

SEGUNDO FORO GLOBAL DEL SAPRI

INFORME DE PAIS: ECUADOR

COMITÉ NACIONAL DEL PROYECTO SAPRI ECUADOR:
RED DE LA SOCIEDAD CIVIL, GOBIERNO DEL ECUADOR,
BANCO MUNDIAL

Contenido de la Carpeta

1. Resumen Ejecutivo de los resultados de las investigaciones practicadas dentro del marco del proyecto SAPRI – Ecuador

Resumen ejecutivo de la evaluación de los impactos económicos y sociales de las políticas de ajuste estructural en el Ecuador 1982 - 1999

2. Informes de Relatoría del Segundo Foro Nacional del SAPRI – Ecuador, en el cual se presentaron los resultados de las investigaciones realizadas dentro del SAPRI – Ecuador
3. Propuestas del Comité SAPRI – Ecuador, para el Segundo Foro Global del SAPRI

Washington, 30 de Julio del 2001

SEGUNDO FORO GLOBAL DEL SAPRI

INFORME DE PAIS: ECUADOR

COMITÉ NACIONAL DEL PROYECTO SAPRI ECUADOR:
RED DE LA SOCIEDAD CIVIL, GOBIERNO DEL ECUADOR,
BANCO MUNDIAL

1. Resumen ejecutivo de la evaluación de los impactos económicos y sociales de las políticas de ajuste estructural en el Ecuador 1982 - 1999

- 1.1. Impactos de la flexibilización financiera sobre la producción y el consumo de los hogares 1982 – 1999
- 1.2. Impactos de la apertura comercial y flexibilización laboral sobre la producción y el empleo
- 1.3. Impacto social de la política de subsidios sociales básicos 1982 – 1999

COMITE NACIONAL PROYECTO SAPRI

**RED DE LA SOCIEDAD CIVIL
GOBIERNO NACIONAL
BANCO MUNDIAL**

**EVALUACION DE LOS IMPACTOS ECONOMICOS Y SOCIALES DE
LAS POLITICAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL EN EL ECUADOR 1982-
1999**

(Resumen Ejecutivo)

**CENTRO DE ESTUDIOS LATINOAMERICANOS (CELA) DE LA
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL ECUADOR**

Quito, Enero del 2001

* Nota aclaratoria: El presente resumen ejecutivo consta de dos partes. En la primera se presenta una visión de conjunto sobre los impactos de las políticas de ajuste estructural sobre el aparato productivo nacional, el empleo y las condiciones de vida. Sin embargo y puesto que la investigación trabajó por separado las políticas de Apertura Comercial, Flexibilización Financiera y Flexibilización Laboral, en la segunda parte se exponen en forma de separatas los resúmenes de los estudios individuales.

INTRODUCCION:

Como en el resto de la región, a partir de la década de los ochenta, nuestro país inicia un proceso de reformas económicas conocidas como ajuste estructural cuyo sentido fundamental es restringir el papel del Estado en el manejo de la economía para que sea el mercado el único regulador de los procesos económicos. Durante toda la década de los ochenta, el país aplicó medidas de distinto tipo con el objetivo principal de alcanzar la estabilización de los principales indicadores macroeconómicos (balanza de pagos, déficit fiscal, inflación, etc). Posteriormente, en la década de los noventa, el Ecuador realiza reformas de carácter estructural con el objetivo de consolidar la puesta en marcha del nuevo modelo de acumulación basado en la promoción de las exportaciones. Este proceso, de estabilización primero y de reforma estructural después, es la expresión y respuesta a dos fenómenos que confluyen hacia inicios de los ochenta: las dificultades por las que atravesaba el modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) y la denominada “crisis de la deuda externa”. A lo anterior hay que sumar los imperativos de los procesos de reproducción y acumulación a nivel mundial, los mismos que fueron transmitidos a nuestros países a través del incremento paulatino de las condicionalidades que los organismos internacionales como el FMI, el Banco Mundial, el BID, entre otros, han impuesto a nuestros países con el objetivo de acomodar las economías de la región a las necesidades de la acumulación a nivel mundial.

A inicios de los años ochenta, las economías latinoamericanas -y la ecuatoriana en particular-, debieron enfrentar la denominada crisis de la deuda, que se caracteriza por crecientes tasas de interés internacionales y por la súbita salida de capitales agudizada por el cierre de los mercados financieros internacionales. Lo anterior obligó a algunos países a declarar la moratoria de sus deudas, en un contexto de crisis y de pronunciada caída de los términos de intercambio.

Con anterioridad, los mercados financieros internacionales habían mostrado elevados niveles de liquidez y los capitales fluían a la región con relativa facilidad y en condiciones que podrían calificarse como aceptables, lo que indujo a casi todos los países de América Latina a endeudarse con rapidez a fin de sostener sus políticas expansivas y cubrir los crecientes déficits comerciales y en cuenta corriente que de ellas se derivaban.

En tales circunstancias, al combinarse las salidas de capital, el cierre del financiamiento externo y las exigencias derivadas del servicio de la deuda; las transferencias netas de capital, que hasta entonces se habían mantenido positivas, se tornaron negativas y las reservas internacionales tendieron a disminuir rápidamente. A consecuencia de esta conjugación de factores, las economías latinoamericanas, cuyo crecimiento venía financiándose de forma creciente con recursos externos, debieron enfrentarse a la necesidad de atender el servicio de sus deudas y financiar sus inversiones con sus propios recursos.

El alcanzar este propósito sólo fue posible por la vía de un severo ajuste (externo e interno), que revierta el saldo de la balanza comercial de negativo a positivo a fin de cubrir

las exigencias externas; al tiempo que garantice, mínimamente, la continuidad de las inversiones (públicas y privadas) y la reproducción y crecimiento económico. Aunque en primera instancia el objetivo fue corregir estas brechas favoreciendo y ampliando las exportaciones, en los primeros años del ajuste, estos propósitos emergentes fueron alcanzados básicamente por la vía de un estricto control de las importaciones (en lugar de la ampliación de las exportaciones), al tiempo que se viabilizaban crecientes recursos al gobierno y a las empresas alcanzados a costa de constantes y crecientes procesos devaluatorios.

Naturalmente, el problema es mucho más complejo de lo descrito: toda vez que en el modelo anterior (ISI), por diversos medios, el excedente estaba orientado a sustentar las bases de la industrialización, se entiende que en adelante deberán buscarse nuevas fuentes de ingreso -en divisas- que compensen los recursos que en lo futuro deberán orientarse al servicio de la deuda externa, cuestión que exigía crecientes esfuerzos al propósito de mantener mínimos niveles de acumulación interna y de producción, especialmente exportable.

Con este propósito, se diseñaron agresivas políticas de ampliación del excedente, inicialmente por la vía de la restricción del consumo (choque de demanda), que por lo menos compensen la caída del ahorro externo a fin de mantener en niveles similares el ahorro nacional. Reconoce el BID que *La notable mejoría en la cuenta corriente de América Latina, ... se logró a costa de grandes sacrificios en los niveles de vida y en la estabilidad del empleo de la fuerza laboral en la mayoría de países de la región... La carga principal de la transferencia recayó en los asalariados, mediante la reducción de los salarios reales ocasionada principalmente por el rápido aumento de la inflación asociada a una depreciación real apreciable de las monedas de casi todos los países.*" (BID, 1985:13)

En términos muy generales, las notas anteriores concretan la lógica del ajuste: obtener los recursos o los excedentes necesarios para, de una parte atender las crecientes exigencias derivadas del endeudamiento externo, y de otra, garantizar mínimas condiciones internas para la continuidad del proceso de reproducción del capital -esta vez sustentado en las agroexportaciones-, succionando recursos que alimenten el presupuesto del Estado y la acumulación de capital.

El período de transición que vive el país, apuntalado y puesto en marcha mediante las políticas de estabilización y ajuste estructural (Apertura Comercial, Flexibilización Financiera y Flexibilización Laboral, para el caso de este estudio) implica una redefinición del patrón de acumulación imperante en el país (cambio en el modelo de desarrollo), así como un cambio en la estructura de poder (con impactos diversos en los distintos grupos sociales del país y un realineamiento de las correlaciones de fuerzas). Estos dos procesos, el cambio en el patrón de acumulación y en la estructura de poder, y los impactos diferenciales que generan, son el objeto del presente estudio.

RESEÑA METODOLÓGICA:

En la Propuesta Técnica para la realización de esta investigación se afirmaba: *“Una de las características de los estudios sociales y económicos ha sido siempre la construcción de visiones unívocas sobre la realidad que se consideran a sí mismas verdaderas y objetivas. Esta forma de aproximación, pretendidamente objetiva, olvida que los técnicos y expertos que las realizan incorporan en ellas sus respectivas teorías y visiones sobre la realidad, dejando fuera las percepciones y explicaciones que los distintos grupos sociales, desde su realidad concreta, hacen de los distintos fenómenos sociales.*

Esta consideración obliga a que la identificación y análisis de los impactos del ajuste contemple, en primer lugar, las explicaciones que los distintos actores sociales hacen de la realidad en que viven. Lo anterior tiene como finalidad última dar voz a los distintos actores sociales y permitir un acercamiento desde múltiples perspectivas tanto a la identificación de los impactos y efectos del ajuste estructural como a su explicación causal. Una consideración adicional a lo anteriormente señalado se relaciona con la necesidad de que las variables e indicadores del estudio no provengan única ni principalmente del juicio de los expertos, sino de aquellos aspectos que los propios actores señalen.”

Para ello se planteaba realizar talleres participativos con los distintos actores sociales involucrados, para que ellos, desde su propia experiencia y perspectiva, construyan redes de causalidad que den cuenta de los principales impactos que las diferentes políticas habían generado en su grupo social. *“ Se trata, se decía, de realizar una explicación sistémico causal de los impactos mediante la diagramación de las causalidades sistémicas que los actores sociales hayan identificado a través de su experiencia y conocimiento.*

Los diagramas de causalidad, al interrelacionar variables explicativas con variables de impacto, nos permitirán hacer una selección de las principales variables e indicadores que serán medidos y analizados en el estudio”.

Siguiendo lo planteado en la Propuesta Técnica, el presente estudio partió de la organización de talleres participativos con distintos actores de la sociedad (identificados de acuerdo a los ejes de política y las características productivas de cada zona) durante los cuales se construyeron los diagramas de causalidad mencionados (ver anexos e informes de avance). Estas explicaciones dadas por los actores sociales, a las que se sumaron entrevistas a representantes de sectores productivos y sociales y a expertos en materia económica, fueron sistematizadas por los equipos técnicos del proyecto y permitieron identificar las distintas variables e indicadores, y sus respectivas interrelaciones, que fueron objeto de investigación y que se muestran a lo largo del documento.

En tal sentido, los resultados que a continuación se presentan, responden en su gran mayoría a los hallazgos de la investigación participativa, pues esta fue la que direccionó el conjunto del proceso investigativo. Una cuestión que es conveniente señalar al respecto, es que los resultados de la investigación participativa tienen validez en sí mismos pues no son únicamente un conjunto de opiniones sobre las políticas de ajuste, sino que nos hablan de la experiencia diaria y concreta de estos grupos sociales. Sin embargo, se puede apreciar importantes coincidencias entre las tendencias generales identificadas por los actores sociales y las evidencias estadísticas existentes.

I. LOS IMPACTOS DE LAS POLITICAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL SOBRE EL APARATO PRODUCTIVO NACIONAL

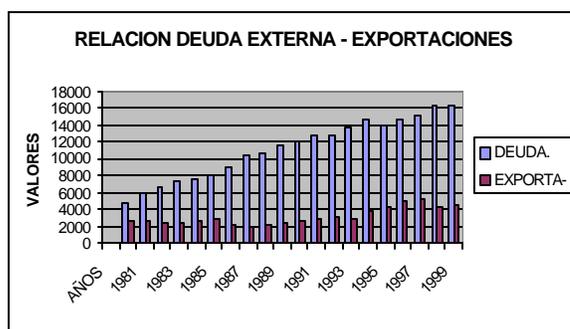
El cambio de orientación del modelo económica

1) Pese a que las distintas medidas económicas buscaron impulsar las exportaciones, en la década de los 80 no se observa tal comportamiento. La década cierra con un monto de US\$ 2.354 millones, inferior a los 2.520 millones alcanzados en 1980.

Pese a esto, en relación al PIB, las exportaciones aumentan su participación desde el 21.5 por ciento en 1980, hasta un 25.8 por ciento en 1990; cuestión que se explica más por la caída del PIB que por el dinamismo de las exportaciones. No obstante, debe diferenciarse entre las exportaciones de productos primarios, que en el período crecieron a un promedio anual del 2.7 por ciento, pues aumentan desde los US\$ 1.853 millones hasta los 2.344; y las exportaciones de productos industrializados, que se reducen desde 626 millones de dólares, a sólo 367 millones.

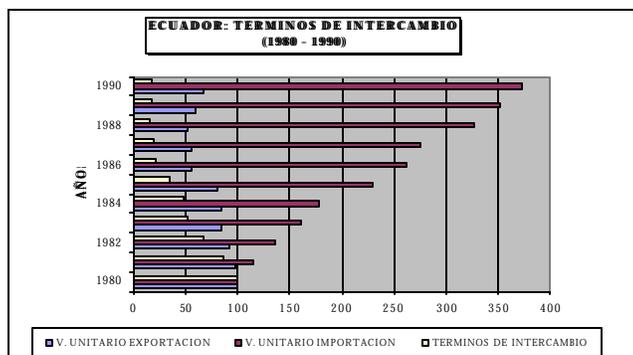
Si quiere verse así, estamos frente a uno de los impactos significativos de la década: las exportaciones industriales cayeron, en el período 1980/90 en más del 40 por ciento, cuando en el mercado mundial el comercio de manufacturas crecía al doble que la producción y en el conjunto de América Latina las exportaciones manufactureras se fortalecían notablemente.

Con este comportamiento de la economía, el resultado fue que, lejos de aliviarse el endeudamiento externo, este tendió a profundizarse, **al punto que la relación deuda externa/exportaciones, que en 1980 fue del 183 por ciento, al finalizar la década llega al 490 por ciento.**



2) El comportamiento de las exportaciones mostrado en el punto anterior, se da en medio de un **profundo deterioro de los términos de intercambio a lo largo de la década de los ochenta**. Con base en los índices de comercio exterior, puede establecerse una relación entre aquellos de valor unitario de las exportaciones con los de las importaciones, de la que resultan los términos de intercambio. Tomando como año base a 1980=100, se tiene que este indicador cae constantemente hasta 1988, en que se ubica en el 15.7 por ciento, para luego recuperarse levemente en 1989 y 1990, años en que los términos de intercambio alcanzan el 16.9 y el 17.8 por ciento respectivamente. Lo anterior quiere decir que por la modificación de los precios entre exportaciones e importaciones, hacia finales de la década se tenía que exportar cinco veces más para poder importar lo mismo que a principios de la década.

La información presentada, que básicamente tiene como fuente al Banco Central del Ecuador, nos enfrenta a una realidad incontestable: las debilidades y la escasa viabilidad de una política centrada casi exclusivamente en el fomento de las exportaciones, particularmente cuando estas se sustentan en las supuestas ventajas comparativas y en la explotación intensiva de los recursos naturales.



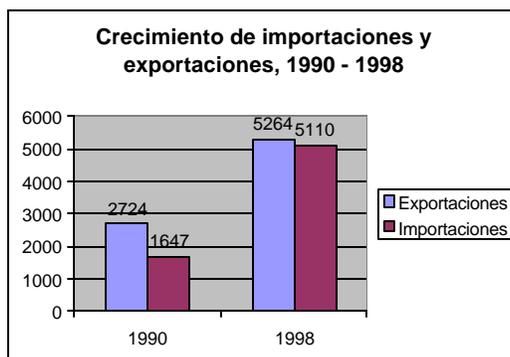
3) **En los años 90, las exportaciones ecuatorianas adquieren cierto dinamismo**, pues de los US\$ 2.724 millones alcanzados en 1990, pasan a un valor máximo de 5.264 millones de dólares en 1997. Este comportamiento dinámico, también se refleja en la actividad productiva de las empresas: en estas, las ventas en el exterior pasan de 811 millones de dólares en 1990, a US\$ 2.449 millones en 1995 y a 3.035 millones en 1998. Con respecto a las ventas totales, la participación de las exportaciones pasa del 11.2 por ciento en 1990, al 15 por ciento en el 95 y se reduce al 14.2 por ciento en 1998. Para contrastar este comportamiento, baste con señalar que - entre 1990 y 1995- mientras las ventas del conjunto de empresas en el exterior se triplican, pasando de 811 millones de dólares a US\$ 2.449 millones, las ventas en el país sólo se duplican, **cuestión que destaca un viraje en la estrategia de las empresas en detrimento del mercado interno.**

4) En el caso de la **industria manufacturera**, los resultados son más significativos: de **227 millones de dólares que exportaban en 1990, las ventas en el exterior crecen a 543 millones en 1995 y a US\$ 1.028 millones en 1998**, con el resultado de que casi se quintuplican en el período(1990/98). En contraste con este comportamiento, las ventas en el país, entre 1990 y 1998, apenas si se duplican, confirmando la tendencia de que el dinamismo exportador se da en detrimento del mercado interno, menos atractivo por los mínimos niveles de ingreso y los altos niveles de pobreza prevalecientes en el país.

5) De forma paralela las **importaciones se expanden de manera significativa**, desde US\$ 1.647 millones en 1990, hasta 5.110 millones en 1998, alcanzando una altísima **tasa de crecimiento superior al 15 por ciento promedio anual, muy superior al de las exportaciones, que en el mismo período crecen a un promedio del 5.6 por ciento.** Empero, es muy indicativo que uno de los componentes más importantes sea el de las importaciones de bienes de consumo, que de US\$ 229 millones en 1990, aumentan a 1.353 millones, multiplicándose por seis. Más aún, es preocupante que las importaciones de bienes de consumo no duradero aumenten desde US\$ 97 millones en el 90, hasta la significativa suma de 660 millones de dólares en 1998, revelando las reales tendencias e intenciones de la apertura (vinculados más bien al fomento de las importaciones) y contradiciendo los propósitos explícitos del programa diseñado en los 80.

Un dato interesante y significativo que proviene de la propia Superintendencia de Compañías, tiene que ver con el hecho de que las empresas amplían significativamente la importación de productos terminados -distintos a las materias primas- que en 1998 alcanza la significativa suma de dos mil millones de dólares. Lo preocupante de esta información es que, en gran medida, **esta importación de productos terminados tiene un importante componente de productos de consumo inmediato, que bien pueden producirse en el país, de existir las condiciones adecuadas.** En efecto, sólo **entre los años 1990-95, las importaciones de bienes de consumo pasan de 160 a 738 millones de dólares, casi quintuplicándose en tan corto período, en contraste con las exportaciones que en el mismo período no llegan a duplicarse.** Más aún, estas importaciones indiscriminadas de bienes de consumo, se dan en

detrimento de la importación de materias primas y bienes de capital, que en el mismo período no llegan a duplicarse.



Reestructuración del aparato productivo

1) Entre 1985 y 1998, el número de empresas inscritas en la Superintendencia de Compañías pasa de 11.737 en 1985, a 23.761 en 1998. Sin embargo, merece destacarse que ese comportamiento no es equilibrado ni homogéneo, revelando una importante reestructuración del aparato productivo y los impactos diferenciados de las políticas de ajuste implementadas en los últimos 20 años.

En efecto, esta **reestructuración se da en beneficio del comercio, el transporte y las comunicaciones y los servicios, y en detrimento de los sectores productivos** – exceptuando la agricultura, cuya participación se mantiene estable-, particularmente la industria y la construcción, cuya participación en el número total de empresas decae notablemente. La participación de las industrias en el total de compañías se reduce del 20.4 por ciento en 1985 al 11.6 por ciento en 1998, mientras la construcción reduce su participación del 6.8 al 5 por ciento. En contrapartida, la participación del comercio, el transporte y comunicaciones y los servicios personales y a las empresas aumenta considerablemente, al pasar del 61.6 al 73.3 por ciento para el mismo período, evidenciando un **importante proceso de terciarización de la economía**.

2) La caída de la participación de las industrias en el número total de empresas, no es un indicador que *per se* exprese una caída proporcional en el producto, si no fuera porque también su participación en los activos y en las ventas totales muestra una tendencia similar. Así, mientras en 1985 las industrias controlaban el 40 por ciento del total de activos, en 1998 la participación se reduce al 24 por ciento, confirmando la tendencia indicada. Por su parte, las ventas industriales también pierden importancia, pues mientras en 1985 controlaban el 40.4 por ciento de las ventas totales, en 1998 la participación cae al 31.4 por ciento.

Si a lo anterior añadimos el crecimiento permanente de las actividades informales, ligadas especialmente al comercio precario, podemos observar un proceso gradual de terciarización de la economía que se produce como efecto de la contracción de los sectores productivos y de la exclusión que conlleva, cuestionando así la viabilidad del modelo, básicamente en términos de inclusión social.

Las diferencias de rentabilidad

1) Como ya se había anotado, las políticas de ajuste estructural afectan de forma diferenciada a los distintos grupos sociales y actividades económicas. En tal sentido, es observable un proceso de **profundización de las diferencias de rentabilidad** entre las distintas empresas **así como de los niveles de concentración económica**.

Así, mientras en 1996 las mil empresas más importantes (al margen de las utilidades o pérdidas obtenidas) declararon una utilidad neta de apenas 35.421 millones de sucres (lo que habla de las bajas rentabilidades promedio), las 36 más grandes seleccionadas por la Revista Gestión de ese año, tuvieron una utilidad neta superior a los 541 mil millones y sus ventas superaron los nueve billones 708 mil millones de sucres. Constituyen apenas el 3.6 por ciento de las mil más importantes, pero sus activos superan el 13 por ciento y sus ventas son el 23.5 por ciento de las mil.

2) Datos, que provienen de la propia Superintendencia de Compañías confirman esta tendencia: si se comparan los niveles de concentración de ingresos y activos -en las mil Cías. más importantes- entre 1992 y 1996, es fácilmente destacable cómo los ingresos, y particularmente los activos, aumentan significativamente en las 100 primeras compañías, al punto que prácticamente concentran el 50 por ciento de las mil. Es más, si se considera que las 1.000 más importantes (en 1996) representan el 75 por ciento de los activos y ventas totales de las 17.352 empresas registradas, se llegará fácilmente a la conclusión de que las 100 más importantes (0.6% del total) controlan el 37.5 por ciento de los activos y ventas totales.

**NIVELES DE CONCENTRACIÓN EN LAS 1.000 EMPRESAS
MAS IMPORTANTES (1992, 1996)**

NUMERO EMPRESAS	I N G R E S O S		A C T I V O S	
	1992	1996	1992	1996
50 PRIMERAS	3.1	3.2	2.9	3.5
100 PRIMERAS	4.4	4.7	4.4	5.1
200 PRIMERAS	5.9	6.4	6.2	6.6
300 PRIMERAS	7.1	7.4	7.1	7.5
400 PRIMERAS	7.8	8.0	7.9	8.1
500 PRIMERAS	8.4	8.6	8.4	8.6
1000 PRIMERAS	10.0	10.0	10.0	10.0

Fuente: Superintendencia de Cías., Anuarios Estadísticos

El papel de la flexibilidad financiera

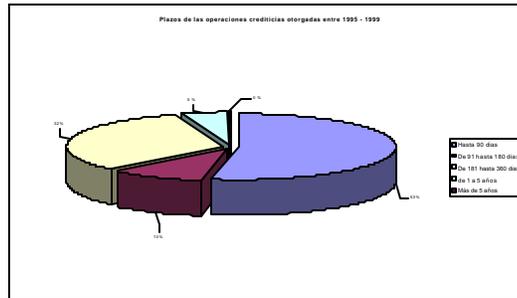
En el contexto y como parte de las políticas de ajuste estructural, durante el primer quinquenio de los 90 en nuestro país se implementan las llamadas políticas de flexibilización financiera. Estas hacen referencia a un conjunto de reformas económicas, legales e institucionales que buscan eliminar los controles y regulaciones estatales en el área financiera, con la finalidad de que sea el propio mercado el encargado del manejo y asignación de los recursos financieros. En tal sentido se implementaron medidas que permitieron la flotación de las tasas de interés, la eliminación de tasas de interés preferenciales, la reducción de la capacidad de control de la Superintendencia de Bancos, entre otras. Además, con estas políticas se abrieron las fronteras y se permitió la libre circulación de capitales, lo cual supone que en función de alcanzar mejores rendimientos económicos, los capitales internacionales podían ser invertidos en nuestro sistema financiero al mismo tiempo que capitales nacionales podían ser invertidos fuera del país.

A continuación se expone el papel que han jugado las políticas de flexibilización financiera con relación al aparato productivo nacional.

1) En la perspectiva de lograr altas rentabilidades gracias al incremento de las tasas de interés, se produce una severa desinversión en actividades productivas. Las captaciones en dólares y de corto plazo dentro del sistema financiero inician una sostenida tendencia de crecimiento desde inicios de los años noventa, experimentan un importante despunte a partir de 1993 (la variación porcentual en los saldos de captaciones entre 1993 y 1994 es de 28.8%, el segundo porcentaje más alto en el período 1970 – 1998) y una dura caída que inicia a fines de 1996. De esta forma, **se provoca una severa desinversión en el aparato productivo del país al tiempo que se privilegian las inversiones financieras de corto plazo.**

2) El comportamiento **cortoplacista** en la captación de recursos también se traslada a los movimientos de colocación. De esta manera, aquellas actividades o ramas necesitadas de

financiar sus actividades productivas con plazos mayores a un año se ven seriamente afectadas. Los créditos entregados por el sistema financiero entre 1995 –1999 se concentran en plazos menores a tres meses (53%) y menores a un año (95%) y tan solo el 5% del total de las operaciones contemplaron plazos entre 1 y 5 años.



3) Por su parte, y convalidando la idea de la terciarización de la economía, se puede observar que el 34% de los créditos van a este sector. Por otro lado, y en la misma lógica de la desinversión productiva, se aprecia que entre 1987 – 1999, el crédito para el consumo alcanza 28% del total.

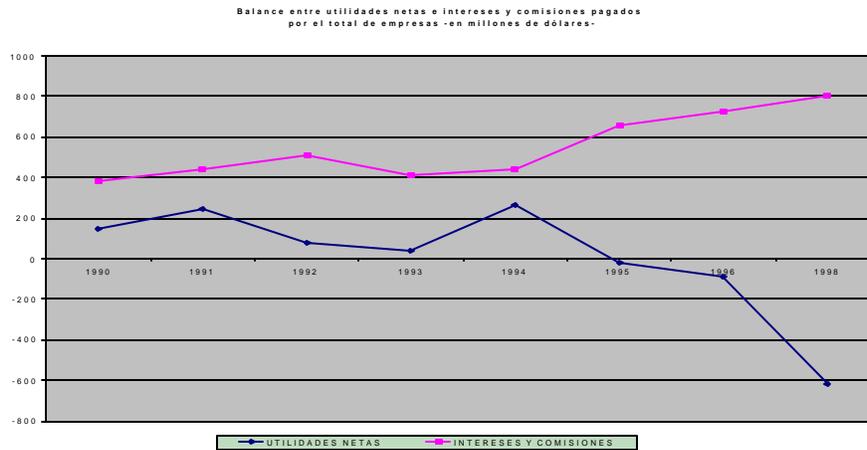
4) Al analizar la información disponible queda claro que los recursos financieros tienden a concentrarse en montos significativos entre pocos deudores; tan solo el 1% de los clientes del sistema financiero privado concentra el 63% del volumen total de crédito otorgado desde 1995. Por su parte, a nivel regional, la concentración de recursos financieros es también significativa; estos estímulos direccionados mostrarían una fuerte asociación entre los sectores de destino de los créditos y los espacios de poder nacional. Alrededor del 90% de los recursos financieros crediticios canalizados por el sistema financiero se concentran en las provincias de Guayas y Pichincha, “ejes” de la estructura bipolar de la economía nacional.

5) Al comportamiento del sistema financiero, marcado por la especulación, el cortoplacismo y la concentración del crédito, hay que sumar las grandes transferencias de recursos (lograda mediante el incremento de las tasas de interés) desde los sectores productivos de la sociedad hacia los sectores financieros y especulativos.

De acuerdo a información de la Superintendencia de Compañías, en 1995, de las 20.423 empresas registradas, 4.662 declararon pérdidas por nada menos que **un billón 221 mil 448 millones de sucres, equivalentes a 418 millones de dólares**. Estas mismas empresas (en el mismo año) transfirieron al sistema financiero, bajo la forma de intereses y comisiones, algo más que 718.200 millones de sucres, mientras que el conjunto de empresas registradas (20.423), transfirió una suma cercana a **un billón 700 mil millones de sucres**, aproximadamente 556 millones de dólares.

En 1996, aún cuando las tasas de interés tendieron a bajar, se repitió el fenómeno de 1995. Nuevamente, el conjunto de empresas registradas (17.352) declaró pérdidas por 269.629 millones de sucres. En este año, por concepto de intereses y comisiones, las 17.352 Cías. transfirieron al sistema financiero una suma superior a los 2.3 billones de sucres (aproximadamente 722 millones de dólares), un costo excesivo para unas empresas con bajos índices de rentabilidad promedio. Piénsese que esa cantidad es superior, en más de cinco veces, al impuesto a la renta pagado por el conjunto de empresas y mayor al costo de la fuerza laboral de todos sus trabajadores (mano de obra directa + mano de obra indirecta). En 1998, el fenómeno se profundiza, pues las empresas registradas debieron pagar, por el mismo concepto, una suma superior a los 800 millones de dólares. **En total, entre 1990 y 1998,**

exceptuando 1997, por concepto de intereses y comisiones, fueron transferidos al sistema financiero nada menos que 4.366 millones de dólares.



Si se hace un balance entre las utilidades netas declaradas por las empresas y los intereses y comisiones pagados en el mismo período, se verá con asombro que las utilidades -incluso si se las toma con las debidas reservas- apenas representaron un quinto de las transferencias realizadas al sistema financiero.

Puede hablarse, entonces, de una **virtual expropiación -por parte del sistema financiero- de las capacidades productivas y de inversión del país**. En su propósito por valorizar el capital especulativo, este opera -vía tasas de interés- succionando recursos que, en otras circunstancias, se orientarían a la esfera productiva, dificultando las posibilidades de acumulación, particularmente en el campo de las pequeñas empresas.

CONCLUSIONES

Uno de los fenómenos que muestra las dificultades que ha tenido una buena parte del aparato productivo de frente a las políticas de ajuste estructural, es la quiebra masiva de pequeñas empresas y pequeños productores. En los años 1993, 94 y 95 quebraron 2.849 empresas y sólo en 1995, 1.675 fueron disueltas o liquidadas. En el período que va de 1990 a 1996, el número de empresas en esta situación se aproxima a las 4.600.

Las cifras revelan que el problema no fue coyuntural, y que más bien respondió a tendencias de más largo aliento, que se originan en los cambios estructurales de la economía ecuatoriana, vinculados a las políticas de ajuste estructural. Esto explicaría, entonces, las quiebras masivas de los pequeños productores de la ciudad y del campo, que se han producido y siguen produciéndose (844 en 1997 y más de 2.000 en 1999, según han denunciado representantes de la pequeña y mediana producción) en el país, al margen de los efectos que se derivan de la propia dinámica -competitiva y productiva- que impone la integración de los mercados y la globalización de la economía.

En tal sentido, puede afirmarse que las políticas de ajuste estructural, y de manera especial la apertura comercial y la flexibilización financiera, han generado impactos diferenciados en el aparato productivo nacional. Si bien por un lado han existido sectores que han logrado articularse y beneficiarse de estas políticas, la información disponible tanto a nivel estadístico como en lo afirmado por los actores sociales, muestra una profunda contracción del aparato productivo nacional, especialmente el vinculado a la pequeña y mediana producción para el mercado interno.

La lógica aperturista ha generado un viraje sustancial de la orientación del modelo de desarrollo, promoviendo básicamente las actividades de exportación (basadas en la explotación intensiva y extensiva de recursos naturales y mano de obra o en incorporación de tecnologías capital intensivas que no generan empleo), al tiempo que el incremento acelerado de las importaciones, especialmente de bienes de consumo, ha supuesto una severa contracción de las actividades ligadas a la producción para el mercado interno, profundizando los altos niveles de concentración económica característicos de nuestro país.

Si a lo anterior sumamos la lógica especulativa del sistema financiero, la consecuente desinversión productiva, los niveles de concentración del crédito, el cortoplacismo de su comportamiento, y las gigantescas transferencias realizadas desde el sector productivo al financiero, podemos inferir los efectos perniciosos que tuvo sobre la producción, especialmente sobre las unidades productivas pequeñas y medianas. La lógica que adoptó la flexibilidad financiera sirvió como un elemento de discriminación para las actividades productivas y ahondó los problemas del aperturismo comercial y la lógica del modelo basado en la ampliación de las exportaciones e importaciones.

Lo descrito anteriormente estaría revelando un proceso de profundización de la "heterogeneidad estructural" de la sociedad ecuatoriana en donde únicamente un grupo minoritario de las actividades económicas logra articularse adecuadamente a los procesos de mundialización de la economía en tanto que la mayoría quedan excluidos.

Este proceso de contracción y exclusión de una buena parte de las actividades productivas, tiene graves impactos sobre el comportamiento del empleo y las condiciones de vida de la población, como lo veremos en la parte siguiente.

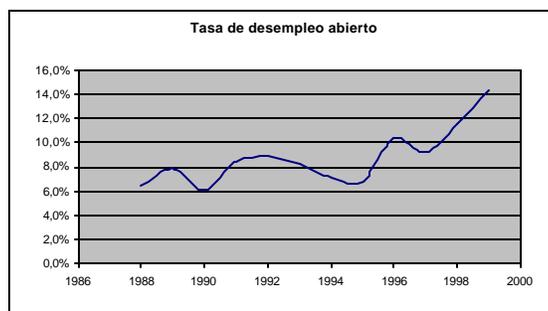
II. LOS IMPACTOS DE LAS POLÍTICAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL SOBRE EL EMPLEO Y LAS CONDICIONES DE VIDA DE LOS ECUATORIANOS

En la parte precedente se analizaron los impactos de las políticas de ajuste estructural sobre el aparato productivo nacional. Como se pudo ver, el aparato productivo sufrió una fuerte modificación tanto en su estructura como en la dirección de los mercados, modificación que implicó una fuerte contracción del aparato productivo, básicamente de la pequeña y mediana producción orientada al mercado interno. Como es de suponer, esta modificación del aparato productivo implica a su vez una modificación de su capacidad para absorber mano de obra y por tanto de la estructura y composición del empleo. En tal sentido, en esta parte se realizará un análisis del comportamiento del empleo y de las condiciones de vida de los ecuatorianos como elementos interconectados y en muchos casos dependientes del modelo de desarrollo implementado y de lo que este implica para el aparato productivo y su capacidad de generación de empleo.

1.2.2. La evolución del empleo en el período de ajuste estructural:

La información disponible para analizar el tema del empleo permite ver su evolución desde fines de los años ochenta y durante toda la década del noventa. Las Encuestas Urbanas de empleo y subempleo permiten observar las siguientes tendencias en el largo plazo en la evolución del empleo:

1) Hay una tendencia al incremento de los niveles de desempleo y subempleo. Como se observa en el gráfico, la tasa de desempleo abierto en las ciudades sube de alrededor del 6% a finales de los ochenta, al 9% en 1992, al 10% en 1996 y al 14,4% en 1999.



Fuente:SIISE

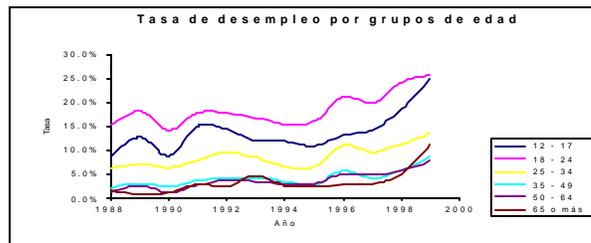
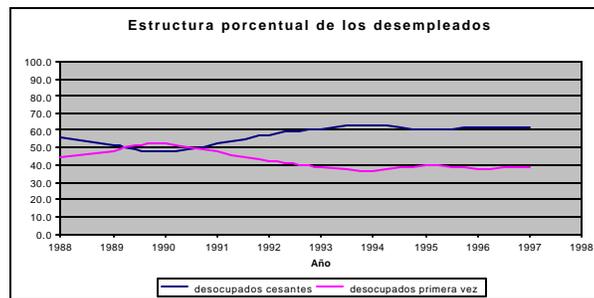
Este incremento de los niveles de desempleo abierto se produce sobre todo en los quintiles de menor ingreso. Para el 20% más pobre de la población, el incremento en los niveles de desempleo es mucho más dramático: del 10% a fines de los ochenta, sube al 15% en 1992, al 17,7% en 1996 y termina la década con una tasa del 24%. Por otro lado, para el quintil más rico de la población, la tasa de desempleo abierto permanece sin mayores alteraciones a lo largo del período analizado y por debajo del 5%.

Con respecto al subempleo urbano también se observa un incremento persistente durante los años noventa aunque en menor magnitud que el incremento del desempleo. La tasa de bruta de subempleo a fines de los ochenta era del 45,5% y a fines de los noventa sube al 50%.

2) Si se analiza la estructura porcentual del desempleo, entre los cesantes (aquellos que perdieron su empleo) y los desempleados por primera vez, se puede apreciar un incremento importante de los cesantes en el desempleo total. Dicho incremento se profundiza, no de

manera casual, a partir de 1991 año en el que se inicia el proceso de flexibilización laboral. Este dato estaría dando cuenta de un proceso de exclusión permanente que no solo tiene que ver con la falta de generación de nuevos puestos de trabajo que permitan la inclusión de quienes se incorporan recientemente al mercado laboral, sino también de la exclusión de quienes ya estuvieron empleados.

En este mismo sentido puede observarse la composición de los desempleados de acuerdo a los grupos de edad: los jóvenes, especialmente los comprendidos entre los 18 y 24 años tienen un incremento mayor en sus niveles de desempleo. Sin embargo, a partir de 1996, se aprecia un significativo aumento del desempleo en los grupos de mayor edad. Si relacionamos esto con las características de la composición de los desempleados podemos inferir dos procesos complementarios: por un lado existe un déficit creciente de creación de empleo que permita el acceso de los jóvenes al mercado laboral; por otro lado, un proceso de expulsión de fuerza de trabajo que estaría afectando fundamentalmente a los trabajadores de mayor edad y que en algún momento estuvieron empleados.

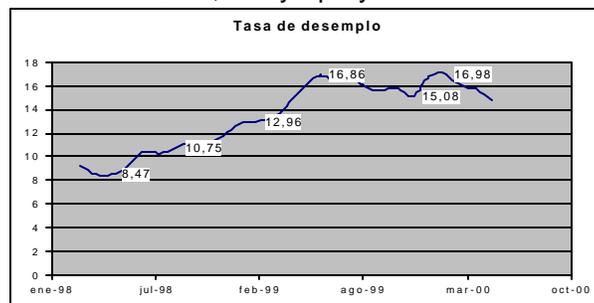


Fuente: SIISE

Para complementar la caracterización anterior, a continuación se hacen algunas estimaciones sobre el comportamiento del empleo durante los dos últimos años

3) Una primera constatación que se puede hacer es que la tasa de desempleo en las ciudades más grandes del país crece alarmantemente al pasar del 8% al 17%, corroborando el proceso de exclusión del que se ha dado cuenta a lo largo de este trabajo.

Tasa de desempleo abierto Quito, Guayaquil y Cuenca



Fuente: Proyecto de Mercado Laboral Urbano. PUCE-BCE.

4) Otro componente que merece destacarse es la precarización de las condiciones laborales. En los dos últimos años hay una expansión del sector informal de alrededor del 5% junto con una contracción del sector moderno del mismo grado. Además, dentro de los empleados en el sector moderno también se produce una precarización de las condiciones laborales. Por ejemplo, con información de las encuestas del proyecto de Mercado Laboral Urbano se constata como entre marzo de 1998 y febrero del 2000, el porcentaje de trabajadores con afiliación al IESS y con contrato de tiempo fijo cae del 52% del total de empleados al 42%, mientras que los trabajadores sin afiliación al IESS y con contrato ocasional suben del 16% al 21% en los últimos dos años.

5) De acuerdo a la información obtenida en el estudio sobre los impactos de la Flexibilidad Laboral, la precarización del trabajo había contribuido de forma significativa a modificar los comportamientos y las actuaciones de los trabajadores con respecto a sus rendimientos laborales al interior de sus respectivas empresas así como con relación a lo que podríamos llamar su "comportamiento político".

Durante los talleres participativos se hizo relación al miedo que sentían de perder el empleo puesto que las reformas laborales habían precarizado su situación al interior de sus respectivas empresas, al tiempo que la gran masa de desempleados existentes en el mercado los hacía plenamente "intercambiables". Aparte de las limitaciones nacidas directamente de la reforma laboral con relación a la organización laboral y al derecho de huelga, es la precarización del empleo (en cuanto a estabilidad y seguridad se refiere) lo que había desencadenado ese "miedo permanente a perder el empleo" y la consecuente disposición de los trabajadores a renunciar a los distintos derechos laborales y aceptar las condiciones que se les presentaren.

En ese sentido es altamente significativo que a partir de 1989, período en que se dan las primeras reformas, el número de conflictos laborales empieza a caer de forma dramática. Sin embargo, en el mismo período no se produce una recuperación significativa de los salarios y el ingreso, por lo cual difícilmente se le puede atribuir a esta última la explicación de la caída de la conflictividad laboral. Al parecer, lo que estaría detrás de este fenómeno está directamente vinculado a la reforma laboral que limita significativamente el derecho de huelga y organización colectiva lo que a su vez implica la limitación de los instrumentos de presión de los trabajadores.

Un elemento adicional que se podría esbozar para la explicación de un fenómeno como el descrito se vincula a lo que los grupos de trabajadores sostuvieron durante los talleres participativos: según ellos la pérdida de la estabilidad laboral inducida por las nuevas formas de contratación y por la sobre oferta de fuerza de trabajo, ha generado un sentimiento de miedo y aferramiento al puesto de trabajo que en muchas ocasiones les lleva a renunciar a cualquiera forma de organización colectiva. Se trataría entonces, de una modalidad de "disciplinamiento", es decir de un trabajo sobre las disposiciones y conductas de los trabajadores que actúa sobre la base del temor permanente de perder el trabajo, lo cual ha contribuido a facilitar el uso de diversas modalidades de sobreexplotación.

Este fenómeno de creciente deterioro del empleo en el Ecuador se da de forma heterogénea y afecta de forma diferencial a los distintos sectores económicos. A continuación se realizan algunas estimaciones que por un lado dan cuenta de este comportamiento diferencial del empleo en las distintas actividades económicas, y por otro lado explican en gran medida la contracción del empleo dada la concentración económica y la incorporación de tecnologías intensivas en capital.

6) Según datos de la Superintendencia de Compañías, mientras el número de ocupados por el conjunto de empresas evoluciona desde 227.303 en 1988, a 420.202 en 1998, en el caso de las industrias sólo pasa, en igual período, desde 93.361 a 105.491 ocupados, con un promedio de aproximadamente 36 ocupados por empresa. Incluso, merece destacarse que esos 105 mil empleados ya existían en 1990, que suben a 107.676 en 1995, para luego caer en 1998. Esta

información es importante, puesto que si se relaciona el comportamiento del empleo en la industria, que apenas crece en un 10% durante la década, con el comportamiento de las exportaciones industriales en el mismo período que prácticamente se quintuplican, se puede apreciar con claridad la inviabilidad, en términos de inclusión social, del modelo de fomento de las exportaciones, que en el caso de la industria basa su competitividad en tecnologías intensivas en capital y salarios bajos, sin aportar prácticamente nada a la generación de empleo.

7) En las 1000 más importantes el empleo se comporta de manera distinta, pues estas empresas, que producen alrededor del 70 por ciento del producto nacional, sólo ocupaban, en 1998, a 147.147 trabajadores, es decir al 35 por ciento de los ocupados por el conjunto de empresas (aproximadamente el 3.5% del la PEA) número inferior al que ocupaban en 1992, que superaba los 150 mil trabajadores.

8) Esta poca capacidad de generación de empleo se ve agudizada por las crecientes exigencias de competitividad y requerimientos tecnológicos de la producción moderna, que terminan por encarecer las exigencias de inversiones por cada nuevo trabajador. En este sentido, si se relaciona el valor de los activos con el número de empleados del total de empresas, vamos a encontrar que en promedio y en 1995, la inversión requerida por trabajador fluctuaba alrededor de los 155 millones de sucres (53.129 dólares), aproximadamente el doble de la que se requería en 1990 (24.336 dólares); pero si tomamos como referencia únicamente las 1.000 empresas más importantes (1996), esa inversión asciende a 315 millones de sucres (US\$ 86.686), sustancialmente superior a la de 1993 (año para el que existe información), en que alcanzó los 58.916 dólares por trabajador.

Empero, no pueden dejar de considerarse las grandes diferencias que existen entre las distintas ramas de actividad, como al interior de ellas, cuestión que es perfectamente apreciable cuando se trata de las 1.000 empresas más importantes en 1996. Como ejemplo, puede destacarse que mientras la inversión promedio por trabajador para los Servicios Comunales, Sociales y Personales era de 134 millones de sucres, en la explotación de minas y canteras, esa inversión superaba los 3.200 millones por trabajador.

Lo propio sucede al interior de las ramas de actividad: un buen ejemplo es la industria manufacturera, pues mientras las refinerías de petróleo exigen una inversión por trabajador superior a los 4.000 millones de sucres de 1996, en otros renglones como las panaderías, la fabricación de calzado, muebles o las joyerías (en general aquellas actividades con fuerte influencia artesanal), se requerían inversiones inferiores a los 100 millones.

Si relacionamos la información referida en esta última parte con la información sobre el comportamiento global del empleo expuesta más arriba, podemos evidenciar que el crecimiento permanente del desempleo y subempleo, sin bien tiene su origen en una insuficiencia histórica del aparato productivo, ha sido profundizado por el modelo de desarrollo vigente que básicamente a privilegiado las actividades de exportación y a la gran producción, en detrimento de las pequeña y mediana producción, que como hemos visto, es la mayor generadora de puestos de trabajo.

Este proceso de creciente diferenciación y concentración al interior del aparato productivo, agrava el deficit estructural de generación de empleo y genera un proceso de exclusión cada vez más acentuado.

La pobreza y la desigualdad social.

1) A partir de los estudios realizados por el CELA mediante el método de necesidades básicas insatisfechas se puede apreciar que en el ámbito nacional existe una mejora en las condiciones de vida de los hogares ecuatorianos entre 1982 y 1990. Sin embargo, a partir de los años

noventa se aprecia un estancamiento en el nivel de condiciones de vida de la población. Dicho estancamiento es total sobre todo en la segunda mitad de la década de los noventa. Incluso a nivel rural, en la segunda mitad de la década de los noventa, se ve un deterioro de las condiciones de vida.

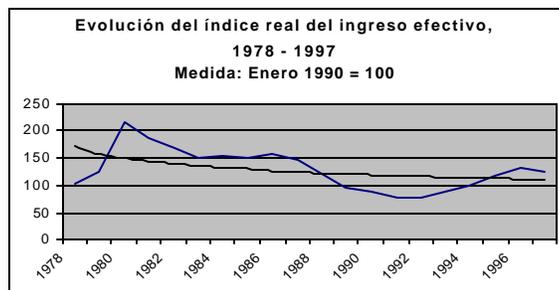
Cuadro 1.
Hogares con necesidades básicas insatisfechas.
(porcentaje respecto del total de hogares)

		CENSO 82	Censo 90	ECV95	ECV98	ECV99
REGION	AREA	%	%	%	%	%
Costa	Rural	82,2	69,2	56,4	60,1	54,3
	Urbana	40,2	29,2	29,6	29,3	28,0
Sierra	Rural	91,7	85,2	81,5	84,2	85,7
	Urbana	21,5	24,4	14,5	13,3	14,3
Amazonía	Rural	91,2	81,6	68,9	63,5	Nd
	Urbana	48,5	32,3	15,6	11,5	Nd
Nacional	Rural	88,0	78,9	69,4	72,5	72,6
	Urbano	31,8	26,9	23,1	22,9	21,9

Una de las explicaciones que se ha formulado para entender la mejora durante la crisis de los ochenta es que la inversión social tiene un efecto rezagado. En este sentido, dicha mejora sería el efecto rezagado de la inversión social de los años setenta; mientras que el estancamiento de las condiciones de vida de los años noventa sería el efecto acumulado de la crisis de los ochenta y los noventa.

2) Si se analiza la evolución de los ingresos familiares provenientes del trabajo, se aprecia que en ese mismo período existe una dramática caída de los ingresos. A partir de 1980 existe un deterioro creciente del ingreso efectivo familiar, al pasar de alrededor de 200 dólares en el año 80, a 150 en el año 84, hasta llegar a 80 en el 93, año a partir del cual se inicia una importante recuperación que alcanza los 130 dólares para 1996, volviendo a caer a partir de 1997 de forma mucho más acentuada. Así, de acuerdo a información obtenida en las Encuestas de Coyuntura del Mercado Laboral Ecuatoriano, se puede apreciar que en términos generales el costo de la hora de trabajo disminuye de una forma preocupante en los dos últimos años, reduciéndose aproximadamente a la tercera parte. Dicha caída se da en todos los deciles de ingreso, pero lo que llama la atención son los niveles salariales de los deciles más pobres, que pasan de 31 centavos de dólar en marzo del 98 a 12 centavos de dólar en julio del 2000, para el caso del primer decil; y de 82 centavos de dólar a 34 centavos de dólar para el quinto decil.

Si se abunda en esta información, se puede claramente observar que a julio del 2000, los valores que se pagan por hora de trabajo entre el primer y el octavo decil van de los 12 centavos de dólar a 49 centavos de dólar, lo que supone que trabajando 160 horas mensuales el primer decil llegaría apenas a un total de 20 dólares, mientras que el octavo decil llegaría a apenas 78 dólares, valores sin duda muy inferiores al costo de la canasta básica.



Fuente: SIISE

Evolución del pago promedio por hora de trabajo en dólares
Por deciles de ingreso.

	MAR-98	SEP-98	MAR-99	SEP-99	MAR-00	JUL-00
1	0.31	0.34	0.25	0.20	0.10	0.12
2	0.61	0.52	0.41	0.31	0.17	0.21
3	0.78	0.68	0.44	0.36	0.21	0.25
4	0.75	0.69	0.52	0.41	0.22	0.29
5	0.82	0.74	0.53	0.42	0.24	0.34
6	0.88	0.82	0.62	0.51	0.25	0.34
7	1.07	0.95	0.71	0.55	0.30	0.42
8	1.35	1.16	0.82	0.67	0.34	0.49
9	1.71	1.49	1.03	0.88	0.44	0.63
10	3.70	3.75	2.47	1.95	1.21	1.86

Fuente: Proyecto de Mercado Laboral Urbano. BCE -PUCE

3) A consecuencia de la caída del ingreso por trabajo, hacia finales del período analizado (1998-2000) se aprecia un incremento del número de horas de trabajo por familia con el objetivo de compensar la disminución de los ingresos reales y lograr, mínimamente, el acceso a niveles de ingreso superiores. En todos los deciles, excepto en el de mayores ingresos, existe un incremento en el número de horas que en promedio trabajan los hogares en la semana en los dos últimos años. Por ejemplo, mientras el decil más pobre aumenta de 51 a 59 el número de horas trabajadas por hogar en promedio en la semana entre marzo de 1998 y julio del 2000, en el decil más rico el número de horas cae de 114 a 100.

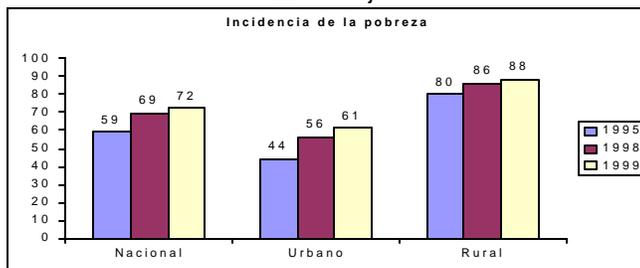
Horas promedio de trabajo por hogar en la semana
Por deciles de ingreso

	MAR-98	SEP-98	MAR-99	SEP-99	MAR-00	JUL-00
1	51.4	47.9	45.3	53.2	52.3	58.8
2	55.7	58.2	57.3	60.5	59.3	62.6
3	56.4	57.7	66.4	67.3	64.3	72.5
4	71.5	73.1	68.0	76.5	78.2	79.6
5	81.2	87.3	85.5	91.1	83.9	83.1
6	97.1	96.9	89.8	90.4	93.5	102.3
7	99.5	101.0	95.3	105.7	95.2	101.5
8	102.6	108.7	107.6	109.6	103.9	110.1
9	105.6	118.2	119.7	111.2	110.8	116.5
10	114.1	114.2	120.4	109.7	101.4	100.3

Fuente: Proyecto de Mercado Laboral Urbano. BCE -PUCE.

4) En la segunda mitad de la década de los noventa existe un incremento alarmante de los niveles de pobreza. Según información del SIISE, a nivel nacional la pobreza sufre un incremento de 13 puntos entre 1995 y 1999. En las zonas urbanas se ve un incremento de 17 puntos en el periodo analizado. Finalmente, en las áreas rurales en la actualidad nueve de cada diez ecuatorianos se hallan en situación de pobreza. Aunque el crecimiento de la pobreza es general, existe un incremento mucho más pronunciado en las zonas urbanas, lo cual en parte podría estar explicado por la migración campo ciudad y por la contracción del aparato productivo articulado a las ciudades.

Gráfico 3
Incidencia de la pobreza según consumo
Línea baja



Fuente: SIISE, en base a ECV 1995, 1998 y 1999.

Con la finalidad de corroborar lo anteriormente expuesto, el CELA utilizó el método de modelos mediante redes neuronales para explicar el empleo y la pobreza. Los resultados obtenidos se sintetizan a continuación:

5) De acuerdo a los modelos de redes neuronales realizados durante esta investigación, la variable más influyente en la explicación de la tasa de desempleo estaría vinculada al comportamiento del sector moderno de la economía: la capacidad de generación de empleo adecuado por parte de la economía ecuatoriana estaría asociada en relación con un buen desempeño de su sector moderno.

En tal sentido el desempleo estaría íntimamente conectado con el modelo de desarrollo aplicado por el país. Una de las principales consecuencias que derivan de la implantación del programa de ajuste estructural (las implicaciones de las economías abiertas y la lógica de la flexibilización financiera, comercial y laboral) esta vinculada al redimensionamiento del sector moderno en el marco de las exigencias jalonadas por los niveles de competitividad que prevalecen en la economía global, lo cual ha generado un proceso de exclusión que se expresa en el crecimiento sostenido de la informalidad.

6) En el caso de los modelos para pobreza, los resultados muestran que la variable que más influye en el comportamiento de la pobreza sería la ocupación con un 30.22% en tanto que la precarización del mercado laboral contribuye con un 14%.

En los talleres participativos, los actores sociales identificaron el desempleo como causa primigenia de la pobreza. Si entendemos la situación de pobreza como una dimensión de la desigualdad que bloquea el bienestar y que está directamente ligada al funcionamiento de los derechos de acceso que tiene un individuo, podemos colegir que la posibilidad de vender su fuerza de trabajo (estar empleado) es la condición básica para la realización sus capacidades para adquirir un conjunto de bienes y servicios claves que le aseguren adecuados niveles de vida. En tal sentido, la contracción del mercado de trabajo estaría en la base de los persistentes problemas de pobreza que afectan a la mayoría de la población ecuatoriana.

CONCLUSIONES:

Como se afirma en las conclusiones respecto a los Impactos del Ajuste Estructural Sobre el Aparato Productivo Nacional, una de las consecuencias del ajuste estructural es el incremento de los niveles de "heterogeneidad estructural" de las sociedades latinoamericanas. El nuevo modelo genera una ampliación de las diferencias de productividad entre las grandes empresas, líderes de los procesos de modernización y vinculadas al mercado mundial, y el resto de unidades productivas con baja productividad pero que concentran el grueso del empleo. Se verifica así un proceso de exclusión generalizado que no solo afecta a las personas sino que involucra a las actividades productivas que incorporan bajos niveles tecnológicos y que no se orientan a las exportaciones. En tal sentido es observable al mismo tiempo, una contracción

importante del mercado interno lo cual genera fuertes problemas de sostenibilidad del modelo sobre todo si se piensa en la incorporación del conjunto de la población a los posibles beneficios del desarrollo económico.

En tal sentido puede plantearse que el crecimiento permanente del desempleo, del subempleo y de todas las formas de trabajo precario que se han registrado en el período de estudio, tiene como origen fundamental la contracción del aparato productivo nacional que se ha dado como consecuencia de la aplicación de las políticas de ajuste estructural en nuestro país.

Del mismo modo, el crecimiento de la pobreza y la precarización de las condiciones de vida de la mayoría de los ecuatorianos durante los últimos años, se ha agudizado como consecuencia de un modelo ampliamente deficitario en la generación de empleo y fuertemente concentrador de la riqueza.

Si bien el desempleo y la pobreza tienen orígenes históricos seculares, la información expuesta a lo largo de este estudio muestra con claridad que el modelo de desarrollo empujado por las políticas de ajuste estructural no ha hecho otra cosa sino profundizar aquellos problemas, mostrando así su inviabilidad sobre todo si se piensa en términos de inclusión social y del mejoramiento de la vida de las personas.

II. EL AJUSTE: ENTRE LA CONTRACCIÓN DEL GASTO PÚBLICO Y LOS AUXILIOS AL SECTOR PRIVADO.

Pese a que el discurso neoliberal pregona el retiro del estado y de lo público de la economía para que las leyes del mercado lo regulen todo, la historia económica de las dos últimas décadas muestra señales de un importante compromiso del estado con el sector privado, principalmente con las grandes empresas. Más allá del discurso sobre la eficiencia del sector privado, los hechos evidencian un constante apoyo del sector público, principalmente en los momentos de crisis, a las empresas privadas. Los apoyos se han dado no solo vía política económica, sino más bien por la vía transferencia de recursos. Las medidas en las que se ha concretado el ajuste estructural, esto es: la apertura comercial, la flexibilización del mercado laboral y la flexibilización financiera, paradójicamente y contrariando el sentido del discurso neoliberal, se han dado en medio de la captura del estado por grupos reducidos de poder, lo que ha contribuido a exacerbar la heterogeneidad de los impactos de las políticas de ajuste sobre los distintos grupos sociales y económicos.

1) A inicios de los ochenta, la crisis de la deuda externa, afectó no solo al sector público, sino también al sector privado, altamente endeudado bajo la euforia petrolera que le permitió formular expectativas futuras de aumento de ingresos. Los deudores privados, empresarios ampliamente favorecidos por la política proteccionista, apelaron nuevamente al Estado para aliviar su crisis de pago que, por lo demás, afectaba también al sistema financiero. El gobierno congeló en suces las deudas del sector privado y adquirió la responsabilidad de pago en dólares ante los prestamistas externos. El volumen de fondos de la deuda convertida fue superior al 12% del PIB en 1983 (1371 millones de dólares). A fines de los ochenta, la cantidad inicial de la deuda convertida había disminuido, pero el stock pendiente todavía representaba el 8% del PIB, excluyendo los intereses de las obligaciones vencidas (Bayas y Somensatto 1994). Posteriormente, en 1992, la nueva Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado transfirió la deuda convertida del Banco Central al Ministerio de Finanzas (presupuesto del Estado), elevando el déficit público no financiero, con lo que por un lado se transparentó el costo de la sucretización y, por otro, se impuso una presión inflacionaria en la economía.

2) En general, y pese a los distintos énfasis y coyunturas en los distintos gobiernos de la década de los ochenta, las transferencias de fondos del sector público al privado son manifiestas. De acuerdo a una evaluación hecha por Izurieta (2000) sobre la base de un análisis de los flujos financieros y stocks de valor de las distintas instituciones, en la década de los ochenta las transferencias de recursos fueron del sector público, principalmente del Banco Central (BC) a las grandes empresas en un proceso que el autor identifica como "bailing out". Este proceso habría implicado una racionalidad contraria a la asumida por los teóricos del ajuste neoliberal, en el sentido de suponer que el gasto público estaría privando de recursos y posibilidades al sector privado. En realidad, según Izurieta (2000), lo que se observa es que son los desbalances del sector privado los que obligan a los déficits públicos, lo que se observa en el carácter del sector público como prestamista neto de los agentes privados.

3) Entre los cambios institucionales y legales en el área financiera de mayor importancia, podemos señalar: la Ley de Régimen Monetario y del Banco del Estado emitida a fines de 1992. Esta ley cambió varias funciones del Banco Central, requiriendo que las instituciones públicas pongan sus depósitos en bancos privados, restando los fondos antes manejados por el Banco Central. Al Banco Central se le asigna la ejecución de la política monetaria, crediticia y cambiaria, dándole un marco de autonomía. Otra reforma importante para los bancos es aquella que reestructura los bancos públicos de desarrollo como el Banco Nacional de Fomento, Banco de Vivienda y la Corporación Financiera Nacional para que funcionen como bancas de segundo piso operando a través de la banca privada. Estas reformas, sumadas a la disminución de los requerimientos mínimos de encaje (10% de los depósitos) dotaron de un volumen importante de recursos a los bancos privados. En 1993 se dan otras medidas importantes: se liberalizó las restricciones a la propiedad extranjera permitiéndose la libre

remisión de utilidades y simplificándose los procedimientos de registro a fin de estimular la inversión externa. En 1994 se crea la Ley General de Instituciones Financieras, misma que dio mayor liberalidad a la banca al debilitar los controles al funcionamiento de bancos y financieras y limitar la acción de la Superintendencia de Bancos. Esta reforma, en los hechos, facilitó la constitución de empresas financieras, las que florecieron como nunca antes. Otra importante medida en el período fue la libre operación de la banca off-shore. Estas operaciones abrieron una fuente potencial de problemas: la evasión de las regulaciones e impuestos y la triangulación de la banca on-shore con la off-shore, hecho que posibilitó la operación de grupos de empresas financieras y no financieras vinculadas de bajos capitales reales. (Páez, 2000)

4) Hacia 1995, varias instituciones financieras entraron en crisis y recibieron créditos de liquidez del Banco Central. Uno de los bancos más grandes del país, el Banco Continental, quebró evidenciando manejos fraudulentos (Páez, 2000). Nuevamente se inician las transferencias de fondos del sector público al privado ratificando el bailing out señalado por Izurieta (2000) como característico de nuestro país.

Entre 1996 y 1998, varias instituciones financieras afrontan serios problemas de liquidez y tuvieron que ser atendidas por las instituciones públicas. Por otra parte, las operaciones off-shore habían abarcado una proporción muy importante de los depósitos, mucho más de la mitad de las operaciones on-shore (Páez, 2000). Las dificultades con las operaciones off-shore, aparte de la evasión de controles, se dieron por la facilidad con que podían fugar los capitales, lo cual se hacía particularmente crítico en momentos de inestabilidad.

5) El salvataje bancario en Ecuador, que ocurrió tras la crisis financiera de 1998, ha sido uno de los más costosos de las economías latinoamericanas. Según estimaciones de Wilma Salgado, su valor representa alrededor de un tercio del PIB de 1998 (2000b). Este salvataje incluyó no solo una transferencia de fondos del sector público al sector financiero privado, sino una transferencia directa de los propios ahorristas a los banqueros a través del congelamiento de sus depósitos. Como consecuencia de los ingentes recursos usados para apoyar a un sistema financiero privado en crisis, ineficiente y corrupto en muchos casos, terminó por imponerse la austeridad fiscal como política general del estado.

Los intentos del Banco Central por contener la crisis financiera se expresaron a través de transferencias de fondos al sector bancario, como los créditos de corto plazo (operaciones de reporto). El objetivo de control inflacionario toma una jerarquía menor frente a la prioridad de estabilizar el sistema financiero. Pese a las continuas inyecciones de liquidez del Banco Central, la incertidumbre prevaleció, y con ella la especulación, la presión por dólares y la salida de capitales.

A comienzos de 1999, la incertidumbre sobre la evolución del sistema financiero fue creciendo, produciéndose una presión por los retiros de depósitos, pese a las elevadas tasas de interés. Según Salgado (2000b) la fuga de capitales para este año fue de 1798 millones de dólares. Bajo esa consideración, el gobierno decretó el congelamiento de los depósitos. El congelamiento de los depósitos significó una transferencia directa importante de recursos de los ahorristas al sistema financiero privado, retirando de circulación alrededor de US \$ 2600 millones sólo de depósitos del sistema on-shore, llegando a un total de aproximadamente 3800 millones de dólares según estimaciones de Salgado (Salgado 2000a). Esto causó mucho malestar interno entre los depositantes, incrementando la incertidumbre económica que afectó las tasas de interés y la estabilidad del tipo de cambio. Cuando se inició la devolución de los fondos congelados, el sucre se había devaluado más del 300%, razón por la cual los ahorristas recibieron menos de la tercera parte de lo que habían depositado.

El salvataje bancario incluyó los créditos netos del BC al sistema financiero previos al congelamiento, el congelamiento de los depósitos de marzo de 1999, los créditos del BC a la AGD, la emisión de bonos para que se capitalice el sistema bancario, las transferencias presupuestadas que se otorgaron a la AGD para que pague los depósitos garantizados, y

finalmente los intereses anuales de los bonos AGD en poder del Banco Central. Según estimaciones de Salgado (2000b), el total de estos desembolsos supera los 7.000 millones de dólares. De este volumen de recursos más de la mitad corresponde a los depósitos congelados de los ahorristas particulares, que fueron perjudicados no sólo por la limitación en el acceso a sus propios recursos, sino por la pérdida en el rendimiento de sus usos alternativos, que fue más grave para los depositantes en suaves que soportaron una fuerte depreciación de sus recursos.

6) En resumen, la crisis financiera de los últimos años causó profundos impactos no solo en términos de la contracción económica, sino de la distribución de la riqueza. Las transferencias al sector financiero privado fueron voluminosas y salieron no solo del sector público, sino de los propios clientes de los bancos y financieras. El sector público, principalmente el Banco Central, fue el gran perdedor, pues tuvo que financiar el grueso del salvataje bancario, acabando por autodebilitar su capacidad de gestión, cada vez más disminuida en el contexto de la dolarización, con lo que la pérdida es general para toda la sociedad. Los agentes más vulnerables, que ni siquiera pudieron ser calificados para los créditos, quedaron al margen, y también aquellos que se endeudaron y no pudieron pagar los crecientes costos financieros en una coyuntura tan volátil. Entre estos agentes se incluyen, tanto la pequeña producción y hasta mediana, los hogares de bajos y medianos ingresos, como muy bien lo han informado algunos representantes de estos sectores (talleres y entrevistas).

CONCLUSIONES:

En esta última parte se ha buscado dar cuenta de las transferencias del sector público hacia el privado, y se ha hecho énfasis en dos momentos cruciales: la sucretización de la deuda y el congelamiento bancario. Sin embargo, a lo anterior habría que sumar otras formas de transferencia de recursos desde el conjunto de la sociedad hacia ciertos sectores de la gran empresa y hacia el pago de la deuda externa: por un lado las transferencias logradas mediante el manejo de los precios relativos (salarios, tipo de cambio y tasas de interés), y por otro, las formas en que se impulsa y en algunos casos se ha ejecutado la privatización de las empresas públicas rentables. El manejo de la política económica a logrado distribuir de forma bastante inequitativa los beneficios o perjuicios de los cambios económicos

De forma paradójica, si pensamos en los supuestos discursivos de las políticas de ajuste, podemos observar que es precisamente en el contexto de la implementación de las políticas de corte neoliberal que se profundiza el uso del estado para los fines de pequeños grupos privados.

III. LOS CAMBIOS EN LA MANERA DE VIVIR DE LOS ECUATORIANOS EN EL CONTEXTO DEL AJUSTE ESTRUCTURAL Y LA MODERNIZACION

Los procesos de modernización de la sociedad y en ese contexto las políticas de ajuste estructural, al modificar las formas de reproducción económica a nivel general, han generado cambios profundos en la forma de vivir de los individuos, familias y poblaciones, y esos cambios no atañen únicamente a las estrategias de reproducción material sino fundamentalmente a las estructuras valorativas y simbólicas de los ecuatorianos.

Para el análisis de esas modificaciones en las formas de vivir de los ecuatorianos se realizaron estudios en seis poblaciones seleccionadas con distintas características étnicas y geográficas, y se utilizaron técnicas cualitativas de investigación tales como historias de vida, entrevistas a profundidad y talleres participativos.

Los principales cambios observados tanto en las formas de reproducción material como en las de reproducción simbólica, se resumen a continuación.

1) Las transformaciones operadas en los individuos, las familias y las poblaciones en el contexto de la modernización y bajo la influencia de las políticas de ajuste estructural, se evidencian en dos esferas. Una comprende los efectos sobre las formas de reproducción material y las condiciones de vida, y otra, afecta al comportamiento simbólico de las personas, a su identidad, a sus instituciones (tradiciones, valores, fiestas), a los tejidos socio culturales. Un elemento que es importante considerar al respecto y que contextualiza muchos de los cambios aquí observados, es el fenómeno de la exclusión social y económica que se ha agudizado en los últimos años tal como se ha demostrado en las partes precedentes de este estudio. Este fenómeno, de alguna forma, es una condicionante general que está en el trasfondo de los cambios que a continuación se sintetizan.

2) De manera general, se puede observar un cambio profundo de las formas de reproducción material, dados por el paso de una economía de subsistencia centrada en el autoconsumo y en las relaciones de reciprocidad, a una economía orientada hacia el mercado. Años antes, poblaciones como Pampanal, Cubinche, El Anegado se reproducían sobre la base de una economía familiar, el dinero casi no circulaba en la zona, incluso el trueque funcionaba como forma de cambio y las necesidades de toda la población se enmarcaban únicamente a mantener a la familia. Al circular marginalmente el dinero físico, eran las instituciones sociales como la minga, el ayudamanos, el trueque, el intercambio, los parentescos (compadrazgos), los que generaban lazos comerciales internos y mantenían los circuitos de la economía interna. En esta lógica, todas las relaciones de la economía familiar eran reproducidas internamente, conformándose ciclos de reciprocidad que alimentaban las instituciones sociales de la comunidad.

3) En el caso de las poblaciones urbano marginales (Bastión Popular e Itchimbia) se aprecia una sensible precarización de las actividades laborales de los habitantes. En muchos casos los pobladores pasaron de ser empleados con estabilidad laboral a la sub ocupación o el desempleo. Lo anterior ha desembocado en la modificación de las estrategias de sobrevivencia familiares visualizándose un incremento significativo de más miembros del hogar (niños especialmente) a las actividades económicas.

4) Del lado de la reproducción simbólica, en términos generales se observa una desestructuración de las redes de solidaridad y de las formas de organización colectiva. Existe, en la mayoría de casos, un proceso de individualización sumamente marcado lo cual ha devenido en la crisis de las instituciones tradicionales. Sin embargo, el caso de Saraguro e Itchimbia muestran un proceso distinto: en esos casos las formas de organización colectiva se han fortalecido y a través de ellas han logrado responder en mejores condiciones a los problemas derivados de la crisis económica.

5) Finalmente, se observa un sentimiento de desesperanza generalizado que ha desembocado en muchos casos, sobre todo en las poblaciones urbano marginales y en los jóvenes, en comportamientos violentos y delincuenciales, y en otros casos en la migración.

IV. CONCLUSIONES GENERALES

De lo expuesto en los capítulos anteriores se pueden extraer algunas conclusiones generales respecto a los principales impactos generados por la aplicación de las políticas de ajuste estructural en el Ecuador:

1) En términos generales se puede afirmar que las políticas de ajuste estructural han generado impactos fuertemente diferenciados al interior del aparato productivo nacional y de los distintos sectores sociales. Por un lado se observa un fuerte incentivo a las actividades productivas ligadas a la exportación y al comercio de bienes importados, y por otro, un fuerte deterioro de las actividades productivas ligadas al mercado interno, especialmente a la pequeña y mediana producción.

Se puede hablar en este sentido, de una fuerte contracción del aparato productivo nacional inducido, por una lado, por la lógica aperturista misma que ha generado un viraje sustancial de la orientación del modelo de desarrollo promoviendo básicamente las actividades de exportación y facilitando el incremento acelerado de las importaciones, especialmente de bienes de consumo; y por otro lado, por la lógica especulativa del sistema financiero, misma que generó un fuerte proceso de desinversión productiva y de transferencias desde los sectores productivos a los financiero-especulativos. La lógica que adoptó la flexibilidad financiera permitió la expropiación por parte de este sector de las capacidades productivas de la sociedad, sirvió como un elemento de discriminación para las actividades productivas y ahondó los problemas del aperturismo comercial y la lógica del modelo basado en las exportaciones.

El modelo referido basó y basa su funcionamiento en la expropiación intensiva y extensiva del trabajo y la naturaleza a la vez que en un proceso permanente de transferencia de excedente (logrado mediante el manejo de los precios relativos: tipo de cambio, salarios, tasas de interés) del los sectores productivos hacia los sectores financieros especulativos y agroexportadores, lo cual ha su vez implica un incremento significativo de los niveles de concentración del ingreso.

Lo descrito anteriormente estaría revelando un proceso de profundización de la "heterogeneidad estructural" de la sociedad ecuatoriana en donde únicamente un grupo minoritario de las actividades económicas logra articularse adecuadamente a los procesos de mundialización de la economía en tanto que la mayoría quedan excluidos.

2) Este proceso de contracción del aparato productivo, está vinculado a las actuales características de la economía mundial en donde se verifica un proceso de marginación y desplazamiento no solo de fuerza de trabajo sino también del conjunto de actividades productivas de poca productividad y rentabilidad que no se articulan directamente a las necesidades de la acumulación a escala mundial. Por efecto de esta lógica se produce un fenómeno en que una gran parte de la población y de las actividades productivas, localizadas fundamentalmente en los países de la periferia, se han vuelto irrelevantes o sobrantes para las necesidades de la acumulación capitalista pues ya no son fuentes de extracción de excedentes. Por lo general, las actividades desplazadas son aquellas con bajos niveles de incorporación de tecnología y que son consustanciales al sostenimiento del mercado interno, especialmente las ligadas a las economías de pequeña escala. Un efecto consustancial a este proceso, es el crecimiento del desempleo y subempleo y de las actividades informales y la micro empresa, las cuales han servido como mecanismo de sobrevivencia para población excluida del sector moderno de la economía.

3) El nuevo modelo genera una ampliación de las diferencias de productividad y rentabilidad entre las grandes empresas, líderes de los procesos de modernización y vinculadas al mercado mundial, y el resto de unidades productivas con baja productividad pero que concentran el grueso del empleo. El proceso de contracción del aparato productivo, básicamente la pequeña y mediana producción, y el acentuado proceso de concentración al interior del mismo, han dado como resultado un acentuado crecimiento del desempleo, el subempleo y de diferentes formas de trabajo precario durante el período de implementación de las políticas de ajuste estructural en el Ecuador, tal como lo muestra la información presentada en este estudio.

Del mismo modo, el crecimiento de la pobreza y la precarización de las condiciones de vida de la mayoría de los ecuatorianos durante los últimos años, se ha agudizado como consecuencia de un modelo ampliamente deficitario en la generación de empleo y fuertemente concentrador de la riqueza.

Si bien el desempleo y la pobreza tienen orígenes históricos seculares, la información expuesta a lo largo de este estudio muestra con claridad que el modelo de desarrollo empujado por las políticas de ajuste estructural no ha hecho otra cosa sino profundizar aquellos problemas, mostrando así su inviabilidad sobre todo si se piensa en términos de inclusión social y del mejoramiento de la vida de las personas.

4) El crecimiento sostenido del desempleo y la exclusión, y la consecuente precarización de las condiciones de vida de los ecuatorianos, han contribuido a generar procesos de debilitamiento y/o ruptura de los tejidos sociales y de las estructuras colectivas, lo cual a su vez se acompaña de una modificación y debilitamiento de los referentes simbólicos y valóricos que permiten la cohesión de los grupos sociales y de la sociedad en su conjunto. En tal sentido, se registra un marcado proceso de individualización y refugio en el ámbito privado de los comportamientos de las personas y una fractura de las formas de organización colectivas y solidarias, lo cual ha su vez ha contribuido a debilitar las capacidades sociales para responder en mejores condiciones a la profundización de los problemas socioeconómicos registrada en el período.

Por otro lado, el crecimiento de la exclusión y la consecuente existencia de una creciente sobre oferta de fuerza de trabajo, han generado un proceso de auto disciplinamiento de las personas y han creado un contexto que facilita la sobre explotación de la fuerza de trabajo.

Finalmente, se observa un sentimiento de desesperanza generalizado que ha desembocado en muchos casos, sobre todo en las poblaciones urbano marginales y en los jóvenes, en comportamientos violentos y delincuenciales, y que ha agudizado fenómenos como los de la migración interna y externa.

5) El discurso neoliberal, matriz conceptual de las políticas de ajuste estructural, postula el retiro del Estado de la economía para que sean las leyes del mercado la que regulen el conjunto de los procesos sociales, especialmente los económicos. Sin embargo, en el caso ecuatoriano la implementación de las políticas de ajuste estructural (flexibilización financiera, flexibilización laboral, apertura comercial) que implican un retiro del estado en estos ámbitos, se ha dado en medio de una profundización del uso del estado para los fines de pequeños grupos privados. Lo anterior ha sido evidenciado no solo en el uso de la política económica para favorecer a ciertos grupos económicos, sino fundamentalmente en las cuantiosas transferencias directas realizadas desde el sector público al privado.

En tal sentido, se puede hablar de un proceso paralelo y complementario en donde de un lado se retiran los controles estatales sobre ciertos ámbitos económicos y de otro se utiliza al estado para beneficiar a pequeños grupos de la sociedad.

Finalmente un aspecto que atañe al centro mismo de la propuesta neo-liberal. Dicha propuesta, al pretender que el mercado lo regule todo mediante sus "leyes objetivas", no considera el problema

del poder que es intrínseco a todo proceso social. En tal sentido, este pretendido y relativo retiro del estado y de lo público del control sobre la economía, ha contribuido a profundizar la capacidad de los sectores poderosos de la sociedad para direccionar los procesos económicos en su favor y en perjuicio de la mayoría de la sociedad. En una relación paradójica frente al discurso, pero complementaria en su aplicación, el mercado es utilizado para privatizar las ganancias y el Estado para socializar las pérdidas.

RESUMEN EJECUTIVO DE LOS PRINCIPALES IMPACTOS DE LA APERTURA COMERCIAL

A inicios de la década del ochenta, en el Ecuador se dan las primeras medidas relacionadas con la apertura comercial. Los imperativos de los procesos económicos a nivel mundial y la crisis interna de la economía ecuatoriana, determinaron que el gobierno de ese entonces, empiece a implementar un conjunto de medidas destinadas a modificar la orientación del modelo de desarrollo, profundizando el papel de la producción dirigida a las exportaciones. Para tales efectos se produjo un proceso permanente de devaluaciones de la moneda, que buscaban generar excedentes para los productos de exportación, a lo que se acompañó con un paulatino retiro de los aranceles en la perspectiva de eliminar la protección de ciertas actividades económicas. Las políticas de apertura comercial son un conjunto de reformas jurídicas y económicas que procuran abrir la economía para facilitar la libre exportación e importación de todo tipo de productos. En ese marco, han sido determinantes las políticas de devaluaciones de la moneda orientadas a favorecer a los sectores exportadores, al tiempo que la reducción de aranceles para la importación facilita el ingreso a nuestro país de mercancías importadas.

Este proceso, como lo señalaron los actores durante los talleres participativos, si bien tuvo efectos positivos para algunos sectores ligados a la exportación, generó al mismo tiempo serios problemas de sostenibilidad para las actividades productivas orientadas al mercado interno, básicamente para la pequeña y mediana producción (por ejemplo artesanía y pequeña industria), puesto que estos sectores difícilmente logran exportar sus productos y por otro lado son pocas las posibilidades de competir con productos importados. Los principales impactos encontrados por estas medidas se detallan a continuación:

1) Pese a que las distintas medidas económicas buscaron impulsar las exportaciones, en la década de los 80 no se observa tal comportamiento. La década cierra con un monto de US\$ 2.354 millones, inferior a los 2.520 millones alcanzados en 1980.

Pese a esto, en relación al PIB, las exportaciones aumentan su participación desde el 21.5 por ciento en 1980, hasta un 25.8 por ciento en 1990; cuestión que se explica más por la caída del PIB que por el dinamismo de las exportaciones. No obstante, debe diferenciarse entre las exportaciones de productos primarios (banano, cacao, etc), que en el período crecieron a un promedio anual del 2.7 por ciento, pues aumentan desde los US\$ 1.853 millones hasta los 2.344; y las exportaciones de productos industrializados, que se reducen desde 626 millones de dólares, a sólo 367 millones.

Si quiere verse así, aquí estamos frente a uno de los impactos significativos de la década: las exportaciones industriales cayeron, en el período 1980/90 en más del 40 por ciento, cuando en el mercado mundial el comercio de manufacturas crecía al doble que la producción y en el conjunto de América Latina las exportaciones manufactureras se fortalecían notablemente.

Con este comportamiento de la economía, el resultado fue que, lejos de aliviarse el endeudamiento externo, este tendió a profundizarse, al punto que la relación deuda externa/exportaciones, que en 1980 fue del 183 por ciento, al finalizar la década llega al 490 por ciento.

2) Con base en los Índices de comercio exterior, puede establecerse una relación entre los índices de valor unitario de las exportaciones e importaciones, de la que resultan los términos de intercambio. Aquí el resultado es aun más desalentador, pues tomando como año base a 1980=100, se tiene que este indicador cae constantemente hasta 1988, en que se ubica en el 15.7 por ciento, para luego recuperarse levemente en 1989 y 1990, años en que los términos de intercambio alcanzan el 16.9 y el 17.8 por ciento respectivamente. Lo anterior implica que

hacia finales de esta década nuestro país debía exportar cinco veces más que a principios de la década para poder importar lo mismo.

La información presentada, que básicamente tiene como fuente al Banco Central del Ecuador, nos enfrenta a una realidad incontestable: las debilidades y la escasa viabilidad de una política centrada casi exclusivamente en el fomento de las exportaciones, particularmente cuando estas se sustentan en las supuestas ventajas comparativas, es decir en los bajos salarios y los bajos costos de los productos de la naturaleza, y en la explotación intensiva de los recursos naturales.

3) Las exportaciones ecuatorianas, en los años 90, adquieren cierto dinamismo, pues de los US\$ 2.724 millones alcanzados en 1990, pasan a un valor máximo de 5.264 millones de dólares en 1997. Este comportamiento dinámico, también se refleja en la actividad productiva de las empresas: en estas, las ventas en el exterior pasan de 811 millones de dólares en 1990, a US\$ 2.449 millones en 1995 y a 3.035 millones en 1998. Con respecto a las ventas totales, la participación de las exportaciones pasa del 11.2 por ciento en 1990, al 15 por ciento en el 95 y se reduce al 14.2 por ciento en 1998. Para contrastar este comportamiento, baste con señalar que -entre 1990 y 1995- mientras las ventas del conjunto de empresas en el exterior se triplican, pasando de 811 millones de dólares a US\$ 2.449 millones, las ventas en el país sólo se duplican, cuestión que destaca un viraje en la estrategia de las empresas en detrimento del mercado interno.

4) En el caso de la industria manufacturera, los resultados son más significativos: de 227 millones de dólares que exportaban en 1990, las ventas en el exterior crecen a 543 millones en 1995 y a US\$ 1.028 millones en 1998, con el resultado de que casi se quintuplican en el período(1990/98). En contraste con este comportamiento, las ventas en el país, entre 1990 y 1998, apenas si se duplican, confirmando la tendencia de que el dinamismo exportador se da en detrimento del mercado interno, menos atractivo por los mínimos niveles de ingreso y los altos niveles de pobreza prevalecientes en el país.

5) De forma paralela las importaciones se expanden de manera significativa, desde US\$ 1.647 millones en 1990, hasta 5.110 millones en 1998, alcanzando una altísima tasa de crecimiento superior al 15 por ciento promedio anual, muy superior al de las exportaciones, que en el mismo período sólo crecen a un promedio del 5.6 por ciento. Empero, es muy indicativo que uno de los componentes más importantes sea el de las importaciones de bienes de consumo, que de US\$ 229 millones en 1990, aumentan a 1.353 millones, multiplicándose por seis. Más aún, es preocupante que las importaciones de bienes de consumo no duradero aumenten desde US\$ 97 millones en el 90, hasta la significativa suma de 660 millones de dólares en 1998, revelando las reales tendencias e intenciones de la apertura, y contradiciendo los propósitos explícitos del programa diseñado en los 80.

Un dato interesante y significativo que proviene de la propia Superintendencia de compañías, tiene que ver con el hecho de que las empresas amplían significativamente la importación de productos terminados -distintos a las materias primas- que en 1998 alcanza la significativa suma de dos mil millones de dólares. Lo preocupante de esta información es que, en gran medida, esta importación de productos terminados tiene un importante componente de productos de consumo inmediato, que bien pueden producirse en el país, de existir las condiciones adecuadas. En efecto, sólo entre los años 1990/95, las importaciones de bienes de consumo pasan de 160 a 738 millones de dólares, casi quintuplicándose en tan corto período, en contraste con las exportaciones que en el mismo período no llegan a duplicarse. Más aún, estas importaciones indiscriminadas de bienes de consumo, se da en detrimento de la importación de materias primas y bienes de capital, que en el mismo período no llegan a duplicarse.

Lo referido en este punto, muestra que el crecimiento de las importaciones ha sido muy superior que el de la exportaciones. Lo mas grave de esto es que las importaciones de productos que se podrían producir en el país (alimentos, ropa, calzado, etc) genera una competencia muy fuerte para las actividades productivas internas y hacen poco viable el sostenimiento de las mismas. Como un ejemplo de lo anterior se puede observar la gran cantidad de quiebras de pequeñas y medianas actividades productivas durante este período, lo cual a su vez ha contribuido al crecimiento del desempleo y la pobreza

Conclusiones:

Las políticas de apertura comercial, en el contexto de la globalización, funcionan como una de las palancas fundamentales para modificar el modelo de desarrollo en la perspectiva de basarlo en la producción orientada fundamentalmente a las exportaciones. Mediante la desregulación arancelaria y el manejo del tipo de cambio, se han impulsado únicamente a las actividades vinculadas a la exportación al tiempo que la producción para el mercado interno fue constreñida significativamente por un incremento sustancial de las importaciones, especialmente de bienes de consumo. Lo anterior ha contribuido a desencadenar en una crisis del aparato productivo nacional, sobre todo de aquellas actividades pequeñas y medianas orientadas al mercado interno, de lo cual se desprende una profundización del desempleo y la pobreza.

RESUMEN EJECUTIVO DE LOS PRINCIPALES IMPACTOS DE LA FLEXIBILIZACION FINANCIERA

En el contexto y como parte de las políticas de ajuste estructural, durante el primer quinquenio de los 90 en nuestro país se implementan las llamadas políticas de flexibilización financiera. Estas hacen referencia a un conjunto de reformas económicas, legales e institucionales que buscan eliminar los controles y regulaciones estatales en el área financiera, con la finalidad de que sea el propio mercado el encargado del manejo y asignación de los recursos financieros. En tal sentido se implementaron medidas que permitían la flotación de las tasas de interés, la eliminación de tasas de interés preferenciales, la reducción de la capacidad de control de la Superintendencia de Bancos, entre otras. Además, con estas políticas se abrieron las fronteras y se permitió la libre circulación de capitales, lo cual supone que en función de alcanzar mejores rendimientos económicos, los capitales internacionales podían ser invertidos en nuestro sistema financiero al mismo tiempo que capitales nacionales podían ser invertidos fuera del país.

Según lo planteado por los actores sociales durante los talleres participativos realizados en el marco de esta investigación, los principales efectos de estas medidas se vinculan a lo siguiente: una profundización de la concentración del crédito lo cual lo volvió de difícil acceso para pequeños y medianos productores; la subida de las tasas de interés lo cual determinó una creciente succión de recursos por parte de la banca desde los sectores productivos; un comportamiento de corto plazo en la entrega de créditos impedía encontrar apoyo en ellos para el desarrollo de actividades productivas y, finalmente, un comportamiento especulativo del sector financiero que impidió que esos recursos se destinen a apoyar las actividades productivas.

Como resultado de lo anterior, los actores señalaron que se profundizó la crisis de las actividades productivas (por ejemplo los artesanos, campesinos o pequeños industriales, o no accedían a crédito o lo que pagaban por intereses asfixiaba sus actividades al extraer gran parte o la totalidad de las posibles ganancias) lo cual determinó que en muchos casos estas quebraran o tuvieran que recortar la producción. Como consecuencia de lo señalado, se incrementaron los niveles de desempleo y se profundizó y extendió la pobreza.

Lo señalado por los actores sociales coincide con la información recabada y que se presenta a continuación:

1) Las captaciones en dólares y de corto plazo dentro del sistema financiero inician una sostenida tendencia de crecimiento desde inicios de los años noventa, experimentan un importante despunte a partir de 1993 (la variación porcentual en los saldos de captaciones entre 1993 y 1994 es de 28.8%, el segundo porcentaje más alto en el período 1970 – 1998) y una dura caída que inicia a fines de 1996. Esta información da cuenta de un severo proceso de desinversión en el aparato productivo del país, es decir de un fenómeno marcado por la orientación de los recursos financieros de la sociedad no a actividades productivas (como industria o agricultura por ejemplo) sino a la búsqueda de ganancias obtenidas fundamentalmente por vía de los intereses.

2) El comportamiento *cortoplacista* en la captación de recursos también se traslada a los movimientos de colocación. Los créditos entregados por el sistema financiero entre 1995 – 1999 se concentran en plazos menores a un año (95%) y tan solo el 5% del total de las operaciones contemplaron plazos entre 1 y 5 años. De esta manera, aquellas actividades o ramas necesitadas de financiar sus actividades productivas con plazos mayores a un año se ven seriamente afectadas pues los plazos de los créditos son menores que los requeridos para la recuperación de la inversión.

3) Por su parte, y convalidando la idea de la terciarización de la economía (crecimiento de comercio y servicios en detrimento de actividades como agricultura, artesanía o industria), se

puede observar que el 34% de los créditos van a este sector. Por otro lado, y en la misma lógica de la desinversión productiva, se aprecia que entre 1987 – 1999, el crédito para el consumo alcanza un 28% del total.

4) Al analizar la información disponible queda claro que los recursos financieros tienden a concentrarse en montos significativos entre pocos deudores; tan solo el 1% de los clientes del sistema financiero privado concentra el 63% del volumen total de crédito otorgado desde 1995. Por su parte, a nivel regional, la concentración de recursos financieros es también significativa; estos estímulos direccionados mostrarían una fuerte asociación entre los sectores de destino de los créditos y los espacios de poder nacional. Alrededor del 90% de los recursos financieros crediticios canalizados por el sistema financiero se concentran en las provincias de Guayas y Pichincha, “ejes” de la estructura bipolar de la economía nacional. La concentración del crédito mostrada con los datos anteriores, pone en evidencia las grandes dificultades que han tenido las medianas y pequeñas actividades productivas para acceder a crédito, mucho más aún las que están fuera de las provincias de Guayas o Pichincha, lo cual refuerza la idea de los impactos diferenciados (con ganadores y perdedores) de la implementación de políticas de ajuste.

5) Estas políticas, basada en la liberalización de las tasas de interés, y otras como las de apertura comercial, tuvieron sus resultados: en el Gobierno de Durán Ballén, fue prolífica la quiebra masiva de pequeñas empresas y pequeños productores, que devino en una fecunda conformación de clubs de deudores. En los años 1993, 94 y 95 quebraron 2.849 empresas y sólo en 1995, 1.675 fueron disueltas o liquidadas. En el período que va de 1990 a 1996, el número de empresas en esta situación se aproxima a las 4.600. Lo anterior tiene entre sus explicaciones las gigantescas transferencias desde los sectores productivos al sector financiero.

En 1995, de las 20.423 empresas registradas en la Superintendencia de Compañías, 4.662 declararon pérdidas por nada menos que un billón 221 mil 448 millones de sucres, equivalentes a 418 millones de dólares. Estas mismas empresas (en el mismo año) transfirieron al sistema financiero, bajo la forma de intereses y comisiones, algo más que 718.200 millones de sucres, mientras que el conjunto de empresas registradas (20.423), transfirió una suma cercana a un billón 700 mil millones de sucres, aproximadamente 556 millones de dólares.

En 1996, aún cuando las tasas de interés tendieron a bajar, se repitió el fenómeno de 1995. Nuevamente, el conjunto de empresas registradas (17.352) declaró pérdidas por 269.629 millones de sucres. En este año, por concepto de intereses y comisiones, las 17.352 Cías. transfirieron al sistema financiero una suma superior a los 2.3 billones de sucres (aproximadamente 722 millones de dólares). Piénsese que esa cantidad es superior, en más de cinco veces, al impuesto a la renta pagado por el conjunto de empresas y mayor al costo de la fuerza laboral de todos sus trabajadores (mano de obra directa + mano de obra indirecta). En 1998, el fenómeno se profundiza, pues las empresas registradas debieron pagar, por el mismo concepto, una suma superior a los 800 millones de dólares. En total, entre 1990 y 1998, exceptuando 1997, por concepto de intereses y comisiones, fueron transferidos al sistema financiero nada menos que 4.366 millones de dólares.

Puede hablarse, entonces, de una virtual expropiación -por parte del sistema financiero- de las capacidades productivas y de inversión del país. En su propósito por valorizar el capital especulativo, que opera vía tasas de interés, el sistema financiero ha venido succionando recursos de los sectores productivos (agricultura, industria, y otros), los mismos que en otras circunstancias podrían orientarse a la inversión o reinversión en estas mismas actividades, que en fin de cuentas, son las que mayor empleo generan.

Conclusiones:

Las políticas de flexibilización financiera vehiculan un proceso de desinversión productiva, que ataca fundamentalmente a la pequeña y mediana producción para el consumo interno, al tiempo que constituyen un mecanismo de transferencia de recursos desde el sector real de la economía hacia los sectores especulativos nacionales e internacionales. Lo anterior ha contribuido a desencadenar una crisis del aparato productivo nacional y el consecuente aumento del desempleo y la pobreza.

RESUMEN EJECUTIVO DE LOS PRINCIPALES IMPACTOS DE LA FLEXIBILIZACION LABORAL

Las políticas de desregulación del mercado laboral sostienen la tesis de que las relaciones de trabajo, como cualquier otra relación mercantil, deben estar libres de toda intervención estatal y ser reguladas únicamente por el mercado; el Estado no tendría, en este sentido, otra función que la de garantizar la “armonía” y “libertad” de esa relación. Las políticas de flexibilización laboral han implicado un conjunto de reformas, fundamentalmente de orden legal (básicamente al Código de Trabajo), que retiran las regulaciones estatales en la relación empleador-empleado. Entre ellas se han establecido nuevas formas de contratación laboral (temporal y por horas, por ejemplo), que modifican sustancialmente la estabilidad de los trabajadores y su acceso a la seguridad social o la organización colectiva.

De acuerdo con las experiencias recogidas de los distintos actores sociales durante los talleres participativos realizados a lo largo de este proceso investigativo (especialmente asalariados y en menos casos empresarios), se pueden establecer algunos niveles de impacto generados por la implementación de las políticas de ajuste estructural. En un sentido general los actores establecieron los siguientes niveles de impacto: en primer lugar se mencionó que estas políticas habían contribuido a incrementar el desempleo sobre todo refiriéndose a aquellas personas que ya habían estado empleadas; en segundo término se mencionó la permanente precarización del empleo debido a la implementación de las nuevas modalidades de contratación laboral; en tercer término se planteó que ellas habían contribuido a facilitar la contracción de los salarios y la implementación de formas de sobre explotación; finalmente, los actores señalaron que estas medidas habían debilitado la organización laboral y *"generado miedo de perder empleo"* entre los trabajadores.

A continuación se exponen los principales impactos encontrados:

1) En términos generales, la flexibilización laboral no ha contribuido a mejorar la situación del empleo en nuestro país.

- La tasa de desempleo abierto en las ciudades sube de alrededor del 6% a finales de los ochenta, al 9% en 1992, al 10% en 1996 y al 14,4% en 1999. El incremento de los niveles de desempleo abierto se da sobre todo en los quintiles de menor ingreso. Para el 20% más pobre de la población, el incremento en los niveles de desempleo es mucho más dramático: del 10% a fines de los ochenta, sube al 15% en 1992, al 17,7% en 1996 y termina la década con una tasa del 24%. Por otro lado, para el quintil más rico de la población, la tasa de desempleo abierto permanece sin mayores alteraciones a lo largo del período analizado y por debajo del 5%.
- Si se analiza la estructura porcentual del desempleo, entre los cesantes (aquellos que perdieron su empleo) y los desempleados por primera vez, se puede apreciar un incremento importante de los cesantes en el desempleo total. Dicho incremento se profundiza, no de manera casual, a partir de 1991 año en el que se inicia el proceso de flexibilización laboral.

2) Las reformas laborales han contribuido a precarizar el empleo, es decir a que los trabajos actuales, en una proporción muy elevada, carezcan de estabilidad y de seguridad social.

- En los dos últimos años se observa el incremento del sector informal de alrededor del 5% y la reducción del sector moderno de la economía en los mismos porcentajes. Al interior del sector moderno también se observa un incremento en los niveles de precarización laboral. Mientras que el porcentaje de obreros “cuello azul”, aquellos que no tienen seguridad social y tampoco un contrato de trabajo permanente o al menos estable, aumenta en dos puntos porcentuales, de 16 a 18%; el porcentaje de obreros “cuello blanco”, es decir de aquellos

que tienen estabilidad y acceso a seguridad social, desciende de 60 a alrededor de 56.13% entre enero del 98 y marzo del 2000.

- El 72% de las medianas y grandes empresas y el 16% de las pequeñas declaran haber utilizado la contratación laboral ocasional o por horas durante los últimos años. Lo anterior implica que al menos una parte de los trabajadores de tales empresas no acceden a la seguridad social, a la organización colectiva y a la estabilidad laboral.
- A la pregunta de si las empresas habían reducido personal durante los últimos cinco años para enfrentar la crisis, el 37.8% respondieron que esa fue una de las estrategias utilizadas. En el contexto de la crisis productiva nacional una parte significativa de las empresas consultadas utilizaron los mecanismos abiertos por la flexibilidad laboral para facilitar la contracción del empleo. La reducción de los costos de las indemnizaciones y la presencia de trabajadores ocasionales o temporales en las empresas, crea un mecanismo que puede ser utilizado permanentemente por las empresas para compensar deficiencias de su propia gestión o problemas provenientes del comportamiento general de la economía y trasladar los costos a los trabajadores.

3) Las reformas laborales han creado condiciones que facilitan la sobreexplotación de la fuerza de trabajo.

- A partir de 1980 existe un deterioro creciente del ingreso efectivo familiar. Aunque entre los años 1993 y 1996 existe una importante recuperación, al analizar todo el período se aprecia una drástica caída de los ingresos provenientes del trabajo.
- A consecuencia de la caída del ingreso por trabajo, hacia finales del período analizado (1998-2000) se aprecia un incremento del número de trabajadores por familia con el objetivo de compensar la disminución de los ingresos reales y lograr, mínimamente, el acceso a niveles de ingreso superiores. En todos los deciles, excepto en el de mayores ingresos, existe un incremento en el número de horas que en promedio trabajan los hogares en la semana en los dos últimos años. Por ejemplo, mientras el decil más pobre aumenta de 51 a 59 el número de horas trabajadas por hogar en promedio en la semana entre marzo de 1998 y julio del 2000, en el decil más rico el número de horas cae de 114 a 100.
- En términos generales el costo de la hora de trabajo disminuye de una forma preocupante en los dos últimos años. Dicha caída se da en todos los deciles de ingreso. Lo que llama la atención son los niveles salariales de los deciles más pobres. En estos casos se paga desde 0,12 dólares la hora de trabajo hasta 0,34 (entre el primer y sexto decil). Es claramente constatable que un deterioro de esta naturaleza, sobre todo para los deciles más pobres de la población tiene consecuencias inmediatas en las posibilidades de reproducirse socialmente.

4) Conjuntamente con la precarización del trabajo y asociada a ella, los talleres participativos mostraron que la flexibilidad laboral había contribuido de forma significativa a modificar los comportamientos y las actuaciones de los trabajadores con respecto a sus rendimientos laborales al interior de sus respectivas empresas así como con relación a lo que podríamos llamar su "comportamiento político".

Con frecuencia se hizo relación al miedo que sentían de perder el empleo puesto que las reformas laborales habían precarizado su situación al interior de sus respectivas empresas, al tiempo que la gran masa de desempleados existentes en el mercado los hacía plenamente "intercambiables". Aparte de las limitaciones nacidas directamente de la reforma laboral con relación a la organización laboral y al derecho de huelga, es la precarización del empleo (en cuanto a estabilidad y seguridad se refiere) lo que había desencadenado ese "miedo

permanente a perder el empleo" y la consecuente disposición de los trabajadores a renunciar a los distintos derechos laborales y aceptar las condiciones que se les presentaren.

- A partir de 1989, período en que se dan las primeras reformas, el número de conflictos laborales empieza a caer de forma dramática. Sin embargo, en el mismo período no se produce una recuperación significativa de los salarios y el ingreso, por lo cual difícilmente se le puede atribuir a esta última la explicación de la caída de la conflictividad laboral. Al parecer, lo que estaría detrás de este fenómeno está directamente vinculado a la reforma laboral que limita significativamente el derecho de huelga y organización colectiva lo que a su vez implica la limitación de los instrumentos de presión de los trabajadores.
- Un elemento adicional que se podría esbozar para la explicación de un fenómeno como el descrito se vincula a lo que los grupos de trabajadores sostuvieron durante los talleres participativos: según ellos la pérdida de la estabilidad laboral inducida por las nuevas formas de contratación y por la sobre oferta de fuerza de trabajo, ha generado un sentimiento de miedo y aferramiento al puesto de trabajo que en muchas ocasiones les lleva a renunciar a cualquiera forma de organización colectiva. Se trataría entonces, de una modalidad de "disciplinamiento", es decir de un trabajo sobre las disposiciones y conductas de los trabajadores que actúa sobre la base del temor permanente de perder el trabajo.
- Un 45% de los trabajadores expresan que estarían dispuestos a prescindir de algún derecho laboral si es que esto les permite mantener su empleo. Existe una diferencia notoria en la disposición a prescindir de algún derecho laboral entre los trabajadores públicos y privados. Mientras entre los trabajadores privados alrededor de un 55% está dispuesto a renunciar a algún derecho, en los trabajadores públicos este porcentaje es del 45%. En el caso de los empleados domésticos este porcentaje se eleva al 66%.
- De estas diferencias significativas podríamos inferir lo siguiente: 1) La flexibilidad laboral afectado de manera más significativa a los empleados privados puesto que para ese sector las reformas respecto a la contratación y la estabilidad han sido mucho más radicales. La precariedad del empleo (estabilidad y seguridad social) pone al trabajador privado en una situación de incertidumbre con relación a la continuidad de su empleo y desde allí se produce ese efecto disciplinario que se expresa en el renunciamento a los derechos laborales, 2) Las reformas laborales en el sector público, si bien han limitado la organización sindical y el derecho de huelga, no han modificado sustancialmente la estabilidad y la protección social de los trabajadores de este sector. En tal sentido, se puede inferir que el efecto disciplinario generado por el miedo a perder el empleo sea menor en los trabajadores públicos, 3) El caso de los trabajadores domésticos corrobora la idea que se está sosteniendo. Siendo este un grupo de trabajadores que tradicionalmente no ha tenido ni tiene ningún tipo de estabilidad, la certidumbre sobre la continuidad de su empleo es prácticamente nula. De allí puede inferirse esa disposición mayoritaria a prescindir de los derechos laborales generada por ese efecto disciplinario del miedo al que se había aludido anteriormente

Conclusiones:

Del análisis realizado en esta parte se pueden obtener algunas conclusiones:

- 1) Las políticas de flexibilización laboral no han contribuido a mejorar la situación general del empleo en nuestro país y, por el contrario, han contribuido a precarizarlo
- 2) Los mayores impactos de las políticas de flexibilización laboral están vinculados a su dimensión política en sus dos aspectos señalados anteriormente: a) por un lado la pérdida de estabilidad laboral ha generado un sentimiento de "miedo generalizado a perder el empleo" y este temor a tenido efectos disciplinarios sobre los trabajadores. La

instrumentalización disciplinaria del miedo a modificado las disposiciones y actuaciones de los trabajadores en los que es visible un nivel mayor de "docilidad" en términos económicos y políticos, b) la limitación en los derechos de organización y huelga han disminuido seriamente la capacidad de presión de los trabajadores sobre la distribución del ingreso por lo cual ha facilitado procesos de sobre explotación.

- 3) En el contexto de la exclusión social, la flexibilidad laboral ha significado una seria modificación de las correlaciones de fuerza entre los actores sociales, en detrimento de los grupos de trabajadores.

IMPACTO SOCIAL DE LA POLÍTICA DE SUBSIDIOS SOCIALES BÁSICOS (1982-1999)

VERSIÓN EJECUTIVA DEL INFORME PREPARADO POR LA UNIVERSIDAD DE CUENCA

1. INTRODUCCIÓN

La redefinición de las políticas de subsidios sociales básicos en el período 1982 –1999 es parte del tema del ajuste estructural, investigado por SAPRI – Ecuador a través del CELA – PUCE y la Universidad de Cuenca. Esta última se responsabilizó del estudio del tema particular de los subsidios, cuya versión ejecutiva se presente en este informe.

Los objetivos propuestos en los términos de referencia, y que fueron el punto de partida para la construcción metodológica son:

1. Caracterizar los principales subsidios que existieron y que aún subsisten e identificar los mecanismos de transmisión de los mismos.
2. Cuantificar el nivel y estructura de los subsidios sociales básicos al inicio del proceso (1982) y la actualmente vigente (1999) y experimentar la magnitud y composición de los cambios experimentados.
3. Construir indicadores de focalización y filtración de subsidios, así como otros indicadores de distribución, eficiencia y eficacia de subsidios sociales básicos.
4. Levantar las percepciones y preocupaciones de los tres agentes involucrados en el proceso, sobre la política de subsidios (gobierno, sociedad civil, Banco Mundial).
5. Examinar los procesos de toma de decisiones en la definición de políticas de subsidios y los actores de las mismas.
6. Formular recomendaciones de política de subsidios alternativas a las vigentes que sean viables para el corto y mediano plazo.
7. Llevar adelante un proceso de concertación y revisión participativa de la política de subsidios aplicada y propuesta para el futuro.

En ese marco, la metodología propuesta y aplicada por la Universidad de Cuenca comprende los siguientes aspectos:

- Revisión de documentación y teorías
- Análisis histórico
- Modelización econométrica
- Análisis cualitativo de actores y sus percepciones
- Procesos de toma de decisiones en la definición de políticas de subsidios y bs actores de las mismas
- Construcción de escenarios
- Involucramiento de actores en el proceso

2. METODOLOGÍA

El análisis de las *políticas de subsidio* debe responder a dos tipos de investigación, una de *tipo estadística* y otra de *tipo teórica*. Para el *análisis teórico* se realizó la revisión de las teorías económicas vigentes en las diferentes fechas que se han tomado las políticas de subsidios.

Para el *análisis estadístico* se planteó la necesidad de un enfoque histórico. Para el efecto se registraron los indicadores de las diferentes políticas de subsidios, a través de la construcción de series históricas (82-99), en base a fuentes oficiales o instituciones nacionales e internacionales acreditadas.

Para la medición cuantitativa del impacto de las *políticas de subsidios sociales básicos* sobre el nivel de vida se realizó un análisis estadístico que permitió confrontar la realidad a través de convalidar los postulados propuestos con los obtenidos; para esto se utilizó como herramienta de trabajo la econometría (una medición económica). La modelización econométrica cuantificó estadísticamente el impacto de las diferentes *políticas de subsidios sociales* sobre el nivel de vida de los ecuatorianos.

El estudio de los actores y sus percepciones consideró los aspectos de: género, etnicidad, grupos étnicos, y estratificación socio-económica. Además de esta tipología en base a criterios más “objetivos” se consideró la dimensión subjetiva de cómo estos actores y sus subgrupos construyen la realidad social (Berger y Luckmann) a través de percepciones grupales. Estas son elementos que actúan con eficacia en los escenarios socio-políticos, al ser mapas mentales para la interpretación de la realidad social y, más tarde, de la elaboración de propuestas políticas que modifican dicha realidad social, “ancladas” en la experiencia previa de estos sujetos.

Dentro de las percepciones (v.g.: carácter e impacto de las políticas, origen de las políticas, beneficiarios de éstas, intenciones de “los otros” actores) se puso especial atención a los intereses y las “preocupaciones” que definen los agentes frente al presente y futuro, y frente a las intenciones de “los otros”.

De este modo, se categorizaron las percepciones de los agentes en base a la utilización de información cualitativa proveniente de grupos focales, talleres, entrevistas a informantes calificados y hemerografía.

El procesamiento y análisis de esta información fue básicamente cualitativo, para lo cual se acudió a una variante moderada de la metodología de “grounded theory” de Strauss y Glazer (moderada en cuanto a los extremismos inductivistas y empiricistas de la misma).

Para el estudio del proceso de toma de decisiones se utilizó el método convencional lógico deductivo-inductivo, y como métodos alternativos se utilizaron los métodos y técnicas de análisis cualitativo de la información: análisis de contenido de entrevistas y grupos focales. Se partió del análisis histórico de las políticas de subsidios establecidas en el país desde 1982 hasta 1999.

En este proceso se examinaron las variables que se consideraron para este objetivo: actores sociales, tipos de subsidios, beneficiarios por áreas de residencia, edad, sexo, actividad económica e ingresos. metas, roles del estado, de la sociedad civil, de los organismos internacionales de crédito.

La unidad de análisis fueron los actores sociales, organizaciones, hogares e individuos.

En la recopilación de información se consideraron varios tipos de fuentes como: bibliográfica, hemerográfica, videográfica, entrevistas con funcionarios gubernamentales y representantes de la sociedad civil, grupos focales y talleres. Para

el análisis e interpretación de variables se recurrió al análisis de contenido de los resultados de técnicas cualitativas.

Los términos de referencia plantearon que a través de esta investigación se lleve adelante un proceso de concertación y revisión participativa de la política de subsidios aplicada y propuesta para el futuro, con representantes de las tres áreas involucradas en el estudio.

Los grupos-meta de la investigación y políticas han participado en la recolección de información y definición de líneas de acción, a fin de mejorar la calidad de los datos generados, incorporar la dimensión de los sujetos para construir datos y políticas, y comprometerlos con las orientaciones que se vayan definiendo, a través de procesos de diálogo y concertación.

Por ello se ha buscado identificar los intereses de los actores frente a las actuales políticas de subsidios sociales y sus potenciales modificaciones. Esto permitirá proponer mecanismos de participación y concertación para definir los subsidios, primero, y realizar el seguimiento social al proceso más tarde.

3. CONTEXTO

Desde la década de los ochenta el Ecuador ha experimentado lentamente una serie de transformaciones de índole económica, social, cultural y política que han implicado un cambio de paradigma. Por la fuerza de su alcance, filosófico e ideológico esta modificación ha dejado un reducido espacio apenas para discutir cuáles son las “fallas” del modelo neoliberal, y no para cuestionarlo íntegramente.

El argumento central del neoliberalismo, es que los mecanismos del mercado para lograr el equilibrio y crecimiento económico, son siempre preferibles a los del Estado. Éste debe solamente garantizar el marco apropiado de una economía libre para asegurar el uso óptimo de los recursos. Para lograr este objetivo, se han diseñado los programas de ajuste estructural, a pesar que la última Constitución Política garantiza un Estado con funciones importantes en la provisión de servicios de educación y salud, más que un Estado clásico liberal.

Los pasados 18 años de ajustes económicos, se han orientado hacia el sector fiscal, reduciendo gastos e incrementando los ingresos tributarios, aunque el déficit fiscal se ha mantenido. En el campo monetario la independencia del Banco Central fracasó ante las presiones del ejecutivo, y la emisión monetaria alimentó la inflación continuamente. El ajuste cambiario desvalorizó la unidad monetaria interna hasta hacerla desaparecer. El ajuste en el mercado laboral desprotegió a los trabajadores tanto en su estabilidad laboral como en la capacidad adquisitiva de sus salarios. Los ajustes sectoriales a la economía, especialmente en los sectores agrícola, industrial y energético, modificaron los precios de los bienes y servicios, al punto que los consumidores debieron salir de muchos de estos mercados por su incapacidad de compra.

Los resultados del ajuste en el campo económico son magros: la economía no crece a tasas importantes, la inflación se mantiene en porcentajes altos, el desempleo aumenta aceleradamente, el ingreso se concentra cada vez más, el sistema financiero sigue en una situación muy crítica, la inversión es insuficiente para mantener niveles de reproducción ampliada de la economía, los mercados internacionales siguen siendo esquivos a los productos ecuatorianos. En fin, la reactivación no se vislumbra, por lo menos, en el corto y mediano plazo.

De todas formas el ajuste estructural en el Ecuador es un proceso muy lento y tortuoso, especialmente para la mayoría de los hogares ecuatorianos. Estos soportan permanentes shocks a sus economías, cuyo mayor impacto negativo se concentra más marcadamente en las mujeres, los ancianos y ancianas, los niños y las niñas. En este sentido, es importante resaltar que el ajuste no es neutro social o políticamente, y tiene un impacto diferenciado según estrato social, género, grupo étnico y etnia. El desempleo, el hambre, la desnutrición, el analfabetismo, las enfermedades, el hacinamiento, es decir, la pobreza tiene nombres y apellidos, sexo, edad, etnia y ubicación espacial. La pobreza y la miseria son cada vez más intensas y afectan a más población. Mientras tanto, las medidas de subsidios (mal) focalizados sólo incorporan pequeños grupos poblacionales, los cuales en algunos casos están sobre los niveles de pobreza.

4. LOS SUBSIDIOS

Conceptualmente, un subsidio es el gasto o la exoneración que realiza un gobierno, en dinero o en especie, en beneficio de empresarios o consumidores, sin que paralelamente el gobierno reciba una compensación equivalente. Desde una perspectiva crítica de la economía política, el Estado, a través de los subsidios, asume parte del costo de reproducción de la fuerza de trabajo, mejorando las condiciones de la apropiación de la plusvalía.

Existen subsidios de cobertura universal dirigidos a toda la población ecuatoriana; actualmente éstos se están eliminando. Por otra parte, existen subsidios dirigidos a determinados estratos de la sociedad, son los llamados subsidios focalizados.

La valoración de un subsidio responde a diversos criterios. Una alternativa es identificar los subsidios contenidos en el gasto social del presupuesto de gobierno. Pero existen subsidios que no son presupuestados y se omiten algunas operaciones que generan subsidios. Por ejemplo, los controles de precios de bienes de consumo, la exoneración de impuestos a las empresas, y las transferencias realizadas hacia determinadas empresas para cubrir el déficit, no se identifican como subsidios.

Los subsidios han estado presentes en toda la historia reciente del Ecuador: en la década de los setenta cuando el Estado promovió el proceso sustitutivo de importaciones, y en la década de los ochenta, en que el gobierno optó por otra concepción de desarrollo, empezando la implementación de políticas neoliberales.

5. PERCEPCIONES DE LOS ACTORES

Existe una conceptualización mayoritaria de los subsidios desde el punto de vista de los actores sociales, considerándola como un aporte del Estado para cubrir la diferencia entre el costo de producción de un bien o servicio, y el precio pagado por consumidores o productores. Pero, además, los últimos gobiernos y los organismos internacionales lo ven como una diferencia entre el precio local y el costo de oportunidad (precios internacionales).

Los actores sociales de la sociedad civil distinguen empíricamente entre la noción de subsidio y la de gasto social. En todos los casos, aceptan que es función del Estado asumir la responsabilidad del gasto social en áreas como salud, educación y seguridad social. Al contrario, gobiernos, organismos internacionales y empresarios tienden a ampliar la noción de subsidio, incluyendo en ellos muchos rubros que tradicionalmente fueron parte del gasto social del Estado.

Los sectores más directamente beneficiados por un subsidio son sus más firmes defensores, especialmente en el caso de los subsidios focalizados (Bono de la Solidaridad). Pero existen actores que desde posiciones políticas y éticas los rechazan o critican, aun cuando no sean beneficiarios directos de los mismos.

Los subsidios a la gasolina, la electricidad y el gas (en ese orden) son considerados como inamovibles para la mayoría de actores de la sociedad civil.

Para la mayoría de la población los subsidios se justifican en tanto el Estado y la economía en su conjunto, no generen suficientes fuentes de trabajo. Si hubiese más empleo, apoyo a la producción y altos ingresos, no serían necesarios los subsidios.

En el imaginario social existe una hipótesis apocalíptica sobre el futuro socio-político del país en caso de eliminarse los subsidios. Por tanto, el grado de rechazo potencial al incremento de precios de bienes y servicios subsidiados, es muy elevado.

6. ACTORES Y PROCESO DE TOMA DE DECISIONES

El análisis del proceso de toma de decisiones en materia de políticas sociales y específicamente de subsidios, muestra una participación inequitativa y desarticulada de los actores sociales: Estado, Sociedad Civil y Banco Mundial. La inequidad se presenta en los diferentes niveles de control y acceso al poder que tiene cada actor, en su capacidad de organización y negociación, y en la influencia del contexto internacional.

En el Ecuador, la sociedad civil no logra constituirse como una unidad integral para consolidar sus derechos ciudadanos, y para exigir del Estado la vigencia de sus derechos políticos y sociales fundamentales. Más bien, su desarrollo es parcial, y el ejercicio de la ciudadanía también ha sido limitado. Esto se explica al analizar el contexto histórico particular desde el surgimiento del Estado ecuatoriano hasta la actualidad, que ha limitado la participación social y política de la población, generando una amplia exclusión social y étnica. De hecho, los indígenas, las mujeres y los sectores populares fueron excluidos.

La implementación de las Políticas de Ajuste Estructural (PAE) en el período 82-99, se dio en un contexto socio-político particular. El sistema político del país había iniciado un proceso de transformación desde un Estado redistributivo a uno restrictivo en materia de política económica y social, pero al mismo tiempo más vulnerable a las exigencias de los organismos crediticios internacionales.

Surgieron nuevos actores en el escenario político: la clases medias y los partidos políticos. Estos últimos cumplen el papel de intermediarios para regular la participación política de la sociedad civil y el acceso al sistema de decisiones, organizando la demanda social e impidiendo que ésta rebase la capacidad institucional del Estado.

El Estado busca nuevas formas de consenso y legitimación con la Sociedad Civil, orientando su función social hacia el asistencialismo y el mercado, con políticas y subsidios sociales focalizados y compensatorios. La sociedad civil, por su parte, "aparentemente" adquiere más autonomía y tiende a independizarse del paternalismo estatal.

En el marco de las reformas fiscales, las políticas sociales que legitimaban del papel del Estado, y el pacto entre Sociedad Civil y Estado, tienden a desaparecer. Se reconceptualiza la pobreza, bajo la concepción de las PAE, transformándolas de problema social que requería la intervención del Estado, en problema económico que será resuelto en el mercado con una eficiente asignación de recursos.

El análisis de las tipologías del proceso de toma de decisiones adoptado por el Estado a nivel interno (en relación a la Sociedad Civil), es de tipo autoritario, concentrando el poder de decisión en el ejecutivo. En el nivel externo (en relación con los organismos crediticios) y se relativiza, transformándose en consultivo. Desde la posición del Banco Mundial y los organismos internacionales, su estilo es autoritario hacia la Sociedad Civil, y delegativo hacia el Estado.

Es un Estado reactivo a la participación de la Sociedad Civil en la toma de decisiones. Como respuesta, importantes sectores de ésta han sido estimulados a la organización y movilización, especialmente los grupos excluidos: indígenas, mujeres y campesinos.

La mayoría de los grupos sociales investigados reconocen la existencia de problemas de diversa índole que limitan su participación política: información, organización, mecanismos de participación. Todos están de acuerdo que las decisiones son tomadas por el Gobierno bajo la presión de los organismos internacionales (en especial el FMI) como condición para renegociar los préstamos.

Estos grupos elevan propuestas para ampliar la participación de la Sociedad Civil a través de una mayor organización, la consulta popular controlada por el movimiento social, la presión al gobierno para tomar decisiones conjuntas con autoridades locales y representantes de organizaciones sociales, y la presión a diputados para que ejerzan efectivamente la representación de la Sociedad Civil en el Congreso, entre otras.

7. IMPACTOS SOCIALES DE LAS POLÍTICAS DE SUBSIDIOS

Actualmente, se estima que el 70% de los ecuatorianos son pobres, con una pobreza concentrada en el sector rural. En los últimos años los gobiernos, bajo acuerdo con organismos internacionales, han ido eliminando sistemáticamente los subsidios de cobertura universal, y dando prioridad a la focalización de determinados subsidios.

El ingreso familiar y su incidencia directa en el presupuesto del hogar, es un indicador del nivel de vida de los ecuatorianos, y sobre éste las políticas gubernamentales han tenido un elevado impacto. Los subsidios, teóricamente, son una compensación en el ingreso familiar, siempre y cuando lleguen a la población objetivo y den los efectos que se espera. Entonces, se plantea como interrogante central quiénes son los que se benefician de los subsidios. En busca de una respuesta se procesó la información levantada en diferentes provincias del país, como: Azuay, Esmeraldas, Guayas, Loja, Los Ríos, Manabí y Pichincha, tanto en sectores urbanos como sectores rurales.

Con esta información se han construido tres escenarios para determinar los impactos de los subsidios en el presupuesto familiar. Para el efecto se definieron quintiles de ingresos totales del hogar, por área de residencia y por jefatura del hogar.

En el primer escenario consideró como impacto negativo el gasto realizado por las familias en salud y educación, y como impacto positivo los subsidios en los diferentes bienes adquiridos por las unidades familiares. Bajo esta consideración, únicamente el primer quintil de ingresos (el de más bajos ingresos) tiene un impacto total positivo; el resto de estratos ven disminuidos sus ingresos familiares. En el sector urbano se observa un mayor porcentaje de beneficios a través de los subsidios, al igual que en los casos de jefatura de hogar masculina.

En el segundo escenario se ha considerado como impacto positivo en el presupuesto familiar al gasto social realizado por el gobierno en salud y educación, junto con los subsidios de los diferentes bienes. Los resultados muestran que existe un beneficio en

todos los quintiles de ingresos totales de los hogares, tanto en el sector urbano y rural como en la jefatura masculina y femenina.

En el tercer escenario se ha considerado la eliminación de los subsidios de cobertura universal y se ha dado prioridad a los subsidios focalizados. La eliminación de todos los subsidios muestra resultados que deberán ser considerados dentro de una decisión de este tipo: las simulaciones sugieren un impacto negativo. Este impacto negativo es mucho mayor en el sector rural y en la jefatura femenina. Se observa que existe familias que se movilizarían negativamente en dos quintiles de ingreso.

En el cuarto escenario se han considerado los siguientes elementos: la eliminación de los subsidios de cobertura universal, la focalización de los subsidios; y además, se considera que el gobierno mantenga el gasto social (sobre todo en salud y educación). De acuerdo a los resultados, los únicos tramos de ingresos que soportarían un impacto negativo son los más altos (cuarto y quinto). La eliminación de los subsidios de cobertura universal desfavorece en mayor medida a las familias de mayores ingresos, que tienen un elevado nivel de consumo.

Desde una perspectiva global se ha desarrollado un modelo de medición econométrico, en el cual se ha podido detectar que los subsidios que mayor incidencia tienen sobre el presupuesto del hogar, en la economía en su conjunto, son aquellos representados por el gasto en la educación, energía eléctrica y el Bono Solidario. Asimismo, se ha podido establecer que existe una relación directa entre los subsidios y el área en donde vive la unidad familiar por un lado, y la jefatura de hogar por otro.

En opinión del equipo responsable de este estudio, la preservación y mejoramiento de las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo, y de la calidad de vida de la población no se resuelve en el área de la política de subsidios sociales básicos, sino en el de la política macroeconómica y social global. Empero, la política de subsidios es un componente importante de este diseño global. Así, es impensable que la eliminación de los subsidios universales no afecte drásticamente a la calidad de vida de la población más pobre, si no se reactiva la producción económica, se incrementan las fuentes de empleo y se mejoran substantivamente los ingresos económicos de las clases medias y los sectores más pobres. La focalización de los subsidios sociales es inviable si se mantienen las tendencias de empobrecimiento poblacional: no podrían focalizarse subsidios en una mayoría absoluta de la población que se incrementa cada vez más. El impacto social de las políticas macroeconómicas está condenado a ser negativo en tanto se siga dando énfasis al pago del servicio de la deuda (del 18,62 % al 46,76 % entre 1982 y 1999), y disminuyendo la inversión social, sobre todo en educación.

De ahí que el presente estudio recomiende la búsqueda de acuerdos y alianzas en torno al fortalecimiento de la viabilidad del escenario cuatro: a) debe seguirse focalizando subsidios a la población más pobre y vulnerable lo cual está en el área de interés de dicha población (mientras no salga de esa condición), y bajo el principio de focalización del Banco Mundial y el Gobierno; b) pero sobre todo, debe recuperarse el nivel de inversión social del Estado, especialmente en salud y educación (elemento que elimina la necesidad de algunos subsidios en esas áreas), lo cual sólo es posible reorientando la política macroeconómica gubernamental y sus prioridades, reactivando y dinamizando la producción, generando fuentes de empleo e incrementando los ingresos: ese es el interés de la mayoría de la población, guarda correspondencia con los principios de la Constitución Ecuatoriana, y con el nuevo enfoque social del Banco Mundial. Sólo en ese marco c) es posible eliminar la universalidad de ciertos subsidios, sin afectar drásticamente a la población más vulnerables (sólo entonces y no antes).

SEGUNDO FORO GLOBAL DEL SAPRI

INFORME DE PAIS: ECUADOR

COMITÉ NACIONAL DEL PROYECTO SAPRI ECUADOR:
RED DE LA SOCIEDAD CIVIL, GOBIERNO DEL ECUADOR,
BANCO MUNDIAL

2. Informes de Relatoría del Segundo Foro Nacional del SAPRI – Ecuador, en el cual se presentaron los resultados de las investigaciones realizadas dentro del SAPRI – Ecuador

INFORME DE RELATORIA DEL GRUPO 1

INFORME DE RELATORIA DEL GRUPO 2

INFORME DE RELATORIA DEL GRUPO 3

INFORME DE RELATORIA DEL GRUPO 1

LINEA DE INVESTIGACIÓN:

**LA POLÍTICA SOCIAL DE SUBSIDIOS DEL ESTADO Y SUS EFECTOS SOBRE
LAS CONDICIONES DE VIDA DE LAS FAMILIAS
DE SECTORES POPULARES Y MEDIOS**

PARTICIPANTES:

Intervinieron cerca de cuarenta personas, en igual proporción de hombres y mujeres, provenientes de todas las provincias invitadas.

COMPOSICIÓN DE LA MESA DIRECTIVA:

Moderador: Nidia Soliz

Panelistas: Zonia Palán..... *Sociedad Civil.*
Marcelo Romero.....*Banco Mundial*
Margarita Andrade.....*Gobierno. CONAM.*

Relatores: Rodrigo Collahuazo.....

COMENTARIOS:

1. El paquete de las políticas de ajuste integran a los subsidios como un mecanismo de compensación frente a sus efectos, pretende corregir las distorsiones sociales económicas .
2. Las políticas de ajuste profundizan la pobreza y los supuestos paliativos no logran sino una mínima cobertura y una deficiente compensación.
3. Ubicar adecuadamente el tipo y destinatarios de los subsidios, diferenciándolos de las políticas sociales y económicas de responsabilidad estatal.
 - Subsidios directos, focalizados y subsidios universales
 - Inversión social vía Presupuesto General del Estado (educación, salud, seguridad social...)
 - Reactivación productiva dirigida a pequeños y medianos productores.
4. Se evidencia que hay subsidios al sector financiero y empresarial en montos mucho más elevados que aquellos de beneficio para la población en general, sin embargo se promueve la eliminación de estos últimos y la supuesta focalización debería tener como destinatarios a la gran masa de población empobrecida.

5. Desde el gobierno y el Banco Mundial se plantea que el problema radica en la incompleta e incorrecta aplicación de las políticas de ajuste estructural, lo cual involucra el tema subsidios.
6. La meta general debería ser eliminar la pobreza, mejorar la calidad de vida de toda la población, con ello no habría necesidad de otorgar bono de la pobreza u otros.

PROPUESTAS

1. Mantener los subsidios universales (gas, gasolina, etc), y diseñar políticas tributarias para lograr una contribución mayor de quienes más tienen. Mantener los subsidios focalizados para quienes lo necesitan pero en condiciones de dignidad, hasta que tengan empleo.
2. Dar mayor fuerza a las responsabilidades sociales del Estado y que éstas se constituyan en políticas de Estado, dando apoyo a las instituciones, programas o sistemas ya existentes.
3. Incrementar la inversión social en el PGE con recursos propios y sin recurrir a más deuda externa, mejorando la asignación y una cobertura con calidad, sin privatizar.
4. Mantener y generar más empleo, subiendo los salarios.
5. Apoyo al sector agropecuario y artesanal, pues estos generan riqueza que circula internamente, y no al sistema financiero especulativo; parar el salvataje bancario.
6. Mejorar la eficiencia de las empresas públicas.
7. Fomentar incentivos a la pequeña y mediana empresa.
8. Políticas de crédito para mejorar la inversión y reactivación productiva.
9. Seguro agrícola para los campesinos.

PROPUESTAS GENERALES

1. Implementar una forma soberana de insertarse en la nueva arquitectura económica y política mundial.
2. Mejorar la distribución de la riqueza y la democratización del poder
3. Establecer un canje de deuda externa por deuda ecológica.
4. Implementa una contraloría social que fiscalice las inversiones del PGE y los créditos internacionales, para evitar la corrupción.

INFORME DE RELATORIA DEL GRUPO 2

LINEA DE INVESTIGACIÓN:

***IMPACTO DE LA APERTURA COMERCIAL Y LA FLEXIBILIDAD LABORAL
SOBRE LA PRODUCCION Y EL EMPLEO.***

PARTICIPANTES:

Intervinieron cerca de cuarenta personas, en igual proporción de hombres y mujeres, provenientes de todas las provincias invitadas.

COMPOSICIÓN DE LA MESA DIRECTIVA:

Moderador: Ing. Víctor Hugo Jijón

Panelistas: Soc. Simón Ordóñez, Ec. Juan Fernando Terán. *Sociedad Civil.*
Dr. Paul Beckerman. *Banco Mundial*
Ec. Annabelle Salazar. *Gobierno. Ministerio de Finanzas.*
Ec. Ignacio Román. *Universidad de Guadalajara, México. Invitado Internacional.*

Relatores: Lic. María Chacha e Ing. Byron Coral.

MECANISMO DE TRABAJO:

Se consideró conveniente dividir el análisis en dos momentos, uno para realizar comentarios al Informe de Investigación y otro para discutir y realizar propuestas alternativas.

CONSIDERACIONES INICIALES

1. De manera general y en función de las exposiciones realizadas por parte de los investigadores, se considera que el trabajo de investigación ejecutado por la PUCE cumple con los objetivos, la metodología y los Términos de Referencia establecidos por el Comité Directivo Nacional y el Comité Técnico del SAPRI-Ecuador.
2. La investigación demuestra de manera concluyente los efectos negativos de la apertura comercial en el aparato productivo, en la competitividad y rentabilidad de las empresas, y en la subutilización de las potencialidades naturales y humanas para el desarrollo, lo cual ha conducido a la quiebra empresarial, al debilitamiento de la industrialización y al estancamiento comercial,

incrementando la vulnerabilidad de la economía ecuatoriana frente a los factores externos.

3. También se demuestra que la flexibilidad laboral, lejos de conducir al mejoramiento de las condiciones de empleo y estabilidad de los trabajadores y trabajadoras, ha provocado su precarización, ha violado los derechos laborales y ha generalizado el desempleo, con lo cual se ha incrementado la informalidad y la pobreza en vastos sectores de la población, comportando enormes dramas humanos de desnutrición, enfermedad, mortalidad y migración forzada nacional e internacional.
4. Se recomienda su publicación y difusión, tanto en su versión completa como en una edición de carácter popular que recoja los resultados y conclusiones más importantes y más ilustrativos de los efectos de las Políticas de Ajuste Estructural aplicadas en el Ecuador en el período estudiado 1982-1999.
5. Se recomienda la continuación de este ejercicio participativo tripartito entre el Gobierno, el Banco Mundial y representantes de la Sociedad Civil, para lo cual se deberá establecer una estrategia de autofinanciamiento y ampliar la representatividad y participación de los diferentes actores sociales e institucionales.

PROPUESTAS

En términos generales, se considera que enfrentar la pobreza, mejorar la calidad de vida y enrumbar la población hacia un desarrollo humano sustentable requiere combinar la búsqueda de la equidad y la eficiencia, de la competitividad y la cooperación, en el marco de una política que cree puentes entre lo justo y lo posible.

Creemos que es por demás pertinente continuar el debate sobre lo que realmente significa propuestas alternativas, ya que no se trata de oponer mecánicamente un modelo a otro, por simples estipulaciones econométricas, sino de encontrar una forma de organizar y dirigir la sociedad, sin desembocar en la misma política de acumulación de capital, aprovechando la mano de obra barata y la explotación irracional de los recursos naturales renovables y no renovables.

Se trata de repensar el Ecuador del futuro, lo cual implica mantener las utopías de largo plazo, a la vez que se incide a los cambios necesarios del presente para encaminarnos a las grandes transformaciones.

Estos cambios implican al menos los siguientes aspectos generales:

1. Provisión de medios que permitan generar riqueza.
2. Establecimiento de un pacto social que permita acceder equitativamente a la riqueza generada, es decir, disponer de mecanismo de su adecuada redistribución.
3. Programas de mejoramiento de las condiciones de mercado, en cuanto a la productividad pero también impidiendo la conformación de grupos oligopólicos y oligárquicos.

4. Programas que promuevan y combinen el consumo universal de bienes y servicios públicos (salud, educación, infraestructura básica, cultura, etc.) y el consumo particular para la población marginada.
5. Renegociación equilibrada de la deuda externa y promoción de una inserción no subordinada en la economía internacional.
6. Programas de recuperación y preservación del medio ambiente.

Propuestas específicas:

1. Definir una política que priorice la inversión productiva y no la especulación financiera, estableciendo una real democratización del crédito industrial y comercial, urbano y rural, a fin de integrar sectores sociales, zonas y provincias actualmente marginadas.
2. Destinar de manera preferente y en las proporciones adecuadas la inversión pública, los créditos bancarios y las capacidades técnicas y profesionales para el desarrollo agrario, en términos de seguridad y soberanía alimentaria para toda la población.
3. Formular una política de tratamiento a las inversiones extranjeras, que no sean capitales golondrina ni propicien el saqueo de los recursos naturales, ni la sobre-explotación de la mano de obra nacional.
4. Repensar la economía y el mercado en la dimensión latinoamericana, con nuevos aliados productivos y comerciales en los países vecinos, que permitan enfrentar exitosamente a los desafíos de la globalización y a las restricciones de los organismos multilaterales como el Banco Mundial, el FMI, el BID, la OMC, etc.
5. En este sentido, pensar el desarrollo a escala regional y subregional, con proyectos tecnológicos financiables entre varios países, sobre todo en el área de la producción de bienes de capital, biotecnología, informática, etc.
6. Delinear políticas de empleo correlacionadas con la productividad, la importación de tecnologías adecuadas, la generación de tecnologías propias y la búsqueda de cadenas productivas intra e intersectoriales, que eviten la subutilización de la mano de obra calificada e incorporen las materias primas autóctonas.
7. Plantear una política salarial que permita rescatar el poder adquisitivo, facilite la generación de empleo y enfrente el control oligopólico de la economía, lo cual implica afectación de intereses contrarios a los derechos de las mayorías y por lo mismo mecanismos de negociación y de presión que no descartan la movilización, y por lo tanto su organización.
8. Reformular la flexibilidad del mercado de trabajo concomitantemente con la flexibilización del capital a favor de los trabajadores, con una adecuada supervisión de los créditos, y veedurías sociales del endeudamiento público y privado.

9. Fomentar políticas de inserción productiva y valoración del trabajo campesino, en particular de las comunidades indígenas, respetando su cosmovisión y sus derechos colectivos.
10. Establecer políticas que fomenten el microcrédito y los mercados financieros paralelos orientados a los sectores populares.
11. Establecer políticas especiales para los jornaleros agrícolas y de protección a los desempleados.
12. Implementar una reforma tributaria que elimine la evasión fiscal y la corrupción, que haga contribuir a los que más tienen, que reduzca los impuestos indirectos y que destine el pago de impuestos directamente a cuentas especiales de propiedad social de las zonas marginadas.
13. Implementar nuevas formas de relacionamiento con los organismos internacionales, de manera que la ayuda económica se canalice directamente a los sectores de la pequeña y mediana industria y de la pequeña y mediana agricultura, conformando sistemas cooperativos solventes, que recojan experiencias nacionales exitosas.
14. Formular preparativos para enfrentar el ALCA a nivel nacional y latinoamericano, en defensa del desarrollo autónomo y la soberanía económica.
15. Reformular la negociación de la Deuda Externa con participación de la sociedad civil.
16. Establecer medidas anti-corrupción y en especial de recuperación del dinero saqueado por el sistema financiero, extraditando y juzgando a los banqueros prófugos.
17. Vincular la política financiera al desarrollo nacional, con lineamientos concretos de descentralización democrática y unitaria del Estado.

CONCLUSIONES GENERALES

1. Asumir que dentro de los Programas de Ajuste Estructural deberán hacerse los correctivos necesarios para reformularlos, reconociendo que el mercado no regula todas las relaciones sociales y económicas, necesitando de un Estado fuerte, con una institucionalidad sólida y legítima, respetada por todas y todos.
2. Se destaca la necesidad de que se implementen los mecanismos para que la sociedad civil participe en la toma de decisiones de las políticas públicas y en el control de las mismas, superando las limitaciones y restricciones de la democracia delegativa.

INFORME DE RELATORIA DEL GRUPO 3

LINEA DE INVESTIGACIÓN:

IMPACTO DE LA FLEXIBILIZACION FINANCIERA SOBRE LA CAPACIDAD DE AHORRO Y CONSUMO DE LOS SECTORES POPULARES Y MEDIOS

PARTICIPANTES:

COMPOSICIÓN DE LA MESA DIRECTIVA:

Moderador: Iván Cisneros.....

Panelistas: Carlos M. Carrasco..... *Sociedad Civil.*
McDonald Benjamin.. *Banco Mundial*
..... *Gobierno. Ministerio de Finanzas.*

Relatores:

COMENTARIOS

1. Se destacó la importancia y validez del método participativo, la recoger la vivencia de los afectados y también de los beneficiarios del sistema financiero; y luego documentar o validar técnicamente.
2. La crisis bancaria se ha producido en todos los países en donde se ha implementado la flexibilización financiera.
3. A nivel teórico la apertura financiera habría significado o llegado a la baja de las tasas de interés, pero en la práctica estas tasas se vuelven especulativas, beneficiando a los especuladores, intermediarios, comerciantes e importadores para el consumo y una pérdida de capacidad productiva y laboral.
4. Todo esto lleva a la concentración del crédito, acentuando las características de un modelo económico excluyente, que refuerza la diferencia de oportunidades favoreciendo al capital.
5. El sistema financiero ha sido incapaz de cumplir su papel y ha influido en el incremento de la pobreza.

6. Es necesario pensar en un Proyecto Nacional del Ecuador, y que el desarrollo el país no puede sustentarse en la gran empresa que ha recibido los beneficios del salvataje bancario, sino más bien en la pequeña y mediana.
7. Se recalcó el papel de intermediación que tiene el sistema financiero entre ahorrista y demandante de dinero, pero que ya no cumple sólo este papel sino que tiene intereses propios.
8. Es necesario establecer y desarrollar mecanismos de control y supervisión por parte del Estado, que permita tener confiabilidad y mantenerse dentro de parámetros de operatividad y solvencia, pues está demostrado que las crisis financieras han ocurrido donde se ha dado la flexibilización.
9. Se recomienda adoptar los parámetros de Basilea, que se den cambios jurídicos y transparencia para facilitar la inversión.
10. En teoría se puede hablar de competencia pero en la práctica hay una concentración de la propiedad y del poder en grupos monopólicos.
11. A competitividad en dolarización permitiría captar dólares para la economía nacional, pero existe deterioro de los términos del intercambio y concentración del capital en pocas manos. Además no se puede elevar la competitividad si no tenemos capacidad para elevar la productividad, a no ser bajando los salarios a los trabajadores y ahondando más la explotación de la mano de obra.
12. Por otra parte, los empresarios ecuatorianos no tienen espíritu de empresa.
13. Extraña que el Banco Mundial crea en el gobierno si los ciudadanos no creemos en él, ya que no es nuestro representante soberano. Debería confiar más en la participación de la sociedad civil.

ALTERNATIVAS Y PROPUESTAS

1. Desarrollar un diálogo abierto y real con la sociedad civil.
2. Apoyar a la pequeña empresa sin intermediación de los bancos, mediante un sistema de crédito alternativo solidario, administrado con apoyo técnico de ONG y proyectos de mejoramiento de productos.
3. Reactivar la pequeña producción creando el Banco del Afiliado, con los recursos del Seguro Social, a fin de reactivar la economía y llegar a los sectores excluidos por los banqueros corruptos.
4. Apoyo directo de los organismos internacionales a las comunidades.
5. Apoyar la creación de un impuesto parecido a la Tasa Tobin, a las grandes transacciones financieras.
6. Apoyar una nueva arquitectura financiera a nivel internacional.

7. Canjear la deuda externa por programas de desarrollo con supervisión de la sociedad civil, mejorando la salud, la educación, el saneamiento básico y la infraestructura.
8. Sanear el sistema financiero sancionando a los banqueros y autoridades corruptos, y no sólo cumpliendo las normas técnicas de Basilea.
9. Recuperar los dineros apropiados por los banqueros corruptos incautando sus bienes.
10. Levantar el sigilo bancario para tener un sistema financiero transparente.
11. Romper la unidad entre mercados financieros y grupos de poder.
12. Recuperar el rol político de la economía y desarrollar la contraloría social del sistema financiero, sobre todo en los préstamos de ajuste estructural.

SEGUNDO FORO GLOBAL DEL SAPRI

INFORME DE PAIS: ECUADOR

COMITÉ NACIONAL DEL PROYECTO SAPRI ECUADOR:
RED DE LA SOCIEDAD CIVIL, GOBIERNO DEL ECUADOR,
BANCO MUNDIAL

3. Propuestas del Comité SAPRI – Ecuador, para el Segundo Foro Global del SAPRI

SAPRI - ECUADOR PROPUESTAS PARA INCORPORAR LA PARTICIPACION DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA FORMULACION DE POLITICAS

El Comité Nacional del proceso SAPRI-Ecuador, luego de la revisión de los resultados de los estudios de investigación sobre los efectos del ajuste estructural en las poblaciones de ingresos medios y bajos, que fueron preparados por el CELA-PUCE y la Universidad de Cuenca y del análisis de las discusiones y resultados del Segundo Foro Nacional, llevado a efecto en Diciembre del 2000, propone como vías para incorporar la participación de la Sociedad Civil en la formulación de políticas, las siguientes:

- Establecer una Metodología de Participación Ciudadana eficiente y efectiva, orientada a la obtención de consensos y que cuente con la representación de todos los estamentos de la sociedad. Estas metodologías estarían encaminadas a la firma de un “Acuerdo por un Nuevo Ecuador”(Pacto Social) en el que se definan las grandes líneas de orientación de las principales políticas económicas, de desempeño de la economía, de las políticas sociales y formas de combatir la pobreza y de manejo del país.
- Formular, aprobar y poner en efectividad una “Ley de Diálogo, Participación y Control Ciudadano” que aplique las metodologías antes propuestas y que obligue a todos los estratos de la administración pública a su aplicación para la ejecución de la política fiscal, de la inversión pública, sobretudo en lo que respecta a la preparación de planes de inversión y presupuestos y antes de la contratación de obras importantes o de la promulgación de leyes básicas, en especial las dirigidas al reordenamiento del sistema financiero. Para el efecto deberán utilizarse mecanismos como los cabildos ampliados, las veedurías ciudadanas y las juntas parroquiales, entre otros.
- Deberá impulsarse la promulgación de la Ley de Responsabilidad Fiscal como instrumento que regule las finanzas públicas, tanto a nivel nacional como sub nacional. Dicha Ley deberá normar el manejo macro fiscal del país y transparentar todos los procesos de manejo de las finanzas públicas, sobretudo en los procesos de contratación de deuda pública.
- Establecer mecanismos efectivos de rendición periódica de cuentas por parte de todos los principales personeros del estado y de funcionarios de elección popular. Mejorar los niveles de transparencia en la información que sobre la conducción de la gestión y aplicación de políticas públicas, que se entrega a la ciudadanía en general, propiciando la entrega periódica de información en todos los medios, especialmente electrónicos. Apoyar la institucionalización y gestión de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, en su calidad de representante de la Sociedad Civil, que combate la corrupción en todos los estamentos del estado
- Determinar que para la contratación de deuda pública exista una discusión ampliada con los “beneficiarios” del endeudamiento y con un grupo multidisciplinario de autoridades del estado, previo al diseño del proyecto y a su suscripción,

estableciendo que las entidades multilaterales de financiamiento pongan este requisito como condicionalidad para el otorgamiento de créditos.

- Obtener de las entidades multilaterales la aplicación de “condicionalidades positivas” en los convenios de crédito, que se encaminen a la aplicación de políticas redistributivas efectivas, que incluyan consideraciones sobre las consecuencias sociales de las propuestas de política auspiciadas en los créditos y que introduzcan cambios que disminuyan la desigualdad de los ingresos y propicien una redistribución de los activos productivos claves.
- Fortalecer la representatividad de la sociedad civil con la inclusión de un mayor número de sectores y mediante capacitación, incrementar su capacidad técnica y política, de tal manera que generen opinión pública en los distintos espacios de poder. La capacitación también deberá ser orientada a los agentes públicos que intervienen en la toma de decisiones (autoridades gubernamentales y seccionales, dirigentes políticos, legisladores y representantes)
- Definir mecanismos efectivos de monitoreo y control social, educando a la ciudadanía sobre su corresponsabilidad en la gestión pública y su interacción con el sector privado. Las auditorías sociales con la participación de las redes sociales y juntas parroquiales, deberá ser sistematizada y establecida como elemento para mejorar la gobernabilidad desde las bases de la sociedad.

En términos generales se considera que enfrentar la pobreza, mejorar la calidad de vida y enrumbar la población hacia un desarrollo sustentable, requiere combinar la búsqueda de la equidad y la eficiencia, de la competitividad y la cooperación, en el marco de una política que cree puentes entre lo justo y lo posible.

Existe consenso en que es por demás pertinente continuar el debate sobre lo que realmente significa propuestas alternativas, ya que no se trata de oponer mecánicamente un modelo a otro por simples estipulaciones econométricas, sino de encontrar una forma de organizar y dirigir la sociedad, sin desembocar en la misma política de acumulación de capital, aprovechando la mano de obra barata y la explotación irracional de los recursos naturales renovables y no renovables.

Se trata de repensar el Ecuador del futuro y a la vez iniciar los cambios necesarios del presente, para encaminarnos a las grandes transformaciones. Esto implica por un lado: la provisión de medios que permitan generar riqueza, y, por otro, el establecimiento de un pacto social que permita acceder equitativamente a la riqueza generada, es decir, disponer de adecuados mecanismos de redistribución.