

## Ajuste, deuda y privatizaciones: ¿dónde quedan nuestros derechos?

SUSANA CHU YEP

JORGE ACOSTA ARIAS

PATRICIO PAZMIÑO FREIRE



La venta de empresas estatales exigida por el FMI, la reducción del Estado vía despidos masivos de trabajadores, la aplicación de condicionalidades de recorte del gasto fiscal, la eliminación de los subsidios a los servicios básicos y combustibles, la reducción de sueldos y salarios, la protección de los acreedores internacionales a través del FEIREP y la intensificación del modelo extractivo de sobreexplotación de recursos, configura un claro ejemplo de política pública ejercida a través del gobierno nacional, bajo los lineamientos de organismos internacionales.

### Una crisis económica y financiera sin precedentes

En 1999 el Ecuador experimentó una crisis económica y financiera sin precedentes que llevó a la caída del 7% del PBI real, la devaluación del sucre (moneda nacional) en 200%, la moratoria de la deuda externa, y el recrudecimiento de la pobreza hasta alcanzar a un 70% de la población. La protección oficial a banqueros corruptos, el congelamiento de cuentas bancarias y la implementación de la dolarización, determinaron que luego de un levantamiento indígena y popular, el 21 de enero de 2000 se depusiera al Presidente Jamil Mahuad y se lo reemplazara por su Vicepresidente Gustavo Noboa.

El «apoyo» del Fondo Monetario Internacional (FMI) al «nuevo» gobierno ecuatoriano se tradujo en la imposición de nuevas medidas de ajuste estructural en la negociación de la X Carta de Intención. En esta circunstancia, el FMI actúa también como mediador y garante ante los acreedores internacionales en la renegociación de la deuda externa privada, a través del canje de los Bonos Brady por Bonos Global valorados en USD 5.000 millones y pactados a tasas de interés del 12% y 10%, superiores hasta en 3 veces a la tasa Libor vigente en el mercado internacional. Esta renegociación no ha provocado una disminución de la pesada carga de la deuda sobre el Presupuesto General del Estado (PGE), puesto que el pago del servicio de la deuda pública,<sup>1</sup> externa e interna, representa más del 35% del PGE, frente al 19% que se destina al cumplimiento de las obligaciones estatales en materia de derechos económicos y sociales (educación, salud y generación de empleo y apoyo a la producción).

Aunque la dolarización ha provocado cierta estabilidad económica luego de la crisis de 1999, ésta no ha generado una mejora sustancial en la economía ecuatoriana, y más bien está causando un serio debilitamiento de la estructura productiva y social del país. La adopción del dólar como moneda está provocando la pérdida de competitividad de los productos no tradicionales de exportación, e incluso de aquellos destinados al mercado interno, que se encuentran muy vulnerables a importaciones de los países vecinos que han sufrido devaluaciones. Este problema se agrava cuando la tasa de interés para préstamos<sup>2</sup> sigue siendo alta para una economía dolarizada.

Esto se pone de manifiesto en un crecimiento importante de las importaciones y en la contracción de las exportaciones, que han generado un déficit comercial de USD 600 millones en el primer semestre de 2002, y se estima crecerá a USD 1,600 millones para fines de año. Este último representa aproximadamente el 8% del PBI estimado para el 2003.

La posibilidad de salir de esta recesión del aparato productivo está condicionada al mejoramiento de la competitividad, a través del aumento de la productividad (difícil de alcanzar sin altas inversiones en tecnología, que no se ven venir en el corto plazo), a la disminución de los costos internos de producción (especialmente laborales y tributarios), y con especial importancia, al apoyo a estos sectores por parte del gobierno (que en el contexto actual, donde se impone el discurso del libre comercio, parecería difícil de lograr).

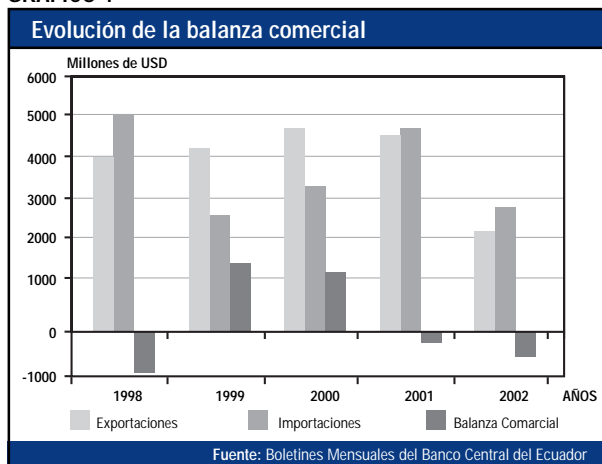
1 Actualmente el servicio de la deuda en el presupuesto es de aproximadamente USD 2.000 millones en 2002.

2 La tasa de interés activa en dólares fluctúa entre el 15% y el 20%.

### Impacto social y prioridades perversas

Dentro de este contexto económico, el subempleo alcanza al 40% de la Población Económicamente Activa (PEA) y la migración, especialmente a España, Italia y Estados Unidos, alcanza casi a un millón de ecuatorianos, es decir, a más que 8% de la población.<sup>3</sup>

### GRÁFICO 1



Existe, además, una brecha de consumo en las familias puesto que el salario promedio mensual en 2002 (USD 140) no alcanza para comprar ni la mitad de la canasta básica familiar, que a agosto de 2001 era de USD 330.

Debido a que dentro del PGE el 45% de los ingresos fiscales depende de la venta de petróleo y sus derivados, el Estado se ha propuesto como objetivo incrementar sustancialmente la explotación petrolera con capitales privados, a través de la construcción del Oleoducto de Crudos Pesados (OCP), la licitación de nuevos campos en Amazonia ecuatoriana y la extensión de los contratos con las actuales empresas petroleras.

En este contexto, el FMI exigió la promulgación de la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal que se realizó el 4 de junio del 2002. Esta ley establece un límite del 3,5% en términos reales al crecimiento del Gasto Público, exceptuando el pago de la deuda pública, y contempla la creación del Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público (FEIREP) con los ingresos fiscales que generará el OCP a partir de 2004. Estos recursos serán repartidos de la siguiente manera: 70% para la recompra de deuda pública y el pago de la deuda con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social

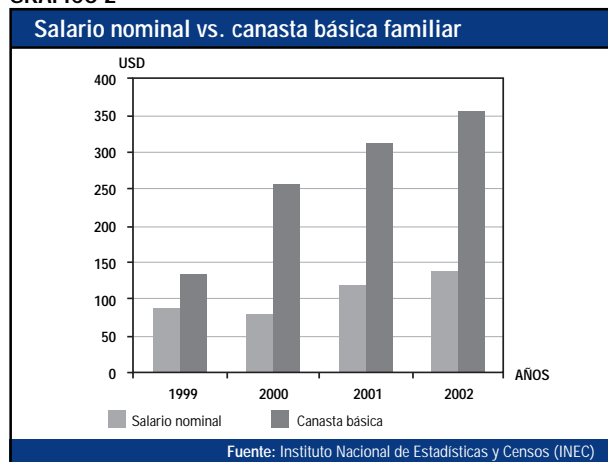
3 Según la Dirección de Migración, salieron 504.203 ecuatorianos entre 1999 y 2000). Estos migrantes, paradójicamente, generan el segundo rubro de ingresos del país al transferir remesas anuales de alrededor de USD 1.400 millones en 2001, y han sido los verdaderos pilares de la dolarización.

(IESS), 20% para la estabilización de los ingresos petroleros y 10% para la inversión en salud y educación. Esto demuestra claramente que la prioridad de las políticas del gobierno en el uso de los fondos públicos y de los recursos naturales, es el pago de la deuda sobre la inversión social.

Por otro lado, la política tributaria no se encuentra dirigida a crear un sistema equitativo. El peso del impuesto al valor agregado (IVA), que es un impuesto indirecto y regresivo, ha crecido en los últimos años de 1,4% del PBI en 1983/84 hasta 8% en 2001, y representa más del 25% de los ingresos totales del Estado y el 51% de los ingresos totales no petroleros en 2002. Mientras que el impuesto sobre la renta, que es un impuesto directo y progresivo, casi no ha crecido y representa el 3,2% del PBI de 2001, equivaliendo al 20% de los ingresos totales no petroleros, y el 11% de los ingresos totales.

Tomando en cuenta que el 70% de la población se encuentra en situación de pobreza, estas cifras ponen de manifiesto un sistema tributario favorable a las clases de altos ingresos económicos en desmedro de la mayoría de la población.

## GRÁFICO 2



### ¿Ajustar hasta el estrangulamiento?

Debido a la inestabilidad de los precios internacionales del petróleo, a las restricciones de política monetaria impuestas por la dolarización, y a la exigencia del FMI de generar superávit fiscal, el Estado justifica la venta o concesión de las empresas públicas (eléctricas y telecomunicaciones) para generar fuentes alternativas de ingresos fiscales diferentes al petróleo para sustentar el presupuesto nacional, o disminuir los gastos fiscales, la elevación de los precios de los combustibles, el recorte o congelamiento de sueldos y salarios y la reducción del gasto operativo de los ministerios.

Sin embargo, este planteamiento tiene una intencionalidad muy peculiar: generar otras fuentes de ingresos fiscales que permitan cubrir el presupuesto y generar superávit fiscal, puesto que los ingresos por petróleo están comprometidos y servirán para el pago de la deuda.

La privatización de las empresas públicas en el Ecuador ha presentado problemas; por un lado, debido a la oposición de los sindicatos y de las organizaciones sociales y, por otro, por la percepción pública de corrupción y falta de transparencia en estos procesos.

En el intento de subasta pública de las empresas eléctricas en el mes de abril de 2002 –a pesar de una intensa campaña para convencer de las bondades de la privatización, de la llegada de capitales frescos y de los beneficios de la «libre» competencia– el gobierno no pudo concretar la venta. Pese a que se esforzó en la promulgación e implementación de leyes para una mayor flexibilización del mercado laboral (prohibición del derecho a la sindicalización, trabajo por horas, despidos masivos, tercerización, etc.), aumentó las tarifas públicas de los servicios básicos (Cuadro 1), traspasó deudas de las empresas privatizables al Estado ecuatoriano (como fue el caso de las empresas eléctricas en que el Estado asumió USD 300 millones de deuda para que se «incrementara» el valor de mercado), y modificó las leyes para asegurar el control de la empresa al capital extranjero (venta del 75% de las acciones de la empresa pública en lugar del 51%).

Pero además de facilitar el proceso de privatizaciones, al Estado se le obligaba a dar «garantías» a las empresas, asegurándoles la rentabilidad, a través de la autorización para la elevación de las tarifas de los servicios básicos, el establecimiento de monopolios privados, la exoneración en el pago de impuestos (especialmente el IVA y los impuestos para la importación de maquinarias y equipos), la «flexibilización» de las normativas ambientales y el permiso para la repatriación ilimitada de utilidades por parte de las empresas.

La recurrente argumentación, por parte del Estado, de que es necesario que las empresas públicas sean eficientes y competitivas ha llevado, en los últimos años, a un incremento sustancial de las tarifas de los servicios básicos, con el afán de ponerlas «a punto» para su venta. En los últimos tres años, las tarifas de agua, gas y electricidad se han incrementado a razón de 40% anual, provocando por consiguiente una escalada en los precios de los bienes y servicios,<sup>4</sup> que se traduce en tasas de inflación sumamente altas: 61% en 1999, 97% en 2000 y 23% en 2001. Cada vez menos ecuatorianos pueden acceder a estos servicios básicos y a los productos de la canasta básica familiar, evidenciándose una clara disminución en la calidad de vida de la población.

## CUADRO 1

**Incremento de precios de los servicios básicos (energía, gas y agua)**

Diciembre 1999	34 %
Diciembre 2000	42 %
Diciembre 2001	49 %
Junio 2002	28 %

Fuente: Boletines Mensuales del Banco Central del Ecuador

La carta de intención que se discute con el FMI implicará serias ataduras para el nuevo presidente que tomará posesión del cargo en enero de 2003. Bajo la premisa de la disciplina fiscal y el ajuste de cuentas, el gobierno que termina se comprometió para el 2003 a tener un superávit primario<sup>5</sup> de 6,9% del PBI de 2003 (aproximadamente USD 1.400 millones). Esto significa que el nuevo gobierno deberá «ahorrar» el 23% del presupuesto total del Estado, disminuyendo inversión social y productiva, aumentando las tarifas de los servicios sociales básicos (luz, agua, teléfono) y vendiendo las empresas públicas. Este «ahorro», según la Ley de Transparencia Fiscal aprobada, servirá para garantizar el pago de la deuda externa. Por decisión del FMI se suspendieron las negociaciones con el gobierno saliente y se esperará a conocer el nuevo mandatario electo para continuarlas.

Pero mientras los empresarios presionan por una disminución de los costos de producción y por más ayudas e incentivos para la exportación de sus productos y la importación de materias primas, la mayoría de la población se ve acorralada por una inflación dolarizada que no cesa y por una carencia de empleo que obligará a más y más ecuatorianos a salir del país.

El proceso de privatización, la reducción del Estado vía despidos de trabajadores, y la venta de empresas estatales exigido por el FMI, así como la aplicación de las condicionalidades de recorte del gasto fiscal, la eliminación de los subsidios a los servicios básicos y combustibles, la reducción de sueldos y salarios, la protección de los acreedores internacionales a través del FEIREP y la intensificación del modelo extractivo de sobreexplotación de recursos, configura un claro ejemplo de política pública ejercida a través del gobierno nacional, bajo los lineamientos de organismos internacionales no estatales como el FMI.

Este modelo que privilegia las variables macroeconómicas, viola sistemática e impunemente derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de millones de ecuatorianos en lo que concierne al derecho a una vida digna, a la salud, educación, el derecho a un ambiente sano y el derecho a un trabajo justo y digno. Estos derechos están protegidos por la Constitución Política de la República y los Convenios y Pactos Internacionales que el gobierno del Ecuador y los organismos internacionales están en la obligación de atender, proteger, respetar y cumplir. ■

Centro de Derechos Económicos y Sociales (CDES)  
[cdes@cdes.org.ec](mailto:cdes@cdes.org.ec)

4 Los rubros de agua, energía y gas representan el 11,1% del Índice de Precios al Consumidor (IPC); sin embargo, representan el 17,3% del Índice de Precios al Productor (IPP).

5 El superávit primario corresponde al gasto total del gobierno menos los intereses de la deuda pública.