

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR
FACULTAD DE ECONOMÍA

Disertación previa a la obtención del título de
Economista

ANÁLISIS DE LA INVERSIÓN PÚBLICA SOCIAL EN EL
ECUADOR, 2007-2010

Andrea Alexandra Suntaxi Beltrán
dolly_62@hotmail.com

Directora: María de los Ángeles Barrionuevo
mabarrionuevom@puce.edu.ec

Quito, Abril 2011

Resumen

En este trabajo investigativo se presenta un Análisis de la inversión pública social en el periodo 2007-2010, para el cual el objetivo principal es determinar el crecimiento económico al incrementarse la inversión pública, tomando como principales variables los requerimientos de ahorro y financiamiento interno y externo; estableciendo los efectos de una política de inversión en capital humano en los diferentes estratos sociales y regiones geográficas

En cuanto a la segunda parte del trabajo investigativo se estudia la ejecución del presupuesto general del Estado y cuales serian sus implicaciones en cuenta corriente y endeudamiento externo frente al PIB. En cuanto el superávit fiscal, se analizara la relación directa con el ahorro privado; tomando como referencia los efectos territoriales importantes de las instancias públicas.

Palabras claves: inversión pública, tasa de crecimiento, requerimiento de ahorro y financiamiento, ejecución presupuestaria, cuenta corriente, endeudamiento, PIB.

A mis Padres, por ser mi fortaleza para enfrentar con valentía cualquier dificultad, y el soporte que me ha permitido alcanzar todas mis metas; a mi hermano, por ser mi ejemplo de trabajo y perseverancia; a mis compañeros y amigos, por su invalorable apoyo, y a mi querida Peki que ha sido una compañera incondicional.

Agradezco a la Economista María de los Ángeles Barrionuevo por su guía durante el desarrollo de la presente investigación; también a mis profesores lectores, personal académico y administrativo, por su constante apoyo y ayuda.

ÍNDICE

1.	CÁPITULO 1: INTRODUCCIÓN	8
1.1	Antecedentes	8
1.2	Planteamiento del Problemas	11
1.3	Justificación	23
1.4	Metodología de Investigación	24
1.5	Hipótesis	24
1.6	Objetivos	25
2	CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO	26
2.1	Modelo de Desarrollo de la CEPAL	26
2.2	Neoliberalismo en América Latina	30
2.3	El neoliberalismo criollo	32
3	CAPÍTULO III: ANÁLISIS DEL ENTORNO Y FINANCIAMIENTO INTERNO	44
3.1	La crisis económica global y su impacto sobre el país	44
3.2	Crecimiento y desarrollo económico del Ecuador	45
3.3	Gasto social y público	47
3.4	Inflación	51
3.5	Balance comercial y de cuenta corriente	52
3.6	Otros programas	54
3.7	Sistema financiero y bancario	57
4	CAPÍTULO IV:EFECTOS DE LA INVERSION PÚBLICA EN EL AMBITO SOCIAL Y FINANCIERO EN EL ECUADOR	61
4.1	Financiamiento de la inversión social	63
4.2	La inversión social: sectores y programas	63
4.3	Contextos y limitaciones de la inversión social	67
4.4	Principales tendencias de la política social ecuatoriana en el presente siglo	69
4.5	Magnitud de la inversión pública social total, 2000-2006	71
4.6	Magnitud de la inversión pública social por programas específicos	75
4.7	El actual gobierno y su desarrollo en el área de inversión	79
5	CAPÍTULO V: INTEGRACIÓN SOCIAL Y TERRITORIAL	83
5.1	Reducción de la pobreza y la desigualdad social	83

5.2	Alta concentración de tierra y agua	86
5.3	Intervenciones y políticas actuales	87
6	CAPÍTULO VI: IMPACTO EN LA CUENTA CORRIENTE Y ENDEUDAMIENTO	90
6.1	Reservas	91
6.2	Gasto	95
6.3	Presupuesto 2010	102
7	CAPÍTULO VII: RESULTADOS	106
7.1	Resultados	106
	CONCLUSIONES	110
	RECOMENDACIONES	
	BIBLIOGRAFÍA	

Introducción

El presente estudio se enfoca en el análisis de la inversión pública social en el Ecuador, período 2007 – 2010, con el propósito de establecer su evolución y los efectos que tiene en áreas sociales como salud, educación, vivienda y bienestar social.

De conformidad con lo anterior, el trabajo se lo ha dividido en siete capítulos. En el primero, se realiza una reseña del desarrollismo en el Ecuador, tocando los problemas sociales y la equidad en el Ecuador. Además de esto, se plantea la hipótesis, preguntas de investigación y objetivos orientados a determinar las consecuencias de los cambios en el sector público e inversión.

En el segundo capítulo se desarrolla el marco teórico en el que se sustenta la investigación, dentro del que se abordan temas como el desarrollismo del modelo cepalino, donde se analiza el papel del Estado y su influencia en las diferentes acciones para el país.

El tercer capítulo incluye un análisis de la situación financiera del Ecuador, en el que se hace énfasis en aspectos como el gasto público social, la inflación, la balanza comercial y de cuenta corriente, puntos claves para tratar las áreas de crecimiento de desarrollo.

En el capítulo cuarto se enfoca en los efectos de la inversión pública en el ámbito social y financiero, orientado a aspectos como financiamiento en sectores, programas y tendencias públicas

El capítulo quinto trata acerca de la pobreza, la desigualdad y la exclusión social constituyen serias barreras para el desarrollo, pues impiden el acceso de las personas a un conjunto de bienes y servicios claves para su plena realización como seres humanos.

En el capítulo siete analizamos el impacto de la inversión pública en cuenta corriente y endeudamiento, basando en el presupuesto general del 2010. Se toma como referencia las reservas y gastos del último gobierno. El capítulo octavo contiene los resultados, conclusiones y recomendaciones obtenidos en la investigación desarrollada.

CAPÍTULO I

1.1 ANTECEDENTES

En las dos últimas décadas se han dado dos hechos importantes que han influido en la evolución de la sociedad ecuatoriana; el restablecimiento del orden democrático (1979) y el cambio de las estrategias de desarrollo a partir de 1982.

Las políticas de ajuste estructural y la promoción de las exportaciones aplicadas desde 1982 no han logrado superar la crisis económica del país. Los resultados sobre la pobreza, la inequidad social, el empleo y la presión sobre los recursos naturales son problemáticas que están preocupando en el desarrollo social del Ecuador.

La aplicación de reformas en América Latina ha llevado a resultados poco satisfactorios en los aspectos económicos y sociales. Estos resultados han afectado a las democracias que se han consolidado en los últimos 20 años. La crisis financiera internacional ha afectado a la economía regional, originando un crecimiento de 2,65% para el 2007, 6,5% en el 2008 y se prevé cerrar el 2009 con un 3%.

El tema de la pobreza es importante, por cuanto el objetivo principal del proceso de desarrollo es proporcionar a la persona humana¹ las posibilidades para la plena manifestación de su potencial. La satisfacción de las necesidades básicas, la eliminación de la pobreza son requisitos indispensables para cumplir con este objetivo. La pobreza en América Latina es un problema masivo. Según la CEPAL, en 1997, 204 millones de personas, equivalentes al 44% de la población de la región, vivían bajo la línea de pobreza y entre ellos 90 millones eran indigentes (19% de la población).

La evolución del empleo en América Latina muestra las limitadas perspectivas del desarrollo social en el marco del modelo vigente. En los últimos años se ha agravado la debilidad estructural, debido al lento crecimiento económico; el acelerado cambio tecnológico, que reduce la oferta de trabajo en el sector moderno; la rápida e indiscriminada apertura

¹ Definición.-Es un ser consciente, racional y libre, y, por eso mismo, es también un ser social, que en la compañía de sus semejantes encuentra las condiciones necesarias para el desarrollo de su conciencia, racionalidad y libertad, características que lo distinguen de los otros animales. Y precisamente por ser consciente, racional y libre, posee derechos inalienables y deberes morales, mientras el animal sólo tiene instintos y hábitos

comercial, que ha tenido efectos sobre las empresas medianas y pequeñas; y la reducción del empleo en el sector público. La estructura del empleo se ha deteriorado en varios aspectos. Se observa una tendencia al aumento del desempleo. Los grupos más afectados por el desempleo son mujeres, jóvenes y trabajadores de baja calificación. Por otro lado, en varios países se ha dado un aumento de las diferencias salariales entre personal trabajador calificado y no calificado.

Las estrategias de desarrollo, basadas en el ajuste estructural, la apertura comercial, y la promoción del libre mercado han conducido a resultados desalentadores e insuficientes. América Latina ha hecho un esfuerzo en el campo de las exportaciones, pero esta reactivación económica ha sido insignificante. En el campo social, aparecen problemas como el aumento de las desigualdades sociales, el deterioro de la capacidad para generar empleos productivos y el mantenimiento de niveles de pobreza.

Ecuador es un país que tiene abundancia y diversidad de recursos naturales, pero, a pesar de esto, se ha caracterizado por la persistencia de obstáculos para su desarrollo social, y la consolidación de condiciones que permitan una democracia participativa y estable. El Ecuador se caracteriza por una alta concentración en el acceso a la tierra, el capital y los activos productivos, la presencia de sectores medios débiles y una gran cantidad de estrato popular que está en condiciones de subsistencia. Entre los años de 1948 y 1982 se originaron importantes procesos de modernización, urbanización y diversificación productiva debido al período del "boom" petrolero y al impulso económico generado por el auge bananero. Sin embargo, este desarrollo industrial fue frágil y poco sustentable, impidiendo la continuidad del crecimiento industrial. Las políticas de promoción de exportaciones, apertura comercial y liberalización de los mercados, aplicadas desde 1982, no han logrado sus objetivos y será muy difícil que lo logren en corto y mediano plazo. Por esto, es importante un cambio en las políticas económicas y sociales que superen a los obstáculos históricos que han limitado el desarrollo humano y consoliden de la democracia en el país².

El Ecuador es uno de los países latinoamericanos que menos ha ahorrado los ingresos extraordinarios de la bonanza. Al ser un país dolarizado y altamente dependiente del petróleo, ya no tiene una política monetaria independiente, por lo que le resta la política fiscal como "colchón" frente a cualquier imprevisto. Además, el gasto público ha crecido mucho en años

² United Nation Development Programme.

recientes, especialmente en gasto corriente, incluyendo sueldos y salarios cuadruplicados desde el año 2000. Finalmente, las cifras de deuda pública no incluyen toda la deuda potencial -lo que los economistas llaman obligaciones contingentes- como garantías y subrogaciones de deuda, pasivos asociados al subsidio eléctrico, deterioro del fondo de solidaridad y déficit actuarial de pensiones. Un presupuesto incompleto y excesivamente rígido.

El Presupuesto general del Estado es poco claro y muy rígido, por lo que el Gobierno casi no tiene margen de maniobra para realizar una planificación del gasto público para el desarrollo. La presentación del Presupuesto general del Estado mezcla ingresos corrientes (impuestos, tasas, ventas de petróleo y transferencias), ingresos de capital y rubros de financiamiento que implican nueva deuda o reducción de activos (desembolsos externos o internos, recuperación de préstamos del seguro social y variación de depósitos). La misma mezcla ocurre por el lado de los egresos, que incluyen gastos corrientes (sueldos y salarios, bienes y servicios, intereses, pensiones y transferencias) o de capital (inversión pública y transferencias) y rubros de financiamiento (amortización de deuda, préstamos del seguro social e inversiones).

Esta presentación tradicional implica que las columnas de “ingresos” y “gastos” siempre tengan el mismo total, independientemente de que haya un déficit fiscal (cuando los ingresos genuinos son menores a los gastos totales, lo que implica la necesidad de endeudarse o utilizar los depósitos preexistentes para cubrir la diferencia) o un superávit fiscal. Muchos de los ingresos están pre asignados, es decir que tienen dueño. Van a entidades autónomas y descentralizadas, algunas incluidas en el Presupuesto general del Estado.

Para estas últimas, ni la composición ni las prioridades de dichos gastos se discuten. Varias leyes obligan a gastar en determinados usos cerca de 8,1% del total de egresos. Muchos gastos recurrentes son imposibles de modificar a corto plazo: sueldos y salarios, pensiones, intereses, gastos de funcionamiento diarios, gastos preasignados, uso de ingresos propios por varias entidades, muchas transferencias, deuda pública atada a proyectos de inversión específicos. El proceso presupuestario se discute muy poco públicamente y su ejecución es demasiado discrecional, por lo que la sociedad civil poco a nada conoce o aporta.³

³ Organización E-ducate, Cueva simón

1.2 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.2.1 Definición

1.2.1.1 Desarrollismo en el Ecuador

En los años sesenta del siglo pasado, por primera vez en la historia del Ecuador, se visualizó un modelo de acumulación alternativo a la economía terrateniente y agroexportadora, dominante en el país desde fines del siglo XIX. El proceso debilitó parcialmente las bases de poder de los principales sectores oligárquicos de la sierra y de la costa⁴.

Dos elementos habían presagiado tal transformación. En primer lugar, entre 1948 y 1952, en el gobierno liberal de Galo Plaza, se dieron los primeros pasos del desarrollismo ecuatoriano con la configuración de las bases de un Estado moderno, encaminado a una acción más directa para la integración social y la planificación del desarrollo nacional. En segundo lugar, la irrupción del velasquismo, como movimiento político, expresó la imposibilidad de la continuidad de la fácil hegemonía política de los proyectos conservador y liberal, dominados por las élites serrana y costeña, respectivamente, y la integración en la sociedad política de lo que algunos han denominado el ‘subproletariado urbano’⁵ o, más simplemente, ‘una política de masas’.⁶

El nuevo régimen de acumulación se centraba en la acción de un Estado desarrollista que planificaba e intervenía en sectores estratégicos de la economía nacional.⁷

La industrialización era vista como el principal medio para romper la dependencia y el desigual intercambio con el mercado internacional. La estrategia de industrialización por sustitución de importaciones desembocó progresivamente en un pacto implícito de modernización social compartido por empresarios, trabajadores y políticos: “...en rigor, llegó a constituir la primera política de Estado de la historia republicana”⁸

Todas estas transiciones fueron protagonizadas por sectores medios, es decir, profesionales e intelectuales, quienes desarrollaron la tecnificación en la gestión estatal y la planificación

⁴ Secretaría Nacional Planificación Y Desarrollo- Plan Nacional de Desarrollo 2007-2008

⁵ CUEVA Agustín, *El proceso de dominación política en el Ecuador*, Quito, Planeta-Lettraviva, 1997, pp. 123-150

⁶ De la Torre, C. 1998. Populismo, cultura política y vida cotidiana en Ecuador, en *El fantasma del populismo*. ILDIS – FLACSO, Nueva Sociedad. Caracas, Venezuela

⁷ Id.

⁸ Mancero, A. 1999. Transición a la democracia ecuatoriana, en *La ruta de la Gobernabilidad*., Quito CORDES.

pública. Esta idea se emitiría con los militares reformistas en los gobiernos de 1963-1996 y 1972-1976⁹.

Aunque las políticas reformistas no tuvieron plenos efectos redistributivos e incluso incubaron procesos de marginalidad y exclusión social, para mediados de los sesenta del siglo pasado se habían consolidado en el Ecuador las bases de un modelo capitalista de desarrollo con la participación directa del Estado.

En efecto, a diferencia de lo que ocurrió en países como Argentina, Brasil y México, en Ecuador la constitución del modelo de crecimiento económico basado en el modelo de desarrollo que busca el reemplazo de bienes importados por bienes producidos localmente (ISI), en conjunto con un rol activo del Estado en la regulación de la economía, y especialmente en la distribución de la riqueza, no logró consolidarse plenamente. Por el contrario, y a pesar de los esfuerzos, no es erróneo afirmar que el ciclo desarrollista ecuatoriano preservó globalmente el modelo de crecimiento económico basado en exportaciones primarias (primero agrícolas y luego minerales)¹⁰.

Si el desarrollismo ecuatoriano no alcanzó a resquebrajar decididamente la constelación de relaciones de poder, emergente con el primer ciclo de auge de las agro-exportaciones (cacao), ello se debió a los sólidos nexos entre el Estado y la clase terrateniente, por medio de una coalición política que incluía en una posición secundaria a las emergentes burguesía y clase media 'dependiente' urbanas y que excluía, tanto política como económicamente, a los sectores populares que, en ese momento de la historia ecuatoriana y hasta fines de la década de los setenta, eran predominantemente rurales.

El experimento reformista de los setenta del siglo pasado fue llevado a cabo en dos tiempos por dos gobiernos militares: el Gobierno Nacionalista y Revolucionario de 1973- 1976 y el Triunvirato Militar de 1976-1979. Las tímidas iniciativas distributivas tomadas por el Gobierno Nacionalista y Revolucionario -reforma agraria especialmente, pero también incrementos salariales y subsidios al consumo alimenticio urbano- si bien contaron inicialmente con la oposición de los terratenientes, industriales y agro exportadores, dieron origen a complejos procesos de negociación que finalmente permitieron a los terratenientes

⁹ Secretaría Nacional Planificación Y Desarrollo- Plan Nacional de Desarrollo 2007-2008

¹⁰ Id Secretaría Nacional Planificación Y Desarrollo- Plan Nacional de Desarrollo 2007-2008

captar “el grueso de los fondos estatales destinados al desarrollo agrícola”¹¹. Igual cosa sucedió con los créditos generosamente provistos por el Estado para equipamiento industrial e importación de insumos¹². Los abundantes recursos que el Estado dirigió hacia la clase dominante, los obtuvo de la exportación de petróleo en condiciones de alto precio en el mercado internacional¹³.

La asociación entre grupos económicos ecuatorianos y empresas transnacionales se debió a las políticas de industrialización y el manejo macroeconómico de los gobiernos militares de los setenta¹⁴.

La industrialización capital intensiva erosionó la capacidad de contestación de la clase obrera –bloqueando la formación del tipo de coalición política que, en otros países, llevó al círculo virtuoso de integración social y crecimiento del mercado doméstico- e incrementó la densidad de los vínculos entre fracciones de la oligarquía tradicional y empresas transnacionales, así como la dependencia de los intereses industriales de los sectores financieros¹⁵. Finalmente, impidió a un importante segmento de la población ecuatoriana transformar sus necesidades en demandas de mercado.

No debería sorprender, entonces, que el experimento industrializador-reformista de los setenta haya culminado en el tipo de situación que se describía a mediados de los 80: “... los programas estatales destinados a incentivar la industrialización pueden haber sido o no exitosos en incrementar la tasa de formación de capital y el aumento de la producción industrial... pero donde sí fallaron claramente fue en la creación de empleo dentro de los sectores de mayor productividad... el crecimiento del empleo urbano ocurrió en los sectores de baja productividad, incluyendo actividades como la construcción, que tradicionalmente contrata trabajadores emigrantes temporales... En el sector agro exportador, una gran parte del excedente generado ha sido apropiada por las compañías ligadas al comercio internacional quienes no han demostrado interés en reinvertir esos excedentes, o destinarlos al incremento

¹¹ North, L. 1985. Implementación de la política económica y la estructura del poder político en Ecuador, en Economía Política del Ecuador. Campo, Región, Nación. Corporación Editora Nacional. Quito, Ecuador

¹² Conaghan, C. 1984. Reestructuring Domination: Industrialists and the return to democracy in Ecuador. University of Pensilvania Press. Pitsburg, USA.

¹³ Id.

¹⁴ Secretaría Nacional Planificación Y Desarrollo- Plan Nacional de Desarrollo 2007-2008

¹⁵ Conaghan, C. 1984. Reestructuring Domination: Industrialists and the return to democracy in Ecuador. University of Pensilvania Press. Pitsburg, USA.pg: 37-8

de la productividad... los campesinos son los últimos en beneficiarse de las facilidades otorgadas por el Estado para el desarrollo del sector agrícola.”¹⁶

En suma, en Ecuador el crecimiento económico guiado por el Estado renovó la dependencia de la clase dominante de las exportaciones primarias. Y, más importante, afirmó la herencia institucional de continuidad entre los intereses de la burguesía exportadora-industrial-comercial-financiera y el Estado. Sobre esta herencia los sectores dominantes ecuatorianos enfrentaron un nuevo reordenamiento del crecimiento por exportaciones, luego de que el boom petrolero llegó a su fin con la caída internacional de los precios del petróleo y la crisis de la deuda de los años ochenta¹⁷.

Así, cuando se inició el largo y tortuoso ajuste estructural de la economía ecuatoriana, inmediatamente después de la crisis de la deuda de 1982, los sectores dominantes tenían que confrontarse con una herencia institucional que resultaba, más que nada, del intento fallido de construcción del Estado, que tuvo lugar entre 1948 y 1981.¹⁸

Adicionalmente, y debido a las características particulares de la limitada industrialización ecuatoriana, los capitalistas ecuatorianos debían establecer un nuevo tipo de relación con el Estado, que ha sido y sigue siendo el actor económico fundamental gracias a su control sobre el petróleo, el principal producto de exportación.

1.2.1.2 Problemas sociales en el Ecuador

La economía de un país poco desarrollado puede definirse como pobre; ésta puede crecer y crear riqueza y, sin embargo, dejar a grandes capas de la población sumidas en la miseria. Los países en vías de desarrollo, fueron la mayoría antiguas colonias de los países industrializados. Por ello, la ‘economía del desarrollo’ ha pasado a estudiar las soluciones que podrían aplicarse en estos países para erradicar la pobreza.

Los países industrializados fueron en algún momento ‘subdesarrollados’, por lo que es lógico pensar que es posible el desarrollo de estos países en el futuro. La pobreza es una

¹⁶ Lefevber, L. 1985. El fracaso del desarrollo: introducción a la economía política del Ecuador, en Economía Política del Ecuador. Campo, Región, Nación. Corporación Editora Nacional. Quito, Ecuador pg:25)

¹⁷ Id.

¹⁸ Montúfar, C. 2002. Hacia una teoría de la asistencia internacional para el desarrollo: un análisis desde su retórica. UASB - Corporación Editora Nacional. Quito, Ecuador.

circunstancia económica en la que una persona carece de los ingresos suficientes para acceder a los niveles mínimos de atención médica, alimentos, vivienda, ropa y educación.

La pobreza absoluta es la experimentada por aquellas personas que no disponen de los alimentos necesarios para mantenerse sanos; las personas que no pueden acceder a una educación o a servicios médicos deben ser considerados en situación de pobreza, aunque dispongan de alimentos. La falta de oportunidades educativas es otra fuente de pobreza, ya que una formación insuficiente conlleva menos oportunidades de empleo.

Gran parte de la pobreza en el mundo se debe a un bajo nivel de desarrollo económico. China e India son ejemplos de países superpoblados en vías de desarrollo, en donde, a pesar de la creciente industrialización, la pobreza es notoria. El desempleo generalizado puede crear pobreza incluso en los países más desarrollados.

El objetivo de este trabajo es precisamente realizar un estudio respecto de la situación económica, política y social en la cual se encuentra sumido nuestro país. Presentar los problemas sociales de una manera real, tal como son vistos por el común de los ecuatorianos. Mientras que las estructuras productivas nacionales y autónomas fueron desplazadas por el modelo de importaciones que beneficia a consumidores de altos ingresos y a empresarios especuladores.

La re-primarización de la economía, la escasa inversión productiva y el énfasis en la protección del capital financiero han impedido, en efecto, la reactivación de la estructura productiva nacional y su plena diversificación para un rendimiento más equilibrado de la economía.

La reducción de costos del trabajo y la obtención de rentas extractivas a costa del deterioro de los ecosistemas, y la desregulación del mercado y la ineficacia de un sistema tributario, son factores, avanzados por el neoliberalismo, que tuvieron graves consecuencias en el debilitamiento de las funciones del Estado.¹⁹

Así, la fragilidad de las instituciones estatales y del aparato productivo se evidenciaron al final del siglo pasado, cuando no hubo capacidad para enfrentar adecuadamente factores

¹⁹ Secretaría Nacional Planificación Y Desarrollo- Plan Nacional de Desarrollo 2007-2008

adversos como el fenómeno de El Niño (1998) y la crisis bancaria (1999), que determinaron un incremento de la pobreza de 12,84% entre 1995 y 1999, hasta alcanzar el 52,18% de la población del país²⁰.

La estabilidad nominal provista por la dolarización permitió que seis años más tarde, en 2006, la pobreza y la pobreza extrema retornaran a niveles similares a los registrados hace una década. No obstante, dado el crecimiento poblacional y sabiendo que la tasa de fecundidad de los más pobres es más elevada que el resto de la población, se puede afirmar que en los últimos 10 años existe un mayor número de pobres en términos absolutos.

CUADRO 1
EVALUCIÓN DE LA POBREZA Y EXTREMA POBREZA DE CONSUMO 1995-2006
COMO PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN

ECV	1995		1998		1999		2006	
	Pobreza	Extrema pobreza	Pobreza	Extrema pobreza	Pobreza	Extrema pobreza	Pobreza	Extrema pobreza
Región								
Costa	36,70	9,06	46,44	16,30	52,85	15,98	40,31	10,85
Sierra	41,73	18,53	42,15	21,77	51,44	15,98	10,31	10,85
Amazonia	60,57	23,80	50,04	22,25	n.d	n.d	59,74	39,60
Área								
Rural	63	27,37	66,75	33,91	75,05	37,68	61,54	26,88
Urbana	23,02	4,11	28,72	7,80	36,39	7,99	24,88	4,78
Nacional	39,34	13,60	44,75	18,81	52,18	20,12	38,28	12,86

Fuente: SIISE-INEC con base en INEC, ECV, varios años

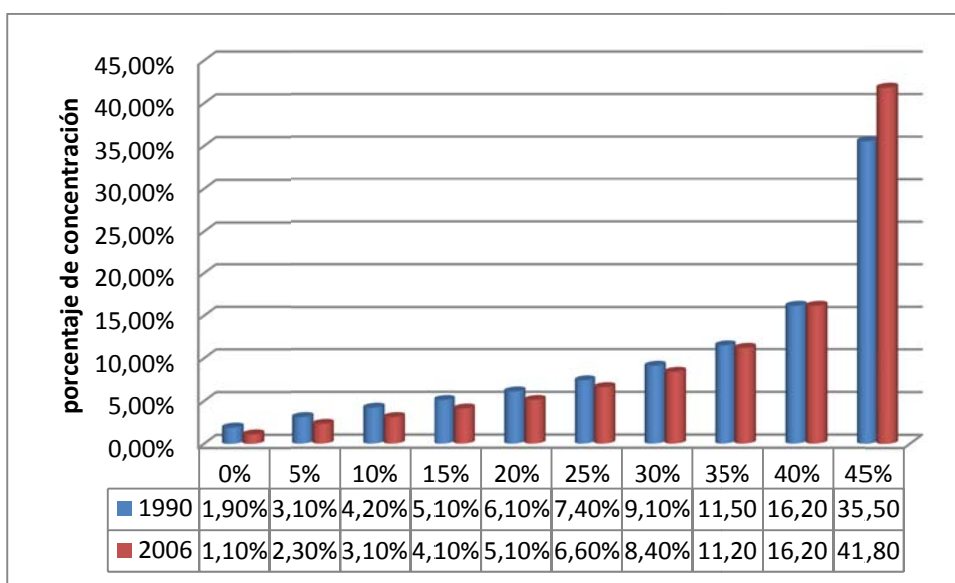
Autora: Andrea Suntaxi

Por lo demás, los problemas ocasionados por los desastres naturales, la crisis financiera o el cambio de moneda no han impactado en forma simétrica a la población. Según el SIEH-ENEMDU, entre 1990 y 2006 solo los hogares pertenecientes a los estratos de ingresos más altos no vieron retroceder su ingreso per cápita, mientras que, sistemáticamente, los ocho primeros deciles de la población redujeron sus niveles de percepción de ingresos. En los 16 años considerados, el decil nueve mantuvo su participación del ingreso en el 16,2%, mientras

²⁰ Id

el decil más favorecido la incrementó del 35,5% al 41,8% (gráfico 3). Se puede observar que en el período mencionado se produjo un proceso de polarización social reflejado en que, mientras en 1990 la diferencia entre el 10% más rico era de 18,6 veces más que el 10% más pobre, en el 2006 esta diferencia es de 38 veces más²¹.

GRAFICO 1
CONCENTRACIÓN DEL INGRESO PER CÁPITA POR HOGAR



Fuente: SENPLADES

Autora: Andrea Suntaxi

Por otro lado, en el período de liberalización y en contra a lo que prevé la teoría neoclásica, el proceso de apertura de la economía ecuatoriana no generó un incremento de la demanda del factor más abundante, aquel formado por la mano de obra poco calificada, sino que, por el contrario, generó un incremento de la demanda de mano de obra de alta calificación. Dicho proceso provocó, a su vez, un aumento de la brecha salarial entre calificados y no calificados y con ello contribuyó adicionalmente al incremento de la concentración del ingreso y de la desigualdad antes descrito.

En consecuencia, el crecimiento, entendido en un sentido abstracto, y la estabilidad macroeconómica son condiciones necesarias, pero no suficientes, para reducir la pobreza.

²¹ Ramírez, F. 2007. Posneoliberalismo y neodesarrollismo: las nuevas coordenadas de la acción política de la izquierda latinoamericana, en Revista La Tendencia No. 5. Quito, Ecuador

Más aún, el crecimiento y la estabilidad macro no son valores en sí mismos, son instrumentos que deben articularse en beneficio, sobre todo, de los pobres. Por un lado, el ingreso y el consumo de los hogares no han sido distribuidos de manera equitativa, lo que ha frenado el crecimiento de la demanda agregada y las posibilidades de expansión de la economía nacional. Por otro lado, la producción muestra un proceso de concentración industrial que favorece a las empresas formadoras de precios a costa de las empresas tomadoras de precios, limita las condiciones reales de competencia, obstaculiza prácticas de mercado transparentes y frena la expansión de la demanda de empleo formal, bien remunerado e incluyente. La concentración industrial en el Ecuador, medida por el coeficiente de Gini, demuestra la desigual estructura de la industria nacional, evidenciando que la producción industrial es abarcada por pocas empresas.

CUADRO 2
CONCETRACIÓN INDUSTRIAL 2005*

	Bebidas	Lácteos	Comercio	Hoteles	Construcción
Ventas	0,9651	0,9507	0,9411	0,8828	0,8015
Activos	0,9519	0,9434	0,9412	0,9211	0,8048

* Rams elegidas al azar

** **Coefficiente de Gini del consumo:** es una medida estadística de la desigualdad en la distribución del consumo per cápita de los hogares, que varía entre 0 y 1., en donde 0 se corresponde con la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y 1 se corresponde con la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y los demás ninguno).

Fuente: Producto indicadores, 2005 SENPLADES

Autora: Andrea Suntaxi

La inequidad es un esquema de crecimiento que no se ve limitada a la distribución del ingreso o de la concentración de la propiedad privada del aparato productivo.²² A pesar de que en el período más fuerte de liberalización de la economía se dio mayor importancia relativa a los sectores transables del aparato productivo (los que pueden comercializarse en el mercado internacional), durante la década pasada estos sectores experimentaron limitados incrementos de su productividad. Entre 1992 y 1997, hubo un incremento de 2,4% para todos los transables y 1,3% para los no transables, excepto petróleo. A la vez, las ramas intensivas en el uso de capital –petróleo (transable), electricidad y agua (hasta entonces no transables)- tuvieron crecimientos significativos de su productividad (8,5% y 13%, respectivamente), pero

²² Secretaría Nacional Planificación Y Desarrollo- Plan Nacional de Desarrollo 2007-2008

su demanda de empleo apenas alcanzó al 0,7% de la demanda total de empleo de los sectores no agrícolas. Sin embargo, los resultados alcanzados muestran el fracaso de esta estrategia. Si bien entre 2000 y 2005 el índice de apertura de la economía ecuatoriana se incrementó del 0,748 al 0,812, lo que según la ortodoxia predominante indicaría una evolución apropiada, la balanza comercial (incluye bienes y servicios) se deterioró. Esto se debió a un crecimiento real de las importaciones del 45,1%, mientras que las exportaciones sólo crecieron 34,1%, en especial debido a la evolución del precio internacional del petróleo, variable totalmente fuera de control y que oscila de acuerdo con factores exógenos.

El aumento de las importaciones no necesariamente significa un abaratamiento de los costos ni un aumento de la competitividad de la producción nacional remanente, pues son otros factores los que crean tal competitividad. Por el contrario, el incremento de las exportaciones implica otros dos procesos negativos para el bien común: la conversión de un sector de empresas de orientación productiva al sector intermediario o especulativo (financiero, inmobiliario) y la competencia desleal (dumping social) a la producción de la economía popular, que es también degradada a la mera intermediación (sector informal urbano) o desplazada del mercado (pequeña producción agropecuaria). La seguridad y, más aún, la soberanía alimentaria, se deterioran gravemente y para compensar ese déficit del comercio exterior, se privilegia las exportaciones no sólo de productos competitivos, a costa de la vida de los trabajadores, sino de condiciones no renovables de la naturaleza, lo que genera desequilibrios ecológicos que tendrán fuertes repercusiones en el futuro²³. El rápido crecimiento de las importaciones y el bajo crecimiento de las exportaciones no petroleras nos permite observar las escasas opciones de creación de puestos de trabajo, lo que deteriora las condiciones de la población y provoca subempleo, el empleo precario y la reducción de los salarios reales²⁴. El repunte de las exportaciones de petróleo, si bien contribuye a sostener el gasto fiscal, no representa una opción real para el crecimiento del empleo, dada la mínima absorción de mano de obra de esa rama de actividad, extremadamente dependiente del factor capital. Al fin de cuentas, la apertura, que en el balance ha sido negativa desde 2001, está sostenida por las remesas enviadas desde el exterior por la mano de obra expulsada de un país que no presenta tasas de inversión satisfactorias en las ramas en las que más se puede asimilar la fuerza laboral²⁵.

²³ Id.

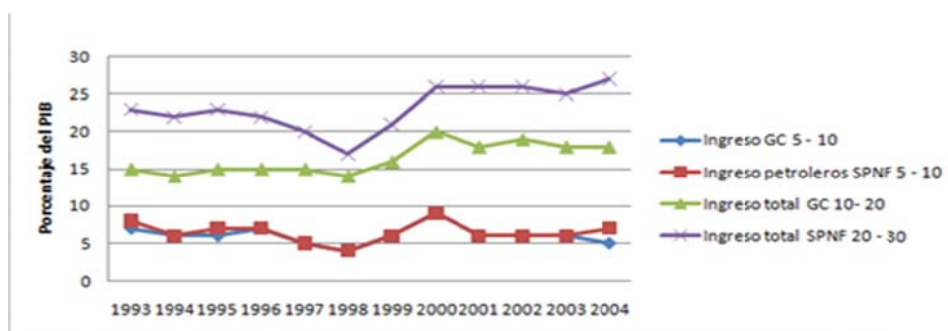
²⁴ Secretaría Nacional Planificación Y Desarrollo- Plan Nacional de Desarrollo 2007-2008

²⁵ Id

1.2.1.3 Equidad en el Ecuador

Para el presente estudio y el análisis de los ingresos y gastos públicos es importante tomar en cuenta los dos niveles del Estado para los cuales las autoridades presentan cifras, el Gobierno central (GC) y el Sector público no financiero (SPNF)²⁶. El Gobierno Central agrupa a los ministerios y a entidades estatales dependientes. Actualmente, el gobierno central representa aproximadamente el 63% de los ingresos brutos del Sector público no financiero. El GC es el principal receptor de los ingresos tributarios y de las ventas de hidrocarburos que realizan las empresas petroleras estatales. No obstante, entidades con mucha incidencia en los ingresos y gastos estatales, como el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), no son parte del GC. El IESS, las entidades autónomas, gobiernos seccionales y locales, forman el resto del Gobierno General y representan el 32% de los ingresos del SPNF. Finalmente, los ingresos operativos netos de las empresas públicas representan el 4%²⁷.

GRÁFICO 2
INGRESOS DEL GOBIERNO CENTRAL Y DEL SPNF 1993-2004
(Como porcentaje del PIB)



Fuente: Ingresos 2005 SENPLADES

Autora: Andrea Suntaxi

En cambio, en los últimos años los ingresos no petroleros, principalmente los tributarios, han estado creciendo. Con relación al PIB, los ingresos del Gobierno Central crecen de un promedio de 14.8% entre 1993 y 1997 a 17.1% en 2004. Todo el incremento empieza a partir de la creación de una nueva entidad de cobranza de impuestos, el Servicio de Rentas Internas (SRI) en 1997 y una serie de reformas tributarias entre 1999 y 2001 (ver detalles más

²⁶ Roca, J. y Vallarino, H. *Incidencia distributiva de la política fiscal del Ecuador*, Proyecto Salto, Quito. Montevideo, mayo-junio 2003.

²⁷ Stiglitz, Joseph, 1986 *La Economía del sector público* (segunda edición). Barcelona, España: Antoni Bosch

adelante). No obstante, se observa un ligero estancamiento en los ingresos tributarios con relación al PIB en los últimos años proveniente mayoritariamente del IVA²⁸.

CUADRO 3
INGRESO DE GOBIERNO CENTRAL

	1993	1997	2001	2002	2003	2004
en millones de US dólares						
TOTAL INGRESO	2,22	3,448	3,839	4,572	4,771	5,181
Tributarios	1,069	1,887	2,37	2,748	2,79	3,167
A los bienes y servicios	573	927	1,477	1,749	1,764	1,922
IVA	449	779	1,34	1,529	1,583	1,72
ICE	124	148	137	230	181	202
A la renta	185	401	476	531	592	702
Al comercio internacional	233	453	373	419	382	455
Otros No tributarios	67	106	44	48	52	89
No tributarios	1,112	1,436	1,703	1,703	1,936	2,003
Petrolera	1,048	1,206	1,363	1,363	1,561	1,558
Por exportación	641	561	944	944	993	1,08
Por ventas internas de derivados	407	644	419	419	568	478
Otros No tributarios	64	230	340	340	375	445
Transferencias	41	125	122	122	45	10
como porcentaje del PIB						
TOTAL DE INGRESOS	14,7	14,6	18,3	18,8	17,5	17,1
Tributarios	7	8	11,3	11,3	10,3	10,5
A los bienes y servicios	3,8	3,9	7	7,2	6,5	6,3
IVA	3	3,3	6,4	6,3	5,87	5,7
ICE	0,8	0,6	0,7	0,9	0,7	0,7
A la renta	1,2	1,7	2,3	2,2	2,2	2,3
Al comercio internacional	1,5	1,9	1,8	1,7	1,4	1,5
Otros No tributarios	0,4	0,4	0,2	0,2	0,2	0,3
No tributos	7,4	6,1	6,7	7	7,1	6,6
Petroleros	7	5,1	6,1	5,6	5,7	5,1
Por exportaciones	4,3	2,4	4,2	3,9	3,7	3,6
por venta interna de derivados	2,7	2,7	1,9	1,7	2,1	1,6
Otros No tributarios	0,4	1	0,7	1,4	1,4	1,5
Transferencias	0,3	0,5	0,2	0,2	0,2	0

Fuente: Banco Central del Ecuador.

Autora: Andrea Sntaxi

²⁸ Solimano, Andrés (2003). *Workers Remittances to the Andean Region: Mechanisms, Costs and Development Impact*. Paper prepared for the Multilateral Investment Fund-IDB's Conference on Remittances and Development, May 2003, Quito-Ecuador

En el SPNF los ingresos totales promedio crecieron de 24.4% del PIB entre 1990 y 1997, a 26.9% en 2004. Este salto, sin embargo, esconde el incremento significativo en los ingresos tributarios debido a una caída en el aporte de las empresas públicas y de los ingresos petroleros.

Los ingresos tributarios al nivel del SPNF crecieron de un promedio de 13.4% del PIB entre 1990 y 1997 a 19.2% en el año 2004. A este incremento contribuyeron todos los principales tributos y las aportaciones al sistema de seguridad social, el mismo que fue reformado íntegramente en 2001²⁹.

1.2.2 Preguntas de Investigación

¿Qué implicaciones tiene para el Presupuesto Ecuatoriano el incremento de la inversión pública social promovido por el Plan Nacional de Desarrollo?

¿Cuál es el impacto de la inversión pública en la tasa de crecimiento del Ecuador?

¿Es sostenible el costeo del requerimiento adicional de la inversión pública con las restricciones presupuestarias y financieras de la economía Ecuatoriana?

1.2.3 Delimitación

El presente estudio se realiza dentro del territorio ecuatoriano, analizando tanto los sectores rurales como urbanos. Se estudia las regiones de Sierra, Costa, Oriente e Insular en el período 2007-2009; en donde se incrementó considerablemente la inversión pública en comparación con los años 2000-2003. Estos períodos fueron escogidos ya que en ellos se suceden cambios en el ambiente político y económico. A partir de estas etapas se vive una fase política de incertidumbre e inestabilidad. Al comparar estos periodos podremos ver cuál ha sido la variación de la inversión pública y sus resultados en el desarrollo y bienestar del Ecuador.

²⁹ Id. Comunidad Andina: http://www.comunidadandina.org/public/libro_EquidadFiscal_ecuador.pdf acceso: 18/11/09 17h00

1.3 Justificación

La importancia del análisis de este tema es el determinar las implicaciones del aumento de inversión pública ejecutada por el Plan Nacional de Desarrollo en las áreas de salud, educación y vivienda , considerando las restricciones de ahorro y financiamiento del país actualmente, en base a un modelo de consistencia macroeconómica con el enfoque de tres brechas. A pesar de que hay un estudio muy profundo de las repercusiones de este plan, debemos volver a analizarlo debido a los últimos acontecimientos que se dan en el mundo, como la actual crisis financiera.

Este trabajo ayuda a observar qué tipo de efectos tendría el incremento de la inversión pública en la tasa de crecimiento de la economía, los cuales podrían también afectar a la eficiencia de las inversiones. Es importante considerar, además, que para sostener el aumento de la inversión pública, no basta con el incremento del ahorro externo, sino que debería crecer el ahorro privado. Pero si el ahorro privado no se incrementa, el que debería aumentar es el ahorro público, el cual cambia el panorama económico y causaría otros resultados en el plan.

Por último, en el caso de un contexto internacional favorable para el país, los requerimientos de ahorro y financiamiento tendrían efectos distintos, ya sea con la implementación del Plan o sin la implementación; de igual forma, la relación deuda/PIB conforme a un escenario en el cual no se ejecute el Plan. En cuanto al superávit fiscal, estudiaremos si se da una relación directa con el ahorro privado en un escenario donde no se ejecute el Plan.

Para el desarrollo territorial y avance equilibrado y sostenible de todas las regiones del país, se deben tener como referencia los efectos territoriales importantes de las instancias públicas y así tomar decisiones y acciones para mejorar las condiciones de vida de toda la población. Es por ello que en este trabajo se analiza cómo afecta el incremento de la inversión pública social en cada una de las regiones.

1.4 METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

1.4.1 Tipo de investigación

Para el presente tema de disertación se utilizó una investigación descriptiva, debido a que el estudio que se va a realizar busca establecer efectos generados por El plan de desarrollo de la SENPLADES; por lo que un análisis descriptivo va a permitir establecer los efectos que han generado dichos programas.

Además, se utilizó este tipo de investigación que permitió realizar un mejor análisis de la realidad y de los resultados que se van a obtener, de tal manera que se pueda describir el estado de los agentes de la economía estudiados previamente: la ejecución de los programas efectuados por el Banco Mundial; su regulación y una descripción una vez ejecutados.

1.4.2 Métodos de investigación

La presente disertación principalmente se desarrolló mediante el análisis de información estadística, la cual se la puede obtener en organismos especializados como lo son el Banco Mundial, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE), Banco Central del Ecuador, Ministerio de Finanzas, SENPLADES. Además se consultó otras fuentes de información como periódicos y revistas especializadas para el análisis del tema de estudio.

El tratamiento de la información recopilada se sujetó a un proceso de análisis y síntesis, que permitió el análisis microeconómico para establecer las repercusiones de los programas del Banco Mundial y pasar al estudio macroeconómico.

1.5 Hipótesis

El incremento de la inversión pública social genera cambios positivos en la tasa de crecimiento de la economía, pero promueve un deterioro de la balanza de pagos y mayores requerimientos de ahorro y financiamiento externo y, por ende, un incremento mayor de la relación deuda/PIB

1.6 Objetivos

1.6.1 General

Determinar los resultados en la tasa de crecimiento de la economía al incrementarse la inversión pública según el Plan Nacional de Desarrollo decretado por el gobierno.

1.6.2 Específicos

Analizar los requerimientos de ahorro y financiamiento interno y externo, resultantes en un incremento de inversión pública dado por el Plan de Desarrollo.

Establecer los efectos de una política de inversión en capital humano en los diferentes estratos sociales y regiones geográficas.

Evidenciar si la ejecución del plan implicaría un deterioro de la cuenta corriente y que derivaría en un incremento del endeudamiento externo frente al PIB

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO

2.1 Modelo de desarrollo de la CEPAL

La teoría cepalina del Siglo XX se desarrolla bajo la crítica que se le hace al modelo neoclásico de progreso. En esencia, CEPAL hace una crítica a la especialización bajo ventaja comparativa de los países, que es el planteamiento central de los neoclásicos. Para los neoclásicos el comercio implicaba aumentos del producto y del consumo. Y lo más importante aún, era que se debía dar una convergencia hacia el desarrollo en los países.

Esta teoría hacía varios supuestos que servían de base a su entramado teórico: recursos fijos, fuerza de trabajo homogénea, tecnología fija, gastos fijos y autónomos, movilidad interna de los factores de producción, competencia perfecta y pleno empleo.

Los teóricos de la CEPAL presentaron sus dudas de las recetas que se recomendaban a partir del planteamiento teórico neoclásico. Para los cepalinos, hacía falta un estudio de la totalidad del sistema económico internacional.

El estudio crítico del planteamiento neoclásico arrojó que la especialización afectaba de manera negativa a los que denominaron países de la periferia. El asunto estaba en que en períodos de crisis se producía un fenómeno que afectaba negativamente a los países que exportaban bienes del agro (y otros bienes primarios).

Esto ocurría porque los precios de estos descendían en mayor proporción de lo que lo hacían los bienes del sector industrial producidos en el centro. Esta situación implicaba un deterioro de los términos de intercambio que afectaba evidentemente a los países de la periferia.

A esta conclusión se sumaba el elemento de que los precios de los bienes agrícolas eran mucho más inestables que los bienes manufacturados. Esto se debía a un problema de elasticidades.

Además del problema de precios por el carácter de los sectores productivos, la situación se agravaba por el poder monopólico que tenían los países del centro. Este poder de mercado les permitía fijar precios que iban en perjuicio de los países periféricos limitados a producir bienes primarios.

CEPAL plantea, además, que la división internacional del trabajo se da por la especialización de los países: unos producen bienes industrializados y otros bienes agrícolas (entre los que se incluye materia prima) lo que hace que los beneficios del comercio y la tecnología se queden en los países del centro. Esto se produce por la misma situación de los términos de intercambio que perjudicaba a los países en desarrollo. De esta manera, los países desarrollados acumulan adelantos tecnológicos que no llegan a la periferia.

En resumen, se puede decir que el desarrollo no se daba bajo la especialización internacional descrita por los economistas neoclásicos, porque el cuadro de los países del centro especializado en la producción de bienes industriales era muy distinto al de los países de la periferia que producía bienes agrícolas.

Contrastando ambas economías, se tiene que los países del centro son desarrollados, con una economía oligopólica que les permite fijar precios. En cambio, en los países de la periferia se presenta una competencia en la producción de los bienes de exportación. Esto implica que los países de la periferia son simplemente tomadores de precios, mientras los del centro fijan los mismos.

En los países de la periferia se presenta un exceso de fuerza de trabajo, que carece de organización; en el centro la fuerza de trabajo es organizada.

En la economía del centro, el incremento en la productividad se da generalizado a través de toda la economía; en cambio, en la periferia el incremento de la productividad se focaliza en algunos sectores, por lo que se da una dualidad.

Las economías del centro son homogéneas; en la periferia, heterogéneas.

Por último, incrementos tecnológicos en el centro implican un aumento en la productividad, lo que a su vez implica aumentos en los salarios, con lo cual los mercados se amplían. Esto

conlleva, en última instancia, un aumento del ingreso, con la consiguiente repercusión en el bienestar de las gentes.

Al analizar la misma situación en la periferia, nos encontramos que aumentos tecnológicos implican aumentos de productividad, pero los precios se caen, con lo que solo se benefician los compradores del centro.

CEPAL recomendaba que los países en desarrollo se industrializaran bajo el modelo de sustituciones importantes, por un lado, y exportaciones, por el otro. El objetivo de este planteamiento es evitar el deterioro de los términos de intercambio, un crecimiento estable, (más que crecimiento ingreso estable), aprovechar las externalidades positivas que genera la industrialización, homogenizar la economía.

Para que este modelo se pueda ejecutar de forma satisfactoria, por último, hace falta que el gobierno juegue un rol proactivo.

2.1 .1 Papel del Estado

El Estado jugó un papel trascendental en la planeación, coordinación, desarrollo y evaluación de la integración económica especialmente.

Desde la década de 1950, a partir de la firma de una serie de tratados comerciales bilaterales, representando el vínculo más importante de la CEPAL, la creación de políticas de incentivos fiscales, la construcción de infraestructura, etc.

Al estado se le asignan diferentes funciones que van de la promoción de programas de reformas agrarias (inconclusas), la creación de las condiciones para la diversificación productiva, hasta la participación directa como inversionista en la industria y otros rubros, especialmente en aquellos casos en donde el capital nacional o regional no es capaz de aportar los suficientes recursos en ciertos sectores industriales, o cuando estas inversiones estatales significan más una inversión social que rentable, como la educación, la salud, generación de energía eléctrica.

Aquí el Estado establece relaciones de tipo burocrático autoritario de corporativismo, de control de los diversos grupos sociales, para asegurar el éxito del modelo ³⁰ y de los intereses del capital, especialmente externo.

En el caso de la integración de los años de 1990, el estado ha jugado un doble papel, pero siempre tendiente a un alejamiento gradual respecto de las decisiones económicas, lo que, si bien, es cierto, ha liberado a este de cierta burocracia, también ha generado problemas sociales al apartarse de los mecanismos que distribuyen los recursos como la seguridad social, educación pública, impuestos, etc. " En el desarrollo de los programas de ajustes y de integración económica, los estados han desempeñado un papel de primer orden, ya que ha sido a través de ellos como se han planeado, coordinado y puesto en práctica.

El Estado sigue siendo un actor importante, es decir que no se ha desregulado totalmente, no se ha despersonalizado y además, este no tiende a desaparecer, sino a una redefinición³¹ que no solo significará nuevas responsabilidades, sino que buscará legitimidad ante las relaciones económicas, políticas y sociales, y ante los flujos entre la sociedad y el capital.

Así, el Estado tiene capacidad de gestión y la ha puesto en práctica, negociando, ante coyunturas externas como la caída de los precios de los productos agrícolas de exportación fundamentales para los países Centroamericanos, como el café y el banano, o ante una limitación al comercio de otros mercados, como el europeo, o el estadounidense ante la exportación de productos textiles, incluso ante conflictos fronterizos con los vecinos, y fenómenos de desastre natural³².

Lo que obtenemos ver es que durante los años de la década de 1990, en América Latina se manifiesta una interconexión de prácticas neocorporativistas y neoliberales, en donde el Estado realiza ajustes para poder regular los flujos económicos y coordinar los flujos sociales y políticos, así, puedo coincidir con Wiarda " yo creo que en todas las áreas, como en tantos

³⁰ TAMANES, Ramón, *Diccionario de Economía*, Alianza editorial, Madrid, España, 1998

³¹ HERNANDEZ, Alcides. *La integración de Centroamérica, desde la federación hasta nuestros días*. Editorial del departamento ecuménico de investigación, San José, Cota Rica, 1994

³² Id.

asuntos políticos en el pasado, América Latina terminará con un sistema mixto, con diversas combinaciones, superposiciones y posiciones intermedias"³³.

2.2 Neoliberalismo en América Latina

El neoliberalismo es la búsqueda de una salida a la crisis histórica del capitalismo; una nueva estrategia de supervivencia del capitalismo en su fase imperialista, adoptada e impuesta por el capital financiero transnacional luego de la atrofía de la estrategia keynesiana.

El neoliberalismo es sobre todo un instrumento ideológico al servicio del capital financiero transnacional que trata de orientar el proceso de la globalización para su beneficio. Sus propósitos son los de justificar su dominio económico y político en el mundo; respaldar argumentalmente sus posibilidades de saqueo sin freno, su libre ir y venir por todos los confines de la Tierra en un proceso depredador cuya magnitud no tiene precedentes.

La aplicación del neoliberalismo no es igual para los países desarrollados que para economías del tercer mundo. A los países de América Latina les exigen privatizarlo todo, porque su fin es el de apropiarse de nuestras principales fuentes de riqueza, y para eso la presencia de la propiedad estatal representa un impedimento. En cambio, al interior de las grandes potencias mantienen un grado importante de propiedad estatal. Plantea des-regularlo todo, con el objetivo de garantizar el libre flujo de sus capitales; en tanto ellos mantienen mecanismos proteccionistas a diversas ramas de la economía interna y frente a las importaciones.

El neoliberalismo pretende impedir que se establezcan políticas como la protección de la industria nacional; la fijación de requisitos para exportaciones e importaciones, y, sobre todo, el establecimiento de condiciones estrictas a la inversión extranjera.

En América Latina, luego de un poco más de dos décadas de aplicación del modelo neoliberal, las consecuencias para nuestros países han sido desastrosas: mayor pobreza, concentración de la riqueza en unas cuantas manos, desmantelamiento de Estados Nación, estancamiento de la economía, dependencia respecto del capital financiero transnacional, privatizaciones, abandono del Estado a las políticas sociales, flexibilización laboral que se traduce en sacrificio de los trabajadores en aras de la productividad, incremento de la deuda

³³ NEGRI, Toni. *La crisis de espacio político*, Revista viento del sur, N° 15 junio de 1999

externa, apertura indiscriminada al capital extranjero sobre todo al especulativo, bajos salarios y desempleo.

Defensores del neoliberalismo y los organismos financieros internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, señalan que aplicando las recetas del libre mercado, a partir de los años 90 los pueblos latinoamericanos y caribeños vivirían una etapa de crecimiento económico con equidad, sin embargo la realidad resultó muy distinta y nuestros pueblos padecen las consecuencias. En una investigación auspiciada por los Países Bajos, se señala que "las sociedades latinoamericanas se encuentran entre las más desiguales del mundo. En los ochenta el panorama distributivo de la región empeoró y en los noventa ha registrado un relativo estancamiento a altos niveles de inequidad distributiva".

2.2.1 Efecto social de la aplicación del neoliberalismo en América Latina

2.2.1.1 Incremento de la pobreza

Los balances sobre la economía latinoamericana de las últimas dos décadas demuestran el fracaso del neoliberalismo; según fuentes de la CEPAL y la Comunidad Andina, los sectores pobres, que hace una década concentraban ya el 70% de la población, ocho años después se elevaban a más del 77%; entre ellos, la indigencia pasó del 30 al 38% . El número de pobres en América Latina y el Caribe alcanza ya un 45% de la población total, suman 224 millones de personas, y de ellas 90 millones son indigentes. Más de la mitad del total de pobres e indigentes son niños y adolescentes. Entre el 20% y el 50% de las poblaciones urbanas de la región viven en condiciones desastrosas de hacinamiento masivo, pobreza extrema, violencia y marginalidad; no tienen acceso a servicios básicos de atención primaria de salud ni de saneamiento; en las áreas rurales más del 60% no dispone de ellos y el 50% carece de suministro de agua potable.

El Informe de la CEPAL 2000, denominado "Equidad, desarrollo y ciudadanía" da cuenta de que no se cumplieron las expectativas de crecimiento esperadas para la década de los 90; se plantea que el cambio de orientación de las políticas públicas que conoció la región desde los años ochenta se caracterizó por la crítica a la visión universalista y a la responsabilidad exclusiva del sector público, al proponer la reducción del papel del Estado, la mayor participación de actores privados, la selectividad de las políticas hacia los sectores más pobres

y el impulso de procesos de descentralización. La experiencia ha demostrado el poco éxito que ha tenido esta orientación en alcanzar sociedades más equitativas.

2.2.1.2 La situación laboral

El neoliberalismo ha traído como consecuencia bajos salarios, desempleo, pérdida de conquistas de carácter laboral, aumento del trabajo infantil e incremento del empleo informal. A esto se suman las "recomendaciones" del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial para que los países "flexibilicen" su legislación laboral, es decir, para que se abandone en los hechos el carácter social del derecho del trabajo.

El nulo crecimiento de la economía en la región llevó a un serio empeoramiento de las condiciones en el mercado de trabajo. La tasa de desempleo subió de 8.1% a 8.7%, nivel superior a los alcanzados durante la crisis de la deuda a comienzos de los años ochenta. Desde mediados de los años noventa, la tasa de desempleo regional ha mostrado un fuerte aumento. En 1999 este indicador tuvo nuevamente un marcado incremento, que lo llevó a superar incluso los niveles más altos de desempleo alcanzados en la década de 1980.

Al lento crecimiento del empleo durante los años noventa se sumó el deterioro de la calidad de los puestos de trabajo; se registró un desplazamiento del sector formal al informal donde, de acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se encontraba cerca de 60% de los nuevos puestos creados en los países del proyecto.

2.3 El neoliberalismo criollo

Con la crisis de la deuda se abrió en el Ecuador el proceso de reforma económica bajo la égida de las políticas neoliberales. La gestión política que sustentó la agenda reformista reposó en una estructura de poder en que los principales grupos económicos tuvieron amplios márgenes de influencia en la primera oleada de medidas de ajuste estructural para luego pasar a un segundo momento que registró, a la vez, mayores niveles de resistencia social y pugna entre elites.

Se pueden distinguir dos períodos en el ajuste ecuatoriano: una fase fácil, desde 1984 hasta el fin del segundo lustro de los noventa del siglo pasado, y una fase difícil, cuyos prolegómenos

se ubicarían en el 2005 (con la caída del gobierno de Lucio Gutiérrez). En el primer período, y gracias al control del Estado, los sectores dominantes lograron triunfos esenciales para su reproducción económica, entre otros, liberalizar el tipo de cambio y las tasas de interés y, lo más importante, desregular parcialmente el mercado laboral y el sistema financiero³⁴.

La fase difícil implicó mayores niveles de conflicto y turbulencia política entre las elites dominantes en relación a la orientación de los procesos de reforma estatal y, sobre todo, una más clara dinámica de resistencia social, liderada por el movimiento indígena en contra de las políticas neoliberales, especialmente la privatización de las empresas³⁵ públicas en el sector energético y de la seguridad social. Aún así, esta agenda continuó como el principal referente de la política económica del Ecuador en medio de una intensa crisis institucional y política que puso a la democracia al borde del colapso en varias ocasiones.

Diversos analistas³⁶ ya habían presagiado que las políticas de ajuste serían difíciles de aplicar y constituirían en sí mismas factores de desestabilización social en la medida en que no contemplaban aspectos distributivos ni consideraban las condiciones reales del juego democrático. En efecto, las dificultades del segundo momento del ajuste neoliberal tuvieron que ver con el hecho de que la renovación del crecimiento por exportaciones fue inestable e insuficiente para enfrentar el crecimiento de la pobreza en el país.

Todo ello abrió un difícil y prolongado contexto de debilidad del sistema político, inestabilidad institucional y crisis socio-económica, que fracturó a la sociedad e impidió la producción de orientaciones compartidas sobre la gestación de un ordenamiento económico que integre y garantice mínimos niveles de vida a la gran mayoría de la población.

2.3.1 El ciclo fácil de las reformas

Con la llegada al poder de una coalición política de corte empresarial (1984), la reactivación económica fue colocada como objetivo central del país. Los ejes de su propuesta fueron la apertura al mercado externo, la liberalización económica y la desregulación de la economía y las finanzas. La incompleta prioridad industrializadora de los años setenta fue sustituida por

³⁴ Secretaría Nacional Planificación Y Desarrollo- Plan Nacional de Desarrollo 2007-2008 <http://www.senplades.gov.ec> Acceso: 20/02/09 20h00h

³⁵ id

³⁶ **Páez, P.** 2000. Democracia, lucha contra la pobreza y políticas alternativas de estabilización, en Cuestiones Económicas, Vol. 16 No. 2. BCE. Quito, Ecuador.

un énfasis en las exportaciones, mientras que las políticas de estabilización monetaria empezaron a desmontar la planificación centralizada.³⁷

Así, a pesar de una retórica anti-estatal, desde la segunda mitad de la década de los ochenta del siglo pasado, se restablecieron tarifas y aranceles para ciertos productos importados, se volvió al control de precios para productos que habían sido desregulados y se reintrodujeron controles al mercado de cambios. El incremento del gasto público se financió mediante crédito externo y préstamos del Banco Central del Ecuador al gobierno.

Tales medidas tuvieron un impacto negativo en las tasas de inflación, que bordearon el 100% anual al finalizar esa década.³⁸El neoliberalismo, gestado por la ‘nueva derecha’ ecuatoriana, surgió bajo la égida de la acción estatal pero articulada, esta vez, a una agenda empresarial. La propuesta que trató de desarrollar el régimen en el marco de un acuerdo entre el Partido Social Cristiano, políticos tradicionales de la derecha tradicional, caciques locales y nuevos cuadros de tecnócratas estuvo caracterizada además por la constitución de un estilo de gestión personalista, anti-institucional y de permanente pugna entre los principales poderes del Estado. Proliferaron también mecanismos de violencia política, como fuerzas especiales y grupos paramilitares, que atropellaron los derechos humanos como nunca antes en la historia republicana, como medios de contención para los actores opositores³⁹.

El triunfo de la socialdemocracia ecuatoriana en 1988 representó, antes que nada, el mayoritario rechazo a la gestión política del régimen anterior. La Izquierda Democrática (ID) asumió el poder en excepcionales condiciones políticas por tener mayoría en el Congreso y buenas relaciones con los otros poderes del Estado. Este gobierno marcó diferencias con su antecesor en el intento de recobrar la institucionalidad democrática debilitada. La negociación con la guerrilla, una acción más abierta frente a las organizaciones sindicales, iniciativas como el Plan Nacional de Alfabetización y una política internacional multilateral fueron los signos del cambio relativo. La ortodoxa gestión de la crisis fiscal condujo al gobierno, sin embargo, a insistir en una política económica de ajuste, esta vez, bajo un esquema gradualista.

³⁷ Id

³⁸ Páez, P. 2000. Democracia, lucha contra la pobreza y políticas alternativas de estabilización, en Cuestiones Económicas, Vol. 16 No. 2. BCE. Quito, Ecuador.

³⁹ Id

El plan contemplaba mini devaluaciones permanentes y macro devaluaciones ocasionales, mayor liberalización de las tasa de interés y progresiva eliminación de créditos preferenciales, reajustes mensuales de los precios de combustibles, eliminación de los subsidios y limitados incrementos salariales⁴⁰. En este marco, el régimen tuvo pocos logros en términos de estabilidad económica. La difícil situación fiscal, acelerada por la reprogramación de la deuda negociada por el gobierno anterior, y el efecto especulativo del esquema gradualista, limitaron la capacidad del Estado para responder a las demandas acumuladas durante casi una década de una población de menguado poder adquisitivo. De hecho, entre 1988 y 1992 la inflación promedio fue del 50% y hacia 1992 superó el 60%⁴¹.

Las políticas de ajuste ejecutadas entre 1982 y 1990 han sido calificadas como un ‘tortuoso camino’ hacia la estabilidad económica dado un patrón de reformas en el cual, con frecuencia, los cambios se realizaron exitosamente, pero, de forma simultánea, fueron alterados o eliminados en respuesta a una variedad de presiones políticas y económicas y, en ciertos casos, debido a choques externos o catástrofes naturales. Mientras ciertas elites iniciaban cambios, otros grupos de presión y fuertes sectores económicos, partidos políticos y, en menor medida, las protestas populares, buscaban deshacerlos.⁴²

Durante el intento más coherente de avanzar en la agenda de reformas estructurales, entre 1992 y 1995 se aplicó un programa de estabilización que trató de romper las expectativas inflacionarias, eliminar el déficit fiscal, atraer inversión extranjera y reducir el tamaño del Estado. Tal agenda hacía parte de la carta de intención negociada con el FMI para dar paso a la renegociación de la deuda externa ecuatoriana que ascendía a cerca de 14 mil millones de dólares.

Al inicio de este lapso se decidió salir de la OPEP, liberalizar la venta de divisas de los exportadores y promulgar una Ley de Modernización que impulsaría el proceso de privatización de las empresas estatales. El gobierno hacía explícitos así sus objetivos de colocar al país, definitivamente, en la senda de la modernización neoliberal. Al mismo tiempo, limitó su margen de maniobra política y lesionó su legitimidad social⁴³.

⁴⁰ Báez, R. 1995. La quimera de la modernización, en Ecuador: pasado y presente. Libresa. Quito, Ecuador

⁴¹ Barrera, A. 2001. Acción colectiva y crisis política: el movimiento indígena ecuatoriano en los noventa. CLACSO-CIUDAD-ABYA YALA. Quito, Ecuador

⁴² Thoumi, F. y Grindle, M. 1992. La política de la economía del ajuste: La actual experiencia ecuatoriana. FLACSO. Quito, Ecuador.

⁴³ Id

El programa aplicado en esta etapa -el único que se mantuvo durante dos ejercicios fiscales- se basó en el ajuste presupuestario para romper la inercia inflacionaria, en la recuperación de reservas monetarias internacionales y en la reducción de la volatilidad cambiaria. El tipo de cambio, que tras una devaluación desproporcionada se determinó en una tasa fija, debía operar como ancla de la inflación, dada la disciplina fiscal⁴⁴.

Luego del primer ‘paquete’ de septiembre de 1992 se expidieron nuevas normas sobre inversión extranjera y sobre contratos de transferencia de tecnología, marcas, patentes y regalías. La zona de libre comercio con Colombia y Bolivia se amplió a Venezuela. Se inició la modernización y apertura del sistema financiero. Se expidió la Ley de Mercado de Valores y se crearon las unidades de valor constante para impulsar el ahorro a largo plazo. Se promulgó la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por Iniciativa Privada y se inició el proceso de desinversión en la Corporación Financiera Nacional, Banco del Estado, Banco Nacional de Fomento y Banco Ecuatoriano de la Vivienda. También se reformó la Ley de Hidrocarburos.

Mientras la crisis mexicana y el ‘efecto tequila’ esparcían sus consecuencias a lo largo de la región y del globo, en 1994 se aprobó la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, que liberalizó los negocios bancarios. La capacidad de control de la Superintendencia de Bancos se abandonó al arbitrio de la asociación bancaria privada; se formalizaron los ‘grupos financieros’, y se permitieron créditos vinculados hasta en un 60% del patrimonio técnico de los otorgantes. En años posteriores, las consecuencias de tales medidas ‘des-regulacionistas’ serían fatales para el país.

Sin embargo y a pesar de la afinidad ideológica con los partidos fuertes del Congreso, el gobierno nunca pudo organizar una sólida mayoría. La negociación parlamentaria con el PSC abrió, por el contrario, el camino para el desgaste del conjunto del sistema político⁴⁵.

La respuesta social tampoco fue despreciable. La Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) y los sindicatos públicos promovieron intensas movilizaciones. La

⁴⁴ Se estableció en 2.000 sucres por dólar. El mecanismo fue similar al empleado en México. La convertibilidad argentina (2001) también puede ser vista como un caso de ancla nominal

⁴⁵ Id

CONAIE articuló la protesta contra las medidas con una campaña de conmemoración de los 500 años de resistencia indígena y popular.

El enfrentamiento más fuerte con el gobierno ocurrió en 1994, a propósito de la expedición de una regresiva ley agraria que suponía, entre otros, un punto final al proceso de reforma ejecutado a medias desde los setenta. Las movilizaciones en la Sierra fueron contundentes y forzaron a una negociación en la que participó el propio presidente de la República con la mediación de la Iglesia Católica.

Los resultados de la política económica reflejaban que, hasta 1994, la inflación se redujo al 25,4%, los saldos fiscales tuvieron superávit de 1,2 puntos del PIB y el país logró una fuerte posición externa, pues las reservas superaron los 1.700 millones de dólares.

Incluso el crecimiento económico parecía recuperarse (Araujo, 1999). En este escenario el régimen buscó avanzar en algunas reformas estructurales pospuestas desde hacía tiempo. Se expidieron leyes para flexibilizar el mercado de valores, restringir el gasto público y facilitar la inversión extranjera en el sector petrolero por medio de la desregulación de los precios de los combustibles. La estabilización económica estuvo acompañada, además, por una sinuosa y parcial des-inversión pública. Se privatizaron diez empresas estatales por un monto de 168 millones de dólares⁴⁶.

La poca consistencia de los acuerdos políticos del gobierno dificultó la viabilidad de estos propósitos. La pugna entre los principales poderes del Estado marcaba entonces el tiempo de las reformas. El partido social cristiano, del que provenían los principales cuadros del régimen que gobernaba, nunca sostuvo plenamente la agenda económica del gobierno. En enero de 1995, el Ecuador se enfrentó al Perú en una guerra no declarada que se prolongó por más de un mes. A pesar de los costos económicos, la conflictividad política se redujo drásticamente y el gobierno, que padecía una crisis de legitimidad, vio reflotar su imagen. Este conflicto tuvo un alto impacto en la economía nacional. Ese año se presentaba como crítico debido a un nuevo y más largo periodo de racionamientos de la energía eléctrica. El gobierno propuso un nuevo paquete de medidas económicas que incluía la elevación de las tarifas de los servicios públicos a fin de cerrar el déficit fiscal producto de la guerra. La tregua social bajo el lema de

⁴⁶ Nazmi, N. 2001. Failed reforms and economic collapse in Ecuador en *The Quarterly Review of Economics and Finance* 41. North Holland, Holanda.

la unidad nacional duró poco: la declaratoria de una huelga nacional fue inmediata, se convocó además a la Primera Convención Nacional Unitaria de Trabajadores, Indígenas, Campesinos y Estudiantes, con miras a articular una respuesta a las medidas económicas adoptadas.

En medio de la intensificación de la protesta social, al finalizar 1995 el gobierno convocó a un plebiscito. Si bien el ejecutivo puso a consideración once preguntas, “el contenido básico de la confrontación giró en torno a la reforma del sistema de seguridad social y a la desregulación laboral en el sector público” (Ibarra, 1996:19). A pesar de una fuerte campaña oficial y del apoyo de los medios de comunicación, el 58% de los votantes rechazó las reformas y provocó la derrota política de la agenda neoliberal. Al fracaso político en las urnas se sumaron las denuncias de corrupción del cerebro económico del régimen, quien luego de un juicio político alimentado por los conflictos entre las oligarquías nacionales, fugó del país. De esta manera, el proyecto neo conservador ecuatoriano perdió la mejor ocasión para cristalizar su proyecto de sociedad⁴⁷.

Los resultados económicos de 1995 y 1996 reflejaron la recaída que experimentó el país. El PIB creció apenas en tasas de 2 y 2,3% -en 1994 lo hizo en 4,35%- y el déficit fiscal aumentó de 1,1% a 3%. La inflación subió al 25,5% y las tasas de interés se mantuvieron en niveles elevados. La posición externa se mantuvo más estable gracias a cierto crecimiento y diversificación de las exportaciones.⁴⁸

El balance global del período refleja que, a pesar de una relativa convalecencia económica, los partidos de gobierno experimentaron un estrepitoso fracaso electoral y el nivel de conflictividad social fue intenso. Tras el aparente consenso discursivo de ‘liberalizar–modernizar’, el reordenamiento neoliberal dejaba ver intensas disputas por el control del Estado entre elites que, a pesar de un discurso anti-estatista, veían en él un factor determinante para activar dinámicas específicas de acumulación.⁴⁹

En 1996, los campos petroleros amazónicos carecieron de mantenimiento preventivo, de equipos y repuestos. Los trabajos de reacondicionamiento de los pozos demoraban más de lo

⁴⁷ Id.

⁴⁸ Araujo, M.C. 1999. Crisis y políticas de ajuste, en La Ruta de la Gobernabilidad, Informe final del proyecto CORDES – CIPIE. Quito, Ecuador

⁴⁹ Barrera, A. 2001. Acción colectiva y crisis política: el movimiento indígena ecuatoriano en los noventa. CLACSO-CIUDAD-ABYA YALA. Quito, Ecuador

previsto, se adjudicaban contratos sin el concurso respectivo, los trámites internos de Petroecuador demoraban meses, buena parte del personal renunció para emplearse en las empresas privadas y no había capacitación⁵⁰.

Esto, sumado a la inestabilidad gerencial, colocó a Petroecuador en una situación de debilidad extrema de la que no se ha recuperado. A partir de entonces, las decisiones de inversión de la petrolera estatal pasaron a depender de los requerimientos de corto plazo impuestos por el Ministerio de Finanzas, y no de la necesidad de impulsar la extracción de petróleo, objetivo de largo plazo de segundo orden, desde la visión del ciclo político. Así, en la segunda mitad de los 90, las empresas transnacionales tomaron la delantera frente a la estatal petrolera. Así, durante todo el ciclo neoliberal, los intereses nacionales se colocaron por detrás de una constelación de intereses, locales y transnacionales, de tipo particular.

Aunque en teoría en la primera fase del ajuste económico se debieron eliminar las distorsiones de mercado que proporcionaban señales incorrectas para los inversionistas locales e internacionales, ello simplemente no sucedió o, al menos, no con la suficiente fuerza como para producir el círculo virtuoso de crecimiento sostenido esperado por la óptica neoliberal.

2.3.1.1 La fase difícil del neoliberalismo: de la crisis financiera al ancla nominal extrema

Entre 1997 y 2000 se sucedieron cinco gobiernos; dos presidentes fueron destituidos y huyeron del país para eludir juicios por corrupción. La crisis política, la protesta social y los conflictos entre las elites acarrearón la más profunda crisis socio-económica del país.

Su desenlace fue una apresurada auto mutilación de la política monetaria, basada en la dolarización de la economía. El paso del populismo bucaramista por el gobierno (1996-97), si bien evidenció las dificultades de los tradicionales grupos de poder para asegurar su hegemonía, no implicó una efectiva toma de distancia con la agenda económica dominante. Su plan de acción contempló un conjunto bastante amplio de reformas económicas que tenían como núcleo el establecimiento de un sistema monetario de convertibilidad inspirado en la propuesta argentina⁵¹. También incluyó un conjunto de medidas que insistían en la supresión

⁵⁰ Id

⁵¹ Política monetaria que “vincula indisolublemente, mediante cambios legales, la oferta monetaria con la disponibilidad de las divisas en la reserva monetaria internacional, estableciendo la paridad correspondiente (por lo general uno a uno) entre la nueva moneda nacional y la moneda norteamericana; se establecería en

de subsidios fiscales y en la elevación de precios, así como un programa agresivo de privatizaciones, reformas a la seguridad social y al sector petrolero.

A pesar de que esta agenda tranquilizaba los ánimos empresariales y de los organismos internacionales, abrió simultáneamente dos frentes de disputa política. Por un lado, con los tradicionales grupos de poder económico, por cuanto el agresivo plan de privatizaciones podía impactar directamente en sus estrategias de acumulación, habida cuenta de que el gobierno se apoyaba en nuevos grupos económicos ligados al comercio y marginados del cerrado círculo de la tradicional oligarquía guayaquileña. Por el otro, con las organizaciones indígenas y sociales ‘anti-ajuste’ que se habían fortalecido en los últimos años.

Luego de un débil interinazgo, el ascenso al poder del régimen demócrata cristiano estuvo signado por el conflicto social y político y la debacle económica. El fenómeno de El Niño, la irresponsabilidad de las autoridades de control bancario, los efectos de la desregulación financiera, el desgobierno y la corrupción condujeron al país a una crisis sin precedentes. Presionado por los principales partidos políticos, en diciembre de 1998, el gobierno garantizó ilimitadamente los depósitos en el sistema financiero. La flamante autonomía del Banco Central del Ecuador saltó en pedazos frente a los intereses de los sectores bancarios ligados a la oligarquía costeña. La emisión monetaria se desbocó, lo que no impidió la quiebra del 50% de los bancos comerciales. En julio de 1999 se bloquearon los flujos internacionales de capital y, al final del año, el producto interno bruto (PIB) había caído más del 7%. El escenario para implantar la dolarización estaba listo⁵².

Desde 1999, se percibía que los dos problemas fundamentales de la coyuntura económica eran la fragilidad sistémica del sector financiero y la debilidad fiscal. Las autoridades económicas del gobierno no pusieron límites a la ayuda para los bancos en problemas⁵³. No fue mal visto que los desembolsos recibidos por préstamos de liquidez y subordinados entre diciembre de 1998 y diciembre de 1999, superaron los 5.000 millones de dólares⁵⁴.

conclusión, un sistema bimonetario en el país” (Romero, 1999).

⁵² Id

⁵³ En esta misma línea se habían conducido los diferentes gobiernos desde inicios de la década de los noventa: en 1996, por ejemplo, se gastaron miles de millones de sucres para tratar de salvar al Banco Continental, cuyos propietarios volaron al exilio en Miami (Ecuador DEBATE #47, agosto de 1999).

⁵⁴ Villalva, M. 2002. Disertación de grado. Trabajo presentado para optar por el título de economista. Reiso moral en la relación del Estado y la banca –Modelo de decisión desde la Teoría de Juegos-. Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Quito, Ecuador

Para procesar el ‘salvataje bancario’, desde el Estado se creó la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD), cuyo fin era administrar a los bancos que quebraron por el uso indebido de los depósitos de la ciudadanía. Con la AGD emergió a la luz pública un complejo engranaje de gestión bancaria ‘ilegal’, sustentada en una política de créditos, sin ningún tipo de respaldo financiero, a empresas pertenecientes a los mismos grupos económicos propietarios de las entidades bancarias, carteras vencidas y otros procedimientos de gestión reñidos con la ley.

En marzo de 1999, la crisis llegó a su punto máximo y se decretó un feriado bancario y el congelamiento de los depósitos de los ahorristas. El Banco Central, por su parte, continuó su política de intensa emisión monetaria para evitar que se desmorone el sistema financiero⁵⁵. El aparato estatal se constituyó, así, en el eje de la recuperación de los sectores financieros quebrados⁵⁶.

El Gobierno asumió que la reducción generalizada del ritmo de actividad, la paralización de la inversión, el cierre total o parcial de empresas y el crecimiento del desempleo podían ser manejados como males menores⁵⁷. Una vez más, se priorizó la estabilización del sector bancario frente a las actividades productivas. El poder de los grupos económicos ligados a la banca influyó directamente en la orientación de la agenda pública. Luego de 20 años de desenvolvimiento, las instituciones democráticas no eran suficientemente maduras como para evitar que el poder económico opere y se exprese como poder político, sin mediación alguna.

Los esfuerzos del Estado por asistir a la banca, pese a su situación fiscal deficitaria, significó, para los últimos cuatro años, 164,6 millones de dólares en 1995; 89 millones, en 1996; 292,5 millones, en 1997, y 130,7 millones, en 1998. Esto llevó a que a finales de 1999 el crecimiento anual de la emisión monetaria se ubicara en 152%, la inflación anual alcanzara el 67,2%, el déficit se mantenga en 100,3 millones de dólares y la moneda nacional, de julio de 1998 a noviembre de 1999, experimentara una devaluación superior al 250%, al pasar de 5.400 sucres a 20.000 sucres por dólar. Para el año 2000, la inflación anual se disparó hacia el 100% y la cotización, fijada por el gobierno para entrar en el proceso de “dolarización”, alcanzara los 25.000 sucres por dólar. Poco tiempo después, el Estado pasó a administrar

⁵⁵ En el Congreso Nacional, mientras tanto, el PSC -socio parlamentario de Mahuad- consiguió eliminar el derecho de la AGD para intervenir en los bienes y las empresas vinculadas a los banqueros e impidió que se otorgue la inmunidad a las autoridades de control para enjuiciar a los banqueros que hubieran violado la ley (Revista *Vistazo* #779, Febrero-2000).

⁵⁶ id

⁵⁷ En 1999 se cerraron 2.500 empresas (no solo pequeñas y medianas sino incluso aquellos sectores modernos y dinámicos como los bananeros, los camaroneros y las empresas pesqueras) según la Superintendencia de Compañías. Del mismo modo, la desocupación abierta, referida al sector formal de la economía, habría pasado de 9,2% en marzo de 1998 a 17% hasta julio de 1999 (Romero, 1999).

aproximadamente el 59% de los activos, el 60% de los pasivos y más del 70% del patrimonio del sistema financiero⁵⁸.

De esta manera, si la década de 1980 fue caracterizada como ‘perdida’ para casi toda América Latina, para Ecuador los datos que arrojan la de 1990 tienen el mismo balance desolador. El promedio de la tasa de crecimiento anual per cápita fue nulo para toda la década. La enorme vulnerabilidad del país y el debilitamiento de su capacidad productiva se observa al ver que “la producción económica por habitante en 1999 cayó a niveles semejantes a los de hace 23 años” (SIISE 3.0, 2001).

En este escenario el gobierno anunció de la caída de su deuda Brady, grave decisión que se sumó a la continua postergación de la firma de la carta de intención con el FMI y a la incesante emisión monetaria⁵⁹. Esto configuró un escenario de desconfianza total de los agentes económicos, la incubación acelerada de las condiciones para una macro devaluación y la total pérdida de respaldo político del Gobierno.

El año 2000 se inició con una situación económica incontrolable y con un Gobierno ilegítimo. La fórmula de la dolarización emergió en esta coyuntura más como una suerte de boya política de la cabeza del Ejecutivo que como resultado de algún tipo de solución técnica contra la crisis.

La contradicción ha sido siempre clara. Si, por un lado, se disminuía el presupuesto para el sector social y se focalizaba su acción para disminuir el déficit fiscal, por otro, existía un apoyo sistemático hacia el sector privado, lo que producía un efecto perverso al incrementar el déficit fiscal; es decir, el efecto contrario a los postulados económicos neoclásicos. Así, en el Ecuador fueron los desequilibrios del sector privado y sus requerimientos de recursos los que han explicado el déficit y el endeudamiento del sector público y, por tanto, la necesidad de desplegar continuas medidas de ajuste fiscal⁶⁰

⁵⁸ Acosta A. 2000. Pág. 14; Boletín Anuario No. 24. del Banco Central del Ecuador, año 2002. Pág. 43

⁵⁹ Según la Revista Económica *Gestión* (#67, enero del 2000), la tasa de crecimiento anual de la emisión monetaria en el 2000 fue de 152%, superior a la de noviembre de 1999, 143 %, a pesar de que las autoridades habían ofrecido al FMI que sería menor del 110%.

⁶⁰ **Ramírez, R.** 2002. Desarrollo, desigualdad y exclusión: los problemas nutricionales en el Ecuador (1990-2000) desde el enfoque de las capacidades humanas, en Versiones y Aversiones del Desarrollo. CIUDAD-SIISE. Quito, Ecuador.

Tales procedimientos se han desarrollado en medio de bajos niveles de control político sobre las instituciones gubernamentales. La secuencia decisional de las reformas ha operado por medio de la primacía de estrechos círculos de funcionarios -Ministro de Finanzas- y tecnócratas -Junta Monetaria y Banco Central-. En el Ecuador, este fenómeno se ha complicado debido a la existencia de un sistema multipartidista extremadamente débil, fragmentado y poco proclive a la formación de alianzas de gobierno.

La desigualdad se explica así en torno a los bajos recursos destinados a la inversión social; a los recortes del gasto producidos en el segundo lustro de la década para disminuir la carga fiscal, y a la poca eficiencia de la focalización de los programas sociales de emergencia que, en ningún momento, promovieron la movilidad social. El resultado fue que la ‘nueva’ política social tuvo escaso impacto sobre la pobreza y el bienestar de la población⁶¹.

La dolarización de la economía generó, en cualquier caso, un efecto político de rearticulación de los sectores empresariales, financieros y, en general, de los partidos de centro derecha y de derecha en torno a la propuesta presidencial⁶². Aún así, una nueva movilización indígena ya se había activado con la convocatoria a los denominados Parlamentos del Pueblo en cada provincia del país.

La dirigencia indígena mantuvo reuniones con el alto mando militar en las que se plantearon la disolución y revocatoria del mandato a los tres poderes del Estado. Los indígenas marcharon a la capital de la República y en la mañana del 21 de enero de 2000 ingresaron al Congreso Nacional oficiales y tropa del Ejército. El derrocamiento presidencial se consumó en horas de la noche, gracias al retiro del apoyo de las clases dominantes al Presidente y al papel arbitral de las FFAA.

⁶¹ Id

⁶² A dos días de anunciada la dolarización la imagen de Mahuad mejoró, además de ello el PSC, el PRE, y la DP, partido de gobierno, anunciaron el apoyo legislativo a la propuesta, con lo cual su viabilidad política estaba asegurada. Las Cámaras de Empresarios y Pequeños Industriales también aprobaron la medida. (Revista *Gestión* #67, Revista *Vistazo* #667).

CAPÍTULO III

ANÁLISIS DEL ENTORNO Y FINANCIAMIENTO INTERNO

Para poder analizar el entorno y financiamiento de la economía ecuatoriana, conviene tener presente que Ecuador viene arrastrando una pesada crisis social y económica, sobre todo en las últimas dos décadas y media. Esta crisis ha sido el resultado de un proceso acumulativo de políticas inspiradas en el Consenso de Washington.

El año 2008 el país registró una importante recuperación económica, cuando el PIB creció en 6,6%, a pesar de que en los últimos meses del 2009 sintió el efecto de la desaceleración económica internacional⁶³ En términos reales, el PIB per cápita pasó de 1.624 dólares en 2007 a 1.685 en 2008, con un aumento del 3,75%.

3.1 La Crisis económica global y su impacto sobre el país

Los impactos de la crisis económica se sienten con creciente fuerza en todos los países de América Latina.

En los últimos años la economía ecuatoriana dolarizada se ha financiado por una serie de ingresos externos. Los principales han sido los siguientes:

- Las exportaciones petroleras, influenciadas positivamente por la recuperación de los precios del crudo.
- La creciente demanda de productos tradicionales y no tradicionales como consecuencia del crecimiento económico en varias regiones del mundo, particularmente China e India.
- Las remesas de los trabajadores ecuatorianos en el exterior, especialmente Estados Unidos, España e Italia.
- El endeudamiento externo de agentes económicos privados, pues el Estado no ha tenido mayores presiones para endeudarse debido a los elevados ingresos petroleros.
- Las inversiones extranjeras, normalmente poco propensas para llegar a Ecuador, experimentaron una recuperación en el año 2008.

⁶³ Banco Central del Ecuador, Boletín N° 1887, mayo 2009.

3.2 Crecimiento y desarrollo económico del Ecuador

El crecimiento real del PIB para 2007 fue de 2,5 % y las cifras para 2008 ubican el crecimiento para ese año en el 6,5 % (un promedio de 4,5 % anual para el período 2007-2008⁶⁴).

CUADRO 4
ECUADOR: PIB REAL PETROLERO Y NO PETROLERO
(Variación porcentual anual)

	2007	2008	Promedio anual 2006-2008
PIB petrolero	-10,05	-5,17	-7,64
PIB no petrolero	3,98	7,95	5,94
Otros componentes del PIB	5,85	7,80	6,82
PIB total	2,49	6,52	4,48

Fuente: Banco Central del Ecuador

Autora: Andrea Suntaxi

Sin embargo, en los años 2007 y 2008, el PIB real petrolero se contrajo a una tasa anual del 7,6 %, en comparación con la tasa de crecimiento del 4,7 % para el período 2000-2006 (Cuadro 4). La contracción del PIB petrolero se debe principalmente a una disminución en la producción de petróleo por las empresas privadas que operan en el Ecuador. Mientras Petroecuador, la empresa petrolera nacional, incrementó la producción de petróleo a una tasa media anual del 3,87 % durante el período 2006-2008, la producción de las empresas privadas se redujo a una tasa promedio de 8,93 % por año. Como resultado de la disminución en la producción de petróleo, la participación del sector petrolero sobre el PIB real total disminuyó desde un 12,3 % en 2006 al 9,6 % en 2008. Por otra parte, el PIB real no petrolero creció a un ritmo de 5,9 % por año durante los dos últimos años, en comparación con una tasa anual del 4,8 % para el período 2000-2006.⁶⁵

El crecimiento en el sector no petrolero posiblemente puede tener un impacto mayor y más directo en el empleo, el ingreso laboral y la reducción de la pobreza en un país productor de

⁶⁴ <http://www.scribd.com/doc/17501354/La-economia-ecuatorialiana-en-anos-recientes>

⁶⁵ Id.

petróleo como Ecuador, donde los sectores de la construcción, la manufactura, el comercio y la reparación de bienes⁶⁶ representan alrededor del 37,9 % del empleo total y donde el 30,2 % de la población trabaja en la agricultura (el 70,4 % de la población rural trabaja en este sector). En contraste, el empleo en el sector de petróleo y minería representa sólo alrededor del 0,5 % del total de empleo nacional⁶⁷

En el segundo y tercer trimestres de 2008, el sector no petrolero creció a un ritmo récord, con tasas interanuales de 9,9 y 9,0 %, respectivamente, las más altas desde al menos 1990 (el primer año disponible con datos trimestrales). Las cifras preliminares muestran, sin embargo, que el crecimiento se desaceleró al 5,4 % interanual en el cuarto trimestre de 2008, a medida que el impacto de la crisis económica y financiera empezó a extenderse. Dado su bajo porcentaje en el empleo total, la mejor forma en que el sector petrolero puede contribuir positivamente al proceso de desarrollo es proporcionando los recursos necesarios para las inversiones en capital humano e infraestructura.

Una tasa de crecimiento negativa en el PIB real del 2008, indica una contracción de la producción en esta industria. Sin embargo, mientras que el PIB real petrolero se contrajo alrededor del 14,7 % entre 2006 y 2008 en Ecuador, el precio de referencia del petróleo ecuatoriano aumentó en un 59 %⁶⁸ lo que supone un aumento significativo de recursos para el gobierno a través de mayores ingresos por concepto de impuestos sobre la producción de petróleo.

Por tipo de gasto, el crecimiento real del PIB ha sido impulsado principalmente por el aumento de la inversión bruta real, (como puede verse en el Cuadro 2). La inversión bruta real representa alrededor de un tercio del PIB real total y ha crecido a una tasa media anual del 10,5 % entre 2006 y 2008. Esto se compara con una tasa promedio del 11,2 % por año para el período 2000-2006.

⁶⁶ Se refiere al sector de comercio al por mayor y al por menor, reparación de vehículos automotores, motocicletas, efectos personales y enseres domésticos (grupo G) de la Clasificación Internacional Industrial Uniforme (CIIU), revisiones 3 y posteriores

⁶⁷ Los Datos provienen de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), la cual contienen información para ambos sectores, el urbano y el rural

⁶⁸ Se refiere al precio de un barril de petróleo ecuatoriano Oriente, según la base de datos sobre los precios mundiales del petróleo crudo de la Agencia de Información sobre Energía (Energy Information Administration)

CUADRO 5
ECUADOR: PIB REAL, POR TIPO DE GASTO
(Variación porcentual anual)

	2007	2008	Promedio anual 2006-2008
PIB total	2,49	6,58	4,48
Consumo Privado	3,48	7,80	5,24
Consumo público	6,11	11,55	8,80
Inversión Bruta	6,94	14,14	10,48
de la cual: Inversión fija bruta	2,47	16,10	9,07
Exportaciones	2,23	3,32	2,77
Importaciones	7,25	10,23	8,73

Fuente: Banco Central del Ecuador

Autora: Andrea Suintaxi

El gasto de consumo en el sector público aumentó a una tasa media anual del 8,8 % durante el período 2006-2008, en comparación con un ritmo más lento del 2,6 % por año para el período 2000-2006. Esto puede ser debido en parte a un mayor gasto social, ya que el gobierno ha tenido que comprar más bienes y servicios en la prestación de la atención médica y la educación. El consumo público representa el 9,2 % del PIB.⁶⁹

3.3 Gasto social y público

El incremento más importante en el gasto del gobierno ha sido en el área de la salud, el cual aumentó a más del doble en 2008, en comparación con los niveles históricos. Entre 1990 y 2004, el gasto social en salud promedió un 1,1 % del PIB y fue del 1,5 % del PIB en 2007. En 2008, el gasto público en salud se incrementó a 3,5 % del PIB (alrededor de \$1,8 mil millones)⁷⁰. La cobertura de atención de salud gratuita se ha ampliado especialmente para los niños y las mujeres embarazadas, así como el suministro de vitaminas y otros nutrientes a los ecuatorianos en estos grupos.

⁶⁹ Id.

⁷⁰ Gobierno de Ecuador 2008, "Cifras Comparativas en Salud", 22 de junio 2010

El gasto público en vivienda aumentó también significativamente en 2008, en comparación con años anteriores. Entre 1990 y 2004, el gasto público en vivienda promedió un 0,2 % del PIB. En 2008, éste se incrementó al 0,94 % del PIB, orientándose principalmente a la concesión de subvenciones para familias de bajos ingresos en las zonas rurales y urbanas para la construcción de nuevas viviendas (hasta \$5.000 por familia) o para mejoras de la vivienda (hasta \$1.500)⁷¹.

Para 2008 muestran un aumento en los ingresos totales, respecto al año anterior, de 53,3 % para el sector público no financiero (SPNF), impulsado por un aumento del 163,2 % en los ingresos petroleros (los ingresos no petroleros aumentaron en un 20,3 %). Éste es un incremento anual mucho mayor en los ingresos que el que se produjo en 2007, cuando los ingresos totales aumentaron en un 19,4 %, los ingresos petroleros en un 2,6 % y los ingresos no procedentes del petróleo en un 14,7 %. El aumento significativo en los ingresos petroleros en 2008 ha sido un resultado del aumento global de los precios del petróleo, los cambios en la forma en que los ingresos del petróleo son administrados por el gobierno y los cambios en los impuestos para el sector del petróleo.

En abril de 2008, los fondos petroleros individuales de Ecuador se eliminaron y fueron transferidos al presupuesto de la administración central (\$1,991.6 millones)⁷². Desde entonces, los ingresos del petróleo se registran en el presupuesto como ingresos de capital y no se transfieren a los fondos petroleros. Estos ingresos del petróleo sólo pueden ser invertidos en proyectos de inversión y no en gasto corriente (como los salarios o pagos de intereses). Este cambio en la forma en que se gestionan los ingresos del petróleo significa que el gobierno central tiene un control directo sobre estos ingresos. Antes, la existencia de varios fondos del petróleo dio lugar a la pre asignación de los ingresos del petróleo para fines específicos, tales como el pago de la deuda pública y gastos en educación, salud y proyectos de inversión pública. Ahora el gobierno central tiene más flexibilidad en la asignación de estos ingresos a sus prioridades más importantes en un momento dado.

Otro importante cambio introducido por el nuevo gobierno fue un impuesto a las ganancias inesperadas para empresas petroleras⁷³. En el pasado, cuando el precio del petróleo superaba

⁷¹ Gobierno del Ecuador 2008 “Cifras Comparativas de Vivienda”

http://www.presidencia.gov.ec/articolog.php?ar_codigo=269&ca_codigo=96&ca_padre=0

⁷² Ministerio de Finanzas del Ecuador 2009 “Informe de Transparencia y rendición de Cuentas 2008 Capitulo 7 pp 34-42

⁷³ Monahan, Jane “Ecuador Throws Down Gauntlet, BBC News, 12 de diciembre del 2007 <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/7132767.stm>

el precio acordado en los contratos firmados entre las empresas petroleras y el Estado ecuatoriano, el gobierno obtenía el 50 % de los beneficios excedentes resultantes. En octubre de 2007, la administración de Correa firmó un nuevo decreto incrementando la participación del gobierno al 99 % de las ganancias excedentes. Este impuesto adicional se redujo posteriormente al 70 % en octubre de 2008.

Alrededor del 44 % del aumento de los ingresos por exportación de petróleo en 2008 puede atribuirse a los cambios mencionados anteriormente, y no a un aumento en el precio del petróleo o en el volumen de exportación de petróleo. Estos cambios produjeron ingresos adicionales por \$3,8 mil millones (7,2 % del PIB) para el gobierno ecuatoriano⁷⁴. La mayor parte de estos recursos adicionales se debe a la incorporación de los fondos petroleros en el presupuesto del gobierno central.

Los gastos totales aumentaron en 70,9 % en 2008 respecto al año anterior. Los egresos de capital aumentaron a un ritmo más rápido que los gastos corrientes (111,5 % frente al 55,9 %). Los gastos de inversión bruta fija aumentaron en un 124,9 % durante el mismo período, lo que refleja un aumento significativo de la inversión pública, particularmente en viviendas y carreteras, lo que explica en gran medida la importante recuperación del crecimiento en el sector de la construcción el año pasado (13,8 % de crecimiento anual en 2008, frente al 0,1 % en 2007).

El gasto social del gobierno central ha aumentado del 5,4 % del PIB en 2006 a un 8,3 % del PIB en 2008, aproximadamente⁷⁵. El promedio para el período 2000-2006 fue de 4,8 % del PIB. Esto representa un aumento muy significativo. Sin embargo, Ecuador todavía se sitúa detrás del resto de la región, que gastó un promedio de 13 % del PIB por año en las áreas sociales durante el período 2000- 2006.

En general, el SPNF tuvo un déficit de 1,61 % del PIB en 2008, frente a un superávit de 2,12 % del PIB en 2007, ya que los gastos aumentaron más que los ingresos. Los ingresos totales para 2008 fueron 39,2 % del PIB en 2008, en comparación con el 29,38 % del PIB en 2007,

⁷⁴ <http://www.scribd.com/doc/17501354/La-economia-ecuatoriana-en-anos-recientes>

⁷⁵ Estas cifras corresponden a los montos presupuestados, los cuales no siempre son utilizados en su totalidad, Según cifras preliminares del Ministerio de Economía y Finanzas, el gasto social efectivamente efectuado en el 2008 fue cerca de 7,52 % del PIB comparado con uno de 4,7 % del PIB en el 2006.

mientras que el total de egresos aumentó del 27,42 % del PIB en 2007 al 40,82 % del PIB en 2008.

En el Ecuador, a pesar de que la relación deuda/PIB ha venido disminuyendo en los últimos años, el nivel de endeudamiento público se ha mantenido relativamente constante. Esto es especialmente importante en el caso de Ecuador, donde los ingresos fiscales dependen en buena parte de los ingresos provenientes de un recurso no renovable: el petróleo. Los ingresos petroleros a su vez dependen del precio y el volumen de producción, ambas variables expuestas al impacto de choques exógenos. Por tanto, si no aumentan los ingresos tributarios la política fiscal actual, bajo un escenario pasivo, no es sostenible. El Gobierno Central podría contar con liquidez suficiente para servir la deuda y los demás compromisos asumidos en el corto plazo, más no a largo plazo. Si se mantienen inalterables los programas de gasto (sueldos, salarios, subsidios, entre otros) y si no cambian las disposiciones impositivas, la relación entre la deuda pública y el PIB crecerá en el futuro cercano, sobre todo si se tiene en cuenta la tendencia decreciente de los ingresos petroleros y la corta duración de los fondos de ahorro. Es por tanto necesario realizar un esfuerzo fiscal a fin de mejorar las disponibilidades de caja, sobre todo en el largo plazo. El uso de los recursos de los fondos petroleros, aunque resuelve el problema de la sostenibilidad fiscal, lo haría sólo temporalmente y a costa de un deterioro del patrimonio de la economía, si es que no se evalúa la rentabilidad financiera de las alternativas de inversión o si se destina estos recursos a gasto corriente. Por ello resulta indispensable iniciar un proceso de reforma fiscal integral. Esta reforma fiscal es aún más importante si se toma en cuenta, la volatilidad y exogeneidad de los ingresos petroleros, y por otro, las rigideces que afectan a las operaciones del GC, como son las pre asignaciones a entidades y gobiernos seccionales, el aporte del Estado al sistema de seguridad social, la masa salarial, entre otros.

Por su parte, una estrategia de financiamiento basada exclusivamente en la emisión de deuda y uso de otras fuentes no evita que a futuro se deba realizar un ajuste fiscal. Al respecto, una conclusión interesante es que tanto la deuda de corto plazo como las otras fuentes, deberían ser usadas sólo como fuentes de financiamiento temporal o coyuntural y no convertirse en una política permanente.

3.4 Inflación

Desde que Ecuador adoptó el dólar como su moneda oficial en 2000, la inflación ha alcanzado sus niveles más bajos desde al menos 1970, el decenio 1990-2000 fue el período cuando la inflación alcanzó su más alto nivel, con un promedio anual para la tasa de inflación de 43,8 %. Ese periodo incluye la más reciente crisis, la que llevó a dolarizar la economía en 1999 cuando la inflación alcanzó el 96,1 %.

Después de la crisis de 1999, la inflación comenzó a disminuir y en 2004 alcanzó una tasa anual del 2,4 % y se mantuvo por debajo del 4 % hasta 2007. Durante 2008, Ecuador empezó a sentir el impacto del fuerte aumento en los precios mundiales de los alimentos. Debido a que subieron a un máximo en la tasa de inflación del 20,5 % interanual en agosto de 2008. Sin embargo, en el primer trimestre de 2009, la inflación en los precios de los alimentos se desaceleró significativamente ya que la recesión mundial reduce la demanda y registró un 8,5 % interanual en la tasa en abril. Esto, a su vez, hizo que la tasa de inflación general bajara al 5,4 % en mayo, frente a un máximo de 10 % en agosto de 2008⁷⁶.

La inflación internacional afectó de manera determinante el proceso ecuatoriano, aunque se logró controlar el crecimiento de los precios, mejorando el poder adquisitivo y el control de precios, esto podemos basarlo en el efecto del invierno y la inversión pública

Frente a los otros países de la región la competitividad del Ecuador ha bajado. Esto porque estados como Perú y Colombia registran niveles ligeramente menores de inflación, porque han depreciado su moneda.

Los productos que más empujaron al ascenso inflacionario fueron las prendas de vestir, calzado, los alimentos, bebidas no alcohólicas, muebles, alimentos preparados, electricidad y consultas médicas, entre otras. Restricciones a las importaciones y otras medidas impulsaron los precios de productos nacionales de calidad inferior, encarecieron los insumos de la producción y producen escasez. En consecuencia, los ingresos de las personas no fueron suficientes y las empresas vendieron menos.

⁷⁶ Fondo Monetario Internacional (FMI) 2009. Base de Datos de “Perspectivas de la Economía Mundial” Abril del 2009, Washington DC: Fondo Monetario Internacional <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2009/01/weodata/index.aspx>

Altas tasas de interés castigan al ahorrista y lo empobrece, desincentiva al inversor grande, mediano o pequeño. Como la inflación supera las tasas de interés que se pagan por los ahorros, estos pierden incentivos y capacidad adquisitiva, se afecta la inversión y creación de fuentes de trabajo.

La inflación alta presiona hacia arriba los salarios y costos de la actividad productiva, reduce la competitividad empresarial y ocasiona desempleo. Como la rentabilidad de la mayoría de empresas se ubica por debajo de la inflación, se desmotiva el emprendimiento, justamente estos efectos trata el Gobierno de contrarrestar con diversos programas e incentivos que se encuentran en diferentes etapas de desarrollo.

3.5 Balance comercial y de cuenta corriente

El superávit de cuenta corriente se redujo a 2,27 % del PIB (o \$1,2 mil millones) en 2008 desde un 3,6 % del PIB (\$1,7 mil millones) en 2007. Durante la primera mitad del 2008, el superávit nominal de la cuenta corriente (es decir, en dólares corrientes) de hecho se incrementó en un 485 % cuando se compara con la primera mitad de 2007. Sin embargo, se redujo en un 219 % interanual durante la segunda mitad, encabezado por una desaceleración en el crecimiento de las exportaciones (del 61,3 % interanual en la primera mitad a un 3,6 % interanual en la segunda mitad).

El comportamiento del balance de la cuenta corriente durante el año 2008 fue fuertemente influenciado por lo que ocurrió con el valor total de las exportaciones y los precios del petróleo durante ese tiempo. Las exportaciones de petróleo, responsables por el 61 % del total de las exportaciones, fueron fuertemente afectadas por el incremento continuo de los precios del petróleo exportado por Ecuador respecto a años anteriores hasta su máximo en julio de 2008⁷⁷.

Solamente el ritmo de crecimiento de las importaciones registró una desaceleración desde un máximo de 55,7 % de crecimiento interanual en el tercer trimestre al 24 % en el cuarto. Sin embargo, el crecimiento de las importaciones fue negativo para el primer trimestre de este año, con una pequeña caída del 2,7 % (en comparación al primer trimestre de 2008).

⁷⁷ El rápido aumento de los precios del petróleo se inició a principios del 2007. Entre enero 2007 hasta julio del 2008, el precio semanal del petróleo ecuatoriano registró un aumento de 163% desde \$44 hasta \$126 por barril. Entre sus puntos máximos de julio hasta diciembre del 2008, el precio del petróleo luego sufrió una caída del 79%, hasta llegar a \$26 por barril

Además, el balance de la cuenta corriente ha sido también afectado negativamente por una desaceleración en el crecimiento de las remesas durante los dos últimos años. Las remesas crecieron en un 5,5 % en 2007, en comparación con un 19,3 % en 2006, y sufrieron una caída del 8,6 % en 2008. La situación empeoró durante el primer trimestre de 2009, cuando el valor total de las remesas enviadas por los ecuatorianos en el exterior cayó en un 27 %, comparado con el primer trimestre de 2008. Las remesas son una importante fuente de demanda en la economía de Ecuador, representando el 5,4 % del PIB en 2008.

Así, un menor crecimiento de las exportaciones durante el segundo semestre de 2008, junto con un sostenido crecimiento de las importaciones y un descenso de las remesas para el conjunto del año, causó la disminución del superávit en cuenta corriente en 2008. No hay información detallada de cuenta corriente disponible aún para este año, pero las tendencias de la balanza comercial y las remesas durante el primer trimestre de 2009 indican un déficit en cuenta corriente para ese trimestre (en comparación con un superávit de \$1,3 mil millones en el primer trimestre de 2008).

En enero de 2009, Ecuador aplicó restricciones a la importación para reducir su creciente déficit comercial, con el objetivo de reducir en \$2,69 mil millones las importaciones en 2009.

Las medidas abarcan 8,7 % de todas las partidas arancelarias, lo que representa alrededor del 23 % en el volumen de las importaciones totales del Ecuador en 2008⁷⁸. Las medidas parecen estar funcionando, como lo demuestra la reducción del déficit comercial desde \$1,5 mil millones en el cuarto trimestre de 2008 a \$820 millones en el primer trimestre del 2009.

Sin embargo, como los precios del petróleo se están recuperando, el déficit de cuenta corriente es probable que mejore a finales del 2009. Desde enero del 2009, el precio de exportación del petróleo ecuatoriano se ha incrementado en un 81 % y se encuentra actualmente en \$53 por barril. Por otro lado, la recesión en países como España y Estados Unidos, donde existe una gran concentración de migrantes ecuatorianos, probablemente dará lugar a un crecimiento más lento. Menores niveles de remesas pondrán presión sobre la balanza de cuenta corriente, pero indirectamente también podría mejorar la cuenta corriente al

⁷⁸ Organización Mundial del Comercio, Comité de Restricciones por Balanza de pagos". Comunicado de prensa 2 y 4 de junio del 2009, http://www.wto.org/spanish/news_s/news09_s/bop_04jun09_s.htm

desacelerar el crecimiento de las importaciones. Al caer las remesas, la demanda de bienes de consumo importados en Ecuador se reducirá ya que los ingresos disminuyen⁷⁹.

CUADRO 6
ECUADOR: ALGUNOS INDICADORES DE LA FUERZA LABORAL URBANA
(En %)

	mar-04	mar-05	mar-06	mar-07	mar-08	mar-09
Tasa de desempleo /1	11,1	9,8	9,9	8,8	6,9	8,6
Proporción Población - Empleo/2	52,4	52	53,5	56,5	56,6	55
Índice de subempleo/3	52,7	51	56,4	58,5	52,3	51,9

Fuente: INEC, Encuesta nacional de empleo, desempleo y subempleo

Autora: Andrea Suntaxi

* las cifras después de junio 2007 no son estrictamente comparables a cifras anteriores debido a cambios metodológicos

/1 Proporción de desempleo total con respecto a la Población Económicamente Activa

/2 Proporción de desempleo total con respecto a la población de 10 o más años de edad

/3 Proporción de subempleo con respecto a la PEA

La evolución de la balanza comercial, que pasó de resultados superavitarios registrados en el primer semestre de 2008 a deficitarios a fines de año, y la reducción de las remesas, fueron factores que determinaron un menor superávit de la cuenta corriente respecto a lo observado en 2007.

3.6 Otros programas

El significativo aumento en el gasto social en los últimos dos años en Ecuador, mencionado anteriormente, ha ido a numerosos nuevos programas en esferas como la salud, la educación, la capacitación laboral y las micro finanzas.

Actualmente existen varios proyectos de micro finanzas dirigidos a determinadas actividades económicas y sectores de la población, incluyendo propietarios de taller de reparaciones,

⁷⁹ Id.

trabajadores textiles y agrícolas, productores de leche y ganaderos. En 2008, se desembolsaron \$23,45 millones en microcréditos, con un préstamo promedio de \$525.

Se creó un programa de capacitación para los trabajadores que quieren mejorar o aprender nuevas habilidades, el cual ofrece cursos que van desde el procesamiento de la leche al diseño gráfico.

En la educación, la recientemente aprobada Constitución garantiza la educación universal hasta el nivel superior en el Ecuador. En este frente, el gobierno ha comenzado a proporcionar gratuitamente uniformes y libros en algunas escuelas de educación primaria, así como la ampliación de un programa de alimentación escolar existente que en la actualidad llega a más de 1,3 millones de estudiantes a un costo de \$37,7 millones (en 2008)⁸⁰.

3.6.1 Programas Sociales Específicos en Bienestar Social

La mayor parte de recursos administrados y ejecutados, a través de los programas sociales específicos seleccionados, se relacionan con el sectorial Bienestar Social. Los cuatro programas analizados fueron: Fondo de Desarrollo Infantil - FODI, Operación Rescate Infantil - ORI, Programa Aliméntate Ecuador - AE y Bono de Desarrollo Humano -BDH.

Todos los programas del sectorial Bienestar Social constituyen el 81.5% del total de recursos ejecutados por el mismo sectorial en todo el 2008. Los niveles de ejecución presupuestaria a nivel del presupuesto devengado, de todos los programas,.

En relación a la Agenda Social 2008, a través de la asignación y ejecución de recursos en estos programas, se obtuvieron los siguientes resultados:

El Fondo de Desarrollo Infantil - FODI registró un avance promedio de las metas planteadas de 89.1%, con la ejecución del 78.6% de los contratos previstos con ONG's y gobiernos locales que atienden a más de 297.793 niños y niñas.

⁸⁰ Gobierno del Ecuador, Ministerio e Coordinación y Desarrollo Social 2008 "Informe de los seguimientos de los avances e la agenda social 2008 "http://www.mcds.gov.ec/images/stories/avances.pdf

El programa Operación Rescate Infantil- ORI, atendió mediante su gestión a 45.492 niños y niñas en Centros Comunitarios de Desarrollo Infantil, cumpliendo así con un 92.4% de la meta planteada en la Agenda Social 2008.

El programa Aliméntate Ecuador - AE cumplió con un 87.5% de la meta definida en la Agenda Social 2008 (300 mil personas), atendiendo a más de 262.463 personas, cuyo proceso fue acompañado por la formación de redes de seguridad alimentaria y capacitación en salud y nutrición a la población beneficiaria.

Finalmente, el Programa de Protección Social -PPS, que se encarga de la administración del Bono de Desarrollo Humano-BDH, tuvo en el 2008 un presupuesto asignado (codificado) de USD 444.9 millones, exclusivamente para las transferencias a beneficiarios, de los cuales, se ejecutaron un total de USD 439.0 millones (98.7%).

El BDH es el programa más grande de transferencias corrientes al Sector Social, cuyo objetivo es el de entregar USD 30 mensuales a madres (sujetas a corresponsabilidad de salud y educación de sus hijos), adultos mayores (más de 65 años) y discapacitados (acreditados por el Consejo Nacional de Discapacidades - CONADIS con más de un 40% de discapacidad), en condiciones de pobreza y extrema pobreza. A diciembre del 2008, estuvieron habilitados para la transferencia alrededor de 1'311.000 beneficiarios (77% corresponde a madres beneficiarias). Adicionalmente, el PPS entregó gratuitamente a 319.500 personas, tarjetas electrónicas, para apoyar a las personas con derecho al bono y facilitar su cobro a través de 2.200 cajeros automáticos a nivel nacional (BANRED).

3.6.2 Sectorial Desarrollo Urbano y Vivienda

El sectorial Desarrollo Urbano y Vivienda muestra el mayor crecimiento en el nivel de recursos ejecutados en relación a los demás sectoriales del Sector Social. En el período enero-diciembre 2008 incrementó su ejecución en USD 292.8 millones (170.1%) frente a los recursos ejecutados en el mismo período del año 2007.

3.6.3 Sectorial Trabajo

Durante el año 2008, el sectorial Trabajo incrementó su ejecución en USD 18.7 millones, 95.9% más que lo ejecutado en el 2007.

La asignación de recursos para el sectorial Trabajo en el año 2008 ascendió a USD 41.2 millones (presupuesto codificado), habiéndose ejecutado (devengado) el 92.7%, es decir, USD 38.2 millones. Esto representó USD 18.7 millones (95.9%) más que lo ejecutado en todo el año 2007.

3.7 Sistema financiero y bancario

La nueva constitución ecuatoriana en el Art. 307, establece que “El sistema financiero nacional se compone de los sectores público, privado, y del popular y solidario, que intermedian recursos del público. Cada uno de estos sectores contará con normas y entidades de control específicas y diferenciadas, que se encargarán de preservar su seguridad, estabilidad, transparencia y solidez. Estas entidades serán autónomas. Los directivos de las entidades de control serán responsables administrativa, civil y penalmente por sus decisiones.”⁸¹

En el sistema financiero privado, operan 25 bancos privados abiertos; dos son extranjeros y 1 con capital estatal. Para marzo-2009, los activos del sistema bancario ascendieron a los 15.872 M USD\$, que comprende el 72,8% del total del sistema financiero nacional. La banca privada absorbe el 79,6% de las depósitos y el 66,8% de las colocaciones del país, presentando un crecimiento del 19,6% en el año 2008, relativamente superior al 12% alcanzado en 2007, en ello incide el crecimiento de las captaciones, empero la dinámica de las colocaciones siguen rígidas, lo que obliga a tener una sobre liquidez del sistema bancario (28%)⁸².

⁸¹ Constitución Nacional de la Republica del Ecuador Art. 307
http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf

⁸² <http://www.ucade.org/Publicaciones/FinanzasSociales.pdf> página 11

CUADRO 7
SISTEMA FINANCIERO
ACTIVOS, DEPOSITOS Y COLOCACIONES (en miles de USD\$)

	Institución Financiera	Activos		Depósitos		Colocaciones	
Supervisado							
	Bancos Privado	15.872.298	72,80%	12.556.101	79,60%	9.216.087	66,80%
	Bancos Públicos	2.360.410	10,80%	710.343	4,50%	1.704.228	12,40%
	Socied. Financieras	930.454	43%	531.209	3,40%	768.360	5,60%
	Mutualistas	369.388	1,70%	296.659	1,90%	240.169	1,70%
	Cooperativas	1.646.660	7,60%	1.155.872	7,30%	1.280.441	9,30%
No Supervisados							
	Cooperativas (REDES)	587.880	2,70%	489.900	3,10%	445.484	3,20%
	ONGs		0,00%		0,00%	97.465	0,70%
	EFLs (Cajas A y C)	42.350	0,20%	39.050	0,20%	38.500	0,30%
TOTAL		21.809.440	100,00%	15.779.134	100,00%	13.790.734	100,00%

Fuente: Superintendencia de Bancos, Redes y Uniones de Cooperativas

Autora: Andrea Suntaxi

El 2008 fue un año positivo para el sistema financiero en su conjunto. Los bancos privados, hasta diciembre de 2008, obtuvieron una utilidad de 325 millones de dólares mucho mayor a la obtenida al cierre del año 2007, de igual forma su rentabilidad alcanzó el 25% a diciembre de 2008.

En el primer cuatrimestre del año 2009 los bancos experimentaron los efectos de la crisis. La pérdida de liquidez se agravó por el retiro de recursos de los agentes económicos, que habría provocado una reducción de 750 millones de dólares de los depósitos, según la Asociación de Bancos Privados. Esto se explica también por las crecientes limitaciones impuestas por los bancos para la entrega de créditos.

Las utilidades de la banca cayeron en menos 31,8 millones en relación al primer trimestre del año anterior, cuando llegaron a 54,7 millones. Sin embargo, el crédito de consumo mantiene todavía una tendencia ascendente, si se comparan los últimos 12 meses desde el mes de marzo del 2008.

La situación del sistema financiero preocupa. A cuenta de garantizar adecuados niveles de liquidez, la banca, al restringir el crédito, estrangula a la economía. Para sostener la liquidez del sistema financiero el gobierno central tiene depositados cuantiosos recursos en la banca e incluso le compró parte de su cartera hipotecaria. Para el 2008 la banca se mantiene en 21,4% de sus depósitos totales fuera del país, no da señales de caminar en una línea clara de concertación para enfrentar la crisis.

El costo del dinero ha experimentado, en estos meses, un incremento por efecto de las mencionadas restricciones impuestas por la banca, a pesar de que las tasas de interés, fijadas por las autoridades bancarias, no han sufrido variaciones. Esto contribuirá a desacelerar más la economía.⁸³

La banca pública tiene una participación del 10,8% en los activos y en el 12,4% de las colocaciones del sistema financiero nacional. Sector público que ha crecido de forma importante en los últimos dos años, superior al 31% anual; en especial la banca pública de primer piso, a través del Banco Nacional de Fomento, que ha empezado a competir con el sector financiero privado y social, a través del programa de crédito 555, (hasta \$5.000, a 5 años y 5% interés anual) que van orientados de preferencia hacia actividades productivas del sector rural, como una estrategia del gobierno para presionar la baja de las tasas de interés bancarios.

CUADRO 8
CRECIAMIENTO DEL SISTEMA FINANCIERO ECUATORIANO

	dic-04	dic-05	dic-06	dic-07	dic-08	mar-09
Bancos Privados	22,10%	21,00%	20,70%	15,50%	19,60%	-3,40%
Banca Pública	35,40%	-9,80%	2,60%	34,30%	31,00%	7,80%
Cooperativas	56,00%	25,10%	26,00%	34,20%	22,40%	1,70%
Mutualistas	41,20%	22,70%	23,80%	14,90%	-25,50%	-6,90%
Soc. Financieras	15,70%	28,70%	31,30%	6,50%	13,20%	-1,50%
Total Sistema	22,10%	18,10%	40,70%	16,70%	20,10%	1,00%

Fuente: Las finanzas sociales y solidarias en el Ecuador

Autora: Andrea Suntaxi

⁸³ Ecuador ¿Un país maniatado frente a la crisis? Alberto Acosta, Quito – Ecuador Junio 2009

Las finanzas sociales y solidarias, es otro de los sectores financieros que viene tomando importancia en el Ecuador, incluye: Cooperativas de ahorro y crédito, programas de microcrédito impulsados por fundaciones y estructuras financieras locales emprendidas por organizaciones sociales⁸⁴ Constituye un sector emergente, que se caracterizan por la oferta de servicios financieros orientadas a las pequeñas economías, teniendo como principios la democratización de los servicios financieros y la visión social del desarrollo local. Dicho sector capta el 10,6% de los depósitos y el 13,5% de las colocaciones nacionales. Las captaciones del sector de las finanzas sociales suman alrededor de USD\$ 1.685 millones, de las cuales el 31% no recibe ninguna supervisión por parte de los organismos de control⁸⁵.

⁸⁴ La nueva constitución ecuatoriana en el Art. 309 señala: El sector financiero popular y solidario se compone de cooperativas de ahorro y crédito, entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales, y cajas de ahorro. Las iniciativas de servicios del sector financiero popular y solidario recibirán un tratamiento diferenciado y preferencial del Estado, en la medida en que impulsen el desarrollo de la economía popular y solidaria

⁸⁵ <http://www.ucade.org/Publicaciones/FinanzasSociales.pdf> página 11

CAPÍTULO IV

EFFECTOS DE LA INVERSION PÚBLICA EN EL ÁMBITO SOCIAL Y FINANCIERO EN EL ECUADOR

Al igual que la mayoría de países de la región, la economía ecuatoriana es dependiente y vulnerable a las contingencias y dinámicas del mercado externo, a la lógica de negociación de las políticas acordadas con los organismos financieros internacionales y a los efectos derivados de los desastres naturales que amenazan constantemente la sostenibilidad alimentaria y económica de su población.

Al finalizar la década de los noventa, la economía ecuatoriana tuvo sus momentos más críticos al evidenciar su fragilidad frente a factores externos como son las variaciones del precio del petróleo, la crisis financiera asiática y factores internos consecuencia de los desastres naturales como el fenómeno El Niño de 1997 y 1998.

Si a estos factores se agregan la veloz depreciación del sucre, la crisis del sistema financiero que significó la congelación de los depósitos bancarios de la población en 1999, la aceleración de la inflación, la caída de los ingresos reales, el incremento del desempleo y la reducción de políticas de protección de parte del Estado, se configura una grave crisis que trajo consigo un elevado crecimiento de la pobreza en el país⁸⁶.

La década de los noventa constituyó para el país un período donde se aplicaron diversos programas de ajuste estructural, que tuvieron efectos negativos en la inversión pública y el gasto social. Varios estudios⁸⁷ efectuados al respecto mencionan que el gasto social disminuyó de 12.1% del PIB a principios de los ochenta a 5.2% en 1995, es decir, una caída de más del 50%, situación poco propicia para lograr resultados positivos en el combate a la pobreza, obtener efectos redistributivos de la inversión social y dotar de recursos indispensables, a fin de elevar la calidad de vida de la población ecuatoriana.

En efecto, mientras en 1996 el monto de recursos destinados a la inversión social por parte del gobierno central alcanzó los 970 millones de dólares, para el año 2000 ese monto se redujo a

⁸⁶ http://white.oit.org.pe/ipec/documentos/politicas_sociales_ecuador.pdf

⁸⁷ Los análisis realizados por CORDES en su serie Proyecto de Gobernabilidad: Problemas fiscales y gobernabilidad, 1998.

605 millones. Esa misma inversión respecto al gasto total del Presupuesto General del Estado representó en 1996 cerca del 20% - excluyendo 25% del gasto de amortización de la deuda- y para el 2000 bajó al 15%, de tal manera que si en 1996 el gobierno realizaba una inversión anual per cápita de US\$ 83 dólares para el 2000 había alcanzado los US\$ 48 dólares⁸⁸

La crisis de estos años tuvo repercusiones en distintos ámbitos tales como el político, económico y social, siendo evidente la ausencia de nuevas políticas nacionales para hacer frente a la pobreza. La falta de recursos públicos y privados, la limitada cobertura de ciertas poblaciones y el decremento de los beneficios por persona, confirmaron que el impacto de la inversión social había sido muy reducido, ya que en 1999 el gasto presupuestado para los programas de protección social apenas significó el 1,7% del PIB y el 5,8% del gasto público.

Si se analiza la inversión efectuada en ciertas áreas específicas, se tiene que la educación, pilar del desarrollo humano de la sociedad, sufrió una importante reducción al pasar de US\$52 por habitante en 1996 a US\$27 en 1999. El sector de la salud fue igualmente afectado con disminuciones considerables en la asignación de recursos al bajar de US\$17 por habitante en los años 1995-1996 a US\$8 en 1999. Otro tipo de inversiones como programas de protección y asistencia social y de transferencia directa de recursos a la población, incrementaron las asignaciones, pero este aumento obedeció a criterios de focalización y emergencia desplegados años atrás luego del impacto del proceso de dolarización⁸⁹. No obstante, para el 2001 el monto de inversión social representaba el 20,4% del gasto total en el presupuesto general del Estado y el 5,6% del PIB.

Desde una perspectiva más general, la evaluación que se hizo a los programa de protección social arroja un panorama desalentador, pues se establece que no han alcanzado adecuadamente a la población que se pretendía proteger de la crisis.

En ese contexto, la mayoría de programas recientes se caracterizan por una sub-cobertura notable de la población objetivo, excepto los programas de Colación Escolar, el FISE y el Bono Solidario que lograron cubrir a una importante población vulnerable. Los demás programas registran coberturas por debajo del 20%, como en el caso de los programas de reforma educativa, y menos del 10% en el caso de los programas de nutrición y cuidado

⁸⁸ (UNICEF: 2001).

⁸⁹ Este incremento puede ser entendido por la crisis económica que aumentó los niveles de pobreza e indigencia, donde la posibilidad de reducir esta problemática era la concentración de los recursos estatales en programas de protección social focalizados.

infantil. También la cobertura del programa universal de inmunizaciones fue deficiente para los niños menores de un año.⁹⁰

4.1 Financiamiento de la inversión social

El financiamiento de la inversión social en el país ha estado caracterizado por la presencia de varios problemas y contingencias políticas, institucionales y técnicas que en lugar de aclarar el panorama de la obtención racional de recursos, lo han oscurecido. En primer lugar, existe una ambigüedad conceptual y falta de consenso para definir la noción de “inversión social” y “gasto social” por parte de las entidades encargadas de llevar adelante las políticas sociales y económicas.

En segundo lugar, no se ha esclarecido la participación de ingresos locales de los municipios y consejos provinciales en el financiamiento del gasto social, ya que por lo general la asignación y entrega de recursos a las áreas sociales se realiza bajo un esquema sustentado en la oferta y no en la demanda y necesidades reales de la población vulnerable; además, el aparato burocrático del Estado no ha podido hasta la fecha, diseñar un sistema nacional de monitoreo y evaluación de los programas y proyectos ejecutados por las ONGs que manejan fondos de distinta índole, convirtiendo este espacio público en un terreno desprovisto de mecanismos de rendición de cuentas y planificación controlada.

En tercer lugar, el manejo presupuestario y la definición de prioridades las realiza muchas veces el Ministerio de Economía con poca inclusión de los Ministerios del Frente Social, convirtiendo el procedimiento en un acto decisonal centralizado que limita la participación de los gobiernos locales y de la sociedad civil, carente de mecanismos de exigibilidad de derechos para los usuarios y altamente susceptible a las presiones políticas de grupos corporativos internos y externos al sector⁹¹.

4.2 La inversión social: sectores y programas

Si bien ha existido en estos años una preocupación por dar respuestas a las demandas emanadas principalmente desde el sector salud y educativo, el incremento de la inversión

⁹⁰ Id.

⁹¹ Id

pública para el sector social no se encuentra en función de ampliar los servicios o las oportunidades de la población bajo un criterio de vigencia de los derechos ciudadanos, sino que más bien se han tomado medidas para contrarrestar el incremento de la pobreza originada por los desaciertos en la conducción económica y política por parte de los gobiernos.

En el siguiente cuadro se ejemplifica con mayor claridad la distribución del Presupuesto Social 2001-2002.

CUADRO 9
DISTRIBUCIÓN PRESUPUESTO SOCIAL 2001-2002
(millones de dólares)

Sector	Asignación inicial 2001	% Incidencia Sector/PGE	Asignación Inicial 2002	% Incidencia Sector/PGE
Educación	456	9,25	601	10,69
Bienestar	330	6,69	332	5,89
Salud	152	3,08	311	5,54
Vivienda	51	1,05	177	3,14
Trabajo	5	0,10	7	0,12
Total Sector Social	994	20,16	1,428	25,38
PGE	4,932		5,627	

Fuente: Secretaría Técnica del Frente Social, 2002.

Autora: Andrea Suntaxi

En el sector bienestar social los montos asignados se distribuyeron sobre todo en los programas: comedores comunitarios, alimentación escolar, Programa Nuestros Niños, Beca escolar, Bono solidario y Crédito productivo. En el sector de educación los montos asignados se distribuyeron principalmente en los programas: Redes Amigas, Mochila Escolar, Escuela unidocente y Mejoramiento de la Calidad de Educación Intercultural Bilingüe (MECEIB)⁹².

En el sector salud los montos asignados se distribuyeron en los siguientes programas: Unidades Móviles de Salud, Control y Vigilancia Epidemiológica Tuberculosis, Malaria y dengue. En el sector vivienda los montos fueron invertidos sobre todo en agua potable y saneamiento. Asumiendo que el Presupuesto General del Estado (PGE) para el año 2002

⁹² Id

alcanzaría los US\$ 6.500 millones de dólares, el Consejo de Ministros del Frente Social propuso al Ministerio de Economía y Finanzas que el Presupuesto Social fuese el 26% del PGE, equivalente a US\$1.690 millones dólares. El 18 de julio del 2001, el Coordinador del Frente Social entregó oficialmente al Ministerio de Economía y Finanzas las Proformas 2002 de los cinco Sectores sociales por un monto de US\$1.838 millones. El Ministerio de Economía y Finanzas analizó las proformas institucionales y sectoriales y propuso al Congreso Nacional un Presupuesto Social de US\$1.303 millones de dólares, incluido el Bono solidario por US\$108 millones. Después de varias negociaciones, el Congreso Nacional aprobó el presupuesto general del Estado por US\$5.627 millones, de los cuales US\$1.428 millones fueron destinados al Sector Social, lo que equivale al 25,38%⁹³.

La inversión pública en el sector educación y salud se reduce entre 1995 y 1999, en contraposición del rubro otros que presenta un incremento desde el año 1998. En ese contexto, al concluir la década, el gobierno central invirtió en la provisión de servicios sociales básicos, un quinto menos de lo considerado antes del inicio de la crisis económica y priorizó el pago de la deuda externa, aspecto que afectó la equidad, cobertura y la calidad de los servicios⁹⁴. Paradójicamente, la inversión en educación, uno de los pilares del desarrollo humano de la sociedad, es la que en estos años ha sufrido mayor reducción al pasar de US\$ 52 dólares por habitante en 1996 a US\$ 27 dólares en 1999. El sector de la salud igualmente sufrió reducciones considerables en la asignación de recursos al bajar de US\$ 17 dólares por habitante entre 1995 y 1996 a US\$ 8 en 1999. En el caso de los programas de protección y asistencia social y de transferencia directa de recursos a la población incrementaron las asignaciones, pero esta elevación obedece a criterios de focalización y emergencia desplegados años atrás luego del impacto del proceso de dolarización⁹⁵. No obstante, para el 2001 el monto de inversión social representa el 20.4% del gasto total en el presupuesto general del Estado y significa el 5.6% del PIB⁹⁶.

⁹³ Id

⁹⁴ Los programas de inversión social han estado sujetos a las lógicas del manejo macroeconómico gubernamental y a las presiones internacionales para el pago de la deuda externa. Por ejemplo, para 1997 la deuda como porcentaje del PIB representó el 64%; En diciembre de 1999, el saldo de la deuda externa pública representó el 101% de la producción nacional (PNB) y en el 2000 la deuda ascendió a aproximadamente US\$ 16.000 millones, de los cuales US\$ 13.500 correspondían al sector público y US\$ 2.500 al sector privado. El aumento constante de la deuda implica que el país tiene que hacer mayores esfuerzos para pagarla en relación con el tamaño de su economía. (INNFA, MBS: 2001).

⁹⁵ Este incremento puede ser entendido por la crisis económica que aumentó los niveles de pobreza e indigencia, donde la posibilidad de reducir esta problemática era la concentración de los recursos estatales en programas de protección social focalizados.

⁹⁶ Del monto destinado al gasto social en el 2001 (US\$ 1.005 millones de dólares), el 44% se destinará al sector educación, 34% al sector bienestar social, 15% al sector salud, 6% a vivienda y 1% a trabajo (UNICEF 2001) doc. 7, pág. 9)

De acuerdo con el estudio elaborado en el 2000 por FLACSO Ecuador y UNICEF⁹⁷, los servicios sociales públicos tenían serios problemas para atender a la población más pobre, evidenciando la poca capacidad redistributiva del gasto social realizado por el sector público, especialmente en educación y salud, lo cual demostraba que no se habían registrado progresos significativos hacia una mayor equidad en la asignación de los recursos públicos en el sector social. Es más, en el contexto de la pugna redistributiva propia del agravamiento de la crisis, existieron indicios de que la asignación regresiva del gasto se había agudizado. Por ejemplo, en 1999, de la totalidad del gasto social con peso presupuestario (por el monto de recursos que destinan), tan solo el Bono solidario y la educación primaria se orientaron definitivamente a los más pobres. Los otros rubros del gasto social, incluyendo los subsidios al gas y a la electricidad (que pueden ser considerados gasto social por su incidencia directa en las condiciones de vida) beneficiaron significativamente a los estratos de más altos ingresos. El caso del gasto en salud es ilustrativo: el 37% fue al quintil de ingresos más alto, frente al 1% que fue a los más pobres⁹⁸

Sobre la base de la información obtenida se puede observar que los limitados recursos disponibles para el gasto público en educación y salud son ineficientes, puesto que no se los había destinado a los servicios sociales de alto impacto y bajos costos como la educación básica, la atención primaria de salud, la nutrición, agua potable y saneamiento. En 1998, mientras en educación básica que beneficia a la población pobre, se gastó US\$ 155 dólares por alumno/año, en educación superior el monto asciende a US\$ 560 por estudiante (3.6 veces más por alumno). En el rubro salud, la atención primaria, que más beneficia a los pobres, recibió US\$ 8 dólares por usuario/año, mientras que en atención hospitalaria se gastaron US\$ 12 dólares por persona pobre, lo que representa un 50% adicional⁹⁹.

La relación costo-efectividad respecto a la educación ofrecida a un niño de nivel básico era muy dispar entre las provincias del país, pues con el costo de educar a un alumno en Galápagos (US\$ 1.617 dólares) se podía educar a quince niños y niñas en Guayas (US\$ 110 dólares cada uno) y a once niños y niñas en Manabí (US\$ 140 dólares cada uno). En Pastaza, educar a un menor cuesta US\$ 471 dólares, monto que alcanzaba para educar a 4.3 niños y

⁹⁷ El nuevo modelo monetario y el sector social: Balance inicial (Doc. Investigación, Quito, abril, 2000).

⁹⁸ Id

⁹⁹ Para el mismo año se tienen cifras expresadas en sucres. De ahí que apenas 9 de cada 100 sucres del Presupuesto General del Estado se canalizaron a servicios sociales básicos y de cada 100 sucres invertidos al interior del área social, sólo 55 se los destinó a estos servicios. En salud, 37 de cada 100 sucres gastados se invirtieron en servicios básicos. Este mismo tipo de inversión en educación fue del 59 de cada 100 sucres. (FLACSO-UNICEF, 2000).

niñas en Guayas o a 3.4 en Manabí. La inequidad en la educación básica entre las provincias del país también era muy fuerte, ya que mientras a Guayas, Sucumbíos, Los Ríos, Pichincha, Manabí y El Oro se les entregó un monto para educar a un alumno ubicado por debajo del promedio nacional de US\$ 155 dólares, a provincias como Galápagos, Pastaza y Morona se les asignó un monto muy elevado que fue hasta los 1.600 dólares y que eran las provincias de más alto gasto por alumno ¹⁰⁰Extrañamente y sobre la base del mismo estudio efectuado, las provincias que tenían el mayor costo por alumno poseían las tasas más altas de repitencia y deserción del país.

En el mismo plano interpretativo de costo efectividad se sitúa el sector salud, pues con el costo que tenía una consulta médica en Morona (US\$ 17 dólares) se podían realizar 17 consultas de atención primaria en Sucumbíos a un dólar cada una, o 2.4 atenciones en Cañar a US\$ 7 dólares cada una.

Desde una perspectiva más general, la evaluación realizada a los programas de protección social presenta un panorama desalentador debido a que no se ha cubierto adecuadamente a la población que se pretendía proteger de la crisis de estos años¹⁰¹. Lo mismo sucede con la mayoría de programas que se caracterizaron por una notable sub cobertura de la población objetivo, caso contrario sucedió con los programas de colación escolar, el Fondo Social de Emergencia de Ecuador - FISE y el Bono solidario, que lograron cubrir a una buena parte de la población objetivo. Los demás programas tenían coberturas por debajo del 20% de la población objetivo como en el caso de los programas de reforma educativa, y menos del 10% en el caso de los programas de nutrición y cuidado infantil. Por otro lado, la cobertura del programa universal de inmunizaciones fue deficiente para los niños menores de un año¹⁰²

4.3 Contextos y limitaciones de la inversión social

Para el Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador - SIISE, la inversión social pública comprende tanto los gastos destinados a incrementar, mantener o mejorar las existencias de capital físico de dominio público destinado a la prestación de servicios sociales (por ejemplo, hospitales, escuelas y vivienda), como el gasto destinado a incrementar,

¹⁰⁰ (Flasco-Unicef 2000).

¹⁰¹ Por lo general los criterios para realizar un balance de las políticas y programas sociales a favor de la población, especialmente de la menos favorecida, se ubican a partir de dos indicadores principales: a) el efecto redistributivo de los componentes del gasto social en los distintos estratos de la población, y b) la evolución sectorial del gasto.

¹⁰² Rob Vos, Op. Cit. pág. 19

mantener o recuperar la capacidad de generación de beneficios de un recurso humano (por ejemplo, educación, capacitación, nutrición, etc.)¹⁰³. Sin embargo, el concepto de inversión social antes mencionado, difiere del concepto de inversión de la macroeconomía o de las Cuentas Nacionales elaboradas por el Banco Central del Ecuador que responden a la clasificación de las funciones de las administraciones públicas - CFAP de Naciones Unidas, donde la inversión social corresponde al gasto realizado por las Administraciones Públicas - APU conformadas por el gobierno central, los gobiernos locales y la seguridad social, en los sectores educación, salud, seguridad y asistencia social, vivienda y recreación de la comunidad.

Según el Ministerio de Economía y Finanzas, la inversión social corresponde al gasto realizado por el gobierno central en los sectores educación y salud en las distintas provincias del país. Se ignoran los gastos en capital no físico, esto es, en capital humano que, al igual que los gastos en capital físico, mejoran o incrementan la capacidad de producción o de prestación de servicios de la economía¹⁰⁴. Aquí se hace pertinente la pregunta que la Comisión Económica para América Latina - CEPAL formula en el Panorama Social 2000–2001 al interrogar si se dio mayor prioridad a los gastos destinados a mejorar el capital humano en la región¹⁰⁵.

Existe una alta vulnerabilidad y dependencia del gasto social a los ingresos fiscales provenientes de la exportación petrolera, que a su vez está sujeta a las dinámicas cambiantes de los mercados y precios internacionales del crudo. La política fiscal, único instrumento de manejo gubernamental en un contexto dolarizado como el ecuatoriano, también se encuentra relacionada con las fluctuaciones del ingreso neto de dólares obtenidos en sectores productivos económicos externos que pueden tener oscilaciones, depresiones y contracciones que afecten la marcha regular de la economía. De esta manera, si el ingreso neto de dólares aumenta, el gasto público aumenta y, por el contrario, si disminuye, sus niveles de gasto se reducirán, expresándose igualmente en mayor desempleo público y caída de ingresos para la población que se encuentra articulada a alguna de las áreas productivas. De hecho, ya se han presentado situaciones volátiles que han incidido en los montos asignados al gasto social, se han efectuado recortes presupuestarios que afectaron la disponibilidad efectiva de recursos y la operación regular de los servicios sociales públicos.

¹⁰³ SIISE, 2000. CD ROM Versión 2.0

¹⁰⁴ Ib

¹⁰⁵ Id

También se debe señalar que no se ha esclarecido sobre la participación de ingresos locales de los municipios y consejos provinciales en el financiamiento del gasto social, ya que por lo general la asignación y entrega de recursos a las áreas sociales se realiza bajo un esquema sustentado en la oferta, muchas veces manipulada por los partidos y sectores políticos con marcado interés, y no en las necesidades reales de la población vulnerable, de esa manera no existen incentivos hacia la eficiencia y la equidad¹⁰⁶.

En el Ecuador, durante 2000-2006, se destinó un promedio de 20 centavos de cada dólar de gasto público a la inversión social, lo cual representa cuantiosos recursos para las arcas fiscales (1.304 millones de dólares, promedio anual).¹⁰⁷ Sin embargo, en términos de bienestar e integración social, la inversión no se ha reflejado en cambios importantes en el bienestar de la población (medido a través de los indicadores sociales). De dichas inversiones, como promedio, durante el período analizado, el 32% fue ejecutado vía programas focalizados (transferencias monetarias y no monetarias), y el restante 68% se ejecuta vía asignaciones sectoriales regulares¹⁰⁸.

4.4 Principales tendencias de la política social ecuatoriana en el presente siglo

En Ecuador, durante el período 2000-2006, en contraste con la fortaleza de la discusión sobre las exigencias de la programación macro fiscal en dolarización, las políticas sociales no recibieron mayor atención, pues se asumía explícitamente que el cambio de régimen monetario traería consigo “*automáticamente*” las transformaciones esperadas en torno a la superación de la pobreza y la desigualdad social. Ante la ausencia de una agenda social, en el discurso gubernamental se asumieron entonces las metas del Milenio como objetivo principal de la política social.

De ahí que los programas gestados en los años ochenta y noventa como mecanismos compensatorios (ORI, INNFA, PANN, PAI, Maternidad Gratuita, PREAR, Vivienda, FISE, PNN, BDH etc.), con el transcurso del tiempo se han convertido en componentes permanentes de la política social ecuatoriana. Esto contradice el objetivo de integración social, tal como lo señala el último estudio sobre protección social de CEPAL, “*una focalización prolongada*

¹⁰⁶ FLACSO/UNICEF, 2000.

¹⁰⁷ Gasto Social Global en el anexo 1 del informe http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/33414/DP_LW201.pdf

¹⁰⁸ NARANJO Mariana Ecuador: análisis de la contribución de los programas sociales al logro de los objetivos del Milenio junio 2008 http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/33414/DP_LW201.pdf

*puede reforzar la dependencia de los beneficiarios y oponerse al ejercicio efectivo de la ciudadanía”.*¹⁰⁹

Como se detalla en el documento “Ecuador: Reseña de los principales programas sociales y lecciones aprendidas”¹¹⁰, los programas sociales ejecutados en el país, en lo que va del milenio, respondieron más a la lógica de legitimación social de los gobiernos de turno, antes que a un diseño y objetivos estratégicos claros; o como una respuesta al compromiso internacional asumido por el país en la Cumbre del Milenio y otras cumbres de desarrollo.

No se han introducido nuevos programas sociales en este lapso,¹¹¹ tan sólo se ha dado continuidad a programas compensatorios que venían operando desde la década anterior (y en algunos casos, desde los ochenta). A veces los programas han continuado con cambio de nombre (según el gobierno de turno), otras introduciendo ligeras innovaciones como es el caso del BDH, PANN, PAE, FODI.¹¹² Asimismo, la acción estatal continuó entregando los servicios regulares en educación y salud, bajo los esquemas sectoriales tradicionales (entrega masiva, centralizada, directa y subvencionada de servicios por sectores), combinada con proyectos específicos dirigidos a los más pobres, en los campos de la salud, educación, nutrición, saneamiento básico, vivienda, cuidado infantil y combate a la pobreza.

Consecuentemente, el primer rasgo distintivo de la acción social ecuatoriana es que en los demás países de la región se definieron nuevos estilos de política social, mientras en el país no.¹¹³

Otro rasgo característico de la acción social ecuatoriana, es que los programas de transferencias monetarias o en especie, no son el componente predominante del ejercicio de la política social. Si bien las transferencias monetarias tienen cierta relevancia presupuestaria (alrededor de 0,1% del PIB, promedio anual), tienen mayor importancia las transferencias en especies o servicios que vía programas focalizados entregan alimentos, medicamento,

¹⁰⁹ (CEPAL, 2006)

¹¹⁰ (Naranjo, 2008)

¹¹¹ La única excepción representa el Programa de Aseguramiento de Salud que empezó a operar en el año 2006 con modalidades diferentes, y únicamente en tres cantones: Quito y Cuenca (con el Programa de Aseguramiento Universal de Salud, PAS), y en Guayaquil (con el Plan de Aseguramiento Popular de Salud, PAP).

¹¹² El análisis pormenorizado sobre cada uno de estos programas se realizó en el documento “Ecuador: Reseña de los principales programas sociales y lecciones aprendidas, período 2000-2006” (Naranjo, 2008).

¹¹³ Los países de la región con o mayor o menor éxito, han ejecutado programas que trataron de conjugar: apoyo de emergencia a corto plazo, expansión de capacidades a mediano y largo plazo y facilitación de oportunidades productivas, con fines de articulación entre el horizonte inmediato y el estratégico (CEPAL, 2006); aspectos ausentes en la política social ecuatoriana del período analizado, como se verá más adelante.

servicios de salud, de educación, de atención infantil (alrededor de 1,4% del PIB, promedio anual); dichas transferencias en el caso ecuatoriano, en general no exigen ninguna contraprestación (condicionalidad).

Las intervenciones sectoriales regulares tradicionales, son la principal herramientas de política social aplicada en Ecuador (4,8% del PIB, promedio anual). Es decir, la estructura asistencial de la política social de los años 80 y 90 se mantuvo en alto grado en Ecuador durante el período 2000-2006; mientras en la mayoría de países de la región, la política social ha combinado medidas de alivio a la pobreza de corto plazo, con medidas tendientes a eliminar sus causas más estructurales.¹¹⁴

En definitiva, la política social en Ecuador se ha instrumentalizado a través de la combinación de dos estrategias de intervención:

i) Entrega de beneficios sociales universales permanentes –como los Servicios de educación, salud (acciones sectoriales); ii) Programas de asistencia social específicos, focalizada en los más pobres (transferencias monetarias, en especie y/o servicios).

4.5 Magnitud de la inversión pública social total, 2000-2006

La consecución de los objetivos de las políticas y programas sociales tiene una importante relación con la asignación de los recursos; por ello, es preciso establecer el nivel y composición de dichas asignaciones, como antecedente para la comprensión de los resultados alcanzados por las inversiones en programas.

Las inversiones sociales ejecutadas en Ecuador, durante el presente milenio, registran una expansión moderada. La participación de las inversiones sociales en el PIB pasó del 4,2% en el año 2000, al 5,1% en el año 2006; es decir, en términos reales¹¹⁵ creció a una tasa promedio anual del 1,2% durante el período. Por su parte, el gasto público total y el producto interno bruto total lo hicieron a una tasa promedio anual del orden del 0,6% y 0,7% respectivamente, lo cual evidencia la prociclicidad del gasto social (incrementos para lo social, superiores a los

¹¹⁴ Para corregir las distorsiones en el mercado laboral, en muchos países de la región se elaboraron proyectos con orientación productiva, para mejorar la distribución del ingreso, desarrollar sistemas de previsión social y seguros de desempleo, etc. Estos son temas ausentes en la política social ecuatoriana del periodo investigado.

¹¹⁵ Series deflactadas a precios del año 2000

aumentos del gasto público total,). Es decir, paulatinamente han cobrado mayor prioridad las asignaciones para lo social, recuperando parcialmente el deterioro experimentado en las décadas pasadas.¹¹⁶ Sin embargo, Ecuador aún continúa con niveles muy inferiores al de los países de la región –el gasto social de América Latina como porcentaje del PIB para el año 2005 fue de 15,9%¹¹⁷.

No obstante el incremento registrado en el gasto social ecuatoriano, en el contexto latinoamericano, éste aparece como uno de los países con mayor rezago, en términos de asignar más recursos públicos para las políticas sociales. Tomando como indicador, la prioridad macroeconómica del gasto social, Ecuador se ubica en el puesto 20, de los 21 países de la región, examinados en el Panorama Social de América Latina 2007 ; a excepción del Salvador (que ocupa la última posición en la comparación), todos los demás países de la región asignan más del 6,3% del PIB para lo social.¹¹⁸

Por su parte, en Ecuador, el gasto social per cápita en términos constantes, creció al 1% promedio anual entre 2000-2006, pasó de 52 dólares en el año 2000, a 77 dólares en el año 2006; nivel que en comparación con los países de la región, también a nivel per cápita, ubica a Ecuador penúltimo entre los países latinoamericanos.¹¹⁹ Es decir, aunque se recuperó la prioridad macroeconómica para lo social en el país, los esfuerzos por destinar más recursos a las políticas sociales son insuficientes para establecer un sistema de protección social eficaz.

Las inversiones sociales se concentraron principalmente en los sectores de educación y salud, en promedio en el período, el 54% del gasto social fue para educación y el 23% fue a salud; en tercer lugar están las inversiones en bienestar social (10% del total); el resto, va a vivienda, saneamiento y otros.

Aquí otro rasgo característico de la política social ecuatoriana frente a los demás países latinoamericanos; mientras la mayoría de los países de la región están incrementando

¹¹⁶ La tendencia creciente continúa, ya que, para el 2007 el gasto social codificado a octubre asciende a 7,4% del PIB

¹¹⁷ (CEPAL, 2007)

¹¹⁸ Destacan por la mayor importancia que asignan al gasto social: Cuba y Brasil (con 28,7% y 22% del PIB respectivamente); luego están países como Argentina, Bolivia, Uruguay y Costa Rica, que se ubican en niveles superiores al promedio latinoamericano (16% del PIB); posteriormente están el grupo de países como: Colombia, Chile, Venezuela, Honduras, Nicaragua y México, con niveles de gasto que fluctúan entre 13% y 10% del PIB. Luego se ubican: Jamaica, Trinidad Tobago, Perú, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Guatemala, con niveles de gasto entre 9,9% y 6,4% del PIB; por último están Ecuador y El Salvador, con un nivel del 6,3% y 5,6% del PIB respectivamente (CEPAL, 2007).

¹¹⁹ Para el año 2004-2005, según el análisis de la CEPAL, para Ecuador reporta 96 dólares (valores en dólares del 2000). Véase página 2, del capítulo II, del Panorama Social de América Latina 2007 (CEPAL, 2007).

fuertemente sus inversiones en seguridad y asistencia social (alrededor del 6% del PIB anual), como reflejo de la creciente preocupación por la pobreza y por la protección de los adultos mayores¹²⁰; en Ecuador, durante el período 2000-2006, el promedio anual invertido en bienestar social –modalidad de gasto “*pro-pobre*”, equivale al 0,3% del PIB.

En Ecuador, los esfuerzos para incrementar las inversiones sociales entre los años 2000 y 2006, se concentraron principalmente en los sectores de bienestar social y salud, el incremento en el esfuerzo realizado equivale: en el primer caso a 0,4 puntos porcentuales del PIB (inversiones en el BDH básicamente), y en el segundo caso a 0,3 puntos porcentuales del PIB; el gasto en educación prácticamente se mantuvo estable en 2,6% del PIB entre el año 2000 y 2006. Los niveles de esfuerzo anotados, reflejan la ausencia de estrategias reales de reorientación de la política social y el mantenimiento de la política asistencialista de los años ochenta y noventa.

Hay inconsistencia ínter temporal del gasto social en Ecuador, ésta se incrementa cuando la economía crece y desciende cuando ésta lo hace; es decir, su comportamiento es pro cíclico en lugar de ser anticíclico.¹²¹

Al examinar la volatilidad del gasto público a partir de las elasticidades calculadas mediante un ejercicio econométrico¹²², encontramos un alto grado de prociclicidad del gasto social (2,95) en el período 2000-2007, particularmente del gasto en bienestar social y salud. La elasticidad más baja observada corresponde a vivienda, saneamiento y otros (0,90).

Al comparar las elasticidades del gasto social y del gasto público total del gobierno central, se evidencia que el gasto social ha sido más pro cíclico que el gasto público total; lo cual significa que el gasto social se ha incrementado mucho más que el gasto público total en años de expansión y ha disminuido mucho más en años de recesión.¹²³ Esto es lo que ha ocurrido prácticamente en todos los países de la región¹²⁴.

¹²⁰ En virtud del envejecimiento poblacional, especialmente en países como Chile, Argentina, Uruguay, etc. (CEPAL, 2007)

¹²¹ Los datos del año 2007, no corresponden a gasto ejecutado, si no a gasto programado; como lo son los datos para el resto de la serie, por ello no adelantamos conclusiones al respecto (aparentemente hay señales de un posible comportamiento anticíclico en 2007).

¹²² Aplicando la metodología de CEPAL, 2006 para efectos comparativos, las estimaciones se efectuaron utilizando la siguiente ecuación: $\text{Log } G_i = \alpha \text{ Log } G_{i-1} + \beta \text{ Log } \text{PIB}_i + \gamma$, donde G corresponde al gasto social (o total, o en programas específicos), y el PIB en el mismo período i, ambas variables medidas en términos constantes. Se muestran las elasticidades a largo plazo $\beta / (1 - \alpha)$.

¹²³ En la relación, un valor superior a uno, significa que el gasto social ha sido más pro cíclico que el gasto público total.

¹²⁴ (CEPAL, 2006)

CUADRO 10
ELASTICIDAD DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL Y TOTAL CON RESPECTO AL
PIB, 2000-2007

Sector	Elasticidad del gasto social	Elasticidad del gasto total	Relación	Elasticidad gasto en programas
Educación	1,43			3,39
Salud	2,24			3,70
Bienestar, Saneamiento y otros	4,04			-4,49
	0,90			3,16
Total G. Social	2,95	1,04	2,83	-0,87
América Latina	1,87	1,50	1,38	

Fuente: Informe CEPAL 2008

Autora: Andrea Suintaxi

Este resultado se explica en parte por la aplicación de la Ley de Responsabilidad Fiscal (formulada en 2002), que permitió moderar la dinámica de crecimiento de la deuda pública (se produjeron importantes reducciones de la deuda pública con recursos del ex FEIREP),¹²⁵ otorgando un mayor grado de libertad a las autoridades fiscales, para atender las demandas sociales; adicionalmente, el FEIREP contemplaba un 10% de los recursos del Fondo, para inversiones sociales que efectivamente se ejecutaron en el 2004 y 2005 con dichos recursos.¹²⁶

Lo anterior tiene que ver con la regla macro fiscal de la Ley de Responsabilidad Fiscal, la cual limita el aumento del gasto público, por arriba del 3,5% al año, en términos reales; restricción que impuso una trayectoria descendente del gasto social expresado como fracción del PIB, toda vez que el crecimiento real de la economía en este período, fue superior al 3,5% establecido en la Ley.

¹²⁵ El 70% de los recursos ingresados al fondo de estabilización petrolero (FEIREP), se destinaron a la recompra de deuda y a la cancelación de pasivos con el Instituto de Seguridad Social, IESS.

¹²⁶ En julio del 2005 se reformó la LOREYTF, cambiando el destino de los recursos del fondo de estabilización petrolera, transformando el FEIREP en la CEREPS, que destina el 35% para programas sociales (educación, salud, saneamiento y remediación ambiental). En la medida que dichos recursos financian fundamentalmente los programas regulares de dichos sectores (salud y saneamiento principalmente), no significó un incremento sustantivo de recursos para lo social; por el contrario, se introdujo mayor vulnerabilidad al gasto social, al financiar programas regulares con fuentes extraordinarias (CEREPS, que se alimenta con recursos extraordinarios del excedente petrolero).

4.6 Magnitud de la inversión pública social por programas específicos

Para dar una idea del peso que las inversiones en programas de transferencias monetarias y no monetarias tuvieron frente al total de inversiones sociales del período 2000-2006, en el gráfico 3 se ilustra al respecto.

Las inversiones en programas específicos focalizados, asistencia social, en el período 2000-2006, representaron alrededor de la tercera parte del gasto social total; las transferencias monetarias y no monetarias (en especie y servicios) son por lo tanto un componente importante del ejercicio de la política social ecuatoriana.

Los sectores de educación y salud se distinguen por la baja proporción de inversiones vía programas específicos. Al contrario, los presupuestos de los sectores de bienestar social y saneamiento básico, vivienda, se ejecutan casi en su totalidad vía programas de transferencias monetarias (BDH y Bonos de la Vivienda) y no monetarias (en especie y servicios).

En suma, la importancia relativa de las inversiones sociales, vía programas focalizados, tiende a disminuir dentro del total del gasto social; éstas pasaron de una participación del 41% en el 2000, al 28% en 2005 (se recuperó ligeramente en 2006 –31,6%–, sin alcanzar los niveles de principios de siglo). En términos del PIB el comportamiento es similar. Por su parte, el gasto social total per cápita mejoró, como resultado de la combinación de dos factores: i) el incremento en el gasto social total (derivado especialmente de los incrementos en remuneraciones a docentes y médicos), y, ii) el decrecimiento de la tasa de natalidad, con el relativo descenso en las tasas de crecimiento de la población.¹²⁷

En suma, del análisis del presente capítulo se concluye que los servicios tradicionales de tipo universal, son el principal componente de la política social ecuatoriana (68% del gasto social total); en este total, tienen particular preponderancia las inversiones en educación y salud.

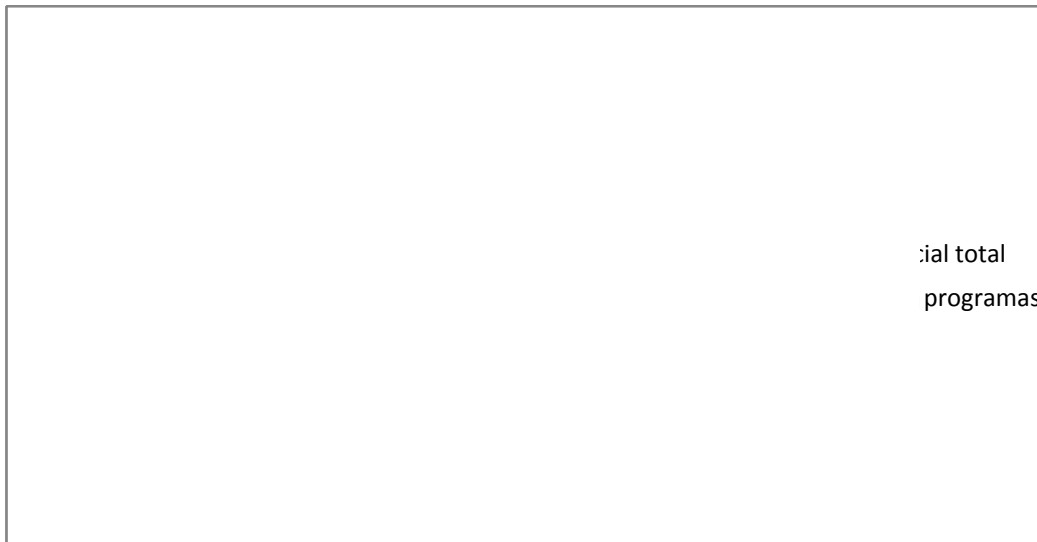
¹²⁷ Los cambios en la composición por edad de la población están disminuyendo las presiones a los sistemas de salud y educación infantil, lo cual juega a favor del cumplimiento de los objetivos del Milenio.

CUADRO 11**INVERSIONES SOCIALES TOTALES E INVERSIONES EN LOS PRINCIPALES PROGRAMAS SOCIALES RELACIONADOS CON LOS ODM****(en millones de dólares corriente, Gastos devengado)**

Inversiones Públicas	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Total de inversiones sociales globales	644,4	954,5	1159,5	1231,5	1403,3	1747,7	1989
Total de inversiones en programas específicos	258,3	312,3	363,8	377,8	443,9	497,3	629,5
Total de inversiones sociales (en porcentaje del PIB)	4,2	5,2	5	4,5	4,6	5	5,1
Total inversiones de programas (en porcentajes del PIB)	1,6	1,4	1,4	1,3	1,3	1,3	1,5
Inversiones sociales/inversiones programas (en porcentaje)	40,9	32,7	31,4	30,7	31,6	28,5	31,7
Gasto social total per cápita	52,4	76,5	91,6	95,6	107,7	132,2	147,4

Fuente: Estadísticas oficiales del Ministerio de Economía y Finanzas y Banco Central del Ecuador**Autora:** Andrea Suntaxi

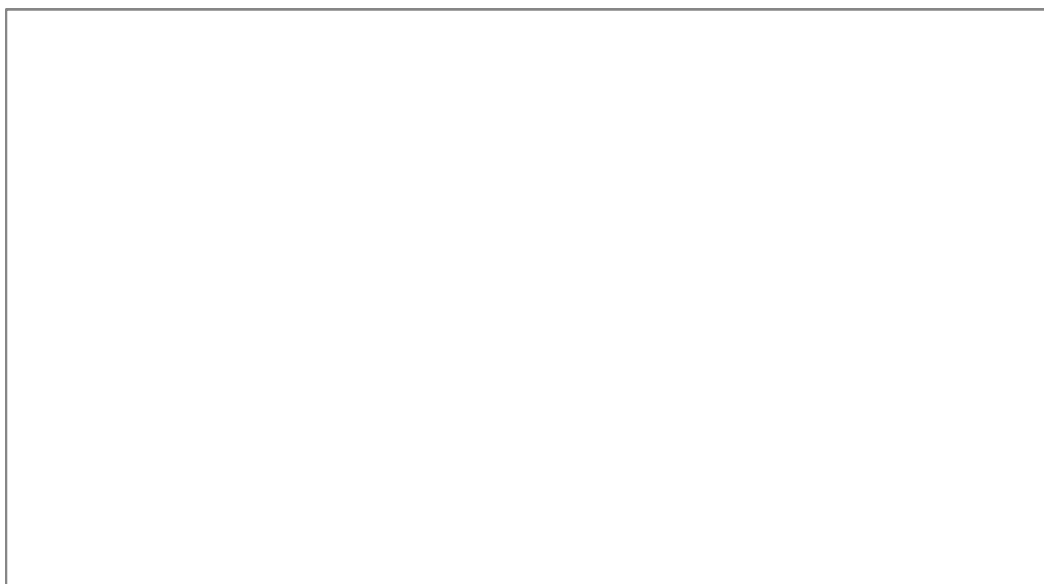
GRÁFICO 3
EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL TOTAL Y POR PROGRAMAS, 2000-2006
(En porcentaje del PIB)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas y Subsecretaría de Tesorería de la Nación

Autora: Andrea Suntaxi

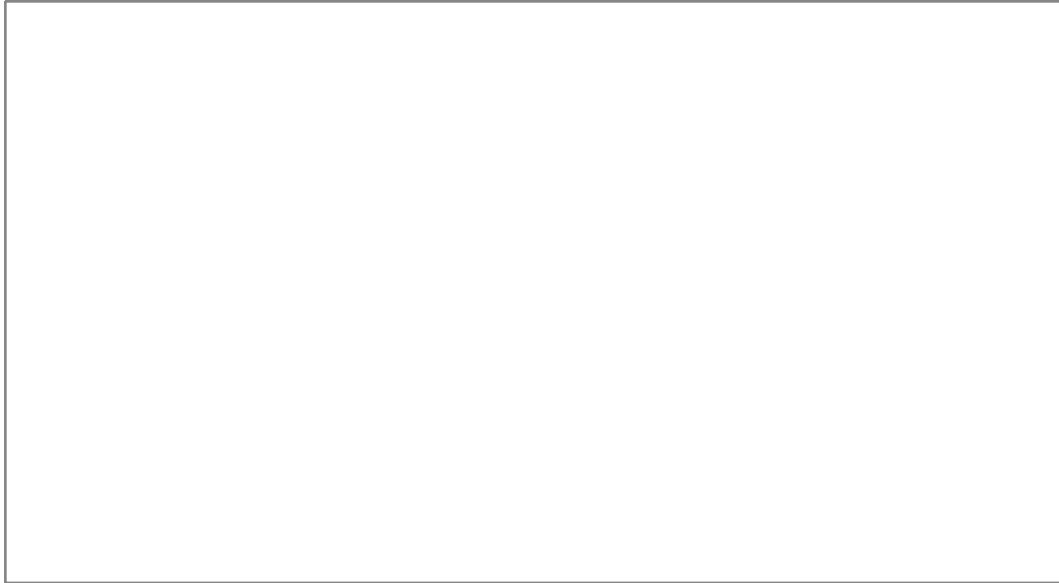
GRÁFICO 4
EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL TOTAL Y POR PROGRAMAS, 2000-2006
(En porcentaje del PIB)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas y Subsecretaría de Tesorería de la Nación

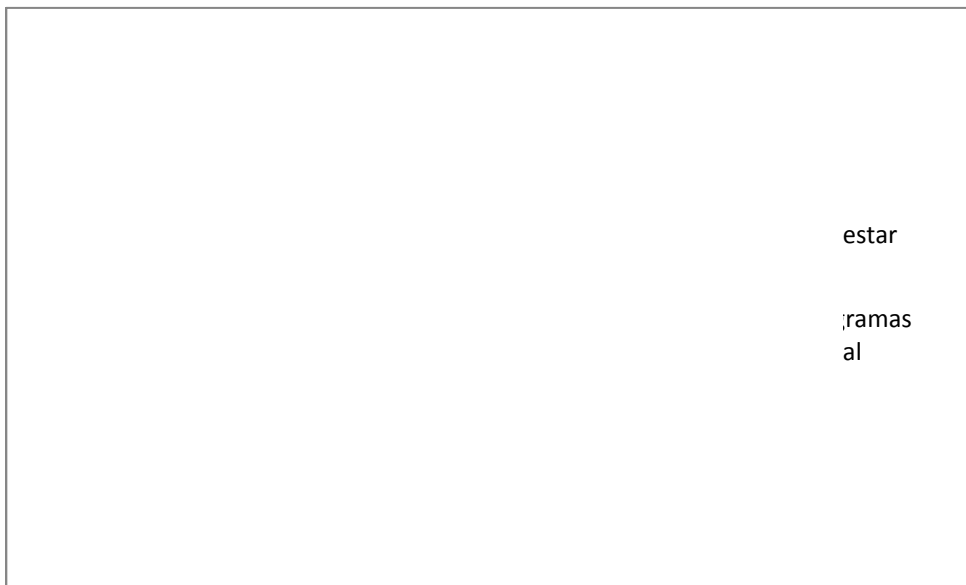
Autora: Andrea Suntaxi

GRÁFICO 5
EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL TOTAL Y PROGRAMA, 2000-2006
(En porcentaje del PIB)



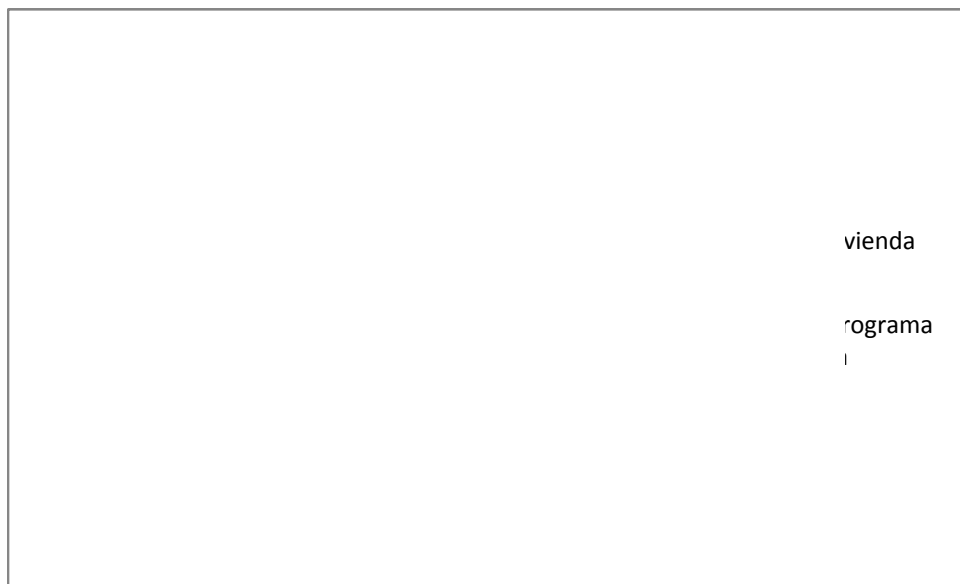
Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas y Subsecretaría de Tesorería de la Nación
Autora: Andrea Suntaxi

GRÁFICO 6
EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL TOTAL Y POR PROGRAMAS, 2000-2006
(En porcentaje del PIB)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y Subsecretaría de Tesorería de la Nación
Autora: Andrea Suntaxi

GRÁFICO 7
EVALUACIÓN DEL GASTO TOTAL Y POR PROGRAMA, 2000-2006
(En porcentaje del PIB)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y Subsecretaría de Tesorería de la Nación
Autora: Andrea Suntaxi

Durante el período 2000-2006, el gasto social ha registrado un crecimiento modesto y tampoco se han introducido reformas sustantivas a los sistemas de entrega de dichos servicios, para aumentar su efectividad y reorientar la política social ecuatoriana en el presente siglo.

Por su parte, las inversiones vía programas focalizados (32% del gasto social total), han operado mayormente en todos los sectores tradicionales (educación, salud, bienestar social, saneamiento, vivienda y otros), complementando los servicios de tipo universal; y en menor medida, en programas de lucha contra la pobreza que utilizan mecanismos de transferencias monetarias (BDH y bonos de la vivienda).

4.7 El actual gobierno y su desarrollo en el área de inversión

En general, el gasto social ecuatoriano es bastante progresivo; su nivel y composición lo tipifica como un país que asigna baja prioridad fiscal y macroeconómica a la política social.

La aplicación de una política económica anti cíclica, la reducción del peso de la deuda externa, el incremento de la inversión pública y la orientación de recursos a la atención social, son algunos de los aspectos identificados como positivos en los tres años de gestión del Gobierno del Presidente Rafael Correa. Sin embargo, según analistas, hace falta la implementación de un sistema de ahorro que permita un crecimiento económico sostenido y la aplicación de políticas para el pequeño y mediano productor. “El Gobierno aplicó un cambio de modelo económico en el cual lo que se busca es recuperar el papel del Estado. Que sea más activo en la economía”, explicó el analista económico Alberto Acosta Burneo, quien, aunque resaltó la oportuna colocación de recursos en obra pública, consideró que es necesario mantener un fondo que permita desarrollar una inversión sostenida en el tiempo.

De acuerdo con cifras del Ministerio de Finanzas, en los tres años de gestión, el gobierno ha invertido \$2.938 millones en la construcción de 6.555 kilómetros de carreteras, mantenimiento de 113 proyectos viales (en ejecución), edificación de 57 puentes, y en obras aeroportuarias.

Acosta Burneo explicó que este nivel de inversión ha permitido mantener un alto crecimiento en 2008 (6,5%). Aclaró, no obstante, que por la dependencia del precio del petróleo la reducción de éste en el mercado internacional impactó fuertemente al flujo de recursos.

Es por eso que, aunque en 2009 se continuó con la inversión pública, la inyección de recursos fue menor.

La catedrática de la Universidad Católica del Ecuador, Patricia de la Torre, también destacó a la inversión como uno de los puntos positivos de la administración del presidente Correa. Dijo que la inyección de recursos en el área de salud, educación, infraestructura vial, la reactivación de la economía a nivel micro, sobre todo en el sector rural, son las acciones más visibles del Gobierno.

Con ella coincide Carlos Larrea, docente de la Universidad Andina Simón Bolívar. En su opinión, orientar el gasto a proyectos sociales ha permitido reducir el impacto de los efectos de la crisis internacional.

Según Finanzas, en educación el Gobierno invirtió \$ 3.732 millones; en salud, \$ 1.755 millones; en bienestar social, \$1.837; en vivienda 460 millones; en bono de desarrollo humano, \$ 1.364 millones; y en crédito para desarrollo productivo, \$4.936 millones (Nathalie Cely, Ministra Coordinadora de la Producción, Empleo y Competitividad).

Pero pese a esos niveles de inversión, el experto señala que aún hace falta la aplicación de políticas que apunten a los pequeños empresarios y productores.

La política económica del gobierno, sin embargo, también tiene detractores. El presidente de la Cámara de Comercio de Quito, Blasco Peñaherrera, dijo que se trata de una política “clientelar”, que no ha permitido generar fuentes de trabajo y seguridad jurídica para atraer la inversión.

La ministra coordinadora de la producción, Nathalie Cely, sin embargo, aseguró que las salvaguardas arancelarias permitieron mejorar la balanza comercial del Ecuador y reactivar la industria nacional. Uno de los logros más importantes del Gobierno de Rafael Correa, es la reducción del peso de la deuda externa que se logró a través de la recompra de los denominados bonos global 2012 y 2030. La renegociación de la deuda comprendió una exitosa estrategia de recompra de los bonos, retirando del mercado el 91% de esta deuda con un ahorro de \$7.505 millones hasta el 2030.

De igual manera la reciente culminación del proceso italiano de recompra de deuda, con el cual se logró deducir el 20% del saldo de bonos que quedaba, lo que significaría una reducción de casi \$55 millones más de deuda correspondiente a los bonos 2012 y 2030.

Lo trascendental de este tema es reconocido por el analista económico Patricio Ruiz, quien considera que el tema de la deuda siempre ha sido tratado con madurez por parte de la actual administración.

Según expertos, la reducción del monto de la deuda pública, a través de la recompra en junio del año 2009 de los mencionados bonos global 2012 y 2010, supuso para Ecuador dejar de pagar alrededor de \$7.500 millones, en los próximos 20 años. Sin embargo, esta cifra disminuyó significativamente en noviembre de 2009 en que el saldo final de la deuda alcanzó la cifra de \$7.535 millones.

En ese contexto, la propuesta del gobierno ecuatoriano por los bonos Global, que en 2008 ascendían a un monto aproximado de de \$ 3.210 millones, fue acogida por los acreedores privados y el Gobierno invirtió aproximadamente \$900 millones para retirar la mayor parte de los papeles de deuda. “Si no se hubiese realizado este proceso, al final del período, el Ecuador hubiese tenido que pagar unos \$ 8.185 millones, es decir 2.5 veces su valor”, se afirma.

Para el analista, otro aspecto importante de destacar es que el porcentaje de la deuda pública total en relación al Producto Interno Bruto (PIB) se disminuyó substancialmente en este gobierno.

Antes el porcentaje de la deuda con respecto al PIB era del 45,7% del PIB, a noviembre de 2009 se situaba en 14,7%, la cifra más baja en los últimos 30 años.

“Este es un hecho de gran importancia para el país para cualquier gobierno porque le permite aliviar substancialmente el servicio de la deuda en los próximos años”, dice Ruiz quien destaca el hecho de que los recursos que antes se destinaban al pago de deuda ahora se destinen a inversión en infraestructura y en al área social.

Y es que el retiro del 91% de la deuda comercial, con la que el país dejará de pagar \$7.505 millones en el período 2008-2030, gracias a la subasta de los bonos Global 2012 y 2030 que se realizó el pasado 3 de junio, en un proceso de Subasta Holandesa Modificada, fue una demostración de que sí hay alternativas para imponer la justicia en temas que tradicionalmente han sido complicados.

La primera subasta de este tipo que el Ecuador realizó, cerró con un valor de \$0,35 por cada dólar de esos bonos, y se basó en criterios de justicia económica, disponibilidad y sostenibilidad fiscal, con lo cual se buscó extinguir la deuda y los riesgos para el país.

En ese mismo sentido se encuentra también la reciente culminación del ‘proceso italiano’ de recompra de deuda, con el cual “se logró deducir el 20% del saldo de bonos que quedaba”; esto significaría una reducción de casi \$55 millones más de deuda correspondiente a los bonos 2012 y 2030. GMC¹²⁸

¹²⁸ <http://andes.info.ec/tema-del-dia/analistas-resaltan-politica-economica-del-gobierno-ecuatoriano-3279.html>

CAPÍTULO V

INTEGRACION SOCIAL Y TERRITORIAL

Para el Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno Nacional, el desarrollo es un proceso de ampliación de capacidades y libertades humanas. Los procesos de exclusión en el Ecuador tienen raíces históricas y culturales. También responden a un modelo de desarrollo basado en la concentración del ingreso y la riqueza, dentro del fomento de una estructura de poder patrimonial, en donde lo público ha sido utilizado como el principal instrumento para potenciar la acumulación privada.

Las principales desigualdades presentes en el Ecuador tienen que ver con la distribución del ingreso y con procesos de discriminación por género, condición étnica, opción sexual, edad, área de residencia y discapacidad

La igualdad implicaría, al menos, una equitativa distribución de la riqueza, educación y salud para todas y todos, equidad de género, cerrar las brechas salariales de mujeres, jóvenes, afrodescendientes e indígenas respecto de los hombres adultos, el respeto a los diferentes pueblos y nacionalidades que habitan en el Ecuador, la erradicación de todas las formas de discriminación y el fortalecimiento del sistema de protección social.

El Estado tiene la obligación de asegurar el bienestar de los seres humanos, a través de políticas públicas que permitan la ampliación de capacidades y garanticen el ejercicio pleno de derechos. Para ello, se plantea la articulación entre políticas de protección social, de generación de capacidades y de inclusión económica a partir del trabajo, desde una clara apuesta por el bienestar de los grupos menos favorecidos del país.

5.1 Reducción de la pobreza y la desigualdad social

En la primera mitad de la década del 2000 hay una reducción de la pobreza y la extrema pobreza. Existen algunos factores con los cuales podría estar asociada esta reducción: la recuperación de la economía ecuatoriana luego de la crisis bancaria, el incremento en la inversión petrolera y la subida del precio internacional del petróleo, las remesas de los emigrantes y una recuperación del salario real.

Lo preocupante es que la reducción de la pobreza no esté asociada a transformaciones estructurales dirigidas a generar empleo y a reducir la desigualdad, ni a la existencia de políticas sociales prioritarias y coherentes. Por el contrario, el comportamiento de la pobreza está muy vinculado a los ciclos macroeconómicos y en especial a los precios internacionales del petróleo y al ingreso de remesas.

Lo anterior también permite relevar la importancia del crecimiento económico y la estabilidad macro como una condición necesaria para una reducción de la pobreza. Sobre este último punto es importante hacer dos aclaraciones. En primer lugar, el crecimiento y la estabilidad macro son una condición necesaria pero no suficiente para alcanzar la meta de reducción de la pobreza. Por otro lado, no todo crecimiento o estabilidad es positiva *per se*.

CUADRO 12
INCIDENCIA DE POBREZA Y EXTREMA POBREZA DE CONSUMO POR ETNIA
Y ÁREA (% de La población total)

Área	Pobreza	Extrema pobreza
Campo	61,54	26,88
Ciudad	24,88	4,78
Etnia		
Indígena	67,79	39,32
Afro-ecuatoriana	43,28	11,64
Mestiza	30,78	8,28
Blanca	27,41	7,58
Otros	26,14	13,20
Nacional	38,28	12,86

Fuente: SIISE-INEC, con base en ECV 2005-2006, INEC

Autora: Andrea Suntaxi

Es importante que el crecimiento económico y la estabilidad macro se basen en la generación de mecanismos de inclusión social y productiva de los grupos menos favorecidos del país. Subsisten fuertes disparidades regionales y entre grupos sociales en términos de pobreza.

La pobreza entre quienes se autodefinen como indígenas y afroecuatorianos está por encima de la media nacional y es del 68% y 43% respectivamente. Por otro lado, los restantes grupos étnicos tienen niveles de pobreza inferiores a la media nacional. De igual forma, los habitantes del campo tienen un nivel de pobreza muy por encima de la media nacional: 62%.

El esquema macroeconómico no ha mejorado las condiciones para reducir la pobreza en relación al período de pre-crisis

El ser indígena se asocia con una mayor probabilidad de ser pobre en 12%. Cada año adicional de escolaridad del jefe del hogar se asocia con una reducción de la probabilidad de ser pobre en 6%. Por último, hogares más numerosos tienen mayor probabilidad de ser pobres. La desigualdad también aumenta en la última década.

La desigualdad es un elemento clave que explica el comportamiento de la pobreza. El Ecuador mantiene su tendencia al incremento de la desigualdad durante la última década¹²⁹.

Los cambios más fuertes se dan al inicio de la década de los 90. y coinciden con el inicio del proceso de apertura y liberalización de la economía ecuatoriana.

Es importante notar que esta tendencia a un incremento en la desigualdad, asociada con los procesos de apertura de las economías latinoamericanas, fue muy común en la región. En contra de lo que prevé la teoría neo-clásica, el proceso de apertura de la economía ecuatoriana no generó un incremento de la demanda de nuestro factor abundante (mano de obra poco calificada). Por el contrario, generó un incremento de la demanda de mano de obra de alta calificación. Dicho proceso provocó, a su vez, un aumento de la brecha salarial entre calificados y no calificados y con ello un incremento de la concentración del ingreso y de la desigualdad. Esta tendencia a una profundización de la desigualdad se mantiene al inicio del período post-dolarización, en donde hay un incremento inicial bastante pronunciado de la desigualdad.

¹²⁹ Se realizó un análisis econométrico para examinar los factores asociados con la pobreza en la última década. Para ello se juntó a todas las Encuestas de Condiciones de Vida en una sola base de datos y se estimó un modelo para analizar qué factores están asociados con la probabilidad de ser pobre y en particular la relación entre contexto macroeconómico y pobreza. En la siguiente tabla se presentan los resultados del modelo

Las demás variables incluidas en el modelo tratan de capturar las variables microeconómicas y muestran que los hogares encabezados por personas de la tercera edad tienen una mayor probabilidad de ser pobres

Un elemento que está detrás de esta profundización de la desigualdad es el proceso histórico de exclusión social al que han sido sometidos muchos grupos poblacionales del país: las mujeres, los indígenas, los afro-ecuatorianos y los habitantes del campo y de las zonas urbano marginales. El sexismo, el racismo, la discriminación por orientación sexual, por edad y otros inciden negativamente en la obtención y mantenimiento del empleo, en el acceso y gestión de recursos, y en la incorporación de todas las personas, sin discriminación, a la vida económica y social.

5.2 Alta concentración de tierra y agua

Las áreas rurales del país presentan los mayores niveles de pobreza y, sin embargo, son los pequeños productores campesinos quienes alimentan al país. Los efectos de las políticas de liberalización del mercado de tierras y la disminución de la inversión pública para el fomento de la pequeña y mediana producción agropecuaria han provocado una crisis que se evidencia en la pérdida sustantiva de los medios de producción al alcance de los pequeños y medianos productores; al punto en que sus economías se han transformado en actividades de supervivencia que no garantizan la seguridad alimentaria familiar, ni los medios para atender sus más elementales necesidades (salud, educación, vivienda).

La concentración de agua y tierra constituye el principal problema que afecta la sobrevivencia de la pequeña producción campesina. El 88% de los regantes-minifundistas dispone de entre el 6% y el 20% de los caudales totales de agua disponibles, mientras que el 1% a 4% del número de regantes-hacendados dispone del 50% a 60% de dichos caudales. Apenas el 14% de los lotes menores de 20 Has tienen algún tipo de riego.

En relación a la tierra, más del 40% de los predios carece de títulos de propiedad y son excepcionales los casos de mujeres que han logrado titulación de la tierra. El 47.7% de pequeños propietarios posee únicamente el 2.04% de la tierra de uso agrícola y el 3.32% de grandes propietarios acapara el 42.57 de la tierra de uso agrícola.

A más de la falta de tierra y agua para la pequeña producción campesina, existe un problema de deterioro de la calidad del suelo debido al uso intensivo del mismo. Esto, sumado a la falta de acceso a crédito, capacitación y asistencia técnica ha generado procesos de empobrecimiento de las áreas rurales y una pérdida de la agrobiodiversidad.

5.3 Intervenciones y políticas actuales

Una estrategia que busque superar la pobreza debería contener algunos elementos claves. Por un lado, es importante contar con un sistema de protección social eficiente que apoye a los seres humanos frente a choques naturales y/o macroeconómicos. En segundo lugar, es necesario fomentar las capacidades, en especial la educación y la salud. Por último, se debe buscar la incorporación de los sectores menos favorecidos a los procesos productivos a través de la generación de empleo y otros mecanismos de inclusión productiva.

En relación al tema de protección social, existen programas de compensación social que buscan amortiguar los choques, tanto naturales como macroeconómicos, entre los pobres. El programa bono solidario (BS) nació con este objetivo. En la actualidad existe el bono de emergencia y el bono para las personas de la tercera edad, que fueron duplicados por el Gobierno Nacional.

Se prevé la implementación de esquema de ahorro voluntario a través de descuentos automáticos del pago del BDH y apertura de cuentas de ahorro; y la inclusión de cooperativas no agentes de pago como agentes de ahorro y crédito.

A nivel nacional se tiene una cobertura del BDH del 48%. Las provincias con una cobertura mayor a la media nacional son: Loja, Manabí, Chimborazo, Bolívar, Tungurahua, Cotopaxi, Imbabura, Guayas y la Amazonía. En tanto que las provincias con menor cobertura del programa son: Pichincha, El Oro, Azuay, Esmeraldas, Cañar, Carchi y Los Ríos.

CUADRO 13
COBERTURA DEL BDH POR PROVINCIAS

Provincias	BDH
Pichincha	32,1
El Oro	39,2
Azuay	40,7
Esmeraldas	43
Cañar	43,6
Carchi	43,9
Los Ríos	44,2
Amazonía	46,8
Guayas	49,8
Imbabura	50
Cotopaxi	51,5
Tungurahua	51,7
Bolívar	55,3
Chimborazo	57,7
Manabí	61,6
Loja	62,4
Nacional	47,6

Fuente: ECV 2005-2006: INEC

Autora: Andrea Suntaxi

Sobre el tema de inclusión productiva existen nuevas iniciativas en el actual gobierno.

Estas iniciativas se agrupan en el programa de compras públicas y el de fomento de cadenas agro-productivas y turismo. Dentro de la estrategia de compras públicas se propone el programa “Hilando el Desarrollo”. Este, que será ejecutado por el Ministerio de Educación, tiene un doble propósito: busca fomentar la matrícula escolar mediante el pago de los uniformes de los alumnos de las escuelas públicas y fomentar la asociación de pequeños artesanos en microempresas textiles para la fabricación de los uniformes de la localidad.

Otro programa dentro de la estrategia de compras públicas es el de leche: pequeños productores de leche se asocian para proveer de leche a las industrias para la fabricación del lácteo en polvo.

Por otro lado, dentro de la estrategia de fomento de cadenas agro-productivas y turismo también existen dos programas. El primero se refiere al turismo y será ejecutado por el Ministerio de Turismo. El segundo programa se refiere a la formación de cadenas agro-productivas: los pequeños productores agrícolas se asocian y reciben capacitación, asistencia técnica y microcrédito. Se iniciaría con las siguientes cadenas: café, cacao, lácteos, maíz y hierbas.

CAPITULO VI

IMPACTO EN LA CUENTA CORRIENTE Y ENDEUDAMIENTO

La Secretaría Nacional de Desarrollo (SENPLADES), está encargada de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo. En el 2007 presentaron una aproximación de las metas de este Plan en donde las implicaciones de las políticas macroeconómicas y fiscales programadas, se rigieron a las restricciones presupuestarias y de financiamiento existentes en este año, en donde se incluyen las inversión pública destinada a una serie de proyectos en materia social, productiva, ambiental, petrolera y eléctrica, durante el período 2007-2010.

Para identificar la inversión pública prevista por el Plan Nacional de Desarrollo, y de esta forma poder determinar si la ejecución del mismo es viable, se recopiló y procesó información sobre las inversiones requeridas para proyectos ya presupuestados y para Proyectos que representan un requerimiento adicional de inversión para el Gobierno Nacional.

La determinación del requerimiento adicional de inversión pública que demanda la ejecución del Plan se hizo mediante la cuantificación del monto global de los proyectos (en ejecución, presupuestados y no presupuestados), al cual se le restó el monto de inversión presupuestario en atención a las reglas macro fiscales vigentes por ley y para el período 2007-2010¹³⁰.

Para la proforma del presupuesto del Estado 2010, el Estado debe enfrentarse a otras variables y restricciones como los desajustes de las cuentas pública, el equilibrio entre el gasto social y la pobreza, una carga tributaria sostenible y actividades privadas, el crecimiento y empleo, gasto de inversión e inversión privada y un nivel de endeudamiento con fuentes diversificadas de financiamiento en función de la confianza en la política económica

Entre 2007-2009, en todo el sector público se gastaron \$ 60.000 millones, incluidos unos \$13.000 millones en subsidios, cifra superior al gasto de los siete años anteriores aún mayor a lo gastado en la década de los noventa. Los \$25.000 millones ingresados por petróleo entre

¹³⁰ Secretaria Nacional Planificación y Desarrollo- Plan Nacional de Desarrollo 2007-2008

2007 y 2009 son similares a lo recibido en los siete años precedentes y casi iguales a todo lo recibido en los 20 años de los ochenta y noventa¹³¹.

CUADRO 14

ABUNDANCIA QUE SE ESFUMÓ

Período	\$ millones
Gasto del SPNF	
2007-2009	60.000
(\$13.000 en subsidios)	
2000-2006	51.000
1990-1999	41.000
Exportación petróleo y derivados	
2007-2009	25.000
2000-2006	26.000
1990-1999	14.000
1980-1989	13.000

Fuente: Banco Central, Ministerio de Finanzas

Autora: Andrea Suintaxi

Dentro del promedio de gasto anual actual, \$ 20.000 millones en una economía dolarizada, es cinco veces superior al promedio de la década de los noventa, años en los que la economía se ajustaba con las devaluaciones.

6.1 Reservas

Las opciones del financiamiento del gasto público en el 2009 se agotaron, al extremo de utilizar \$ 502 millones de la revalorización del oro bajo el ropaje de utilidades del Banco Central.

¹³¹ REVISTA GESTION, Presupuesto 2010, la agonía continúa, Jaime Carrera, enero 2010 #187, Ecuador

CUADRO 15
ABUNDANCIA QUE SE ESFUMÓ

RESERVA			DUEÑOS		
Concepto	04-dic	11-dic	Concepto	04-dic	11-dic
			SPNF	4.314	4.398
Caja	563	491	Gob. Central	1.929	1.891
Depósitos en el exterior	235	999	Tesoro	1.377	1.296
Inversiones y depósitos en exterior	3.174	2.402	Entidades	552	595
POSICIÓN EN DIVISAS	3.972	3.892	IESS	1.364	1.401
Otros	1.005	949	D. seccional	541	523
DEG	27	27	Empresa p.	480	583
FM	27	27	Res. Bancaria	1.178	1.499
Aladi	13	13	CFN	249	313
TOTAL RESERVA	5.044	4.908	B. Pacífico		200
			B. Fomento	200	
FALTA	675	1.216	Emisión m.	76	76
			Ctas. Por pagar	151	151
TOTAL	5.719	6.124	TOTAL	5.719	6.124

Fuente: Banco Central

Autora: Andrea Suntaxi

Como medidas, se pretendió tomar las reservas de libre disponibilidad para canalizar al crédito a través de la banca pública pero nunca se llevó a cabo.

Como ejercicio presupuestario de gasto público, el gobierno tomó en cuenta los programas de retorno migrante en los cuales se obtuvieron resultados no favorables, ya que los recursos continúan en el exterior y siempre serán líquidos. Cuando se dieron los nuevos programas de repatriamiento, solo se cambió la posición neta de las divisas, se aumentaron los depósitos en el exterior y se redujeron las inversiones. En cambio, para simular la entrega de recursos, se crearon cuentas virtuales a nombre de la banca pública, sin que mediara una efectiva transferencia de fondos, aumentando en el papel el monto de los dueños de la reserva. Cuando se concreten las transferencias surgirán los problemas legales y de recuperación de los fondos, pues se tendrán que debitar las cuentas de los dueños y luego cubrir sus necesidades de liquidez inmediata. Ante estos efectos y las dudas de recuperación de los créditos, el

presupuesto de 2010 sufrió presiones adicionales de entrega de recursos¹³². Éste es un antecedente negativo que refleja las dificultades que existirán en 2010 para sostener el gasto público. Para noviembre del 2009 las predicciones del crecimiento de la economía no se veían muy realistas con un 6,8%, ya que debían ajustarse a la economía variables como el consumo, inversión privada, exportaciones, remesas, capitales, importaciones y otras tendrán un limitado dinamismo.

CUADRO 16
SUPUESTOS BÁSICOS PRESUPUESTO 2010

Crecimiento PIB	6,80%
Producción petróleo (Mill. B)	178,4
Exportación crudo (Mill. B)	121,6
Precio barril petróleo \$	65,9
Inflación promedio	3,35%

Fuente: Presupuesto del Estado 2010

Elaboración: Andrea Suntaxi

La inversión pública también debía enfrentar problemas en el crecimiento de la economía en cuanto a créditos inciertos¹³³.

CUADRO 17
INVERSIÓN PRESUPUESTO 2010

Concepto	\$ Millones
Gasto capital pro forma	6.678
Menos	
Gasto corrientes seccionales	600
Maquinarias, equipo, vehículos	700
Inversión con deuda externa	2.053
Inversión con deuda interna	1.275
Subtotal	4.628
Recursos fiscales y otros	2.050

Fuente: Presupuesto del Estado 2010

Elaboración: Andrea Suntaxi

¹³² REVISTA GESTIÓN, Presupuesto 2010, la agonía continúa, Jaime Carrera, enero 2010 #187, ecuador

¹³³ Id

La mayor recaudación impositiva esperada con la nueva reforma tributaria sería mermada de modo importante ante la no aprobación de aumentos de ICE, cambios en el impuesto mínimo y otros.

CUADRO 18
INGRESO PRESUPUESTO 2010

	Millones		Millones	Porcentaje	Porcentaje PIB	
	2009	2010	variación	variación	2009	2010
TOTAL INGRESOS	11.243	13.835	2.592	23	22	24
Tributarios	7.258	8.166	908	13	14,1	14,3
Renta	2.457	2.853	396	16	4,8	5
IVA	3.344	3.405	61	2	6,5	6
ICE	423	519	96	23	0,8	0,9
Arancelarios	650	856	206	32	1,3	1,5
Salida divisas	186	357	171	92	0,4	0,6
Vehículos	100	117	17	17	0,2	0,2
Otros	98	59	-39	-40	0,2	0,1
Petroleros	2.500	3.213	713	29	4,9	5,6
No tributarios	1.365	1.544	179	13	2,7	2,7
Transferencias corrientes	120	912	792	660	0,2	1,6

Fuente: Presupuesto del Estado 2010

Autora: Andrea Suntaxi

Se tenía en consideración que para el 2010 los ingresos de impuestos a la renta serían más bajos al responder a un 2009 con pobres o inexistentes utilidades empresariales.

La renta petrolera se calculó con un precio del petróleo de \$65 por barril e incrementos en los volúmenes de producción y exportación. No está claro si en el valor presupuestado se incluyen los pagos del crédito de \$1.000 millones de PetroChina. Estos factores inducen a dudas sobre la certeza de la previsión. También el rubro de transferencia corriente por unos \$900 millones no ha merecido una seria justificación¹³⁴.

Los elementos citados conducen a pensar que habría menores ingresos en alrededor de \$1.000 millones, si el precio del petróleo no alcanza niveles superiores. Cuando los ingresos se

¹³⁴ Id

sobrestiman, las finanzas públicas se debilitan, efecto que se profundiza con expectativas sociales del gasto que se alinean sobre bases irreales.

6.2 Gasto

El gasto continúa su ilimitada expansión, crece 29% en 2010 y equivale ya a 30% del PIB

CUADRO 19
GASTOS EN EL PRESUPUESTO 2010

Concepto	Millones		Millones Incremento	Porcentaje Variación	Porcentaje del PIB	
	2009*	2010			2009	2010
TOTAL GASTOS	13.072	16.857	3.785	29	25,4	29,6
Gastos corrientes	9.071	10.179	1.107	12	17,7	29,6
Saludos	5.470	5.837	367	7	10,6	10,2
Bienes y servicios	1.000	1.162	162	16	1,9	2
Transferencias ctes.	2.000	2.541	541	27	3,9	4,5
Intereses	602	639	37	6	1,2	1,1
Gasto de Capital	4.000	6.678	2.678	67	7,8	11,7

*consolidación OPF

Fuente: Presupuesto del Estado 2010

Autora: Andrea Suintaxi

Al agregar los niveles fuera del presupuesto, como gobiernos seccionales, seguridades sociales, empresas públicas y subsidios a los combustibles, gasto público total bordearía 50% del PIB. El pago sueldo representa 60% del gasto corriente y equivale a toda la recaudación del IVA e impuesto a la renta. Sin embargo no considera incrementos inerciales por ascensos, escalafones y otros aumentos en camino como el de los maestros. Con lo cual la masa salarial de 2010 se acerca a \$6.500 millones. El Estado emplea a 30% de los empleados formales del país. Entre 2007 y 2009, se incrementaron 98.000 servidores públicos, un crecimiento del 27%. El gasto crece muy por encima de la inflación esperada y de un cálculo optimista sobre el crecimiento económico¹³⁵.

¹³⁵ Id

CUADRO 20
PRESUPUESTO 2010, DÉFICIT GLOBAL Y PRIMARIO

	Millones		Porcentaje PIB	
	2009	2010	2009	2010
TOTAL INGRESOS	11.243	13.835	21,9	24,3
Tributarios	7.258	8.166	14,1	14,3
Petroleros	2.500	3.213	4,9	5,6
TOTAL GASTOS	12.470	16.218	25,4	29,6
Gasto corriente sin interés	8.470	9.540	16,5	16,7
Gasto de capital	4.000	6.678	7,8	11,7
DÉFICIT PRIMARIO	-1.227	-2,383	-2,4	-4,2
Interese deuda	602	639	1,2	1,1
DÉFICIT GLOBAL	-1.829	-3.022	-3,6	-5,3

Fuente: Presupuesto del Estado 2010

Elaboración: Andrea Suntaxi

Como se mencionó, se sustenta en ingresos poco sólidos y en un elevado endeudamiento para cubrir gastos de inversión que aumentan en casi 70%. De las inversiones financiadas con recursos fiscales, \$1.720 millones corresponden a los gobiernos seccionales. Si no fluyen los créditos, el Gobierno central tendrá pocos recursos para invertir. El gasto corriente no puede sostenerse con el ingreso tributario, contrariando lo puesto en el artículo 286 de la Constitución¹³⁶.

¹³⁶ Id

CUADRO 21
PRESUPUESTO 2010, ART.286 CONSTITUCIÓN

Concepto	\$ Millones
Ingresos permanentes (trib.)	8.166
Gastos permanentes (ctes.)	10.179
DIFERENCIA	-2.013

Fuente: Presupuesto del Estado 2010

Elaboración: Andrea Suntaxi

En 2009 el déficit de alrededor de 4% del PIB se financió con el préstamo de \$480 millones del FLAR (Fondo Latinoamericano de Reserva), \$400 millones del FMI (Fondo Monetario Internacional), la utilización de \$ 502 millones de la revalorización del oro considerada como utilidad del Banco Central, parte de la colocación de \$549 millones en bonos al IESS, parte del préstamo de PetroChina por \$1.000 millones, pero aun así se acumularon importantes atrasos. En ese año ya se presentaron dificultades para financiar el déficit y sostener el elevado gasto.

En el presupuesto del 2010 los números rojos aumentan a 5,3% del PIB (cuadro6), déficit que puede llegar a \$6000 millones si, como se ha explicado, los ingresos se reducen y los gastos aumentan. No se ha demostrado con seriedad las fuentes de crédito interno y externo para financiar el déficit. Se asume que el Estado logrará financiar unos \$1.000 millones de amortizaciones de deudas pasadas.¹³⁷

¹³⁷ Id

CUADRO 22
PRESUPUESTO 2010, BRECHA DE FINANCIAMIENTO

Concepto	\$ millones
A. Requerimientos de financiamiento	4.625
1. Déficit	3.022
2. Amortización	997
Internas	438
Externas	559
3. Otros pasivos	106
4. Atrasos	500
B. Financiamiento identificado	1.590
1. Desembolso	838
Internos (roll over IEES)	438
Externos (Proyectos)	400
2. Atrasos	500
3. Uso saldos de caja	252
C. Brecha de Financiamiento (A-B)	3.035

Fuente: Presupuesto del Estado 2010, OPF

Elaboración: Andrea Suntaxi

Si no lo hace, la brecha financiera será mayor, aun considerado un nivel de atrasos importantes para fines de 2010.

Como \$2.053 millones de créditos externos y \$1.275 millones de deuda interna financian casi 50% de las inversiones, si estas no progresan, éstas no se realizarán, afectando la meta de crecimiento deseada. Si el déficit es mayor, es posible que la inversión tenga mayores recortes, dada la inflexibilidad del gasto corriente. Como el modelo de Estado se sustenta en el gasto público, para sostenerlo a cualquier precio, se podría acudir a nuevas cargas tributarias y al consumo de las reservas del Banco Central. Así se profundizará el debilitamiento de las finanzas públicas.

Luego de varios años en que no había sucedido, el déficit primario podría superar 4% del PIB. A pesar del desproporcionado aumento del gasto, el cálculo optimista del crecimiento de la economía y otras variables, (el elevado precio del petróleo los importantes ingresos

tributarios, un mayor endeudamiento público y el gasto en educación) mantienen la misma proporción del PIB que en 2009, equivalente a 3,9% del PIB logrado en 1980. Ésta dispone aumentos anuales de 0,5% del PIB para la educación hasta alcanzar 6% del PIB y de 0,5% del PIB anual para salud hasta llegar a 4% del PIB¹³⁸.

CUADRO 23
PRESUPUESTO SECTORES SOCIAL, \$ MILLONES

Sector	2009	2010	2009	2010
			% PIB	% PIB
Educación	2.010	2.274	3,9	3,9
Inclusión Económica y Social	801	1.033	1,6	1,8
Relaciones Laborales	67	70	0,1	0,1
Salud	974	1.244	1,9	2,2
Vivienda	214	162	0,4	0,3
TOTAL	4.066	4.783	7,9	8,3
*Con universidades, Casa Cultura	2.942	3.215		

Fuente: Presupuesto del Estado 2010

Elaboración: Andrea Suntaxi

Los subsidios se acumularán en el orden de 8% del PIB a unos \$5.000 millones.

CUADRO 24
LOS SUBSIDIOS EN CIFRAS

Concepto	\$ Millones
Combustible	3.000
Bonos de Desarrollo Humano	656
IESS, Issfa, Ispo	803
Subsidio eléctrico	256
Vivienda y otros	200
Intereses bajos CFN, BEV, B, Pa	n.d
TOTAL	4.915
%PIB	8,6

Fuente: Presupuesto del Estado 2010, Petroecuador

Elaboración: Andrea Suntaxi

¹³⁸ Id

Los signos de ineficiencia del gasto público, se muestran a diario en los pobres servicios de las instituciones estatales; en su poca efectividad para reducir la pobreza. La desproporción de ciertos gastos en contratos, publicidad, viajes, consultorías y otros reflejan el despilfarro de los fondos públicos¹³⁹.

CUADRO 25
MUESTRA DE GASTOS ELEVADOS QUE PUEDEN REDUCIRSE, 2010

Concepto	\$ Millones
Servicios personales por contrato	426
Información y publicidad	24
Seguridad y vigilancia	30
Viáticos en el interior	53
Viáticos en el exterior	14
Consultorías, asesoría, investigación	63
Vestuario y prendas protección	47
Combustibles y lubricantes	45
Seguros	35
TOTAL	737

Fuente: Presupuesto del Estado 2010

Elaboración: Andrea Suintaxi

El futuro económico y fiscal hasta 2013 está plagado de obvias inconsistencias y contradicciones. En 2013 la economía crecería 2%, hecho que nos demuestra que el modelo de Estado no funciona para mantener altas tasas de crecimiento. En esta perspectiva, son nulas las posibilidades de reducir la pobreza, crear empleos, disminuir subempleos, mejorar los ingresos de todos y obtener recursos para la acción redistributiva del Estado. Si en 2010 el gasto real en salarios es igual al que se esperaba para 2013, la programación fiscal se destruye y deviene en un ejercicio de precariedad académica¹⁴⁰.

¹³⁹ Id
¹⁴⁰ Id

CUADRO 26
PRINCIPALES VARIABLES MACROECONÓMICAS TASAS DE CRECIMIENTO
2010-2013

VARIABLES	2010	2011	2012	2013
Inflación promedio	3,4	3,1	3,1	3,4
Crecimiento real PIB	6,8	5,3	4,3	2,1
No petrolero	7,7	6	5	2,4
Petrolero	1,3	1,3	0,2	-0,2
Producción petrolera	1,3	7	0,2	-0,1
Exportaciones petroleras (volumen)	2,9	0,3	0,6	-0,4
Exportac. No petroleras (millones)	5,2	5,2	6,8	7,9
Gasto total presupuesto	29	2,9	3,9	6
Corrientes	12	1,6	3,9	4,4
Sueldos	7	5,5	4,1	3,9
Sueldos (millones)	5837	6159	6415	6669
FBKF (% PIB)	24,2	23,7	24,3	24,8

Fuente: Pro-forma 2010, Programación

Elaboración: Andrea Suntaxi

CUADRO 27
OPERACIONES PRESUPUESTARIAS 2010-2013, PORCENTAJE DEL PIB

Concepto	2010	2011	2012	2013
TOTAL INGRESO	24,3	24,4	24,4	23,9
Tributarios	14,3	14,5	14,3	14,8
Petroleros	5,6	6,4	6,7	5,5
TOTAL DE GASTO	29,6	27,9	26,8	26,5
Corrientes	17,9	16,6	15,9	15,6
Sueldos	10,2	9,9	9,5	9,3
Capital	11,7	11,2	10,8	10,9
Déficit	-5,3	-3,4	-2,3	-2,6
FBKF	24,2	23,7	24,3	24,8
PIB	56.964	62.265	67.490	72.038

Fuente: Pro-forma 2010, Programación

Elaboración: Andrea Suntaxi

Durante el primer semestre del 2010, el Estado ha logrado ingresos superiores a los presupuestados tanto por ingresos petroleros como por recaudaciones tributarias. Sin embargo, el actual Gobierno mantiene una agresiva política de gasto que pone en riesgo el sostenimiento de las finanzas públicas. Entre 2007 y 2008 el gasto se incrementó 76% aunque los ingresos lo hicieron solamente en 60,8%, dando como resultado un déficit de USD 467 millones. Entre 2008 y 2009 los gastos bajaron 4,3%, pero los ingresos lo hicieron en 15,5%, resultando en un déficit de USD 2.868 millones (5% del PIB). Si se ejecuta todo el gasto planificado para el año 2010, el déficit podría ascender a USD 4.700 millones (8% del PIB)¹⁴¹.

6.3 Presupuesto 2010

De los \$ 17.862,5 millones que tiene el Presupuesto General del Estado (PGE), codificado para junio, el Gobierno central ha ejecutado \$6.370 millones, es decir un 35% de total de PGE. Dicha ejecución se divide en 21 sectores con presupuestos individuales

CUADRO 28

EJECUCIÓN ANUAL DEL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO

*El PGE está conformado por 21 sectores. De ellos se destacan Ambiente y Tesoro Nacional, entre otras cifras en millones de dólares

	Codificado	Comprometido	Devengado	Pagado	Saldo por devengar
Comercio exterior industrializado	100,28	36,99	36,15	36,13	64,12
Electoral	57,31	8,96	8,50	8,48	48,80
Tesoro Nacional	5552,08	2142,86	2142,86	2053,75	3409,22
Transparencia y Control Social	10,32	3,05	2,80	2,79	7,51
Sector Ambiental	53,75	19,07	15,89	15,70	37,86
Total	17862,51	6670,77	6370,16	6217,37	11492,35

Fuente: Ministerio de Finanzas

Elaboración: Andrea Suntaxi

¹⁴¹ Id

En el área social, por ejemplo, datos del Ministerio de finanzas, con corte al 20 de junio, muestran que el Gobierno central ha devengado \$1.781,8 millones de los \$4.954 millones presupuestados.

Los \$17.862,5 millones se dividen a su vez en financiamiento, gasto corriente e inversiones que realizan, a más del Gobierno central, los municipios, consejos provinciales, empresas públicas, entre otros.

Con respecto a la inversión, la ejecución sectorial del Presupuesto alcanza los niveles esperados de acuerdo con SENPLADES, y los números de inversión del Gobierno son mayores a los de años anteriores¹⁴².

Para el Secretario Nacional de Desarrollo, René Ramírez, la importancia de la inversión social en este año proviene de un mayor capital de destino. “La participación de la inversión del Gobierno Central en el producto Interno Bruto (PIB) alcanzaría el 68%, mientras que en el 2006 era solo del 2,05%”.

Según SENPLADES, para 2010 se tiene proyectada una inversión \$7381 millones (para el área social), de los cuales se han colocado más de \$3.700 millones hasta la primera semana de junio, es decir el 25% del total.

Sin embargo, para el Observatorio de la Política Fiscal, este porcentaje no cumple con las expectativas adecuadas. “Transcurridos los seis primeros meses del año, se espera una ejecución del 42% en inversión”.

Para el Presidente de la República, Rafael Correa, el poder llegar al 42% de ejecución, debe involucrar a los gobiernos seccionales “No todo depende del Gobierno, inversión pública también es la inversión de los municipios, de las universidades públicas, entidades autónomas que tiene un grave problema de ejecución porque están en el 15% de los que debían haber ejecutado” dijo en su último enlace presidencial.

Asimismo, Corréa manifestó que existe una ley por la cual la ejecución presupuestaria no es la esperada. “Nos pasamos el primer semestre buscando la fuente de financiamiento y eso

¹⁴² Id

retrasa la ejecución de la inversión, ya que existe una ley impuesta por el FMI que impide que podamos buscar fondos hasta que no se tenga el presupuesto”.

CUADRO 29
EJECUCIÓN PRESUPUESTARIO SECTOR SOCIAL AL 20 DE JUNIO 2010

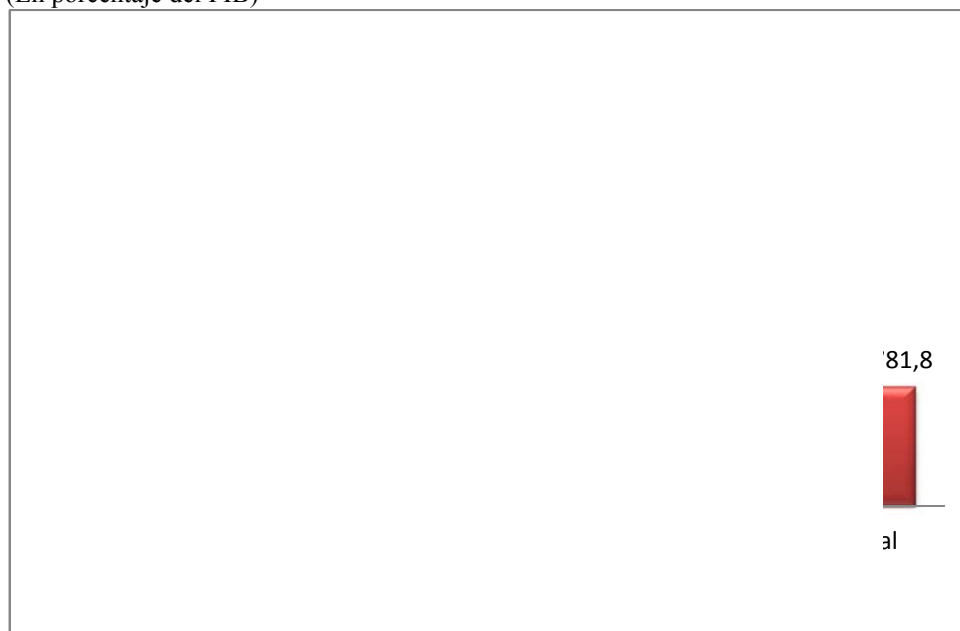
	Presupuestado	Devengado
Bienestar social	1088,3	491,4
Desarrollo humano y vivienda	249	55,4
Educación	2308,3	837,4
Salud	1266,3	384,4
Trabajo	42,4	13,2
Total	4954,3	1781,8

Fuente: Ministerio de Finanzas

Elaboración: Andrea Suntaxi

GRAFICO 7
EJECUCIÓN PRESUPUESTO SECTOR SOCIAL AL 20 DE JUNIO 2010

(En porcentaje del PIB)



Fuente: Ministerio de Finanzas

Elaboración: Andrea Suntaxi

Durante el primer semestre de 2010 se ejecutaron USD 9.010 millones de los USD 24.086 millones planificados en el Presupuesto General del Estado (consolidado), es decir el 37,4%. El rubro correspondiente a inversión registró la ejecución más baja, alcanzando 27,1%, mientras que el rubro de gastos corrientes tuvo una ejecución de 40,5%. Esto se explica en parte por la menor flexibilidad que caracteriza al gasto corriente, puesto que en este rubro se incluyen los sueldos y salarios del sector público.

Para solventar los problemas de iliquidez, el Estado ha recurrido al incremento de las retenciones por impuesto a la renta de 8% a 10% (privilegiando la liquidez del Estado por sobre los ciudadanos), ha utilizado fondos de la reserva internacional de libre disponibilidad y ha emitido bonos por USD 1.515 millones, de los cuales se espera que el IESS adquiera el 87% aun cuando el Estado le adeuda USD 1.200 millones. Paralelamente, se ha propuesto el pago a proveedores a través de bonos del Estado. Ante esta alternativa se genera la duda respecto a la credibilidad y sostenibilidad de la actual política económica, puesto que ante el descontrolado aumento del gasto, una nueva carrera de endeudamiento público y la dificultad de acceder a mercados financieros internacionales (producto de la desconfianza), no existen las condiciones necesarias para garantizar el pago de esos bonos.

CAPÍTULO VII

RESULTADOS

7.1 RESULTADOS

La implicación del incremento de inversión pública se centra en el déficit que se presenta en el Presupuesto general del Estado. La administración del presidente Rafael Correa solo registró un superávit al cierre del año 2007, con 276,2 millones de dólares; mientras que en 2008 y 2009, el déficit fue de 780 y 2.635 millones de dólares, respectivamente.

En 2009, incluso se genera un movimiento similar al del 2010 que paso de déficit a superávit y luego retornó a déficit. Por ejemplo, en agosto de 2009 el déficit era de 360,3, millones de dólares, y después se logra un superávit de \$ 83,4 millones, en septiembre; pero el déficit retorna en octubre, con \$ 326 millones y se mantiene en noviembre con 216,5 millones; y el mes de diciembre cierra con 874,3 millones de déficit.

En el cuarto mes del 2010, el déficit del presupuesto de \$ 21.282 millones llegó a los 4.265 millones de dólares. El 2010 cerró con un déficit aproximado de de \$ 1.000 millones esto se debe a una reducción de gasto. Para el 2011 está anunciado un mayor gasto público, pero no están claras las fuentes de financiamiento, lo cual pone en riesgo la estabilidad fiscal.

La inversión pública social registró incremento del 36,9% en términos reales con relación a 2009 que, a su vez, aumentó un 53,8% frente a 2008. Al 2010 se muestra un incremento de la inversión del gobierno central y las entidades autónomas y descentralizadas que bordea los 800 millones de dólares frente a lo reportado en los primeros 10 meses del año pasado. Esta colocación de recursos ha sido enfocada fundamentalmente a los sectores estratégicos, seguidos por la Producción y el área de desarrollo social. Esto quiere decir que la tasa de crecimiento de la economía ecuatoriana es de 3,7% para este año de manera general, es una situación financiera muy buena para el Ecuador; el sector no petrolero tiene un crecimiento del 4,8% en lo que va del año, algo muy importante para la nación. Sin embargo, según las proyecciones del año pasado, se creía que el país iba a crecer económicamente en este 2010 un 4,5%, el crecimiento se apoyará principalmente en el sector no petrolero. El 2010 cerró

con un crecimiento de 3,6% y esta se basa en inversión pública y estabilidad del precio del petróleo.

Al observar los incrementos en el gasto social podemos evidenciar que el Estado trata de sostener un nivel de gasto más de lo que produce el país, y que para ese hecho se pretende endeudar al Ecuador en el 6% del PIB. Es decir, que sí hay un incremento en valores en el PIB, eso implica un decrecimiento. Esta situación se podría dar, por las necesidades y restricciones de financiamiento que tiene el Estado, ya que la proforma 2011 establece una necesidad de desembolsos de deuda pública de casi \$ 5 mil millones, mil millones más que el presupuesto anterior.

Las cifras de ejecución del presupuesto deberían sobrepasar el 42%, lo cual no sucede. En realidad, hay un problema estructural para la ágil ejecución de la inversión pública, en gran parte por las demoras del aparato burocrático y las fallas concretas para una eficiente administración pública. Pero hay algo más: la falta de recursos en la Caja Fiscal. Si existe un excesivo crecimiento del gasto, como se ha evidenciado en este Gobierno, en momentos de crisis financieras, se restringe la inversión pública. Ya que ni los ingresos petroleros, pese a los altos precios del crudo, ni dejar de pagar el 40% de las obligaciones que tiene el Estado con las pensiones del IESS, ni las mejoras en las recaudaciones tributarias terminan por ser suficientes para satisfacer el creciente gasto.

Este hecho evidencia el modelo económico al que ha apostado el Gobierno del Socialismo del Siglo XXI: convertir la inversión pública en el motor esencial del crecimiento de la economía nacional, relegando a un plano secundario la inversión privada.

La balanza de pagos, tiende a desequilibrarse. Los dineros que migraron de Ecuador, el año pasado, superaron en \$ 2.647 millones al flujo que ingresó. Las dos grandes cuentas que componen la balanza, la corriente y la de capital-financiera, siguen deterioradas. En el caso de la primera, la cuenta corriente, el valor negativo de 310,7 millones fue resultado, entre otros factores, de la caída del comercio ecuatoriano, tanto de las exportaciones como de las importaciones.

Las importaciones cayeron, principalmente, por la imposición de aranceles y la débil demanda interna por productos importados. Y, aunque la medida de los aranceles fue encaminada a

reducir la demanda de productos importados, el efecto de dicha medida lo pagaron los consumidores, pues redujo el poder adquisitivo de estos.

El capital financiero, el segundo gran rubro, cerró con un saldo negativo de 2.529 millones de dólares. El Gobierno levantó barreras a las importaciones, especialmente a los bienes suntuarios, para incentivar, además, la industria nacional. Con la medida, los sectores que se beneficiaron con la industria de zapatos y la textil. Empresas locales demandan, ahora, más sus productos.

Es importante estar conscientes que el Ecuador es un país agrícola, y que, sin embargo, sus balanza comercial es positiva gracias a las actividades petroleras y los cambio de moneda por parte de las remesas. Y por otro lado, tener en cuenta el desplome del precio del petróleo, que desde una histórico \$160 por barril bajó hasta \$20 dólares.

Todos los presupuestos del gobierno han tenido que ser reformulados, esto se debe a que fueron hechos con una proyección para el 2009 de un barril de petróleo de \$85, de tal forma que muchos gastos que se tenían planificados han tenido que ser re-evaluados, como el voto electrónico que supondría una gasto adicional de \$90 millones.

Y por otro lado, la desaceleración económica que afecta a muchos países que acogieron a nuestros migrantes, ha llegado a tal punto que pagan a los extranjeros para volver a su país de origen.

La balanza comercial no petrolera ha sido en contra para Ecuador y el déficit fue de 4.931,7 millones de dólares en 2009, frente a 7.545,1 millones de 2008. Ese déficit en el primer trimestre de 2010 alcanzó los 1.472,3 millones de dólares, según el Banco Central del Ecuador.

Gracias a las ventas de crudo, el país cerró 2009 con un déficit general de 300,1 millones de dólares y 2008 con un superávit de 910,3 millones.

Ecuador es el miembro más pequeño de la OPEP y su producción fue de 470.000 barriles por día (b/d) entre enero y marzo últimos, de los cuales exportó un 69% para recibir cerca de 2.111,1 millones de dólares (a \$ 71,96 por barril).

La falta de fuentes de financiamiento para cubrir el déficit fiscal es la principal razón por la que el Gobierno experimenta un periodo de iliquidez (lo que está cubierto por el financiamiento interno que son las fuentes previstas como las tributarias). En cambio, los ingresos del petróleo han tenido un comportamiento volátil (han llegado a por debajo de los \$ 65,9 establecidos en la pro forma).

En cambio el financiamiento externo, está en una época de sequía. Se Relaciona este comportamiento del mercado internacional con la mala relación construida por el Gobierno con la banca internacional y la inclusión del Ecuador en la lista de países que no cooperan con tareas en contra del lavado de activos del Grupo de Acción Financiera Internacional. El déficit presupuestario del 2010, según el Gobierno, es de \$ 4.124 millones, 7,2% del PIB. En el 2011, el déficit previsto asciende a \$ 3.365 millones (5,4% del PIB). Hasta mayo de este año, los desembolsos del financiamiento internacional llegaron a \$ 500 millones. El IESS entregó \$ 550 millones en mayo pasado.

A pesar de los problemas con el financiamiento externo, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Corporación Andina de Fomento (CAF) aprobaron préstamos por US\$550 millones, y en el 2009 se recibieron desembolsos de los organismos multilaterales por US\$857,4 millones.

En cuanto a los gastos permanentes (salarios), se financian con ingresos fijos (tributos). Las obras necesarias para el país, como las obras hidroeléctricas o el mejoramiento de hospitales, requieren financiamiento externo.

CONCLUSIONES

La evaluación de los principales indicadores de la economía ecuatoriana advierten que el en el año 2010 fue estable en la medida que se mantuvo el crecimiento y mejoraron otros datos como los depósitos en la banca privada o la recaudación de impuestos.

Sin embargo el déficit en la balanza comercial, las necesidades de financiamiento para el presupuesto del 2011 (USD 5300 millones) , una mínima reducción de la pobreza (bajo de 42,7 al 42,2 %) y el estancamiento en la generación de empleo son, entre otros, temas que confirman que aun hay tareas pendientes para este año.

Desde la perspectiva empresarial, el 2011 es un año de retos importantes. Los incrementos salariales, las inversiones, las exportaciones y la generación de empleos conforman el derrotero productivo del nuevo año.

- En el caso del Ecuador se han dado pasos importantes en cuanto a infraestructura (desarrollo de carreteras), así como educación, salud y vivienda. Otro factor importante es el sistema financiero, el cual ha mantenido el nivel de liquidez y seguridad bancaria, permitiendo así una reactivación de sectores como construcción, comercial e industrial, que aportan decididamente a las actividades económicas de un país. La tecnología es uno de los inyectores de mejoramiento de procesos y ahorros de costos tanto en el sector público como en el privado.
- En cuanto al ambiente macroeconómico el esquema dolarizado ha permitido una estabilidad en los principales pilares de la economía; sin embargo se puede prever que será complicado cumplir con la meta de crecimiento del 6,8% planteada en el presupuesto del Estado. Entre las principales causas, se encuentran las dificultades en la reactivación productiva y un excesivo gasto público. De acuerdo a las cifras proyectadas, el escenario probable para la economía ecuatoriana es un crecimiento de 3% con techo de 4% y un piso de 2%.
- La inflación anual del 2010 fue de 3,46% y la inflación acumulada del año asciende al 2,52%. Considerando la tendencia de la inflación en los últimos meses del año que históricamente es alto.

- Es importante destacar que el sector petrolero se apoya fuertemente en los altos precios del petróleo, ya que la producción se mantiene por debajo del nivel óptimo, debido a la limitada inversión de las empresas privadas en los últimos años.
- El sector financiero, que ha enfrentado volatilidades (año 2011: cambio de leyes, año 2008: altos beneficios, año 2009: crisis financiera mundial, año 2010: obligatoriedad de reparticiones de fondos), ha tenido que manejar depósitos y créditos con un comportamiento inestable, lo cual afecta directamente a los planes productivos del país; ya que según las estadísticas oficiales los bancos tienen una fuerte liquidez, pero no colocan su cartera de crédito en una proporción similar como lo hace en los países vecinos de Latinoamérica.
- Una de las fortalezas macroeconómicas que se ha evidenciado en Ecuador es el índice de ahorro, la expansión de la tasa de interés y la deuda gubernamental son los factores de la economía ecuatoriana, más competitivos. Además la salud y la educación se destacan en el país.

Pero uno de los pilares que tenemos de fortalecer es el desarrollo de mercados financieros y la calidad de deuda que mantiene el país a nivel mundial ya que esta no es competitiva.

Por parte de los sectores no petroleros, la industria del turismo, tecnología y agricultura son los más destacados; el estado y las empresas privadas deben tener como meta común el fomento de su crecimiento y consolidación.

- El porcentaje de inversión pública de Ecuador respecto al PIB pasó de 3% a 7.2% desde el 2007 hasta la fecha con un crecimiento de 3,6% la que es una de las más altas en los últimos 10 años con una inversión. Para el 2010 se preveía un crecimiento mayor de la economía ecuatoriana pero el problema fue que no vinieron los recursos externos para grandes proyectos.
- En cuanto a la balanza de pagos, tiende a desigualarse con sus dos grandes cuentas que componen la balanza, la corriente que tiene valores negativos y la de caída capital-financiera

- El gobierno arranco con un déficit de cerca de USD 4.000 millones. Por ello busco financiamiento externo uno de los motivos del aumento de deuda pública. Parte del endeudamiento sirvió para mantener algunas obras de infraestructura; sin embargo esto agota las fuentes de financiamiento. La información del Banco Central del Ecuador muestra que el país se encuentra por debajo de los límites de endeudamiento público, estipulado como regla macroeconómica en materia fiscal. Según la norma, el endeudamiento no debe exceder el 40% del PIB. Así, desde enero a septiembre del 2010, la deuda pública externa llego a las USD 4833 millones, lo que representa el 15,3% del PIB. Este crecimiento fue, en parte por los préstamos obtenidos con china y la CAF. En cuanto al ahorro y financiamiento el panorama es delicado ya que los requerimientos para este año han aumentado como pagos de sueldos, bienes y servicios.

Tomando en cuenta todos estos datos se confirma la hipótesis que: El incremento de la inversión pública social genera cambios positivos en la tasa de crecimiento de la economía, pero promueve un deterioro de la balanza de pagos y mayor requerimiento de ahorro y financiamiento externo y, por ende, un incremento mayor de la relación deuda/PIB.

RECOMENDACIONES

Como parte de este análisis, debemos tomar en cuenta que el Ecuador enfrenta a una crisis financiera, política y social; es por ello que, a continuación, se proponen algunas medidas relacionadas con el desarrollo nacional.

- Es necesario aplicar políticas estructurales de redistribución de la riqueza y los ingresos, así como de expansión de las capacidades de los individuos y las comunidades. Desde esta premisa debe definirse una estrategia de inserción en el mercado mundial, priorizando los esfuerzos de integración regional. Abrir nuevos mercados cada vez más y nuevos productos, es tan importante como asegurar el mayor valor interno de retorno en los productos exportados. En esta línea hay que replantearse una estrategia que contemple tanto la sustitución de importaciones, como la diversificación, y también la sustitución y diversificación de las exportaciones.
- Garantizar los actuales empleos, lo que implica mantener en funcionamiento el actual aparato productivo, reorientándolo hacia la satisfacción de la demanda interna e incluso externa, en medio de la crisis. En particular, fortalecer la producción nacional, protegida temporalmente con una serie de medidas arancelarias y para arancelarias. Para hacerlo, hay que asegurar adecuadas líneas de crédito de la banca pública y privada para financiar, sobre todo, las actividades de las unidades productivas pequeñas y medianas.
- El país requiere políticas que propicien la transformación y el dinamismo de la agricultura. Para lograrlo, hay que garantizar el financiamiento y los subsidios exclusivamente para los pequeños y medianos productores agrícolas, que son la base de la soberanía alimentaria. Como complemento de este esfuerzo en el sector agropecuario, hay que forzar la modificación de los patrones de consumo para reorientar masivamente la demanda hacia productos agropecuarios ecuatorianos.
- En la búsqueda de una transformación de la estructura energética, la demanda nacional de derivados de petróleo debe satisfacerse con la refinación interna. Esto se puede lograr con el impulso de la construcción de una nueva refinería en la costa ecuatoriana (sin afectar zonas ecológicas y socialmente frágiles).

- ITT: Ecuador propone dejar el crudo en tierra, a cambio de una compensación internacional; abre al país una oportunidad inédita para ejercer un liderazgo internacional en la lucha contra el cambio climático. El éxito de esta Iniciativa, llevada a nivel de política pública, contribuiría a favorecer el turismo. Esa buena imagen también podría representar mayores posibilidades para obtener cooperación internacional, en la medida que el gobierno lidere un manejo ambiental coherente.
- Priorizar las inversiones sociales en educación y salud, vivienda popular y carreteras, que son actividades que generan mucho empleo. Por igual, la investigación y el desarrollo tecnológico no pueden minimizarse, si lo que se quiere es preparar una base productiva más sólida y sustentable.
- El objetivo es elevar el nivel de vida de todos los habitantes, de impregnar equidad social, de género, étnica, intergeneracional y regional a todas las acciones de política económica. Este esfuerzo debe atender principalmente a los más pobres.

Referencia Bibliográfica

Acosta Alberto. 2000; *Boletín Anuario No. 24. del Banco Central del Ecuador, año 2002*. Pp, 43

Araujo, M.C. 1999. *Crisis y políticas de ajuste, en La Ruta de la Gobernabilidad, Informe final del proyecto CORDES – CIPIE*. Quito, Ecuador

Báez, R. 1995. *La quimera de la modernización, en Ecuador: pasado y presente*. Libresa. Quito, Ecuador

Barrera, A. 2001. *Acción colectiva y crisis política: el movimiento indígena ecuatoriano en los noventa. CLACSO-CIUDAD-ABYA YALA*. Quito, Ecuador

Conaghan, C. 1984. *Reestructuring Domination: Industrialists and the return to democracy in Ecuador. University of Pensilvania Press*. Pitsburg, USA

Conaghan, C. 1984. *Reestructuring Domination: Industrialists and the return to democracy in Ecuador. University of Pensilvania Press*. Pitsburg, USA.pg: 37-8

Cueva Agustín , *El proceso de dominación política en el Ecuador*, Quito, Planeta-Lettraviva, 1997, pp. 123-150

De la Torre, C. 1998. *Populismo, cultura política y vida cotidiana en Ecuador, en El fantasma del populismo. ILDIS – FLACSO, Nueva Sociedad*. Caracas, Venezuela

Hernández, Alcides. *La integración de Centroamérica, desde la federación hasta nuestros días*. Editorial del departamento ecuménico de investigación, San José, Cota Rica, 1994

Lefevber, L. 1985. *El fracaso del desarrollo: introducción a la economía política del Ecuador, en Economía Política del Ecuador. Campo, Región, Nación*. Corporación Editora Nacional. Quito, Ecuador pg:25)

Mancero, A. 1999. *Transición a la democracia ecuatoriana, en La ruta de la Gobernabilidad., corderos*. Quito, Ecuador

Montúfar, C. 2002. *Hacia una teoría de la asistencia internacional para el desarrollo: un análisis desde su retórica. UASB - Corporación Editora Nacional*. Quito, Ecuador

Naranjo Mariana Ecuador: *análisis de la contribución de los programas sociales al logro de los objetivos del Milenio*, junio 2008

Nazmi, N. 2001. *Failed reforms and economic collapse in Ecuador en The Quarterly Review of Economics and Finance 41*. North Holland, Holanda.

Negri, Toni. *La crisis de espacio político*, Revista viento del sur, N° 15 junio de 1999

North, L. 1985. *Implementación de la política económica y la estructura del poder político en Ecuador, en Economía Política del Ecuador*. Campo, Región, Nación. Corporación Editora Nacional. Quito, Ecuador

Páez, P. 2000. *Democracia, lucha contra la pobreza y políticas alternativas de estabilización*, en Cuestiones Económicas, Vol. 16 No. 2. BCE. Quito, Ecuador.

Ramírez, F. 2007. *Posneoliberalismo y neodesarrollismo: las nuevas coordenadas de la acción política de la izquierda latinoamericana*, en Revista La Tendencia No. 5. Quito, Ecuador

Ramírez, R. 2002. *Desarrollo, desigualdad y exclusión: los problemas nutricionales en el Ecuador (1990-2000) desde el enfoque de las capacidades humanas*, en *Versiones y Aversiones del Desarrollo*. CIUDAD-SIISE. Quito, Ecuador

Roca, J. y Vallarino, H. *Incidencia distributiva de la política fiscal del Ecuador*, Proyecto Salto, Quito. Montevideo, mayo–junio 2003

Stiglitz, Joseph, 1986 *La Economía del sector público* (segunda edición). Barcelona, España: Antoni Bosch

Solimano, Andrés (2003). *Workers Remittances to the Andean Region: Mechanisms, Costs and Development Impact*. Paper prepared for the Multilateral Investment Fund-IDB's Conference on Remittances and Development, May 2003, Quito-Ecuador

Tamanes, Ramón, *Diccionario de Economía*, Alianza editorial, Madrid, España, 1998

Thoumi, F. y Grindle, M. 1992. *La política de la economía del ajuste: La actual experiencia ecuatoriana*. FLACSO. Quito, Ecuador

Villalva, M. 2002. Disertación de grado. *Trabajo presentado para optar por el título de economista. Reiso moral en la relación del Estado y la banca –Modelo de decisión desde la Teoría de Juegos-*. Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Quito, Ecuador

Según la Revista Económica *Gestión* (#67, enero del 2000), la tasa de crecimiento anual de la emisión monetaria en el 2000

Las Cámaras de Empresarios y Pequeños Industriales también aprobaron la medida. (Revista *Gestión* #67, Revista *Vistazo* #667).

Ministerio de Finanzas del Ecuador 2009 “Informe de Transparencia y rendición de Cuentas 2008 Capitulo 7 pp 34-42

UNICEF 2001, Del monto destinado al gasto social; doc. 7, pág. 9

El análisis pormenorizado sobre cada uno de estos programas se realizó en el documento “Ecuador: Reseña de los principales programas sociales y lecciones aprendidas, período 2000-2006” (Naranjo, 2008).

REVISTA GESTIÓN, Presupuesto 2010, la agonía continúa, Jaime Carrera, enero 2010 #187, Ecuador

Banco Central del Ecuador, Boletín N° 1887, mayo 2009

United Nation Development Programme:

Organización E-ducate, Cueva simon: <http://www.educate.org.com>

Secretaría Nacional Planificación y Desarrollo- Plan Nacional de Desarrollo 2007-2008

Monahan, Jane “Ecuador Trhows Down Gautlet, BBC News, 12 de diciembre del 2007

U.S Energy Information Administration, Precios del crudo

Gobierno de Ecuador 2008, “Cifras Comparativas en Salud”, 22 de junio 2010

Mark Weisbrot y Luis Sandoval; La economía ecuatoriana en años recientes; Julio 2009:

Fondo Monetario Internacional (FMI) 2009. Base de Datos de “Perspectivas de la Economía Mundial“ Abril del 2009, Washington DC: Fondo Monetario Internacional

Organización Mundial del Comercio, Comité de Restricciones por Balanza de pagos”. Comunicado de prensa 2 y 4 de junio del 2009,

Gobierno del Ecuador, Ministerio e Coordinación y Desarrollo Social 2008 “Informe de los seguimientos de los avances en la agenda social 2008

Constitución de la República del Ecuador

Las finanzas Sociales y Solidarias en el Ecuador; Enrique Orellana, 2009, página 11

Ecuador ¿Un país maniatado frente a la crisis? Alberto Acosta, Quito – Ecuador Junio 200
Gasto Social Global en el anexo 1 del informe

Análisis de las Políticas y Programas Sociales en Ecuador: OFICINA REGIONAL PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE PROGRAMA INTERNACIONAL PARA LA ERRADICACIÓN DE TRABAJO INFANTIL – IPEC SUDAMÉRICA

Ecuador: análisis de la contribución de los programas sociales al logro de los objetivos del Milenio; Mariana Naranjo.

Analistas resaltan política económica del gobierno ecuatoriano; Andes

ANEXOS

ANEXO 1

Análisis de Consistencia Macroeconómica por el Plan de Desarrollo de SENPLADES

Introducción

La Secretaría Nacional de Desarrollo –SENPLADES–, encargada de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, considera que el mismo tiene como uno de los componentes clave de su estructura la determinación de la consistencia macroeconómica de su aplicación, como una condición necesaria, aunque no suficiente, para su éxito.

El análisis tiene como objetivo presentar una aproximación a la evaluación de la consistencia del Plan. Para ello, utiliza un marco agregado inspirado en el enfoque de “tres brechas”¹⁰⁰, formula tres escenarios relativos a la evolución del contexto internacional y procura estimar los probables impactos del aumento en la inversión pública, prevista por el Plan, en la evolución macroeconómica del país, contrastando dicha evolución con la trayectoria inercial que hubiera seguido la economía en ausencia del mismo.

La premisa básica del análisis es que el Plan pretende lograr objetivos de mediano plazo, en materia de desarrollo económico, en un marco de estabilidad macroeconómica. Esto implica que las políticas macroeconómicas y fiscales, programadas para alcanzar esos objetivos, deben respetar las restricciones presupuestarias y de financiamiento existentes en el país. En este sentido, el propósito esencial del ejercicio es determinar si la trayectoria macroeconómica del Plan, es decir el costeo del requerimiento adicional de inversión pública, es consistente con las restricciones presupuestarias y de financiamiento de la economía ecuatoriana.

Sin embargo, no debe confundirse el análisis de consistencia con un pronóstico sobre la evolución futura de la economía. Lo que el citado análisis pretende es determinar si resulta factible satisfacer las necesidades financieras y de ahorro determinadas por los objetivos de política de las autoridades. En el caso de que la respuesta sea negativa, sería necesario entonces redefinir cuantitativamente los objetivos de política.

En la segunda parte de este documento se describe el modelo y la metodología utilizada para el análisis. La tercera presenta los resultados de un escenario sin ejecución del Plan. En la

cuarta parte se muestran los resultados de aplicación del Plan, para tres escenarios del contexto internacional. En una quinta sección se presenta un análisis de los efectos de la aplicación del Plan en la generación de empleo y en la incidencia de la pobreza. La sexta parte establece las conclusiones del análisis.

El modelo y la metodología

Modelo

El modelo que se desarrolla en este documento pone énfasis en las restricciones de ahorro, tanto a nivel interno como externo -en particular en el plano fiscal-, que enfrenta el crecimiento de la economía ecuatoriana en la actualidad.

Considerando que las condiciones de la economía permanecen constantes, un mayor crecimiento del producto implica un mayor déficit (menor superávit) de la cuenta corriente de la balanza de pagos y, consecuentemente, mayores necesidades de ahorro externo. Simultáneamente, el crecimiento necesario de la inversión pública puede verse limitado por la disponibilidad de ahorro público y la exigencia de mantener bajo control el déficit fiscal. Finalmente, dados los niveles de ahorro externo y ahorro público disponibles, hará falta que el ahorro privado se ajuste para que el ahorro total resulte consistente con la inversión agregada de la economía; tal ajuste puede imponer límites a la expansión del consumo¹⁴³.

Metodología

El procedimiento utilizado para las proyecciones del modelo se basa en supuestos sobre:

o Variables del contexto internacional (tasa de crecimiento de la economía mundial, tasas de interés internacionales y precio internacional del petróleo).

o Parámetros estructurales de la economía (cociente stock de capital/PIB, tasa de depreciación del stock de capital, relación marginal bruta capital/producto, cociente importación de bienes de capital/inversión total, cociente deuda externa privada/deuda externa total y cociente inversión pública/inversión total).

¹⁴³ Secretaría Nacional Planificación Y Desarrollo- Plan Nacional de Desarrollo 2007-2008 <http://www.senplades.gov.ec> Acceso: 20/02/09 20h00h

o Variables macroeconómicas de programación (en particular la tasa de crecimiento del PIB real).

o Variables de política (en particular las de política fiscal: gasto no financiero del Gobierno y política tributaria).

A partir de esas ecuaciones se obtienen tres condiciones de ‘equilibrio’ macroeconómico: una entre ahorro e inversión agregados, otra entre ahorro externo e inversión en maquinaria y equipos importados y una entre ahorro e inversión públicos.

El análisis considera dos ‘cierres’ alternativos, de conformidad al subconjunto de variables seleccionadas como incógnitas. En ambos cierres la tasa de crecimiento se fija como variable objetivo (directamente, o en forma derivada de la inversión pública planificada):

o El primer cierre, denominado cierre con ajuste privado o cierre de programación I, supone que el ahorro primario del gobierno está dado y el ejercicio determina, de manera endógena, los requerimientos de financiamiento externo de la economía, los requerimientos de financiamiento interno del gobierno y los requerimientos de ahorro privado.

o El segundo cierre, denominado cierre de programación II o cierre con ajuste público, supone en cambio que es el ahorro privado el que está dado y determina endógenamente los requerimientos de financiamiento externo de la economía, los requerimientos de financiamiento interno del gobierno y los requerimientos de ahorro primario del gobierno.

Los tres escenarios relativos a la evolución de la economía internacional, utilizados para las proyecciones del modelo, son: escenario base, escenario pesimista y escenario optimista. Cada escenario considera una evolución diferenciada de las variables de contexto internacional para el período de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.

Las simulaciones se realizan utilizando variables expresadas como proporciones del PIB a precios constantes del 2006. Adicionalmente, para efectos ilustrativos, los resultados de las simulaciones se presentan nominalizados a precios corrientes para las proyecciones con Plan correspondientes a los dos cierres del escenario base.

Proyecciones Inerciales en el escenario base

Para simular la trayectoria ‘inercial’ de la economía (es decir, la trayectoria que seguiría la economía sin la ejecución del Plan), el modelo considera que la tasa de crecimiento del PIB mantiene su tendencia actual y utiliza para ello las proyecciones del Ministerio de Economía y Finanzas, que para el período 2007/2010 fluctúan entre el 3,7% y el 3,9% anual. Además, contempla dos cierres alternativos.

Para el escenario base, los principales resultados de la proyección inercial en el cierre de programación I (ver Anexo 3) son los siguientes:

□ Los requerimientos de ahorro externo (resultado de la cuenta corriente) suben apreciablemente: 5,5% del PIB (a precios constantes) entre 2006 y 2010. Ello se debe fundamentalmente al fuerte deterioro previsto del saldo de la balanza comercial, a consecuencia de la caída de las exportaciones petroleras y el escaso dinamismo de las exportaciones no petroleras¹⁴⁴.

□ Si las salidas de capitales privados experimentan una ligera disminución (de 7,2% a 5,8% del PIB entre el primer y último año de la simulación) como las proyecciones del ejercicio suponen, las necesidades totales de financiamiento externo aumentan algo menos que el ahorro externo: 4,7 puntos del PIB. El cociente deuda externa/PIB pasa, en consecuencia, del 41,6% en 2006 al 44,8% en 2010.

□ Dada la trayectoria del ahorro público primario, que oscila en torno al 10% del PIB, el superávit fiscal primario y global experimentan una moderada reducción (5,6% al 5,1% en el caso del superávit primario y de 3,4% a 2,9% en el caso del superávit global). Dicha disminución se refleja principalmente en la trayectoria del financiamiento externo neto del gobierno, que pasa de ser 1,3% negativo en 2006 (amortizaciones superiores a los nuevos desembolsos) a ser 1,5% positivo en 2010 (desembolsos superiores a las amortizaciones).

□ La amortización neta de la deuda pública interna (financiamiento negativo), por su parte, aumenta de 3,6% del PIB en 2007 a 4,6% en 2010. En consecuencia, el gobierno elimina

¹⁴⁴ Id.

completamente su endeudamiento interno (equivalente a 2,6% del PIB en 2006) y pasa a acumular activos por 13,7% del PIB en 2010.

□ Dado que el aumento de la inversión bruta agregada – que pasa de 23,9% en 2006 a 26,8% del PIB en 2007 y se mantiene en torno a esos valores a partir de entonces - se financia básicamente con aumento del ahorro externo (flujos positivos de IED y deuda), no es necesario que el ahorro privado aumente. De hecho, tomando los años extremos del período, el coeficiente de ahorro privado/PBI requerido incluso disminuye, pasando de 19,5% en 2006 a 17,0% en 2010.

Por su parte, en el cierre de programación II, los principales resultados de la proyección inercial para el escenario base son los siguientes:

□ Como en el cierre I, y por las mismas razones apuntadas anteriormente, los requerimientos de ahorro externo (resultado de la cuenta corriente) suben: 5,5% del PIB (a precios constantes) entre 2006 y 2010.

□ Del mismo modo, las necesidades totales de financiamiento externo también aumentan, aunque algo menos que el ahorro externo (4,7% del PIB). El resultado, al igual que en el cierre anterior, es el incremento del cociente deuda externa/producto, que pasa de 41,6% en 2006 a 44,8% en 2010.

A diferencia del cierre I, sin embargo, en este cierre se considera dada la trayectoria del ahorro privado, que se mantiene próxima al 19,3% del PIB.

□ Esto permite que el ahorro público primario, que en este cierre es endógeno, disminuya de 10,3% del PIB en 2006 a 8,4% en 2010. En las simulaciones suponemos que esa caída es consecuencia de un aumento equivalente en el consumo público. Sin embargo, la disminución del ahorro podría también ser resultado, naturalmente, de una caída en los ingresos fiscales.

□ La disminución del ahorro público primario hace que, en este cierre, la reducción del superávit fiscal primario y global sea más acentuada que en el cierre I (de 5,6% a 3,2% y de 3,4% a 0,7%, respectivamente).

□ Como la trayectoria del financiamiento externo neto del gobierno es la misma en ambos cierres, en este caso la amortización neta de deuda pública interna (financiamiento negativo) es inferior y muestra una tendencia declinante, pasando de 3,4% del PIB en 2007 a 2,4% en 2010. En consecuencia, si bien el gobierno repaga completamente su endeudamiento interno, muestra una menor acumulación de activos, que alcanzan 7,3% del PIB en 2010 (frente a 13,7% del PIB en el cierre I).

Proyecciones del Impacto Macroeconómico del Plan

La ejecución del Plan Nacional de Desarrollo implicará un significativo incremento de la inversión pública destinada a una serie de proyectos en materia social, productiva, ambiental, petrolera y eléctrica, durante el período 2007-2010¹⁴⁵.

Para identificar la inversión pública prevista por el Plan Nacional de Desarrollo, y de esta forma poder determinar si la ejecución del mismo es viable, se recopiló y procesó información sobre las inversiones requeridas para proyectos ya presupuestados y para proyectos que representan un requerimiento adicional de inversión para el Gobierno Nacional.

La determinación del requerimiento adicional de inversión pública que demanda la ejecución del Plan se hizo mediante la cuantificación del monto global de los proyectos (en ejecución, presupuestados y no presupuestados), al cual se le restó el monto de inversión presupuestario en atención a las reglas macrofiscales vigentes por ley y para el período 2007-2010. Así, se consideraron los proyectos de las siguientes áreas¹⁰¹:

- Proyectos de generación, transmisión y distribución eléctrica del Plan de Inversiones del Sector Eléctrico para el período 2007-2016 (Consejo Nacional de Electricidad - CONELEC).
- Proyectos de exploración, producción, refinación, transporte, almacenamiento y comercialización de petróleo y sus derivados del Plan Operativo 2007 de Petroecuador y de la Agenda Energética 2007-2011.

¹⁴⁵ Id.

- Proyectos de inversión del Gobierno Central calificados como prioritarios por parte de SENPLADES e incluidos en el Programa Anual de Inversiones (PAI 2008).

- Principales programas y proyectos previstos por el Plan Nacional de Desarrollo en los siguientes sectores: desarrollo social; educación; salud; transporte, comunicaciones y vialidad; medio ambiente; vivienda; apoyo productivo; saneamiento ambiental; agricultura, ganadería y pesca; turismo; cultura; administrativo; asuntos del exterior; asuntos internos, entre otros. Estos proyectos tuvieron como fuente el SIGOB e información directa de proyectos de inversión que pretende realizar el Gobierno y que no están presupuestados.

En el caso de los proyectos petroleros y gran parte de los proyectos del Plan Nacional de Desarrollo, la información de montos de inversión requeridos correspondía principalmente a los años 2007 y 2008. Por esta razón se debieron estimar los montos de inversión requerida para los años 2009-2010 en base a la información disponible para los años 2007 y 2008 y a otras fuentes, principalmente la Agenda Energética 2007-2011 y el Plan de Inversiones del Sector Eléctrico para el período 2007-2016.

De esta forma, se llegó a estimar que con la aplicación del Plan Nacional de Desarrollo, la inversión pública experimentaría un significativo incremento del orden de 12% promedio anual en términos reales, hasta el año 2010.

Si se supone -como parecería realista bajo las actuales condiciones de la economía ecuatoriana- que no hay *crowding out* (desplazamiento) de la inversión privada por parte de la pública sino que, por el contrario, prevalecen relaciones de complementariedad entre ambas, el aumento de la inversión pública previsto por el Plan induciría un aumento simultáneo de la inversión agregada y, todo lo demás constante, un aumento concomitante de la tasa de crecimiento de la economía.

Para simular el impacto del Plan sobre la trayectoria de la economía, considerando los efectos de mayores montos de inversión pública previstos por el Plan, se realizaron dos hipótesis alternativas relativas a la eficiencia marginal de la inversión:

i. En un caso se proyecta que la relación marginal capital/producto se mantiene hasta 2010 en el nivel observado en 2007, inusualmente elevado y sustantivamente superior al de años anteriores.

ii. En el otro, se asume que a partir de 2008 (al menos en parte por la implementación del Plan) la eficiencia marginal de la inversión vuelve gradualmente a los niveles previos a 2007. En otras palabras, que la relación marginal capital/producto tiende a descender progresivamente hasta recuperar niveles más acordes con una economía como la ecuatoriana, semejantes a los observados en los años previos a 2007. En este segundo caso se supone, además, que la eficiencia marginal de la inversión demora tres años en recuperar sus niveles previos¹⁴⁶.

El impacto del Plan sobre la tasa de crecimiento de la economía, dependiendo de la eficiencia de la inversión, es el siguiente:

Manteniendo la relación marginal capital/producto en los elevados niveles de 2007, a partir de 2008 el ritmo de crecimiento del PIB sube a 4,7% anual, 0,8 puntos porcentuales por encima del estimado para el presente año.

Si en cambio la eficiencia de la inversión mejora, el aumento en el ritmo de crecimiento del PIB es aún más significativo: pasa de 3,9% en 2007 a 5,4% en 2010.

Sin embargo, es importante destacar que los resultados son los mismos para ambos cierres, independientemente de que la eficiencia de la inversión mejore o permanezca constante. Ello se debe a que las necesidades de ahorro y financiamiento que surgen las proyecciones dependen de la tasa de inversión bruta y, dada ésta, su eficiencia determina el impacto sobre el crecimiento¹⁰².

Proyecciones del Impacto Macroeconómico del Plan en el escenario base

En el cierre de programación I, el impacto del Plan sobre la trayectoria de la economía se refleja en los siguientes resultados:

¹⁴⁶ Id.

□ Como resultado del mayor ritmo de crecimiento de la economía, el déficit de la balanza comercial y los requerimientos de ahorro externo se incrementan significativamente con relación a las proyecciones inerciales. El aumento del requerimiento de ahorro externo, entre 2006 y 2010, es de 7,7% del PIB, superior en más de 2 puntos que en el caso inercial.

□ Manteniendo las mismas hipótesis relativas a la inversión extranjera directa y las salidas de capital del sector privado, las necesidades totales de endeudamiento externo también aumentan ahora más que en las proyecciones inerciales: 7 puntos del producto (frente a 4,7 puntos del PIB en el caso inercial). En consecuencia, el coeficiente de endeudamiento externo muestra una trayectoria de crecimiento bastante más acentuada que en el caso inercial, alcanzando en 2010 un nivel apenas inferior a 52% del PIB.

□ Aunque el ahorro público primario permanece estable, el aumento de la inversión pública hace que, entre 2006 y 2010, los superávits fiscal primario y global se reduzcan más que en las proyecciones inerciales: ahora el primero cae de 5,6% a 3,8% del PIB y el segundo de 3,4% a 1,3% del PIB.

□ El mayor deterioro del superávit fiscal con respecto al caso inercial, se refleja en un incremento del financiamiento externo neto del gobierno, que de ser 1,3% negativo en 2006 (amortizaciones superiores a los nuevos desembolsos), llega a ser ahora de 2,9% positivo en 2010 (desembolsos superiores a las amortizaciones), representando más del doble del valor estimado en las proyecciones inerciales.

□ Finalmente, como en este caso la inversión bruta agregada crece mucho más rápido que en el caso inercial, situándose alrededor de los 32 puntos del producto en el período 2007-2010, no basta con el aumento del ahorro externo para financiarla. Hace falta también que crezca el ahorro privado, que debe pasar de 19,5% del PIB en 2006 a 20,5% en 2010.

Por otro lado, en el cierre de programación II el impacto del Plan sobre la trayectoria de la economía se manifiesta además en los siguientes resultados:

□ En este cierre, la trayectoria de los requerimientos de ahorro externo (resultado de la cuenta corriente), las necesidades totales de financiamiento externo y el cociente deuda externa/PIB son los mismos que en el cierre I.

□ A diferencia del cierre I, sin embargo, ahora consideramos dada la trayectoria del ahorro privado, que se mantiene por encima del 19,0% del PIB.

□ Para acomodar el incremento de la inversión, por lo tanto, lo que se ajusta es el ahorro público primario, que para el período 2007-2010 es, en promedio, 1,7 puntos del PIB superior al del 2006. Tal como en las simulaciones inerciales, suponemos que ese aumento se obtiene mediante una reducción equivalente en el consumo público. Sin embargo, el mismo podría también ser resultado de un aumento de los ingresos fiscales¹⁴⁷.

□ El aumento del ahorro público primario, por último, hace posible que en este cierre los resultados fiscales no difieran significativamente de los obtenidos en 2006. Así, en el período 2007-2010 el superávit primario oscila en torno al resultado del año 2006 (5,7% del PIB en promedio frente a 5,6% en el año 2006) y el superávit global recién resulta inferior al de 2006 en 2010 (- 2,7% del PIB).

Las proyecciones con Plan para los dos cierres del escenario base se presentan expresadas en términos nominales a precios corrientes.

Proyecciones del Impacto Macroeconómico del Plan en el escenario pesimista

En un contexto internacional adverso -caracterizado por menores tasas de crecimiento mundial, tasas de interés más elevadas y precios del petróleo más bajos- la principal diferencia con el escenario base está dada por los requerimientos de ahorro y financiamiento¹⁰³. En efecto, para que el incremento de la inversión pública previsto por el Plan Nacional de Desarrollo tenga el mismo impacto sobre el crecimiento de la economía que el proyectado en el escenario base, los requerimientos de ahorro y financiamiento se vuelven mayores.

Entre 2006 y 2010, el ahorro y el financiamiento externos necesarios deben aumentar alrededor de 0,8 puntos más que en el escenario base.

¹⁴⁷ Id

El aumento del ratio deuda externa/producto, en consecuencia, también es mayor. Así, en 2010 el endeudamiento externo total representaría 53,1% del PIB, superior en casi un punto y medio del producto al cociente obtenido en el escenario base.

En el cierre I, pese a que por hipótesis el ahorro y el superávit primarios se mantienen inalterados, los mayores pagos de intereses determinan que el ahorro público se reduzca más que en el escenario base. En este escenario el superávit fiscal global de 2006, de 3,4% del PIB, se transforma en un déficit de aproximadamente medio punto del producto a partir de 2007.

El ahorro privado en el cierre I, finalmente, también debe crecer más que en el escenario base. Ahora pasa de 19,5% del PIB en 2006 a 21,7% en 2010, un aumento de alrededor de 1 punto del producto en el período 2006-2010.

En el cierre II, el ahorro del sector privado es el que permanece constante por hipótesis. En consecuencia es el ahorro primario del gobierno el que debe aumentar respecto al escenario base. En efecto, mientras que en el escenario base, éste pasa del 10,3% al 10,9% del PIB entre 2006 y 2010, en el escenario pesimista pasa de 10,3% a 12,2% del PIB en igual período. Es decir, lo requerido se incrementa en 2 puntos del producto ante el cambio de escenario.

Proyecciones del Impacto Macroeconómico del Plan en el escenario optimista

Para que el aumento de la inversión pública previsto por el plan tenga el mismo impacto sobre el crecimiento de la economía que el proyectado en el escenario base, en un contexto internacional más favorable (caracterizado por mayores tasas de crecimiento mundial, tasas de interés menores y precios del petróleo más altos), los requerimientos de ahorro y financiamiento se vuelven menores.

Entre 2006 y 2010, el ahorro y el financiamiento externo necesarios deben aumentar 0,8 puntos menos que en el escenario base.

El aumento del ratio deuda externa/producto, en consecuencia, también es menor. Así, en 2010 el endeudamiento externo total representaría 50,3% del PIB, aproximadamente un punto y medio del producto inferior al cociente obtenido en el escenario base.

En el cierre I, donde por hipótesis el ahorro y el superávit primarios se mantienen inalterados, los menores pagos de intereses determinan que el ahorro público y el resultado fiscal global mejoren respecto al escenario base. En consecuencia, en este escenario el superávit fiscal global de 2006, de 3,4% del PIB se reduce medio punto del PIB en el período 2006-2010¹⁴⁸.

El ahorro privado en el cierre I, finalmente, debe crecer menos que en el escenario base. En éste aumenta de 19,5% del PIB en 2006 a un promedio de 21,8% para el período 2007-2010, en tanto que en el escenario base debe subir a 20,7% en igual período.

En el cierre II, el ahorro del sector privado es el que permanece constante por hipótesis. En consecuencia es el ahorro primario del gobierno el que varía, aumentando menos que en el escenario base. En efecto, mientras que en éste último el ahorro primario pasa del 10,3% del PIB en el 2006 a un promedio de 12% entre el 2007 y el 2010, en el escenario optimista, éste se incrementa de 10,3% del PIB en 2006 a 10,6% del PIB en promedio en igual período.

Impacto del Plan en el empleo y la pobreza

Con el propósito de complementar el trabajo, se incorporó adicionalmente un análisis orientado a evaluar el impacto esperado del Plan Nacional de Desarrollo en los niveles de empleo y pobreza en el país.

Considerando la elasticidad producto del empleo, y en función de la tasa de crecimiento del PIB que se obtendría con la ejecución del Plan¹⁰⁴, se determinó que en el período 2007-2010 se generarán 215.000 puestos de trabajo por año, el 40% de los cuales sería atribuible a las políticas del Plan.

A fin de estimar el efecto del Plan en la pobreza, se llevó a cabo una micro-simulación del posible incremento anual de empleos nuevos en la población de jóvenes, que es una de las metas establecidas en el Plan. Los nuevos puestos de trabajo se distribuyeron de la siguiente manera:

¹⁴⁸ Id.

o Administración pública: 6.824, a través del incremento en los servicios de desarrollo infantil y aumento de profesores educación (80% de estos para jóvenes de 23 a 28 años)

o Turismo: 20.000 (25% para jóvenes de 23 a 28 años)

o Construcción: 30.000 (17% para jóvenes de 23 a 28 años)

o Industria Manufacturera: 10.000 (17% para jóvenes de 23 a 28 años)

El análisis establece el efecto en la pobreza de que los jóvenes pasen del desempleo al empleo formal¹⁴⁹, imputándoles un ingreso laboral igual al promedio del ingreso del sector, y utilizando una línea de pobreza por ingresos de 54,38 dólares mensuales per cápita, basada en la línea de pobreza internacional de 2 dólares por día ajustada por el poder de paridad de compra. Como resultado de la simulación, se obtiene que la incidencia de la pobreza fuera casi 1% menor por año, en comparación con un escenario en el que no se ejecute el Plan¹⁴⁹.

¹⁴⁹ Id.

ANEXO 2

PROYECCIONES INERCIALES ESCENARIO BASE

	2006	2007	2008	2009	2010
Tasa de interés deuda privada externa	9,00%	9,00%	9,00%	9,00%	9,00%
Tasa de interés deuda pública externa	7,00%	7,00%	7,00%	7,00%	7,00%
Tasa de interés deuda pública interna	6,00%	6,00%	6,00%	6,00%	6,00%
Tasa de crecimiento PIB mundial	5,40%	4,90%	4,90%	4,80%	3,80%
Precio del petróleo (WTI,U\$S/bbl.)	65	61,40	65,50	65,90	65,90

Fuente: SENPLADES; Plan de Desarrollo 2007-2010

Elaboración: Andrea Suntaxi

ANEXO 3

PROYECCIONES INERCIALES ESCENARIO PESIMISTA

	2006	2007	2008	2009	2010
Tasa de interés deuda privada externa	9,00%	9,00%	9,50%	10,00%	10,50%
Tasa de interés deuda pública externa	7,00%	7,00%	7,50%	8,00%	8,50%
Tasa de interés deuda pública interna	6,00%	6,00%	6,50%	7,00%	7,50%
Tasa de crecimiento PIB mundial	5,40%	3,90%	3,90%	3,80%	2,80%
Precio del petróleo (WTI,U\$S/bbl.)	65	46,40	50,50	50,90	50,90

Fuente: SENPLADES; Plan de Desarrollo 2007-2010

Elaboración: Andrea Suntaxi

ANEXO 4

PROYECCIONES INERCIALES ESCENARIO OPTIMISTA

	2006	2007	2008	2009	2010
Tasa de interés deuda privada externa	9,00%	9,00%	8,50%	8,00%	7,50%
Tasa de interés deuda pública externa	7,00%	7,00%	6,50%	6,00%	5,50%
Tasa de interés deuda pública interna	6,00%	6,00%	5,50%	5,00%	4,50%
Tasa de crecimiento PIB mundial	5,40%	5,90%	5,90%	5,80%	4,80%
Precio del petróleo (WTI,U\$S/bbl.)	65	73,40	77,50	77,90	77,90

Fuente: SENPLADES; Plan de Desarrollo 2007-2010

Elaboración: Andrea Suintaxi

ANEXO 5

Parámetros Estructurales (Ecuador)

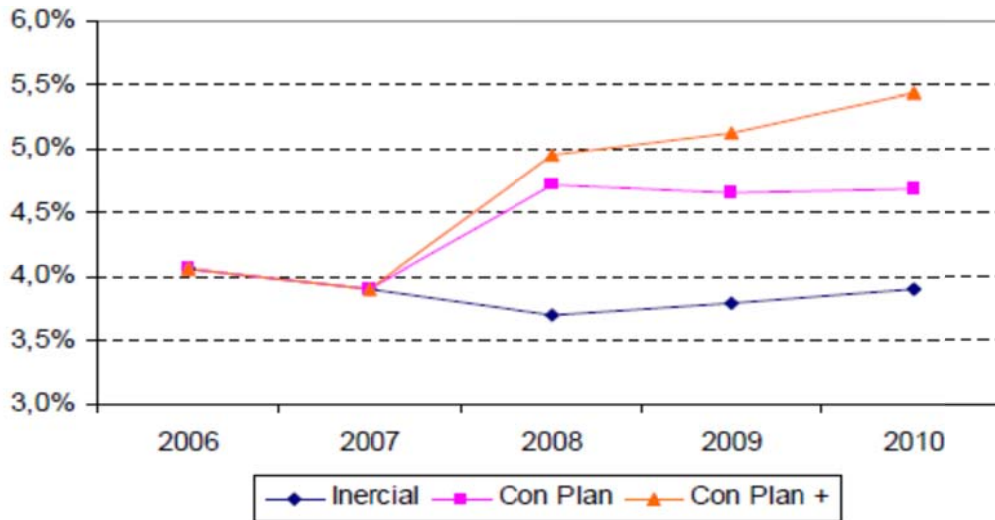
	2006	2007	2008	2009	2010
Ratio stock de capital/PIB	2,60	3	3,40	3,30	3,30
Tasa de depreciación de stock de capital	5,00%	5,00%	5,00%	5,00%	5,00%
Relación marginal capital - producto	5,90	6,90	6,90	6,90	6,90
Ratio importaciones bienes de capital/inversión total	28,90%	28,90%	28,90%	28,90%	28,90%
Ratio deuda externa privada/deuda externa total	39,90%	39,90%	39,90%	39,90%	39,90%
Ratio inversión pública/inversión total	19,40%	19,40%	19,40%	19,40%	19,40%

Fuente: SENPLADES; Plan de Desarrollo 2007-2010

Elaboración: Andrea Suintaxi

ANEXO 6

TRAYECTORIA DEL PIB



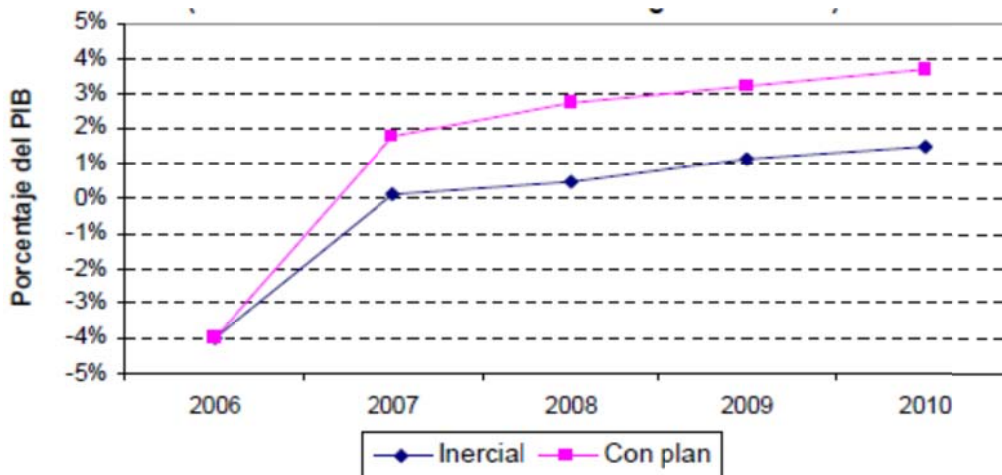
Fuente: SENPLADES; Plan de Desarrollo 2007-2010

Elaboración: Andrea Suntaxi

ANEXO 7

AHORRO EXTERNO

(resultado cuenta corriente con signo contrario)

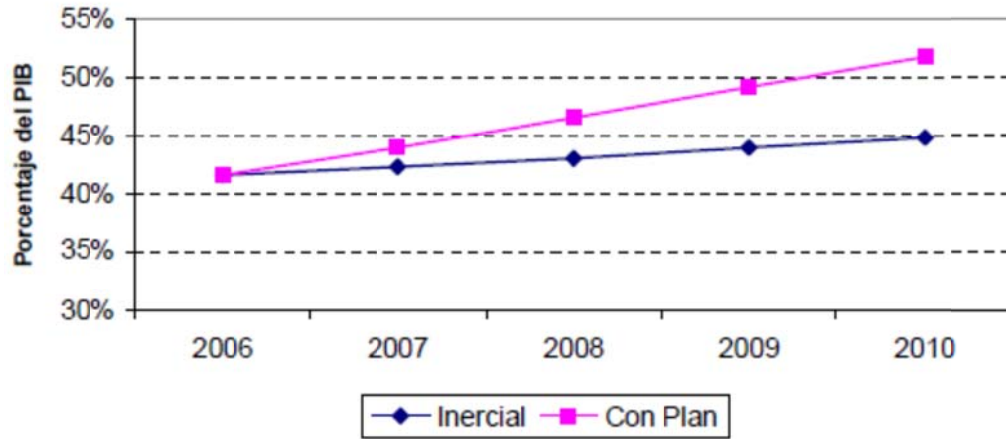


Fuente: SENPLADES; Plan de Desarrollo 2007-2010

Elaboración: Andrea Suntaxi

ANEXO 8

DEUDA EXTERNA TOTAL

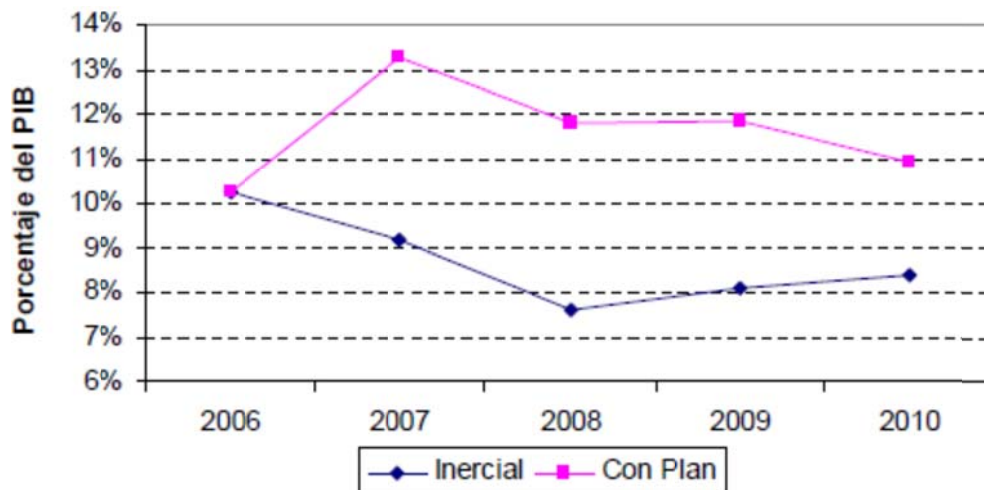


Fuente: SENPLADES; Plan de Desarrollo 2007-2010

Elaboración: Andrea Suntaxi

ANEXO 9

AHORRO PRIMARIO



Fuente: SENPLADES; Plan de Desarrollo 2007-2010

Elaboración: Andrea Suntaxi

ANEXO 10

REQUERIMIENTO ADICIONAL DE INVERSIÓN DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

PROGRAMAS Y PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA 2007-201						
Miles de dólares						
PROYECTO	2007	2008	2009	2010	TOTAL	%
PROYECTOS SOCIALES	1.212.248,17	1.212.248,17	1.212.248,17	1.212.248,17	4.848.992,68	38%
PROYECTOS ELÉCTRICOS	509.419,08	612.815,55	1.463.575,22	1.158.544,59	3.744.354,45	29%
PROYECTOS PETROLEROS	816.614,70	847.204,00	847.204,00	847.204,00	3.358.226,70	26,30%
PROYECTOS PRODUCTIVOS	89.343,88	89.343,88	89.343,88	89.343,88	357.375,52	2,80%
PROYECTOS AMBIENTALES	53.474,37	53.474,37	53.474,37	53.474,37	213.897,48	1,70%
PROYECTOS DE VIALIDAD	44.827,49	44.827,49	44.827,49	44.827,49	179.309,96	1,40%
OTROS PROYECTOS	18.725,14	19.025,14	18.925,14	18.925,14	75.600,56	0,60%
TOTAL INVERSIÓN PÚBLICA	2.744.652,83	2.878.938,60	3.729.598,27	3.424.567,64	12.777.757,35	100%
REQUERIMIENTO ADICIONAL	1.044.652,80	928.938,60	1.529.598,30	974.567,60	4.477.757,30	35%

Fuente: SENPLADES

Autora: Andrea Suntaxi