transformado los escenarios energéticos petroleros y han creado nuevas líneas de pensamiento y nuevas responsabilidades para el futuro de la humanidad.

Hace 18 años, en octubre de 1973, al agudizarse la crisis Arabe-Israelí, Arabia Saudita y otros países del Medio Oriente miembros de la OPEP, por primera vez en la historia, decidieron utilizar el petróleo como arma política, e iniciaron el famoso embargo petrolero contra Estados Unidos, Gran Bretaña y otros países amigos de la causa Israelí.

En aquella época la producción de crudo de la OPEP constituía más del 51% de la producción mundial y sus exportaciones el 85% de las totales. En estas circunstancias el embargo significó el retiro de aproximadamente el 40% de las disponibilidades diarias de la oferta mundial, la que al no ser reemplazada por crudos provenientes de otros países de la propia OPEP ni por los de fuera de esta área, ni por salidas de stocks a los mercados, causó una fuerte y violenta contracción de la oferta de petróleo y de energía mundial.

Este embargo tomó casi de sorpresa a los países industrializados. Ante la ausencia de mecanismos que impidan el crecimiento de los precios del petróleo, durante el embargo, éstos se elevaron en casi 4 y 5 veces más<sup>1</sup>. La oferta quedó corta frente a la demanda que crecía, aún dentro de las serias medidas coyunturales de restricción del consumo, como fueron las prohibiciones de circulación de vehículos, limitaciones en el uso de aire acondicionado y calefacción, etc.

En aquella época el consumo de energía de los países industrializados

1. Por ejemplo: Precio Crudo Arabe Ligero fue en julio - 1973 US \$ 2.75/B; enero - 1974 US \$ 10.84; y el Arabe Liviano en el mismo período subió de US \$ 2.48 a US \$ 10.64/B. (Fuente: Estadísticas Energéticas) del Ecuador - ILDIS)

provenía fundamentalmente del petróleo y, en menor proporción del carbón, de hidroelectricidad y de energía nuclear<sup>2</sup>.

La mayor parte del petróleo que consumían los países industrializados provenía y proviene de los países productores de la OPEP y otros llamados del Tercer Mundo.

Estas circunstancias se constituyeron en un conjunto de elementos desencadenadores de la crisis petrolera, que no fue más que la crisis económica mundial derivada de los altos precios del petróleo, cuyos efectos singulares se manifestaron mediante fenómenos inéditos.

El alto costo del petróleo crudo significó una masiva salida de divisas de los países consumidores de petróleo, hacia los países productores de la OPEP.

En el caso de Estados Unidos destinó a estas importaciones de crudo, gran parte del excedente monetario que por esa época se había acumulado a consecuencia de la terminación de la guerra de Vietnam.

Por este flujo de divisas al exterior, los países industrializados enfrentaron varios fenómenos económicos como

déficit en sus balanzas de pagos, escaso y a veces negativo crecimiento del PIB, altas tasas de inflación y déficit en sus presupuestos.

El panorama económico mundial se agravó en el caso de los países subdesarrollados importadores de petróleo, en los que los fenómenos tradicionales y casi estructurales de déficit en balanzas de pagos y en presupuestos de Estado, se agudizaron. En casi todos los casos, el PIB decreció y los fenómenos inflacionarios cobraron un impulso acelerado.

En este caso, al igual que lo que ocurrió en el grupo de países industrializados consumidores de petróleo, por primera vez en la historia económica mundial, se enfrentaron a los fenómenos de recesión con inflación. Estos fenómenos exigieron aunque no soluciones de largo plazo, pero sí alivios inmediatos.

Mientras tanto, los países de la OPEP recibían montos imprevistos de divisas, que destinaron, en unos casos gran parte y en otros una menor proporción, a la importación de bienes y servicios de los propios países industrializados y el

2 Petróleo 64% carbón 23% gas 8% electricidad primaria 5%

excedente, no empleado en estas finalidades, se destinó a inversiones o se transformó en depósitos en instituciones financieras internacionales.

Este fenómeno se conoció con el nombre de "reciclaje de los petrodólares" que ayudó notablemente a la recuperación económica de los países industrializados, a pesar de lo cual, éstos fueron muy cuidadosos en aceptar o seleccionar los depósitos monetarios de los países de la OPEP, ante el riesgo de que pudieran causar desequilibrios o hasta quiebras, en el sistema financiero internacional.

Por otro lado, para aliviar la grave crisis que afectó a los países importadores de petróleo, los países industrializados, las instituciones financieras de crédito y los propios países de la OPEP, otorgaron préstamos, especialmente de corto plazo, para resolver los problemas de balanza de pagos.

La OPEP actuó otorgando créditos directos e indirectos. La modalidad directa consistió en créditos blandos en condiciones excepcionales de plazos y tipos de interés. El sistema indirecto estuvo constituido por los aportes de la OPEP a organismos

financieros internacionales, para que éstos constituyan fondos especiales, destinados a préstamos de los países subdesarrollados importadores de petróleo más afectados por la crisis. Por estos aportes, la OPEP cobraba un tipo de interés y las instituciones financieras prestaban a tasas altas, marginándose para sí las ganancias correspondientes.

En esa forma los petrodólares volvieron a los países industrializados en forma de importaciones de bienes y servicios e inversiones directas, depósitos financieros y parte se prestó a los países pobres importadores de petróleo, operación con la que se favorecieron los Organismos Financieros Internacionales.

Los préstamos de la OPEP a países del Tercer Mundo, incrementaron la capacidad importadora de éstos últimos, y por esta vía indirecta, se volvió a beneficiar a la producción de países industrializados.

A pesar de estos hechos, la política mundial se volvió contraria a la OPEP, considerándola como el Cartel causante del desastre económico mundial.

## 1.2 POST-CRISIS

En el segundo semestre de 1974, el embargo petrolero terminó. Los precios

del petróleo crudo no volvieron a bajar y se estabilizaron, por casi 5 años, en los niveles vigentes en la crisis.

Los países industrializados consumidores de petróleo tomaron medidas tanto para restablecer sus economías, cuanto para evitar que en lo futuro vuelvan a ocurrir fenómenos similares a los ocurridos en los años 1973-1974.

Entre las medidas económicas se destacan aquellas destinadas a reponer e incrementar la demanda externa de sus bienes y servicios, con el objeto de aumentar su producción y restablecer las economías.

Con esta finalidad, desde la segunda mitad de los años 70, se inicia una política agresiva de oferta de préstamos de los países industrializados a los países subdesarrollados.

Estos préstamos tenían un campo propicio para su aceptación. Los países de la OPEP habían emprendido en costosos planes de desarrollo, considerando cuantiosas y costosas inversiones de capital, y los países no OPEP que no lograban restituir sus economías, tenían que hacer frente, no solo a los altos precios del petróleo (5 veces superiores a los precios vigentes, hasta 1972-1973), sino también a las

necesidades de inversión y de desarrollo interno.

En esta forma se inició la época de los grandes endeudamientos externos de los países del Tercer Mundo.

En el orden energético, los países consumidores comprendieron y aceptaron que el petróleo dejó de ser un recurso "abundante, seguro y barato". Estos conceptos realmente se desmoronaron en la crisis de los setenta. El petróleo dejó de ser un bien abundante. Todos coincidieron en que se trataba de un recurso agotable en mayor o menor magnitud y plazos. Las proyecciones de la OPEP y de los países consumidores sólo diferían en el plazo, pero en ambos casos el factor agotamiento fue evidente.

El petróleo dejó de ser un insumo seguro. Su disponibilidad en el mercado dependía de los países productores, que lo demostraron no solo en 1973-1974, sino en los conflictos posteriores, como los de 1979-1980.

El petróleo también dejó de ser materia prima barata. La época del crudo de dos dólares por barril

concluyó en 1973. Los precios han tenido variaciones, pero en ningún caso se han situado permanentemente en menos de 10 dólares.

Para hacer frente a esta nueva condición petrolera, los países industrializados conformaron el organismo que podría llamarse anti-OPEP, que es la Agencia Internacional de la Energía -AIE-, cuyo objetivo fundamental es evitar, o reducir al mínimo, los impactos que podrían derivarse de otros eventuales desabastecimientos de petróleo crudo.

Con este objetivo, se recomendaron algunas medidas que fueron posteriormente cumplidas en mayor o menor magnitud, por todos sus miembros. Entre las que se puede citar:

- Descubrimiento y explotación de yacimientos petroleros, fuera de las áreas de los países OPEP.
- Diversificación de abastecedores de crudo, procurando que éste provenga de fuera de la OPEP.
- Ahorro y racionalización del

consumo de energía, especialmente de derivados del petróleo.

Sustitución del uso del petróleo por otras fuentes energéticas como energía nuclear e hidroeléctrica, geotérmica, solar, eólica, carbón, gas natural, biomasa, etc.

- Incremento de almacenamientos de crudo tanto operacionales como estratégicos.

Como respuesta a estos planteamientos desde la segunda mitad de los años 70, hasta la presente fecha, el mercado mundial de crudo se abastece no solo con el petróleo proveniente de la OPEP, sino también con gran cantidad de crudos de México, Alaska y Mar del Norte.

Por estos nuevos abastecedores, la OPEP perdió su importancia relativa como exportador mundial, y sus posteriores reducciones de oferta fueron contrarrestadas eficazmente con crudo de otras procedencias.

Otra política importante y efectiva fue y es la de los altos niveles de stocks, que diluyen y contrarrestan las elevaciones de precios que eventualmente han ocurrido durante los últimos 15 años.

Cuando los precios suben, los países industrializados sacan al mercado sus stocks y se frenan estas tendencias.

Las políticas de sustitución del petróleo por otras fuentes energéticas han sido relativamente exitosas, pese a cierto pesimismo inicial con que se recibiera tales planteamientos. El petróleo perdió su importancia relativa como componente de la energía mundial, mientras que la energía nuclear -pese a los peligros de sus instalaciones y a las campañas en contra que se levantarán por razones ambientales- parece que ha cobrado mucha importancia como componente de la energía <sup>3</sup>.

A pesar de las razones anteriores, la sustitución del petróleo por otras fuentes de energía, se volvió inevitable; sin embargo, y a pesar de los avances no se ha logrado reducir la importancia del petróleo como componente energético futuro, ni sustituirlo en todos sus usos.

El desarrollo de otras fuentes de energía tiene también un limitante que es el costo. Las fuentes sustitutivas se desarrollan y utilizan mientras el costo es menor o igual a la energía proveniente del petróleo; de allí que cuando baja el precio de este último, desalienta el desarrollo de fuentes

alternas y su elevación exagerada acarrearía, no solo la pérdida de su poder como componente energético, sino como instrumento de política mundial, que ha sido manejado con mayor o menor eficacia, por productores y consumidores.

Por esta razón los países de la OPEP son especialmente cuidadosos en mantener el precio del petróleo en "niveles adecuados", o sea en una especie de equilibrio, que no atente contra la demanda actual y futura de este energético.

### 1.3 NUEVO BOOM TEMPORAL Y SOSTENIDA REDUCCION DE PRECIOS

A fines de la década de los setenta, el conflicto religioso de Irán, repercutió en la oferta de petróleo. Se produjo una nueva escasez y ésta influye nuevamente en los precios que se elevan a más del doble de los niveles hasta entonces vigentes en el mercado internacional <sup>4</sup>, llegando a ser 10 y 11 veces mayores que los precios vigentes antes de la crisis del año 1973.

Pero a partir del año 80, los precios del crudo empiezan a descender.

3. En 1988 el 38% de la energía mundial estuvo constituida por petróleo, y el 5.5% de energía nuclear. El gas natural, carbón, hidroelectricidad mantuvieron su importancia relativa en relación a 1973.

4. En el caso del Arabe Ligero se cotizaba en 1979 en US \$ 13.34; pasó a US \$ 28 en 1980; US \$ 32 en 1981 y US \$ 34 en 1982.

Esta tendencia se acentúa desde el segundo semestre de 1980 y se vuelve crítica en 1986, para continuar más o menos estable hasta el año 1990, en que por efecto de la invasión de Irak a Kuwait, el precio se eleva desde agosto hasta fines de año, para volver a normalizarse desde enero de 1991, a pesar de que la Guerra del Golfo terminó 3 meses después <sup>5</sup>.

Entre las causas para esta baja casi sostenida de precios, se encuentran fundamentalmente: una reducción del consumo de petróleo en los países industrializados como Estados Unidos, Europa y Asia <sup>6</sup>.

El consumo mundial bajó de 64.5 millones BPD en 1979 a 58.9 millones BPD en 1985. En la segunda mitad de los años 80, el consumo empezó a subir lentamente, sin que hasta 1988 se haya llegado a la cifra de 1979.

El consumo de energía en general creció durante toda la época, y este crecimiento se debió a la mayor demanda de gas natural, carbón, hidroelectricidad y fundamentalmente a la energía nuclear <sup>7</sup>.

A través de este mayor consumo de estas fuentes de energía y el menor consumo de petróleo, se cumplía uno de los principales objetivos planteados por la AIE, a mediados de la década de los años 70.

La composición porcentual del consumo mundial de energía cambió así:

	1979	1988
Petróleo	46	38
Gas	18	20
Carbón	28	30
Hidroelectricidad	6	7
Energía Nuclear	2	5
	100	100

Fuente: Estadísticas Energéticas. ILDIS

Como respuesta a esta menor demanda mundial de petróleo, con el propósito de evitar un mayor deterioro de precios, los países de la OPEP redujeron su producción,

pero este objetivo se cumplió parcialmente por la competencia de los crudos de otras procedencias como Alaska, Mar del Norte y México.

5. El precio del Crudo Arabe Ligero bajó de US \$ 34 en 1983 a US \$ 17.52 en el año 1988

6. Estados Unidos consumió 20 millones de barriles/día en 1978; baja a 16.6 en 1985 y se eleva lentamente hasta 18 millones en 1988

7. En 1979 el consumo mundial de energía fue de 6 712 MMTEP y en 1988 de 8.058 MMTEP



De acuerdo con las políticas de la AIE, estos crudos salieron al mercado en grandes volúmenes y la OPEP al fijar cuotas que significaron una baja de

producción, fue perdiendo importancia en el mercado y por tanto como regulador del comportamiento mundial de precios del crudo.

### OFERTA DEL CRUDO DE LA OPEP

AÑO	Millones de Barriles/día		
	Cuotas fijadas por la OPEP	Producción Efectiva	Producción Mundial %
1973	-	31.3	53.5
1979	-	31.4	47.8
1980	-	27.0	43.7
1981	-	23.0	39.4
1982	-	19.0	34.9
1983	17.5	18.0	32.5
1984	16.0	18.5	31.8
1985	16.6	17.2	29.9
1986	18.5	19.0	32.4
1987	20.1	29.0	31.8
1988	22.1	21.0	34.0

Fuente: Estadísticas Petroleras ILDIS

Mientras estos fenómenos ocurrían en el mercado mundial del petróleo los países industrializados consumidores de esta materia prima, lograron recuperar sus economías, mientras los países del Tercer Mundo, importadores de petróleo, debían hacer frente a sus compromisos de deuda

externa, que adquirieron en mayor proporción después de la década de los 70. La mayor parte de países se vieron obligados a renegociar sus compromisos externos ante la poca disponibilidad de recursos internos para su pago.

Adicionalmente, ante la falta de pago de los compromisos y como requisito para renegociar estas obligaciones, el Fondo Monetario Internacional, solicitó a los países implantar medidas de "ajuste" económico, que entre otras -aparte de la elevación de los precios de los combustibles- se encuentran devaluaciones monetarias, eliminación de subsidios, políticas de precios reales, revisión de tarifas de servicios públicos y otras similares.

Todos estos "ajustes" que no fueron otra cosa que medidas inflacionarias, contribuyeron en algunos casos a deteriorar la situación económica de los países pobres y a desencadenar una serie de problemas sociales, políticos y éticos que atentan seriamente contra la estabilidad de estas naciones.

En estas circunstancias se llega a fines de la década de los 80, donde las políticas de apertura de liberalización, la eliminación de proteccionismos son casi el denominador común de la economía mundial, más aún, estimulados por los cambios producidos en las economías centralmente planificadas que se habían constituido en muchos

casos, como ejemplo de los sistemas económicos, sociales y políticos, que deseaban alcanzar muchos países del Tercer Mundo.

## 2. ECONOMIA ECUATORIANA: PETROLEO: CORTO AUJE, LARGA CRISIS

Conforme se señala en el Plan Nacional de Desarrollo, el Ecuador cuenta con un enorme potencial de recursos energéticos renovables y no renovables.

El potencial de recursos energéticos renovables, así como la posibilidad de aprovechamiento es superior al de recursos energéticos no renovables<sup>8</sup>. Pese a existir esta relación, la producción real es inversamente proporcional, la mayor parte proviene de fuentes energéticas no renovables<sup>9</sup>, dentro de las que ocupa un lugar preponderante el petróleo (83%) y gas (4%).

La demanda tiene casi una composición similar a la oferta. El mayor consumo corresponde a hidrocarburos. Siguen en importancia los combustibles vegetales y la hidroelectricidad<sup>10</sup>. A pesar del alto consumo de hidrocarburos desde 1972, existe un superávit de producción que se destina al mercado externo. Desde esa fecha, el petróleo se convierte en la columna vertebral de la economía ecuatoriana.

8. Reservas in situ de recursos no renov. 2.288 millones TEP, reservas recuper. 266.5 MMTEP Recursos renov., potencial teórico 99.200 MMTEP, aprovech. 13.370 MMTEP. (Fuente: Balances Energ., INE)

9. Porcentaje de produc. de energ.: petróleo y gas 87%; hidroelectricidad 4%; leña y bagazo 9% (Fuente: Balances Energ., INE).

10. Composición demanda de energ. petróleo y gas 73.6%; leña y bagazo 6.4% electricidad 6.4% (Fuente: Balances Energ., INE).

La economía ecuatoriana se vuelve dependiente de un recurso natural agotable, que si bien para los países consumidores, dejó de ser una materia prima "abundante", "segura" y "barata", en cambio para los países exportadores de crudo como el Ecuador, éste continuó siendo un recurso vital y estratégico para su crecimiento económico.

El petróleo marcó las épocas de apogeo y crisis, y alrededor de esta materia prima se aglutinaron no solo intereses económicos y políticos, sino hasta corrientes de pensamiento que se fortalecían o debilitaban, conforme cambiaba el comportamiento económico mundial y las tendencias de los países del Tercer Mundo.

El Ecuador inició sus exportaciones petroleras poco antes que el mercado mundial fuera sacudido por el embargo árabe y los precios crecieron notablemente <sup>11</sup>.

Este inusitado crecimiento de divisas aumentó el nivel de ingresos petroleros estatales <sup>12</sup> y marcó el nivel de crecimiento del PIB.

Pero este crecimiento no fue uniforme. En los últimos 18 años se advierten pequeños ciclos de expansión y largos períodos de crisis, marcados por los

precios internacionales del petróleo.

Así se podrían advertir las siguientes etapas económico-petroleras: Primer período que corresponde al apogeo de los años 73-74; el Segundo período que se podría llamar de estabilidad de precios e inicio de la crisis de los años 75-79; y el Tercero, de auge inicial y de caída continua de precios, de los años 80.

### 2.1 APOGEO ECONOMICO 1973-1974

La transformación económica del país fue casi violenta. A mediados de 1973 previsiones sobre el precio del petróleo de 4 a 5 dólares lucían exageradas; pero la magnitud de los acontecimientos se precipitó en tal forma, que a fines de ese año los precios superaban los 12 dólares.

En esta forma el Ecuador recibía 4 o 5 veces más divisas e ingresos que los que se habían estimado en esferas oficiales.

Las divisas abrieron las puertas a las mayores importaciones. Los mayores ingresos fiscales y públicos incrementaron los gastos e inversiones del Gobierno Central

<sup>11</sup> En 1972 el petróleo ecuatoriano se cotizó en US\$ 2,50; en 1973 se elevó de US\$ 2,60 a US\$ 13,50; y en este año la regalía se vendió sobre US\$ 15/B

<sup>12</sup> Entre 1972-1987 el petróleo aportó con el 58% de divisas y constituyó el 43% de los ingresos ordinarios del sector público

y de todos los otros partícipes de las rentas petroleras.

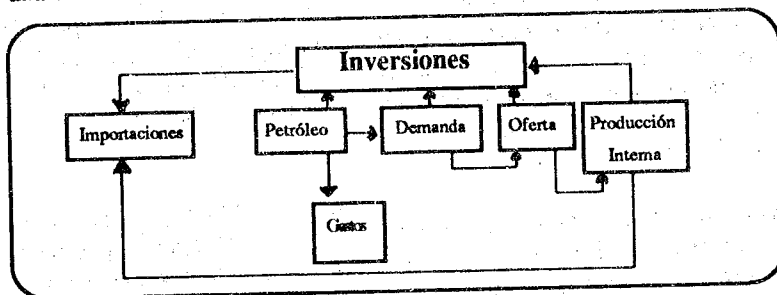
Las mayores inversiones demandaron un fuerte componente de bienes y servicios internos e importados.

En el orden interno crecieron las actividades de contratistas del Estado o se incrementaron el número de éstos, los que a su vez demandaron otros bienes y servicios. Así, en cadena, se expandió la actividad privada, incentivada por la demanda pública, que a su vez nació en el crecimiento de una de sus más fuertes rentas.

Estas empresas de bienes o servicios, muchas veces realizaron importaciones para atender los requerimientos del Estado.

Adicionalmente, la expansión de los gastos operativos, generó una mayor presión en la demanda interna de bienes y servicios. Los recursos del Estado destinados a sueldos y salarios incrementaron la capacidad de compra. Los sectores productivos y de servicios respondieron en parte con su propia producción y en otra con importaciones.

En esta forma se podría graficar la influencia petrolera como un núcleo de expansión de la demanda-oferta-importaciones.



Todo lo anteriormente expuesto se tradujo en cifras, en indicadores económicos. Altas tasas de crecimiento del PIB, acompañado de extraordinarios porcentajes de expansión, especialmente de sectores como servicios comerciales, bancarios, financieros

y de obras como vivienda, transportes, etc.

Un ítem importante de crecimiento fue el de automotores. En los dos años de este "boom" el parque automotor - importado casi en 100% - se había duplicado y casi triplicado.

Si bien, parte de las divisas se destinaron a inversiones de maquinarias, equipos, insumos y servicios necesarios para el desarrollo, otra parte, cediendo a las presiones de la demanda generada en grupos de medianos y altos ingresos, se destinaba a bienes de consumo inmediato o duradero; pero suntuario e innecesario para el crecimiento económico. Estos rubros fueron en algunos casos hasta 30 veces mayores, en el período de 2 años.

Mientras esto ocurría en los sectores comercial, bancario, financiero, y de servicios, los sectores productivos, como la industria, asumiendo una permanente expansión futura, iniciaba planes de crecimiento, y el sector agrícola enfrentaba lentas y hasta negativas tasas de crecimiento; por lo que fue necesario importar algunos productos agrícolas como trigo, cebada, arroz, leche en polvo, aceites, etc.

El crecimiento del parque automotor y la expansión real y prevista de las demás actividades económicas, incrementó e hizo prever un fuerte crecimiento de la demanda de energía tanto proveniente de hidrocarburos <sup>13</sup>, como de energía eléctrica, y para ello se planificó en este período la construcción de la grande infraestructura energética nacional

como refinerías y plantas hidroeléctricas, estas últimas, con el objeto de reducir el consumo de combustibles.

En el campo de las finanzas públicas el Presupuesto del Estado al igual que la balanza de pagos, arrojaron superávit e inclusive se creó el FONADE (Fondo Nacional de Desarrollo) para financiar el componente importado de las inversiones, y así evitar una mayor sucretización de las divisas.

En política económica se mantuvieron algunos subsidios, siendo los principales el consumo de combustibles y harina de trigo. Los precios de los principales productos estuvieron bajo el control del Estado como los del hierro, cemento, leche, etc.

En el campo del pensamiento político, económico-petrolero, fue el apogeo del nacionalismo y de la defensa de recursos naturales especialmente del petróleo, movimientos que coincidían con los de otros países latinoamericanos y a nivel mundial, con fuertes políticas a favor de la independencia, defensa y unidad de los países del Tercer Mundo.

<sup>13</sup> Por ejemplo: el crecimiento del consumo de gasolina extra en 1971 fue de 27%; en 1974 23%. El LPG creció en 105% en 1974 en 36% en 1972. La tasa promedio en 1973 fue de 13% y en 1975 19%.

Este movimiento político fue favorecido desde las altas esferas de Gobierno Militar que, autocalificado como "nacionalista y revolucionario" tomó el poder en febrero de 1972, 6 meses antes de que se produjera la primera exportación de petróleo. En este período se elaboraron algunas leyes petroleras <sup>14</sup> lo que permitió contar con el marco jurídico que sustente la participación y control del Estado sobre esta materia prima exportable.

Coincidente con la política de "participación" que propiciaba la OPEP, CEPE compró el 50% de los activos, acciones y derechos del Consorcio CEPE-Texaco y al poco tiempo exportaba directamente el petróleo de su propiedad, aparte de la exploración que realizó en todas las áreas que le fueron asignadas.

## 2.2 ESTABILIDAD DE PRECIOS. INICIO DE LA CRISIS

Superada la crisis de precios del petróleo, en el segundo semestre de 1974, éstos casi se estabilizan durante los 5 años siguientes <sup>15</sup>.

El petróleo continuó siendo el eje de la actividad económica y así, como en los años 73-74 la violenta

subida de los precios causó una inesperada expansión económica; en este período (75-79) la estabilidad de los precios provocó una situación inquietante <sup>16</sup>.

Los superávits en la balanza de pagos observados en los dos años anteriores, se tradujeron en déficit, el PIB redujo su crecimiento, y los ingresos petroleros se mantuvieron casi constantes <sup>17</sup>.

A través de la estabilidad de estos indicadores económico-petroleros no traducían más que una situación económica difícil. El crecimiento económico de los años 73-74, llevó a exagerar el optimismo. En las esferas públicas y privadas esperaban que la situación de bonanza continuara. El gobierno estaba empeñado en la construcción de grandes obras de infraestructura. Los sectores productivos estaban comprometidos en planes de expansión y ampliación de sus instalaciones.

El excedente petrolero que se generó en dos años, prácticamente había desaparecido y los requerimientos de recursos financieros externos se hacían evidentes. Esta demanda de financiamiento encontró una respuesta casi fácil en los mercados financieros internacionales. El Ecuador era considerado un buen cliente potencial

14. Como el Decreto Supremo Nº 430, la creación de CEPE. etc.

15. Prec. Crudo Oriente 1974 US\$ 11.80/B; 1975 US\$ 11.51; 1976 US\$ 11.88; 1977 US\$ 12.48; 1978 US\$ 12.5

16. En 1975 las divisas petroleras se reducen en 13%, 1977 en 14% y en 1978 en 4%

17. Déficit de balanza de pagos 1975 (220); 1976 (7); 1977 (342); 1978 (590) 1979 (585) millones de dólares. El PIB creció en 5% en 1975; 7% en 1976; 6% en 1977; 5% en 1978 y 5% en 1979. Ingresos petroleros 10.7 mil millones en 1975; 11.2 en 1976; 9.5 en 1977; 12.9 en 1978 y 25.3 en 1979

Los recursos petroleros aseguraban el pago de la deuda. El Ecuador era un país que aún no estaba afectado por la crisis que sacudía como fiebre, a otros países de América Latina y del Mundo.

En esta forma y favorecido por un tipo de cambio estable <sup>18</sup> se iniciaba el masivo endeudamiento externo, que después haría crisis en los años 80.

Este financiamiento externo permitió financiar las grandes obras de infraestructura, muchas de las cuales fueron del propio sector energético, aparte de otras en los sectores transporte, comunicaciones, salud, educación, administración pública, equipamiento de escuelas, colegios, hospitales, etc.

A pesar de que los signos o indicadores económicos internos advertían de un debilitamiento económico, el financiamiento externo ayuda a mantener una apariencia de bienestar. El Ecuador era un país que se negaba a reconocer que su situación cambió, continuaron aunque a menores ritmos, las importaciones y se mantuvieron los niveles de consumo. Las ciudades de Quito y Guayaquil seguían creciendo. El comercio, la banca, las instituciones financieras seguían en expansión, aunque en algunos casos, más moderados.

Dentro de esta aparente bonanza, no se creía necesario revisar la política económica anterior. Continuaron los subsidios, el control de precios, la estabilidad de la moneda, a pesar de que se iban forjando fuertes movimientos políticos y corrientes de pensamiento que se oponían a tales procedimientos.

El espejismo petrolero acentuó los problemas migratorios del campo a la ciudad, especialmente de Quito, ciudad que soportaba también migraciones extranjeras, provenientes en su mayor parte de países latinoamericanos como Chile <sup>19</sup>.

Mientras los migrantes extranjeros se dedicaban en su mayor parte a actividades de servicio, los migrantes del interior, al no encontrar ocupaciones estables, engrosaban las filas de desocupación y hacían crecer la marginalidad urbana. Desde entonces se advertía el fortalecimiento de lo que más tarde se llamaría la economía informal.

Mientras esto ocurría en el área urbana, en el área rural la situación se volvía más grave. El sector agrícola continuaba en su estancamiento.

18. El tipo de cambio fue de S/ 18 por dólar para el mercado oficial y S/ 25 para el mercado libre.

19. Que en esa época atravesaba por graves problemas políticos por la caída del Gobierno de Allende y la sustitución por el General Pinochet

En la segunda mitad de los años 70 se produjo el cambio de gobierno. Al gobierno unipersonal del Gral. Rodríguez Lara, le sustituyó la Junta Militar, gobernantes con menos tendencias nacionalistas, pero que tampoco implantaron medidas que significarían una oposición frontal a los sistemas imperantes.

En el orden energético, se levantó una campaña de preocupación, por la necesidad de descubrir nuevas reservas, esto llevó a cambiar la Ley de Hidrocarburos para crear un nuevo tipo contractual pero sin modificación tributaria alguna. Además CEPE compró el 37.5% de las acciones petroleras que la Gulf aún mantenía en el Consorcio CEPE-Texaco-Gulf, convirtiéndose así en socio mayoritario del Consorcio CEPE-Texaco.

El Gobierno realizó algunos estudios sobre precios y subsidios a los derivados, llegándose a determinar que este llegaba a casi el 50% de Presupuesto General del Estado <sup>20</sup> a parte del fenómeno del contrabando que generaba la diferencia de precios con los países vecinos.

A fines de la década de los años 70, el Gobierno Militar fue sustituido por el Gobierno Democrático, y en esta misma época, los precios del petróleo subieron violentamente por segunda ocasión, en menos de 10 años <sup>21</sup>.

### 2.3 NUEVO BOOM EN MEDIO DE UNA CRISIS

El nuevo gobierno iniciaba su mandato en una coyuntura financiera favorable. Los ingresos petroleros se habían duplicado en el período de 2 años. (cuadro siguiente).

Pero este flujo de ingresos petroleros de los años 80, se producía en una situación económica diferente del año 73, en el que si bien el país era pobre y deficitario, en cambio sus compromisos de crecimiento no habían ido más allá de sus posibilidades y en el orden externo, en esa fecha, el compromiso de la deuda representaba apenas una pequeña parte de las exportaciones.

En cambio en 1980, sólo los compromisos de pago de la deuda externa -mucho de ella adquirida apenas desde 1975- casi cubrían los ingresos de divisas petroleras y en los años siguientes, superaron esta diferencia.

20. Estudio del CONADE realizado en 1978

21. En 1978 el precio promedio del crudo fue de US\$ 12.51/B y en 1979 fue US\$ 23.43



Años	Precio Crudo US \$	% PIB	Ingresos Petroleros Millones S/.	Monto Exportación millones US\$	Servicio de la deuda millones US\$
1980	35,20	4,9	992,6	1.562,8	1.409,1
1981	34,55	3,9	13.587,6	1.709,1	2.138,7
1982	35,28	1,2	18.669,7	1.508,6	2.988,9
1983	27,95	2,8	23.815,3	1.733,0	917,0
1984	27,50	4,2	42.570,4	1.834,0	1.163,0
1985	25,86	4,3	109.004,3	1.926,0	1.164,0
1986	12,68	3,1	70.444,9	982,0	1.199,0
1987	16,30	5,5	82.093,1	724,0	947,0
1988	12,60	12,8	159.741,1	976,0	1.434,3
1989	16,26				
1990	20,78				

Fuente: CONADE, Banco Central  
Memorias, Estadísticas Energéticas, ILDIS

Después de 1981 la falta de disponibilidades para atender el servicio de la deuda se sumó a la baja paulatina y sostenida de precios. Esta reducción se agudizó en 1986. En algunos meses de este año el precio llegó alrededor de 8 dólares por barril. En los años siguientes los precios bajaron para situarse en niveles similares a los de los años 75-78.

Esta baja de precios del petróleo, se tradujo inmediatamente en los indicadores económicos como ingresos de divisas, crecimiento del PIB. Los

ingresos del Presupuesto del Estado, en términos de sucres, se incrementaron debido a las continuas devaluaciones monetarias.

Al igual que lo ocurrido en todos los países del tercer mundo que enfrentaban problemas de deuda externa, el Ecuador en una u otra forma, con uno o con otro Gobierno, debió llegar a acuerdos con el Fondo Monetario Internacional para renegociar el pago de la deuda externa.

Con ello, para asegurar por lo menos en parte, el pago de las obligaciones adquiridas, se debieron implantar algunas políticas de "ajuste" como: revisión de precios de los derivados, eliminación de subsidios, liberalización de precios de otros bienes y servicios, y continuas devaluaciones monetarias, sean periódicas o de "shock"

Paralelamente a estos compromisos externos, el país enfrentaba fuertes presiones de orden interno y por ello, para solucionar los continuos déficit de presupuesto, también se recurrió a elevaciones de precios de los derivados, política que se convirtió en el mecanismo ordinario para solucionar el problema presupuestario anual, y que llevaría a continuas interpelaciones de los ministros comprometidos con esta medida.

Las devaluaciones monetarias se aplicaron con el objeto de favorecer a los exportadores y recaudar mayores ingresos, por concepto de las exportaciones petroleras.

Los compromisos de deuda externa no atendidos por el sector público, obligaron a las renegociaciones y

las del sector privado a la sucretización, para que fueran éstos finalmente absorbidos por el Estado.

Estas medidas elevaron los costos de producción de los bienes y servicios y en los años 80 la inflación por costos, se volvió casi un problema estructural en la economía ecuatoriana.

Como complemento de estas políticas coyunturales, en los años 80 se evidencia la sobre capacidad instalada de algunas unidades productoras de bienes y servicios, tanto en el sector público como privado. Esta inconsistencia se constituyó no solo en otro elemento inflacionario de costos, sino también en una causa para el enorme servicio de la deuda externa.

En el orden privado y público parece que esta sobrecapacidad se produjo al haber sobredimensionado, en los años 70, las expectativas de crecimiento nacional. A estos factores de orden netamente económico se sumaron otros de política externa y de orden natural como el conflicto bélico con el Perú en 1981, las inundaciones de 1983 y el terremoto de 1987, que paralizaría casi por 6 meses la producción petrolera nacional.

En el orden energético encontramos algunos elementos nuevos entre los que

merecen citarse la expansión de las empresas energéticas del Estado y los problemas que éstos debieron enfrentar en el orden interno y externo.

Las empresas energéticas CEPE e INECCEL, que en los años 70 manejaron las más grandes inversiones del Estado, como la Refinería de Esmeraldas y los proyectos térmicos e hidroeléctricos, crecieron y se fortalecieron también en los años 80, pese a los problemas coyunturales que debieron enfrentar.

CEPE se convirtió en una de las empresas más grandes del país. A más del 62.5% de acciones del Consorcio CEPE-Texaco, inició la explotación de sus propios campos; y en esta forma manejó todas las fases de la industria petrolera, desde la exploración hasta la comercialización externa.

A fines de 1979 con la llegada del nuevo Gobierno, se duplicó el personal administrativo de CEPE, se suspendieron y cuestionaron algunos proyectos básicos, los que sustituyeron otros más grandes y costosos los que al pasar de los años no llegaron a ejecutarse<sup>22</sup>, volviendo en muchos casos, a los mismos proyectos iniciales; desde luego para ser ejecutados a más altos costos.

Desde esa fecha fue mucho más evidente la influencia política en los entes petroleros estatales. La inestabilidad administrativa de los altos dirigentes de la política energética, las continuas reestructuras de la Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana, las presiones internas y externas de que fuera objeto; las cada vez más crecientes demandas laborales, de parte de los amparados y no amparados en contratos colectivos y la vulnerabilidad de las instalaciones energéticas, fueron hechos sobresalientes en la vida de la Corporación.

A inicios de 1980 y en los años siguientes, se dictaron algunas Leyes que le privaron a CEPE de parte de sus rentas; esta situación se agravó cada año, ya que el Presupuesto del Estado tomaba para sí los ingresos de las ventas de derivados del petróleo y, cuando creía conveniente, transfería a CEPE algún valor que le permitiera, aparentemente, cubrir sus déficit.

Esta situación no le permitía un financiamiento sostenido y terminó los años 80 enfrentando fuertes déficit financieros y graves problemas de recursos humanos.

---

22. Como fue la ampliación de la Refinería de Esmeraldas, que se sustituyó por la de Atahualpa más el Complejo Industrial Jaime Roldós Aguilera

Paralelamente, se tomaron acciones para hacer posible la llegada de inversión externa al sector petrolero y continuando con las acciones que se emprendieron a fines de 1978, se reformó nuevamente la Ley de Hidrocarburos, se creó la modalidad de contratos de Prestación de Servicios para la exploración y explotación de hidrocarburos, se convocaron a seis licitaciones internacionales y se adjudicaron cinco.

Se firmaron contratos con varias empresas petroleras para 13 bloques hidrocarburiíferos. Se logró incrementar la inversión privada externa en el sector, a pesar de que la inversión de CEPE no dejó de ser una importante contribución de la inversión nacional. En la década de los 80, la inversión de CEPE se mantuvo en alrededor del 20% de la inversión pública.

Por su parte INECEL logró poner en operación sus plantas hidroeléctricas, muchas de las cuales se iniciaron a nivel de estudios, en los años 70.

Las inversiones de CEPE e INECEL se financiaron en parte con créditos externos y en parte con los propios recursos petroleros.<sup>23</sup>

De entre estas dos instituciones la mayor deuda del sector energía corresponde al Instituto de Electrificación. Parte de las deudas de estas instituciones fueron objeto de refinanciamiento junto con la deuda nacional.

Como estas deudas se adquirieron en dólares, en razón de la devaluación monetaria, se hizo indispensable revisar las tarifas para cubrir con estas obligaciones.

Las tarifas y precios de la energía fueron continuamente revisados.

Tarifa	(sucres/kmh)
1970	0.564
1975	0.776
1980	1.089
1985	3.468
1988	9.409

En el caso de los derivados del petróleo, el incremento no solo se debió a los costos, sino que continuó siendo fundamentalmente el financiamiento del Presupuesto General del Estado.

A pesar de estas revisiones, los problemas del contrabando continuaron y la subida de precios, actuó como un elemento dinamizador y acelerador del proceso inflacionario, ya que a través de sus efectos directos e indirectos

<sup>23</sup> INECEL recibió los siguientes porcentajes de ingresos petroleros

AÑOS	1982	1983	1984	1985	1986	1987
%	42.6	91.9	85.4	45.7	24.7	13.0

afectó y afecta a todas las ramas de producción de bienes y servicios <sup>24</sup>

El consumo de combustibles que creciera a altas tasas en los años 70 se moderó en los años 80 y este fenómeno dejó de ser una amenaza para el futuro petrolero nacional <sup>25</sup>

El consumo de energía eléctrica, también creció considerablemente en la década de los 70 como en la de los 80

Consumo de energía eléctrica, miles de MWH

1970	656.8
1980	2.599.0
1988	4 316.5

INECEL aumentó considerablemente sus servicios de electricidad, lo que permitió no solo atender a una mayor población, sino aumentar el consumo por habitante

Población servida (miles habitantes)

1970	1.368
1975	2.343
1980	3.842
1985	5.561
1988	6.694

Energía generada e instalada por habitante

	Instalada (w)	Generada (kwh)
1970	37	130
1975	55	179
1980	117	379
1985	161	485
1988	171	552

Entre los otros combustibles, el consumo de gas natural que cobró un incremento inusitado en la década de los 70, fue el que más creció en los años 80, su tasa de crecimiento casi no bajó del 15%. Parte del consumo de este combustible se atendió con importaciones y parte con producción interna proveniente no solo de las refinerías, sino de la planta de gas de Shushufindi, que desde el inicio de su funcionamiento, no llegó a copar su capacidad instalada, por lo que fue necesario realizar continuas captaciones del mismo y de otros campos petroleros.

La leña y el carbón vegetal y otros combustibles continuaron ocupando el lugar preponderante como combustibles domésticos del área rural.

<sup>24</sup> Estudio del CONADE sobre precios de derivados 1978

<sup>25</sup> Tasas de crecimiento de derivados del petróleo período entre 1970-1975 fue de 19.4% entre 76-80 2% entre 81-85 3% entre 85-90 8%

En otras fuentes de energía no se logró mayor adelanto, a más de ciertos proyectos pilotos de biogas, pequeñas centrales hidroeléctricas, y algunos estudios sobre el uso de fuentes no convencionales de energía.

En energía nuclear su uso se limitó a fines pacíficos. Las ideas sobre la construcción de un posible reactor de investigación, no prosperaron por su alto costo. Sin embargo, es de singular importancia el papel de la Comisión Ecuatoriana de Energía Atómica, que controla e investiga el uso de fuentes de energía nuclear en Agricultura, Ganadería y especialmente en el campo de la Medicina.

En estas circunstancias energético-petroleras, a fines de los años 80 se produce el cambio de gobierno, en el que se cambia la Ley de CEPE por la Ley de Petroecuador, y se sustituye una, por tres empresas permanentes y varias temporales. Se crea Petroamazonas para sustituir a Texaco, como operador -del Consorcio CEPE-Texaco- y Petropenínsula toma a su cargo las operaciones de las refinerías, por terminación de los contratos con las

empresas Anglo y Repetrol.

Estas acciones "nacionalistas" se tomaron dentro de un período dominado por una corriente de pensamiento económico-político diferentes a las que imperaban en la década de los años 70. Las políticas económicas más se orientaron a privatizar los entes públicos, a eliminar proteccionismos, a liberalizar mercados, a propiciar la libre competencia y otras que seguían las tendencias económicas de casi todos los países del mundo.

A fines de esta década cobra importancia la defensa del medio ambiente y juega un papel preponderante en los debates, la contaminación producida por la explotación petrolera en el Ecuador.

A esta fecha, se detectan como aún no resueltos algunos problemas que exigen soluciones de largo o mediano plazo.

Las grandes obras de infraestructura energética como refinerías, centrales hidroeléctricas, ductos y terminales; así como actividades de exploración, extracción, perforación y refinación requieren casi en 100% de tecnología externa. En el país se ha hecho poco o casi nada para adaptar tecnología energética y nada para sustituir o crear nuevas tecnologías.

Adicionalmente los entes energéticos como Petroecuador e INECEL se han politizado y burocratizado, lo cual - pese a los cambios de Ley parece que se mantienen inalterables o quizás se hayan agudizado.

A parte de ello, estas instituciones al igual que las otras empresas del Estado, se han visto obligadas a establecer altos niveles de remuneración y beneficios laborales, para satisfacer a las demandas de los sindicatos, creados en las empresas públicas, a la luz de lo permitido en la Constitución de la República, vigente desde agosto de 1979. Estos beneficios llevan a mantener una cierta clase de burocracia -laboral- privilegiada, que ejerce gran influencia en la seguridad de los suministros energéticos que, son considerados como estratégicos para la seguridad del Estado y la sociedad.

La seguridad de las instalaciones energéticas se ha visto también amenazada por otros aspectos políticos. Los conflictos locales, en las regiones cercanas a las instalaciones petroleras, han amenazado los campos, la refinería, los ductos, etc.

Así mismo, en 1987 y en otras oportunidades menores, se comprobó

que el suministro de energía y petróleo y la propia seguridad financiera del Estado es altamente vulnerable a fenómenos naturales como terremotos, inundaciones, etc.

En esta forma el Ecuador concluye la década de los 80 e inicia la de los años 90, con una economía altamente dependiente del petróleo, y con un abastecimiento energético completamente ligado a recursos naturales agotables y vulnerable a la política interna y a factores naturales. Está también amenazado por grupos de presión internos y externos y afectado por alto índice de burocratización.

En el orden económico, la nueva década se inicia con fuertes tendencias internas y externas que propician la competencia nacional e internacional, y tratan de eliminar todos aquellos instrumentos estructurales o coyunturales que se utilizaron en el pasado con el objeto de lograr metas más justas para el bienestar nacional.

Dentro de este panorama, quizá convendría analizar algunas perspectivas para los próximos 20 años.

3. BE

3.1 EN  
NA

El run  
econom  
15 o  
predec  
profun  
energé  
nace d  
plazo,  
petról  
princip  
mundia  
y que  
aumen  
desde  
que se  
mundia

Al par  
proven  
la OPE  
Saudita  
UEA,  
de pet  
estas r  
reserv  
compi  
años  
agotán

De no  
áreas c

### 3. BREVE VISION FUTURA

#### 3.1 EN EL AMBITO INTERNACIONAL

El rumbo que pueda tomar la economía mundial de los próximos 15 o 20 años sería difícil de predecir, aún después de un análisis profundo. Pero en el orden energético, con todo el riesgo que nace de una estimación a largo plazo, se podría señalar que el petróleo continuará siendo el principal componente de la energía mundial de los próximos 20 años, y que de seguir la tendencia a un aumento del consumo observada desde 1988, será necesario también que se incremente la producción mundial.

Al parecer esta mayor oferta podría provenir de los mismos países de la OPEP, especialmente de Arabia Saudita, Irán, Irak, Kuwait, Libia y UEA, ya que las mayores reservas de petróleo están localizadas en estas regiones; mientras que las reservas de los países que compitieron con la OPEP en los años 70 y 80, parecen estar agotándose vertiginosamente.

De no encontrarse reservas en otras áreas del mundo, la OPEP volverá

a recuperar su primacía en el mercado energético y petrolero mundial, para lo cual puede esperarse una elevación razonable de precios a partir de la segunda mitad de la década de los 90 o inicios del año 2000.

En razón de que un nuevo monopolio petrolero atentaría contra la estabilidad energético-económica de los países industrializados, estos continuarían estudiando, investigando y desarrollando fuentes alternas de energía. Por ello, aunque si bien se puede esperar cierto incremento de precios del petróleo, esto no podrá superar permanentemente el costo de explotación de las fuentes alternas.

#### 3.2 EN EL AMBITO INTERNO

Mientras en el campo internacional se advierte un fortalecimiento de la OPEP y una mejora razonable de precios, en el orden interno, las perspectivas no parecerían seguir en la misma dirección.

De no encontrarse reservas petroleras por igual o mayor volumen que las existentes en 1990, el Ecuador se convertiría a fines de la década o a inicios de los años 2000, en un país importador de petróleo crudo. Las disponibilidades se seguirían reduciendo cada vez más, mientras el consumo interno seguirá aumentando.



La brecha entre oferta y demanda cada vez más grande, se cubrirá con importaciones. Las elevaciones de precios habrán dejado de beneficiar al país, y para importar crudo requerirá cada vez más divisas.

El futuro del país será un desafío económico-energético, habrá que buscar una fuente de divisas que le permita importar energía, y paralelamente será necesario encontrar y desarrollar fuentes alternas para aliviar los problemas de balanza de pagos y la propia demanda de energía.

Adicionalmente, se deberá buscar una fuente de financiamiento del sector público y del Presupuesto General del Estado.

Esta situación energética poco prometedora podría aliviarse si desde esta época se inician en forma seria y sostenida la investigaciones que le permitan utilizar los crudos pesados y se emprendan en serios proyectos de explotación del Gas del Golfo de Guayaquil.

La participación del capital externo se torna necesaria, pero paralelamente el aporte de la empresa petrolera nacional debe ser representativo y eficiente, aunque para ello tengan que reconocerse y rectificarse errores, sean

éstos derivados de las presiones internas o externas, de reestructuras o de cambios legales. A futuro deberá comprenderse que la eficiencia no nace solo en la atomización de entes administrativos y de cambios de Ley, sino de un profundo compromiso con el país.

Debe entenderse que el problema petrolero es parte del problema energético y éste parte de un país que demanda soluciones profundas y bien meditadas.

El petróleo es un recurso nacional, luego no puede centralizarse su manejo en una sola persona, al margen de la dirección y control del Estado, y a través de sus varias instancias administrativas.

Se debe reconocer que los recursos energéticos -sean petróleo o energía hidráulica y otros- no son patrimonio de quienes manejan o trabajan en las empresas correspondientes del Estado, sino de toda una sociedad a la que hay que asegurarle no un futuro de conflictos y retrasos, sino de relativa seguridad y un mínimo bienestar, que le permitan una vida más humana y digna.

**Reflexiones sobre  
la Política Económica  
en el Ecuador  
en los años ochenta.**

**Econ. Rodrigo Rodríguez**

## REFLEXIONES SOBRE LA POLITICA ECONOMICA EN EL ECUADOR EN LOS AÑOS OCHENTA

Rodrigo Rodríguez

### EL ENTORNO INTERNA- CIONAL

La crisis económica internacional que ha vivido el sistema capitalista en los años ochenta, debe ser reconocida en el contexto de su desarrollo histórico, entendiéndose como estructural y cíclica. Los factores externos determinantes corresponden a las transformaciones y reestructuraciones suscitadas en la economía mundial; "se trata ni más ni menos de la redistribución del poder mundial y de la definición del marco de relaciones que regirán el contexto externo en los próximos años"<sup>1</sup>. En el agudizamiento de la crisis han incidido en primer lugar, el proceso de internacionalización de la economía capitalista que ha modificado las relaciones mundiales de producción (dominio de las inversiones de capital, participación en el comercio mundial y disputa por el manejo industrial) y en segundo lugar, la incidencia del desarrollo científico-técnico (Revolución Científico-Tecnológica) que se ha convertido

en la fuerza motriz del desarrollo del conjunto de actividades económicas.

El carácter que ha adquirido la crisis económica internacional en las últimas décadas en los países capitalistas industrializados, se ha originado básicamente: Primero, en las contradicciones que han alcanzado las potencias capitalistas con sus monopolios; Segundo, en el auge de la concentración del poder, el capital y la producción; y, Tercero, en el surgimiento de empresas transnacionales después de la expansión económica alcanzada luego de la Segunda Guerra Mundial. En medio de estos factores, subyacen las estrechas e intensas relaciones económicas internacionales entre los países capitalistas industrializados y los subdesarrollados en diferentes ámbitos.

En los últimos años la crisis que ha vivido el sistema capitalista se ha expresado en:

1. Las críticas fluctuaciones de las más importantes bolsas de valores del mundo.

1. Barco Virgilio. Presidente de la República de Colombia. Discurso II reunión de Presidentes. Punta del Este Uruguay 1988. Citado en Revista Comercio Exterior. Vol. 38 N° 10 1988.

2. La estanflación (estancamiento, inflación y desempleo)<sup>2</sup>.
3. Las persistentes y grandes fluctuaciones cambiarias entre las monedas más fuertes.
4. El reajuste de las políticas proteccionistas, que en conjunto manifiestan la difícil situación que viven las economías industrializadas. Estas naciones para modificar su esquema económico y reactivar sus economías, han aplicado una serie de políticas económicas que han traído efectos contraproducentes en las economías de los países de América Latina.

Debido a la intensa articulación e interdependencia entre las economías de los países capitalistas industrializados y los de América Latina, los efectos de la crisis internacional se han transmitido hacia éstos últimos básicamente, a través de las restricciones comerciales, la elevación de las tasas de interés internacionales, las políticas proteccionistas de los países industrializados; la reducción y/o paralización de los créditos internacionales.

Es inobjetable el hecho de que el desate de la crisis económica de los países

capitalistas industrializados se ligó a sus propios procesos de activación económica, con lo cual estas economías reflejaron un ámbito de crisis de sus propios desequilibrios estructurales acumulados años atrás. Así por ejemplo, a efectos de cubrir los elevados déficit presupuestario y comercial, la estrategia de desarrollo de los Estados Unidos a inicios de los años ochenta -que incluyó el fortalecimiento del dólar- pretendió garantizarse para sí, mediante la elevación de las tasas de interés internacionales, los flujos internacionales de divisas y capitales provenientes del conjunto de los países deudores<sup>3</sup>.

En los últimos años la conversión de los flujos de capital de los países industrializados ha sido fundamentalmente desde Japón y Europa hacia los Estados Unidos, vía inversiones productivas y préstamos. La consiguiente ausencia de flujos financieros, afectó a los países de América Latina y el Tercer Mundo. La transferencia de recursos para estos últimos ha sido suplantada en su gran mayoría por los movimientos contables, en los balances financieros de los organismos acreedores.

2. Estancamiento expresado en: estancamiento (bajas tasas de crecimiento económico), la inflación (producida en países que han tenido una sostenida estabilidad, desempleo (más de 30 millones de desocupados en los países capitalistas desarrollados).

3. Los Estados Unidos tienen un déficit fiscal de 150.000 millones de dólares, comercial de 170.000 millones de dólares y una deuda externa de 400.000 millones de dólares. FMI Estadísticas Financieras Internacionales, Boletines 1989

## SITUACION DE LATINO-AMERICA

América Latina atravesó en la década de los ochenta, por una de las crisis más profundas de los últimos cincuenta años. Han configurado este panorama los agudos problemas devenidos de la crisis internacional y el desate de la acumulación de los problemas internos, tanto de tipo estructural como coyuntural en cada uno de los países. Estos dos factores combinados en un solo proceso llevaron a un decrecimiento de la actividad económica, a la persistencia de desequilibrios macroeconómicos, a la caída en la formación de capital y al deterioro en los niveles de vida de amplios sectores poblacionales<sup>4</sup>. Es decir, la situación ha sido tan grave que varios países han registrado indicadores económicos y sociales de hace 10 años, razón por la cual, se habla de la década perdida de América Latina. Muchos países no presentaron desarrollo alguno durante este lapso, inclusive reconociendo que en algunos países caso Perú y Bolivia el deterioro de las cifras macroeconómicas es aún mayor, es decir, la pérdida de dos décadas de desarrollo.

En muchos países las situaciones estructurales, no obstante, la gravedad

de la crisis se mantuvo inalterable, no hubo de parte de los gobiernos la adopción de correctivos y acciones decisivas para enfrentar los desequilibrios existentes conforme demandaba la gravedad de los mismos. Es decir, se mantuvieron las estructuras agrarias ineficientes, los sistemas tributarios y financieros anacrónicos, ha habido una escasa aplicación entre el progreso técnico y el proceso productivo, se ha mantenido una redistribución regresiva de la riqueza. Se suman las situaciones recesivas e inflacionarias y el deterioro de los servicios sociales que han configurado un cuadro de desigualdad permanente en muchos países latinoamericanos.

Para los países latinoamericanos la modificación de las condiciones de la economía internacional, así como, la vulnerabilidad de sus esquemas económicos generados por la crisis, condujeron a que éstos implementaran procesos de ajustes en sus economías, a efectos de, por un lado corregir los graves desequilibrios macroeconómicos y por otro, disponer de recursos, tanto, para pagar las obligaciones de la deuda externa exigidas por los acreedores internacionales, como, para atender sus propios procesos de crecimiento y activación económica. De los resultados obtenidos se desprende que la aplicación de las medidas y programas de ajuste no

4. CEPAL. La Evolución Económica Reciente de América Latina y el Caribe. New York, marzo 1989.

respondieron eficientemente para enfrentar el deterioro económico y social acumulado.

Sin duda, el mayor problema que vive América Latina es el de la Deuda Externa<sup>5</sup> que ha adquirido una alta prelación, tanto por la incidencia que tiene sobre el sector externo como por los efectos en las finanzas públicas de los países. Los onerosos pagos del servicio de la deuda a través de los refinanciamientos podrían ser comparables con el Mito de Sísifo que estuvo castigado a empujar cuesta arriba una pesada roca que inevitablemente volvía a rodar sobre él, es decir, la persistente transferencia de recursos de América Latina hacia los países desarrollados se ha convertido en un círculo vicioso que no ha posibilitado ni siquiera recuperar los modestos niveles de crecimiento económico que estuvieron vigentes en la década de los años setenta.

Para 1992 se espera que el crecimiento económico de América Latina y el Caribe alcance un 2.25%, tras haber iniciado la década de los noventa con un ritmo de actividad lento, con un aumento de menos de 1.0% del PIB.

### LA COYUNTURA NACIONAL

La crisis que ha vivido la economía

ecuatoriana en la década de los ochenta, está inmersa en el contexto de la crisis que ha vivido la economía internacional. Han influido en la misma, básicamente los efectos de la crisis de los países capitalistas industrializados y el desate de la acumulación de los problemas internos.

Debido al elevado grado de dependencia de la economía ecuatoriana del exterior, el desate de la crisis económica internacional fue la piedra de toque para que la economía ecuatoriana acuse un deterioro mayor, el mismo tiene que ver en la década pasada con la adopción del estilo de desarrollo, la exportación petrolera y el creciente endeudamiento externo y en los años ochenta, con: la agudización de la crisis económica internacional, la reducción de la demanda externa, las políticas restrictivas de los países industrializados, los vencimientos y presiones para el pago del servicio de la deuda, las restricciones de los flujos de capital de la banca acreedora, el alto nivel de las tasas de interés y la disminución de los precios de los productos primarios y el incremento de los manufacturados.

De igual modo, en el marco interno, la crisis nacional ha reflejado con

5. En opinión de CELSO FURTADO "El endeudamiento externo fue una estrategia de los poderes centrales para transnacionalizar la economía; es decir, importar un modelo de desarrollo que permitiera mediante la tecnología y equipos ya amortizados, HOMOGENIZAR LOS MERCADOS NACIONALES" La Nueva Dependencia. Deuda Externa y Monetarismos; citado por Revista Jaque, Montevideo, pp. 5. 1985

mayor claridad, los problemas estructurales de la economía ecuatoriana a saber: propiedad de los medios de producción, elevada dependencia externa, desigualdad en el crecimiento de los sectores económicos y sociales, estructura de la tenencia de la tierra, inequitativa distribución del ingreso, redistribución regresiva de la riqueza.

Además, ha sido una constante en estos años, la falta de recursos para financiar el crecimiento, el insuficiente ahorro interno, la escasez de divisas, la falta de integración de los sectores productivos sobre todo el industrial y el agrícola, la imposibilidad de mejorar los volúmenes de exportaciones no petroleras.

Los errores en la aplicación de la política económica, entre otros, son factores internos que explican en buena medida la difícil situación económica y social por la que ha transitado en los años ochenta la economía ecuatoriana. Adicionalmente, cabe mencionar los graves problemas atravesados por efecto de las inundaciones y desastres naturales en 1982-1983 y por los problemas sísmicos que paralizaron en gran parte del año las exportaciones petroleras en 1987.

## LA ORIENTACION DE LAS POLITICAS DE AJUSTE

El comportamiento de la economía ecuatoriana, que desde inicios de los años ochenta evidenció un panorama recesivo por factores de diversa índole (internos y externos) llevó a que los gobiernos de turno implementaran varios programas de ajuste, tendientes a corregir los desequilibrios existentes, los mismos, no rebasaron los ámbitos: monetario, fiscal, cambiario, arancelario, crediticio, etc..."... es decir, actuaron en la esfera de la circulación antes que en el ámbito de las relaciones productivas. Esta orientación de la política económica refleja una creciente adhesión a las reglas del mercado y la acumulación privada"<sup>6</sup>.

La implementación de las políticas de ajuste que se ejecutaron a través de diferentes programas y planes de estabilización económica, contribuyeron, por un lado, a evidenciar con mayor claridad los desequilibrios estructurales de la economía ecuatoriana y por otro, a profundizar su vulnerabilidad externa, debido a que mantiene una marcada dependencia con el exterior. Adicionalmente, se agudizaron las tensiones sociales al igual que los conflictos políticos. En definitiva, los problemas acumulados lejos de solucionarse, más bien se intensificaron. Según el CONADE, las acciones tomadas

6. Báez, René, Ecuador, Crisis y Viabilidad. Cap. IV. pp. 86.

respondían a un esquema de política económica que a mediano y largo plazo, tienden a promover un reordenamiento global del aparato económico<sup>7</sup>.

Se podría decir que son los mecanismos y las modalidades adoptadas por los organismos internacionales de crédito, en mutuo acuerdo con el Fondo Monetario Internacional y a partir del principio de condicionalidad de este organismo, los que han forzado al Ecuador -al igual que otros países- a la aplicación irrestricta de medidas de ajuste de sus economías, en la perspectiva de recuperar íntegramente los capitales invertidos en préstamos. En efecto, en el período 1980-1990 por servicio de la deuda externa (amortizaciones más intereses) se pagó más del 85% de las exportaciones de bienes y servicios del país, el 56% para las amortizaciones y el 29% para los intereses. Con respecto a los egresos del presupuesto del Estado, se transfirieron en el período 1982-1990 en promedio a los acreedores internacionales el 30.0% de los mismos.

Las anteriores cifras demuestran la difícil situación de pagos externos del Ecuador que se ha convertido en exportador neto de capitales, lo cual dificulta la atención a los problemas del desarrollo económico y social. Para el futuro los onerosos y crecientes pagos del servicio de la deuda externa, se habrán convertido en el

principal problema de la economía ecuatoriana, tanto por los agudos desequilibrios que causará en el sector externo, como, por la alta incidencia que tendrán en el presupuesto del Estado.

En realidad, la difícil y compleja situación económica y social que ha vivido el Ecuador en los años ochenta llevó a que los diferentes gobiernos apliquen políticas de ajuste que han tenido como objetivo central, a más de corregir los agudos desequilibrios macroeconómicos, reconstituir la mayor capacidad de pagos externos que garantice el cumplimiento de las obligaciones asumidas por el país. Se señala a continuación las principales medidas y políticas económicas adoptadas por los diferentes regímenes en el transcurso de los años ochenta.

#### **GOBIERNO DEL DOCTOR OSVALDO HURTADO**

- Macrodevaluaciones del tipo de cambio.
- Establecimiento del sistema de minidevaluaciones.
- Restricción de importaciones y posterior parcial apertura.
- Aumento de gastos estatales.
- Sucretización de la deuda externa privada.

<sup>7</sup> CONADE SEGEPLAN Lincamientos de una Estrategia para el Desarrollo 1984



- Fijación de precios reales a bienes y servicios.
- Desincautación parcial de divisas de exportaciones privadas.
- Control regulado de tasas de interés.

### **GOBIERNO DEL INGENIERO LEON FEBRES CORDERO**

- Macrodevaluaciones del tipo de cambio.
- Creación de la comisión de riesgo cambiario.
- Apertura total de importaciones.
- Irracional aumento de los gastos estatales.
- Ampliación de los plazos de sucretización de la deuda externa.
- Libre fijación de precios de bienes en el mercado.
- Desincautación total de divisas de exportaciones privadas.
- Desincautación total de divisas de importaciones privadas.
- Flotación de tasas de interés en el mercado bancario financiero.

### **GOBIERNO DEL DOCTOR RODRIGO BORJA**

- Macro y minidevaluaciones del tipo de cambio.
- Restricción de importaciones y posterior parcial apertura.
- Control del déficit fiscal.

- Cobro de las obligaciones de sucretización de la deuda externa.
- Eliminación gradual de la mayoría de los controles de precios.
- Apertura a fijación de precios de bienes basados en el mercado.
- Incautación de divisas del comercio exterior en el Banco Central.
- Parcial flotación de tasas de interés en el mercado bancario financiero.

Se advierte que en el transcurso de los tres gobiernos se aplicó programas de ajuste bajo el esquema de políticas económicas de tipo ortodoxo, referentes a: devaluaciones de la moneda, aumento del precio de los combustibles, eliminación de subsidios estatales (luz, agua, teléfonos, etc.), contracciones del crédito interno vía tasas de interés y aumentos del encaje, controles del gasto público, elevación de sueldos y salarios en función de la inflación, aplicación de mínimas tablas arancelarias, etc. Con la adopción de los recetarios ortodoxos se corrigieron coyunturalmente los equilibrios básicos, no se ha reactivado la economía nacional y más bien se han generado permanentemente recursos para ampliar la capacidad de pago de la deuda externa.

En términos generales, se desprende que las políticas y medidas de ajuste de los gobiernos, han mantenido una tendencia similar en su ejecución, no obstante, se

aprecia diferencias entre la mayor liberalidad económica y apertura al mercado externo perseguido en el Gobierno del Ing. Febres Cordero frente a las políticas y medidas impulsadas en los gobiernos del Dr. Osvaldo Hurtado y del Dr. Rodrigo Borja.

Se advierte que si bien las medidas han corregido desequilibrios coyunturales, no es menos cierto, que en el proceso de ajuste han beneficiado a fracciones económicas de poder, en los Gobiernos del Dr. Hurtado y Dr. Borja, controlando los flujos y recursos de divisas y en el Gobierno del Ing. Febres Cordero, con tendencias a liberar los recursos sujetos a control estatal, en función de la conveniencia de ciertos sectores económicos.

Sobre la base de un ejercicio autoritario del poder se utilizó el Estado para acelerar la concentración del ingreso y el proceso de monopolización del capital. Se subordinó la política económica a los grandes centros internacionales de decisión y se aplicó sin beneficio de inventario, políticas monetaristas, procesos de ajuste que aparecieron como receta única para toda la región<sup>8</sup>.

Las mencionadas medidas se inscriben obviamente en los esquemas económico neoliberales que el Fondo Monetario

Internacional impulsa en las economías de los países y en la cual, el Gobierno anterior en correspondencia a su filosofía, procuró dar en la política de ajuste económico, un rol protagónico a las fuerzas del mercado.

En suma, las políticas de ajuste impulsadas por los regímenes de turno han apuntado a más de redimir recursos para pagar la deuda externa, a reducir los déficit macroeconómicos y a iniciar una reorganización del aparato económico del país en la perspectiva de darle mayor liberalidad y apertura al mercado externo. En 1991 ha cobrado mayor fuerza en el país la propuesta de los centros internacionales de reducir la acción del Estado en las actividades económicas (caso privatización de empresas públicas, mayor apertura de las economías al exterior, mayor liberalización económica en comercio exterior e inversión extranjera, y paralelamente en el país se ha comenzado a realizar todo un paquete de reformas a la legislación interna como un mecanismo indispensable de insertarse en el proceso de apertura externa que está desarrollando el Grupo Andino.

En definitiva, en el transcurso de los

---

8. Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1989-1992. Diferencia al Gobierno del Ing. Febres Cordero. Tomo I pp. 6.

años ochenta, las medidas económicas de los Gobiernos Demócrata Cristiano, Social Cristiano y Social Demócrata se han ubicado en los ámbitos monetario, fiscal, cambiario, arancelario, de balanza de pagos, etc., con ligeras variaciones en su forma más no en el fondo. En todo caso, han formado parte de la convencional política del Estado ecuatoriano de enfrentar y resolver los problemas coyunturales de la economía nacional. Los resultados obtenidos con la aplicación de las medidas económicas, han demostrado su inflexibilidad e insuficiencia para enfrentar los problemas de la economía y sociedad ecuatorianas; en efecto, el problema de la deuda externa no ha encontrado miras de solución, la inflación creció significativamente y actualmente (enero-septiembre/91) se mantiene elevadamente constante, persisten desequilibrios macroeconómicos con características de mayor gravedad, se han agudizado las condiciones de vida de la población, la conflictividad social ha crecido y sigue latente en los sectores más postergados de la población, las tasas de desempleo y subempleo siguen en aumento, es decir, se ha configurado un cuadro económico y social de difícil solución.

### CONSIDERACIONES ACERCA DE LA POLÍTICA ECONOMICA EN EL ACTUAL GOBIERNO

Es conocido que el ajuste es inevitable cuando una economía ha gastado más recursos que los que tiene entre fondos propios y prestados. La teoría económica señala que el ajuste es ineludible cuando la diferencia entre el gasto interno y el ingreso -que por definición equivale al déficit en cuenta corriente- sobrepasa el límite máximo que la economía puede financiar, ya sea mediante el endeudamiento externo o inversiones extranjeras o a través de la utilización de las reservas internacionales.

En lo que va del actual gobierno, la política económica ha actuado básicamente en dos frentes, en corregir el desequilibrio externo a través de las políticas de ajuste y en reducir el desequilibrio interno -la inflación- a través de las políticas de estabilización. En ambos casos, la política económica se ha centrado básicamente en restringir el nivel de la demanda agregada y en elevar los precios básicos de la economía.

Si se hace una referencia histórica inmediata del acontecer de la política económica en el Ecuador -a partir de agosto de 1988- se advertirá que esta ha tenido una orientación de carácter gradual con la aplicación de este sistema a los

precios básicos de: tipo de cambio, tarifas públicas y algunos precios en general. Se sabe que una eficiente política de estabilización debe desacelerar el crecimiento de varias variables claves de la economía, a saber: oferta monetaria, tipo de cambio, tasas de interés, gastos públicos, salarios y remuneraciones, etc.

La política de estabilización vigente en el frente interno, ha establecido metas para algunas variables económicas que todavía siguen gozando de cierta credibilidad por parte de determinados agentes económicos; de allí, se estima que la misma puede seguir siendo instrumento futuro de corrección del desequilibrio interno (la inflación).

Por otro lado, la corrección del desequilibrio externo en el Ecuador, ha experimentado también una orientación de tipo gradual. En efecto, han sido las políticas de control de la demanda agregada las que contribuyeron a restablecer el mismo, así por ejemplo: las reducciones del gasto público y de la liquidez monetaria, contribuyeron a reducir las importaciones y al elevar las tasas de interés en el mercado interno se permitió captar recursos externos. De igual modo se unen políticas como: las elevaciones periódicas del tipo de cambio, las restricciones y/o prohibiciones a las importaciones y los

altos depósitos previos a las mismas, las que complementan el cuadro de reducción de la demanda agregada.

Obviamente, que los resultados de la eficiencia de la aplicación de políticas de ajuste de tipo gradual se los advierte con el paso del tiempo, es decir por sí mismas, tienen una seria connotación de lentitud.

Bien se sabe que en la economía no hay medidas perfectas para solucionar los distintos problemas económicos. De allí, parece ser que los economistas en general - a más de su posición ideológica y de su alineamiento con intereses de determinados sectores de la sociedad, siempre están en contraposición a las medidas que asume un gobierno, es decir, se critica con o sin profundidad sobre el ajuste en general y sobre su operatividad, ejemplificando el asunto se puede decir que los economistas y/o sectores económicos del país, - tradicionalmente como norma - critican la política de un gobierno sea gradualista o de shock, aún a sabiendas de que el ajuste es inevitable en nuestras economías.

En este contexto, han surgido en el país en el pasado inmediato varias versiones que desconocen la

eficiencia de la aplicación de una política de corte gradualista para la corrección de los desequilibrios macroeconómicos. Los contrarios del gradualismo estarían por la opción del shock en la política económica. Obviamente, se conoce el grave impacto social que ésta tiene en los sectores sociales de menores recursos.

De la experiencia económica reciente en América Latina se advierte por un lado, que el tratamiento de shock es aplicable en una economía que registra elevados índices de inflación y que su tendencia puede ocupar largos períodos de tiempo y por otro, que con la adopción del mismo, el nivel de credibilidad para corregir desequilibrios, se ha perdido considerablemente entre los agentes económicos. Ejemplos claros de esta situación se produjeron con frecuencia en la década pasada en países como: Argentina, Brasil, Perú.

La aplicación de medidas económicas de shock debe darse sin contemplaciones del costo social que implican en los precios, los salarios, los intereses, el tipo de cambio, el costo fiscal, la oferta monetaria, etc. En la práctica, para el ajuste con shock, tienen que darse condiciones incontrolables en el comportamiento

de las variables económicas.

Cuando han transcurrido más de 3 años de la gestión del actual Gobierno todavía se considera válido seguir con la política de ajuste gradual, porque ésta, si bien ha mantenido las expectativas inflacionarias latentes, no es menos cierto que ha conseguido disminuir las elevadas tasas de inflación registradas en 1988 y 1989.

## **EL COMPORTAMIENTO DE LAS PRINCIPALES VARIABLES ECONOMICAS**

### **EL FENOMENO INFLACIONARIO**

Siendo la inflación la variable más importante, que da lugar a la presentación de distorsiones en la economía, la política de estabilización se ha centrado precisamente en controlar su ritmo de crecimiento, lo cual se ha logrado con relativo éxito, nótese la reducción experimentada por las tasas anuales de inflación, 85.7% en 1988, 54.2% en 1989 y 48.6% en 1990. Para el control o disminución del proceso inflacionario se dieron ajustes graduales sustanciales por el lado de la demanda. A agosto de 1991 la tasa anual de inflación se ubicó en 48.6%, con lo cual a más de la evidente demostración de persistir en una tasa de inflación constante, se advierte que los instrumentos -básicamente monetarios- utilizados para corregir este fenómeno

no han generado los resultados deseados, y han llegado a un nivel de agotamiento e ineffectividad. A

continuación se observa la evolución de la tasa de inflación en el actual período de Gobierno.

AÑOS	TASA INFLAC ANUAL	ALIMENTOS Y BEBIDAS	VIVIENDA	INDUMENTARIA	MISCELÁNEOS
1988	58.2	64.3	38.8	55.0	58.6
1989	75.6	88.0	48.9	66.9	66.2
1990	48.5	47.5	46.6	47.7	52.5
1991*	48.6	50.4	45.7	51.1	44.0

\* A agosto.

FUENTE: Banco Central. Información Estadística.

Así mismo, cabe destacar que los rebotes inflacionarios en el pasado inmediato en el Ecuador (agosto/88 en adelante) se han originado fundamentalmente en problemas de oferta de productos agrícolas (caso arroz y azúcar) y de comercialización de los mismos y de otros. Si hay dos rubros dentro del IPC del Ecuador que, tienen una tendencia constante a elevar los precios de los bienes que lo integran es "indumentaria" y "misceláneos" (conformado por varios bienes de origen industrial), debido a que sería el sector industrial ecuatoriano el que está trabajando con tasas de inflación -en los costos de producción muy

superiores a las estimadas por el Gobierno. A este factor, se suma que las restricciones de dinero en el sistema bancario nacional, han elevado las tasas de interés ante lo cual las empresas aumentan los precios para financiar vía ventas sus operaciones y desembolsos. Es tático que el mayor incremento de costos se traslada al consumidor final vía precios. De ahí que, el fenómeno inflacionario que tiene el país es de una inflación de costos

Sobre los orígenes y causas de la inflación en el Ecuador no siempre ha habido un pleno acuerdo entre los

economistas. Sus apreciaciones varían en relación al análisis que se hace sobre las políticas monetaria y de crédito y sobre la política fiscal y del sector externo. En todo caso, el consenso se da en que el volumen de dinero debe ajustarse de acuerdo a los niveles de producción y a las variaciones de precios en la economía.

A continuación se dan algunas reflexiones que pretenden ser objetivas y prácticas de lo que ha sido la política económica en lo que va del presente gobierno.

Como ya se señaló, las políticas de ajuste y estabilización se han orientado a más de corregir los desequilibrios externo e interno, a generar recursos, tanto para pagar la deuda externa como para iniciar procesos de activación económica en el país, de allí, que se ha reducido sustancialmente el nivel y composición de la demanda interna y se han elevado varios precios básicos de la economía.

En el entorno interno de un país, las medidas específicas y las políticas de los programas financieros, deben circunscribirse a tres aspectos básicos:<sup>9</sup>

- Ajustar el nivel de demanda agregada
- Incrementar la capacidad de compra de la economía para producir bienes comercializables internacionalmente.
- Proporcionar incentivos para modificar la estructura de la producción de exportación.

El carácter y la orientación de los mencionados objetivos da lugar a la utilización de distintos tipos de instrumentos financieros. En efecto, en el Gobierno del Dr. Rodrigo Borja, bajo la perspectiva de reducir al máximo la demanda agregada, se recurrió a cuatro variables básicas: crédito bancario, tasas de interés, encaje legal y gastos públicos.

#### CREDITO BANCARIO E INTERNO

El Banco Central del Ecuador como el primer y más grande prestamista que ha tenido el país, ha ido restringiendo considerablemente el volumen de crédito total que otorga al Sistema Financiero Nacional; en efecto, decreció en 73% anual entre 1988 y 1990 al pasar de 56.952 millones de sucres a 15.391 millones respectivamente

El crédito bruto nominal al sector privado experimentó una considerable disminución en relación a años anteriores, se redujo en 128% al pasar de 19.632 millones de sucres a

<sup>9</sup> FMI Instituto del FMI, 1987 pp.3

(-28.727) millones en el mismo período; igualmente, el crédito del instituto emisor se contrajo para el sector público. Estas tendencias demuestran una aguda restricción de los flujos financieros, lo cual ha tenido como objetivo central restringir el nivel de liquidez en la economía, para por medio de esta vía controlar el proceso inflacionario. En la práctica, la política crediticia a más de reducir la inflación, ha conseguido ir disminuyendo el alto nivel de dependencia financiera que ha tenido el sistema financiero del Banco Central, con lo cual este sector se ha visto obligado a buscar formas de captar en mayor proporción el ahorro interno generado en el propio sector privado.

#### TASAS DE INTERES

Las tasas de interés han estado sujetas a una dinámica originada en la propia actividad y movimiento bancario cuando no a la voluntad de quienes captan y manejan los mayores volúmenes de recursos financieros. Según las disposiciones de Junta Monetaria, existen "tasas de libre contratación" de acuerdo a márgenes y a operaciones (de ahorro a plazo mayor, pólizas de acumulación y certificados financieros)<sup>10</sup>. Al respecto, cabe mencionar la recomendación que hace el Banco Mundial para las economías de nuestros países: "elevar las tasas activas (para operaciones de crédito)

así como continuar el movimiento hacia un sistema financiero basado en leyes de mercado, con tasas de interés reales positivas". Este enunciado habla por sí solo de la condicionalidad que prescribe esta Institución, para el otorgamiento de crédito a los países. La libre fijación de las tasas de interés en el mercado estuvo destinada a incentivar el ahorro financiero para garantizar un mayor flujo de recursos al Sistema Financiero Privado, así como, ir eliminando la elevada dependencia financiera de este sector del Banco Central.

#### ENCAJE LEGAL

El encaje legal también ha sido uno de los instrumentos financieros más utilizados para controlar los niveles de liquidez y por consiguiente de la demanda en la economía, así: de un nivel de encaje legal<sup>11</sup> de 25% fijado en agosto de 1988 se ha ido incrementando paulatinamente hasta ubicarse en 32% a fines de 1990 y en 34% en 1991. Los incrementos periódicos en esta variable correspondieron a la necesidad de contraer la liquidez monetaria y el medio circulante a efectos de evitar tendencias alcistas del tipo de cambio y controlar la inflación por el lado monetario.

<sup>10</sup> El margen de libre contratación no podrá exceder de 15 puntos porcentuales sobre la base referencial. Esta base será el promedio aritmético de la tasa de interés nominal pagada en depósitos de ahorro y la tasa de interés nominal pagada en pólizas de acumulación a 90 días correspondientes a bancos nacionales Regulación de Junta Monetaria

<sup>11</sup> Es para todos los depósitos a la vista



Igualmente, formaron parte de la regulación y control de la demanda, el medio circulante, la emisión monetaria y el control del gasto público.

### **GASTOS E INGRESOS DEL SECTOR PUBLICO**

Los gastos del sector público también fueron objeto de control. Los gastos totales entre 1988 y 1990 se mantuvieron relativamente constantes en relación al producto interno bruto, los gastos de inversión del sector público crecieron ligeramente en relación del PIB, el déficit del sector público no financiero advirtió en el período una recuperación en relación del PIB. Del total de egresos del presupuesto del Estado, se destinaron en promedio entre 1988 y 1990 el 33% al servicio de la deuda externa (intereses más amortizaciones), es decir, en términos nominales se han aumentado los recursos para el pago a los acreedores externos y se han disminuido en perjuicio de la sociedad ecuatoriana. El porcentaje destinado a este fin en el transcurso de los años ochenta (80-88) fue del 28%.

Los ingresos corrientes del

presupuesto del Estado tuvieron un importante incremento, entre 1988 y 1990, se destacan los crecimientos tanto en el rubro de ingresos petroleros como de no petroleros (impuestos a las importaciones, a la renta, transacciones mercantiles -actualmente IVA- y otros). En 1989 se puso en vigencia las Leyes de Control Tributario y Financiero y de Régimen Tributario Interno, que incluyen una ampliación de la base para el cobro del impuesto a la renta y un mejoramiento de las recaudaciones tributarias, entre otros aspectos. Esta nueva reglamentación le permitirá en el futuro captar mayores recursos por estos conceptos al erario nacional.

Del total de recursos financieros que administra el Estado ecuatoriano, alrededor del 35% se origina en el presupuesto General del Estado, el restante 65% corresponde a los presupuestos que conforman las instituciones del sector público financiero y no financiero (PETROECUADOR, Banco Central, BEDE, BEV, CFN, FONAPRE, etc.) Habría que constatar si en las reducciones del gasto público y decretadas año a año por los gobiernos, se priorizó la asignación de recursos a gastos de alta prioridad o a su vez se continuó con la práctica convencional de los gobiernos de administrar los recursos de la nación en función de

inversiones y obras públicas que no son precisamente necesarias para el conjunto de la sociedad.

### EL TIPO DE CAMBIO

El actual gobierno, en este ámbito centró su atención en modificar el tipo de cambio con macro y minidevaluaciones que en la práctica expresan un tipo de cambio fijo. En efecto, primero procedió a efectuar una macrodevaluación de la moneda nacional, al pasar el tipo oficial de cambio de s/.90 por dólar a s/.390 por dólar en agosto de 1988<sup>12</sup>. Segundo, se adoptó el mecanismo de las minidevaluaciones semanales para el tipo de cambio del mercado de intervención que significaban en un principio alrededor de s/.10, por mes, para luego incrementarlo a s/. 12, y posteriormente a s/. 14, acompañado de mini o macro devaluaciones ocasionales.

El manejo del tipo de cambio ha sido según la versión oficial -al igual que en los años ochenta- para promocionar exportaciones, reducir importaciones, garantizar el ingreso de flujos externos y contribuir a restablecer el equilibrio externo.

Cuando la brecha entre el mercado de intervención y el mercado libre<sup>13</sup> se ha ampliado, la autoridad monetaria la ha acortado inobjetablemente en el corto plazo, vía macrodevaluaciones o ampliando las minidevaluaciones. Tómese en cuenta que la política cambiaria del actual gobierno ha sido, mantener márgenes muy pequeños entre los tipos de cambio de intervención y libre y más aún, si la condicionalidad del FMI, para la renegociación de la deuda externa ecuatoriana se vincula a este requisito. A continuación se presenta la evolución anual del tipo de cambio y de la tasa de inflación.

AÑOS	TIPO DE CAMBIO		TASA DE INFLACION ANUAL %
	MERCADO DE INTERVENCION	% CRECIMIENTO	
1988	308.88	58.2	
1989	542.09	75.5	75.6
1990	775.51	43.1	48.5
1991*	1.055.31	36.0	47.0

\* A Julio.

FUENTE: Banco Central. Información Estadística.

12. Regulación Junta Monetaria N° 542-88 de 30 de agosto 1988.

13. En agosto de 1988 la brecha entre el mercado de intervención y el libre sobrepasó el 90%. Esta se ha ido reduciendo paulatinamente

Se advierte que si bien el tipo de cambio se establece en base a parámetros técnicos (volumen de comercio exterior, tasas de inflación internacionales, tasa de inflación interna) en los tres últimos años se ha fijado básicamente en función de la tasa de inflación. Así la inflación presentó tasas de 76%, 49% y 47%, en 1989, 1990 y 1991 (Julio) y el tipo de cambio también se modificó en similares porcentajes durante esos mismos años.

### VISION DE LA DEUDA EXTERNA

En 1989 se pagó en promedio por servicio de la deuda externa (intereses más amortizaciones) alrededor del 74.7% de las exportaciones de bienes y servicios del país, 31.4% para los intereses y 43.3% para las amortizaciones. Estas cifras le han convertido al Ecuador en exportador neto de capitales, lo cual, le resta recursos para atender las urgencias y prioridades del desarrollo nacional.

Para este mismo año, el ajuste de las cuentas externas había posibilitado un mejoramiento de la credibilidad financiera del Ecuador ante las

instituciones internacionales de crédito, en efecto:

- Se efectuaron pagos parciales de intereses a los bancos comerciales.
- Se estableció un acuerdo STAND BY con el FMI
- Se refinanció los vencimientos de la deuda con el Club de Paris.
- Se cancelaron vencimientos atrasados con los organismos internacionales de crédito.

En definitiva se mejoraron las condiciones y relaciones financieras entre el país y los acreedores externos, sin embargo, a septiembre de 1991 todavía no se llega a un acuerdo de renegociación de la deuda externa con los bancos comerciales acreedores; la propuesta ecuatoriana se ha centrado en:

- Que la banca acepte el concepto de capacidad de pago, como factor básico de la negociación.
- Obtener una reducción del 70% de su deuda comercial, o a su vez, congelar la tasa de interés al 2.5% anual.
- Diferir los atrasos pendientes.
- Refinanciar los pagos del servicio futuros.
- Conseguir recursos frescos para iniciar procesos de compra de deuda externa.

Según el CONADE la renegociación o el no pago no significan solución definitiva

al problema de la deuda externa, sino lo contrario. Igualmente, se deduce que la única y definitiva solución al problema de la deuda es la reducción de la misma y no el diferimiento de pagos. Puede afirmarse que todas las medidas que se adopten para el diferimiento de pagos, cualquiera sea el mecanismo del que se haga uso, no resolverán el problema de

la deuda, tan solo la diferirán con la circunstancia de que las dificultades serán mayores a futuro<sup>14</sup>

La deuda externa ecuatoriana supera los doce mil millones de dólares y su distribución se da en los siguientes montos y porcentajes:

**ECUADOR: COMPOSICION  
DE LA DEUDA EXTERNA  
(Millones de dólares)**

	Montos	%
Banca Privada Internacional	5.646	45.7
Organismos Financieros		
Multilaterales	1.908	15.4
Gobiernos	1.826	14.8
Otros bancos	837	6.8
Proveedores	420	3.4
Intereses vencidos	1.185	9.6
Financiamiento		
Balanza Pagos	543	4.3
TOTAL:	12.365	100.0

Las obligaciones contraídas con la banca internacional están en alrededor del 46% del total de la deuda, sus contrataciones de corto y mediano plazo instrumentadas en condiciones duras han incrementado

los costos financieros. Obviamente, la causa principal del crecimiento de la deuda externa, ha sido la constante capitalización de los intereses renegociados y la no disminución del

<sup>14</sup> FONADE-SEGEPLAN Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1989-1992 Tomo IV  
Pág. 6

capital adeudado por no haber efectuado pagos del mismo.

En 1990 el Ecuador pagó el 30% del saldo de la deuda de intereses atrasados con la banca privada (142 millones de dólares). Hasta junio de 1991 el país canceló 63 millones de dólares por el mismo concepto.

El crecimiento elevado de intereses obedece a mecanismos y modalidades fuera del control del país y/o de los deudores. La deuda ha pasado en estos últimos años de ser solo un problema financiero a constituirse en un problema también político; ahí está por ejemplo, el reconocimiento que han hecho algunos gobiernos de países industrializados al mismo. Un criterio que no debe perderse en los procesos de renegociación de la deuda externa con los acreedores externos, es el de la corresponsabilidad en el problema de la deuda entre éstos y los países deudores.

### **LAS POLITICAS DEL SECTOR EXTERNO**

La política económica del sector externo del actual gobierno, se ha encaminado a corregir los desajustes y desequilibrios de este sector y de la balanza de pagos. Para mantener el

equilibrio en la misma, se adoptó distintas medidas, tanto desde el lado de la demanda agregada como del incremento de algunos precios básicos que tienen relación con este sector, en este sentido se actuó en los siguientes ámbitos.

- Se ha incentivado las exportaciones públicas y privadas a través de las devaluaciones cambiarias, en la perspectiva de mantener la competitividad externa. Las exportaciones petroleras constituyeron el 44% en 1988, el 49% en 1989 y el 52% en 1990, mientras las exportaciones privadas lo fueron del 56%, 51% y 48% respectivamente, en esos mismos años.

- Se prohibieron y restringieron importaciones de varios ítems del arancel de importaciones, particularmente de la lista I-b (bienes de capital) y de la lista II (bienes suntuarios) para proceder posteriormente a su parcial apertura. Se incluyen los condicionamientos que han tenido las importaciones en este período<sup>15</sup>. La lista de bienes de capital corresponde a: informática, metalmecánica, maquinaria industrial, de imprenta, textiles y vidrio, transporte marítimo y férreo, etc.

- Se establecieron depósitos previos a las importaciones de bienes de los

15. Regulación de Junta Monetaria N° 542-88

sectores públicos y privados en porcentajes máximos del 80% y del 160% respectivamente, para luego reducirlos al 60% y al 120% para los mismos sectores <sup>16</sup>. Es decir, la disminución de los depósitos previos fue del orden del 25%. Desde Julio de 1990 se eliminaron los porcentajes de depósito previo a los bienes de importación. La aplicación de este instrumento ha tenido por finalidad restringir al máximo las importaciones, no obstante los reducidos niveles de liquidez existentes presentados en el sistema financiero.

- Se fijó un porcentaje del 10% de las divisas de las exportaciones privadas para recuperar las cuentas de la RMI, mientras el 90% restante se destinaba a atender importaciones a través del sistema de "Ronda de Divisas" administrado por el Banco Central, sin embargo, posteriormente se asignó el 100% de las mismas a atender la demanda de importaciones privadas en el mercado de intervención.
- Se ha contratado una mayor deuda externa originada básicamente en organismos internacionales de desarrollo y gobiernos; los recursos servirían para financiar proyectos de desarrollo. Adicionalmente, se

estableció el mecanismo de conversión de la deuda externa ecuatoriana para programas sociales <sup>17</sup> y se logró la condonación de la deuda externa por el Gobierno de Bélgica (6.5 millones de dólares) que le debía el país.

El Ecuador se ha puesto al día en los pagos a los acreedores internacionales, excepto las obligaciones con la banca internacional, que están en proceso de negociación.

- En materia de inversión extranjera se registró en promedio entre 1988 y 1990 un monto de 81 millones de dólares cada año, valor no registrado por el país en los últimos 12 años. El aumento en este rubro se debería, a los efectos generados por las reformas legales realizadas al Acuerdo de Cartagena por los cinco países miembros del Grupo Andino en abril de 1987. Las mismas se refieren a la repatriación de utilidades y a la obligatoriedad de convertirse en empresas nacionales o mixtas las empresas extranjeras. Otro factor se origina en las mayores inversiones petroleras producidas al amparo de la reforma a la Ley de Hidrocarburos en 1985.

16. Regulación de la Junta Monetaria N° 628-90.

17. Regulación 637-89 de Junta Monetaria. Los efectos de esta Regulación se suspendieron en Junio de 1990. Los montos convertidos al amparo de esta Regulación superaron los US\$ 15.000.000 y las autorizaciones de la Junta Monetaria los US \$23.000.000.

La Reserva Monetaria Internacional, se ha recuperado significativamente de su valor negativo registrado en julio de 1988 (320 millones de dólares). Para Julio de 1991 ésta se ubicó en 573 millones de dólares, lo cual da cuenta de un mejoramiento de las transacciones reales y financieras del país, que han llevado a su vez, a una recuperación de los montos de la balanza de pagos. Así por ejemplo, se han levantado restricciones a las importaciones y se han cubierto atrasos financieros pendientes.

Merece destacarse la política de incautación de las divisas privadas del comercio externo por parte del Banco Central. Este mecanismo le faculta al Instituto emisor: Primero, a asignar las divisas de las exportaciones en función de las importaciones, no obstante, que en la práctica no se ha elaborado un presupuesto de divisas en función de las importaciones más prioritarias; Segundo, le posibilita ir fijando la cotización del tipo de cambio en el mercado de intervención, con lo cual el Estado ejerce una acción reguladora para fijar el precio de la divisa, ya no sujeta a

los arbitrios del sistema bancario financiero. Sin embargo, en la práctica es el mercado libre el que guía la fijación del tipo de cambio en el mercado de intervención del Banco Central. La tendencia de la cotización en el mercado libre, ha sido el hilo conductor de la política cambiaria del país en el transcurso de los años ochenta.

En definitiva las políticas de ajuste aplicadas en lo que va del gobierno se han dedicado a regular los desequilibrios externos e internos a través de la demanda mediante el uso de las variables como el crédito, el gasto fiscal, el encaje legal y a corregir los precios básicos de variables como: el tipo de cambio, las tarifas públicas y algunos precios públicos.

Por último, es de indicar que la distribución de la carga del ajuste ha sido desproporcionadamente desigual entre los distintos estratos de la población. Los sectores de poder económico han insistido y han logrado de parte de los distintos gobiernos, que las medidas y políticas económicas adoptadas, las eximan de los efectos y consecuencias de las mismas. En lo que va del gobierno, ha habido un fuerte deterioro de los niveles de vida de amplios sectores poblacionales, tanto urbanos como rurales.

## EXPECTATIVAS FUTURAS

En cuanto a las expectativas de cambio y transformaciones en el corto y mediano plazo a que tiene que avocarse la sociedad ecuatoriana, originadas en la apertura e interrelación financiera y comercial que viven los países industrializados y la consecuente formación de bloques y zonas económicas, así como por la necesidad que tiene la economía ecuatoriana de articularse con su propio proceso de dinamia interna a la evolución y cambios que viven los países con los cuales el Ecuador tiene altos niveles de interdependencia económica y comercial, van a tener que ver básicamente con los siguientes aspectos:

1. Liberalización de la economía hacia el exterior a través del comercio y la inversión extranjera.
2. Predominio de las fuerzas del mercado, que actúen sin restricciones ni interferencias, por lo tanto disminución del papel del Estado en la economía.
3. Privatización de empresas públicas y actividades manejadas por el sector público.

Estos enunciados han sido formulados y son impulsados por los organismos internacionales de desarrollo y por los centros de decisión de los países industrializados, como una estrategia de integrar y vincular a las economías de los demás países del mundo a sus procesos de activación económica. Un ejemplo de este comentario se aprecia al revisar los contenidos y programas del denominado Plan Brady y del documento Iniciativa para las Américas.