

15

ABRIL 2011

Temas
de Economía
y Política

VICENTE ALBORNOZ

CRECIMIENTO
Y PROGRESO
SOCIAL EN EL
ECUADOR



Temas de Economía y Política

Abril 2011

**CRECIMIENTO
Y PROGRESO
SOCIAL EN EL
ECUADOR**

VICENTE ALBORNOZ



Albornoz, Vicente
Temas de Economía y Política - Tomo 15
Crecimiento y progreso social en el Ecuador

© CORDES

Abril 2011
Primera edición
Diseño y Diagramación: Andrés Dávila

ISSN: 1390-132X

Quito - Ecuador

PRESENTACION

Este estudio de Vicente Albornoz corresponde al capítulo de Ecuador en el volumen “Crecimiento y Progreso Social en América Latina” publicado por la Fundación Konrad Adenauer (KAS) de Brasil en abril de 2008 dentro de las actividades del programa regional “Políticas Sociales de América Latina” (SOPLA). SOPLA tiene por objeto reunir las experiencias y redes creadas por la KAS para acompañar la discusión y debate sobre políticas sociales en la región, a la luz de la Economía Social de Mercado. El estudio se realizó con la información disponible a comienzos de 2008.

El estudio de Vicente Albornoz que presenta en esta ocasión CORDES busca aportar en la respuesta a algunas importantes preguntas: ¿qué es lo que hace que nuestro país conlleve enormes desigualdades de ingreso a pesar de las políticas sociales explícitas que se aplican?, ¿qué se puede hacer en el ámbito de las políticas públicas para modificar esta aparente dicotomía entre crecimiento y progreso social que parece marcar a nuestro país?

La investigación de Vicente Albornoz, cuyos resultados se presentan en este documento, abarca los últimos 50 años del siglo XX y el primer quinquenio del siglo XXI. Este estudio busca categorizar al Ecuador en función de su nivel de crecimiento y el efecto que este tiene sobre la pobreza. Se destaca, dentro de los resultados presentados, el rol que han jugado la inestabilidad y volatilidad económica en determinar los niveles de pobreza, problemas que se potencian por la inestabilidad política cuyo principal reflejo es la incapacidad del país para alcanzar consensos fiscales sustentables en el largo plazo. De igual forma, el estudio destaca el rol que tiene la dolarización vigente desde principios de este siglo sobre la reducción de la volatilidad económica y, como consecuencia, sobre la pobreza.

Esperamos que esta contribución de CORDES permita avanzar en el entendimiento de la economía y sociedad ecuatorianas para lograr un mayor y permanente crecimiento y desarrollo del país.

Sebastián Oleas
DIRECTOR ACADEMICO DE CORDES
Quito, abril de 2011

INDICE

| | |
|---|----|
| 1. Introducción..... | 1 |
| 2. Antecedentes..... | 4 |
| Un crecimiento cercano al promedio latinoamericano..... | 5 |
| Períodos en el crecimiento de la economía ecuatoriana..... | 6 |
| El sector externo como motor de la economía..... | 9 |
| La volatilidad de la economía ecuatoriana..... | 11 |
| Volatilidad y política fiscal..... | 12 |
| La incapacidad de llegar a un consenso fiscal..... | 13 |
| Equilibrios fiscales inestables..... | 13 |
| Volatilidad y dolarización..... | 14 |
| Indicadores de pobreza..... | 15 |
| Pobreza e inflación..... | 16 |
| 3. Las reformas estructurales aplicadas en el Ecuador..... | 17 |
| ¿Existe una maldición por los recursos naturales?..... | 20 |
| 4. Análisis de la economía política..... | 22 |
| 5. Síntesis..... | 24 |
| Bibliografía..... | 26 |
| Apéndice 1: La inflexibilidad presupuestaria en el Ecuador..... | 28 |
| Apéndice 2: Estimaciones de pobreza contenidas en el SISE..... | 30 |

1. Introducción

El Ecuador es, por su nivel de ingreso per cápita y por su tasa de crecimiento de los últimos 50 años, una economía promedio en América Latina. Sin embargo, su economía tiene algunas características singulares que la diferencian del resto de la región: la volatilidad, los niveles relativamente altos de inversión y una productividad total de factores (PTF) relativamente baja. Todas estas características afectan a los niveles de pobreza del país.

La economía ecuatoriana es una de las más volátiles de la región, exhibiendo altas tasas de crecimiento y fuertes contracciones en períodos relativamente cortos de tiempo. Esto puede estar relacionado a la alta correlación que existe entre crecimiento de la economía y crecimiento de las exportaciones, sobre todo, si se considera que las exportaciones tradicionales del Ecuador son productos primarios con precios volátiles en los mercados internacionales. También los problemas políticos aportan a esta inestabilidad, especialmente la incapacidad del país de llegar a consensos fiscales sustentables en el largo plazo. La volatilidad y la inestabilidad económica están correlacionadas con la incidencia de la pobreza en el país. La dolarización, que rige en el Ecuador desde enero de 2000, parece haber reducido la volatilidad de la economía y esto ha producido positivos efectos en la reducción de la pobreza en el país.

Las reformas estructurales de primera generación, aquellas relacionadas con la reducción de la intervención estatal y con la ampliación del mercado, fueron introducidas de manera intermitente a partir de 1982. Hacia 1994 se podría considerar que una amplia gama de estas reformas se habían implementado en el Ecuador. Un par de años antes, hacia 1992, se había empezado con la implementación de las reformas de segunda generación, definidas como aquellas que son fundamentales para asegurar el buen funcionamiento del mercado, pero su aplicación fue muy incompleta y quedó trunca. Es muy complejo medir el efecto real que tuvieron estas reformas en los niveles de pobreza, porque aparte de haber quedado trunca, su implementación coincidió con varios shocks externos y con una marcada inestabilidad política. Además, políticamente parece utópico que las reformas faltantes se apliquen en el mediano plazo, pues hay una gran resistencia a su implementación. Por estas dos razones, en este estudio se dedica un espacio limitado a su análisis.

La dolarización, que no puede calificarse como una reforma estructural y cuya adopción fue el resultado de una decisión más política que económica, al igual que algunas reformas constitucionales que le han dado cierta estabilidad a la economía del país, son analizadas más a fondo. Se considera que su aporte para reducir la volatilidad política ha sido central en la reducción de la pobreza.

El objetivo final del estudio es categorizar el país según su nivel de crecimiento y el efecto de este en la pobreza. Dado que la dolarización y ciertas reformas constitucionales que ocurrieron poco antes de ella marcan un cambio importante en la economía ecuatoriana, la conclusión es que ese evento es un punto de inflexión y que el Ecuador pasó de ser un país de bajo crecimiento y poco efecto en la pobreza antes de la dolarización a ser uno de alto crecimiento y mucho efecto en la pobreza luego de ella. Esto no implica que la única causa para la inflexión sea la dolarización; también el mejoramiento del entorno internacional ha influido en ello¹.

Este estudio se organiza de la siguiente manera. Luego de esta introducción, un amplio análisis de los antecedentes estudia la relación entre la economía y la pobreza, centrándose en la volatilidad de la economía, la alta correlación entre crecimiento económico y exportaciones y los niveles de inversión. También se analiza la relación entre las variables económicas y la incidencia de la pobreza.

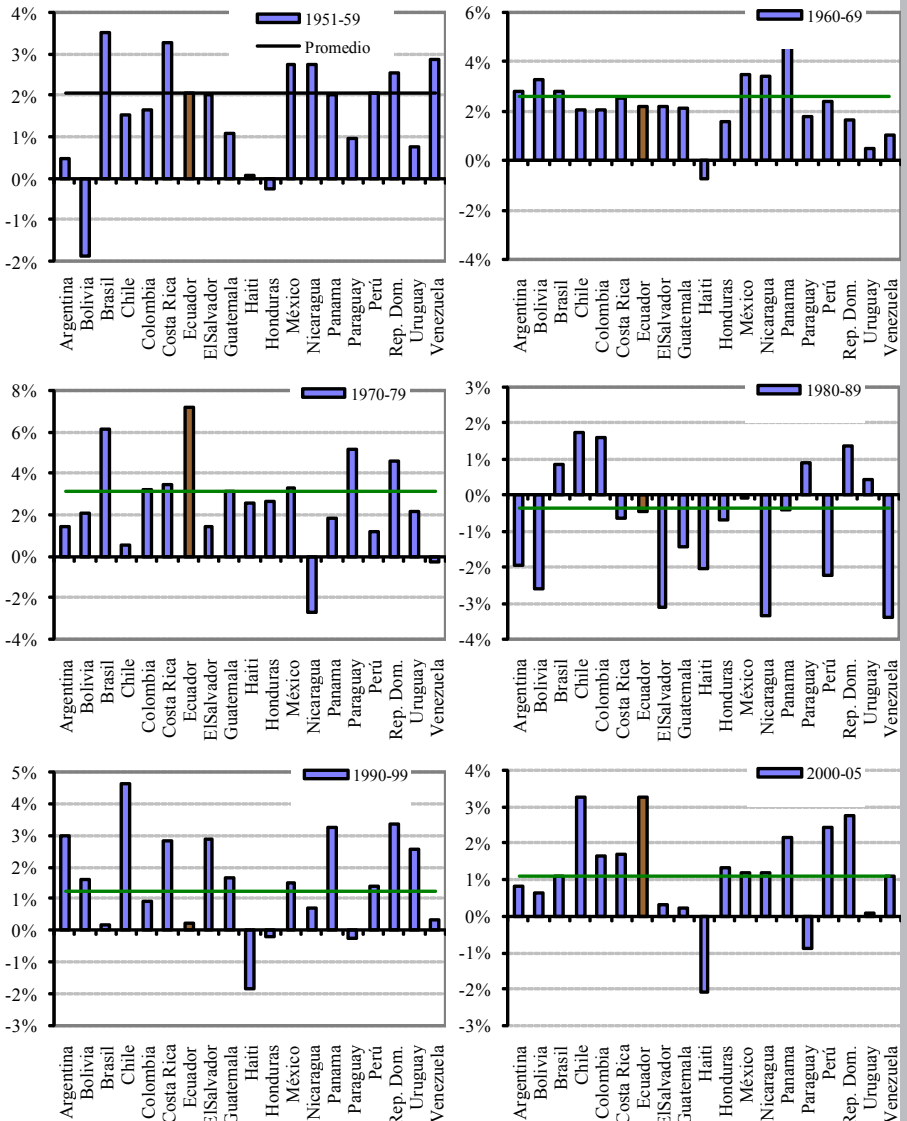
La tercera sección analiza de manera sucinta las reformas de primera y segunda generación implementadas en el Ecuador. Se explora algunas de las causas de su aplicación tan incompleta.

La cuarta sección analiza las reformas políticas introducidas en el país, resaltando la relación entre estas y la reducción de la inestabilidad económica. La quinta y última sección presenta las conclusiones.

La información utilizada en los análisis depende de la disponibilidad que se tuvo de ella. Para las comparaciones internacionales se utilizó información desde 1950 a 2005, en unos pocos casos de 1955 a 2005. Para los análisis que requerían datos de comercio exterior, se utilizó información de 1927 a 2006. La información fiscal en el Ecuador tiene serias deficiencias y sólo se pudo trabajar con datos posteriores a 1990. Finalmente, en lo referente a los análisis hechos con información trimestral del PIB, se la hizo desde 1965. La información sobre pobreza se explica en la sección respectiva.

¹ Estas conclusiones se basan en el comportamiento de la economía ecuatoriana hasta el año 2006. Basándose en la información provisional, se podría esperar un comportamiento diferente desde el año 2007, pero ese análisis sale del ámbito de estudio de esta investigación.

Gráfico 1. América Latina. Crecimiento real del PIB per capita



Fuente: Center of International Comparisons of Production, Income and Prices, University of Pennsylvania

2. Antecedentes

El Ecuador es un país con un PIB per cápita de US\$ 3,173 (estimación 2007), lo que le coloca en un nivel intermedio dentro de los países latinoamericanos. Si bien el petróleo es el producto más importante del país, su participación en el PIB, cercana al 20%, hace al Ecuador menos dependiente de los hidrocarburos que otros países de la región como Venezuela o Trinidad y Tobago.

A pesar de esa menor dependencia relativa de un commodity, la economía ecuatoriana presenta muchas de las características que aquejan a los países ricos en recursos naturales, como alta volatilidad en el crecimiento, políticas públicas poco consistentes en el tiempo, períodos en que la revaluación de la moneda desincentiva la exportación de productos distintos al petróleo (dutch disease) y múltiples manifestaciones de rentismo relacionadas con los abundantes ingresos que produce el petróleo en las épocas de altos precios.

En el Ecuador el Estado controla aproximadamente el 50% de la producción petrolera, lo que le genera importantes ingresos. Además, la restante actividad petrolera está gravada por varios impuestos que también redundan en ingresos para el Estado. De esta manera, los altos precios del petróleo de los últimos años han permitido que las cuentas fiscales estén equilibradas o sean superavitarias. Esto no significa que el país haya logrado resolver sus recurrentes problemas fiscales, al contrario, los precios inusualmente altos podrían estar maquillando una notable prociclicidad del gasto público en el Ecuador. Esta prociclicidad, uno de los factores que más incentiva la volatilidad del crecimiento de la economía, es el reflejo de una sociedad que no ha podido llegar a acuerdos que garanticen la sostenibilidad intertemporal de las políticas fiscales y donde no existe ningún incentivo ni ningún consenso que impida que quienes están en el poder agoten los recursos del Estado cuando hay abundancia de ellos.

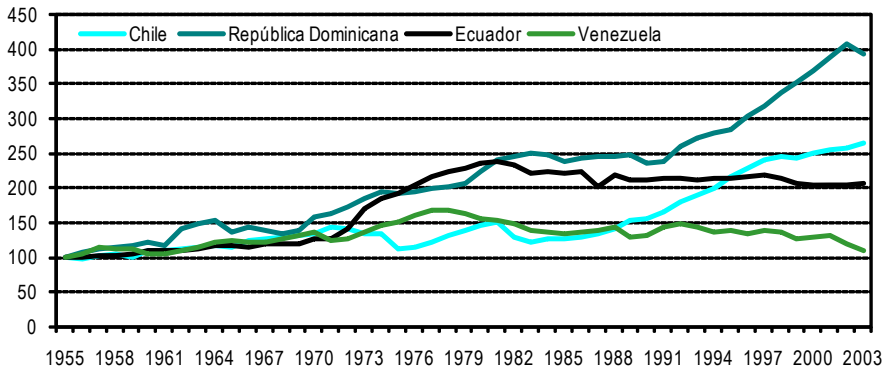
Esta sección ofrece una visión panorámica de las tendencias del crecimiento económico y del sector externo del Ecuador, las características principales y los cambios estructurales que han sufrido en los últimos años. Se revisa las tendencias del sector real y del crecimiento per cápita, la relación entre crecimiento y exportaciones, las tendencias en la inversión pública y la inversión privadas, la volatilidad de las políticas económicas y la productividad. Luego se analiza la relación entre algunas de esas variables y los indicadores de pobreza y distribución del ingreso.

Un crecimiento cercano al promedio latinoamericano

Entre 1951 y 2005, el crecimiento promedio del PIB del Ecuador fue de 4.9% anual, una tasa relativamente alta si se la compara con el comportamiento de América Latina en ese mismo período, aunque inferior al de los países de mayor crecimiento como la República Dominicana y Costa Rica o, más recientemente, Chile. Este buen crecimiento del Ecuador se debe, en gran parte, al extraordinario comportamiento de la economía durante el boom petrolero de la década de 1970, cuando el PIB creció, en promedio, al 10.4% anual, la tasa más alta de la región. Fuera de esa década, el crecimiento ecuatoriano se mantuvo en niveles similares al del resto de la región, excepto por el bajo crecimiento de la década de 1990 (debido, especialmente, a la crisis financiera de 1999). El crecimiento del Ecuador entre 2000 y 2005 ha vuelto a ser uno de los más altos de la región, reflejando, sobre todo, el aumento en la producción de petróleo en 2004, luego de que se terminara un nuevo oleoducto que unió los campos petroleros de la Amazonia con el Océano Pacífico (gráfico 1).

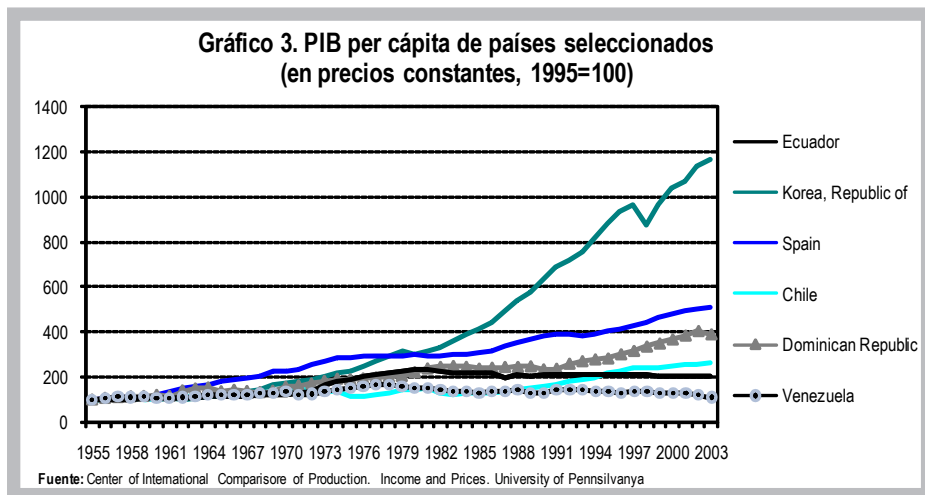
También el comportamiento del PIB per cápita ecuatoriano ha sido similar al de las economías latinoamericanas, pues entre 1951 y 2005 creció en promedio al 2.4% anual. Esta tasa ubica al Ecuador como una economía con un crecimiento cercano al promedio latinoamericano. Luego de más que duplicarse en la década de 1970 gracias al boom petrolero, el PIB per cápita del Ecuador se ha mantenido estancado desde ese momento, mientras otras economías como Chile y la República Dominicana han sido testigos de importantes niveles de crecimiento (gráfico 2).

**Gráfico 2. PIB per capita de algunos países de América Latina
(en precios constantes, 1955=100)**



Fuente: Center of International Comparisons of Production. Income and Prices. University of Pennsylvania

Por otro lado, no se debe olvidar que América Latina, por su parte, ha tenido un crecimiento económico mediocre e inferior al promedio mundial (ver De Gregorio y Lee, 2003). Como un reflejo de esto, el crecimiento del Ecuador resulta bastante pobre si se lo compara con algunos de los países con las mayores tasas de crecimiento, como España y Corea del Sur (gráfico 3).



Períodos en el crecimiento de la economía ecuatoriana²

Dado que la información de cuentas nacionales trimestrales para el Ecuador está disponible desde mediados de la década de 1960, se puede hacer un análisis más detallado de los períodos de crecimiento desde esa fecha y distinguiéndose cinco períodos con diferentes tendencias de crecimiento.

Antes del boom petrolero (1965-1973): En las décadas de 1950 y 1960 y en los primeros años de la década de 1970, la economía ecuatoriana giró alrededor de la agricultura de exportación. Las principales exportaciones del país fueron cacao y, desde la década de 1950, banano. La explotación petróleo se limitó a pequeñas áreas en la costa sur del país. En este período, el limitado acceso del Ecuador a los mercados internacionales coadyuvó a un bajo endeudamiento externo del país, a diferencia de otros países de la región. Paralelamente, la situación política del país podía describirse como una “democracia en desarrollo” interrumpida por varias dictaduras civiles y militares. Este período terminó con el inicio de las exportaciones de petróleo de la región amazónica.

² Esta caracterización se basa en la periodización propuesta por CIEC – ESPOL (2006)

Del boom petrolero a la crisis de la deuda (1973-1982): A raíz del descubrimiento de importantes reservas petroleras y de su posterior explotación, el Ecuador pasó de ser una economía mayoritariamente agrícola a ser un productor petrolero relevante. Al ser un país petrolero, los mercados financieros internacionales se abrieron para el Ecuador y empezó un proceso de “endeudamiento agresivo”, que arrancó casi una década más tarde que para el resto de países de la región. Desde una perspectiva política, el período petrolero se inició durante una dictadura militar y terminó en 1979 cuando el país retornó a la democracia.

La crisis de la deuda, las tímidas reformas estructurales y la crisis financiera (1982-1999): Los significativos préstamos recibidos por el país en la década anterior, unida a importantes incrementos en las tasas de interés internacionales, llevaron al país a niveles inmanejables de deuda externa pública y privada. Un programa de ajuste en 1983 dio algo de respiro al país, pero la caída de los precios de petróleo en 1986 (y el mal manejo fiscal que acompañó a esa caída), hicieron que el país entrara en moratoria en enero de 1987. La situación económica (y la irresponsabilidad fiscal) empeoraron luego de un terremoto en marzo de ese año que destruyó el único oleoducto que el país tenía al momento. Desde 1988, luego de un cambio de gobierno, el país recién empezó a buscar la estabilidad económica.

Recuperada la estabilidad económica, hacia 1992 el país inició una serie de reformas estructurales, liberalizando el sector financiero y abriendo su economía hacia el exterior al cerrar la era de las políticas de sustitución de importaciones. Los buenos augurios que acompañaron a estas reformas fueron frenados en 1995, año que marcó un punto de inflexión por los problemas políticos y energéticos que tuvo y por la guerra con el Perú que debilitó al sector fiscal y afectó las expectativas económicas. En 1996 fue electo presidente Abdalá Bucaram, abriéndose así una etapa de gran inestabilidad política.

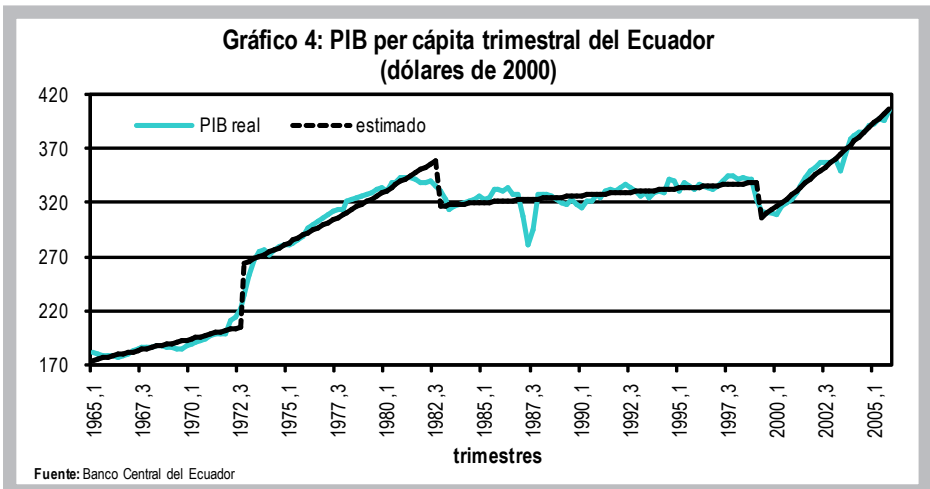
La combinación de un crecimiento agresivo del mercado financiero desde inicios de la década de 1990, una mala supervisión bancaria, la apertura de la cuenta de capitales, la inestabilidad política de fines de la década y algunos shocks externos generaron una economía débil y altamente endeudada. Esto desembocó en la quiebra de cerca del 70% de los bancos, una quiebra que fue muy mal manejada por el gobierno de entonces y que produjo una contracción económica de 6.3% en 1999.

Luego de la dolarización (2000 en adelante): En enero de 2000, dos semanas antes de la caída de su gobierno, el presidente Mahuad decretó la dolarización en el país. Desde esa fecha, la inflación ha ido cayendo gradualmente,

desde un máximo de 108% en septiembre de 2000, a 2.3% en junio 2007. Paralelamente, el entorno internacional ha sido positivo con el Ecuador, algo que se nota especialmente en el mejoramiento del precio del petróleo. La dolarización, adicionalmente, ha logrado aislar a la economía de la inestabilidad política. Como ya se señaló, el gobierno del presidente Mahuad fue derrocado dos semanas después de decretada la dolarización; cinco años más tarde, el presidente Gutiérrez también fue derrocado. A pesar de esa inestabilidad política, la economía ha mostrado constantes mejorías.

Estos diferentes períodos en el crecimiento de la economía ecuatoriana se pueden observar con claridad con una simple regresión del logaritmo del PIB real per cápita con una constante y con tendencias para cada uno de los períodos (CIEC-ESPOL, 2006). Los resultados arrojan las tasas de crecimiento de largo plazo para cada uno de los períodos: alrededor de 2.2% antes de 1973, 3.2% durante el boom petrolero, sólo 0.4% para el período entre la crisis de la deuda y la crisis bancaria y 4.5% desde el año 2000 (una tasa que incluye la recuperación inmediatamente posterior a la crisis financiera de 1999).

Cada período está caracterizado no sólo por un cambio en la tendencia, sino también por un cambio en los niveles promedio de crecimiento. Por ejemplo, el crecimiento del PIB per cápita pasó de 3% en 1971 a 10% y 20% en 1972 y 73, respectivamente. Ecuador dio un “salto” y creció más rápido. De manera similar, en 1982 y 1983, el PIB por habitante se contrajo en 2% y 6%, respectivamente, mientras que el año anterior había crecido en 1%. Por otro lado, en 1999, el PIB per cápita cayó 8% antes de iniciar una nueva etapa de crecimiento (gráfico 4).

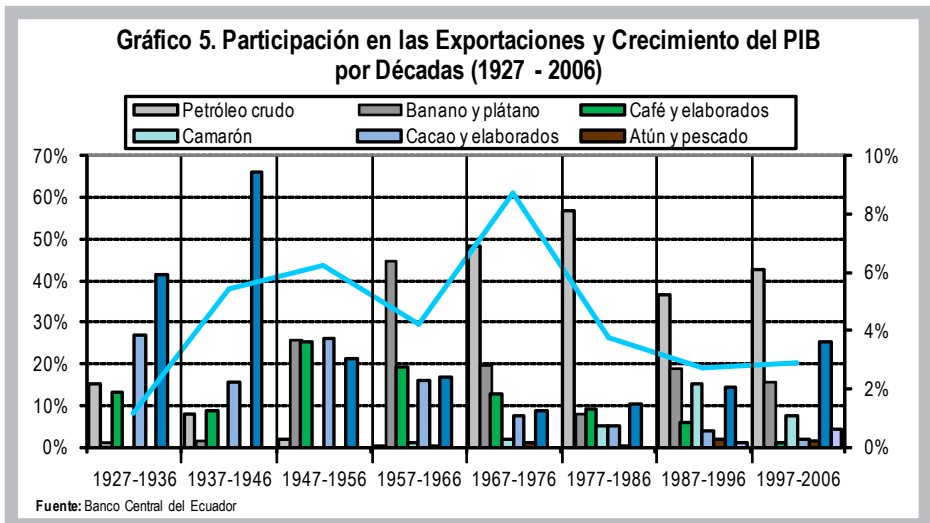


El sector externo como motor de la economía

El rol de las exportaciones en la economía puede observarse de mejor manera desde 1927, gracias a la información recolectada por el Banco Central del Ecuador desde ese año, fecha de su fundación. Entre 1927 y 2006, el crecimiento del PIB real ha promediado el 4.4% anual y ha estado marcado por una significativa volatilidad y por una alta dependencia de la suerte que han tenido a través del tiempo ciertos productos primarios de exportación.

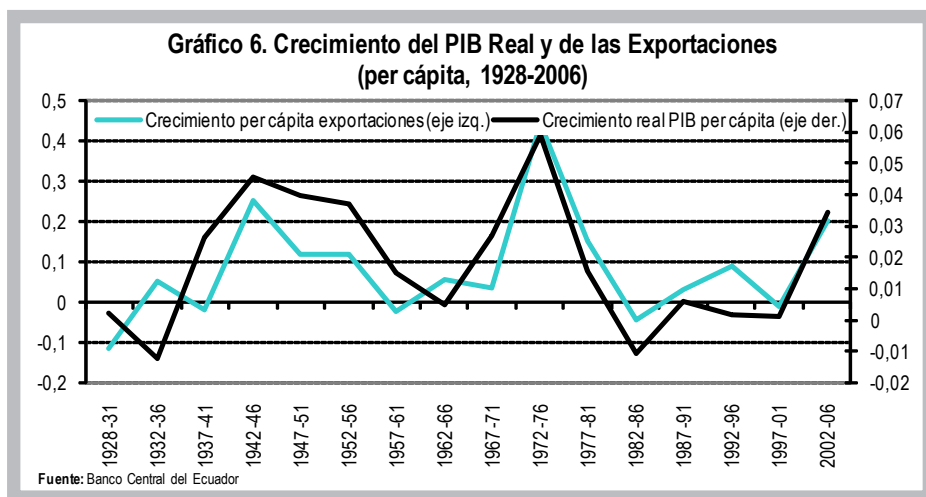
En las primeras décadas del siglo XX la economía ecuatoriana giró alrededor de ciertos productos primarios de exportación, especialmente el cacao, pero también el café. La importancia de estos productos ha ido declinando desde esa época, a pesar de ciertos en los que han vuelto a recuperar cierto peso (como fines de la década de 1940, mediados de la década de 1950 y mediados de la década de 1970).

Desde fines de la década de 1940 hasta la década de 1960, las exportaciones de banano fueron claves para modernizar la economía ecuatoriana. En 1954 el Ecuador se convirtió en el mayor exportador de banano del mundo y las exportaciones de este producto seguían representando más de la mitad de las exportaciones del país hacia mediados de la década de 1960. Si bien su importancia relativa cayó a raíz del inicio de la explotación petrolera, el banano sigue siendo un importante producto de exportación del país y representó el 18% de las exportaciones totales de la última década (gráfico 5).



El petróleo se tornó clave para la economía desde que, a inicios de la década de 1970, se empezó a explotar las importantes reservas de la Amazonia. El boom petrolero llegó de una manera casi abrupta, cuando las exportaciones petroleras pasaron de del 1% de las exportaciones totales en 1971 a ser el 66% cinco años más tarde. La llegada del petróleo modificó profundamente la economía ecuatoriana, promoviendo un proceso de urbanización y la creación de una clase media, al igual que le dio al Estado significativos recursos y un rol más activo en la economía. Desde la década de 1970, la evolución de las exportaciones petroleras ha dependido del precio internacional y de la capacidad del país para aumentar su producción, pero nunca ha llegado a ser menos del 20% de las exportaciones totales.

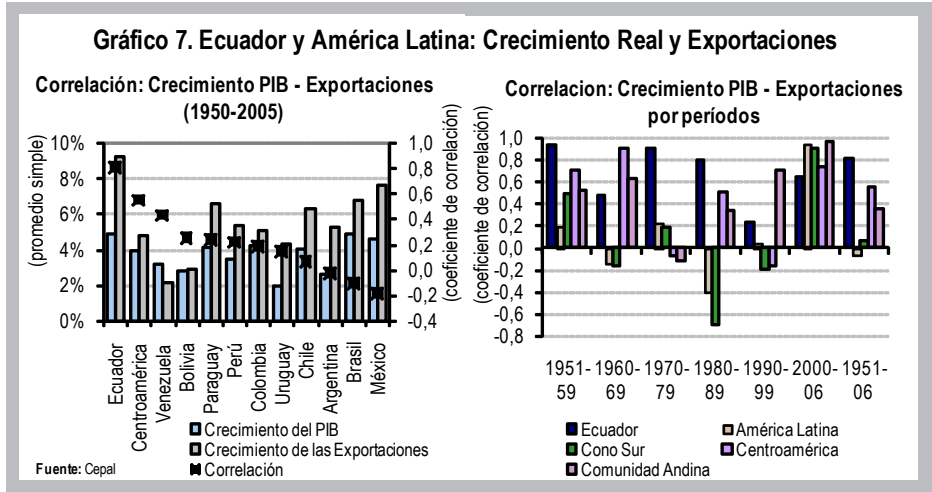
En los últimos años, unos pocos nuevos productos primarios, como camarones y flores también han llegado a tener cierta importancia en las exportaciones totales y han fomentado el crecimiento de la economía.



Una característica relevante de la economía ecuatoriana, y de especial importancia para este estudio, es la alta correlación que existe en entre el crecimiento de la economía y el crecimiento de las exportaciones. A este tema se lo volverá a tratar más adelante, pues consideramos que esta es una de las razones que explican la alta volatilidad de la economía ecuatoriana, lo que, a su vez, está muy relacionado con el comportamiento de la pobreza.

A pesar de que muchos países latinoamericanos son altamente dependientes de sus exportaciones, el Ecuador parece ser un caso extremo (gráfico 7), quizás

por ser una economía más pequeña y abierta que otras. Si bien la alta correlación entre el crecimiento real del PIB y el crecimiento de las exportaciones se explica parcialmente por el boom petrolero, se mantiene para todas las décadas desde 1959 tanto en comparación con la región como con distintos países latinoamericanos. La única excepción parece ser la década de 1990 cuando una fuerte depreciación de la moneda permitió que las exportaciones se recuperen a pesar de la economía seguía débil (gráfico 6).

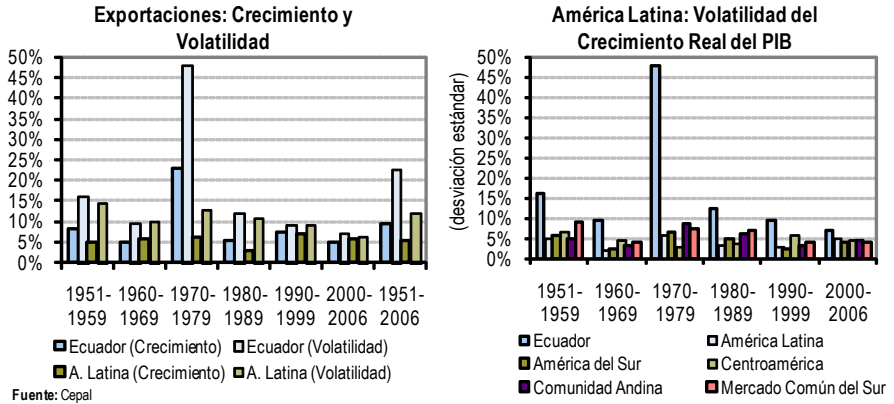


La volatilidad de la economía ecuatoriana

Si bien la volatilidad ha sido una característica de muchas economías latinoamericanas, el Ecuador parece ser un caso extremo pues muestra una mayor volatilidad que la región en su conjunto y mayor al de la mayoría de restantes países de la región (gráfico 8). La única excepción parecen ser los últimos 5 años. Esta peculiaridad, nuevamente, está relacionada con el desempeño del sector petrolero, pues la actividad petrolera tiende a ser más volátil que las actividades no petroleras. Por ejemplo, entre 1990 y 2006, la economía petrolera creció a un promedio anual de 3.8% (más rápido que la economía no petrolera con un promedio anual de 2.7%), pero su desviación estándar (que mide la volatilidad) fue muy superior para la economía petrolera (11.0) que para la no petrolera (3.1)

La volatilidad de la economía se explica, en parte, por la alta correlación entre crecimiento económico y exportaciones y por la tendencia del Ecuador a exportar productos con alta volatilidad en los mercados internacionales.

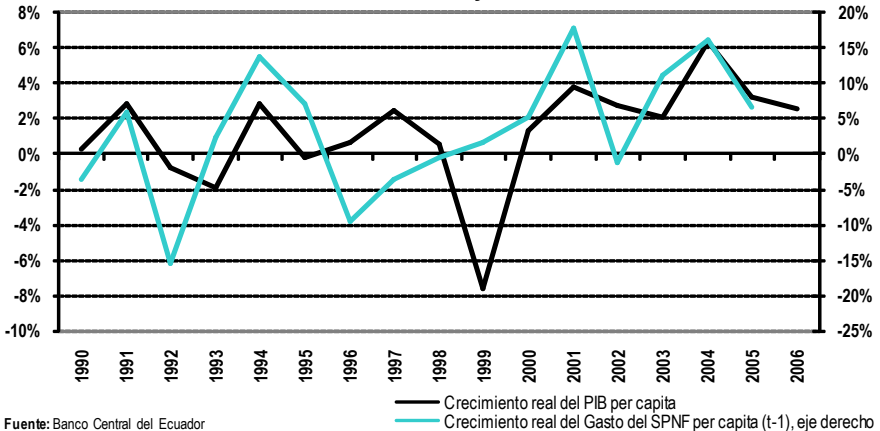
Gráfico 7. Ecuador y América Latina: Crecimiento Real y Exportaciones



Volatilidad y política fiscal

La volatilidad en el crecimiento de la economía ecuatoriana está relacionado las oscilaciones de los precios de los bienes primarios pero, adicionalmente, en el caso ecuatoriano la política fiscal también ha contribuido a transmitir la volatilidad de los precios de las exportaciones hacia el crecimiento económico, a través de un gasto público procíclico.

Gráfico 9. Crecimiento y Gasto Público



Para el período 1990 – 2006, se he encontrado una significativa correlación entre el crecimiento real per cápita del PIB y el crecimiento real per cápita del gasto público (tomando la totalidad del Sector Público no Financiero), si se considera un rezago de un año para este último (gráfico 9). Medido de esa manera, el coeficiente de correlación es 0.45. Esto sugeriría que un crecimiento económico en el presente puede incentivar un crecimiento del gasto público para el año siguiente. Esta información también sugiere que la lógica del gasto público no es promover una política anti-cíclica, sino que el gasto está en función de los recursos disponibles (los que a su vez dependen del crecimiento económico).

En el Apéndice 1 se encuentra un análisis de la inflexibilidad del gasto público en el Ecuador. Este factor es relevante pues dificulta aún más la aplicación de políticas fiscales anticíclicas, especialmente en los períodos de expansión económica.

La incapacidad de llegar a un consenso fiscal

Una posible explicación para este comportamiento es que los gobiernos no tienen ningún tipo de incentivos para adoptar, en momentos de bonanza económica, algún tipo de política anti-cíclica que implique ahorro, sino que tienden a aumentar su gasto en función de los recursos disponibles. Esto demostraría que en el Ecuador no existe un consenso favorable al buen manejo fiscal y que los pocos intentos que se han hecho para introducir prudencia en el manejo fiscal se han basado en acuerdos muy inestables, como en el caso de la Ley de Responsabilidad Fiscal, que se tratará algo más adelante.

Ecuador retornó a la democracia en 1979. Desde esa fecha el país ha tenido serias dificultades en llegar a un consenso sostenible sobre el manejo fiscal. Esto se refleja en las múltiples reformas legales que se han hecho para regular el manejo fiscal, algunas de las cuales han sido muy efímeras. Una de las causas de esta inestabilidad es la desconfianza entre los actores involucrados en el manejo fiscal. Esta desconfianza se vuelve evidente si se analiza el alto número de pre-agnaciones a las que están sujetos los ingresos y los gastos del gobierno.

Equilibrios fiscales inestables

Quizás el ejemplo más claro de la inestabilidad de los equilibrios a los que llega la sociedad ecuatoriana en temas presupuestarios es la Ley de Transparencia y Responsabilidad Fiscal (LTRF). La Ley, inicialmente aprobada en 2002, fue diseñada para impedir que los incrementos en los ingresos petroleros pudieran producir aumentos en el gasto público. La ley se aprobó en un momento en el cual se esperaba un aumento en la producción petrolera (y los ingresos

derivados de ella) pues estaba cercana la culminación de un nuevo oleoducto. Adicionalmente, todavía estaban frescos en la memoria de los legisladores los devastadores efectos de la crisis de 1999. Fue justamente en este escenario que el gobierno pudo lograr un consenso para aprobar la ley, claro que bajo la condición de que las reformas sólo entrarían en vigencia efecto luego de terminado el período tanto del presidente como de los legisladores, al momento que iniciaba sus funciones la nueva legislatura en 2003. De esa manera ninguno de los involucrados en la aprobación de la ley estaba limitando los fondos de los que disponía ni estaba limitando su capacidad de obtenerlos para promocionar su reelección.

En sólo tres años, para 2005, el panorama económico había cambiado, sobre todo, por el aumento del precio del petróleo. El gobierno de ese momento (Alfredo Palacio) y los diputados, se sentían limitados por la LTRF e hicieron una profunda reforma que, de facto, derogó todos los puntos centrales de la ley. La reforma entró en vigencia inmediatamente, justo a tiempo para la aprobación del último presupuesto que iba a regir durante la presidencia de Palacio y durante el último año del período de los diputados que aprobaron la reforma. Ese presupuesto se aprobó con un significativo aumento en el gasto (13% real), lo que mejoró la posibilidad de reelección de esos diputados.

El relato de esta historia busca resaltar cuan inestables son los consensos fiscales en el Ecuador, cuan vulnerables son a cambios en los incentivos de los agentes y cuan inconsistentes son los comportamientos de los agentes con política sustentable en el tiempo que permita evitar la volatilidad macroeconómica.

Volatilidad y dolarización

La información presentada más arriba sobre volatilidad en la economía ecuatoriana analiza el período 1950 - 2006, mientras que la información sobre crecimiento trimestral lo hace desde 1965. En este punto se podría preguntar si la dolarización, que implica un cambio muy profundo en la economía ecuatoriana, ha modificado el comportamiento volátil del Ecuador.

Edwards y Magendzo (2001) analizan la relación entre dolarización, crecimiento, inflación y volatilidad y concluyen que los países que usan la moneda de otro país sobre el cual no tienen control alguno, tienden a tener una menor inflación y a crecer menos, siendo el primer resultado (sobre la inflación) estadísticamente más robusto que el segundo (crecimiento). Adicionalmente encuentran que el nivel de inestabilidad, medido por la volatilidad del PIB, no es significativamente distinto entre los países que tienen una moneda propia y aquellos que no lo tienen.

En el caso ecuatoriano, la información disponible de 6 años de dolarización no permite llegar a ninguna conclusión sobre un cambio estructural en la volatilidad de la economía, aunque la evidencia anecdótica así lo indicaría. La coincidencia de que la dolarización ocurrió al mismo tiempo que la recuperación del precio del petróleo hace aún más complejo separar el la estabilidad derivada de un mejor precio del petróleo de aquella que podría estar relacionada con la dolarización.

Indicadores de pobreza

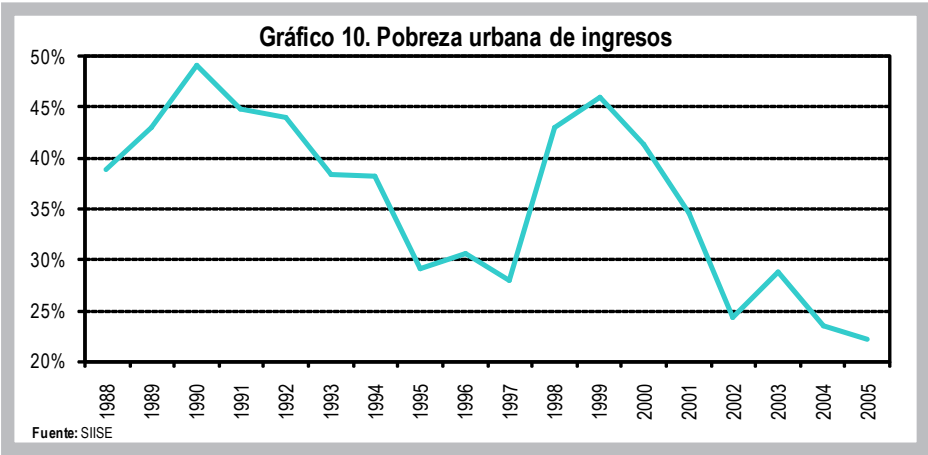
En este estudio se analizará la evolución de la incidencia de pobreza urbana de ingresos, calculada en base a una línea de pobreza de US\$ 2 diarios, fijados según su PPP en 1985 y que se ha ajustado anualmente por el ÍPC. El índice lo calcula y publica el Sistema de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE), en base a información de la “Encuesta urbana de empleo, subempleo y desempleo” hecha por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) en noviembre de cada año.

Este es el único cálculo de pobreza para el cual existe un indicador consistente para un período de tiempo lo suficientemente largo (1988-2005) como para poder establecer relaciones entre pobreza y otras variables económicas. Existen otras mediciones de pobreza, pero suelen ser datos que sólo se refieren a un año o a unos pocos separados entre sí. En el Apéndice 2 se encuentra una tabla con una lista de los indicadores sobre pobreza que están disponibles en el SIISE.

No se analizará el comportamiento de la distribución del ingreso por considerarse que los indicadores disponibles no son confiables.

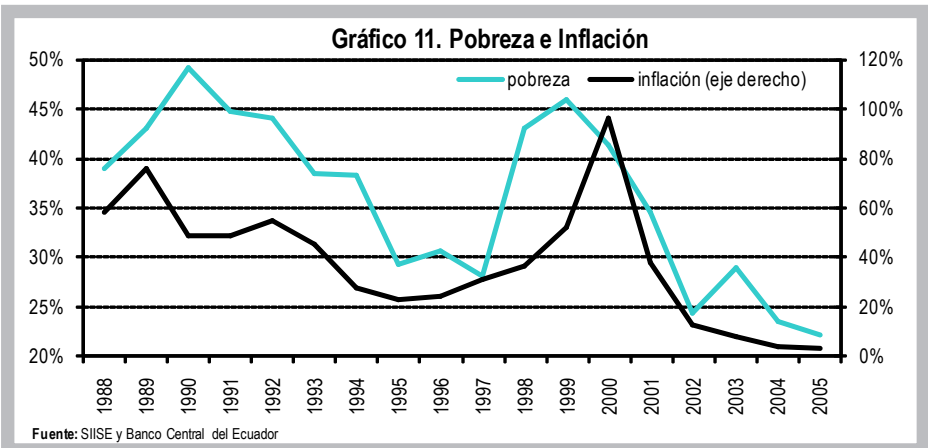
Entre 1988 y 2005, la incidencia de la pobreza urbana ha tenido cuatro períodos claramente diferenciables. El primero, entre 1988 y 1990, en el que, partiendo de un nivel alto, llegó a su punto máximo. Como ya se analizó, hacia 1987 la estabilidad macroeconómica se había perdido y este fue un período de ajuste.

Desde 1990 y hasta 1997 se da un periodo de caída de la pobreza, reducción que es especialmente clara desde 1994. Estos son los años en que la estabilización de la economía empezó a rendir sus frutos y la inflación pareció estar bajo control. El tercer período es entre 1998 y 1999, cuando el nivel de pobreza se dispara por la gran crisis financiera. El último período de da a partir de 2000, cuando la pobreza muestra una importante reducción (gráfico 10).



Pobreza e inflación

La incidencia de pobreza en el Ecuador tiene una correlación de 0.77 con el índice de inflación promedio anual (gráfico 11). Esto es un indicador de la alta sensibilidad que tiene la pobreza a la inestabilidad económica. Recordemos que en el período analizado (1988-2005), la inflación ha llegado a niveles de 108% en septiembre de 2000 y ha caído hasta el 2.5% a fines de 2005. Este es un punto central para entender la importancia de reducir la volatilidad e inestabilidad en la economía ecuatoriana. Como se visto hasta aquí, el Ecuador tiene una economía muy volátil y esa volatilidad tiene un efecto directo en el nivel de pobreza del país.



3. Las reformas estructurales aplicadas en el Ecuador

Hace más de dos décadas los países de América Latina iniciaron un proceso de reformas estructurales con el fin de restaurar el crecimiento y superar la crisis de endeudamiento por la que atravesaba la región. Mientras que el esfuerzo inicial (reformas de primera generación) se centró casi exclusivamente en la reducción de la intervención estatal y la ampliación de la competencia y el mercado, las reformas de segunda generación se han enfocado en los aspectos positivos de la actuación del Estado. Es decir, en aquellos aspectos de su actuación que son fundamentales para asegurar el buen funcionamiento del mercado, en particular el fortalecimiento institucional. Según Ortiz (2003), los proponentes de las reformas de segunda generación señalan al fortalecimiento institucional como factor para potenciar el efecto de las reformas anteriores.

Dentro del paquete del Consenso de Washington, la mayoría de los países de América Latina han adoptado reformas en las áreas comercial, cambiaria, liberalización financiera y para privatización de las empresas públicas y el control fiscal. Por su parte, las reformas de segunda generación se tradujeron en términos de política en la priorización del combate a la corrupción y la ineficiencia gubernamental utilizando como instrumento principal de dicha pelea el libre acceso a la información.

Según Fernández (1998), a principios de la década de los ochenta en el Ecuador se implementó un programa de ajuste con medidas que incluían la austeridad fiscal (mediante el recorte de gastos corrientes y la eliminación de subsidios), una política monetaria restrictiva, la renegociación de la deuda externa en condiciones más blandas, y la aplicación de una política cambiaria más flexible mediante sistemas de cambio múltiple y minidevaluaciones preanunciadas.

Después de que entre 1986 y 1987 el Ecuador sufrió dos shocks negativos (la caída del precio del petróleo en el mercado internacional y el terremoto de marzo de 1987 que destruyó un importante tramo del oleoducto transecuato-riano), se aplicaron políticas de ajuste que incluyeron la unificación cambiaria, el traslado de las operaciones privadas en moneda extranjera hacia el mercado libre de cambios, tasas de interés de libre contratación, la restricción del crédito al sector público y privado, el control del gasto público y la suspensión de pagos de la deuda externa.

En el gobierno de Rodrigo Borja (1988-1992), se implementó, a diferencia de la administración anterior, una política de ajuste gradual, dentro del cual la recuperación del sector externo cobró especial importancia, implantándose reformas de liberalización comercial entre los países andinos, así como la normalización y reducción de los niveles arancelarios del país (de 37 a 15%) (Jácome, 1997). En 1989, se transforma a la empresa petrolera estatal CEPE de una empresa unitaria al holding Petroecuador, integrado por la matriz y sus filiales: Petroproducción, Petroindustrial y Petrocomercial (ILPES, 2001).

Es solamente a partir de 1992 que el Ecuador comenzó a seguir el ejemplo de los países de la región e inició el proceso de liberalización a través de reformas estructurales, al cambiar el esquema de desarrollo de ajuste gradual vigente a partir de agosto de 1988, en políticas de apertura externa y liberalización.

Según Fernández (1998), en 1992, los indicadores claves como la tasa de interés y el tipo de cambio empezaron a definirse de acuerdo a las condiciones del mercado y, entre los objetivos más importantes se encontraban la reducción de la inflación, el fortalecimiento de la posición fiscal y externa y, una substancial reforma al sector público.

En 1993 el presidente Sixto Durán Ballén promulgó la Ley de Modernización del Estado, que fue el marco para las reformas de liberalización económica (ESPOL, 2003) incluyendo reformas de profundización en el sector financiero, la liberalización de los precios de los productos básicos de consumo (que anteriormente eran fijados por el Estado), así como la capacidad jurídica para impulsar el proceso de privatizaciones, mayor independencia al Banco Central, un tratamiento igualitario a la inversión extranjera con relación a la inversión doméstica, la actualización de la ley del mercado de valores existente y otras reformas menores en lo laboral. Se suprimieron varias instituciones públicas cuyas funciones fueron asumidas por los organismos principales de cada sector (ILPES, 2001). Se creó el Consejo Nacional de Modernización (CONAM) con el propósito de planificar, coordinar y ejecutar las reformas sectoriales (ESPOL, 2003).

En este gobierno también se amplía la participación petrolera privada en la exploración y explotación de crudo mediante contratos firmados con el Estado ecuatoriano (Petroecuador, 2004).

En el año 1998 se crea el Servicio de Rentas Internas, institución que permitió contar con un mejor control y una adecuada administración tributaria en forma transparente y eficiente. También se crea la CORPEI (junio 1997), organismo de promoción de las exportaciones e inversiones, definiendo la importancia del sector externo ecuatoriano en el contexto de globalización (ILPES, 2001).

Las atribuciones del Estado en el área de política fiscal y administrativa fueron confirmadas por la Constitución de 1998 (ILPES, 2001).

A pesar de contar con un marco legal que abre opciones a la transferencia de competencias y propiedad de las empresas en manos del Estado, el proceso de privatizaciones en el Ecuador ha sido nulo. El mayor avance se dio en el área de telecomunicaciones con la escisión de EMETEL y la creación de dos empresas regionales: Pacifictel S.A. y Andinatel S.A. En el sector eléctrico, se sustituyó INECCEL, creando el CONELEC, organismo de supervisión y control. A su vez, tanto las empresas de telecomunicaciones como las del sector eléctrico pasaron a formar parte del Fondo de Solidaridad, institución creada para administrarlas temporal o definitivamente hasta que culminen los procesos de privatización. Mayores logros se dieron en el sistema de concesiones de servicios públicos, como en el sector vial (ILPES, 2001).

La seguridad social en el país continúa como monopolio estatal, con una cobertura que ampara apenas el 18% de la población y que otorga beneficios limitados, incompatibles con los costos de subsistencia de los pensionistas (ILPES, 2001).

La Ley Fundamental para la Transformación Económica del Ecuador (Trole II) promulgada en abril de 2000 durante el gobierno de Gustavo Noboa, reglamentó la dolarización de la economía y buscó profundizar el proceso de privatizaciones en el país (ESPOL, 2003). También se buscó mantener un adecuado control fiscal mediante la aprobación de la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, que establecía reglas macro fiscales para un manejo prudente y responsable de las finanzas públicas (Astorga, 2002).

En el año 2004, durante el gobierno de Lucio Gutiérrez, se promulga la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, con el fin de permitir a la ciudadanía el libre acceso a la información, contribuyendo a un mejor control de la administración pública. Al incentivar la rendición de cuentas se buscaba combatir la corrupción y la ineficiencia gubernamental.

No se ha dictado aún un marco legal que brinde garantías e incentivos y que castigue la mala práctica en el mercado y los monopolios. Si bien se han aplicado procesos de desregulación a favor del funcionamiento de la libre comercialización y asignación transparente de recursos, el estado aún controla muchas actividades productivas. Tampoco han podido aplicarse reformas profundas en el campo laboral (ILPES, 2001).

Desde que el Ecuador inició el proceso de liberalización y apertura, las reformas legales no han faltado, por lo que los pobres resultados obtenidos se han debido al irrespeto del marco legal aprobado o a la incompleta implementación de las reformas. Además, las reformas aprobadas no han sido articuladas como parte de una política de estado a largo plazo, sino que han sido implementadas de una forma desordenada, de acuerdo al gobierno de turno, impidiendo la continuidad de estos procesos.

Esto se refleja en los indicadores de libertad económica publicados por Heritage (cuadro 1), en los que se aprecia, en las distintas dimensiones de reformas, que el Ecuador se mantiene por debajo del promedio regional.

| Evolución de los indicadores de Libertad Económica | | | | | | | | |
|--|---------|--------|---------|--------|---------|--------|---------|--------|
| | 1995 | | 1999 | | 2003 | | 2007 | |
| | Ecuador | Prom.* | Ecuador | Prom.* | Ecuador | Prom.* | Ecuador | Prom.* |
| Regulación | 30,00 | 52,22 | 30,00 | 50,00 | 30,00 | 41,11 | 57,10 | 61,15 |
| Comercio | 56,00 | 62,84 | 64,00 | 73,38 | 57,80 | 65,87 | 62,00 | 65,22 |
| Fiscal | 87,86 | 88,45 | 91,31 | 88,10 | 90,87 | 87,41 | 85,70 | 87,92 |
| Gobierno | 93,99 | 79,81 | 90,00 | 83,71 | 83,37 | 82,35 | 85,20 | 83,39 |
| Monetario | 46,31 | 51,85 | 61,26 | 71,21 | 43,79 | 79,07 | 74,10 | 73,30 |
| Inversión | 70,00 | 67,78 | 70,00 | 67,78 | 50,00 | 63,33 | 30,00 | 48,89 |
| Financiero | 50,00 | 56,67 | 50,00 | 63,33 | 50,00 | 58,89 | 60,00 | 51,11 |
| Derechos de Propiedad | 50,00 | 56,67 | 50,00 | 58,89 | 30,00 | 43,33 | 30,00 | 44,44 |
| Corrupción | 10,00 | 27,78 | 30,00 | 34,44 | 23,00 | 36,44 | 25,00 | 37,89 |
| Libertad Económica | 54,91 | 60,45 | 59,62 | 65,65 | 50,98 | 61,98 | 55,33 | 60,89 |

* Promedio corresponde a países de América del Sur
Fuente: Heritage Foundation

Como se puede ver, las reformas estructurales en el Ecuador han sido muy incompletas. A continuación se presenta una posible explicación, al menos parcial, a este fenómeno.

¿Existe una maldición por los recursos naturales?

La “maldición” de los recursos naturales está asociada con la idea de que los países ricos en recursos naturales tienden a crecer, en el largo plazo, más que los países donde esos recursos escasean. Existen múltiples hipótesis que tratan de explicar este fenómeno. Por un lado se puede argumentar que los productos primarios no generan enlaces (linkages) con otros sectores de la economía y que eso dificulta el crecimiento de un país. Por otro lado, se puede argumentar que durante los ciclos expansivos de los precios de los bienes primarios, el flujo de

divisas y la apreciación del tipo de cambio real pueden dificultar la industrialización de un país (enfermedad holandesa).

La abundancia de recursos naturales puede volverse una maldición desde el punto de vista político. Un país rico en recursos naturales genera rentas. Esto, a su vez, genera incentivos para que múltiples grupos de presión busquen apropiarse de esas rentas, con lo que no sólo se distrae la inversión productiva, sino que también puede haber corrupción al momento de distribuirse esas rentas. Sala-i-Martin et al. (2006) documenta cómo en Nigeria, un país más rico en petróleo que el Ecuador, la corrupción y la debilidad institucional relacionada con la existencia de importantes ingresos petroleros frenan el crecimiento económico. La disponibilidad de importantes ingresos fiscales no tributarios provenientes de un sector tipo enclave económico (como el petróleo) puede producir un Estado capturado por grupos e interés, pues el gobierno tiene el control de ingresos que pueden superar la totalidad de impuestos pagados por la población. Otro punto débil, dentro del análisis político de la maldición de los recursos naturales, es la dificultad de crear sistemas de control sobre el uso de los recursos públicos, especialmente cuando estos provienen de las rentas petroleras.

Una de las posibles explicaciones para las incompletas reformas estructurales del Ecuador puede estar relacionada con la debilidad institucional derivada de la “maldición de los recursos naturales”.

4. Análisis de la economía política

Desde 1998, en el Ecuador está vigente una nueva Constitución³. En ella se introdujo importantes cambios en lo referente al manejo fiscal y, específicamente, se limitó la ingerencia del Congreso Nacional en las decisiones de gasto público. El Congreso perdió la iniciativa para crear gasto público o para reducir los ingresos fiscales. En lo referente al Presupuesto General del Estado (PGE), se limitó significativamente la capacidad del Congreso de modificarlo. Incluso se prohibió que el Congreso tenga la iniciativa de modificar la división político-administrativa del país, dado que eso puede crear gasto público.

Otra de las capacidades que perdió el Congreso, frente a aquellas que tenía bajo la anterior constitución, fue la de destituir ministros de Estado. Los juicios a los ministros de Estado fueron utilizados en demasía durante la vigencia de la anterior Constitución (1979-1998)⁴, de manera que en la actual Constitución se limitó el poder del Congreso al enjuiciar ministros. Hoy, el Congreso puede enjuiciarlos pero no destituirlos. Esta modificación es relevante para este estudio, dado que la mayoría de los ministros enjuiciados (o amenazados) solían ser aquellos del área económica.

Estas reformas han permitido aislar la economía de los vaivenes de la política, al menos de aquellos que provienen del Congreso Nacional.

Por otro lado, en enero de 2000, se decretó la dolarización en el Ecuador. Ésta ha roto aún más los “vasos comunicantes” entre la política y la economía. Hoy, dada la ausencia de un Banco Central, la política no tiene ninguna influencia en los temas monetarios o financieros pues el gobierno, simplemente, ha perdido esos espacios.

3 El 30 de septiembre de 2007 se eligió una Asamblea Constituyente para que, nuevamente, redacte una constitución.

4 La siguiente cita de Burbano de Lara y Rowland (1998, p. 105) es muy clara en ese sentido: “En el período que va de 1979 a 1996, un total de 18 Ministros fueron censurados por el Congreso. El número no parece en sí mismo significativo si se considera que en el mismo período el país tuvo nada menos que 150 Ministros de Estado. No obstante, si se tiene en cuenta el número de Ministros amenazados y llamados a juicio político, las cifras cambian sustancialmente. Durante el período 1979-1996, los Ministros de Estado fueron amenazados en 190 ocasiones con juicio político, 37 fueron efectivamente enjuiciados, y 18 censurados.”

La dolarización fue un cambio profundo para la economía ecuatoriana y, si algo ha traído, es estabilidad y predictibilidad para la economía. La inflación ha caído desde un máximo de 108% en septiembre de 2000, a menos de 2% en los primeros meses de 2006. Esta es la menor inflación registrada en el país desde 1971.

Todo esto indicaría que el análisis sobre el Ecuador se debe dividir en dos períodos. Uno antes de la dolarización y otro después. A pesar de que los cambios constitucionales ocurrieron en otra fecha, se los puede asimilar al efecto de la dolarización pues entraron en vigencia únicamente un año y cuatro meses antes de la dolarización.

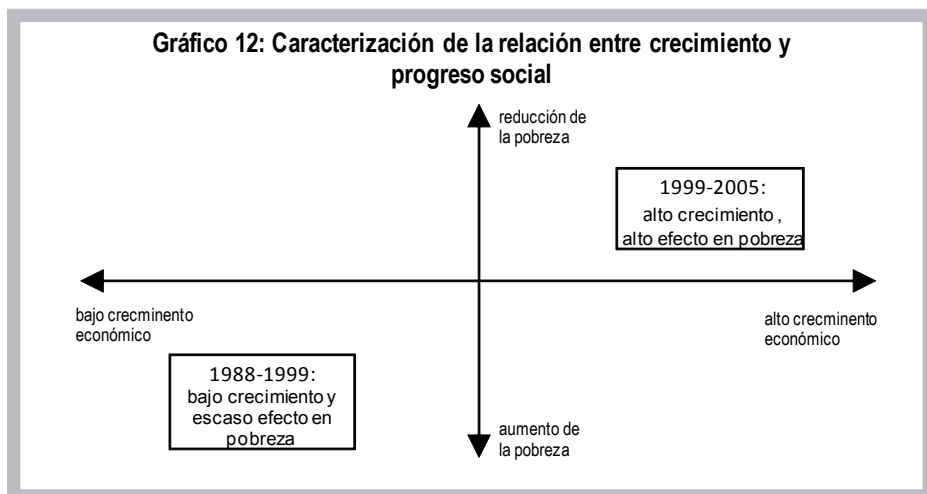
5. Síntesis

El Ecuador tiene una economía volátil, pero que por su ingreso per cápita y por su crecimiento está cercano al promedio latinoamericano. La volatilidad de la economía está relacionada con su alto grado de apertura hacia el exterior y con el tipo de productos que el país exporta. Adicionalmente, la política y, sobre todo, la falta de consensos en los temas fiscales, también aportan a la inestabilidad de la economía.

La pobreza en el Ecuador está altamente correlacionada con la inestabilidad económica. A más inestabilidad, mayor pobreza; a menos inestabilidad, menor pobreza.

La inestabilidad de la economía ecuatoriana tuvo un punto de quiebre el momento en que el país se dolarizó. Desde esa fecha, la economía se ha ido estabilizando y se ha vuelto cada vez más predecible. Esto lleva a que al momento de categorizar el país se deba hacer una categorización para el Ecuador antes de la dolarización y otra categorización para después de la dolarización.

En los años para los que se cuenta con información consistente sobre pobreza (1988-2005) existirían, entonces, dos períodos con comportamientos distin-



tos de la economía ecuatoriana. El primero iría de 1988 a 1999, caracterizado por bajo crecimiento y poco efecto en la pobreza. En este período, el PIB por habitante cayó en 0.4% y la pobreza urbana pasó de 38.9% a 46%, habiendo llegado a un máximo de 49.1% y un mínimo de 28.0%.

En el período más reciente, entre 1999 y 2005, el PIB por habitante crece en 4.6% anual y la pobreza cae consistentemente de 46% a 22.2% (Gráfico 12)⁵.

Las reformas estructurales, tanto de primera como de segunda generación, que se implementaron en la década de 1990, no parecen haber tenido un efecto importante en la reducción de la pobreza. Esto puede deberse a que se implementaron de una manera muy incompleta (especialmente las de segunda generación) y casi simultáneamente a su implementación, el país sufrió varios shocks externos adversos.

5 Como ya se señaló al inicio del documento, estas conclusiones se basan en el comportamiento de la economía ecuatoriana hasta 2006. En base a la información provisional para 2007, se podría esperar un cambio en las tendencias que se habían apreciado hasta el año anterior, pero el estudio de ese fenómeno queda fuera del ámbito de análisis de este documento.

Bibliografía

Arteta (2001), “Crecimiento de la productividad total de factores en Ecuador: su ausencia explica el estancamiento”, Tendencias, CORDES, First Semester.

Astorga, Alfredo (2002), “La sostenibilidad de la deuda pública: el caso del Ecuador”, Cuestiones Económicas, Vol. 18, N. 3, Banco Central del Ecuador

Banco Interamericano de Desarrollo (1997), “América Latina tras una década de reformas”, Informe de progreso económico y social en América Latina

Burbano de Lara, Felipe y Rowland García, Michel (1998), “Pugna de Poderes Presidencialismo y Partidos en el Ecuador: 1979-1997”, Proyecto CORDES-Gobernabilidad, Documento de Trabajo No. 7, Quito

CIEC - ESPOL (2006) - Centro de Investigaciones Económicas, Nota Técnica N. 100, Guayaquil – Ecuador

Cueva (2007), “Transparencia Presupuestaria en el Ecuador”, Temas de Economía y Política No. 11, CORDES, Quito, Ecuador

De Gregorio and Lee (2003), “Economic Growth in Latin America: Sources and Performance”, en Fernández-Arias, Manuelli and Blyde, eds., Sources of Growth in Latin America – What is Missing?, Banco Interamericano de Desarrollo

Edwards y Magendzo (2001), “Dollarization, Inflation And Growth”, NBER Working Paper Series, Working Paper 8671

ESPOL, Escuela Politécnica del Litoral (2003), “Institucionalidad Regulatoria en el Ecuador”, V Curso Internacional “Regulación de Servicios de Infraestructura”, ILPES-CEPAL, Santiago

Fernández, Gabriela (1998), “Los shocks exógenos y el crecimiento económico del Ecuador”, Nota Técnica No. 48, Banco Central del Ecuador

Freile, Belén (2001), “La productividad total de los factores en el Ecuador: efectos microeconómicos sobre las tasas de ganancia, los precios relativos y los salarios reales y determinantes macroeconómicos de su evolución”, Nota Técnica N° 65, Banco Central del Ecuador

Holden, Paul (2003), “Las reformas de segunda generación”, Revista Perspectiva No.2, Instituto de Ciencia Política, julio 2003

ILPES, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (2001), “El Estado en América Latina a inicios del nuevo milenio: el caso de Ecuador”, Boletín 7, Santiago

Jácome, Luis (1997), “Políticas macroeconómicas, distribución y pobreza en el Ecuador”, documento preparado para proyecto PNUD/BID/CEPAL

Lora, Eduardo (2001), “Las reformas estructurales en América Latina: qué se ha reformado y cómo medirlo”, Documento de Trabajo #462, Banco Interamericano de Desarrollo

Lora, Eduardo (2002), “Un escrutinio a las reformas estructurales en América Latina”, Documento de Trabajo #471, Banco Interamericano de Desarrollo

Mejía, A. (2003). La Reección Legislativa en Ecuador: conexión electoral, carreras legislativas y partidos políticos (1979-2003). El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México: una perspectiva histórica e institucional. F. F. Dworak. Mexico, Fondo de Cultura Económica.

Mejía, A., Albornoz, V. y Araujo, M.C. (2006), The Political Economy of the Budget Process: The Case of Ecuador, Economic and Sector Studies Series, Inter-American Development Bank

Ortiz, Guillermo (2003), “América Latina y el Consenso de Washington, la fatiga de la reforma”, Revista Finanzas & Desarrollo, septiembre 2003.

Petroecuador (2004), “El Petróleo en el Ecuador: su historia y su importancia en la economía nacional”

Sala-i-Martin, X. y A. Subramanian (2003). “Addressing the Natural Resource Curse: An Illustration from Nigeria,” NBER Working Papers 9804, National Bureau of Economic Research, Inc.

The Heritage Foundation – Wall Street Journal, “Índice de Libertad Económica”, www.heritage.org/index/

Apéndice 1: La inflexibilidad presupuestaria en el Ecuador

El gasto público en el Ecuador tiene una estructura extremadamente rígida, lo que impide al gobierno llevar adelante políticas fiscales activas o, simplemente, fijar sus prioridades al momento de diseñar el Presupuesto General del Estado (PGE). En los últimos años se ha hecho tres estudios que llegan a conclusiones relativamente similares sobre la rigidez presupuestaria. Banco Mundial-BID (2003) señala que las preasignaciones y otros elementos inflexibles del presupuesto equivalen al 98% del total, mientras que para Almeida et al. (2005) ese monto estaría en 92%. El estudio más reciente (Cueva 2007) encuentra una inflexibilidad de, al menos, 95.7%, dependiendo del nivel de subsidios que se dé a los combustibles.

Esta alta rigidez implica que los gobiernos, independientemente de su tendencia ideológica, difícilmente tendrán algún margen de acción para modificar la estructura del gasto público. Gran parte de esa inflexibilidad proviene de ingresos o gastos preasignados que, al estar establecidos en leyes, no pueden ser modificados. De esta manera, año tras año, el PGE repite las preasignaciones del pasado, con lo que se perpetúa un modelo rentista en la que cada agente con alguna influencia busca obtener una preasignación que recibirá independientemente de su capacidad de cumplir con metas u objetivos.

Las preasignaciones son uno de los factores que permiten explicar la mala calidad del gasto público en el Ecuador y que, a su vez, reflejan la estructura rentista del gasto público, algo que está estrechamente relacionado con un tema que ya fue mencionado cuando se analizó la existencia de una “maldición de los recursos naturales”.

En los últimos años los subsidios a los combustibles han surgido como una nueva fuente de inflexibilidad en el gasto público. Se estima que para 2007, el subsidio total a los combustibles será de \$2,315 millones, el equivalente a 28.7% del Presupuesto General del Estado (PGE). En el año 2002, este subsidio era únicamente de \$160 millones, equivalentes al 3.3% del PGE.

El crecimiento del monto de subsidios ha crecido porque los precios de gasolina y diesel no han cambiado desde enero de 2003 y el precio del gas licuado de petróleo (GLP) se ha mantenido inmóvil desde febrero 2001. Estos precios los fija el Estado. En los últimos años, y especialmente desde 2005, los precios

internacionales de estos combustibles han subido de manera significativa y el Estado ha asumido la diferencia en el precio.

La inflexibilidad en estos subsidios proviene de la imposibilidad política que han tenido los diferentes gobiernos de hacer reajustes en los precios. Todavía está en la memoria de los ecuatorianos que el detonante de la caída del gobierno de Abdalá Bucaram en 1996 fue, justamente, un aumento del precio del cilindro de gas.

Apéndice 2: Estimaciones de pobreza contenidas en el SISE

| Indicador | Fuente | Disponible |
|---|---------------------------------|------------------|
| Incidencia de la extrema pobreza de consumo | Censo de población y vivienda | 1990 |
| Incidencia de la extrema pobreza de consumo | Encuesta de condiciones de vida | 1995, 1998, 1999 |
| Incidencia de la pobreza de consumo | Censo de población y vivienda | 1990 |
| Incidencia de la pobreza de consumo | Encuesta de condiciones de vida | 1995, 1998, 1999 |
| Incidencia de la pobreza de ingresos (cuidades) | Encuesta de condiciones de vida | 1988 a 2005 |
| Pobreza extrema necesidades básicas insatisfechas | Censo de población y vivienda | 2001 |
| Pobreza por necesidades básicas insatisfechas | Censo de población y vivienda | 2001 |
| Pobreza por necesidades básicas insatisfechas | Encuesta de condiciones de vida | 1995, 1998, 1999 |
| Pobreza total según tipología de Katzman | Encuesta de condiciones de vida | 1995, 1998, 1999 |

Fuente: Sistema de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE)