LP-133
CE152

Pontificia Universidad Católica del Ecuador
Facultad de Economía

NUEVOS APORTES A LA ECONOMÍA

Premio de la Fundación
Hanns Seidel Ecuador
a las mejores disertaciones
de grado de la Facultad
de Economía de la PUCE

Fundación Hanns Seidel

Pontificia Universidad Católica del Ecuador
Facultad de Economía

NUEVOS APORTES A LA ECONOMÍA

IRENE PORTALANZA
MARÍA JOSÉ TITUAÑA
GUSTAVO CAMACHO

Premio de la Fundación
Hanns Seidel Ecuador
a las mejores disertaciones
de grado de la Facultad
de Economía de la PUCE

NUEVOS APORTES A LA ECONOMÍA
Irene Portalanza
Ma. José Tituaña
Gustavo Camacho

© Facultad de Economía. PUCE

Diseño e impresión
PPL Impresores
pplimpresores@gmail.com

Impreso en Ecuador
Noviembre 2011

Con el auspicio de la Fundación Hanns Seidel

ÍNDICE GENERAL

Presentación 9
El trabajo de la Fundación Hanns Seidel en el Ecuador 11

Efectos económicos y ambientales en el Ecuador del Proyecto IIRSA: Eje Bioceánico Multimodal Pacífico–Atlántico, Ecuador–Brasil, Manta–Manaos–Belem 15
Irene Portalanza

Resumen 17
Prólogo 19
Abreviaturas y siglas 21

Capítulo I: Introducción 23
Antecedentes 23
Definición del problema 24
Preguntas de investigación 37
Delimitación 37
Justificación 38
Hipótesis 39
Objetivos 39
Metodología 40

Capítulo II: Marco teórico 43
Desarrollo sustentable–economía ambiental–economía del transporte 43
Argumento de la investigación 47

Capítulo III: Ecuador en la IIRSA y el proyecto: Eje bioceánico multimodal Pacífico–Atlántico, Ecuador–Brasil, Manta–Manaos –Belem 49
Iniciativa para la IIRSA 49
Participación de la IIRSA en Ecuador 54
Eje bioceánico multimodal Pacífico–Atlántico, Ecuador–Brasil, Manta–Manaos–Belem 71

Capítulo IV: Tendencias de crecimiento económico con la implementación del proyecto 112
Economía de Ecuador 112
Comercio exterior de Ecuador 119
Participación económica del Ecuador en la IIRSA 135
Probable crecimiento económico para Ecuador con la implementación del proyecto 138

Capitulo V: Principales impactos ambientales y elaboración de la matriz de Leopold con la implementación del proyecto 141
Medio ambiente de Ecuador 141
Áreas naturales protegidas 145
Parques nacionales y reservas ecológicas del Ecuador 146
Participación ambiental del Ecuador en la IIRSA 152
Probable matriz de Leopold e impactos ambientales para Ecuador con la implementación del proyecto 153

Resultados 164
Conclusiones 167
Recomendaciones 169
Bibliografía 170

Efecto de medidas populistas en el crecimiento económico del Ecuador. Periodo 2000–2009 173
Ma. José Tituaña

Capitulo I: Introducción 179
Antecedentes 179
Planteamiento del problema 181
Preguntas de investigación 184
Delimitación del problema 185
Justificación 185
Metodología de investigación 186
Hipótesis de trabajo 188
Objetivos 188

Capitulo II: Marco teórico 189
Política económica 189
Efecto de las políticas económicas en el crecimiento económico 190
Populismo 191
Gasto público 197
Salarios 198
Crecimiento económico 202
Efecto del gasto en el crecimiento 205

Capitulo III: Evolución de las variables y determinación de medidas populistas 209
Modelos base de la gestión política en Ecuador 209
Evolución del gasto público en el período 2000–2009 228
Evolución del salario en el período 2000–2009 235

Capitulo IV: Efecto de las variables en el crecimiento económico 240

Relación salario–PIB 240
Relación Gasto–PIB 245
Resultados 248
Conclusiones 249
Recomendaciones 252
Referencias Bibliográficas 253
Anexos 255

Impuestos indirectos: El caso del impuesto a los consumos especiales gravado a los cigarrillos 261
Gustavo Camacho

Introducción 265
Metodología 271

Fundamentación teórica 273
Política fiscal 273
Política tributaria 273
Sistema tributario 273
Tributos 276
Impuestos en Ecuador 282
Impuestos óptimos 282
Los impuestos de Ramsey 284
Excedente del consumidor 286
Excedente del productor 287
Elasticidades 288

Agroindustria tabacalera 291
Orígenes 291
Historia del tabaco en Ecuador 292
El cultivo 295
Proceso industrial 299
Regulación de productos derivados del tabaco 301

Impuestos en el Ecuador 303
Desarrollo histórico de los impuestos al cigarrillo 303
El caso uruguayo 321

Recaudación y destino del ICE de los cigarrillos 324
Análisis de la recaudación 324
Destino del ICE de los cigarrillos 329

Medidas de salud pública adoptadas para disminuir el consumo de cigarrillo 335

Incremento de impuestos 335
Otras medidas para reducir el consumo de cigarrillos 338

Relación entre recaudación y gasto fiscal en salud pública 341
Costos para la economía 341

Conclusiones 348
Recomendaciones 350
Referencias bibliográficas 351
Anexos 353

Presentación

La mayor de las oportunidades que el ser humano puede tener es compartir su experiencia, sus valores y su conocimiento con aquella sociedad que de una u otra manera ha apoyado para su crecimiento personal. Esta realidad también se aplica, y con mayor responsabilidad, a las instituciones de Educación Superior, que en última instancia deben generar los conocimientos necesarios que permitan aquel salto cualitativo que siempre se ha anhelado y se anhelará.

En esta ocasión la Facultad de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador y la Fundación Hanns Seidel, ponen a consideración de todos ustedes, tres de las disertaciones de grado desarrolladas en la Facultad y que han merecido un reconocimiento especial en función de su temática, su claridad expositiva y su aporte a problemáticas de interés social.

Los temas abordados versan en torno a tres ámbitos muy importantes para el desarrollo socioeconómico de los países: en primer lugar, Irene Portalanza con su investigación intitulada "Efectos económicos y ambientales en el Ecuador del proyecto IIRSA: Eje bioceánico multimodal Pacífico-Atlántico, Ecuador-Brasil, Manta-Manaos-Belem", aporta al análisis ambiental; María José Tituaña con "Efecto de medidas populistas en el crecimiento económico del Ecuador". Período 2000-2009", presenta un análisis político económico; y, Gustavo Estuardo Camacho Dávila, a través de su investigación "Impuestos indirectos: El caso del impuesto a los consumos especiales gravado a los cigarrillo", nos abre un nuevo panorama sobre el ámbito tributario. A nuestros tres apreciados graduados, nuestras más sinceras felicitaciones por el esfuerzo desplegado en el desarrollo de estos trabajos, que este reconocimiento no sea más que un nuevo impulso para una vida profesional llena de éxitos y sobre todo que su aporte sea un ejemplo para futuras investigaciones formativas, las cuales, también deben estar marcadas por aquel compromiso social que como Universidad y Facultad nos hemos impuesto: "La Excelencia Académica".

Un especial agradecimiento a la Fundación Hanns Seidel, por su apoyo y compromiso en el desarrollo de esta aspiración, a la Pontificia Universidad Católica del Ecuador y sus autoridades por su constante estímulo y soporte a proyectos como el que hoy se presenta, que no son más que el anhelo de compartir nuestra vida académica.

Quito, noviembre de 2011

Mónica Mancheno Karolys
Decana de la Facultad de Economía de la PUCE

El trabajo de la Fundación Hanns Seidel en el Ecuador

La Fundación Hanns Seidel es una institución alemana que cumple su misión inspirada en "principios cristianos". Fue fundada en el año 1967 y lleva el nombre del Dr. Hanns Seidel (1901–1961), quien ocupó el cargo de Ministro de Economía de Baviera (1947–1954) y fue Presidente del Gobierno de Baviera (1957–1960). Los objetivos de la Fundación Hanns Seidel se orientan exclusiva e inmediatamente a la utilidad pública, como la promoción de la ayuda para el desarrollo. El lema "Al Servicio de la Democracia, la Paz y el Desarrollo" orienta su accionar.

Actualmente la Fundación Hanns Seidel trabaja con más de 90 proyectos de cooperación en 54 países. Sobre la base de democracia, paz y una economía social de mercado la Fundación quiere contribuir al desarrollo sustentable en nuestros países de cooperación.

Con respecto al trabajo internacional de la Fundación, el principio de autoayuda es el motivo decisivo de toda la cooperación. Las funciones de política de desarrollo correspondiendo a sus ideales social-cristianos son la construcción y el fortalecimiento de una vida digna y humana.

- Como *mediador y agente de diálogo* la FHS ayuda a encontrar fórmulas de consenso en el plano político social interno y recomienda estrategias para solucionar conflictos sociales.
- Como *agente de redes* promueve la creación de redes transnacionales y fortalece la incorporación de sus contrapartes.
- Como *think tank* desarrolla conceptos de política y diálogo, cumple dentro de Alemania y en el extranjero tareas de asesoría política y participa en el discurso científico de relevancia política.

La Fundación trabaja en el Ecuador desde el año 1985. Se dedica principalmente a la formación superior y a la capacitación de una parte de la población ecuatoriana que se encuentra en niveles de pobreza. El objetivo es mejorar las oportunidades laborales de personas de escasos recursos económicos.

Desde hace algunos años atrás, la Fundación Hanns Seidel otorga becas a estudiantes talentosos con bajos recursos económicos, los mismos que estudian en universidades de renombre. Muchos de los ecuatorianos apoyados hasta ahora por la Fundación, en su mayoría indígenas, desempeñan al momento cargos de liderazgo y participan activamente en el medio político-social. Esto, especialmente, gracias a la colaboración de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE) y la Universidad San Francisco de Quito (USFQ).

En base de un Convenio Marco con la PUCE, trabajamos con la Facultad de Economía apoyando en la ejecución de proyectos de la Acción Social Universitaria, y otorgamos el premio Hanns Seidel a las tres mejores investigaciones académicas (tesis) realizadas por los graduados de la Facultad de Economía.

La Fundación con su contraparte, la Corporación Autogobierno y Democracia, auspicia seminarios, foros y publicaciones en los cuales se discuten planteamientos políticos, económicos y jurídicos de actualidad. Dentro de este contexto hemos cooperado también en varias publicaciones especializadas con el Colegio de Economistas de Pichincha.

Los eventos y publicaciones apuntan a una aceptación de la diversidad cultural, al entendimiento de la democracia, como también al fortalecimiento de la conciencia social en la población ecuatoriana. Se han discutido profundamente temas como "Socialismo del Siglo XXI", "Libertad de Prensa y Democracia" y "Economía Social de Mercado vs. Economía Social y Solidaria".

Con la Fundación FIDAL y CORSIAC realizamos "Foros de Educación para la Democracia" y "Simulaciones Académicas" para jóvenes. El objetivo es explicar el funcionamiento de un estado democrático y la importancia de la participación ciudadana en ello.

Con la Fundación Alianza Estratégica desarrollamos proyectos de capaci-

tación a gobiernos seccionales. Hemos trabajado bajo un Convenio de Cooperación tripartito con el Municipio de Cotacachi y con el Municipio de Pelileo.

Como contrapartes indígenas contamos con la participación del Instituto para el Desarrollo Social y de las Investigaciones Científicas (INDESIC) y del Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE).

La Fundación Hanns Seidel espera contribuir exitosamente por medio de todas sus actividades a la construcción de un mejor Ecuador.

Quito, Noviembre de 2011

Henning Senger
Representante de la Fundación Hanns Seidel en el Ecuador
www.fhs.ec

Efectos económicos y ambientales en el Ecuador del Proyecto IIRSA: Eje Bioceánico Multimodal Pacífico–Atlántico, Ecuador–Brasil, Manta–Manaos–Belem

Autora: Irene Alexandra Portalanza Brito

Directora: Econ. Verónica Artola Jarrín

Quito, enero, 2011

Resumen

La IIRSA se origina con la necesidad de integración física de los países de suramérica en donde se destaca la infraestructura de transporte, energía y telecomunicaciones, dentro de este se forma el eje bioceánico multimodal Pacífico–Atlántico, Ecuador–Brasil, Manta–Manaos–Belem, que ha tomado impulso al conformarse como alternativa de transporte al Canal de Panamá.

El objetivo de la investigación es evaluar la situación actual de los efectos económicos y ambientales del proyecto Manta–Manaos–Belem de infraestructura regional en el Ecuador. Esto se consigue analizando la influencia que tiene el proyecto a nivel económico en importaciones y exportaciones; determinando el impacto ambiental que se produce en las principales reservas naturales y su importancia; y comparando el rendimiento en costos a nivel de transporte que se obtiene.

Se demuestra que con la implementación del proyecto en corto plazo se tendrá un incremento del ingreso por aumento de exportaciones y comercio en el país que es fomentado por la reducción en los costos de transporte al disminuir el tiempo de transporte de mercadería del Océano Pacífico al Océano Atlántico; por otro lado en largo plazo se tendrá una gran pérdida de recursos naturales que será mayor que el beneficio económico.

Prólogo

En la actualidad los procesos de integración regional ocupan un puesto primordial, pues con esto se pretende alcanzar el crecimiento económico, que las regiones se incorporen al comercio internacional y a la economía mundial. A partir de esto nace un conjunto de proyectos, uno de ellos es el Eje Bioceánico Multimodal Pacífico–Atlántico, Ecuador–Brasil, Manta–Manaos Belem, que forma parte de la Iniciativa de Integración Regional Sudamericana, mejor conocido como la IIRSA.

Esta iniciativa, que une los doce países sudamericanos, busca integrar y desarrollar Sudamérica a través de obras infraestructura. Tiene como principal objetivo estimular e integrar, a través de la infraestructura de transporte, América del Sur. La IIRSA ha dividido el continente en diez ejes según sus características estratégicas y comerciales.

La ruta del proyecto, en su mayoría fluvial, es parte del eje del Amazonas, que prevé la transformación de los ríos de la cuenca amazónica en una red de hidrovías para el comercio fluvial y la integración energética. Además, el proyecto Manta - Manaos es solo uno de los proyectos en Ecuador, pues se planifica que varios proyectos de infraestructura de la IIRSA crucen el país en dirección norte–sur y oriente–occidente.

El proyecto es una ruta multimodal que atravesará el continente desde Manta, en la costa ecuatoriana, hasta Manaos en la Amazonia brasileña, para llegar finalmente al puerto atlántico del Belem. El desarrollo de esa ruta implica construcción y mejoramiento de carreteras, puertos marítimos, fluviales y aéreos, con el fin de incrementar el flujo comercial.

Esto conlleva la apertura de una vía de comercio entre Asia y Brasil, dos de las más grandes potencias del futuro. Sin embargo, la ruta no será la única conexión interoceánica. Además de las diferentes hidrovías planificadas en el eje del Amazonas, también conectarán el Atlántico y el Pacífico los siguientes ejes: Interoceánico Central (entre Brasil, Bolivia, Paraguay, Perú y Chile), Capricornio (entre Brasil, Paraguay, Argentina y Chile), Sur (entre Argentina y Chile) y Mercosur - Chile (entre Brasil, Argentina, Paraguay, Uruguay y Chile).

El proyecto generará ventajas a nivel de costos de transporte y de intereses económicos, por el aumento del comercio y de las exportaciones. También provocará grandes impactos ambientales para Ecuador, dado que la ruta cruzará zonas de gran biodiversidad, donde se encuentran áreas naturales protegidas, de importancia para el Ecuador y para la humanidad.

ABREVIATURAS Y SIGLAS

[illegible]	Agenda de Implementación Consensuada
[illegible]	Asociación Latinoamericana de Integración
[illegible]	Acuerdo de Libre Comercio de las Américas
[illegible]	Preferencias Arancelarias Andinas
[illegible]	Banco Central del Ecuador
[illegible]	Banco Ecuatoriano de la Vivienda
[illegible]	Building Informed Civic Engagement for Conservation in the Andes–Amazon
[illegible]	Banco Nacional de Desenvolvimiento Económico y Social
[illegible]	Banco Nacional de Fomento
[illegible]	Corporación Andina de Fomento
[illegible]	Comunidad Andina de Naciones
[illegible]	Corredores Bioceánico
[illegible]	Comité de Dirección Ejecutiva
[illegible]	Comunidad Europea
[illegible]	Centros Binacionales de Administración de Frontera
[illegible]	Comunidad Europea del Carbón
[illegible]	Comunidad Económica Europea
[illegible]	Comisión Económica para América Latina
[illegible]	Centro de Excelencia de Transporte Intermodal y Fluvial–Universidad Central del Ecuador
[illegible]	Organismo Oficial de Promoción de Exportaciones con Certificación ISO
[illegible]	Corporación Financiera Nacional
[illegible]	Dirección General de Intereses Marítimos
[illegible]	Dirección de Planeamiento de Seguridad para el Desarrollo Nacional
[illegible]	Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico
[illegible]	Ejes de Integración y Desarrollo
[illegible]	Comunidad Europea de Energía Atómica
[illegible]	Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata
[illegible]	Grupo Técnico Ejecutivo
[illegible]	Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo y Becas
[illegible]	Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana
[illegible]	Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales
[illegible]	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
[illegible]	Instituto Ecuatoriano Forestal de Áreas Naturales y Vida Silvestre
[illegible]	Instituto Oceanográfico de la Armada
[illegible]	Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca
[illegible]	Mercado Común del Sur
[illegible]	Ministerio de Transporte y Obras Públicas
[illegible]	Tratado de Libre Comercio de Norteamérica
[illegible]	Oleoducto de Crudos Pesados
[illegible]	Organización Mundial del Comercio
[illegible]	Organización de Países Exportadores de Petróleo
[illegible]	Política Agraria Común
[illegible]	Patrimonio de Áreas Naturales del Estado
[illegible]	Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional

especialmente como hábitat de aves acuáticas

SEPEGA:	Servicios Petroleros Galeth
SGP:	Sistema General de Preferencias Andino
SUFRAMA:	Zona Franca de Manaos
TAME:	Transportes Aéreos Militares del Ecuador
TIDE:	Transportes Internacionales del Ecuador
UE:	Unión Europea
UNASUR:	Unión de Naciones Sudamericanas
ZOFRAMA:	Zona Franca de Manabí

CAPÍTULO I
Introducción

Antecedentes

La investigación se enfoca en el crecimiento regresivo, a través del análisis del proyecto eje bioceánico multimodal Pacífico–Atlántico, Ecuador–Brasil, Manta–Manaos–Belem, a través del cual se obtiene crecimiento económico con el aumento de la balanza comercial, pero, al mismo tiempo, pérdida de recursos naturales y elevado impacto ambiental en los principales parques nacionales y reservas ecológicas, por el cruce de la ruta.

El Parque Nacional Llanganates, el Parque Nacional Sumaco Napo–Galeras, la Reserva Biológica Limoncocha, la Reserva de Producción Faunística Cuyabeno, el Parque Nacional Yasuní y el río Napo, sufrirán impactos ambientales negativos con la implementación del proyecto, aunque genere al país mayores ingresos económicos por exportaciones; además de un cambio a nivel de transporte e integración física. El proyecto es una mejor alternativa al Canal de Panamá por el ahorro de tiempo y dinero en el transporte de los principales productos a los países de Asia y Europa.

De allí se deriva la importancia del estudio de impacto ambiental, pues al capital natural es conveniente conservarlo. Algunos países desarrollados fomentan este interés al otorgar beneficios económicos a los países en desarrollo con el compromiso de preservar sus recursos naturales. Por esto, es necesario buscar alternativas al implementar proyectos de infraestructura que disminuyan el impacto ambiental con medidas de mitigación, prevención y control. Esto se puede lograr gracias al apoyo de instituciones como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Fondo Mundial para el Ambiente (FAM).

Definición del problema

Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) en Ecuador

En la IIRSA, Ecuador forma parte de 61 proyectos, los cuales incluyen una serie de proyectos transfronterizos. Se estima que estos proyectos, en conjunto, requieren una inversión de 2.000 millones de dólares. Casi todos se encuentran en dos ejes de integración, Amazonas y Andes, aunque la gran mayoría abarca el eje amazónico. Gran parte de los proyectos corresponde a los sectores de transporte, de cruces fronterizos y de energía hidroeléctrica[1]

Ecuador forma parte del eje multimodal Amazonas, definido como un eje de integración que atraviesa Brasil, Colombia, Perú y Ecuador; une las cuencas del Atlántico y del Amazonas con la del Pacífico. El eje Andino articula los principales aeropuertos internacionales y los puertos marítimos de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela[2].

El eje andino consiste en el mejoramiento de carreteras y el amazónico en la estructuración de un corredor interoceánico. Las potencialidades económicas de estos dos ejes radican en la extracción y fomento de actividades relacionadas con petróleo, gas, oro, uranio, hierro, pesca, producción de aluminio, papel, cosméticos, madera, caucho, cacao, caña, alcohol, café, algodón y ecoturismo[3].

Proyecto: Eje bioceánico multimodal Pacífico–Atlántico, Ecuador–Brasil, Manta–Manaos–Belem

Se lo concibió como una alternativa comercial al Canal de Panamá; se estima un ahorro en tiempo de transporte de 15 días con relación a los 45 que se requieren actualmente. Implica el desarrollo y modernización de la infraestructura de puertos marítimos y fluviales, así como la construcción de carreteras de primer orden y de aeropuertos[4].

1 IIRSA, ***Proyectos de Ecuador***, www.iirsa.org/ProyectosPais.asp?CodIdioma=ESP&Pais=6 [Acceso 23/09/2008].
2 Ibid.
3 Ibid.
4 Portalanza, Irene, ***Macroeconomía de los recursos naturales. Efectos de los proyectos IIRSA bajo un esquema de crecimiento regresivo***. En: www.aeepuce.com [Acceso: 26/09/ 2008].

[illegible] los puertos del Pacífico de Tumaco (Colombia), San Lorenzo, Es[illegible], Manta (Ecuador) y Paita (Perú) con los puertos brasileños de [illegible] y Belem. Une los océanos Pacífico y Atlántico a través de los ríos [illegible], Marañón, Ucayali y Amazonas (Perú), Napo (Ecuador), Putumayo [illegible] y Amazonas (Brasil)[5].

En la imagen 1 se observa la ruta actual de transporte para el comercio ex[illegible] que va al Asia; en la imagen 2, la ruta que se construye con el pro[illegible] y que origina mayores beneficios a los países involucrados[6]. Desde [illegible] de Manta hacia la sierra ecuatoriana, el proyecto contempla me[illegible] la vía actual. La zona punteada en la imagen 3 representa los tramos [illegible] de la carretera. Con el proyecto se construirán los dos tramos [illegible] que el recorrido desde el puerto de Manta hasta el río Napo sea [illegible] posible y tome menos tiempo; luego, desde la ciudad de Coca, [illegible] seguir por el río Napo hasta el Amazonas.

[illegible] de los tramos inexistentes es el de la carretera SalcedoTena, ruta que [illegible] el Parque Nacional Llanganates, cuyo escarpado relieve dificulta [illegible][7]. Una opción a este tramo es bordear el parque, lo cual [illegible] el tramo e implica pasar por la zona de Baños, donde está el Volcán [illegible], cuyas erupciones podrían cortar la carretera e impedir la cir[illegible] del transporte pesado, sobre todo de contenedores[8].

IMAGEN 1
RUTA ACTUAL DEL ASIA A AMÉRICA DEL SUR

[illegible] 2007 - MTOP

5 [illegible]
6 [illegible]
7 [illegible] Andina de Organizaciones Indígenas, ***Estrategia de la CAIO para restructurar IIRSA***, El [illegible], Santa Cruz – Bolivia, Marzo 2008, p. 33.
8 [illegible] p. 34.

IMAGEN 2
NUEVA ALTERNATIVA DE RUTA MULTIMODAL

Fuente: Presentación Manta Manaos 2007 - MTOP
Elaboración: MTOP

IMAGEN 3
CARRETERAS DEL PROYECTO MANTA– MANAOS

Fuente: Coordinación Andina de Organizaciones Indígenas
Elaboración: BICECA

En el río Napo se estima construir un puerto fluvial de transferencia de carga. Para ello se deben expropiar 15 hectáreas al costado de la Reserva Biológica Limoncocha, que ocasionará afectación ambiental; también pasará por la Reserva Cuyabeno y por el Parque Nacional Yasuní[9].

9 Ibid, p. 35.

El Ecuador, al ser parte del proyecto, fomenta el incremento del comercio exterior y de la balanza comercial, pues se espera exportar más productos, así como tener mayor acceso a bienes importados desde el viejo continente[10].

Implicación ambiental - Áreas naturales protegidas

El Ecuador es uno de los 17 países con mayor megabiodiversidad del planeta, por lo cual tiene una responsabilidad inmensa de cuidar sus reservas naturales, que si bien se han declarado patrimonios intangibles, cada día se las violenta y enfrentan destrucción que ponen en riesgo el futuro ambiental del país[11]. Las principales reservas naturales afectadas por el proyecto son:

Tramo Salcedo – Tena: Parque Nacional Llanganates

Desde Salcedo, en dirección a Tena (Napo), existe un tramo de 60 km., de vía hasta la localidad de Los Carmelos. El proyecto planea ampliar y mejorar este tramo hasta alcanzar un ancho en la vía de 13,30 m. Desde Los Carmelos hasta la localidad de El Pano no existe un tramo de 62 km., que tiene que atravesar una zona agreste con topografía irregular, donde son frecuentes las pendientes casi verticales[12].

Esta zona de la ruta corresponde al Parque Nacional Llanganates, cuyo rango altitudinal va de los 1.200 hasta los 4.638 msnm m en el punto más alto de la cima de Cerro Hermoso. Declarado por *World Wildlife Fund* como "Regalo de la Tierra", en este parque se encuentran numerosas especies: 196 de plantas endémicas en la cuenca del río Pastaza, de las cuales 95 son orquídeas; así como 101 especies de mamíferos, entre los cuales destacan 55 variedades de murciélagos. En el caso de las aves, existen 242 especies, 5 de rango restringido, compartidas con Colombia y Perú, y 5 endémicas para la zona de Los Andes orientales de Ecuador y Perú. Entre sus formaciones vegetales destacan los páramos herbáceo, de frailejones, de almohadillas y el pantanoso; además de herbazal lacustre montano alto y bosque de neblina montano[13].

10 Ibid., pp. 35-36.
11 Gonzalo Ventas, ***El proyecto multimodal Manta – Manaus: Sus voces e impactos***, Revista BICECA, Quito, 21 de febrero de 2008.
12 Ibid.
13 ECOLAP y MAE, ***Guía del patrimonio de áreas naturales protegidas del Ecuador***, ECOFUND, FAN, Conservation, IGM, Quito, 2007, pp. 157 - 164.

Tramo Tena – Coca: Parque Nacional Sumaco Napo – Galeras

Entre Tena (Napo) y Francisco de Orellana (Coca), el proyecto plantea construir una carretera de 138 km, a orillas del río Napo; otra opción es mejorar la vía que atraviesa Tena, Archidona, Mondayacu, Sardinas, San Vicente de Huaticocha, San José de Dahuano, Ávila, Loreto, El Progreso y Coca. En ambos casos, la carretera pasará a escasos kilómetros del Parque Nacional Sumaco Napo–Galeras, conformado por dos sistemas montañosos aislados de Los Andes: el macizo del volcán Sumaco y la cordillera de Galeras. El área conserva las cuencas altas de varios ríos amazónicos, afluentes de los ríos Quijos, Coca y Napo[14].

Esta región contiene más de 600 especies de plantas vasculares, 90 de las cuales son endémicas, entre las cuales destacan 21 especies de orquídeas y 8 de bromelias. A pesar de la poca información generada al respecto, al momento se han registrado 81 especies de mamíferos, 28 de las cuales corresponden a murciélagos, 13 a roedores y 14 a carnívoros. Las áreas inaccesibles del parque protegen especies grandes, actualmente amenazadas, como el jaguar, el oso de anteojos, el oso hormiguero gigante y el puma. Además, se encuentran tigrillos chico y de cola larga, tapires, perezosos de tres uñas y pecaríes. Esta área alberga más de 280 variedades de aves, así como 180 especies de anfibios y reptiles, de los cuales 86 corresponden a sapos y ranas, 10 de ellas endémicas[15].

Puerto de transferencia de carga en el Río Napo

El proyecto contemplaba la construcción del puerto en Francisco de Orellana (Coca); sin embargo, algunos estudios de factibilidad de esta parte del proyecto han concluido que la mejor ubicación para el puerto es la localidad de El Belén. Esto implica mejorar 129 km., de la vía Coca, Joya de los Sachas, Proyecto Jivino, Shushufindi, Las Palmeras, El Triunfo y Belén[16].

El puerto se construye en medio de la Amazonia, en una zona poblada y rodeada de instalaciones petroleras, con alta concentración de biodiversidad y que forma parte de un ecosistema sumamente frágil. En la otra orilla del río Napo se encuentra el Parque Nacional Yasuní[17].

Tramo fluvial Pompeya – Itaya: Reserva Biológica Limoncocha

14 Gonzano, Varillas, Op. cit.
15 ECOLAP y MAE, Op. Cit., pp. 219 - 224.
16 Gonzano, Varillas, Op. Cit.
17 Ibid.

Desde Coca por vía fluvial hacia El Belén, el río Napo atraviesa la Reserva Biológica Limoncocha, considerada humedal RAMSAR de importancia internacional por ser hábitat de aves acuáticas. Está compuesta por la Laguna de Limoncocha y la Laguna Negra, conocida como Yanacocha. La reserva está ubicada en su mayoría en la cuenca del río Capucuy. Los campos petroleros más importantes de Ecuador, actualmente explotados por Petroecuador, están en esta reserva[18].

En la Reserva Biológica Limoncocha habitan la nutria gigante, el jaguar, el mono chorongo, el tapir amazónico, el armadillo gigante y la raposa lanuda amazónica, así como algunas especies de aves amenazadas de extinción. Entre sus formaciones vegetales destacan bosques siempre verdes de tierras bajas inundadas con aguas blancas y negras, bosque inundable de palma de tierras bajas y herbazales lacustres de tierras bajas[19].

Tramo fluvial Itaya–Garzacocha: Parque Nacional Yasuní

Entre las localidades de Indilama, cerca de Itaya y Garzacocha, el río Napo constituye el límite del Parque Nacional Yasuní, el área protegida más grande del Ecuador continental y el de mayor diversidad genética del planeta. El número y variedad de especies que posee es superior a cualquier otro ecosistema terrestre. Es un área de gran interés científico y turístico, sus bosques albergan 664 especies de árboles y, consecuentemente, supone una diversidad faunística aún mayor[20].

El Parque Nacional Yasuní, calificado científicamente como "Refugio del Pleistoceno" es importante por su gran tamaño, abundante biodiversidad, centro de especies, dispersión de seres vivos y altísimo endemismo. Esto ha permitido que las especies se hayan conservado por miles de años. En 1989 la UNESCO lo declaró Reserva de la Biosfera. Allí habitan pueblos no contactados, como los Huaorani, Taromenane y Tagaeri. El Estado ecuatoriano creó una zona intangible para proteger a estos pueblos en aislamiento voluntario[21].

Tramo fluvial Tiputini – Nuevo Rocafuerte: Reserva de Producción

18 Ibid.
19 ECOLAP y MAE, Op. Cit., pp. 225 - 232.
20 Ibid, pp. 233 - 242.
21 Ibid.

Faunística Cuyabeno

Su ecosistema es uno de los más biodiversos del planeta. Allí habitan 514 especies de aves (águila arpía, halcón pechinaranja, guacamayo rojo y verde, águila crestada, trompetero aligris, colaespina golicastaña, semillero piquigrande) y 103 especies de mamíferos, entre los cuales destacan los acuáticos, como el delfín rosado, la nutria gigante y el manatí. También existen 82 especies de anfibios, 91 especies de reptiles y 473 especies vegetales por hectárea. Además, habitan comunidades indígenas ancestrales de las nacionalidades Siona, Secoya, Shuar, Cofán y Kichwa[22].

Implicación económica – Comercio exterior

Para tomar en cuenta las implicaciones económicas del proyecto se consideró el comercio exterior del Ecuador. Para el efecto, se analizan los movimientos de la balanza comercial y, dentro de esta, las exportaciones y las importaciones, para luego examinar a los principales socios comerciales.

Como se puede observar en la tabla 1, el superávit de la balanza comercial de bienes desde 2003 coincide con la tendencia creciente de la balanza petrolera. La economía ecuatoriana se ha caracterizado por tener una balanza petrolera positiva y creciente, que alcanzó 5.761,81 millones de dólares en 2007; y una balanza no petrolera negativa, que se ha acentuado desde 2003 hasta llegar a un déficit de 3.938,79 millones de dólares en el mismo año. La balanza comercial registró en el 2008 un superávit de 1.360,88 millones de dólares, que supone un decrecimiento de 25,35% respecto al 2007, cuando alcanzó un saldo favorable de 1.823,03 millones de dólares[23]

En cuanto a la evolución de la balanza comercial, se destaca que ha sido negativa de 2001 a 2004, pues la balanza de servicios aumentó: pasó de 571,92 millones de dólares en el 2001 a 1.547,61 millones en el 2008; a partir de 2005 a 2008 fue positiva, en razón del gran incremento de la balanza de bienes, la cual fue mayor que la de servicios. Respecto de las importaciones y exportaciones totales se observa un crecimiento constante, dado que las importaciones superaron a las exportaciones hasta el 2004; a

22 ECOLAP y MAE, Op. Cit., pp. 243 – 251.

23 Castellanos, Lorena; Legarda, Daniel; López, Andrea; y Vázconez, Daniela. ***Análisis de la situación económica del Ecuador***, p. 28. En: www.aeepuce.com/orion/?p=8 [Acceso: 30/09/ 2008].

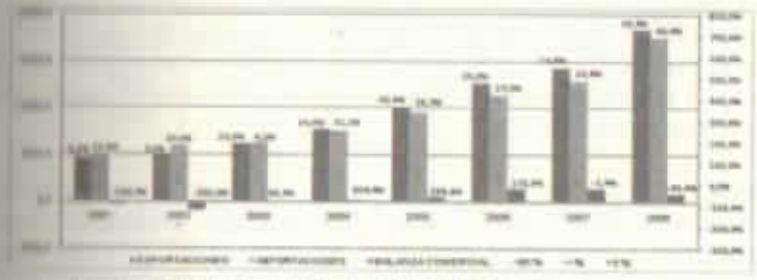
partir del 2005 sucede lo contrario, pero con una diferencia muy baja[24] (ver gráfico 1).

TABLA 1
ELEMENTOS DE LA BALANZA COMERCIAL

Periodo	BALANZAS				
	Bienes Total	Petrolera	No petrolera	de servicios	total
2001	-356,25	1.650,41	-2.006,66	-571,92	-928,17
2002	-902	1.822,58	-2.724,58	-715,94	-1.617,94
2003	79,5	1.874,03	-1.794,53	-743,59	-669,73
2004	284,01	3.238,93	-2.954,93	-953,74	-669,73
2005	756,36	4.154,88	-3.396,51	-1.129,89	-371,52
2006	1.768,41	5.159,96	-2.291,56	-1.304,74	463,67
2007	1.823,03	5.761,81	-3.938,79	-1.371,49	451,54
2008	1.360,88			-1.547,61	-189,73

Fuente: Boletín trimestral de la balanza de pagos del Ecuador No 26: 2002 I trimestre - 2008 IV trimestre
Elaboración: Irene Portalanza

Gráfico 1
MOVIMIENTOS Y TASA DE CRECIMIENTO DE LA BALANZA COMERCIAL



Fuente: Boletín trimestral de la balanza de pagos del Ecuador No 26: 2002 I trimestre - 2008 IV trimestre
Elaboración: Irene Portalanza

Al hacer un análisis con la tasa de crecimiento de la balanza comercial del

24 Banco Central del Ecuador, ***Boletín trimestral de la balanza de pagos del Ecuador,*** *No 26: 2002. I trimestre - 2008 IV trimestre*. En: www.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/Anuario/Balanza/Indice.htm [Acceso: 23/06/ 2009].

gráfico 1, las exportaciones ecuatorianas en el 2001 disminuyeron 5% con relación al 2000; en el 2005, aumentaron 30,3% con relación al 2004 y en el 2008 aumentaron 29,3% con relación al 2007. Las importaciones mostraron un aumento del 43,6% en el 2001 y del 36,4% en el 2008. Al comparar datos del trimestre 2008 frente al similar del 2007, se observa un incremento de las exportaciones petroleras en 45%; de las no petroleras en 19,8%, y de las importaciones en 55,5%[25].

La diversificación en el número de productos exportables es importante, pero el monto exportado no ha suficiente para contrarrestar las importaciones. A lo largo del tiempo, la composición del comercio exterior ecuatoriano por uso o destino económico muestra la mayor concentración en exportaciones primarias. Una visión estructural de la balanza comercial no petrolera evidencia que Ecuador es superavitario en bienes de consumo no duradero (principalmente banano), el déficit en bienes de consumo duradero se explica por las importaciones, fundamentalmente de vehículos y electrodomésticos. Las principales importaciones de materia prima industrial corresponden a metales y productos farmacéuticos intermedios[26]

Exportaciones

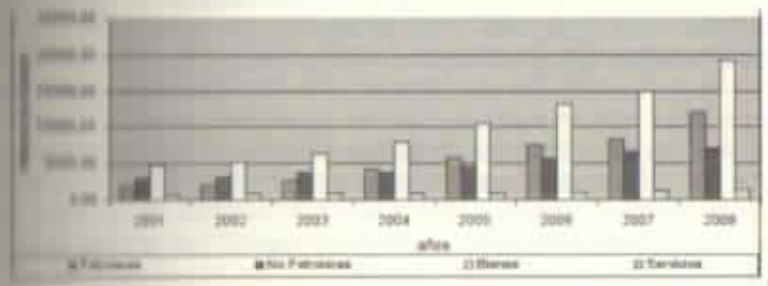
Como se puede observar en el gráfico 2, hasta el 2003 las exportaciones no petroleras superaban a las petroleras. Sin embargo, desde el 2004 esta situación fue contraria y las diferencias cada vez mayores. Se demuestra que la economía ecuatoriana es cada vez más dependiente del petróleo. Las exportaciones de bienes se incrementaron: se pasó de 4.821,3 millones de dólares en el 2001 a 19.146,86 millones de dólares en el 2008, es decir que su valor prácticamente se triplicó. Los servicios también se incrementaron, pero en menor proporción[27].

La situación es preocupante, mientras en 2001 las exportaciones petroleras representaban el 39,41% de las exportaciones totales, en el 2004, llegaron a ser el 53,14% y en el 2008, el 63,13%. Se observa así un incremento en su participación de casi el doble[28].

Gráfico 2

25 Ibid.
26 Ibid.
27 Castellanos, Lorena; Leganda, Daniel; López, Andrea; y Vázconez, Daniela. Op. Cit., p. 29.
28 Ibid.

ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES



Fuente:
Boletín trimestral de la balanza de pagos del Ecuador No 26: 2002, I trimestre - 2008 IV trimestre
Elaboración: Irene Portalanza

En el 2000, las exportaciones tradicionales representaban el 52% y las exportaciones no tradicionales el 48% de las exportaciones no petroleras, mientras que en el 2006, las exportaciones tradicionales representaron el 43% y las exportaciones no tradicionales el 57% de las exportaciones no petroleras. Esto significa que la composición nacional de las exportaciones cambió en el período[29] (ver tabla 2).

Tabla 2
PARTICIPACIÓN EN LAS EXPORTACIONES

Periodo	Petroleras	No petroleras	Exportaciones totales %
2001	39,41	60,59	100
2002	39,09	60,91	100
2003	40,44	59,56	100
2004	53,14	46,86	100
2005	56,08	43,92	100
2006	57,21	42,79	100
2007	56,06	43,94	100
2008	63,13	36,87	100

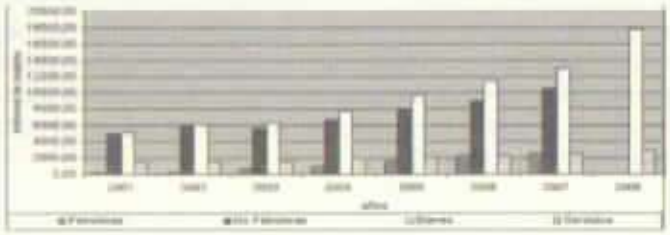
Fuente: Boletín trimestral de la balanza de pagos del Ecuador No 26: 2002 I trimestre - 2008 IV trimestre
Elaboración: Irene Portalanza

29 Ibid. p. 30.

Importaciones

Desde el 2001, las importaciones no petroleras superan a las petroleras. Sin embargo, a partir del 2003 se observa un mayor crecimiento de las importaciones petroleras: pasaron de 249,58 millones de dólares en el 2001 a 2.678,32 en el 2007. De igual manera, las importaciones no petroleras, que en el 2001 eran de 4.927,96 millones de dólares, en el 2007 pasaron a 10.488,29. Las exportaciones de bienes también se incrementaron, pues pasaron de 5.177,55 millones de dólares en el 2001 a 17.785,98 en el 2008, triplicando prácticamente su valor. Las exportaciones de servicios igualmente se incrementaron, aunque en menor grado[30] (ver gráfico 3).

Gráfico 3
ESTRUCTURA DE LAS IMPORTACIONES



Fuente: Boletín trimestral de la balanza de pagos del Ecuador No 26: 2002 I trimestre - 2008 IV trimestre
Elaboración: Irene Portalanza

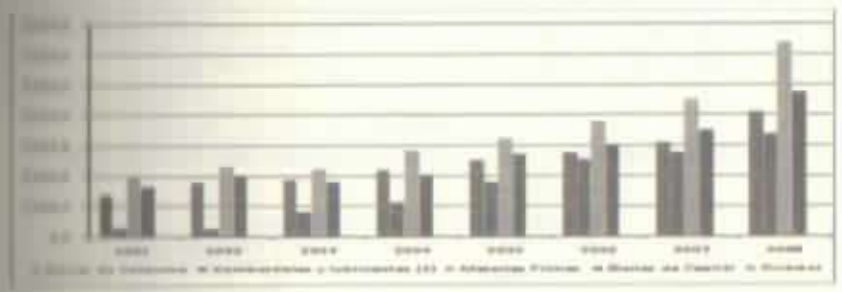
En el 2000, las materias primas y de bienes de capital dominaron la estructura de importaciones. Del 2001 al 2008 las importaciones de materias primas y de bienes de capital para la industria aumentaron; las importaciones de bienes de capital para la agricultura fueron mínimas y las importaciones de bienes para el consumo aumentaron desde el 2001[31].

En cuanto al precio del petróleo, en esta década se ha observado una tendencia al alza. Esto fue positivo por los ingresos que recibió el país por concepto de exportaciones de petróleo crudo, aunque preocupante por la creciente tendencia de la importación de combustibles y lubricantes[32].

30 Ibid, p. 29.
31 Ibid.
32 Ibid, p. 31.

Además, la importación de combustibles y lubricantes fue bastante significativa en los últimos años. Desde el 2003, se observa un importante incremento del monto de estas importaciones: de 2002 a 2003 crecieron 215%, mientras que en el 2004 lo hicieron en 36%. Esto responde a los altos precios que alcanzó el petróleo, lo cual se traduce en altos precios de sus derivados[33] (ver gráfico 4).

Gráfico 4
ESTRUCTURA DE LAS IMPORTACIONES II



Fuente: Boletín estadístico mensual del BCE, junio 2010
Elaboración: Irene Portalanza

Socios comerciales

Como se observa en la tabla 3, según el destino de exportaciones, de 2001 a 2007, los principales socios comerciales del Ecuador fueron los Estados Unidos (44,22%), la ALADI (21,06%) y la Unión Europea (13,95%). Con un bajísimo nivel de participación se tiene a la Asociación Europea de Libre Comercio (0,16%) y al África (0,14%)

Como se observa en la tabla 4, en promedio las importaciones durante el 2001 al 2007 provinieron principalmente de la ALADI 39,4%, los Estados Unidos 22,08% y Asia 16,83%. Mientras que, en menor cantidad, se tienen a las importaciones con África 0,29% y Oceanía 0,13%[34].

Ecuador tiene mayor relación comercial con Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, países

33 Ibid.
34 Ibid, p. 33.

que tienen como objetivo la integración de América Latina a nivel de transporte para con ello incrementar su economía y participación en el mercado mundial. Con la implementación del proyecto Manta-Manaos, se incrementaría el movimiento comercial con estos países, principalmente con Brasil en donde la ruta del proyecto nos dirige a ese mercado con beneficios a nivel de transporte, tiempo y dinero.

Otros socios comerciales importantes son Estados Unidos, Asia y la Unión Europea, con los cuales, una vez que se implemente el proyecto, se incrementarán los intercambios. La ruta multimodal, al acortar distancias y ahorrar tiempo pondrá al Ecuador en el camino del mercado mundial como proveedor de mayor cantidad de productos a estos países.

Tabla 3
SOCIOS COMERCIALES – EXPORTACIONES DEL 2001 AL 2007

Según destino de exportaciones	
País	**Participación promedio en exportaciones %**
Estados Unidos	44,22
Asociación Latinoamericana de Integración	21,08
Unión Europea	13,85
Panamá	5,77
Total Asia	5,45
Resto de Europa	3,73
Centroamericano	2,99
Resto de América	0,91
Comunidad del Caribe	0,62
Canadá	0,49
Total Oceanía	0,25
Países no declarados	0,25
Asociación Europea de Libre Comercio	0,16
Total Africa	0,14

Fuente: Boletín anuario No 30. BCE
Elaboración: Irene Portalanza

Tabla 4
SOCIOS COMERCIALES – IMPORTACIONES DEL 2001 Y 2007

Según destino de importaciones	
País	**Participación promedio en importaciones %**
Asociación Latinoamericana de Integración	39,4
Estados Unidos	22,09
Total Asia	16,83
Unión Europea	11,01
Panamá	4,49
Resto de Europa	1,48
Canadá	1,28
Resto de América	0,97
Asociación Europea de Libre Comercio	0,6
Centroamericano	0,53
Comunidad del Caribe	0,31
Total Africa	0,29
Países no declarados	0,22
Total Oceanía	0,13

Fuente: Boletín anuario No 30. BCE
Elaboración: Irene Portalanza

Preguntas de investigación

- ¿Cuán conveniente es para el país el proyecto relacionado con el sector transporte y cruces fronterizos de la IIRSA: Eje bioceánico multimodal Pacífico - Atlántico, Ecuador–Brasil, Manta–Manaos Belem, llega a ser una mejor alternativa al Canal de Panamá?
- ¿Cuál es el impacto ambiental del proyecto en las principales reservas naturales, llega a ser mayor o menor al beneficio económico para el país?
- ¿En qué medida invertir en el proyecto favorecerá a la economía ecuatoriana y a las relaciones comerciales con los países de Asia, Europa y África?

Delimitación

Se aplican los planteamientos de la economía ambiental al proyecto IIRSA Eje bioceánico multimodal Pacífico–Atlántico, Ecuador–Brasil, Manta - Manaos–Belem.

El estudio comprende los años 2002 -2009, por cuanto es en este periodo que toma fuerza el proyecto de infraestructura regional, como alternativa al canal de Panamá. Adicionalmente, en el 2002 se probó, con éxito, la ruta al llevar 13 contenedores a Brasil, los cuales salieron del puerto Manta, vía terrestre, al puerto Francisco de Orellana, y de allí, por vía fluvial, al Puerto de Manaos.

Justificación

La economía ambiental, nace de la necesidad de analizar las decisiones de agentes económicos que tienen influencia sobre el ambiente. Cualquier actividad provoca cambios en la calidad del agua, del aire o del suelo, como receptores de los desechos y residuos que tales actividades generan. De ahí la importancia de realizar estudios de impacto ambiental.

Las obras de infraestructura de transporte o de vías terrestres, como caminos, carreteras, autopistas y líneas férreas, utiliza áreas importantes del territorio y generan en el entorno profundos impactos ambientales. Las vías terrestres pueden producir complejos impactos negativos, directos e indirectos. Los impactos negativos directos se presentan desde su fase de construcción y durante toda su vida útil; mientras que los impactos negativos indirectos en su construcción o mejoramiento.

Entre estas obras de infraestructura se incluye a la IIRSA, en la cual están involucrados los siguientes países latinoamericanos: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay y Venezuela. Estos países acordaron realizar actividades conjuntas para impulsar el proceso de integración política, social y económica, en las áreas de infraestructura de transporte, energía y telecomunicaciones. Esta iniciativa es primordial, tanto a nivel de infraestructura regional como a nivel económico, pues nace en un mundo cada vez más globalizado, competitivo y expansivo. Por esta razón, es indispensable analizar el tema, sus beneficios y sus efectos, principalmente para los países involucrados en la iniciativa.

Dentro de la IIRSA, uno de los proyectos es el eje bioceánico multimodal Pacífico - Atlántico, Ecuador–Brasil, Manta–Manaos–Belem, que une la ciudad de Manta (provincia ecuatoriana de Manabí) con la de Manaos, en Brasil. Es uno de los proyectos relevantes para mejorar y expandir la infraestructura regional sudamericana, pues abre campo para las relaciones

comerciales de los países involucrados y genera impulso para sus economías.

Sin embargo, esta expansión involucra también al medio ambiente. Por esta razón es importante analizar la situación ambiental de los principales parques nacionales y reservas ecológicas que se afectarán al implementarse el proyecto, así como también evaluar la navegabilidad del río Napo. Esto dará el valor total de las pérdidas ambientales en las cuales incurrirá el país al implementar el proyecto. El análisis económico, por su parte, proporcionará la información de los beneficios económicos que obtendrá el Ecuador, al incrementar su comercio exterior y sus socios comerciales. Al contrastar costos ambientales con los beneficios económicos se podrá emitir criterios certeros respecto de la conveniencia para el país de apostar al crecimiento económico sacrificando recursos ambientales.

Hipótesis

La implementación del proyecto de infraestructura de transporte Eje Bioceánico Multimodal Pacífico – Atlántico, Ecuador - Brasil, Manta – Manaos – Belem, en el Ecuador posibilitaría crecimiento económico, vía incremento de la balanza comercial (importaciones – exportaciones), además de un rendimiento en tiempo y menores costos de transporte de los productos. No obstante, se causaría un fuerte impacto ambiental negativo en los parques nacionales y en las reservas naturales que se encuentran en la trayectoria de la ruta.

Objetivos

General

Evaluar los efectos económicos y ambientales en el Ecuador del proyecto de Infraestructura Regional Manta–Manaos-Belem.

Específicos

- Analizar la incidencia del proyecto en los temas de balanza comercial–importaciones y exportaciones.
- Determinar el impacto ambiental en los parques nacionales y en las reservas naturales que se encuentran en la trayectoria del proyecto.

- Comparar el rendimiento, los beneficios y los costos de implementar el proyecto a nivel de transporte.

Metodología de investigación

Tipo de investigación

La investigación es de tipo descriptiva, pues se trabajó sobre hechos y realidades que están influyendo en los recursos naturales de los principales parques y de las reservas afectadas por el proyecto eje bioceánico multimodal Pacífico – Atlántico, Ecuador – Brasil, Manta – Manaos – Belem. Además se consideraron descripciones, registros, análisis e interpretaciones de los procesos en cuestión, para realizar la proyección del impacto ambiental y de los beneficios económicos de su implementación en Ecuador.

Métodos de investigación

Para el desarrollo de la investigación se aplicaron métodos empíricos, pues la principal fuente de información consistió en obtener una muestra de recursos naturales; además, se realizaron entrevistas con la población aledaña a los tramos del proyecto, con las personas responsables de conservar los parques nacionales y las reservas ecológicas, y al personal de las entidades responsables de implementar el proyecto en el país.

Para obtener información relacionada con la balanza comercial, los niveles de exportación e importación y los socios comerciales, se utilizaron las publicaciones económicas del Banco Central del Ecuador.

Adicionalmente se aplicó el método teórico, consistente en la inducción para el análisis y procesamiento de la información recabada. Se trató de generalizar el conocimiento a partir de las referencias particulares obtenidas.

Fuentes de información

Las principales fuentes de información hacen alusión a bibliografía nacional e internacional generada por organizaciones de protección ambiental y por economistas que desarrollan la economía ambiental y la economía ecológica.

Por tratarse de un tema actual y controversial, el internet se tornó una fuente valiosa de información, por lo cual se consultaron muchas páginas web.

Procedimiento metodológico

Iniciativa para la IIRSA en Ecuador

Uno de los proyectos más importantes del Ecuador en la IIRSA es el eje bioceánico multimodal Pacífico – Atlántico, Ecuador–Brasil, Manta–Manaos –Belem, el cual es una alternativa al canal de Panamá como ruta comercial que ahorra tiempo y dinero. Por tanto, se necesita modernizar la infraestructura de los puertos marítimos y fluviales, así como construir carreteras de primer orden.

Para el efecto se partió del análisis de la IIRSA y de la participación del Ecuador en la iniciativa. Para luego centrarse en el proyecto, con el fin de conocer sus objetivos, los beneficios, las diferentes alternativas de ruta, así como las obras previstas y relacionadas para su implementación y financiamiento. En síntesis todo aquello que contribuiría a tener una visión de la situación actual del proyecto.

Ambiental–Áreas naturales protegidas del Ecuador

Por la magnitud e importancia del proyecto se analizaron las implicaciones ambientales en el Ecuador, dado que algunos tramos de carretera y obras previstas pasan por reservas naturales y parques nacionales por lo cual se puede perder mucho de la riqueza natural importante a nivel nacional y mundial. Así mismo, se afectaría el río Napo, lo cual causaría un gran cambio en su infraestructura natural y en sus alrededores.

Como Ecuador tiene la responsabilidad de cuidar su medio ambiente debe enfrentar este inconveniente. Para esto, la economía ambiental ha desarrollado instrumentos para el estudio de impacto ambiental, como la matriz de Leopold o matriz causa – efecto, la cual establece las relaciones entre una acción y sus efectos sobre el medio. Esta matriz fue diseñada para evaluar impactos relacionados con la construcción de proyectos de carreteras. Los resultados indican las actividades más perjudiciales o más beneficiosas para el ambiente y las variables ambientales más afectadas, tanto positiva como negativamente.

Actualmente se da mucha importancia al ambiente, por lo cual se deben considerar las implicaciones de utilizar eficiente y equilibradamente las distintas formas de capital, en este caso el capital natural.

La curva de Kuznets ambiental, otra herramienta de la economía ambiental, se la utiliza para explicar la relación entre calidad ambiental y niveles de PIB per cápita. Esta curva tiene forma de U invertida, por cuanto niveles inferiores de ingreso per cápita se los relaciona con una creciente presión ambiental, mientras que en el otro lado de la curva y después del *turning point*, niveles superiores de ingreso per cápita se relacionan con menor deterioro ambiental.

Economía–Comercio exterior

Por las implicaciones económicas a nivel de comercio exterior se analizó el entorno económico del país, la situación de sus exportaciones e importaciones, además de sus relaciones comerciales con los principales mercados mundiales y determinar el beneficio económico para las principales ciudades por donde cruzará la ruta del proyecto.

Detrás de este argumento es posible percibir, a su vez, que se acepta como dada la condición de perfecta sustitución entre los recursos naturales y los bienes de capital, además de la suposición de perfecto funcionamiento del mecanismo de mercado como la fuente más eficiente en la fijación de precios y en la asignación de los recursos de una sociedad.

Con esta evaluación se llegó a obtener la rentabilidad para el país con la implementación del proyecto a nivel económico y los ingresos que se percibirían del comercio exterior. Finalmente, se compararon las ganancias económicas con las pérdidas ambientales que generarían el proyecto.

CAPITULO II
Marco teórico

Desarrollo Sustentable–Economía ambiental–Economía del transporte

Según Field (1996), la economía ambiental es la aplicación de los principios económicos al estudio de la gestión de los recursos ambientales o, de manera alternativa, la rama de la economía que se dedica al estudio de cómo y por qué las decisiones de las personas repercuten en el entorno natural y cómo se puede actuar para respetar a los seres humanos y al ecosistema. Su campo de acción se circunscribe al estudio del flujo de residuos que genera el sistema producción–consumo y sus impactos en la naturaleza. La economía ambiental entra en el mecanismo de la ciencia económica como la herramienta que permite armonizar el problema económico con el normal funcionamiento del ecosistema[35]. A continuación se presentan dos planteamientos que se consideran en esta investigación.

Curva ambiental de Kuznets

Simon Kuznets (1901-1985), Premio Nobel de Economía, formuló una teoría para explicar la evolución de la distribución del ingreso en los países a través del desarrollo. Su argumento era que al inicio de éste proceso, las economías presentan una distribución del ingreso bastante equitativa; sin embargo, conforme el progreso se acelera la relación equidad/ingreso comienza a deteriorarse hasta alcanzar un nivel máximo o *Turning point*. A partir de este punto, el nivel de equidad mejora conforme aumenta el ingreso[36].

---

35 Chavarro Andrés, Quintero Juan, ***Economía ambiental y economía ecológica: hacia una visión unificada de la sostenibilidad***. Revista de las ideas ambientales; 2005, p. 4.
36 Fogel, R. (2000): ***Simon S. Kuznets: April 30, 1901-July 9, 1985***. NBER Working Paper series; n. 7787.

La relación equidad/ingreso se la extrapoló al campo ambiental a partir de los estudios elaborados por Grossman y Krueger (1991), Shafhik y Bandyopadhyay (1992) y el Banco Mundial (1992). Estos estudios encontraron que para diferentes niveles de ingreso, las emisiones de algunos contaminantes (óxidos de nitrógeno, óxidos de azufre, partículas suspendidas y plomo) tenían un comportamiento similar al de una U invertida[37].

Fue Panayotou (1993) quien a partir de estudios sobre el efecto del crecimiento económico en una serie de indicadores de aire y tierra, introdujo la expresión de la hipótesis de la "curva de Kuznets ambiental". Esta hipótesis sostiene que la contaminación aumenta con el crecimiento económico hasta cierto nivel de ingreso, después del cual empieza a reducirse[38].

La hipótesis de la existencia de la "curva de Kuznets ambiental", tiene impacto en el comercio internacional. Si bien ningún autor ha desarrollado por escrito esta relación, la secuencia lógica implícita es: el libre comercio acelera el crecimiento económico; el crecimiento económico lleva a crecimiento de la demanda interna por mejoras ambientales; entonces, el libre comercio lleva a un proceso de mejora ambiental a través del desencadenamiento de factores internos[39].

La "curva de Kuznets ambiental" se basa en un concepto "determinista del ingreso", pues sugiere que en el largo plazo, y únicamente al incrementar el ingreso per cápita, de manera automática se conseguirá una mejor calidad ambiental. Detrás del argumento se percibe la aceptación de la condición de perfecta sustitución entre recursos naturales y bienes de capital y del supuesto de perfecto funcionamiento del mercado como la fuente más eficiente para fijar precios y asignar recursos[40].

Matriz de Leopold

Los métodos matriciales se los utiliza ampliamente, pues permiten comparar eventos aparentemente incomparables, tales como los de personas que

37 Chavarro Andrés, Quintero Juan, Op. cit, pp. 5–7.

38 Arrow et al. 1995; Suri y Chapman 1998; Ekins, 2000. ***Relación entre crecimiento económico y medio ambiente: la u ambiental de Kuznets***. En: www.eumed.net/rev/delos/08/ajag.pdf. [*Acceso: 11/ 2008*]

39 Cita de Cfr. Zoellick, R., 2002: 12, en Eduardo Gitli y Greivin Hernández (2002) ***La existencia de la Curva de Kuznets Ambiental (CKA) y su impacto sobre las negociaciones internacionales***. Serie Doc. de Trabajo 009-2002, CINPE (Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible), Costa Rica, 30 p.

40 Chavarro Andrés, Quintero Juan, Op. Cit. 5-7.

disfrutan un paisaje de montaña o de industrias de servicio vendiendo en una determinada comunidad. Este tipo de matrices confrontan un listado horizontal de actividades de un proyecto con un listado vertical de parámetros ambientales. Las posibles relaciones de causa y efecto entre las actividades y las variables ambientales se las identifica si se coloca dentro de la matriz, una marca en la casilla de intersección correspondiente[41].

El primer intento para evaluar las implicaciones ambientales asociadas a la ejecución de grandes proyectos de infraestructura lo realizó Luna Leopold en 1971. Él estructuró una matriz, conocida como "Matriz de Leopold", donde todas las posibles acciones de un proyecto se las evalúa, en términos cuantitativos, por sus potenciales efectos ambientales. Es un método cualitativo de identificación y valoración preliminar que permite analizar las relaciones entre una acción y sus efectos sobre el ambiente. La matriz se la diseñó para evaluar impactos asociados a casi cualquier proyecto de construcción. Su utilidad principal es servir como lista de chequeo que incorpora información cualitativa sobre relaciones causa y efecto, así como también para la presentación ordenada de los resultados de la evaluación[42].

Para elaborar la "Matriz de Leopold", se cuenta con un cuadro de doble entrada, cuyas columnas encabezan la amplia relación de factores ambientales y sus filas están ocupadas por otra relación de acciones que causan el impacto; las listas de factores y acciones tienen carácter de listas de chequeo entre las cuales seleccionan los relevantes para cada caso[43].

Las filas son los factores ambientales a ser afectados, mientras que las columnas son las acciones del proyecto que afectan a dichos factores. Estas acciones tienen una valoración que va de 1 a 10, donde 10 es la alteración máxima provocada en el factor ambiental y 1 la alteración mínima. Además, se debe observar el impacto ambiental de la acción y si es benéfica (+) o detrimente (-). Y, por último, se analiza la importancia de cada factor ambiental, que igualmente se valoran entre 1 y 10[44]

Por último, se tienen dos filas y dos columnas de celdas con los valores totales; en la primera celda de cómputo se suma los índices (-) del producto

41 Sbarato Rubén Darío; Sbarato, Viviana María y Ortega, José Emilio. ***Planificación y Gestión de los estudios de impacto ambiental***, Centro de Investigación y Formación en Salud Ambiental – Escuela de Salud Pública, Argentina, pp. 4.

42 Ibid, p. 7.

43 Ibid, p. 7.

44 Ibid, p. 8.

de la magnitud e importancia; en la segunda se suman los índices (+) del producto de la magnitud e importancia. Los resultados indican las actividades más perjudiciales o beneficiosas para el ambiente y las variables ambientales más afectadas, tanto positiva como negativamente[45].

Relación del modelo de integración con el comercio internacional - Economía del transporte

Dos son las corrientes teóricas que ayudan a interpretar los ajustes espaciales y productivos que se producirían con la integración comercial. De un lado, están las corrientes que, ignoran la geografía, se fundamentan en la ortodoxia neoclásica en desarrollo; de otro, las que hacen parte de un conjunto diverso y heterogéneo de enfoques o una gama variada de escuelas, cuyo elemento común, además de cuestionar los resultados de la ortodoxia, permite el abordaje del problema con una óptica espacial o de territorio. Esta corriente sería constitutiva de una nueva rama de la disciplina económica, denominada "economía de los territorios", donde confluyen visones o enfoques neoclásicos no ortodoxos y heterodoxos[46].

El flete internacional tiene impacto sobre el comercio, equivalente a las tarifas arancelarias o el tipo de cambio. Así, una reducción del costo de transporte fomenta exportaciones e importaciones, igual que un aumento del tipo de cambio (moneda nacional/moneda extranjera), hace más competitivas las exportaciones o una reducción del arancel aduanero disminuye el costo de las importaciones. El encarecimiento del transporte de los productos exportables implica una reducción de los ingresos del país exportador o, simplemente, una pérdida de mercado, dada la elasticidad de la demanda y la disponibilidad de sustitutos[47].

Mayores costos de transporte llevan a menores niveles de inversión extranjera, menor tasa de ahorro; menores exportaciones de servicios; menor acceso a tecnología, conocimiento; y, finalmente, a reducción en el empleo. Se estima que una duplicación del costo de transporte implica una reducción de la tasa de crecimiento económico en más de medio punto[48]. En el

45 Ibid, p 10.

46 Lotero, Jorge. ***Ajustes productivos y espaciales de la industria colombiana en el marco de la apertura comercial: una aproximación desde la geografía económica***. En: www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0120-25962005000100005&lng=es&nrm=iso. [Acceso: 24/06/ 2009]

47 N. Limao y A. J. Venables. ***Infrastructure, geographical disadvantage and transport costs***. World Bank Economic Review 15, 2001, pp. 15-17.

48 S. Radelet y J. Sachs. ***Shipping costs, manufactured exports, and economic growth***. Harvard, 1998.

Ahora, el costo del transporte es el precio de un servicio, el cual se determina por su demanda y oferta. En los análisis sobre el impacto del costo del transporte en el comercio, siempre se incluye el costo como variable exógena; es decir, se estima una causalidad en una sola dirección–del transporte sobre el comercio. Sin embargo, un mayor volumen de comercio reduce los costos unitarios de transporte y permite mayor diferenciación entre servicios en cuanto a velocidad, frecuencia, fiabilidad y seguridad[49].

Los países comercian entre sí en función de la estructura de su producción, ingreso, pertenencia a bloques económicos y distancia entre ellos. Se supone una estrecha relación entre la distancia y el costo del transporte, por lo cual países más cercanos comercian más entre ellos que con países más alejados. La cercanía geográfica permite tener modos de transporte alternativos al marítimo y aéreo, por lo cual aumenta la competencia y disminuyen los precios de los servicios. En otras palabras, menor distancia implica menores costos y más comercio; y esto implica economías de escala, lo cual conlleva a que los costos de transporte se reduzcan aún más[50].

En el nuevo modelo de integración, los incentivos del intercambio entre socios de un bloque económico recaen en forma creciente sobre la "protección natural" que ofrece el menor costo de transporte en la región en relación al del comercio con el resto del mundo (esto podría llamarse el "arancel implícito" que ofrece la diferencia de costos de transporte). En otras palabras, la "*raison d'etre*" del bloque económico estará dada menos por la protección que le proporcione el arancel externo común y más por el apoyo sistémico a la producción y al comercio que puedan ofrecer sistemas de servicios de transporte y de comunicaciones intrarregionales eficientes. En la medida que la región liberalice su comercio exterior, la premisa más válida será que "el costo del transporte determina el tamaño del mercado"[51].

Argumento de la investigación

En la actualidad se da más importancia a un desarrollo diferente, en donde el ambiente es una parte fundamental del proceso económico e impone res-

49 Ibid, pp. 10-12.

50 David Hummels. ***Toward a geography of trade costs***. University of Chicago. 1999, pp. 22-24.

51 Ibn, Gabriel. ***Situación de la problemática de la integración en el campo del transporte casos América del Sur***. En: www.oas.org/dsd/publications/Unit/oea33s/ch25.htm#TopOfPage. [Acceso: 24/06/ 2009]

tricciones a la actividad económica al no ser fuente inagotable de recursos. El stock de capital comprende los capitales reproducible, natural, humano y social, cuando se los considera sustituibles entre sí.

Por lo anterior, el estudio de la economía ambiental es indispensable para evaluar los efectos económicos y la situación actual a nivel ambiental del caso del proyecto IIRSA: eje bioceánico multimodal Pacífico–Atlántico, Ecuador-Brasil, Manta–Manaos–Belem, en Ecuador.

Para Ecuador, el proyecto abre campos a las relaciones comerciales con el resto de países sudamericanos, asiáticos y europeos, e impulsa la economía a través del comercio exterior. Por otro lado, se involucra también al ambiente con parques nacionales y reservas ecológicas que se encuentran en el área por donde pasa el proyecto IIRSA y cuya construcción les afecta negativamente.

Lo importante del análisis de la economía ambiental es que aborda problemas de gestión de la naturaleza, como las externalidades con herramientas que permiten razonar en términos de precios, costos y beneficios reales. En base a este análisis se puede conocer cómo y por qué las acciones de las personas recaen sobre el ambiente y cómo se puede actuar para que las consecuencias sean las menores posibles; es decir, permite armonizar la economía con el normal funcionamiento del ecosistema.

En este sentido, la economía ambiental es la línea de pensamiento que guía el desarrollo sustentable de los proyectos de infraestructura; se basa en la relación del ambiente con la actividad económica, el capital natural y la evaluación del impacto ambiental. Esto, a su vez, permite encontrar el beneficio social.

CAPÍTULO III

Ecuador en la IIRSA y el proyecto: eje bioceánico multimodal Pacífico–Atlántico, Ecuador–Brasil, Manta–Manaos–Belem

Iniciativa para la integración de la infraestructura regional sudamericana (IIRSA)

La IIRSA se presenta como una iniciativa multinacional, multisectorial y multidisciplinaria que contempla mecanismos de coordinación entre los gobiernos, las instituciones financieras multilaterales y el sector privado. El principal objetivo radica en la integración física de los países sudamericanos, considerando su importancia en términos de competitividad y sostenibilidad. No solo se trata de mejorar la infraestructura en sí (vial, portuaria, aeroportuaria, fluvial), sino de concebir un proceso logístico integral que incluya la ruptura de las barreras aduaneras, las telecomunicaciones, los mercados de servicios de logística (fletes, seguros, almacenamiento y procesamiento de permisos) y el desarrollo sostenible local.

Los esfuerzos de integración en América del Sur, desde la década de los sesenta, han consistido en distintas iniciativas binacionales y multinacionales, acuerdos y tratados para unificar a los países. La diferencia con la propuesta IIRSA radica en que ésta pretende basarse en la instauración de un nuevo regionalismo, óptica desarrollada y promovida por el BID y sustentada en las siguientes características: apertura a los mercados mundiales, promoción de la iniciativa privada y repliegue del Estado de la actividad económica directa hacia su rol en materia de fiscalización, promoción y protección social.

La IIRSA nace en agosto del 2000 en la ciudad de Brasilia durante la reunión de los presidentes de América del Sur (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile,

Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela). Los mandatarios acordaron en esta reunión realizar actividades conjuntas para impulsar el proceso de integración política, social y económica. Esto incluyó un foro de diálogo entre las autoridades responsables de la infraestructura de transporte, energía y telecomunicaciones de los doce países sudamericanos. La iniciativa tiene por objeto promover el desarrollo de la infraestructura bajo una visión regional, procurando la integración física como un paso al desarrollo.

Ejes de integración y desarrollo

Los países han definido diez ejes de integración y desarrollo que articulan el territorio del continente sudamericano. A partir de la caracterización de su realidad económica, social y ambiental actual y de sus potencialidades, se identifican para cada eje los requerimientos de infraestructura física (transporte, energía y telecomunicaciones) para estimular el desarrollo regional y mejorar la calidad de vida de su población.

Dentro de cada eje, hay grupos de proyectos de infraestructura de transporte (carretero, ferroviario o fluvial), de infraestructura energética (redes de interconexión eléctrica, centrales hidroeléctricas, plantas termoeléctricas), redes de integración en telecomunicaciones, puertos, aeropuertos y pasos de frontera. En la imagen 4 se presentan los ejes de integración y desarrollo, así como el área en donde trabaja cada uno.

Cartera de proyectos IIRSA

Los doce gobiernos sudamericanos conformaron una cartera consensuada de 510 proyectos de infraestructura relacionados con los sectores de transporte, energía y comunicaciones, concentrados en 47 grupos, representan una inversión estimada de 74.542,3 millones de dólares a diciembre de 2009. Actualmente 51 proyectos están concluidos; 196 están en ejecución con una inversión estimada de 38 mil millones de dólares; y 103 están en fase de preparación/estudios, con una inversión aproximada de 17 mil millones de dólares.

El 74% de los 510 proyectos de la cartera IIRSA presenta avances significativos. A diciembre de 2009, la inversión movilizada en dichos proyectos asciende a 68.144 millones de dólares. El 10% de los proyectos (6.179 mi-

llones de dólares) ha concluido, el 36% (37.370 millones de dólares) está en fase de ejecución y el 28% restante (24.595 millones de dólares) se encuentra en fase de preparación.

La composición sectorial de la cartera y los montos de inversión asociados por ejes de integración y desarrollo, se presentan en la tabla 5, en donde se observa que el área de transporte concentra el mayor número de proyectos, principalmente en el eje Mercosur–Chile.

Agenda de implementación consensuada 2005-2010

La IIRSA se consolidó como una instancia para que los países de la región construyan una agenda común de acciones y proyectos para la integración física de América del Sur. En esta etapa de la iniciativa se debe atender el desafío de enfatizar la ejecución de proyectos estratégicos de integración identificados bajo una visión regional. Adicionalmente, los gobiernos seleccionaron un conjunto acotado de proyectos de alto impacto, al cual están dando atención especial para su financiamiento y ejecución en el corto plazo[1]. La agenda consensuada está constituida por 31 proyectos con una inversión estimada de 10.376,70 millones de dólares, los cuales se pueden observar en la imagen 5. De estos proyectos, 10 están en preparación, 19 en ejecución y 2 concluidos.

En la tabla 6, se muestran los 31 proyectos con su costo total conforme a cada eje. Se puede apreciar que los 19 proyectos en ejecución corresponden a los ejes Mercosur–Chile e interoceánico central.

[1] El listado de estos proyectos se lo encuentra en www.iirsa.org bajo el título Proyectos de la agenda de implementación consensuada 2005-2010.

Tabla 5
COMPOSICIÓN SECTORIAL DE LA CARTERA DE PROYECTOS*

Eje de Integración de Desarrollo	Transporte				Energía			
	Proyectos		Inversión Estimada		Proyectos		Inversión Estimada	
	No.	%	Millones de US$	%	No.	%	Millones de US$	%
Andino	50	11,2	4.425,7	9,8	13	22,8	2.626,3	9,5
De Capricornio	65	14,6	6.705,4	14,4	4	7	1.340,0	4,8
De la Hidrovía Paraguay - Paraná	80	17,9	2.727,9	5,9	5	8,8	1.239,0	4,4
Del Amazonas	50	11,2	5.214,8	11,3	6	10,5	62,8	0,2
Del Escudo Guayanés	18	4	626,9	1,3	6	10,5	300,0	1,1
Del Sur	24	5,4	2.103,0	4,5	2	3,5	430,0	1,5
Interoceánico Central	50	11,2	4.088,5	8,8	2	3,5	482,8	1,7
Mercosur - Chile	92	20,8	17.949,8	38,8	13	22,8	11.449,1	40,6
Perú - Brasil - Bolivia	17	3,8	2.487,6	5,4	6	10,5	10.480,0	36,8
TOTAL	444	100	46.287,6	100	57	100	28.230,0	100

Eje de Integración de Desarrollo	Conexiones				Total			
	Proyectos		Inversión Estimada		Proyectos		Inversión Estimada	
	No.	%	Millones de US$	%	No.	%	Millones de US$	%
Andino	2	22,2	0,1	0,7	65	12,7	7.050,1	9,5
De Capricornio	0	0	0,0	0,0	69	13,5	7.945,4	10,6
De la Hidrovía Paraguay - Paraná	3	33,3	7,0	47,5	88	17,3	3.973,8	5,3
Del Amazonas	1	11,1	3,1	21,2	57	11,1	5.280,8	7,1
Del Escudo Guayanés	1	11,1	0,0	0,0	25	4,9	926,9	1,2
Del Sur	0	0	0,0	0,0	26	5,1	2.533,0	3,4
Interoceánico Central	2	22,2	4,5	30,8	54	10,5	4.575,7	6,1
Mercosur - Chile	0	0	0,0	0,0	105	20,5	29.399,0	39,5
Perú - Brasil - Bolivia	0	0	0,0	0,0	23	4,5	12.887,6	17,3
TOTAL	9	100	14,7	100	510	100	74.542,3	100

* El total de proyectos en número e inversión (columnas transporte y total) no se corresponde con la suma de los totales por eje debido a la existencia de dos proyectos rotulo): Paso de Frontera Picos Negros perteneciente a los Ejes de Capricornio y Mercosur - Chile); y Construcción Ferrovía Cascavel-Foz de Iguazú y Cascavel -Guaira-Maraca perteneciente a los Ejes de Capricornio y de la Hidrovía Paraguay-Paraná.

Fuente: Proyectos-IIRSA
Elaboración: Irene Portalanza

Tabla 6
PROYECTOS EN EJECUCIÓN DE LA AIC

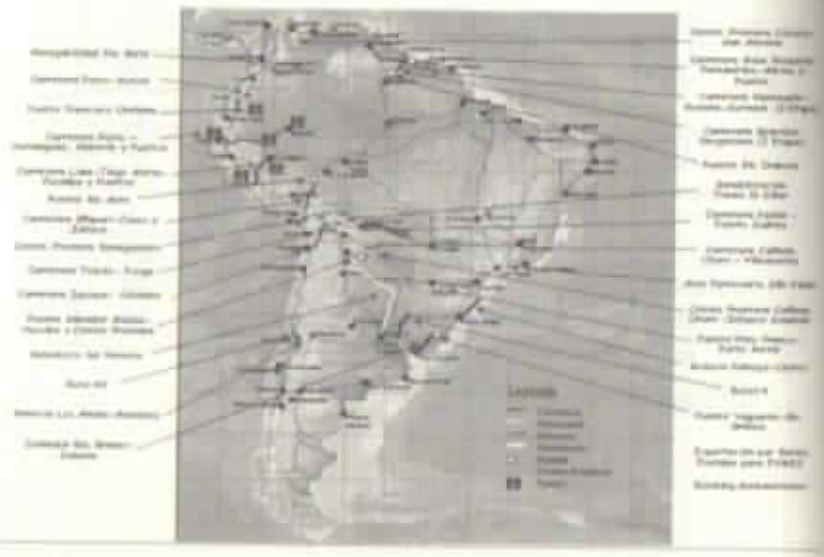
Eje	No. de Proyectos	Costo Total (millones de US$)	Proyectos en Ejecución	
			No.	Costo (millones de US$)
MERCOSUR-Chile	7	6.331,50	6	3.296,50
Capricornio	2	70	0	0
Interoceánico Central	7	1.143,70	5	742
Andino	3	117,5	2	115,5
Amazonas	4	1527	3	1212,8
Perú-Brasil-Bolivia	2	1.065,00	1	1.053,00
Escudo Guayanés	4	119,1	1	3,3
Todos	2	2,9	2	2,9
Total	**31**	**10.376,70**	**19**	**6.426,00**

Fuente: Proyectos – Agenda de Implementación Consensuada - IIRSA
Elaboración: Irene Portalanza

Imagen 4
EJES DE INTEGRACIÓN Y DESARROLLO

Fuente: Áreas de Acción - IIRSA
Elaboración: IIRSA <www.iirsa.org>

imagen 5
MAPA AGENDA DE IMPLEMENTACIÓN CONSENSUADA 2005 -2010



Fuente: Proyectos – Agenda de Implementación Consensuada - IIRSA
Elaboración: IIRSA <www.iirsa.org>

Participación de la IIRSA en Ecuador

Se proyectaba en el 2000 la implementación de 61 proyectos IIRSA en el Ecuador, los cuales incluían una serie de proyectos transfronterizos. Actualmente se han terminado 40 proyectos[53]. Se estima que estos proyectos requieren una inversión de 7.000 millones de dólares. Casi todos se encuentran en 2 ejes de integración: Amazonas y Andino, fundamentalmente en el eje Amazónico. Gran parte de los proyectos corresponden a los sectores de transporte, cruces fronterizos y energía hidroeléctrica.

El apoyo del gobierno ecuatoriano a la IIRSA se refleja en la cantidad de proyectos (relativo al tamaño del país) incluidos en la iniciativa de infraestructura nacional. Muchos de los proyectos problemáticos se concentran en el grupo "acceso de vías fluviales Morona-Marañón-Amazona", correspon-

53 El cuadro de estos proyectos se encuentra en www.iirsa.org bajo el título Proyectos IIRSA por país: Ecuador.

de al grupo 6 del eje amazónico. Este grupo incluye 11 proyectos hidroeléctricos y 3 carreteras que conectarían lugares remotos del interior del país como el puerto de Morona (en proceso de construcción) que se conectará con el de Guayaquil, en la costa pacífica.

En el país es el Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOP) el representante oficial ante el CDE de la IIRSA. Para articular la iniciativa, cada país cuenta con un Coordinador Nacional IIRSA. En Ecuador, en este pedido la coordinación la realiza el Director de la DIPLASEDE. Actualmente Ecuador forma parte del eje multimodal Amazonas y del eje Andino.

Eje multimodal Amazonas

El objetivo principal del eje Amazonas es unir a los océanos Pacífico y Atlántico a través de los ríos Huallaga, Marañón, Ucayali y Amazonas (Perú), Napo (Ecuador), Putumayo (Colombia) y Amazonas (Brasil); Se convierte así en una vía comercial alternativa al canal de Panamá y en una nueva ruta comercial entre Asia y Brasil. Las obras previstas se relacionan con el desarrollo y modernización de la infraestructura de puertos marítimos, fluviales y la construcción de carreteras de primer orden, así como de aeropuertos.

Ecuador ofrece cuatro corredores multimodales que integrarán los puertos marítimos ecuatorianos con las cuencas amazónica y atlántica, tres de los cuales son parte de la red vial definida en el plan binacional de desarrollo de la región fronteriza Ecuador–Perú. En las diferentes alternativas de esta unión bioceánica de más de 6 mil kilómetros de vías navegables constan los ríos Huallaga, Marañón y Amazonas en Perú; Putumayo en Colombia; Napo y Morona en Ecuador; Ica, Solimões y Amazonas en Brasil,. Constan también los puertos fluviales de El Carmen, en la frontera Ecuador–Colombia; Gueppi, en Colombia; Sarameriza y Yurimaguas, en Perú. Estas terminales de trasbordo se interconectarían a los puertos del Pacífico por un sistema de vías terrestres.

El eje amazónico contenía 54 proyectos IIRSA, divididos en 7 grupos, los cuales constan en la imagen 6. En la actualidad, este eje cuenta con 60 proyectos[54], la mayoría organizados alrededor de vertientes de los afluentes

54 El detalle de estos proyectos se lo encuentra en www.iirsa.org bajo el título Proyectos del eje Amazonas.

del río Amazonas. Se caracterizan por la gran cantidad de transporte fluvial, construcción de puertos y proyectos hidroeléctricos.

En la reunión de GTE del eje multimodal Amazonas, realizada en Quito, se establecieron los diferentes grupos de proyectos para este eje, determinándose un total de 6, aunque en la actualidad son 7 grupos. Ecuador tiene relación exclusiva con 4 de estos grupos, los cuales se analizan a continuación:

Grupo 1: Acceso a la hidrovía del Putumayo

La función estratégica del grupo 1 es mejorar la logística de integración nacional entre áreas productivas del sur de Colombia: Nariño, Putumayo y Amazonas, con poblaciones del norte de Ecuador, en especial Sucumbíos, y llegar a potenciar la interconexión del interior del continente con la cuenca del Pacífico.

El proyecto ancla de este grupo es el proyecto colombiano de la variante de la carretera Pasto–Mocoa, mientras que el primer proyecto ecuatoriano es la construcción del puerto San Lorenzo, por un monto de 6 millones de dólares[55].

Dentro de la red vial, es necesario la ejecución de dos tramos: Julio Andrade–La Bonita, de 96,3 km de longitud y un costo estimado de 34 millones de dólares; y Nueva Loja–Palma Roja, de 77,81 km y un costo aproximado de 20 millones de dólares.

El último proyecto ecuatoriano en este grupo es el desarrollo del puerto fluvial El Carmen de Putumayo, con un presupuesto estimado de 3 millones de dólares (tabla 7).

Las áreas de influencia para este grupo en el Ecuador son las ciudades de Lago Agrio y El Carmen (tabla 8).

Grupo 2: Acceso a la hidrovía del Napo

La función estratégica del grupo 2 es fortalecer la integración nacional ecuatoriana de carácter amazónico de las provincias de Napo y Orellana con la

55 El detalle de los proyectos de este grupo, con su respectiva ubicación, se puede consultar www.iirsa.org en la sección Áreas de acción.

sierra y la costa consolidando la oportunidad de una vía fluvial de integración amazónica internacional hacia Manaos y así potenciar la interconexión del interior del continente con la cuenca del Pacífico.

Tabla 7
INVERSIÓN TOTAL GRUPO 1

Grupo 1 - Acceso a Hidrovía del Putumayo	Inversión (Millones USD)
Carretera Pasto - Mocoa, variantes de pavimentación	71,2
Adecuación del puerto de Tumaco	5
Vía perimetral de Tuquerres	3
Adecuación del Puerto de Puerto Asís	3
PCH Leticia e interconexión con Tabatinga	5
Adecuación Puerto de San Lorenzo	6
San Lorenzo - El Carmen: rehabilitación y pavimentación	8
Adecuación Puerto El Carmen	3
TOTAL GRUPO 1	**104,2**

Fuente: Planificación Territorial Indicativa: Cartera de Proyectos IIRSA 2009 - IIRSA
Elaboración: Irene Pontaleza

Tabla 8
ÁREA DE INFLUENCIA GRUPO 1

País	Estados, Provincias, Departamentos	Ciudades	Población
Colombia	Nariño	Pasto, Tumaco	1.747.711
Colombia	Putumayo	Mocoa, Puerto Asís, Leguízamo	369.357
Colombia	Amazonas	Leticia, El Encanto, Puerto Arica	78.403
Ecuador	Sucumbíos	Lago Agrio, El Carmen	128.995
total			2.324.466

Fuente: IIRSA EN ECUADOR - Gonzalo Vanillas C. BICECA – ECOLEX
Elaboración: Irene Pontaleza

El grupo 2 se denomina "acceso a la hidrovía del río Napo". Consiste en mejorar la red vial ecuatoriana desde los principales puertos marítimos de la costa del Pacífico, es decir, los puertos de Esmeraldas (provincia de Esmeraldas) y Manta (provincia de Manabí) hasta la ciudad de Francisco de Orellana, más conocida como Coca (provincia de Orellana), donde se prevé

la construcción de un puerto fluvial de transferencia para ingresar al río Napo y a través de éste al río Amazonas[56].

En virtud de las condiciones actuales, la hidrovía del Napo tiene altas probabilidades de desarrollo. Se ha detectado como proyecto ancla, la construcción del nuevo puerto fluvial en Francisco de Orellana. DIGEIM, CETT y CORPEI determinaron como presupuesto referencial de este proyecto el monto de 20 millones de dólares. Según las últimas estimaciones, este presupuesto puede tener una desviación de hasta un 100%, que debe evaluarse bajo pre factibilidad del proyecto.

Uno de los proyectos de mejoramiento de infraestructura de este grupo es la ampliación del puerto de Esmeraldas, con una inversión de 23 millones de dólares, puerto que en la actualidad está concesionado.

Se proyecta ampliar el puerto de Manta para permitir que atraquen barcos de quinta generación. Para su ampliación total, se estimó la inversión en 132 millones de dólares. Si se da la ampliación, Manta se convertiría en el principal puerto de transferencia de carga en el Pacífico de América del Sur. En el primer seminario de cofinanciamiento CAF–BNDES (Río de Janeiro, agosto 2003), el BNDES se comprometió a financiar las fases 1 y 2 del proyecto.

El grupo 2 incluye también la construcción de dos aeropuertos internacionales de transferencia de carga: el aeropuerto de carga Tena (provincia de Napo) con una inversión de 54 millones de dólares y el aeropuerto de Nuevo Rocafuerte (provincia de Orellana) con una inversión de 40 millones de dólares. Adicionalmente, Se prevé la construcción de un CEBAF de tipo fluvial en la frontera Ecuador–Perú, a un costo aproximado de un millón de dólares. Este proyecto constituye una experiencia piloto para los corredores multimodales de IIRSA.

En resumen, se puede destacar que los proyectos aprobados para el Ecuador generan una inversión total de 270 millones de dólares, detalle que se encuentra en la tabla 9.

56 El detalle de los proyectos de este grupo, con su respectiva ubicación, se puede consultar www.iirsa.org en la sección Áreas de acción.

Tabla 9
INVERSIÓN TOTAL GRUPO 2

Grupo 2 - Acceso a Hidrovía del Napo	Inversión (Millones USD)
Puerto Francisco Orellana	20
Puerto Esmeraldas	23
Puerto Manta	132
Aeropuerto de Carga Nuevo Rocafuerte	40
Aeropuerto de Carga El Tena	54
CEBAF Nuevo Rocafuerte / Cabo Pantoja	1
TOTAL GRUPO 2	**270**

Fuente: Planificación Territorial Indicativa: Cartera de Proyectos IIRSA 2009 - IIRSA
Elaboración: Irene Portalanza

Las áreas de influencia para este grupo en el Ecuador son las ciudades de: San Lorenzo, Esmeraldas, Manta, Tena, Portoviejo, Latacunga, Santo Domingo, Quito, Francisco de Orellana y Nuevo Rocafuerte (tabla 10).

Tabla 10
ÁREA DE INFLUENCIA GRUPO 2

País	Estados, Provincias, Departamentos	Ciudades	Población
Ecuador	Esmeraldas	San lorenzo, Esmeraldas	386.223
Ecuador	Manabí	Portoviejo, Manta	1.186.025
Ecuador	Cotopaxi	Latacunga	349.540
Ecuador	Pichincha	Santo Domingo, Quito	2.388.817
Ecuador	Napo	Tena	79.139
Ecuador	orellana	Francisco Orellana, Nuevo Rocafuerte	86.483
Total			**4.475.227**

Fuente: IIRSA EN ECUADOR - Gonzalo Varillas C. BICECA – ECOLEX
Elaboración: Irene Portalanza

Grupo 6: Red de hidrovías amazónicas

El eje multimodal Amazonas tiene como factor crítico de éxito el adecuado estudio, manejo y utilización de las hidrovías que conforman al sistema fluvial Amazonas. Su función estratégica es mejorar las condiciones de navegabilidad de los ríos de la cuenca amazónica para facilitar el enlace

bioceánico y promover el desarrollo sostenible de la industria, el comercio y el turismo de la Amazonia[57].

El Ecuador tiene tres proyectos hidroviarios: i) estudio de navegabilidad y transporte del río Napo, por un monto de 2,5 millones de dólares, ii) estudio de transporte y navegabilidad del río Morona, por 2 millones de dólares, y iii) estudios de navegabilidad del río Putumayo, por 15 millones de dólares (tabla 11).

Tabla 11
INVERSIÓN TOTAL GRUPO 6

Grupo 6 - Red de Hidrovías Amazónicas	Inversión (Millones USD)
Navegación del Solimões - Amazonas	50
Navegación del Putumayo	15
Navegación del Napo	2,5
Navegación del Iça	6
Navegación del Marañón	26,7
Navegación del Huallaga	8
Navegación del Morona	2
Navegación del Ucayali	20
Puerto y Centro Logístico Iquitos	10
CEBAF Binial sobre el Río Morona, en Remolinos (Ecuador) y Vargas Guerra (Perú)	3
TOTAL GRUPO 6	**143,2**

Fuente: Planificación Territorial Indicativa: Cartera de Proyectos IIRSA 2009 - IIRSA
Elaboración: Irene Portalanza

Una vez ejecutados los estudios, particularmente del río Napo, se podrán evaluar las obras necesarias a ejecutar en estos ríos, de modo que se garantice el transporte de barcazas de 500 Tm de carga los 365 días del año. Estimaciones de INOCAR y CETIF, consideradas no oficiales, indican que con un costo de aproximado de 1 millón de dólares anuales, es posible el mantenimiento del cauce del río Napo.

Las áreas de influencia para este grupo en el Ecuador son las ciudades de Lago Agrio, Tena, Macas, El Carmen, Francisco de Orellana, Nuevo Rocafuerte y Puerto Morona (tabla 12).

57 El detalle de los proyectos de este grupo, con su respectiva ubicación, se puede consultar www.iirsa.org en la sección Áreas de acción.

Tabla 12
ÁREA DE INFLUENCIA GRUPO 6

País	Estados, Provincias, Departamentos	Ciudades	Población
[illegible]	Putumayo	Mocoa, Puerto Asís, Leguízamo	368.397
[illegible]	Amazonas	Leticia, El Encanto, Puerto Arica	78.403
[illegible]	Sucumbíos	Lago Agrio, El Carmen	128.995
[illegible]	Napo	Tena	79.139
[illegible]	Orellana	Francisco Orellana, Nuevo Rocafuerte	86.463
[illegible]	Morona - Santiago	Macas, Puerto Morona	142.200
[illegible]	Loreto	Nauta, Iquitos	726.736
[illegible]	Ucayali	Pucallpa	400.693
[illegible]	Amazonas	El Reposo, Sarameriza	139.683
[illegible]	Amazonas	Alto Solimões, Coari, Manaus, Parintins, Itacoatiara	2.813.085
[illegible]	Pará	Santarém, Itaituba, Óbidos, Belém	6.189.550
[illegible]	Amapá	Macapá	475.843
[illegible]			**11.682.189**

Fuente: IIRSA EN ECUADOR - Gonzalo Vanlles C. BIOECA – ECOLEX
Elaboración: Irene Portalanza

Grupo 7: Acceso a la hidrovía Morona-Marañón-Amazonas

En la reunión de trabajo del GTE ejes Andino, multimodal del Amazonas, Perú-Brasil-Bolivia y Venezuela–Brasil-Guyana–Surinam, realizada en Quito entre el 15 y el 17 de octubre de 2003, Ecuador propuso que en el eje multimodal del Amazonas se contemple el corredor de la hidrovía del Morona, cuyo tramo se inicia en el puerto de Guayaquil y en el de puerto Bolívar hasta el puerto Morona, en el río Morona, para continuar hasta la desembocadura en el río Marañón y su recorrido hacia el Amazonas.

En la sexta reunión del CDE, realizada en Lima en noviembre de 2004, las delegaciones recibieron con beneplácito el hecho que los gobiernos de Ecuador y Perú acordaran que los proyectos de la hidrovía Morona–Marañón–Amazonas los presente el gobierno de Ecuador en una reunión del GTE–eje del Amazonas, exclusivamente, y formen parte de la cartera de proyectos IIRSA del nuevo grupo 7 del eje del Amazonas[58].

El 7 y 8 de abril de 2005, en Brasilia se realizó la reunión del GTE-eje del Amazonas y se crea el Grupo 7 a efectos de que pase a ser parte de la car-

58 El detalle de los proyectos de este grupo, con su respectiva ubicación, se puede consultar www.iirsa.org en la sección Áreas de acción.

tera de proyectos IIRSA. La función estratégica de este eje es mejorar la logística de integración nacional entre las provincias de Guayas, Cañar, Azuay y Morona Santiago, así como El Oro, Loja, Zamora y Morona Santiago, y consolidar la oportunidad de integración internacional de la mitad sur del Ecuador y el noreste de Perú con el estado del Amazonas (Brasil) a través de una vía fluvial hacia Manaos.

Dentro de este grupo, los proyectos de Ecuador son: el puerto de transferencia de carga Morona, por 51 millones de dólares, el aeropuerto de Morona, por 40,5 millones de dólares; y la hidroeléctrica Morona, por 2 millones de dólares (tabla 13).

Tabla 13
INVERSIÓN TOTAL GRUPO 7

Grupo 7 - Acceso a Hidrovía del Morona - Marañón - Amazonas	Inversión (Millones USD)
Puerto de Transferencia de Carga "Morona"	51
Mantenimiento de la vía Guayaquil - El Triunfo - La Troncal - Zhud - El Tambo - Cañar - Azogues - Paute - Amaluza - Méndez y mejoramiento - ampliación del tramo Méndez - Puerto Morona	142,4
Mantenimiento de la vía Puerto Bolívar - Sta. Rosa - Balsas - Chaguarpamba - Loja - Zamora - Yantzaza - El Pangui - Gualaquiza - Gral. Leonidas Plaza - Méndez	87
Mantenimiento de la vía Pto. Bolívar - Pasaje - Sta. Isabel - Girón - Cuenca - Paute - Amaluza - Méndez - Pto. Morona	38,8
Construcción Ferrovía Pto. De Guayaquil - Pto. Bolívar - Cuenca - Méndez - Pto. Morona	806,6
Aeropuerto de turismo y transferencia carga internacional Morona	40,5
Proyecto Hidroeléctrico San Miguel (704 MW)	613
Proyecto Hidroeléctrico San Antonio (714 MW)	778
Proyecto Hidroeléctrico Naiza (988 MW)	785
Extensión de la red eléctrica de 22 kV desde Proyecto Hidroeléctrico Santiago (400 kw)	0,3
Proyecto Hidroeléctrico Sopladora (312 MW)	316
Proyecto Hidroeléctrico Gualaquiza (800 MW)	882
Proyecto Hidroeléctrico conjunto "Eje del Morona, Marcabelí y La Unión" (232 MW)	247,8
Proyecto Hidroeléctrico Cardenillo (327 MW)	388
Proyecto Hidroeléctrico Morona (1 MW)	3
Proyecto Hidroeléctrico Sucúa (34,3 MW)	52,8
Proyecto Hidroeléctrico Negro (81,1 MW)	187
Proyecto Hidroeléctrico Cuyes (47,2 MW)	58,7
Programa de Acceso a telefonía e internet para todos en la República del Ecuador	77,5
TOTAL GRUPO 7	**5512,1**

Fuente: Planificación Territorial Indicativa: Cartera de Proyectos IIRSA 2009 - IIRSA
Elaboración: Irene Portalanza

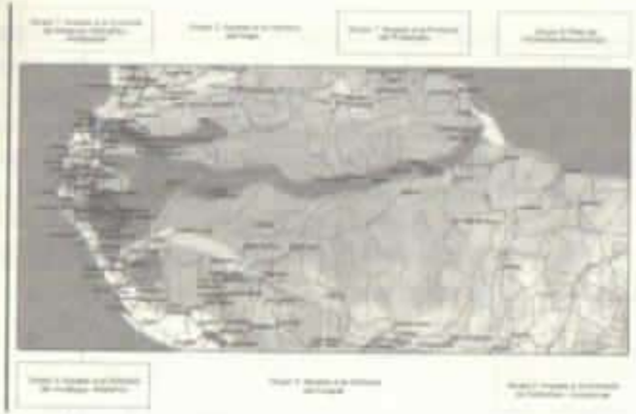
Las áreas de influencia para este grupo en Ecuador son las ciudades de: Guayaquil, Cuenca, Loja, Zamora, Milagro, Azogues, La Troncal, Machala, Puerto Bolívar, Macas, Méndez y puerto Morona (tabla 14).

Tabla 14
ÁREA DE INFLUENCIA GRUPO 7

País	Estados, Provincias, Departamentos	Ciudades	Población
Ecuador	Guayas	Guayaquil, Milagro	3.558.100
Ecuador	Cañar	Azogues, La Troncal	238.000
Ecuador	Azuay	Cuenca	670.700
Ecuador	El Oro	Machala, Puerto Bolívar	583.000
Ecuador	Loja	Loja	474.600
Ecuador	Zamora	Zamora	103.600
Ecuador	Morona - Santiago	Macas, Méndez, Puerto Morona	145.300
Total			**5.773.100**

Fuente: IIRSA EN ECUADOR - Gonzalo Varillas C. BICECA - ECOLEX
Elaboración: Irene Portalanza

Imagen 6
EJE DEL AMAZONAS - GRUPOS DE PROYECTOS



Fuente: Áreas de Acción - IIRSA
Elaboración: IIRSA <www.iirsa.org>

Imagen 7
EJE ANDINO - GRUPOS DE PROYECTOS

Fuente: Áreas de Acción - IIRSA
Elaboración: IIRSA <www.iirsa.org>

Eje andino

Este eje articula los principales aeropuertos internacionales y los puertos marítimos de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Atraviesa los principales centros urbanos del área y se establece en territorios con significativa dotación de infraestructura. Su desarrollo enfrenta importantes obstáculos geográficos: cordillera de los Andes, ríos caudalosos y divagantes, extensas zonas despobladas y selváticas, fuerte vulnerabilidad sísmica y meteorológica. En contraste, cuenta con muchos recursos naturales (agua, hidrocarburos, minerales, pesqueros, biodiversidad) y amplia variedad de pisos ecológicos.

El eje andino, en un inicio contenía 74 proyectos IIRSA con un costo total estimado de 5.000 millones de dólares, dirigidos a cambios en el área de transporte terrestre, aéreo y servicios de facilitación de cruces fronterizos. Los 10 grupos de proyectos (ver imagen 7), así como otros 2 grupos que abarcan la totalidad del eje, incluyen los sectores de energía y comunicaciones. En la actualidad el grupo tiene 90 proyectos[59].

59 El detalle de estos proyectos se lo encuentra en www.iirsa.org bajo el título Proyectos IIRSA.

El eje andino se lo definió a través de la delimitación de un área de influencia que contiene la vinculación de los principales nodos de articulación de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Esta área es relativamente estática, ya que está vinculada también a la ubicación física de los proyectos que se incorporan a los distintos grupos en que se ha dividido el eje. El área incorpora dos grandes corredores viales norte-sur que vinculan las principales ciudades de los países que la conforman (tabla 15).

Tabla 15
ÁREA DE INFLUENCIA EJE ANDINO

Países	Superficie km2	Principales ciudades	Población Hab. 2008
ECUADOR	256.370		13.805.048
Región Sierra (3)	363.192	Quito, Ambato	6.202.753
Región Litoral o Costa (4)	449.111	Guayaquil	5.478.806
Región Oriental (5)	115.741	Loja, Zamora	679.498
Área de influencia	**228.044**		**12.361.057**

(3) Incluye Azuay, Bolívar, Cañar, Carchi, Cotopaxi, Chimborazo, Imbabura, Loja, Tungurahua y Pichincha. (4) Incluye Esmeraldas, El Oro, Guayas y Los Ríos. (5) Incluye Morona Santiago, Napo, Orellana, Pastaza, Sucumbíos y Zamora Chinchipe.

Fuente: IIRSA EN ECUADOR - Gonzalo Vanillas C. BICECA – ECOLEX
Elaboración: Irene Portalanza

Con el objetivo de unir a la Comunidad Andina mediante una red multimodal de gran envergadura, se plantearon 10 grupos de proyectos, pero el Ecuador tiene relación exclusivamente con 6 de éstos.

Grupo 2: Conexión Venezuela (Caracas) – Colombia (Bogotá) - Ecuador (Quito)

Esta conexión de carácter terrestre tiene como objetivo optimizar la ruta actual Caracas–Quito, eliminando los cuellos de botella existentes y los sitios con paso dificultoso. De esta manera, los proyectos ancla son los pasos de frontera, donde se piensa implementar los CEBAF[60].

Dentro del grupo 2, el Ecuador ha presentado el proyecto CEBAF Rumichaca–Tulcán, considerado dentro del proyecto ancla denominado "imple-

60 El detalle de los proyectos de este grupo, con su respectiva ubicación, se puede consultar www.iirsa.org en la sección Áreas de acción.

mentación de los pasos de frontera (Cúcuta-San Antonio-Tulcán)", con una inversión estimada de 0.2 millones de dólares (tabla 16).

Tabla 16
INVERSIÓN TOTAL GRUPO 2

Grupo 2 - Conexión Venezuela (Caracas) – Colombia (Bogotá) - Ecuador (Quito)	Inversión Estimada (millones US$)
Implementación del CEBAF en el Paso de Frontera Tulcán - Ipiales (Rumichaca)	0,2
Conexión Cúcuta - Maracaibo	20
Rehabilitación de la vía Cúcuta - Bucaramanga	192
Corredor periférico de Bogotá	30
Mejoramiento Bogotá - Girardot - Ibagué - Calamarca	681
Rehabilitación Rumichaca - Pasto - Chachagui	174
Implementación del CEBAF en el Paso de Frontera Cúcuta - San Antonio	2
TOTAL GRUPO 2	**1.099,20**

Fuente: Planificación Territorial Indicativa: Cartera de Proyectos IIRSA 2009 - IIRSA
Elaboración: Irene Portalanza

Grupo 5: Conexión Colombia (Puerto Tumaco)-Ecuador (Esmeraldas-Guayaquil)–Perú (Lima)

Este grupo plantea enlazar los puertos marítimos de Tumaco, San Lorenzo, Esmeraldas, Manta, Guayaquil, Machala, mediante la red vial costanera ecuatoriana, peruana y colombiana, impulsando un sistema de cabotaje marítimo andino.

Para articular este eje, el proyecto ancla es el CEBAF de Aguas Verdes–Huaquillas, el mismo que tiene en este momento problemas de financiamiento (comprometido por la Unión Europea)[61].

El Ecuador ha planteado como proyectos estructurantes los siguientes (tabla 17):

- Pavimentación de Mataje a San Lorenzo (20 km), puente sobre el río Mataje, por un costo aproximado de 7 millones de dólares;
- Aeropuerto regional de Santa Rosa, que cuenta con estudios definitivos y un presupuesto de 26.2 millones de dólares;

61 Ibid.

- Rehabilitación del Puerto Inca–Huaquillas, que entraría en proceso de [illegible] y puente internacional en Huaquillas, a un costo estimado de [illegible] millones de dólares.
- [illegible] río Mataje, por un costo estimado de 3 millones de dólares.

Tabla 17
INVERSIÓN TOTAL GRUPO 5

[illegible] Conexión Colombia (Pto. Tumaco) - Ecuador (Esmeraldas - [illegible]) – Perú (Lima)	Inversión Estimada (Millones USD)
[illegible] Huaquillas - Aguas Verdes	5,1
[illegible] Río Mataje	3
[illegible] La Espinita - Río Mataje incluye Puente sobre Río Mataje	25
[illegible] Tramo Borbón - San Lorenzo (Mataje)	7
[illegible] Regional de Integración Fronteriza y Transferencia de Carga [illegible] Santa Rosa	26,2
[illegible] Inca-Huaquillas y Puente Internacional en Huaquillas - Aguas [illegible], paso lateral en Huaquillas	39,6
[illegible] del Sol: Mejoramiento y Rehabilitación Tramo Trujillo - Sullana	350
[illegible] del Sol: Mejoramiento y Rehabilitación Tramo Ancón - Pativilca	73,1
[illegible] del Sol: Mejoramiento y Rehabilitación tramo Sullana - Aguas [illegible] (incluye vía de evitamiento de Tumbes)	83,2
[illegible] del Sol: Mejoramiento y Rehabilitación tramo Pativilca - Trujillo	210
[illegible] de la segunda calzada en el tramo Cerro Azul - Ica	228,8
[illegible] evitamiento de Ica	15
TOTAL GRUPO 5	**1075,8**

Fuente: Planificación Territorial Indicativa: Cartera de Proyectos IIRSA 2009 - IIRSA
Elaboración: Irene Portalanza

Grupo 6: Conexión Colombia–Ecuador II (Bogotá–Mocoa–Tena-Zamora–Palanda–Loja)

La carretera panamericana, desde Bogotá hasta Quito, se desarrolla por un corredor de altura (2.400 msnm promedio), que lo vuelve ineficiente por los altos costos de transporte. Por otro lado, las características físicas de las costas de Colombia y Ecuador impiden el desarrollo de un nuevo corredor de alta velocidad.

En base a lo mencionado, se analiza la posibilidad de ejecutar el corredor de alta velocidad oriental, que conectaría Quito con Bogotá por la amazonia ecuatoriana y colombiana, fortaleciendo las redes viales existentes, y construyendo las obras necesarias para completar los eslabones faltantes[62].

62 Ibid.

Este corredor puede proyectarse hasta la Palanda, en la provincia de Zamora Chinchipe, con lo cual se conectaría con Quito mediante el eje vial 4 del plan binacional Ecuador–Perú. De esta manera se contaría con el corredor de alta velocidad, aprovechando las bondades de la troncal amazónica ecuatoriana.

El Ecuador ha presentado los siguientes proyectos (tabla 18):

- Rehabilitación de la carretera Bella Unión–Plan de Milagro–Gualaquiza de 138 km, con un costo de 23,2 millones de dólares;
- Construcción de la carretera Zamora–Palanda, que cerraría el corredor oriental, con una longitud aproximada de 120 km, y un costo de 145,6 millones de dólares;
- Extraoficialmente la ampliación del aeropuerto de Zamora, para elevarlo a categoría regional, por un costo aproximado de 30 millones de dólares.

Tabla 18
INVERSIÓN TOTAL GRUPO 6

Grupo 6: Conexión Colombia – Ecuador II (Bogotá- Mocoa- Tena- Zamora -Palanda- Loja)	Inversión Estimada (millones US$)
CEBAF San Miguel y sus accesos	2
Mejoramiento y pavimentación del Tramo Mocoa - Santa Ana - San Miguel	104
Mejoramiento y rehabilitación del Tramo Bella Unión - Guaiaquiza	23,2
Construcción Carretera Zamora - Palanda	145,6
Mejoramiento y rehabilitación del Tramo Narupa – Guamaroyacu	23,5
TOTAL GRUPO 6	**298,3**

Fuente: Planificación Territorial Indicativa: Cartera de Proyectos IIRSA 2009 - IIRSA
Elaboración: Irene Portalanza

En este grupo se consideran proyectos ancla el CEBAF San Miguel y los accesos al puente. Este grupo es de importancia estratégica para la región amazónica ecuatoriana, pues se fortalece la red troncal amazónica, por lo es imprescindible contar con una red de primer nivel para articular adecuadamente al corredor de alta velocidad oriental.

Grupo 7: Conexión Perú–Ecuador II (Quito–puente de integración–Tingo María)

Este grupo se estructura con el fin de realzar la relación total que tiene el plan de desarrollo binacional con el desarrollo de IIRSA. En este caso, es la optimización del eje vial N° 4 del plan binacional Ecuador–Perú.

En este grupo es importante destacar que el CEBAF en La Balsa (puente de integración) no tiene un sitio definido; sin embargo, el MTOP ya determinó el sitio por donde pasará la variante para el acceso al puente[63].

El proyecto ancla es la pavimentación del tramo Vilcabamba–puente de integración (La Balsa) en Ecuador, y puente de integración–Jaén en Perú. Para ejecutar el proyecto en territorio ecuatoriano, la rehabilitación corresponde a un tramo de 154.25 km, con un monto aproximado de 38,8 millones de dólares (tabla 19).

Tabla 19
INVERSIÓN TOTAL GRUPO 7

Grupo 7: Conexión Perú – Ecuador II (Quito – Puente de Integración – Tingo María)	Inversión Estimada (Millones USD)
Pavimentación Vilcabamba - Puente de integración - Jaén	38,8
Mejoramiento de la Carretera Tocache - Desvío Tingo María, Ruta Nacional 5N	94
Mejoramiento de la Carretera Juanjui - Tocache, Ruta Nacional 5N	76,3
Mejoramiento de la Carretera Tarapoto - Juanjui, Ruta Nacional 5N	115,5
CEBAF Puente de Integración	2,5
Mejoramiento en Aeropuerto de Tarapoto	6,9
TOTAL GRUPO 7	**334**

Fuente: Planificación Territorial Indicativa: Cartera de Proyectos IIRSA 2009 - IIRSA
Elaboración: Irene Portalanza

Grupo 9: Sistema de integración energética

Este proceso sectorial está encaminado a lograr que Sudamérica armonice sus regulaciones, tal que se puedan dar las interconexiones nacionales que permitan la compra y venta de energía y gas[64].

El caso de la interconexión Colombia–Ecuador es un ejemplo de interconexión energética. Por ello, la IIRSA analiza el modelo, tentativamente se tiene una inversión de 56 millones de dólares (tabla 20).

Por otro lado están el reforzamiento del sistema de la Empresa Eléctrica Regional del Sur S.A. y el estudio hidroenergético integral de la cuenca del río Mayo-Chinchipe.

63 Ibid.
64 Ibid.

Grupo 10: Sistemas de comunicaciones y conectividad

Se ha planteado que para aumentar la infraestructura de telecomunicaciones debe aprovecharse la existente y las nuevas conexiones viales, para este fin, se estima una inversión de 0,1 millones de dólares[65] (tabla 21).

Tabla 20
INVERSIÓN TOTAL GRUPO 9

Grupo 9: Sistemas de Integración Energética	Inversión Estimada (millones US$)
Armonización regulatoria eléctrica, gasífera y petrolera	0
Fortalecimiento de las interconexiones Cuatricentenario - Cuestecitas y el Corozo - San Mateo	126
Proyecto interconexión eléctrica Colombia - Ecuador: Línea 230 KV entre subestaciones Pasto (Colombia) y Quito (Ecuador)	29
Dos microcentrales en Chinchipe y Taguien	5
Microcentral en la provincia de Sucumbíos	0
Extensión del oleoducto nor peruano	800
Proyectos de interconexión gasífera	337
Planta Carboeléctrica de Santo Domingo	425
Proyecto Urbanía Capiro (redes de transmisión y generación)	0
Proyecto interconexión eléctrica Colombia - Venezuela, Puerto Nuevo - Puerto Páez -Puerto Carreño	14
Interconexión eléctrica Ecuador - Perú	76,5
Proyecto interconexión eléctrica Colombia - Ecuador segunda etapa	0
Transmisión eléctrica a Occidente	590
TOTAL GRUPO 9	**2.476,39**

Fuente: Planificación Territorial Indicativa: Cartera de Proyectos IIRSA 2009 - IIRSA
Elaboración: Irene Portalanza

Tabla 21
INVERSIÓN TOTAL GRUPO 10

Grupo 10: Sistemas de Comunicaciones y Conectividad	Inversión Estimada (Millones USD)
Aprovechamiento de la infraestructura existente y de las nuevas conexiones para aumentar la infraestructura de comunicaciones	0,1
Cableado de Fibra Óptica para telecomunicaciones en redes de transmisión	0
TOTAL GRUPO 10	**0,1**

Fuente: Planificación Territorial Indicativa: Cartera de Proyectos IIRSA 2009 - IIRSA
Elaboración: Irene Portalanza

65 Ibid.

Proyectos de Ecuador incluidos en la cartera de proyectos IIRSA

- Construcción del puerto de transferencia de carga.
- Mejoramiento de la vía Guayaquil-El Triunfo-La Troncal–Zhud-El Tambo–Cañar-Azogues–Paute–Amaluza–Méndez.
- Mejoramiento y ampliación del tramo Méndez–Puerto Morona.
- Mejoramiento de la vía Puerto Bolívar–Santa Risa–Balsas–Chaguarpamba–Loja–Zamora–Yantzaza–El Pangui–Gualaquiza–General Leonidas Plaza–Méndez.
- Puerto Bolívar–Pasaje-Santa Isabel-Girón–Cuenca–Paute–Amaluza–Méndez-Puerto Morona.
- Aeropuerto de turismo y transferencia de carga internacional Morona.
- Extensión de la red eléctrica de 22 Kv dws del proyecto hidroeléctrico Santiago (400 KW).
- Proyecto hidroeléctrico Morona (1mW).
- Proyecto Río.
- Proyecto K4 "frontera sur" (acceso a servicios de telecomunicaciones).
- CEBAF fluvial en el río Morona en Remolinos (Ecuador) y en Vargas Guerra (Perú).

Eje bioceánico multimodal Pacífico-Atlántico, Ecuador-Brasil, Manta-Manaos–Belem

A este proyecto se lo conoce como corredor de transporte. Organiza el movimiento de carga con base en rutas beneficiadas por la concentración de actividades e inversiones. Atraerá demanda suficiente para generar economías de escala en la producción de servicios de transporte y bajará los costos para usuarios y la sociedad en su conjunto. Desde el punto de vista del mercado interno, los corredores de transporte permiten una creciente integración entre grandes centros industriales y las áreas adyacentes a las regiones abastecedoras de materias primas y alimentos.

Estos corredores de transporte se entienden como un puente terrestre a través de un continente que une mercados distantes separados por océanos. Los corredores biológicos de EUA suponen un caso ejemplar. A través del territorio norteamericano transitan cargas desde Asia a Europa y viceversa, después de viajar por el Pacífico se traslada a un transporte ferroviario de alta velocidad con vagones de doble apilamiento de contenedores.

El cruce del corredor biológico de EUA, que actualmente toma 72 horas, sustituye el paso por el canal de Panamá, con menor costo y tiempo, con la posibilidad de embarque mayor a 5.000 contenedores.

El proyecto de desarrollo de tráfico internacional entre el puerto de Manta y Manaos se lo considera un proyecto de comunicación terrestre y se lo identifica como el corredor interoceánico, que enlaza a varias provincias de la costa y de la región interandina central.

El puerto de Manta se desarrollará como puerto de tránsito entre los puertos de Asia y Manaos en Brasil, dándole una oportunidad a ese país de salir al océano Pacífico.

Este importante proyecto empezó a tomar fuerza el 14 de enero del 2002, cuando se llevaron, vía terrestre, 13 contenedores desde Manta hasta Puerto Orellana y luego, vía fluvial, al puerto de Manaos en Brasil. La ruta unirá los océanos Atlántico y Pacífico y, por ella, los puertos de Manaos en Brasil y Manta en Ecuador. El eje Manta-Manaos plantea el desarrollo integral de Manabí en los próximos 20 años.

El proyecto Manta-Manaos en Ecuador nace en el MTOP el 1 de abril 2003, para dar cumplimiento a varios compromisos de la IIRSA. No solo es un proyecto de infraestructuras que permite la conexión entre Ecuador y Brasil, sino que es una apuesta de apertura comercial y de servicios para el mundo. En este proyecto se ha considerado que formen parte las provincias de la sierra centro y de la Amazonía, lo cual en el 2000 se llamó el G-8. Este proyecto se encuentra en la lista de 31 proyectos de la IIRSA.

El proyecto consiste en desarrollar el puerto de aguas profundas de Manta que se conectará por vía terrestre al puerto Francisco de Orellana, en el río Napo. Para el efecto, se dragará el río a fin de conectarlo con el puerto brasileño de Manaos a través de un sistema de esclusas. El puerto brasileño conduciría a la terminal atlántica de Belém en el mismo país, constituyéndolo en la ruta más económica y rápida que conecta el Atlántico con Asia.

Antecedentes históricos y coyuntura política

El sueño de unir Brasil con el Océano Pacífico siempre ha sido objeto de negociaciones bilaterales del gobierno brasileño con Colombia, Ecuador y

Perú. Por ejemplo, mediante una negociación Ecuador–Brasil, en 1958 se logró que Manaos fuese la zona franca de Ecuador en Brasil y San Lorenzo la zona franca de Brasil en Ecuador. Este convenio binacional permitió la apertura de la carretera San Lorenzo–Ibarra–Julio Andrade–La Bonita–Lumbaqui–Nueva Loja–Tarapoa–Palma Roja–Puerto El Carmen de Putumayo, más conocida como la vía interoceánica norte.

Gustavo Noboa, en su calidad de jefe de Estado, firmó la adhesión del Ecuador a la IIRSA. Durante su gobierno, representantes de Autoridad Portuaria de Manta, la Zoframa y la Suframa firmaron un convenio de intención para transportar carga a través de la ruta Manta–Puerto Francisco de Orellana–Manaos, el 7 de abril de 2000.

El primer barco salió del puerto Francisco de Orellana (oriente ecuatoriano) el 2 de abril de 2000. En ese momento, el puerto ya estaba en capacidad de dar servicios a Brasil, transportando desde Asia los productos requeridos por Brasil en un lapso de 15 días. Actualmente los navíos de carga que van a Brasil lo hacen por el océano Pacífico, cruzan el canal de Panamá y rodean el norte de América del Sur hasta llegar a Manaos, en un lapso de 45 a 55 días.

Según un informe de la revista América Economía de su edición del 20 de abril de 2000, las empresas ecuatorianas Sepega y Transportes Fluviales Navecon mueven 4.500 millones de dólares en mercaderías de los países asiáticos que viajan todos los años por las aguas del Pacífico y el Atlántico. La idea de Sepega es usar los puertos de Francisco de Orellana (Ecuador), Iquitos (Perú) y Leticia (Colombia) para llegar a Manaos. El recorrido sería por los ríos Napo, Aguarico y después el Amazonas.

El primer navío que salió del puerto Francisco de Orellana es de propiedad de Sepega lo hizo el 2 de abril y llegó el 18 del mismo mes; el retorno lo inició el 20 de abril con una carga de electrodomésticos para el mercado ecuatoriano.

Por su parte, el derrocado ex presidente Lucio Gutiérrez, en su discurso de posesión manifestó que:

> *Manta será el primer puerto de la globalización mundial eje esencial de transferencia de mercaderías entre Asia y Europa a través de América y punto de*

maquila para construcción y ensamble de toda clase de industrias, más aún cuando aprobemos el proyecto ferroviario Manta-Manaos, red conectada por grandes vías a Guayaquil, Cuenca, Quito y ciudades intermedias.

Este discurso se quedó en el vacío frente a las pocas obras realizadas durante el inconcluso gobierno de Gutiérrez, que puso gran énfasis en la construcción del aeropuerto internacional en su ciudad natal Tena, adjudicado a la multinacional brasileña Odebrecht y puesto en manos del ECORAE para su implementación.

Durante el gobierno interino de Alfredo Palacios, el presidente de Brasil, Lula Da Silva, materializó algunas ofertas hechas antes a Gutiérrez, entre las que consta el préstamo de 70 millones de dólares para la construcción del aeropuerto de Tena.

En la actualidad, el gobierno del presidente Rafael Correa también ha demostrado voluntad política para continuar el avance del proyecto de construcción del eje multimodal Manta–Manaos. Más allá del ímpetu demostrado para acelerar las decisiones y acciones para el desarrollo del aludido eje, la administración actual ha encontrado serios problemas para el avance de los proyectos de la ruta.

Ejemplo de los tropiezos durante este período presidencial es la expulsión de la empresa brasilera Odebrecht, a raíz del daño en la central hidroeléctrica de San Francisco, que retrasó las obras en varios componentes del eje, principalmente en el aeropuerto de Tena. Otro ejemplo es la falta de resultados del estudio para determinar la navegabilidad del río Napo, de los cuales solo se conoce la contratación de una constructora privada con financiamiento del BID. Finalmente, los problemas de cumplimiento de contrato y posterior retiro de la concesionaria china Hutchinson, a cargo del puerto de Manta hasta febrero del 2009, evidencian estas graves dificultades en el avance real del proyecto.

Durante este gobierno se aprobó el nuevo texto constitucional, que declara que Ecuador en sus relaciones internacionales impulsará prioritariamente la integración política, cultural y económica de la región andina, de América del Sur y de Latinoamérica. Esta declaración podría ser la llave que abre definitivamente las puertas del país a la IIRSA y seguramente se convertirá en la bandera de lucha de quienes están involucrados en su ejecución. Co-

[illegible] a la integración latinoamericana como un objetivo estratégico del Es[illegible] es una señal clara de aquello.

Sin embargo, según el mismo texto de la nueva Constitución, el modelo de desarrollo del Ecuador debería cumplir muchos otros objetivos relacionados con la integración y no solo construir carreteras e hidrovías. Entre estos objetivos constan: impulsar la integración económica, equitativa, solidaria y complementaria; la unidad productiva, financiera y monetaria; la adopción de una política económica internacional común; el fomento de políticas de compensación para superar las asimetrías regionales; y el comercio regional, con énfasis en bienes de alto valor agregado.

Estos componentes no están presentes con la misma fuerza que el elemento infraestructura en la agenda del presidente Correa, quien le ha dado gran impulso, incluso a nivel regional. Después de la reunión mantenida el 16 de septiembre del 2008 en Manaos, se evidenció el interés de los presidentes Evo Morales y Hugo Chávez en conectar Manaos con La Paz y Caracas. Así, el eje multimodal no abarcaría solo a dos países, Ecuador y Brasil, sino a cuatro, con la incorporación de Venezuela y Bolivia.

Del mismo modo, el MTOP de Ecuador ha señalado que están avanzados los estudios de pre factibilidad de las vías de conexión Manta-Quevedo y Quevedo-Latacunga, aquellos referentes a la construcción de los puertos Providencia (Sucumbíos) y Morona (Morona Santiago) y del conjunto de vías que faciliten que los puertos marítimos de Esmeraldas, Manta, Guayaquil y Puerto Bolívar (El Oro) sean la salida hacia el Pacífico. Para Correa, la Manta - Manaos sería una realidad en un par de años.

Así mismo, el gobierno ha impulsado una serie de obras en la provincia de Manta, con el fin de contrapesar la hegemonía económica y política de Guayaquil en la costa ecuatoriana. En este sentido, se proyectó la construcción de una refinería petroquímica, con participación del gobierno venezolano y se inició la construcción de la carretera que une el puerto con el aeropuerto de Manta, con lo cual se dio inicio oficial a la construcción de la ruta Manta-Manaos.

Estrategia de desarrollo

El proyecto se desarrollará en tres fases generales:

Objetivo general - Fase I: Contribuir al desarrollo productivo y comercial bilateral del país, en la región amazónica de Ecuador, Perú y Brasil, mediante la implementación de regulaciones y facilidades de transporte, comunicación, energía, seguridad, logística, infraestructura terrestre y portuaria fluvial.

Potencializar la infraestructura existente - Fase II: Contribuir al desarrollo productivo y comercial del país, relacionándolo con la región europea y propiciar el comercio de Brasil con Asia, mediante el mejoramiento de las facilidades de transporte, comunicación, energía, seguridad y logística, infraestructura terrestre, aérea y portuaria fluvial.

Desarrollo de infraestructuras de acuerdo a demanda comercial - Fase III: Contribuir al desarrollo productivo y comercial del país, integrándolo al comercio mundial, mediante la implementación de regulación y facilidades de transporte, comunicación, energía, seguridad, logística, infraestructura terrestre, aérea y portuaria fluvial, para el paso de mercaderías desde la cuenca Asia-Pacífico hasta la región europea.

Objetivos del proyecto

El principal objetivo del proyecto es constituir un corredor de trasporte multimodal que integre los océanos Pacífico y Atlántico, potenciando la capacidad para el transporte de la cuenca amazónica, mediante el sistema fluvial del río Amazonas, además de carreteras, vías férreas, puertos fluviales y marítimos, aeropuertos, estaciones de transferencia y pasos de frontera.

Por otro lado, la información oficial de la IIRSA señala que el objetivo del grupo 2 de proyectos del eje amazónico "acceso a la hidrovía del Napo" es fortalecer la integración nacional ecuatoriana de carácter amazónico con la sierra y la costa, central y norte del país, consolidar la oportunidad de una vía fluvial ecuatoriana de integración amazónica internacional hacia Manaos y potenciar la interconexión del interior del continente con la cuenca del Pacífico.

Beneficios del proyecto

Sin duda que este corredor vial fortalecerá y promoverá el florecimiento de numerosas poblaciones marginadas del progreso, ya que esta arteria ser-

para la circulación de un torrente de productos y servicios originados en los centros de desarrollo de la región y los que lleguen de ultramar por ambos océanos.

El puerto de Manta con su ubicación estratégica en el centro de la costa ecuatoriana, facilita la comunicación rápida con las ciudades y regiones situadas a lo largo del corredor formado por la línea equinoccial y el paralelo 3 del territorio nacional.

Los beneficios de esta integración permitirán la creación de nuevas actividades de comercio, nacional e internacional. Las provincias beneficiadas con el eje multimodal Manta-Manaos son: Tungurahua, Pastaza, Bolívar, Cotopaxi, Orellana, Los Ríos, Chimborazo, Morona Santiago y Manabí.

La ejecución del proyecto reducirá considerablemente los costos del sistema de comercio exterior de los países involucrados, en función de la reducción de tiempos en el transporte de las mercancías y, por ende, del capital inmovilizado, sobretodo en la movilización de mercancías de alto valor monetario. Al utilizar una ruta de transporte alternativa al canal de Panamá, que generará economías de escala, especializadas y eficientes.

Uno de los propósitos del proyecto es reducir distancias entre Asia y América, particularmente con Brasil. Ecuador es el punto de enlace comercial, por la ventaja que ofrece: a los buques les tomaría de 25 a 30 días e incluso 15 días, mientras que navegar por la ruta tradicional, esto es por el océano Pacífico, cruzar a través del canal de Panamá y rodear el norte de América del Sur, les toma entre 45 y 55 días. Por ello, disminuir las distancias se torna en gran ventaja para las navieras internacionales, que lograrían una reducción de 20 días en el tiempo de navegación con relación al canal de Panamá.

Las ventajas y beneficios que ofrece este proyecto para el transporte de carga son incalculables en lo relacionado con tiempo y dinero, a saber: para llegar del puerto de Manta al Puerto Orellana, vía terrestre, se necesitan 48 horas aproximadamente, tiempo en el cual se cubre la ruta de 800 km de longitud; y de Puerto Orellana a Manaos, en Brasil, vía fluvial, se necesitan 10 días más o menos. Estos factores son determinantes para que la ruta esté en la mira del empresariado multinacional que han considerado utilizar este cordón vial.

A pesar de la ampliación del canal de Panamá, el creciente comercio deja cierta demanda insatisfecha. En base a este hecho, se observan algunas ventajas comparativas y competitivas del proyecto, como:

- Puerto de aguas profundas (Manta) y puertos complementarios (Puerto Bolívar, Posorja, Guayaquil, Esmeraldas).
- Puerto más cercano de Asia y a 25 millas de la ruta de tráfico internacional.
- Acceso a nuevos mercados (amazónico).
- Región amazónica biodiversa: mercados especiales de la región.
- Menor costo de transporte de mercadería.
- Menor tiempo de movilización de mercadería.
- Servicio de clase mundial de transporte de carga interoceánica.
- Ruta propiedad de socios estratégicos: países y regiones (China, Japón, Ecuador, Brasil, Perú, Manaos, Estados Unidos, Canadá).
- Redes empresariales (Keiretsus japoneses).
- Empresas de carga de clase mundial.
- Integración de nuevos productores y mercados (Amazonia e industria biotecnológica).

Ruta del proyecto Manta–Manaos

En la imagen 8 se puede observar la ruta del proyecto Manta–Manaos–Belem que incluye a los principales países, parte de este proyecto: Ecuador, Brasil, Perú y, probablemente, Colombia. Como se mencionó, el eje Manta-Manaos es una ruta multimodal que implica la confluencia de varios medios de transporte: terrestres, aéreos y fluviales. El puerto pacífico de Manta se conectará con el de Manaos y desde aquí con los puertos atlánticos Macupa y Belén. La ruta es parte del plan para la red vial nacional en Ecuador y de un sistema de hidrovías planificado en toda la cuenca amazónica para facilitar el flujo comercial.

Desde Brasil hasta Perú, la ruta sería por el río Amazonas, desembocando en el río Napo. Sin embargo, el gobierno de Ecuador aún no ha decido la ruta exacta. La vía terrestre de la Manta-Manaos tiene aproximadamente 580 km, mientras que la vía fluvial se ha calculado en 2.860 km, de los cuales 260 km atraviesan el territorio ecuatoriano desde Puerto Francisco de Orellana hasta Puerto Nuevo Rocafuerte, en la frontera con Perú. A continuación se describe la ruta en Ecuador.

Componentes básicos del proyecto en el tramo de Ecuador

Componente marítimo

El puerto de Manta es el más cercano al Asia en la costa oeste de Sudamérica. Se encuentra a 25 millas de la ruta de tráfico internacional y a 24 horas del canal de Panamá.

La expansión del puerto comercial internacional de carga de Manta, tanto para la costa del Pacífico como para el océano Atlántico, es fundamental para el desarrollo de la ruta de transporte intermodal entre los puertos asiáticos y el de Manaos.

El segmento ecuatoriano de este megaproyecto de infraestructura comienza en el puerto de Manta, en las costas del océano Pacífico, del que se ha dicho que reúne las características óptimas para el desarrollo de un puerto internacional de transferencia, por ser de aguas profundas y el más cercano geográficamente a la cuenca pacífica asiática. En cuanto a su profundidad, se afirma que tiene calado para recibir sin problemas barcos de hasta 50 mil toneladas, una profundidad de 12 a 13 m. Actualmente puede recibir un porta contenedor de 2 a 3 mil contenedores.

Como se observa en la tabla 22, el puerto de Manta en 1999 movilizó una carga total de 296.448 toneladas, lo cual incluye importación, exportación y transbordo, y 713.271 toneladas en 2006. En cuanto al número de contenedores, se movilizaron 4.400 en 1999 pasando a 21.444 en 2005 (tabla 23). En ambos cuadros se observa una significativa tendencia al alza.

El puerto de Manta, concesionado con más de 523 millones de dólares en infraestructura y equipamientos (tabla 24), a la empresa china Hutchinson Port Holdings en noviembre 2006, por 30 años y 55 millones de dólares más por parte del Estado. Esta empresa, también administra los principales puertos asiáticos y el de San Francisco en la costa este de Estados Unidos.

Luego de un poco más de dos años de concesión, TIDE, la empresa filial que Hutchinson creó en Ecuador para ejecutar las obras, se retira, aduciendo cambio unilateral en las condiciones del contrato. Se tramita ante el gobierno ecuatoriano la calificación del recinto portuario en zona franca que,

según la legislación de Ecuador, contempla enormes ventajas a quienes se establezcan en esta área. Autoridad Portuaria de Manta está a cargo de la administración del puerto.

Adicionalmente, cabe mencionar que a corta distancia del puerto operan dos zonas francas autorizadas para la explotación en un marco de beneficios y estímulos arancelarios, tributarios y laborales. El gobierno tiene como objetivo principal reposicionar el puerto de Manta en busca de: recuperar el flujo de tráfico de navieras, terminar el contrato con Hutchinson, definir la inversión en infraestructura de acuerdo a nuevos parámetros y realizar un acuerdo global con los estibadores.

Tabla 22
PUERTO INTERNACIONAL DE MANTA – CARGA TOTAL MOVILIZADA
No. Toneladas

Año	Importación	Exportación	Transbordo	Total
1999	210.187	72.172	14.089	296.448
2000	271.705	86.567	1.747	360.019
2001	352.521	81.856	10.964	445.341
2002	431.245	86.473	40.824	558.542
2003	466.819	130.958	23.185	620.962
2004	424.164	133.412	3.805	561.381
2005	457.037	219.321	3.680	680.038
2006	521.217	179.429	12.625	713.271
2007*	30.747	8.763	350	39.860

* Enero 2007
Fuente: Autoridad Portuaria de Manta
Elaboración: Irene Portalanza

Tabla 23
PUERTO INTERNACIONAL DE MANTA – CONTENEDORES MOVILIZADOS
No. Contenedores

Año	Importación	Exportación	Transbordo	Reembarque	Total
1999	1.539	2.861			4.400
2000	545	3.033			3.578
2001	2.466	3.293		19	5.778
2002	6.136	5.972	1.678	10	12.796
2003	7.524	8.136	1.041	383	17.084
2004	6.628	7.320	1	260	14.409
2005	9.535	11.643	1	265	21.444
2006*	2.408	5.997	540		8.945

* Provisional
Fuente: Autoridad Portuaria de Manta
Elaboración: Irene Portalanza

Tabla 24
PUERTO INTERNACIONAL DE MANTA - INVERSIÓN TOTAL

Concepto	Monto (Millones de Dólares)
Infraestructura (Incluye Proyecto Ejecutivo, Trámites y Administración de obra)	214,34 *
Equipo	181,82
Inversión en Mantenimiento	148,06
Gastos Incurridos	1,00
TOTAL	**533,32**

* Incluye aportes del Estado en infraestructura, por el valor de 55 millones de dólares.
Fuente: Autoridad Portuaria de Manta
Elaboración: Irene Portalanza

Componente fluvial

Ecuador puede llegar a Manaos por tres hidrovías: Napo, Putumayo y Morona. El resto del país puede integrarse partiendo desde el puerto de Manta. Este componente potenciará la ejecución de proyectos, públicos, privados o de capitales mixtos de mejoramiento de la infraestructura comercial en la región amazónica en las siguientes áreas:

- Mejoramiento de puertos y facilidades portuarias para el comercio.
- Levantamiento de cartas de navegación fluvial.

- Señalamiento, balización y facilidades de navegación.
- Construcción de embarcaciones fluviales.
- Capacitación y entrenamiento en navegación fluvial.
- Establecimiento de servicios gubernamentales, como aduanas y seguridad.

En las cercanías de la ciudad de Francisco de Orellana (Coca) se ha planificado la construcción de un puerto fluvial de transferencia de carga que daría inicio a la hidrovía del Napo. Este puerto se construiría en las orillas del río, incluyendo un área de almacenamiento y bodegaje con una extensión de 15 hectáreas. Se ha previsto el correspondiente proceso de expropiación. Según la información oficial de IIRSA, éste sería el lugar donde iniciaría la vía fluvial.

Una de las alternativas fluviales desde Francisco de Orellana hasta el posible puerto fluvial a desarrollarse en El Belén se plantea en la imagen 8 donde se observa un recorrido total de 129 km y que comprende la siguiente ruta: Puerto Francisco de Orellana–La Joya de los Sachas (31 km), La Joya de los Sachas–Proyecto Jivino (19 km), Proyecto Jivino–Shushufindi (20 km), Shushufindi–Las Palmeras (12 km), Las Palmeras–El Triunfo (28 km), El Triunfo–Puerto El Belén (19 km). Sin embargo, esta información tampoco es clara, pues el MTOP indicó que sería el puerto conocido como Providencia, ubicado a 80 km de Shushufindi y 40 km de la ciudad Francisco de Orellana, el lugar donde se establecería este puerto de transferencia.

Más allá de la definición de la ubicación final del puerto de transferencia, la vía fluvial empezaría en la provincia de Orellana, atravesando la zona de Pañacocha. A continuación se llega a Tiputini y finalmente a Nuevo Rocafuerte, donde se construirá un CEBAF en el límite con Perú.

Las rutas fluviales alternativas que existen para acceder a la Hidrovía del Napo son:

Ruta 1: Esmeraldas–San Lorenzo–Lita–Y de Tababela–Julio Andrade–La Bonita–Cascales–Lago Agrio–Sushufindi–Puerto Providencia–Puerto Ballesteros.

Ruta 2: Manta-Chone–Santo Domingo–Aloag–Tambillo–Sangolqui–Pifo–Baeza–Lumbaqui–Casales–Lago Agrio–Sushufindi–Puerto Providencia–Puerto Ballesteros.

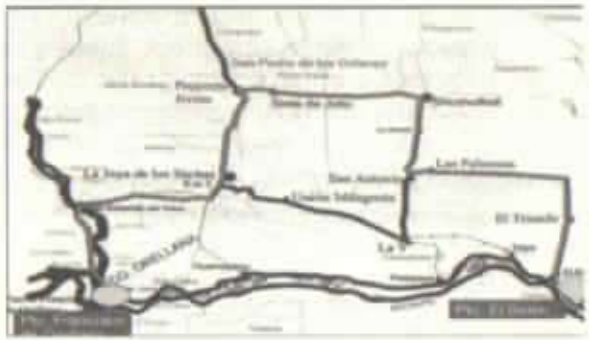
Ruta 3: Manta–Portoviejo–Pichincha–Quevedo–Valencia–La Mana–Latacunga–Ambato–Baños–Puyo–Tena–Narupa–Hollin–Loreto–Coca–Shushufindi–Puerto Providencia–Puerto Ballesteros.

Por otro lado, el gobierno ecuatoriano todavía considera diferentes opciones para solucionar el problema de la navegabilidad del río Napo, entre las que se consideran las siguientes:

Imagen 8
RUTA TOTAL DEL PROYECTO MANTA MANAOS BELEM

Fuente: Presentación Autoridad Portuaria Puerto Bolívar - DIPLASEDE/2006
Elaboración: MTOP

Imagen 9
ALTERNATIVA FRANCISCO DE ORELLANA–PUERTO FLUVIAL EL BELÉN



Fuente: Presentación Manta Manaos 2007 - MTOP
Elaboración: Autoridad Portuaria de Manta

La primera es la modificación del río Napo para transformarlo en una hidrovía. El puerto Providencia sería entonces el puerto de transferencia de carga; anteriormente se consideró para esta ruta al puerto Francisco de Orellana (Coca), pero se lo ha descartado debido a que el puerto Providencia está mejor ubicado y sus aguas son más profundas. Así, desde Providencia la ruta comprendería los siguientes lugares: Las Palmas, Sushufindi, Lago Agrio, Lumbaqui, Baeza, Papallacta, Pifo, Quito, Latacunga, Quevedo y Manta.

Cabe señalar que el puerto Francisco de Orellana todavía se lo menciona en la IIRSA como proyecto ancla del proyecto "acceso a la hidrovía Napo" (grupo 2 del eje del Amazonas). Además, el MTOP del Ecuador presentó en la décima reunión de la Dirección Ejecutiva de la IIRSA (Cartagena, Colombia, 4-5 diciembre 2008) un mapa en lo cual el puerto que se menciona es el de Francisco de Orellana y no el de Providencia.

También se conoce que el gobierno piensa en un puerto de transferencia en Pompeya, aunque no se ha dicho nada públicamente. Pompeya está ubicado en pleno bloque petrolero a lo largo del río Napo, entre Francisco de Orellana y Providencia, y en donde semanalmente se realiza un mercadillo bien conocido –pero de mala fama– con todo tipo de productos de la selva, como puerto de transferencia. En la actualidad ya zarpan gabarras desde Pompeya llevando maquinaria petrolera, tuberías y materiales de construcción. Desde Pompeya la carga podría viajar a Sushufindi y seguir con dirección a Manta.

La segunda opción toma en cuenta la dificultad de navegar por el río Napo y los costos financieros y ambientales de un dragado del río. Se descarta la hidrovía y se propone un puerto en Nuevo Rocafuerte o en Ballesteros, el último punto en la frontera con Perú, como puerto de transferencia por sus aguas profundas. Desde allí, la ruta iría por Nuevo Rocafuerte, Río Aguarico, Lumbaqui, Baeza, Papallacta, Pifo, Quito, Latacunga, Quevedo y Manta. Sin embargo, hay dudas sobre esa alternativa, porque las FARC y los narcotraficantes causan problemas de seguridad en esa parte de la frontera.

El MTOP expresó su deseo de construir en el futuro un ferrocarril a lo largo del río Napo. Aparte de eso, últimamente está más enfocado en la conexión por el río y Puerto Morona, también en el oriente y ubicado en la frontera

con Perú. De todas formas, hay una ruta planificada entre Puerto Bolívar y Guayaquil con Puerto Morona. A continuación se describen las rutas relacionadas con el proyecto "acceso hidrovías del Morona":

Ruta 1: Manta–Portoviejo–Pichincha–Quevedo–Latacunga–Ambato–Baños–Puyo–Macas–Sucua–Bella Unión–Méndez–Puerto Morona.

Ruta 2: Machala–Pasaje–Santa Isabel–Cuenca–Paute–Méndez–Bella Unión–Puerto Morona.

Ruta 3: Machala–Santa Rosa–Marcabelí–Olmedo–Catamayo–Loja–Zamora–La Saquea–Yantzaza–Gualaquiza–Plan de Milagro–Bella Unión–Puerto Morona.

La ruta fluvial más probable sería: Francisco de Orellana (río Napo)–San Carlos–Primavera–Pompeya–Itaya–El Belén–Providencia–San Roque–Pañacocha–El Edén–Cap. Augusto Rivadeneira–Chiro Isla–Santa María de Nanarima–Tiputini–Nuevo Rocafuerte (paso de frontera con Perú)–Cabo Pantoja (río Napo)–Iquitos (río Amazonas)–paso de frontera con Brasil–Manaos (Brasil)–Belém (océano Atlántico) (imagen 10).

Como se puede observar en la tabla 25, se contempla una ruta fluvial total de 260 kilómetros a través del río Napo: de Francisco de Orellana, en Ecuador, a Cabo Pantoja, en Perú. La ruta continúa a través de los ríos Marañón, Amazonas pasando por Pebas hasta llegar a Manaus y, posteriormente, al puerto de Belém en la costa este de Sudamérica. Se completan así 2.860 km de ruta fluvial por territorios de Perú y principalmente de Brasil.

Componente vial

Este megaproyecto plantea integrar no solo a las provincias ecuatorianas ubicadas sobre el trazado este-oeste del país (Manta-Orellana), sino también se propone incorporar a todos aquellos pueblos que se encuentran dentro del paralelo 10 (Perú y Brasil) del continente sudamericano, al desarrollo social y económico. Aunque la ruta Manta-Orellana aún no está definida, existen algunas propuestas válidas, sin embargo serán los acuerdos entre las autoridades seccionales con el ejecutivo, la empresa privada y la técnica quienes determinen el trayecto de la vía intermodal.

Tabla 25
RUTA FLUVIAL A FRANCISCO DE ORELLANA

Localidad	Distancias a Fco. Orellana (km)
TRAMO ECUADOR	
Primavera	28
Pompeya	44
Itaya	55
El Belén	60
Providencia	62
San Roque	100
Pañacocha	120
El Edén	126
Cap. Augusto Rivadeneira	146
Chiro Isla	157
Sta. María de Huirima	189
Tiputini	204
Nuevo Rocafuerte	229
TRAMO PERU - BRASIL	
Pto. Ballesteros	258
Cabo Pantoja (Perú)	260
Pebas	1060
Manaus	1800
TOTAL: FCO. ORELLANA - MANAUS	**2868**

Fuente: Presentación Manta Manaos 2007 - MTOP
Elaboración: Irene Portalanza

En la imagen 11, se puede observar la infraestructura vial a mayo de 2009, con las siguientes características: vialidad existente permite conectividad de puertos del pacífico con puerto fluvial Providencia; plan de gestión del transporte en ejecución amplía y mejora la infraestructura multimodal. La trayectoria es: Manta–Quevedo–Latacunga–Machachi–Baeza–Lumbaqui–Francisco de Orellana.

En la imagen 12, se observan las mejoras previstas en la red vial con las siguientes características: ampliación a 4 y 8 carriles, pavimento flexible o rígido; se garantiza la continuidad de la vía interoceánica con la navegabilidad del río Napo. Aproximadamente, 8.700 Km alimentan el servicio del eje multimodal amazónico, cuya longitud de red de vías (toda la red vial nacional) es de 43.000 km. La trayectoria es la siguiente: Manta–Quevedo–

Latacunga–Tena–Puerto Francisco de Orellana–Shushufindi–Puerto Providencia. La red vial es más corta y recta, que es a lo que se desea llegar.

La conexión terrestre entre la costa y la Amazonía ecuatoriana para el proyecto Manta-Manaos requiere mejorar y ampliar las vías existentes para que tengan el tamaño requerido para el transporte de carga de alto tonelaje, así como la construcción de algunos tramos al momento no conectados.

El primer tramo de carretera iniciaría en la ciudad de Manta, luego de pasar cerca de Montecristi se dirigiría hacia Portoviejo; después de atravesar las poblaciones de Abdón Calderón, San Sebastián, Pichincha, El Rosario y Velasco Ibarra (El Empalme) llega a la ciudad de Quevedo, en la provincia de Los Ríos.

Luego de Quevedo, se iniciaría el ascenso a la región montañosa de la sierra, para pasar primero por La Esperanza, Valencia y La Maná, atravesando los Andes ecuatorianos hasta llegar a Tingo y Zumbahua, en la provincia de Cotopaxi; después de atravesar estas poblaciones, se llega a Pujilí. Se alcanzaría, a continuación, Latacunga, capital de la provincia, donde el proyecto carece de una clara definición, pues existen varias posibilidades para entrar a la Amazonía.

Imagen 10
RUTA FLUVIAL FRANCISCO DE ORELLANA–NUEVO ROCAFUERTE

Fuente: Presentación Manta Manaos 2007 - MTOP **Elaboración:** Autoridad Portuaria de Manta

Imagen 11
ESTADO ACTUAL DE LA RED VIAL

Fuente: Presentación Cancillería 2009-Ministerio de Coordinación Sectores Estratégicos
Elaboración: MTOP

Imagen 12
MEJORAS PREVISTAS EN LA RED VIAL

Fuente: Presentación Cancillería 2009-Ministerio de Coordinación Sectores Estratégicos
Elaboración: MTOP

Como se puede observar en la imagen 13 existen varias alternativas de la ruta intermodal. Por un lado, se ha señalado la posibilidad de seguir en dirección a Quito y tomar la salida oriental hacia Papallacta para después continuar por la vía existente hacia Tena.

Imagen 13
ALTERNATIVAS DE LA RUTA EN EL ECUADOR

[illegible] Manta Manaos 2007 - MTOP
[illegible] MTOP

[illegible] opción, la que se utiliza actualmente, consiste en un desvío desde La[illegible] a Salcedo, luego a Ambato y a Baños, donde existe la carretera a [illegible] que llega hasta la ciudad de Tena, en la Amazonía. El punto de dis[illegible] es la conexión directa entre Latacunga y Tena, ruta muy controversial [illegible] atravesaría el Parque Nacional Llanganates. Además de generar [illegible] impacto ambiental tremendo, las condiciones geográficas quitaron la po[illegible] real de la ejecución de esa ruta.

El MTOP también consideró una ruta alrededor del Parque Nacional Llanganates que iría por Latacunga, Ambato y Tena, pero no se ha escuchado más sobre esta opción. Sin embargo, en diciembre 2008, se señaló en Cartagena que el MTOP piensa también en una ruta de Latacunga al puerto de Francisco de Orellana, pasando por Loreto y cruzando la troncal amazónica.

La tercera opción es el trayecto directo desde Salcedo a Tena, el cual lleva más de 40 años en construcción y no ha podido concluirse por la selva impenetrable en medio de estas dos ciudades.

Independientemente de la opción que se adopte como parte del proyecto, la vía terrestre continuaría desde Tena, donde se ha iniciado la construcción de un aeropuerto internacional de transferencia de carga, hacia la provincia

de Orellana. El proyecto prevé mejorar y ampliar la vía, la misma que constantemente se deteriora por las permanentes lluvias o por el desborde de los ríos.

En la actualidad hay tres alternativas de carreteras para llegar desde Manta a Puerto Francisco de Orellana, de 578,65 km, 660 km y 712 km. El MTOP del Ecuador realiza estudios para definir la mejor alternativa y convertirla en una vía de primer orden. La ruta terrestre establecida para los estudios preliminares, como la alternativa más conveniente, es: Manta-El Rodeo-El Progreso–El Empalme–Valencia–La Mana-Salcedo–Latacunga–Los Carmelos–El Pano–Tena–Francisco de Orellana. Completando un total de 578.65 Km de ruta terrestre.

En la imagen 14, se observa la ruta del proyecto Manta–Manaos–Belem en el tramo del Ecuador. Si se analiza el estado vial, se destaca que los tramos de El Empalme a Valencia y de El Pano a Tena son los únicos en buen estado. Existen grandes tramos que están en condiciones regulares, como los de Manta–El Empalme, Valencia–La Maná y Salcedo–Latacunga; el tramo La Maná-Salcedo está en mal estado y requiere mejoramiento; por último, los tramos inexistentes son: Los Carmelos–El Pano y Tena–Puerto Francisco de Orellana.

En la tabla 26 se observa la longitud, el ancho, los espaldones y los puentes disponibles de la red vial, así se destaca que el recorrido terrestre tiene un total de 578,65 km; el más largo es del Tena a Francisco de Orellana, el ancho de la calzada es de 7,3 m en todos los tramos y se realizarán 6 puentes, el de mayor longitud, de 950 m, se encuentra en el tramo Tena–Francisco de Orellana.

Tabla 26
CARACTERÍSTICAS DE LA RED VIAL

Tramo	Long. (km)	Ancho de Calzada (m)	Espaldones (m)	Puentes (un)	Long. Puente (m)
[illegible] - El Rodeo	46,10	7,3	4	4	96
El Rodeo - Progreso	53,10	7,3	2 a 4		
Progreso - El Empalme	54,00	7,3	4		
El Empalme - La Maná	36,20	7,3	4	5	80
La Maná - Latacunga	104,40	7,3	2 a 4	3	48
Latacunga - Los Carmelos	60,00	7,3	2	1	10
Los Carmelos - El Pano	62,00	7,3	2		
El Pano - Tena	24,40	7,3	4	8	122
Tena - Francisco de Orellana	138,45	7,3	4	11	950
TOTAL	**578,65**			**32**	**1307**

Fuente: Presentación Manta Manaos 2007 - MTOP
Elaboración: Irene Portalanza

Imagen 14
RUTA PRINCIPAL EN EL ECUADOR

Fuente: Presentación Manta Manaos 2007 - MTOP
Elaboración: IIRSA www.iirsa.org

Componente aéreo

El proyecto bioceánico de transporte multimodal contiene en la Costa del Pacífico las oportunidades que brinda contar con puerto y aeropuerto articulados y conectados con una vía rápida de 8 Km de extensión.

Como parte de un convenio suscrito entre el gobierno de Estados Unidos y el de Ecuador, en Manta se ejecutaron obras de infraestructura aeroportuaria de gran magnitud, cuya pista se la considera una de las mejores de Sudamérica. Este aeródromo es el más occidental de América del Sur, tiene gran espacio para maniobras, sin obstáculos en aterrizajes y despegues, en una pista de 3.200 por 45 m.

El flujo de cargas asiáticas destinadas a Manaos y descargadas en el Puerto de Manta para reembarque por vía aérea hasta su destino final, puede tener fuerte y positiva influencia en el interés de implantar la vía intermodal de superficie terrestre-fluvial por el territorio peruano, bajando desde el puerto fluvial de Francisco de Orellana, o el punto que se crea más conveniente, a orillas del río Napo, que encuentra el río Amazonas en la localidad de Pebas, para alcanzar la Amazonia brasileña por el río Solimoes que llega a Manaos y sigue con el nombre de Amazonas hacia Belem, en el océano Atlántico. Por los mismos motivos se puede contemplar también la vía terrestre desde Manta a Piura y desde allí a la localidad de Saramiriza sobre el río Marañón, para alcanzar el puerto de Iquitos desde donde se dirigirá a Manaos por el río Amazonas.

Ecuador cuenta con algunas ventajas operativas, como: salida directa, desde Manta, de la carga aérea de exportación de Manabí (pesca fresca y tagua), que representa alrededor del 40% de la carga aérea del país; posibilitar el servicio internacional de pasajeros a Manabí, a fin de convertirla en destino turístico; brindar mejor servicio a los cruceros que recalan en el puerto de Manta (aproximadamente 20 cada año).

Finalmente se han programado la construcción de dos aeropuertos de transferencia de carga, cerca de las poblaciones amazónicas de Tena y Rocafuerte. En el caso de la terminal aérea de Tena, es un proyecto ya iniciado aunque con muchas irregularidades.

El 29 de abril del 2008, con un impulso de la aerolínea TAME, se implementó esta nueva ruta, para octubre los vuelos se redujeron a uno los días domingos y, en diciembre, se cancelaron por poca demanda. Se presume que incidieron los problemas políticos del gobierno de Correa con Brasil; además, se registraron pérdida por aproximadamente 58.500 dólares, correspondientes a la factura semanal por venta de ticket a 450 dólares.

La aerolínea TAME, en abril de 2010, planeó operar un vuelo por semana en la ruta Guayaquil-Manaos; también tiene la opción Quito-Manaos, pero la poca demanda para esta ruta es una gran dificultad. En la actualidad el componente aéreo del proyecto está sin definiciones y con inconvenientes sobre la ruta. Se necesita del impulso de las autoridades para salir del impase.

Componente ferroviario

La ruta por ferrocarril se la ha pensado como una ruta comercial de interés internacional, la capacidad de manejo de grandes volúmenes de carga característica del sistema ferroviario, hacen de éste un componente intermodal ideal que deberá analizarse a través de estudios técnicos y económicos–financieros. Se presume que el proyecto tiene un monto total de inversión de 800 millones de dólares.

La red ferroviaria ecuatoriana la integran tres líneas principales y dos ramales secundarios, con una extensión aproximada de 965 km y una longitud de 600 km (imagen 15).

Hay dos alternativas para la ruta ferroviaria: desde Guayaquil por el sur del país a Sarameriza o Manta–Quevedo, tramo de la ruta Durán–Quito, hacia el río Napo en el nororiente del país. Es una oportunidad de conseguir un socio estratégico en el tema del desarrollo ferroviario nacional y evitar inversión proveniente de deuda o presupuesto nacional.

Se presume que el ferrocarril ecuatoriano podría captar en toneladas para el 2015, una vez rehabilitado, 4.918 toneladas, pasando en el 2020 a 7.006 toneladas, lo cual implica una tasa de crecimiento del 7,33%; con respecto al 2010 su crecimiento ha sido de 7,28%. Si se añaden los proyectos nuevos, subiría a 36.254 toneladas en el 2015 y a 52.413 en el 2020, con una tasa de crecimiento del 7,65% y con relación al 2010 de 7,78%. De igual manera se espera que el número de pasajeros que accederían a este medio de transporte llegue 31.157 en el 2015, con un crecimiento del 6,15% con relación al 2010 y a 40.309 en el 2020, con un incremento del 5,29% respecto al 2015, tal como se observa en la Tabla 27.

Cuando se analizan las inversiones se observa que el costo actual de la rehabilitación del ferrocarril es de 160,75 millones de dólares, pero si el trabajo

se lo realiza después de 5 años, el costo sería de 170 millones de dólares. Por otro lado, se tienen los proyectos nuevos con un costo actual de 1.806,55 millones de dólares y 2.610 millones si se ejecutan 6 años más tarde. La inversión total es de 2.780 millones de dólares, como se observa en la Tabla 28.

Imagen 15
ENLACES POR FERROCARRIL

Fuente: ENFE – Empresa Nacional de Ferrocarriles del Ecuador
Elaboración: ENFE

Tabla 27
CAPTACIONES FERROCARRIL ECUATORIANO

Años	Rehabilitación (miles)	Rehabilitación (%)	Proyectos Nuevos (miles)	Proyectos Nuevos (%)	TOTAL (miles)	TOTAL (%)
CARGAS (Tn)						
2005	2.380	-	7.051	-	9.431	-
2010	3.460	7,77%	21.470	24,85%	24.930	21,48%
2015	4.816	7,28%	31.335	7,98%	36.264	7,78%
2020	7.006	7,33%	45.407	7,70%	52.413	7,65%
PASAJEROS						
2005	5.035	-	11.165	-	16.200	-
2010	6.878	6,44%	16.243	7,79%	23.120	7,37%
2015	9.023	5,58%	22.134	6,39%	31.157	6,15%
2020	11.472	4,82%	28.838	5,43%	40.309	5,29%

Fuente: ENFE – Empresa Nacional de Ferrocarriles del Ecuador
Elaboración: Irene Portalanza

Tabla 28
INVERSIONES FERROCARRIL ECUATORIANO

	Millones de Dólares	Valor presente 8%
Rehabilitación (1)	170,0	160,8
Proyectos Nuevos (2)	2.610,0	1.806,6
TOTAL	**2.780,0**	**1.967,3**

(1) Flujo de inversión en 5 años, (2) Flujo de inversión en 7 años
Fuente: ENFE – Empresa Nacional de Ferrocarriles del Ecuador
Elaboración: Irene Portalanza

A nivel económico, al analizar algunos indicadores de rentabilidad de la tabla 29, se observa una tasa interna de retorno de 28,6%, con la rehabilitación del ferrocarril y de 15,4%, con proyectos nuevos. Aquí se identifica claramente la eficiencia de la inversión, encontrando un mayor retorno con la rehabilitación del ferrocarril. Por otra parte, al hacer el análisis de la relación costo/beneficio, en la rehabilitación se obtiene 2,01y con proyectos nuevos 1,14; al ser estos resultados mayores a 1, significa que el proyecto es beneficioso para el país; mostrando mejores resultados en el caso de la rehabilitación. Por último, al analizar el VAN, que es el método más conocido a la hora de evaluar proyectos de inversión a largo plazo, se tiene que con la rehabilitación el VAN es de 176.997 dólares y con los proyectos nuevos es de 192.705 dólares.

Uno de los proyectos a futuro del Ecuador es impulsar el transporte por ferrocarril. Se señala que, con o sin el proyecto multimodal Manta-Manaos, esta alternativa se consolidaría por ser beneficiosa para el país. Por tanto, sería mejor contar con mayor apoyo económico para su implementación, pues sin ello, resultaría más costosa la inversión. Con los datos se muestra que una buena rehabilitación del ferrocarril se tendrá más pasajeros y se captará más mercadería que se dirigirá tanto al mercado interno como al externo.

Tabla 29
INDICADORES DE RENTABILIDAD

Indicadores	Rehabilitación	Proyectos Nuevos
Tir Caso Base Anual	28,8%	15,4%
Tir Caso Base Interés Compuesto	33,1%	16,7%
Relación Beneficio / Costo	2,01	1,14
Valor Presente Neto	178.987	192.705

Fuente: ENFE - Empresa Nacional de Ferrocarriles del Ecuador
Elaboración: Irene Portalanza

Ventajas del eje amazónico ecuatoriano

Una de las ventajas que se destaca es la excelente posición geopolítica, por estar ubicado entre las cuencas Asia-Pacífico, Amazónica y Atlántica.

Ecuador ofrece 4 corredores terrestres intermodales o multimodales que integrarían los puertos marítimos del Pacífico con las cuencas amazónica y atlántica, a través de los ríos Putumayo, Napo y Morona, como se observa en la imagen 16.

Puertos marítimos ecuatorianos muy cercanos a las rutas de navegación internacional, presentan ventajas en tiempo y costos de operación para usuarios y empresas navieras de carga.

La mayoría de los ríos ecuatorianos son de navegabilidad permanente, pero debe estudiarse con mayor detalle la capacidad de transporte de carga. Ecuador ofrece 3 hidrovías que son: río Putumayo, río Napo y río Morona (imagen 17).

Ecuador cuenta con 4 puertos marítimos localizados en Esmeraldas, Manta, Guayaquil y Bolívar (imagen 18); entre los puertos marítimos y los puertos fluviales en la Amazonía, existe una distancia promedio de 600 km.

Analizando la evolución de la carga transportada por los puertos comerciales ecuatorianos durante el periodo 1994-2005 (gráfico 5), se observa una mayor tendencia al alza y crecimiento del puerto de Manta, mientras que en los otros puertos el crecimiento constante, se destaca su movimiento de año a año.

La excelente posición geográfica del Ecuador como ruta de enlace con el eje bioceánico del Amazonas origina distancias más cortas hacia Brasil y el Mercosur, en comparación con la del canal de Panamá. Ecuador tiene la mayor densidad poblacional a lo largo del eje del Amazonas, con 49,4% hab/km^2

Imagen 16
RED INTERMODAL

Fuente: Presentación Autoridad Portuaria Puerto Bolívar - DIPLASEDE/2008
Elaboración: MTOP

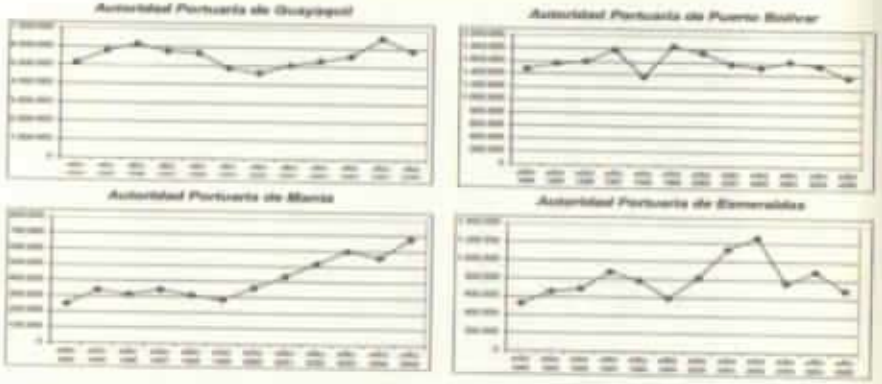
Imagen 17
HIDROVIAS

Fuente: Presentación Autoridad Portuaria Puerto Bolívar - DIPLASEDE/2008
Elaboración: MTOP

Imagen 18
PUERTOS MARÍTIMOS

Fuente: Presentación Autoridad Portuaria Puerto Bolívar - DIPLASEDE/2008
Elaboración: MTOP

Grafico 5
PUERTOS COMERCIALES ECUADOR / CARGA TRANSPORTADA
(en toneladas)



Fuente: Presentación Manta Manaos 2007 - MTOP
Elaboración: MTOP

Obras previstas y situación actual

Es difícil transparentar las obras previstas por el gobierno ecuatoriano cuando aún no se ha determinado con certeza el recorrido de la ruta. De todas maneras, al margen de esta decisión, el gobierno tendrá que mejorar o ampliar diferentes carreteras. Sin embargo, algunas obras están consideradas como claves y se realizarán de todas formas.

Las siguientes obras de la ruta Manta–Manaos son inciertas, pero, según la información disponible, son las más probables. Se habla de pavimento, mejoramiento o ampliación a cuatro, seis y ocho carriles en los siguientes tramos:

Manta–Quevedo
Quevedo–Latacunga
Latacunga–Machachi
Machachi–Quito
Quito–Pifo
Pifo–Papallacta

Papallacta–Baeza
Baeza–Lumbaqui
Lumbaqui–Lago Agrio
Lago Agrio–Sushufindi
Sushufindi–Las Palmas
Las Palmas–Providencia
Lumbaqui–rio Aguarico
Rio Aguarico–Nuevo Rocafuerte

También se está pensado, pero aún no es seguro, que se realicen las siguientes obras:

Aeropuerto de Nuevo Rocafuerte
Puerto de Nuevo Rocafuerte
Puerto de Ballesteros

Puerto de Manta y aeropuerto Eloy Alfaro de Manta

Las dos obras cruciales del proyecto Manta-Manaos son: transformación del puerto de Manta en un mega puerto de transferencia de carga y la conversión del aeropuerto Eloy Alfaro de Manta en otro internacional de carga y pasajeros. El objetivo es que Manta se convierta en centro del comercio global con el puerto más importante del Pacífico, en donde se transfiera la carga para el transporte hacia diferentes países de América Latina, Asia y Estados Unidos.

El puerto de Manta, según expertos del gobierno, tiene las características ideales: mayor cercanía al Asia, aguas naturalmente profundas y ubicado a una hora de las rutas internacionales de navegación. La conversión en un mega puerto internacional de transferencia de carga cambiará profundamente la vista y magnitud del puerto de Manta.

El desarrollo del nuevo puerto es un trabajo y una inversión en conjunto de la Autoridad Portuaria de Manta y alguna empresa privada. La transformación del puerto implica la construcción de un nuevo terminal, dragado del muelle (12 a 18 m) y la adecuación de la infraestructura actual.

La empresa privada debía haber terminado en mayo del 2008 el reforzamiento del muelle pesquero, también conocido como el muelle internacio-

nal, para aumentar la capacidad de carga y descarga de contenedores en el puerto. Los trabajos también incluían la reparación de los pilotes del muelle que están dañados, la profundización del actual muelle de 12 m a 18 m, la construcción de un nuevo piso de cemento del puerto, capaz de soportar el peso de las nuevas grúas, y una nueva infraestructura de defensa para que los barcos atraquen con mayor seguridad. Hasta el momento estas obras están paradas por los problemas presentados con la empresa privada a cargo del proyecto.

Además, está planificado que el aeropuerto Eloy Alfaro de Manta se convierta en un puerto internacional para pasajeros y carga con conexión directa para la carga entre el puerto y el aeropuerto.

Puerto Francisco de Orellana

Dentro de la AIC 2005–2010, el Ecuador cuenta con el proyecto puerto Francisco de Orellana. Se efectuaron trabajos de campo para definir su implantación; se contó con el asesoramiento de la DIGEIM y de la Universidad Central del Ecuador, a través de la CETIF.

La CETIF, a través de un convenio firmado con el ECORAE, firmó un compromiso para realizar los estudios de ubicación del puerto Francisco de Orellana, el mismo que se lo ha presentado a las distintas instancias de la IIRSA para ubicar el financiamiento respectivo.

La hidrovía del Napo

Las nacientes del río Napo se encuentran en los nevados andinos de la cordillera occidental, al sureste de Quito. Su curso es irregular y sinuoso con un ancho que varía entre los 800 m y 2000 m. La navegabilidad del río varía, dependiendo de la época del año, en tiempo de creciente puede ser navegado por barcos de 1,20 m de calado desde Perú hasta Francisco de Orellana; en temporada de vaciante, los barcos de este calado llegarían hasta Nuevo Rocafuerte; a partir de ahí se necesitan barcos de 0,75 m de calado.

Según investigaciones se evidencia que el desarrollo del sistema fluvial en la Amazonía ecuatoriana, en especial en el corredor del Napo, es bajo, precario y altamente informal, con infraestructura portuaria, de almacenaje, navegación y comunicaciones inadecuada o inexistente. Las mercancías que

se transportan por esta vía son muy reducidas y comúnmente se las destina al consumo familiar o al comercio local. La principal carga movilizada para este objetivo la conforman alimentos y materiales de construcción. El comercio regional e internacional actualmente es escaso o inexistente, el mínimo flujo se relaciona con productos madereros, hidrocarburos y pequeños intercambios familiares transfronterizos.

De Tena a Coca (provincia de Orellana), el proyecto prevé mejorar y ampliar la actual vía, que se deteriora por las constantes lluvias o el desborde de los ríos. En la ciudad de Coca, se ha planificado la construcción de un puerto fluvial de transferencia de carga. Este puerto se lo construirá en el río Napo. Su construcción incluye un área de almacenamiento y bodegaje.

La hidrovía del Napo es una obra de gran importancia para el proyecto Manta-Manaos. El río debe dragarse permanentemente para que sea navegable todo el año. Actualmente, los sedimentos y bancos de arena dificultan la navegación de barcos grandes y solo se lo puede navegar durante varios meses al año. Además, se haría una vía terrestre desde Manta hasta un puerto en el Napo.

Al momento se habla de tres alternativas para el puerto de la hidrovía Napo. Al inicio se designó a la ciudad Francisco de Orellana, luego se dijo que en el puerto de Providencia y se escuchan rumores sobre la construcción de un puerto en Pompeya.

El presidente Rafael Correa declaró en marzo del 2008 que la empresa argentina que hizo la hidrovía sobre el Paraná, realizaría los estudios y luego construiría la hidrovía sobre el río Napo. En agosto del 2008, aseguró que existían estudios para la implementación de la hidrovía en el río Napo. El jefe de Estado dio a conocer que la construcción de la hidrovía, estaba casi concretada y que se abriría la licitación para que en los siguientes meses empezara su construcción.

En reuniones de la sociedad civil con el gobierno, siempre se han pedido los estudios, pero hasta la actualidad ninguna organización civil ha podido acceder a ellos, incluso algunas respuestas gubernamentales contradicen la declaración del presidente.

Aparte de esto, existen dos estudios conocidos: el primero, realizado por el

ECORAE sobre la ubicación de un puerto en el río Napo y, el segundo, efectuado por el CETIF, referido a la navegabilidad del río Napo.

Queda la pregunta de si el gobierno realizó o no los estudios de costo-beneficio, factibilidad, de impacto socio–ambiental y de implementación de la hidrovía y el estudio económico sobre las posibilidades de mercado y comercio que podría generar el proyecto. Según informe del MTOP, el recorrido técnico del río Napo se lo realizó conjuntamente con expertos del CETIF.

Se han detectado los siguientes inconvenientes con la implementación de este proyecto:

El puerto actual en Francisco de Orellana (Coca) tiene poca capacidad de calado, no ofrece condiciones de ampliación por estar ubicado en la zona urbana, además de las restricciones fluviales del sector. Existe intenso transporte de carga fluvial de baja capacidad (hasta 250 T). entre los puertos de Francisco de Orellana y Nuevo Rocafuerte.

La carga consiste en mercaderías de consumo local para abastecimiento de la población de las riberas del río, materiales y equipos para la operación de las compañías petroleras. En el transcurso del río actualmente no existen servicios básicos, telefonía fija ni móvil, además hay dotación permanente de combustible.

Palizadas e islas a lo largo del río Napo evidencian la falta de mantenimiento. Identificación del sector de El Belén como el punto más adecuado para la instalación del nuevo puerto. Acceso vial de tercer orden existente, cercanía de una línea eléctrica de alta tensión, condiciones topográficas favorables (sector no inundable), calado del río adecuado.

Aeropuerto de Latacunga

El estado invertirá 36 millones de dólares para re potencializar el aeropuerto internacional de Latacunga. La intención es convertirlo en uno de los mejores aeropuertos del país, gracias a sus condiciones meteorológicas favorables. La rehabilitación del aeropuerto incluirá un nuevo terminal de pasajeros, readecuación de hangares e inversión en sistemas.

El aeropuerto se lo inauguró en 1994 con capacidad de recibir vuelos internacionales y de carga pesada; las condiciones geográficas y climatológicas son ideales. Sin embargo, la cercanía de Quito no ha permitido que se constituya en un aeropuerto de importancia. Su operación no fue real y solo las Fuerzas Armadas lo han utilizado como aeropuerto estratégico en la región.

El aeropuerto es también interesante para los floricultores. Las flores son el principal producto de exportación de la región y es un negocio que ha crecido los últimos años. Actualmente, la empresa Carga B realiza cinco vuelos por semana a Estados Unidos, principalmente con flores. Probablemente los floricultores de la zona central en el futuro mandarán al mundo directamente desde Latacunga sus productos, sin necesidad de enviar la carga a Quito.

A más de diez años de su inauguración, existe la necesidad de modernizar el aeropuerto y readecuar bodegas y terminales de pasajeros para que pueda desempeñar un rol en la ruta multimodal de la Manta-Manaos.

Las empresas Akron Construcciones de Ecuador y Odebrecht de Brasil fueron las únicas interesadas en la licitación convocada por el MTOP. Ambas empresas se aliaron para rehabilitar el aeropuerto durante los quince meses establecidos como plazo. Aún no está claro cómo se llevará adelante el proceso, por cuanto el gobierno retiró las concesiones de Odebrecht después de haberle condenado por incompetente y expulsado del país en septiembre del 2008, por problemas en la construcción de la hidroeléctrica San Francisco.

Aeropuerto de Tena

Tena tendría un nuevo aeropuerto en el marco del proyecto Manta-Manaos, ubicado en la comunidad de Zancudo, parroquia Ahuano, junto al río Napo, a 32 km de la ciudad de Tena. No está claro qué pasará con el antiguo aeropuerto en el centro de Tena, pero no será remodelado.

Según el estudio de factibilidad de este aeropuerto, la obra tiene un plazo de construcción de 24 meses; sin embargo, se deja abierta la posibilidad para que la empresa adjudicataria reduzca el tiempo a 18 meses. Por otro lado, se debe solucionar la necesidad de un millón de dólares para cancelar las expropiaciones a finqueros, pero el gobierno todavía no asigna estos recursos.

El aeropuerto tiene una historia complicada y controversial. En 2004, el banco brasileño BNDES entregó un préstamo a Ecuador para su construcción. La obra fue licitada a una asociación brasileño-ecuatoriana, de la que Odebrecht era socia mayoritaria.

El BNDES financiará 59,9 millones de dólares, además se requiere una contraparte de 10 millones de dólares. Una fuente de la Constructora Odebrecht mencionó que el crédito del BNDES aún está vigente, en espera de la decisión del Ejecutivo.

Para la construcción de esta terminal aérea se conformó la Asociación Unidad Binacional de Construcción del eje aeropuerto de Tena. Este organismo lo integran Odebrecht, el Cuerpo de Ingenieros del Ejército y la empresa Construcciones y Servicios de Minería. El contrato de construcción entre Ubicea, Odebrecht y el ECORAE se firmó el 12 de febrero de 2005.

En ese tiempo ya se hablaba del aeropuerto en el contexto de la Manta-Manaos, que se estima generará el desarrollo de la región e incrementará el turismo. Hubo una gran debacle del aeropuerto, porque apareció información sobre su destino militar y estratégico dentro del plan Colombia.

Su manejo pasó del ECORAE al Municipio hasta terminar a cargo del MTOP. Con la salida del poder de Lucio Gutiérrez, todos los proyectos de la región quedaron en el aire, incluido el aeropuerto de Tena.

Según el actual gobierno, el nuevo aeropuerto tendrá una pista de 2.500 m de largo y 60 m de ancho, con capacidad para operar aeronaves de última generación con alcance de vuelo internacional y una estructura moderna acorde con la arquitectura tropical amazónica. El gobierno estima que el aeropuerto contribuirá a mejorar la calidad de vida de sus habitantes e impulsaría el turismo en la región. El flujo turístico se estima en 250.000 visitantes al año.

Entre tanto, la construcción del aeropuerto tiene el apoyo de las cámaras de la producción de Napo, sobre todo del sector turístico. Se tiene la aspiración de que los turistas lleguen directamente a la Amazonia, vía aérea, sin pasar por Quito o Guayaquil.

La terminal aérea de Tena está ligada al eje vial Manta-Manaos, en donde

la ruta incluye el transporte fluvial, a través del Puerto de Manta; además, la movilización terrestre por las vías de la costa, sierra y Amazonía.

El plan tiene la oposición de ambientalistas. Uno de ellos, Alejandro Suárez, hace notar que se pretende construir el aeropuerto en medio de dos reservas ecológicas: Selva Virgen, de 1.400 hectáreas, y Jatun Sacha, de 2.270 hectáreas.

Otras obras relacionadas

El gobierno ecuatoriano utiliza el eje bioceánico Manta-Manaos como marco de diferentes proyectos infraestructurales que se ejecutan en el país. Unas obras son parte de la IIRSA, otras solo lo son del plan vial nacional.

El proyecto Manta-Manaos es parte del eje del Amazonas. Este no es el único megaproyecto planificado en Ecuador. Solo el eje del Amazonas prevé numerosas obras en el país en dirección oriente-occidente. Por otro lado, el eje Andino atravesará Ecuador en el sentido norte–sur.

3.3.9. Financiamiento

La inversión prevista de las obras en lo que respecta solo a la parte de Ecuador, o sea desde Manta hasta Nuevo Rocafuerte, se la definió mediante un presupuesto referencial elaborado por el MTOP.

Vía terrestre: Manta–Puerto Francisco de Orellana: 603,70 millones de dólares con una longitud total de 578,65 km. Los tramos más costosos son Los Carmelos–El Pano ($ 176,6 millones), La Maná–Latacunga ($ 119,75 millones) y Tena–Francisco de Orellana ($ 108,34 millones), debido a que en estos tramos hay kilómetros que se deben de construir totalmente (tabla 30).

Puerto fluvial Francisco de Orellana: 112,50 millones de dólares. El rubro más significativo lo constituyen las vías de acceso con 65,39 millones de dólares, seguido por las líneas de transmisión y la infraestructura del puerto (tabla 31).

Hidrovía Puerto Francisco de Orellana–Nuevo Rocafuerte: 223,5 millones de dólares. Las obras de infraestructura en este tramo son el rubro más im-

portante con un costo de 55 millones de dólares, seguidas por las vías de acceso y obras preliminares. Este proyecto es muy criticado por el impacto ambiental que ocasionaría (tabla 32).

Este presupuesto referencial llegaría a 948,7 millones de dólares. El valor total de la inversión de la ruta hasta Manaos y puerto de Belém sobrepasaría los 3.000 millones de dólares.

Tabla 30
FINANCIAMIENTO VÍA TERRESTRE

Tramo	Long. (km)	Precio (millones dólares)
Manta - El Rodeo	46,1	36,26
El Rodeo - Progreso	53,1	35,13
Progreso - El Empalme	54	33,36
Valencia - La Maná	36,2	22,83
La Maná - Latacunga	104,4	119,75
Salcedo - Los Carmelos	60	58,34
Los Carmelos - El Pano	62	173,60
El Pano - Tena	24,4	16,09
Tena - Francisco de Orellana	138,45	108,34
TOTAL	**578,65**	**603,70**

Fuente: Presentación Manta Manaos 2007 - MTOP
Elaboración: Irene Portalanza

Tabla 31
FINANCIAMIENTO PUERTO FLUVIAL FRANCISCO DE ORELLANA

Obra	Costo (millones de dólares)
Diseño	5,50
Vías de Acceso	65,38
Movimiento de Tierra	7,26
Infraestructura del Puerto	12,86
Edificaciones	2,71
Líneas de Transmisión	15,00
Equipos	2,90
Servicios Adicionales	0,90
TOTAL	**112,52**

Fuente: Presentación Manta Manaos 2007 - MTOP
Elaboración: Irene Portalanza

Tabla 32
FINANCIAMIENTO HIDROVÍA
PUERTO FRANCISCO DE ORELLANA – NUEVO ROCAFUERTE

Obra	Costo (millones de dólares)
Estudio y Diseño	6,5
Obras Preliminares	35,0
Vías de Acceso	47,0
obras de Infraestructura	55,0
Superestructuras	27,0
Instalaciones Generales	24,0
Obras Adicionales	29,0
TOTAL	**223,5**

Fuente: Presentación Manta Manaos 2007 - MTOP
Elaboración: Irene Portalanza

El financiamiento de las obras del proyecto podrá realizarse mediante la participación pública y privada, a través de concesiones de los puertos, aeropuertos y vías. Adicionalmente, se contaría con financiamiento de las siguientes instituciones: BNDES (Brasil) y CAF (Ecuador).

Es importante mencionar que en general los estudios de factibilidad son donaciones y, por otro lado, el financiamiento para la construcción es un préstamo al Estado, el cual se complementa a través de inversiones estatales y de empresas constructoras privadas. Es decir, Ecuador se endeudará a largo plazo para realizar estas obras.

Actualmente, la mayor financista del megaproyecto es la CAF. En Ecuador financia la troncal amazónica e impulsará los estudios técnicos para los proyectos de vialidad a ejecutarse desde el ministerio. Se tomaron en cuenta los plazos de culminación de las obras y se estudia la posibilidad de que la CAF contribuya para los estudios técnicos del eje multimodal Manta–Manaos con un crédito no reembolsable.

Aún no es claro si después de los problemas diplomáticos entre Ecuador y Brasil a partir del caso Odebrecht, Brasil, a través del BNDES y FONPLATA, todavía tiene interés en invertir en Ecuador.

Por otro lado, el BID aprobó el financiamiento para los estudios de navegabilidad del río Napo dentro del proyecto multimodal Manta–Manaos que llevan adelante los gobiernos de Ecuador y Brasil con la finalidad de unir los océanos Pacífico y Atlántico en un programa de integración comercial y de mercados sin precedentes. El BID, que es parte del consejo directivo de la IIRSA, es el principal financista de estas obras. Sin embargo, a raíz de la crisis financiera mundial, se encuentra en recapitalización y ya no financiará obras infraestructurales grandes.

Se trata de una cooperación técnica no reembolsable que realiza el BID en base a lo solicitado por los gobiernos de Ecuador y Perú para que este organismo multilateral lleve adelante los procesos de selección y contratación de los servicios de consultoría.

El financiamiento de 800 mil dólares comprende la elaboración de un estudio binacional de la navegabilidad del río Napo, dentro de los 240 km ecuatorianos y aquellos 620 km de Perú, que servirá como entrada principal para el Amazonas brasileño y llegar a los mercados de la ciudad de Manaos.

Para concretar el eje multimodal Manta–Manaos es necesario lograr que el río Napo permita la navegación los 365 días del año y para ello es indispensable realizar levantamientos topográficos y batimétricos, avanzar en aspectos hidrológicos e hidráulicos, identificar obstáculos a la navegación, conocer aspectos económicos, análisis de la flota y costos del transporte fluvial, los temas socio–ambientales y formular planes concretos de inversiones.

CAPÍTULO IV

Tendencias de crecimiento económico con la implementación del proyecto

Economía de Ecuador

A principios del siglo XXI, Ecuador se distingue por ser uno de los países más intervencionistas y donde la generación de riqueza es una de las más complicadas de Latinoamérica. Existen diferencias importantes del ingreso, pues el 20% de la población más rica posee el 54,3% de la riqueza y el 91% de las tierras productivas. Por otro lado, el 20% de la población más pobre apenas tiene acceso al 4,2% de la riqueza y solo posee el 0,1% de la tierra.

En el año 2000 se adoptó la dolarización, luego de haber sufrido una crisis económica a finales de la década de los 90 y una fuerte devaluación del sucre. El proceso fue parcialmente exitoso, pues Ecuador obtuvo la ventaja de tener una moneda internacional, por esto se volvió atractivo para inversionistas que podían planificar a largo plazo. Adicionalmente, la coyuntura favorable por la implementación de preferencias arancelarias concedidas por Estados Unidos a los países andinos, en retribución a su lucha contra el narcotráfico, permitió desarrollar nuevos nichos de mercado, por lo que las exportaciones aumentaron.

Así, al analizar la economía del Ecuador se destaca que es la octava más grande de América Latina, después de Brasil, México, Argentina, Chile, Colombia, Venezuela y Perú, y que experimentó un crecimiento promedio del 4,6% entre 2000 y 2006. En enero del 2010 el Banco Central situó la previsión de crecimiento en 6,88%, para septiembre del 2010 esta previsión se situó en 3,73%, bajando casi a la mitad de la predicción inicial. Esto se debe a una limitada ejecución de la inversión pública en el primer semestre del año.

En el primer trimestre del 2010, la economía creció 0,60% con respecto al primer trimestre del 2009. Con este porcentaje, Ecuador logra amortiguar los efectos de la crisis internacional y presenta a este año como el de la recuperación económica. Los sectores que muestran una recuperación son el manufacturero, el comercial y de la construcción. De igual manera, el valor agregado de la industria creció 4,02% y el de la construcción 4,4% en el mismo período. Por otro lado, los sectores que más han caído son la pesca (10,9%), suministros de electricidad y agua (18%) y la fabricación de productos de refinación de petróleo (8,24%).

Por otro lado, al observar las estadísticas de las variables sociales se destaca que, hasta diciembre del 2007, la tasa mensual de desempleo se mantenía en alrededor de 6,34%. Para diciembre del 2008 se ubicó en 7,5%, superior al año anterior, pasando a 7,90% a diciembre del 2009; por último, para septiembre del 2010 llegó a 7,44%. Se concluye, por tanto, que del 2007 al 2009 el desempleo se incrementa, mientras que en el 2010 disminuye. En el 2008 se calculó que alrededor de 9 millones de personas tienen ocupación económica frente a 1'010.000 que están inactivos.

La tasa de pobreza extrema disminuyó significativamente de 1999 a 2008. En el 2001 se estimó que alcanzaba al 40% de la población, mientras que para el 2008 la cifra bajó a 15,49%. Esto se explica en gran parte por la emigración, así como por la estabilidad económica lograda tras la dolarización. Las tasas de pobreza son más elevadas para indígenas, afro-descendientes y rurales, alcanzando al 44% de la población nativa.

Por otra parte, si se analiza la industria en el país, se observa que ésta se concentra principalmente en Guayaquil y en Quito. Guayaquil, es el mayor centro productor del país, sus industrias más importantes resultan de los productos de mar, las manufacturas y el puerto marítimo. Quito, el centro político administrativo del país, tiene una industria que en los últimos años creció considerablemente y que incluye alimentos, bebidas, textiles, madera y maquinaria. También existen algunas fábricas en Cuenca, cuya industria la constituyen principalmente caucho, joyas, textiles, artículos de cuero, línea blanca, neumáticos y cerámica. La producción industrial se orienta fundamentalmente al mercado interno; existe limitada exportación de productos elaborados o procesados industrialmente, entre los que destacan: alimentos enlatados, pescado, frutas, cereales, licores, joyas y muebles.

Producto interno bruto

Entre el 2000 y el 2008 el PIB se triplicó; para el 2009 decae, con una tasa de variación anual del 1%, mientras que en el 2000 pasa de una tasa de variación anual del 2,8% al 6,52% en el 2008. Se observan cambios en su tasa de variación, los años más altos han sido 2004 y 2008. Este último año registró el mayor valor del PIB de la década que es de 54,21 millones de dólares (tabla 33).

Tabla33
PRODUCTO INTERNO BRUTO DEL ECUADOR

Período	PIB Tasa Variación Anual	Millones de Dólares
ene-00	2,80	16,28
ene-01	5,34	21,27
ene-02	4,25	24,72
ene-03	3,58	28,41
ene-04	8,00	32,65
Ene-05 (sd)	6,00	36,94
Ene-06 (sd)	3,89	41,71
Ene-07 (p)	2,49	45,50
Ene-08 (p*)	6,52	54,21
Ene-09 (p*)	0,98	52,02

Nota: (sd) semidefinitivo, (p) provisional, (p*) provisional, calculado a través de sumatoria de las Cuentas nacionales trimestrales

Fuente: Boletín estadístico mensual del BCE, Junio 2010
Elaboración: Irene Portalanza

Este es un signo común en economías con estructuras productivas débiles, poco articuladas y altamente dependientes de un solo bien exportable, lo cual acarrea problemas con los demás sectores de la economía.

Un mejor entendimiento del crecimiento económico en Ecuador se puede obtener al analizar los componentes de la oferta y la utilización final de bienes y servicios (tabla 34). Las importaciones han mostrado un incremento elevado en los primeros años 2000 - 2002, a partir del 2003 este incremento no se muestra tan significativo, llegando al 2008 con una tasa de variación anual del 9,88 y en el 2009 con -11,57. Por otro lado, las exportaciones registraron en el 2004 la mayor tasa de variación anual (15,08), decayendo en el 2008 a una tasa de variación anual del 3,29 y más aún en el 2009 con -5,9.

Tabla 34
TASA DE VARIACIÓN ANUAL / MILES DE DÓLARES

Período	2000	2001	2002	2003	2004	2005 (sd)	2006 (sd)	2007 (p)	2008 (p*)	2009 (p*)
Producto interno bruto (PIB)	4,15	4,78	3,43	3,27	8,82	5,74	4,75	2,04	7,24	0,36
Importaciones de bienes y servicios	15,15	26,90	16,26	-4,91	11,40	14,08	9,13	7,83	9,88	-11,57
Total oferta final	**6,55**	**8,84**	**7,46**	**6,86**	**9,56**	**8,13**	**6,87**	**3,87**	**8,19**	**-3,56**
Gasto de consumo final total	4,34	3,80	5,25	4,84	4,48	6,80	5,21	3,83	7,44	-0,15
Gobierno general	4,71	-0,62	4,23	1,42	3,28	3,48	3,85	6,11	11,52	4,03
Hogares residentes	4,28	8,76	6,32	3,98	4,57	7,24	5,41	3,88	6,92	-0,75
Formación bruta de capital fijo	12,28	23,49	18,82	-0,16	4,05	10,87	3,80	2,47	10,12	-4,28
Exportaciones de bienes y servicios	-0,83	-0,80	-0,79	10,09	15,08	8,01	8,44	2,35	3,29	-5,96
Total utilización final	**6,55**	**8,84**	**7,46**	**6,86**	**9,56**	**8,13**	**6,87**	**3,87**	**8,19**	**-3,56**

Nota: (sd) semidefinitivo, (p) provisional, (p*) provisional, calculado a través de sumatoria de las Cuentas nacionales trimestrales
Fuente: Boletín estadístico mensual del BCE, Junio 2010
Elaboración: Irene Portalanza

Solamente el gasto de consumo final total muestra una variación constante y mayoritariamente positiva en esta década, a excepción del 2009 en que cae a -0,15. El consumo de los hogares residentes, que registra un ritmo de crecimiento mejor que en el 2007 y 2009, llega a 6,92 en el 2008. El consumo del gobierno general pasa de 4,71, en el 2000, a 11,52, en el 2008, el año más elevado, para disminuir a 4,03 en el 2009. La formación bruta de capital fijo tiene la menor tasa de variación en los últimos años, a excepción del 2001 en el que se registró un gran crecimiento: 23,49.

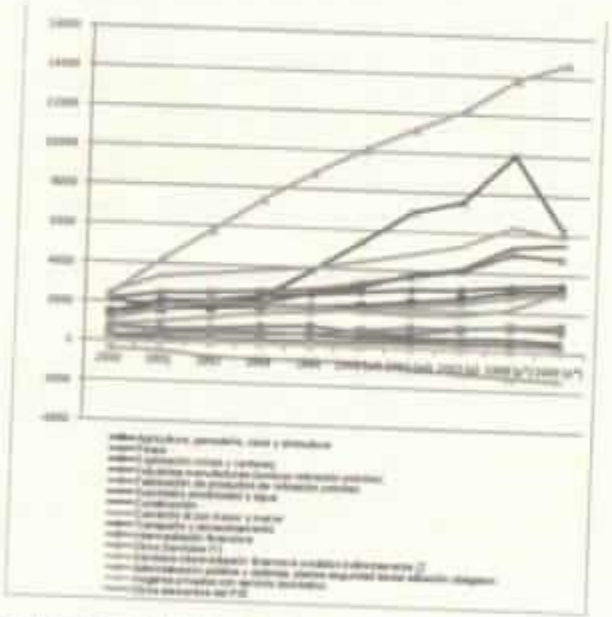
En cuanto al crecimiento de cada actividad económica, la pesca y la intermediación financiera, dos actividades de las más pequeñas, que en el 2009 representaban el 0,69% y el 2,62% del PIB, respectivamente, registraron el mayor crecimiento del 2006 al 2009. Los sectores con crecimiento moderadamente altos entre el 2000 y el 2009 y en relación al PIB del 2009 son: la industria manufacturera (9,21%), el suministro de electricidad y agua (1,05%); el comercio al por mayor y al por menor (11,39%); transporte y almacenamiento (6,64%). Por otra parte, los sectores con peor desempeño en el 2009 son la explotación de minas y canteras (el mayor sector de la economía representa el 12,02%) y la refinación de petróleo (2,23%). Sin embargo, la construcción (10,57%), la agricultura (6,09%) y los hogares privados con servicio doméstico (0,13%), ha mantenido su crecimiento constante en esta década, aunque no muestran un crecimiento muy elevado.

Cabe destacar el crecimiento realmente elevado del rubro otros servicios, que incluye: hoteles, bares y restaurantes; comunicaciones; alquiler de vivienda; servicios a las empresas y a los hogares; educación; y, salud. Esto

se debe principalmente al incremento de las remesas en esta década, las cuales se han dirigido a este tipo de servicios; así, en el 2000 las remesas alcanzaron un total de 2.421,34 millones de dólares, pasando en el 2005 a 10.118,18 millones de dólares y llegando en el 2009 a 14.684,92 millones de dólares.

En definitiva, y como se aprecia en el gráfico 6, los sectores grandes de la economía no son los que más están creciendo y tampoco están en franca mejoría. El sector más grande de la economía, el de la extracción de petróleo, ha mejorado lentamente y es por ello que el crecimiento del PIB no presenta un desempeño sólido año tras año.

Gráfico 6
CRECIMIENTO ACTIVIDADES ECONÓMICAS



Nota: (sd) semidefinitivo, (p) provisional, (p*) provisional, calculado a través de sumatoria de Cuentas Nacionales Trimestrales.
(1) Incluye: hoteles, bares y restaurantes; comunicaciones, alquiler de vivienda, servicios a las empresas y a los hogares; educación y salud. (2) En el caso de los valores agregados negativos, en la tasa de variación anual se cambia de signo, puesto que mientras más alto es el valor (negativo), señala decrecimiento.

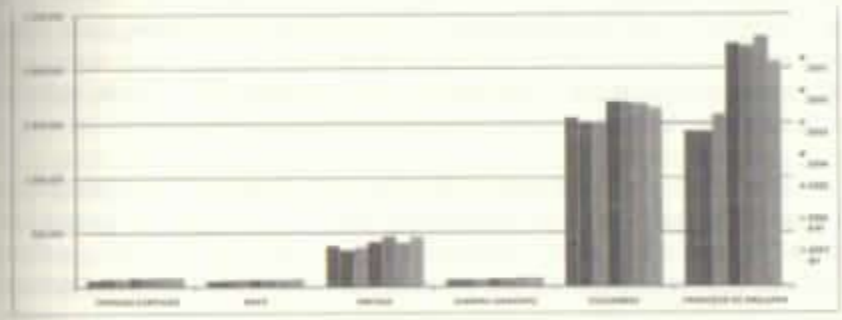
Fuente: Boletín estadístico mensual del BCE, Junio 2010
Elaboración: Irene Portalanza

Realidad económica de la región amazónica ecuatoriana

La región amazónica ecuatoriana se extiende en un área aproximada de 116.745 km²; representa aproximadamente el 1,52% de la cuenca amazónica continental y el 45% del territorio nacional ecuatoriano. La integran las provincias de Morona Santiago, Napo, Orellana, Pastaza, Sucumbíos y Zamora Chinchipe.

El valor agregado de las provincias que integran la región amazónica en el total nacional se lo puede observar en el gráfico 7. Las principales provincias que participan son Francisco de Orellana, que en el 2001 tuvo un valor agregado de 1.427 millones de dólares pasando en el 2007 a 2.066 millones de dólares; le sigue Sucumbíos, que en el 2001 tuvo un valor agregado de 1.550 millones de dólares y pasa al 2007 a 1.639 millones de dólares; y Pastaza, que en el 2001 tiene un valor agregado de 378 millones de dólares y en el 2007 alcanza a 464 millones de dólares. En las tres provincias restantes el movimiento fue menor.

Gráfico 7
VALOR AGREGADO BRUTO PROVINCIAL



Nota: (sd) semidefinitivo, (p) provisional.
Fuente: Cuentas provinciales 2001 - 2007 del BCE
Elaboración: Irene Portalanza

En cuanto al nivel de participación de estas provincias en el total nacional se tiene que para el 2007, Francisco de Orellana representa el 10,7%, mientras que Sucumbíos el 8,5%, seguido por Pastaza con 2,4%; con menor participación están Morona Santiago, con el 0,5%; y 0,4% Napo y Zamora Chinchipe.

La ocupación de la tierra en la región amazónica ecuatoriana se encuentra distribuida en seis grupos: vegetación arbórea, vegetación arbustiva, pastizales, cultivos, cuerpos de agua y otros usos. En términos generales, la región presenta una ocupación de la tierra poco o nada planificada y en continuo conflicto, con la consecuente presión sobre los recursos naturales y las zonas de uso especial, como las áreas protegidas y los territorios indígenas.

Se estima que 10% de la superficie de la Amazonía ecuatoriana tiene uso agropecuario directo: 82% son pastos, 16% cultivos y el 2% restante tierras en descanso (ECORAE, 2001). En el III censo agropecuario, realizado en el 2001, se registraron para la región amazónica 50.351 unidades de producción agropecuaria, que engloban 2'663.717 hectáreas, de las cuales el mayor número se encontraba en forma de bosques o montes.

No queda duda que el petróleo y la producción agropecuaria constituyen las principales actividades económicas desarrolladas en la región. La producción agropecuaria es la fuente más relevante de ingresos de la población amazónica ecuatoriana, concentrándose principalmente en cultivos de ciclo corto y permanente. Cabe mencionar que la incidencia de la producción agropecuaria es mínima con respecto al nivel nacional. Según el III censo agropecuario, los principales cultivos, solos y asociados, de la Amazonía ecuatoriana son: arroz, fréjol seco, maíz duro choclo, maíz duro seco, maíz suave choclo, maíz suave seco, papa, banano, cacao, café, caña de azúcar, palma africana y plátano.

El incremento de las actividades pecuarias en la Amazonía ecuatoriana se ha dado, principalmente, por la influencia de la colonización. El ganado vacuno en la época del censo registraba 523.219 cabezas, lo cual representa el 12% de la población ganadera nacional, después se encuentra el ganado porcino con 74.288 unidades, con apenas el 5% de la población a nivel nacional.

En lo que respecta a las aves, la población más representativa son las criadas en el campo, de la cual 904.955 corresponden a gallos, gallinas y pollos. En segundo lugar de importancia se encuentran pollos de engorde criados en planteles avícolas con 152.537 unidades.

Comercio exterior de Ecuador

El Ecuador durante muchos años se ha caracterizado por ser un país rico pero mal administrado y su economía ha dependido de un modelo de comercio exterior basado fundamentalmente en productos de origen primario; además, sus mercados de destino son muy escasos, lo cual ha determinado que la economía sea cada vez más vulnerable ante las variaciones de precios y demanda en los mercados internacionales.

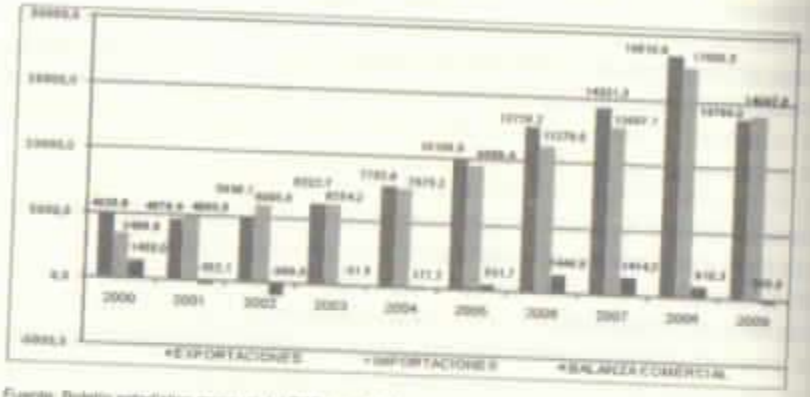
Desde el primer cuarto del siglo XX, la principal fuente de ingreso para Ecuador ha provenido del petróleo. Otros productos como: banano, café, cacao, camarón, madera, flores y atún han adquirido importancia económica, lo cual ha ayudado a que el comercio exterior avance y se haya tenido una inserción en la economía mundial. La aplicación de reformas estructurales, acciones de liberalización comercial, reformas arancelarias, apoyo a la actividad exportadora, promoción externa, simplificación de trámites administrativos, han sido esenciales para lograr eficacia y competitividad. A continuación se analiza de manera específica el comercio exterior del Ecuador en base a su balanza comercial, las relaciones con el mercado mundial y sus principales socios.

Balanza comercial: importaciones y exportaciones

El superávit de la balanza comercial desde 2004 coincide con la tendencia al alza de los precios del petróleo. Esta situación, como se puede observar en el gráfico 8, se revierte en el 2009 con un precio internacional del petróleo a la baja. La balanza comercial registró en el 2008 un superávit de 910,3 millones de dólares, que supone un decrecimiento de 35,63% respecto al 2007 cuando alcanzó un saldo favorable de 1.414,2 millones de dólares. En el 2009 decae aún más, pues se tiene una balanza comercial de -300,9 millones de dólares.

El total de la balanza comercial ha sido mayoritariamente positiva en estos 10 años: Se pasó de 1.458 millones de dólares en el 2000 a -300,9 millones en el 2009. Para las importaciones y exportaciones totales se observa un crecimiento, en donde las importaciones tienen una tendencia similar de crecimiento que las exportaciones: del 2004 al 2008 se observa un crecimiento mayor de las exportaciones, pero esto cambia en el 2009 cuando decae 25,5%, además de ser menor que las importaciones.

Gráfico 8
MOVIMIENTOS DE LA BALANZA COMERCIAL

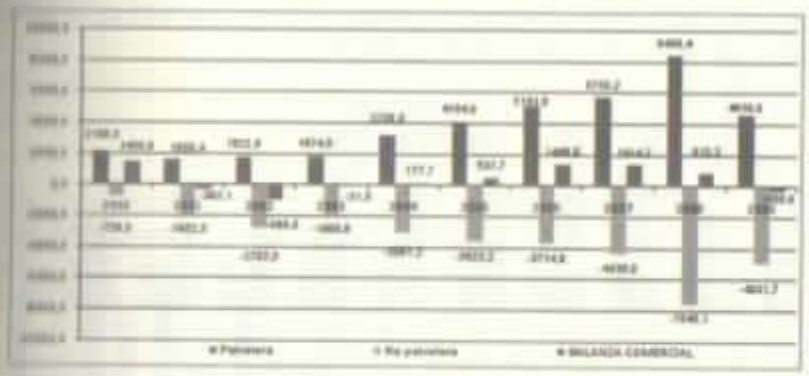


Fuente: Boletín estadístico mensual del BCE, junio 2010
Elaboración: Irene Portalanza

El mejor año, por registrar superávit de balanza comercial, fue el 2000 con 1.458 millones de dólares; sin embargo, al considerar los mayores niveles de exportación e importación, el mejor año fue el 2008 con 18.510,6 millones de dólares en exportaciones y 17.600,3 millones de dólares en importaciones, aunque la balanza comercial fue de 910,3 millones de dólares. Por otro lado, el año con mayor déficit de balanza comercial fue el 2002 con -969,5 millones de dólares, pero tomando en cuenta los menores niveles de exportación e importación, el peor año fue el 2001 con 4.678,4 millones de dólares en exportaciones y 4.980,6 millones en importaciones, aunque la balanza comercial fue de -302,1 millones de dólares.

Al analizar la balanza comercial petrolera y no petrolera, se destaca que la economía ecuatoriana se ha caracterizado por tener una balanza comercial petrolera positiva y creciente hasta el 2008, pues alcanzó 8.455,4 millones de dólares, mientras que en el 2009 decae drásticamente (45,23%); y una balanza comercial no petrolera negativa y decreciente, que se ha acentuado desde 2003 hasta llegar a un déficit de -7.545,1 millones de dólares en 2008, aunque el decrecimiento disminuye en el 2009 en 34,64%. La diversificación en el número de productos exportables es importante, pero el monto exportado no es suficiente para aliviar la subida de las importaciones (gráfico 9).

Gráfico 9
ESTRUCTURA DE LA BALANZA COMERCIAL



Fuente: Boletín estadístico mensual del BCE, junio 2010
Elaboración: Irene Portalanza

Exportaciones

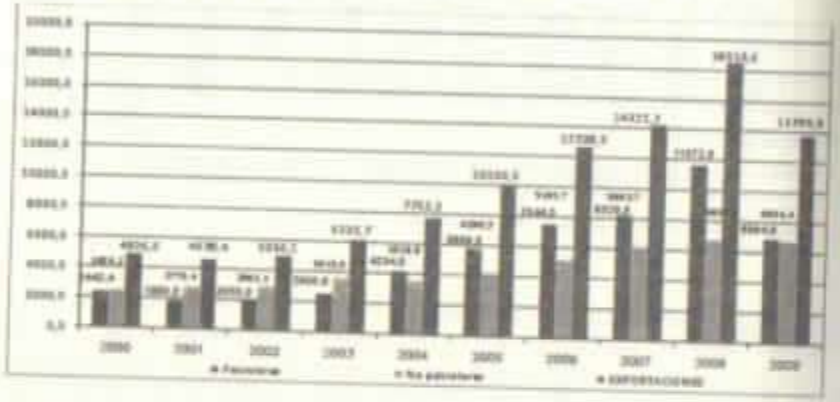
Hasta el 2003, las exportaciones no petroleras superaban a las petroleras. Sin embargo, desde el 2004 está situación cambió, lo cual demuestra que la economía ecuatoriana es cada vez más dependiente del petróleo. En este sentido, se puede observar en el transcurso de esta década un crecimiento acelerado de las exportaciones totales, alcanzando el mayor nivel en el 2008 con 18.510,6 millones de dólares. El aumento de las exportaciones petroleras es considerable, mientras en el 2000 alcanzaban el 49,6% de las exportaciones totales, en el 2005 llegaron a representar el 59,1% de las exportaciones totales y en el 2008, el 63,1%; evidenciándose así un incremento de su participación de casi el doble (gráfico 10).

En el 2009 las exportaciones decaen en 25,5% con relación al 2008, el mejor año registrado de la década, mientras que las exportaciones no petroleras se mantienen constantes. Por tanto, el problema se presenta en las exportaciones petroleras que decayeron de 11.672,8 millones de dólares en el 2008 a 6.964,6 millones en el 2009, lo cual implica recibir prácticamente la mitad de los ingresos.

Al analizar la participación de las exportaciones no petroleras se destaca que las exportaciones no tradicionales se mantienen en mejor nivel con re-

lación a las tradicionales, así estas últimas pasaron de 1.302 millones de dólares en el 2000 a 3.422,5 millones en el 2009, mientras que las no tradicionales pasaron de 1.182,2 millones de dólares en el 2000 a 3.411,9 millones en el 2009. Esto implica que las exportaciones no petroleras en esta década han aumentado en 136,4% (gráfico 11).

Gráfico 10
EXPORTACIONES

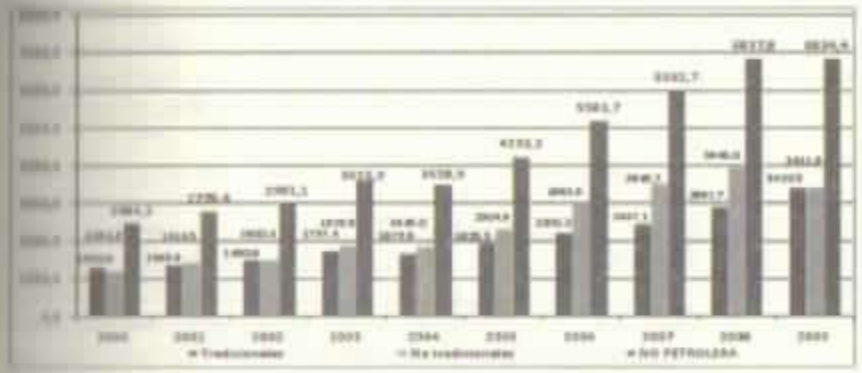


Fuente: Boletín estadístico mensual del BCE, junio 2010
Elaboración: Irene Portalanza

En cuanto a las exportaciones no petroleras tradicionales éstas presentan menor crecimiento que las no tradicionales. Dentro de éstas se destacan las exportaciones de banano y plátano, las mismas que están muy por encima del resto de productos; se observa que del 2003 al 2004 caen en 7%, aunque globalmente, durante la década presentan un crecimiento importante para la economía ecuatoriana. En el 2000 se exportó un total de 821,4 millones de dólares, en el 2005 se pasó a 1.084,4 millones de dólares y en el 2009 se llegó a 1.995,2 millones de dólares.

El siguiente producto en cuanto a crecimiento es cacao y elaborados, seguidos por atún y pescado, y, por último, camarón, café y elaborados, los cuales en el 2000 representan el 36,9% de las exportaciones no petroleras tradicionales. Para el 2004 estos productos representan el 38,8% y en el 2009 pasan a ser el 41,7% de las exportaciones no petroleras tradicionales.

Grafico 11
PARTICIPACIÓN EN LAS EXPORTACIONES NO PETROLERAS



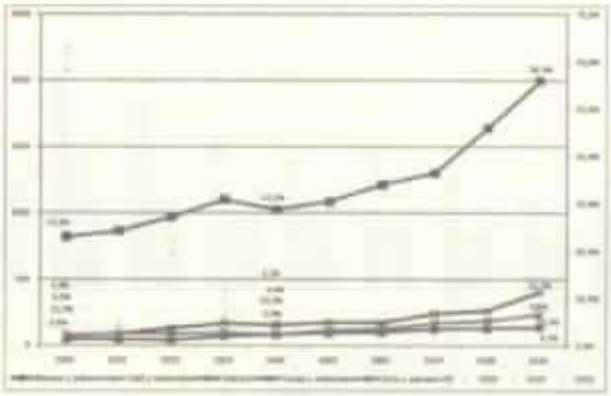
Las cifras de 2001 hasta 2006 son definitivas, 2007 y 2009 provisionales.
Fuente: Boletín estadístico mensual del BCE, junio 2010
Elaboración: Irene Portalanza

Se evidencia un crecimiento en nuevos productos de exportación, diferentes a los principales como son petróleo, banano y plátano (gráfico 12).

Las exportaciones no tradicionales representan aproximadamente la mitad de las exportaciones no petroleras totales. De ellas, el rubro que más se destaca procede de los productos industrializados, los cuales han tenido un crecimiento acelerado. Se pasa de 867,5 millones de dólares en el 2000 a 1.272 millones en el 2004 y a 2.476 millones de dólares en el 2008. Por otro lado, las exportaciones primarias permanecieron constantes en cuanto a su crecimiento, pero bajo con relación a las industrializadas (gráfico 13).

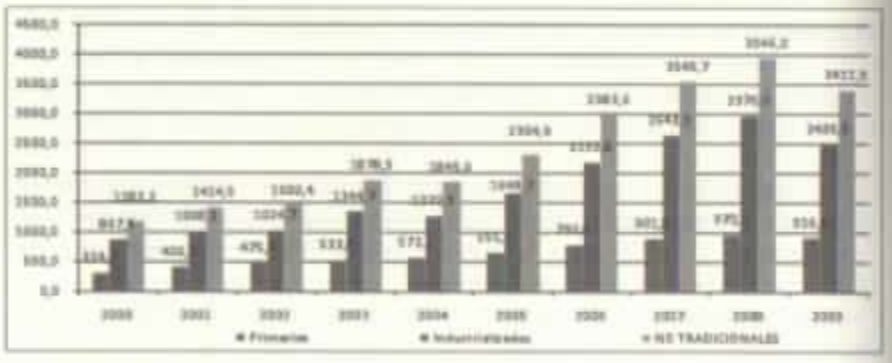
De las exportaciones no tradicionales industrializadas, el mayor rubro corresponde a la exportación de enlatados de pescado, que representan aproximadamente 27% del total. Le siguen la exportación de otros industrializados, manufactura de cuero, plástico y caucho, otras manufacturas de metales, vehículos, jugos, conservas de frutas, químicos y fármacos. En las exportaciones no tradicionales primarias, el rubro más representativo es la exportación de flores naturales, con una participación aproximada de 58%; seguida de otros primarios, madera y frutas.

Gráfico 12
PARTICIPACIÓN EN LAS EXPORTACIONES NO PETROLERAS TRADICIONALES



Las cifras de 2001 hasta 2006 son definitivas, 2007 y 2008 provisionales.
Fuente: Boletín estadístico mensual del BCE, junio 2010
Elaboración: Irene Portalanza

Grafico 13
PARTICIPACIÓN EN LAS EXPORTACIONES NO PETROLERAS NO TRADICIONALES



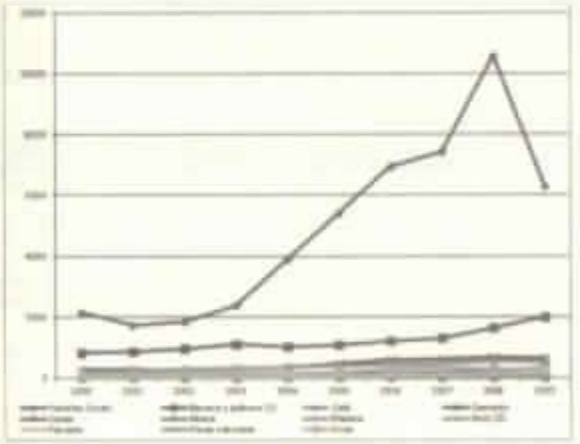
Las cifras de 2001 hasta 2006 son definitivas, 2007 y 2008 provisionales.
Fuente: Boletín estadístico mensual del BCE, junio 2010
Elaboración: Irene Portalanza

Productos de exportación

Ecuador en el mundo es un importante exportador de productos agrícolas, destacándose la exportación de banano - plátano, flores y cacao. Es significativa también su producción de camarón, caña de azúcar, arroz, algodón, maíz, palmitos y café. Su riqueza maderera comprende grandes extensiones de eucalipto en todo el país, así como manglar.

En cuanto a las exportaciones primarias, el principal producto que posee el Ecuador es el petróleo crudo, el cual representa aproximadamente el 70% del total de exportaciones primarias. Este producto ha registrado un crecimiento constante hasta 2009, año en el cual disminuyó en un 40,5% con relación al 2008. Al petróleo le siguen las exportaciones de banano - plátano, camarón y flores naturales, en menor nivel. Son también importantes las exportaciones de atún, cacao, café, pescado, madera y abacá; en conjunto representan, aproximadamente, el 30% de las exportaciones primarias (gráfico 14).

Gráfico 14
EXPORTACIONES PRIMARIAS POR PRODUCTO PRINCIPAL

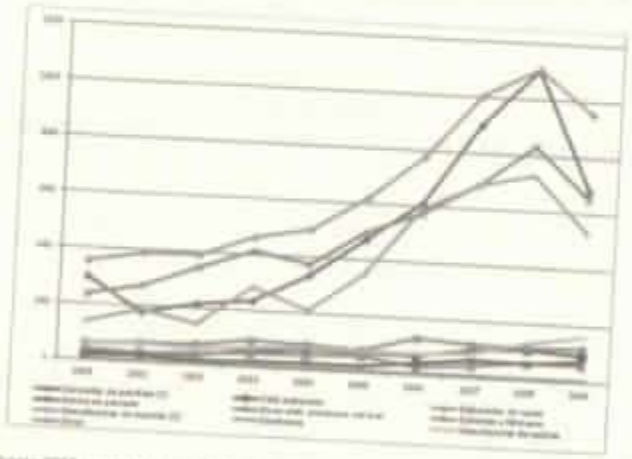


Las cifras de 2001 hasta 2006 son definitivas, 2007 y 2008 provisionales, su reproceso se realiza conforme a la recepción de documentos fuente de las operaciones de comercio exterior. (1) Se basan en las cifras de la Empresa Manifiesto y BCE. (2) Incluye atún entero, Restos de atún y demás Restos.

Fuente: Boletín estadístico mensual del BCE, junio 2010
Elaboración: Irene Portalanza

En cuanto a las exportaciones industrializadas, éstas representan, aproximadamente, el 25% de las exportaciones totales. Aquí, los principales productos que posee el Ecuador corresponden a los derivados del petróleo, los cuales registraron un crecimiento constante promedio de 15% del 2000 hasta 2009, año en el cual disminuyen en 38,4% con respecto al 2008. A este producto le siguen las exportaciones de otros elaborados, productos del mar y manufacturas de metales; con menor nivel, pero importante en exportaciones, están químicos y fármacos, manufacturas de textiles, elaborados de cacao, café elaborado, harina de pescado y sombreros; en conjunto representan, aproximadamente, el 47% del total de exportaciones industrializadas (gráfico 15).

Grafico 15
EXPORTACIONES INDUSTRIALIZADAS POR PRODUCTO PRINCIPAL



Las cifras de 2001 hasta 2006 son definitivas, 2007 y 2008 provisionales, su reproceso se realiza conforme a la recepción de documentos fuente de las operaciones de comercio exterior. (1) Incluye exportaciones del sector privado de combustibles, lubricantes y otros derivados del petróleo, (2) Incluye exportaciones de vehículos.

Fuente: Boletín estadístico mensual del BCE, junio 2010
Elaboración: Irene Portalanza

Importaciones

Del 2000 al 2009, las importaciones no petroleras superaron a las petroleras. Sin embargo, a partir del 2003 se observa un crecimiento de las importaciones petroleras, el cual es cada vez mayor. Se pasa de 255,9 millones

de dólares en el 2000 a 2.333,8 millones en el 2009, lo cual significa un crecimiento promedio del 2000 al 2009 de 358,53%. Este incremento refleja un gran problema en el sector, dado que se exporta crudo pero se es importador neto de derivados. Por otro lado, las importaciones no petroleras, que en el 2000 eran de 3.212,7 millones de dólares, en el 2008 pasaron a 14.382,8 millones, aunque en el 2009 disminuyen a 11.763,8 millones de dólares. El crecimiento promedio del 2000 hasta el 2009 es de 171%.

Por otro lado, para el 2009 se tuvo un decrecimiento de las importaciones totales del 19,9% con relación al 2008, mientras que las importaciones petroleras decayeron 27,5%, niveles más altos que las importaciones no petroleras que disminuyeron en un 18,2% con relación al 2008 (gráfico 16).

Productos de importación de Ecuador

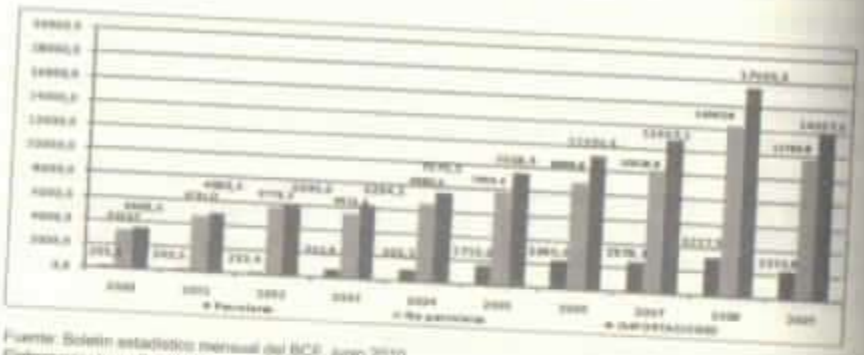
En el 2000, la importación de materias primas, bienes de capital y bienes de consumo han dominado la estructura de importaciones. Desde 2003 hay un incremento importante del monto de importación de combustibles y lubricantes, en donde decaen los dos principales rubros. Del 2002 al 2003 la importación de combustibles y lubricantes creció de 284,4 millones de dólares a 809,9 millones de dólares; en 2004 creció a 1.138,4 millones de dólares y sigue incrementándose hasta el 2008 cuando llegan a 3.391,6 millones de dólares. Esto, por los altos precios del petróleo que se traducen, a su vez, en altos precios de los derivados.

Por otro lado, para el 2009, año en el que disminuyen las importaciones totales, las importaciones de materias primas decayeron en 21,5%, los bienes de capital en 13,6%, los bienes de consumo en 21,2% y los combustibles y lubricantes en 22,2%. Con respecto a combustibles y lubricantes cabe señalar que fueron los que registraron la mayor disminución con relación al 2008 (gráfico 17).

Socios comerciales de Ecuador

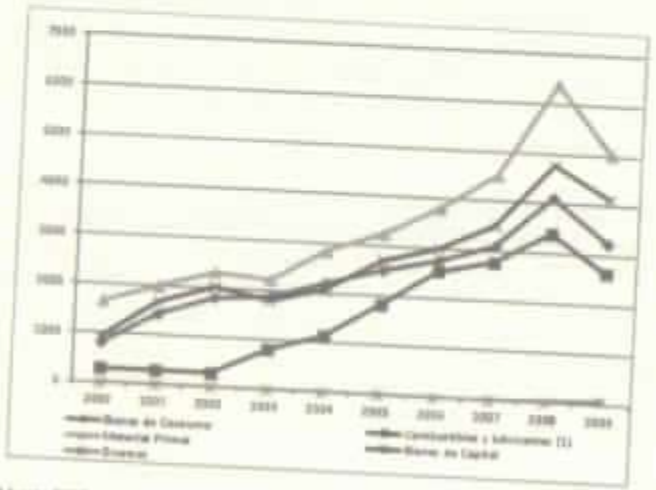
En promedio, del 2001 al 2009, los principales socios comerciales del Ecuador con relación al destino de las exportaciones son: Estados Unidos, con 44,2%; la ALADI, con 22,0%; la Comunidad Andina, con 16,6%; la Unión Europea, con 13,8%; y, con menor participación, el Resto de América con 8,3%; Asia con 4,9%; el resto de Europa, con 3,9%; y el Mercado Común Centroamericano, con 3,2% (tabla 35).

Gráfico 16
IMPORTACIONES



Fuente: Boletín estadístico mensual del BCE, junio 2010
Elaboración: Irene Portalanza

Gráfico 17
ESTRUCTURA DE LAS IMPORTACIONES



Las cifras de 2001 hasta 2006 son definitivas, 2007 y 2008 provisionales, su reproceso se realiza conforme a la recepción de documentos fuente de las operaciones de comercio exterior. Excluye ajustes de balanza de pagos. (1) En el año 2007, se registran las importaciones de derivados efectuadas por Petroecuador, de acuerdo a la información proporcionada por la Gerencia de Comercio Internacional de esa Empresa.

Fuente: Boletín estadístico mensual del BCE, junio 2010
Elaboración: Irene Portalanza

Tabla 35
SOCIOS COMERCIALES DEL ECUADOR DEL 2001 AL 2009

Según destino de Exportaciones		Según origen de Importaciones	
País	Participación Promedio en Exportaciones	País	Participación Promedio en Importaciones
AMERICA	76,7%	AMERICA	67,9%
[illegible]	44,2%	[illegible]	39,1%
[illegible]	22,8%	[illegible]	22,8%
[illegible]	13,0%	[illegible]	21,9%
[illegible]	6,3%	[illegible]	6,4%
[illegible]	3,2%	[illegible]	3,5%
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	17,8%	[illegible]	18,1%
[illegible]	13,8%	[illegible]	[illegible]
[illegible]	3,9%	[illegible]	12,7%
[illegible]	0,2%	[illegible]	10,8%
[illegible]	[illegible]	[illegible]	1,4%
[illegible]	4,8%	[illegible]	0,3%
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	4,3%	[illegible]	4,7%
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	0,2%	[illegible]	0,4%
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	0,1%	[illegible]	0,1%

(1) Incluye Puerto Rico.
Fuente: Boletín Estadístico Mensual del BCE, Julio 2010
Elaboración: Irene Portalanza

La Comunidad Andina –conformada por Colombia, Perú, Venezuela y Ecuador– es el tercer socio comercial del país. De ese grupo, Ecuador exporta más a Perú e importa más de Colombia. La ALADI es el segundo socio comercial del Ecuador.

En cuanto a importaciones, se observa que en el periodo analizado éstas provinieron principalmente de la ALADI, con 39,1%; de la Comunidad Andina, con 22,8%; de Estados Unidos y Puerto Rico, con 21,9%; y de Asia con 18,1%. Por otro lado, de donde provienen en menor cantidad las importaciones son de la Unión Europea, con 10,8% y el resto de América, con 6,4%.

Analizando a nivel global el destino de las exportaciones ecuatorianas, se observa que éstas se dirigen mayoritariamente a América, con 76,7%, le siguen las que van a Europa, con 17,8%; al Asia, con 4,9%; y a Oceania y África, con 0,2% y 0,1%, respectivamente.

A nivel global las importaciones provienen recíprocamente más de América, con 67,9%; de Asia, con 18,1%; de Europa, con 12,7%; y de África y Oceanía, con 0,7% y 0,1%, respectivamente (tabla 35).

Relación comercial Ecuador - Unión Europea

Actualmente, la Unión Europea absorbe 14% de las exportaciones ecuatorianas y coloca 10% de las importaciones, ubicándose como el tercer bloque comercial en importancia, superado por Estados Unidos y los países integrantes de la ALADI.

Existe gran variedad en las situaciones comerciales mantenidas entre Ecuador y los países integrantes de la Unión Europea. Los principales socios comerciales son: Alemania, España, Italia, Francia y Reino Unido, con los que se maneja cerca de las tres cuartas partes del intercambio comercial, ya sea en exportaciones como en importaciones.

El mayor socio comercial durante 2009 con respecto a las exportaciones ecuatorianas es Italia, dominando ampliamente con 577,2 millones de dólares. Le siguen Holanda, Alemania y España, que mantienen importaciones provenientes del Ecuador por montos superiores a los 300 millones de dólares. Cabe destacar que a partir del 2003, la depreciación del dólar estadounidense frente al euro ha coadyuvado a mejorar la competitividad de las exportaciones ecuatorianas. En cuanto a las importaciones, los principales orígenes son: Alemania, Italia y Bélgica, con niveles de intercambio mayores a 200 millones de dólares en el 2009.

Tanto las exportaciones como las importaciones realizadas durante el 2003 entre Ecuador y la Unión Europea están altamente concentradas en cinco o seis países. La relación comercial con el resto de países es incipiente, llegando en el mejor de los casos a representar 1% del total comercializado.

Los principales productos exportados hacia la Unión Europea, en su mayoría, provienen del sector primario de la economía ecuatoriana, es decir que están relacionados con actividades agropecuarias.

El mercado de la Unión Europea es clave para exportadores ecuatorianos, ya que cada año aumentan las ventas de banano, camarón, atún, flores y cacao, entre otros productos. El país tiene potencial para continuar exportando a Europa este tipo de productos y muchos otros, pero para ello las empresas han de estar preparadas, tener acceso a información sobre mercados, ser competitivas, aplicar nuevas técnicas y cumplir con los requisitos

de calidad. Ecuador y la Unión Europea están considerando realizar negociaciones para un memorándum de entendimiento o para un acuerdo comercial multipartes.

Sistema general de preferencias andino

En 1990, la Comunidad Económica Europea implementó la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas de la Comunidad para un período de cuatro años, revisables cada dos años, para Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y, posteriormente, Venezuela, utilizando los mismos argumentos tomados en cuenta por Estados Unidos para establecer la ATPA.

A través de la Ley de Preferencias Andinas, la Unión Europea mejoró la cobertura para los productos industrializados, incluyendo algunos productos agrícolas que antes no constaban en el sistema general de preferencias andino, entre los que no constan limones, fresas y banano, que para Ecuador son productos de exportación importantes entre los no petroleros.

Por disposición del Consejo de las Comunidades, el banano quedó excluido de cualquier preferencia arancelaria y sometido al régimen de contingentes, con un arancel de 75 ecus hasta los 2,5 millones de toneladas métricas para 1997, imponiendo aranceles de hasta 850 ecus por tonelada para todas las exportaciones que superen el contingente de 2'535.000 toneladas, mientras que la producción procedente de los países ACP ingresa libre de derechos arancelarios.

De acuerdo con los principios del sistema general de preferencias andino, la Unión Europea sigue privilegiando las importaciones de productos industrializados, para los cuales ha otorgado en algunos casos exoneración y para otros ha concedido disminuciones significativas del arancel frente al que se encuentra vigente para otros países que no sean los andinos.

Relaciones comerciales Ecuador –Asia y el Pacífico

Las relaciones comerciales del Ecuador con los países del Asia-Pacífico en los últimos años han crecido, especialmente las importaciones provenientes de la República Popular de China y de Corea del Sur. La balanza comercial del Ecuador con los países antes mencionados y con el grupo de países Asia - Pacífico ha presentado saldo negativo. Esto indica que las exporta-

ciones ecuatorianas no están dirigidas a este grupo de países, dentro de los cuales se encuentran los países de más rápido crecimiento. China e India, que además podrían ser mercados potenciales para las exportaciones ecuatorianas debido a la gran población de estos países.

El comercio entre Ecuador y los países pertenecientes al grupo de Asia-Pacífico mostraron del 2001 al 2009 un incremento significativo en las importaciones, en promedio del 20,44%, contra un crecimiento de las exportaciones ecuatorianas hacia este grupo de países en promedio del 7,62%. Estos promedios disminuyen aún más por cuanto en el 2009 decayeron tanto las importaciones como las exportaciones. Las exportaciones fueron de 339,1 millones de dólares y las importaciones de 2.947,6 millones de dólares.

A partir del 2003, las exportaciones en Nueva Zelanda comenzaron a declinar, para el 2009 la mayoría de las exportaciones se dirigieron a Japón y Taiwán; después siguen las que se destinaron a China y la India.

El Ecuador, en los últimos años, incrementó las importaciones desde China, seguidas por las de Japón, Tailandia y Corea del Sur. Esto se debe a que China ha logrado bajar sus costos de producción, por lo que sus productos se han constituido en los más baratos del mercado.

Finalmente, al analizar la intensidad relativa del flujo comercial entre Ecuador y los países de Asia-Pacífico, este índice ha mostrado entre el 2007 y 2008 una caída significativa para todos los países. Esto significa que la intensidad comercial entre Ecuador y los distintos países del grupo Asia-Pacífico ha caído, tal es el caso de India que en el 2007 presentó un índice de 1,2, a diferencia de 0,04 de 2008. No obstante el bajo nivel de este índice, la intensidad relativa entre Ecuador e India es la mayor, seguida de la correspondiente a Japón e Indonesia, respectivamente.

Para el 2008, los productos que más exportó Ecuador a los países de Asia-Pacífico fueron los siguientes: harina de pescado apta para el consumo humano, exportada hacia Australia y Japón; aceites crudos de petróleo o de mineral bituminoso, a China República Popular; aletas de tiburón, a China Hong Kong; impresos publicitarios a China Macao; desperdicios y desechos de cobre, a Corea del Sur; fibra de abacá, a Filipinas; aceites crudos de palma, a la India; extracto de café congelado, a Indonesia y Malasia; bananas, a Nueva Zelanda; cámara de combustión para maquinaria motriz, a Singapur; aceite de pescado, a Tailandia; y finalmente, desperdicios o desechos de hierro o acero estañados, a Vietnam.

Por otro lado, Ecuador importa de este grupo de países un sin número de productos, entre los cuales constan: cebada sin moler proveniente de Australia; televisores a color, de China; aparatos de telecomunicación por corriente portadora o telecomunicación digital; de China Hong Kong; excavadoras y tractores, de China Macao; Jeep Vitara y Grand Vitara, de Corea del Sur; cementos sin pulverizar, de Filipinas; revestidos de aleaciones de aluminio y zinc, de India; cauchos específicos, de Indonesia; carros marca Toyota, de Japón; aparatos de radio telemando, de Malasia; papel prensa en rollos o en hojas, de Nueva Zelanda; guantes quirúrgicos, de Singapur; vehículos de transporte, de Tailandia; y, finalmente, dihidrogenoortofosfato de amonio, de Vietnam.

Relaciones comerciales Ecuador–Norte América

Las relaciones comerciales con los países de Norteamérica muestran alta concentración en Estados Unidos. En esa zona geográfica, México y Canadá representan el segundo y tercer socio comercial del Ecuador, respectivamente. Ambos países presentan similares características en cuanto a la generación de una balanza comercial negativa para Ecuador.

Como lo muestran las estadísticas del Banco Central, Norteamérica representa el principal soporte a una balanza comercial positiva para Ecuador proveniente de la relación comercial con Estados Unidos. El nivel de intercambio con Estados Unidos en el 2009 representó el 43% de las exportaciones totales y el 26% de las importaciones totales del Ecuador.

En la composición de las exportaciones, la participación es: Estados Unidos, 97%; México, 2%; y Canadá, 1%. De la misma manera, las importaciones desde Norteamérica registran una amplia concentración en los Estados Unidos, con 83%; seguida por las de México, 11%; y las de Canadá, 6%.

Los principales productos ecuatorianos exportados a Norte América son: petróleo crudo y sus derivados; banano; rosas; barcos a motor; confites; palmito; ciertas frutas (mango, tomate de árbol, entre otros); productos del

mar (camarón, pescado fresco, atún y sardina enlatada); aceite de palma derivados de café y cacao; madera contrachapada; textiles (mantas de fibra sintética); vegetales y frutas procesados (jugo de maracayá, palmito, espárrago, mini vegetales, frutas secas); galletas en base de harina, que son producto exportable no tradicional.

Los principales productos importados de Estados Unidos son: teléfonos móviles, partes de maquinarias, emisores de radiotelefonía, maíz, impresoras, algodón. De México se importan: medicamentos, máquinas para crear tubos, tarjetas con circuitos integrados, vehículos, productos laminados, unidades de proceso digital. Y de Canadá: cereales, trigo, papel, maquinarias, vegetales, equipos de telecomunicaciones.

Preferencias arancelarias vigentes

Estados Unidos: En diciembre de 1991 con la creación del ATPA, programa de liberalización arancelaria diseñado para promover la oferta exportable y el desarrollo económico de los cuatro países: Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, se estableció el primer antecedente de cooperación para la liberalización de las economías andinas y de Estados Unidos.

A este programa estaban sujetos unos 6.100 productos que recibieron exoneración bajo este régimen especial. Posteriormente, se amplió este régimen a través de la Ley de Preferencias Comerciales Andinas y Erradicación de la Droga, la misma que entró en vigencia el 2007. El entonces presidente de Estados Unidos, George W. Bush, sancionó esta ley el 6 de agosto de 2002.

Entre los principales grupos de productos que presentan esta particularidad están: prendas de vestir y productos textiles, calzado, petróleo y sus derivados, relojes y sus partes, algunas manufacturas de cuero, entre otros.

México: En el marco de la ALADI se encuentran operativos. La preferencia arancelaria regional concede preferencia arancelaria de 40% a Ecuador y 8% a México para una lista de alrededor de 3.800 ítems.

El acuerdo de alcance parcial Nº 29 otorga a Ecuador preferencias arancelarias que van del 40% al 100% (dependiendo del producto) para una lista de 300 productos. Mientras que las preferencias que otorga Ecuador van del 3% al 100% para una lista de unos 270 productos.

El acuerdo regional de apertura de mercados Nº 2, por su parte, incluye franquicia a favor del Ecuador, para una nómina de alrededor de 380 productos. Este beneficio se concede a Ecuador por su condición de país de menor desarrollo económico relativo.

Participación económica del Ecuador en la IIRSA

Se iniciará con un análisis de los respectivos ejes a los que pertenece el país, con sus respectivas actividades dominantes y cómo influiría a nivel económico formar parte de la IIRSA, para luego terminar con el probable crecimiento económico que tendría el país con la implementación del proyecto.

Eje multimodal Amazonas

El eje del Amazonas abarca un área de 4,5 millones de km², la población totaliza 52 millones de habitantes con grandes diferencias en cuanto a sus densidades. Los principales centros urbanos o de interés logístico son: Colombia (Tumaco, Pasto, Mocoa, Gueppi, El Encanto, Arica y Leticia); Ecuador (Esmeraldas, Manta, Quito y Puerto El Carmen); Perú (Paita, Piura, Olmos, Corral Quemado, Sarameriza, Tarapoto, Yurimaguas, Nauta e Iquitos) y; Brasil (Tabatinga, Manaos, Itacoatiara, Santarém, Macapá y Belén).

El eje cuenta con un PIB estimado de 93.000 millones de dólares. Sus actividades dominantes conforman una extensa lista que contiene productos electrónicos, petróleo y gas, biotecnología, pesca, producción de aluminio, papel, cosméticos, madera y muebles, sistemas agroforestales, alimentos, caucho, recursos forestales, cacao, textiles y confecciones, caña, alcohol, frutas, café, algodón, artesanías y ecoturismo; se presume que estarían predispuestos para el incremento del comercio hacia Latinoamérica y el viejo continente, además que se produciría un ingreso de capital a través de inversiones muy importante. La mayoría de las actividades económicas se desarrollan en la SUFRAMA.

Ecuador forma parte de los siguientes grupos de proyectos que integran este eje y sus principales actividades dominantes beneficiadas a nivel comercial con un crecimiento industrial son:

Grupo N° 1: Acceso a hidrovía del Putumayo

Actividades dominantes

Nariño: agropecuaria, palma, procesamiento de madera, cacao, pesca, caña, panelera, piscicultura, alimentos y bebidas.
Putumayo: ecoturismo, pesca, artesanía, indígena, recursos forestales.
Amazonas: ecoturismo, agricultura, pesca, recursos forestales.
Sucumbíos: palma, petróleo, minería.

Grupo N° 2: Acceso a hidrovía del Napo

Actividades dominantes

Esmeraldas: petróleo, banano, palma, cacao, frutas tropicales, turismo, confecciones.
Pichincha: procesamiento de bienes de consumo, flores, frutas, avicultura, leche y derivados, turismo, servicios.
Cotopaxi: alimentos y bebidas, madera y muebles, leche y derivados, turismo, agua mineral.
Napo: agricultura, recursos forestales, palma.
Manabí: pescado, turismo, agroindustria, recursos forestales.
Orellana: agricultura, recursos forestales, ecoturismo.

Grupo N° 6: Red de hidrovías amazónicas

Actividades dominantes

Amazonas: ecoturismo, agricultura, pesca, recursos forestales, frutas, cemento, turismo.
Sucumbíos: palma, petróleo, minería.
Napo: agricultura, recursos forestales, palma.
Orellana: agricultura, recursos forestales, ecoturismo.
Morona Santiago: agropecuaria, recursos forestales, gas.
Loreto: petróleo, manejo forestal, ecoturismo, frutas tropicales, plantas medicinales.
Ucayali: manejo forestal, madera, frutas, cerveza.
Amapá: recursos forestales, minería, pesca.
Pará: recursos forestales, frutas, ecoturismo, soya, pesca.

Grupo N° 7: Acceso a hidrovía del Morona-Marañón–Amazonas

Actividades dominantes

Guayas: metalmecánica, naval, química, farmacéutica, procesamiento de alimentos, turismo.
Cañar: alimentos, cemento.
Morona Santiago: agropecuaria, recursos forestales, gas.
Azuay: frutas de clima temperado, mármoles, textiles, cerámica, turismo.
El Oro: banana, cacao, frutas, recursos forestales, turismo.
Loja: agropecuaria, recursos forestales, turismo.
Zamora: oro, madera de alto valor.

Eje andino

Presenta una superficie total de 2'351.134 km² (equivalentes al 50 % de la CAN), una población aproximada de 92 millones de habitantes con una densidad poblacional de 38,15 habitantes por km². Su PIB es de 200.000 millones de dólares. Se caracteriza por poseer redes horizontales de producción y comercialización, especialmente de productos homogéneos (*commodities*) basados en el procesamiento de recursos naturales.

En términos de ventajas comparativas, los sectores que representan oportunidades para el desarrollo productivo del área de influencia del eje son el agrícola-agroindustrial, agropecuario, avicultor, silvicultor-porcicultor; pesquero; forestal y la industria asociada; cuero y calzado; metalmecánico; siderometalúrgico; químico (productos asociados con el procesamiento del gas y de hidrocarburos); textil y turismo.

Los sectores tradicionalmente receptores de inversión, como los hidrocarburos (gas natural y petróleo) y la minería (carbón, oro, plata, mármol, granito y platino entre otros), representan opciones de interés para inversionistas. Este eje posee abundantes reservas de gas y petróleo (Bolivia y Venezuela). El flujo intrarregional de los bienes y servicios se produce por vía marítima y también por carretera.

Las principales actividades dominantes que se encontrarían beneficiadas a nivel comercial en el eje andino para el Ecuador son:

Agrícola y agroindustrial: maíz, arroz, trigo, cebada, quinua sorgo, café, banano, plátano, naranja, durazno, mandarina, piña, uva, frutas tropicales, haba, arveja, frejol, cebolla, ajo, soja, girasol, caña de azúcar, algodón, maní, papa, yuca, cebada berza, alfalfa, flores cortadas, aceite de palma, palmito, espárrago y cultivos nativos.
Agropecuario: Ganadería de leche y carne, avicultura, silvicultura porcicultura.
Pesquero: Peces de agua dulce y de mar (artesanal e industrial), mariscos y moluscos, acuacultura y harina de pescado.
Forestal: Bosques naturales y siembras e industria asociada: pulpa, cartón, papel e industria del producto de madera y mueble.
Minero: Carbón, oro, plata, platino, antimonio, cobre, zinc, plomo, estaño, níquel, azufre, potasio, litio, boratos, piedras semipreciosas y preciosas, hierro, bauxita, piedra pómez, cal, arcilla, minerales radioactivos, caliza, mármol, granito, grafito.
Hidrocarburos: Gas natural y petróleo.
Textil y confecciones: Producción de fibra (algodón, alpaca y llama), hilandería (algodón, alpaca, llama), tejido de punto y plano y confecciones.
Cuero y calzado: Calzado y accesorios, marroquinería.
Turismo: Apoyado en la variedad de ecosistemas existentes: playas, nevados y selva.
Metalmecánica: Partes para maquinarias y vehículos.
Siderometalúrgico: Productos derivados del hierro y del acero.
Químico: Principalmente productos asociados con el procesamiento del gas y de hidrocarburos.

Probable crecimiento económico para Ecuador con la implementación del proyecto: eje bioceánico multimodal, Pacífico-Atlántico, Ecuador-Brasil, Manta-Manaos-Belem

El proyecto plantea una nueva visión mundial del comercio e impulsa la generación de bienes y servicios entre los grandes mercados transpacíficos, Andino, Mercosur y la Cuenca del Atlántico. Esto permitirá organizar con mejores bases los subsistemas regionales de integración económica, social y cultural, logrando desarrollo socioeconómico más equilibrado en el área de influencia del eje. En cuanto a la ruta del proyecto, algunos tramos serían beneficiados, entre los que se encuentran:

Vía terrestre: El primer tramo de carretera que iniciaría en Manta y llegaría

a Quevedo, en la provincia de Los Ríos, una de las principales zonas bananeras del país. Luego de atravesar estas poblaciones, se llega a Pujilí, famosa por su actividad artesanal y de cerámica, poblada casi en su totalidad por indígenas quichuas. Por otra parte, el tramo entre Baños y Puyo –de gran afluencia turística- constituye una vía construida en la ladera del acantilado que forma el río Pastaza y cuenta con varios túneles que difícilmente permiten el paso de vehículos de gran tamaño. La vía terrestre continuaría desde Tena, esta carretera atraviesa importantes zonas de explotación petrolera, como los bloques 20 y 29 de la empresa estatal Petroecuador.

Vía fluvial: La vía fluvial empezaría en la provincia de Orellana, donde se atravesaría la zona de Pañacocha, autorizada por el gobierno ecuatoriano para explotación petrolera.

Vía aérea: En el caso de la terminal aérea de Tena, un proyecto ya ha iniciado, con irregularidades, en una zona de alta productividad agrícola.

El beneficio de esta integración también es la oportunidad de crear nuevas actividades de comercio, tanto a nivel nacional como internacional. De darse, existiría la posibilidad de incrementar la exportación de productos agrícolas de Manabí hacia otras partes de la región. Lo mismo podría ocurrir con banano y maíz de la provincia de los Ríos, dando así, la oportunidad a que este puerto participe en la exportación de estos productos. Por otro lado, se tiene el incremento de la exportación de materiales de construcción de gran demanda.

Además se cuenta con la implementación de línea comercial permanente hacia el Amazonas. Aquí se abrirían oficinas comerciales en Iquitos (Perú), Leticia (Colombia) y Manaos (Brasil). Por el momento se exportan 7 productos ya certificados y está en proceso la certificación de 20 nuevos productos. Se daría el inicio de exportaciones de materiales de construcción: cemento, acero, tuberías PVC, cerámica (franquicias de distribuidores de materiales de construcción en el Amazonas).

Se podría dar una línea de crédito de promoción de exportaciones CFN Ecuador amazónico y 22 provincias continentales incrementarían su producción. Algunos de los productos de exportación e importación que aumentarían su actividad comercial con el proyecto son:

Importación: electrodomésticos, partes y piezas electrónicas, repuestos y partes para autos, repuestos y partes para maquinarias y general, artículos de telecomunicaciones, artículos y equipos computacionales, equipos de audio y video, bienes intermedios, bienes agregados de materia prima agropecuaria, vehículos, medicamentos, aceros, tecnología y equipos industriales.

Exportación: derivados de petróleo, banano, madera, atún en filete y lata, camarón–pesca blanca, café–cacao fino de aroma, arroz–maní, uvillas, espárragos, brócoli, flores, yuca, pimiento, cebolla, ajo, limón sutil–maracuyá, sandia–melón, tomate riñón–tomate de árbol, aguacate, pulpa y alimentos preparados y congelados, frutilla–mora–guanábana, coco–taxo–naranjilla, pera–pitajaya–piña, chocho–habas–papas–quinua–remolacha–zanahoria–coliflor, zuquini–champiñones y chirimoyas–granadilla.

Se dice que el proyecto es una manera de mantener de forma constante y permanente el comercio por el Amazonas, en donde Ecuador puede implantar, en la zona de Misahualli–Tena, una planta de 3.000 T/día de cemento para suplir la demanda de la construcción de los nuevos proyectos hidroeléctricos y para exportar. Se acompañará con otros productos como: cerámica, tuberías PVC, acero. Se buscará socios locales en poblaciones en las que existan ferreterías con bodegas y terrenos, originando así el movimiento del comercio interno de varias ciudades.

Actualmente se amplía el canal de Panamá para permitir barcos más grandes y mucho más tráfico; Perú trabaja en la conexión amazónica sur. Con esto se dice que Ecuador debería aprovechar las posibilidades naturales que tiene para llevar este proyecto a flote y así transformarse en un competidor más en cuanto a comercio internacional y obtener oportunidades de desarrollo.

El proyecto es una nueva apuesta para el desarrollo del Ecuador, ya que pasaría de una economía primario exportadora a una de agregación de valor y servicios. Un comercio multimodal que integra puerto de transferencia, aeropuerto, ferrocarril de carga, ruta fluvial y servicios complementarios. Plantea una estrategia activa para la región amazónica, uso eficiente de infraestructura y recursos de la región, además de una fuerte inversión en infraestructura productiva y de servicios, acompañado de la creación de empleos.

CAPÍTULO V

Principales impactos ambientales y elaboración de la matriz de Leopold con la implementación del proyecto

Medio ambiente de Ecuador

En los múltiples ámbitos climáticos, la vegetación varía notablemente y se observan asociaciones que van desde las sabanas xerófilas hasta la selva pluvial. A este panorama general, que corresponde a las variaciones ya observadas desde algunos parajes semidesérticos de la costa hasta el ambiente ecuatorial húmedo del Oriente, se deben añadir los contrastes derivados de las diversas alturas del terreno, sobre todo en la sierra, hasta llegar a los pajonales de los páramos y a la ausencia de vegetación en las cimas.

En el sector septentrional de la costa –Esmeraldas y norte de Manabí– las copiosas lluvias favorecen el desarrollo de frondosas selvas tropicales, dentro de las cuales se aprecian árboles de maderas finas, de caucho, ceibos (lana vegetal), tagua (marfil vegetal), banano; fibras, como las de abacá y toquilla, utilizada esta última para elaborar sombreros que reciben buena acogida en el mercado exterior. Las planicies de la cuenca del Guayas son aún más fértiles por estar expuestas a inundaciones y se destinan para pastos, que sostienen una apreciable riqueza ganadera, y cultivos de arroz –elemento básico de la alimentación–, algodón, cacao, banano.

Avanzando en dirección meridional y también hacia la península de Santa Elena, la escasez de las lluvias es causa de que sobre los relieves más acentuados solo se aprecien bosques de hoja caduca, entre los cuales hay sabanas de yerbas duras. El riego artificial y el uso de otros medios, ha tornado factible que en la provincia de El Oro, con la que se cierra por el sur la Costa, surjan enormes plantaciones de banano, fruta que en su mayor parte se destina a la exportación.

Los bosques cubren los flancos de la cordillera, hasta los 2.000 m de altitud aproximadamente. Después se encuentran los niveles que corresponden a las hoyas interiores templadas, que se muestran aptas para la subsistencia de ganado productor de leche y para cultivo de maíz, algunos frutales, trigo, papa, aunque se tiene en toda la región graves estragos de la erosión. Más arriba se llega a los páramos cubiertos de yerbas y matorrales, a los que luego sustituyen los pajonales, gramíneas conocidas localmente bajo el nombre de paja, que ofrecen alimento para el ganado.

Si bien el manto de vegetación en el oriente no es del todo uniforme, por la existencia de algunos parajes secos y de terrenos inundados junto al curso de los ríos, donde pueden encontrarse zonas pantanosas y ricas asociaciones de plantas higrófilas. La mayor parte del sector es una selva pluvial de feraz vegetación, rica en especies (más de 3.000), con árboles gigantescos y de variada utilidad: medicinales, industriales, de goma, resinosos, de maderas preciosas para la ebanistería.

A las diversas condiciones del ambiente corresponde también una fauna multiforme, cuyas especies varían desde la costa hasta el oriente. Menos ampliamente representada en las zonas andinas, donde hace siglos se domesticó a la llama y se la utilizó como animal de tiro. La fauna es más rica en la selva, es decir en las tierras bajas de la costa y en la jungla perteneciente a la cuenca amazónica. En tales parajes, junto a reptiles y a saurios, los caimanes dominan las zonas pantanosas, mientras que por los ríos pululan peces, a menudo de notables proporciones, como el paiche que alcanza 1,5 m de longitud y la lamoroa serpentiforme, común en casi todos los cursos de agua.

Son numerosas las variedades de aras multicolores y los papagayos, mientras que la fauna carnívora está representada por pumas y gatos monteses. En la costa se encuentra una fauna de tipo ecuatorial, comparable, aunque menos rica, a la amazónica, incluyendo el jaguar o tigre americano, los perezosos o "pericos ligeros", osos hormigueros, guacamayos, loros, tucanes, gallinetas, piqueros, golondrinas de mar, lagartos, serpientes venenosas, ganado cebú.

Existen nueve hábitat o ecosistemas, Ecuador ha creado un sistema de parques nacionales y reservas ecológicas privadas y públicas, todas ellas regidas por el INEFAN. Los parques naturales se reparten en los siguientes

ecosistemas: bosque húmedo tropical noroccidental y tropical amazónico, bosque seco tropical, manglar, bosque nublado, valles interandinos, páramo y Galápagos.

Flora en Ecuador

La flora del bosque húmedo tropical noroccidental está llena de árboles inmensos que oscilan entre 20 y 30 m de altura. Los árboles de este ecosistema son: laurel, palma de cera, pambil, tangaré, sande, tagua. Entre otros hay epífitas en abundancia, bromelias, helechos, musgos y orquídeas.

La flora del bosque seco tropical se caracteriza por los arbustos grandes de 8 m, como algarrobos y cactus. También hay árboles grandes muy cotizados, lamentablemente, por la calidad de su madera, como ceibo, balsa, palo santo, laurel y guayacán.

El bosque húmedo tropical amazónico se caracteriza por una vegetación muy abundante, con árboles que sobrepasan los 30 m. Además, se encuentran arbustos, palmeras y especies, como achiote, aguacatillo, chontaduro, langarama, uva de monte, vainilla, guayusa, morete, chuncho, sangre de drago, cacao, bálsamo y bastantes lianas y epífitas.

La flora de los manglares no es tan diversa como en los otros ecosistemas, ya que se basa solo en las diferentes especies de mangle.

El bosque nublado está ubicado en el trópico del Ecuador, la vegetación se caracteriza por árboles que oscilan entre 9 y 25 m. Las plantas más conocidas de este bosque son guandera, quishuar y aguacatillo. Otras especies de este bosque son orquídeas, licopodios, líquenes, helechos, hepáticas, musgos, bromelias.

En los valles interandinos, lamentablemente la vegetación original ha sido reemplazada por cultivos y construcciones, pues las mayores poblaciones y ciudades están ubicadas en estos valles. La vegetación se caracteriza por algarrobos, podocarpus, epífitas, cabuyo negro, guarango, hoja blanca y chamano.

El páramo contiene pajonales, vegetación herbácea y arbustos leñosos, frailejones, almohadillas, chuquiraguas, romerillo y valeriana.

Las Islas Galápagos tienen acacias, cactos, cortón, mangle, monte salado, algarrobos, helechos, líquenes, matasamo, epífitas, escalesias, helechos, musgos, muyuyo, uña de gato y arbustos en las partes más altas.

Fauna en Ecuador

La fauna del bosque húmedo tropical noroccidental está constituida por gran diversidad de murciélagos y marsupiales. Hay bastantes especies de mamíferos como aulladores, capuchinos, brasilargos, cotos negros, osos hormigueros, pumas, tigrillos, guantas, guatusas, ardillas y jaguares. Aves, como águilas, gavilanes, colibríes, pájaros carpinteros, guacamayos, loros, pavas de monte y tucanes. Reptiles, que en su mayoría son ranas y sapos, pero también se encuentran caimanes, serpientes y tortugas.

El bosque seco tropical contiene entre los mamíferos a monos aulladores, cotos negros, machines blancos, jaguares, pumas, tigrillos, venados. Entre las aves hay arroceros, azulejos, mochileros, cucuves, curiquingues, cuturpillas, gavilanes, golondrinas y halcones; entre los reptiles a cocodrilos, anacondas, iguanas verdes, lagartijas, varias serpientes y víboras.

Del bosque húmedo tropical amazónico se deriva la mayoría de las especies animales del Ecuador. Se encuentran monos aulladores, barizos, chichicos, chorongos, mazquipas, songo–songo, entre otros; y carnívoros, como jaguares, comadrejas, nutrias gigantes, perros de orejas cortas, tigrillos. Existe abundancia de especies de aves, como arpías, pájaros carpinteros, gavilanes, guacamayos, jacamares, loros, pavas, pericos, tórtolas, trogones, tucanes, colibríes. En la familia de las tortugas hay charapas y matamatas. Entre las serpientes hay boas, anacondas y distintas víboras. Entre los anfibios, existen ranas arborícolas y venenosas, así como sapos. De peces, destacan bagres, coridoras, raspabalsa, gimnoto eléctrico, raya de río y paiche.

En los manglares se encuentra poca fauna aunque es un ecosistema que se fundamenta por su flora. Se observan fragatas, garzas, pelícanos, picangrejo azul.

El bosque nublado contiene armadillos, guantas, guatusas, osos de anteojos, primates, pumas, sahínos, tapires, tigrillos, colibríes, gallitos de peña, guajalitos, pavas, perdices, tórtolas y trogones, entre otros.

En los valles interandinos existen cervicabras, comadrejas, lobos, ratones marsupiales, murciélagos, zorros hediondos y algunos roedores, colibríes, gorriones, guarros, jilgueros, mirlos, quilicos, tórtolas, algunas lagartijas y ranas verdes.

En el ecosistema del páramo hay conejos, lobos, venados, roedores, chupines, colibríes, cóndores, curiquingues, gavilanes, gaviotas, guarros, venenos, chunguis azulejos, gaviotas.

En las Islas Galápagos hay gran variedad de fauna endémica, mayoritariamente marina, como ballenas, delfines, focas y tiburones; muchas especies de reptiles, entre los cuales se destacan iguanas y tortugas gigantes. Además hay gran cantidad de aves: albatros, cormoranes, flamingos, fragatas, gavilanes, gaviotas, lechuzas, palomas, pelícanos, pingüinos, pinzones y pinqueros.

Áreas naturales protegidas

El Ecuador está entre los 17 países más biodiversos del mundo, pues contiene alrededor del 15% de las especies endémicas del planeta. Estos datos ponen de manifiesto el alto potencial genético del país, por lo cual se lo considera como de máxima prioridad para la conservación mundial. Asociada a esta riqueza biológica, existe también gran diversidad cultural. Mucha de esta biodiversidad se conserva en sus áreas protegidas.

El PANE está constituido por 35 áreas naturales y cubre una extensión de 47.672,6 de superficie terrestre, equivalente al 18,69% de la superficie del país y 14.110 de superficie marina. El patrimonio se distribuye en las cuatro regiones naturales del Ecuador y las áreas protegidas se localizan en las 22 provincias del país, aunque en muchas de ellas con superficies pequeñas; las provincias con mayor extensión de áreas protegidas son Galápagos, Napo y Sucumbíos.

En cuanto al tamaño, las áreas protegidas oscilan entre 5 hectáreas del Refugio de Vida Silvestre Isla Santa Clara hasta las 982.000 hectáreas del Parque Nacional Yasuní. Si bien la superficie en conservación es considerable, muchas de estas áreas se crearon fuera de un contexto de planificación sistemático, acorde a patrones de distribución espacial de la biodiversidad del país.

La Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre definió siete categorías para las áreas naturales protegidas del patrimonio del Estado: parque nacional, reserva ecológica, refugio de vida silvestre, reserva biológica, reserva de producción de fauna, área nacional de recreación y área de caza y pesca. Estas áreas constituyen el hábitat de 417 especies de anfibios, 1.626 aves, 394 reptiles, 394 especies de mamíferos y 17.000 especies de plantas superiores. Por ello, varias de estas zonas se las declaró patrimonio natural de la humanidad, reservas de biósfera y otras forman parte de los sitios de importancia internacional de la Convención RAMSAR, encargada de la protección de humedales y ambientes marinos a nivel mundial.

Las áreas protegidas del Ecuador ocupan aproximadamente el 17% del territorio nacional (aprox. 46.000), sin embargo las dos más importantes son las Islas Galápagos y el Parque Nacional Sangay, declarados Patrimonio Natural de la Humanidad por la UNESCO.

Parques nacionales y reservas ecológicas del Ecuador

Parque Nacional Machalilla

Ubicado en la provincia de Manabí, tiene una extensión de 549 . Este parque fue nombrado en honor a la cultura que floreció entre 1800 y 1500 a.C en esta área: la Machalilla y Manteña. Incluye hermosos escenarios de bahías, acantilados, kilómetros de playas y selvas que ofrecen atracciones de interés científico y recreacional. Tiene sitios maravillosos: Isla de la Plata frente a las costas de Puerto López; Playa de Los Frailes; sitio arqueológico de Agua Blanca; Salango; las playas de Puerto Rico y Puerto Cayo.

Entre las especies de flora del parque destacan algarrobos, balsa, ceibo, guayacán, laurel, matapalo, palo santo, tuna y algunas orquídeas y bromelias. La fauna está representada por venados, monos aulladores y micos. Son muy importantes para la región las migraciones de las ballenas jorobadas que permanecen en el área entre los meses de junio a septiembre. Además, en la Isla de la Plata hay muchas especies de aves.

Parque Nacional Sangay

Se asienta las provincias de Tungurahua, Chimborazo y Morona Santiago. Se extiende por 271.925 hectáreas, divididas en dos zonas: la zona baja desde 900 hasta 1.500 m y la zona alta desde 1.500 hasta 5.230 m.

El parque toma el nombre del principal volcán del área, hermosa elevación activa constantemente. En él se elevan tres montañas importantes: Sangay (5.228 m), Altar (5.317 m), y Tungurahua (5.014 m). En el parque se encuentran cóndores, cuyes silvestres, dantas, monos, musarañas, osos, saínos y venados.

Este parque fue declarado por la UNESCO como Patrimonio Natural de la Humanidad en 1983. Dentro del cráter del volcán Altar se encuentra la laguna Amarilla, de una belleza especial. Sus dos volcanes activos modifican constantemente al parque: el Tungurahua, por ejemplo, está en medio de un proceso eruptivo constante pero mínimo que lleva a admirar con miedo y maravilla el poder de la naturaleza.

Parque Nacional Sumaco-Napo Galeras

Este parque se encuentra en las provincias de Napo y Orellana con una superficie de 2.052 . Este parque posee gran riqueza y diversidad en lo que a ecosistemas se refiere, el mismo que incluye montañas y selvas húmedas y nubladas. Incluye alturas de 600 a 3.900 msnm. La cadena de montañas Napo-Galeras tiene varios ríos y manantiales que corren a través de profundos valles. El volcán Sumaco (3.900 m), rodeado por selva montano baja, se encuentra aislado del resto de los Andes. Este parque fue declarado por la UNESCO Reserva de la Biosfera.

Esta región contienen más de 600 especies de plantas vasculares, 90 de las cuales son endémicas, entre las que destacan por lo menos 21 especies de orquídeas y 8 de bromelias. A pesar de la poca información generada hasta el momento se han registrado 81 especies de mamíferos, de las cuales 28 corresponden a murciélagos, 13 a roedores y 14 a carnívoros. Esta área alberga a más de 280 variedades de aves y 180 especies de anfibios y reptiles, de los cuales 86 corresponde a sapos y ranas, 10 de las cuales son endémicas.

El parque nacional es muy rico en especies de selva húmeda tropical y bosque nublado: jaguares, pericos ligeros, sahinos, tigrillos, venados, oso de anteojos, algunos tipos de murciélago, marsupiales, armadillos, águilas, guams, gallo andino, y muchas especies de reptiles y anfibios. Las especies más comunes de vegetación son el cedro, canelo y árbol de caucho. Se encuentran también cerca de este parque comunidades indígenas y sitios arqueológicos de la cultura Cosanga.

Parque Nacional Yasuni

Con 9818 es el parque nacional más grande de la zona continental, ocupa parte de la provincia de Orellana en el oriente del Ecuador. Es un área biogeográfica muy importante donde la flora y la fauna endémica se han preservado desde el Pleistoceno (20.000 a.C). De acuerdo con la UNESCO, se han identificado más de 700 especies vegetales, además de 500 de aves y 200 animales diferentes.

El lugar no presenta variaciones altitudinales drásticas; sin embargo, contiene varios ecosistemas, debido a los ríos que inundan ciertas partes del parque y crean varios pantanos y lagunas. Entre las muchas especies marinas se destacan el delfín de agua dulce y los manaties, dos especies muy amenazadas. En tierra firme destacan animales como jaguar, sahinos, tapires, venados, monos. En esta zona habitan las comunidades indígenas Huaoranis y Quichuas, así como otros pueblos no contactados, Taromenane y Tagaeri. Para la protección de su aislamiento voluntario, el estado ecuatoriano creó una zona intangible.

El parque fue declarado Reserva Mundial de la Biosfera por la UNESCO, está compuesto por millares de pequeñas colinas que se han ido formando por el paso de varios ríos. El ecosistema es uno de los de mayor biodiversidad del planeta, además es uno de los sistemas biológicos más complejos de la región amazónica. El parque es un laboratorio biológico y turístico que ayuda a las comunidades indígenas que viven en la región.

Reserva Ecológica Cayambe – Coca

La reserva ecológica se ubica en las provincias de Imbabura, Pichincha, Napo y Sucumbíos. Se extiende por 403.103 hectáreas. El área contiene volcanes importantes, como Cayambe, Saraurco, Puntas y Reventador, de los cuales el Reventador es el único activo.

Los ríos de la zona nacen principalmente de los glaciares del Cayambe, Antisana y Sarahurco; hay aproximadamente ochenta lagunas en la zona, las más importantes son: Papallacta, Puruhanta y Sarahurco. La variación altitudinal va desde 700 a 5.700 m. La biodiversidad del área es la más alta de todas las áreas protegidas del Ecuador, descubierto en los últimos estudios científicos. En la reserva habitan las comunidades indígenas Cofán y Quichuas.

En la reserva hay 900 especies de aves, 110 de anfibios, 140 de reptiles y 200 de mamíferos. Entre las especies de flora se encuentran orquídeas, balsamo, caoba, cedro, guayacán, moral, polylepis, arrayán, pumamaqui, ishpingo, laurel, romerillo y entre las plantas medicinales hay sangre de drago, uña de gato, ayahuasca, chuquiragua, urcurosa, cerote, valeriana, entre otras.

Reserva Biológica Limoncocha

La reserva se ubica junto al río Napo que atraviesa la provincia de Sucumbíos. Se extiende en un área de 4.613 m con una altitud de 230 m. Está reserva es muy importante por su riqueza en recursos de interés científico. Está compuesta principalmente por la laguna de Limoncocha y la Laguna Negra, conocida también como Yanacocha y ubicada en su mayoría dentro de la cuenca del río Capucuy.

En esta reserva habitan comunidades Shuar y Quichua del Oriente. En sus 12 se han encontrado cerca de 347 especies de aves. Al área se la considera unas de las más diversas, especialmente por la variedad de aves. También por sus zonas inundadas, es posible la existencia del caimán negro y blanco.

En la reserva habitan: nutria gigante, jaguar, mono chorongo, tapir amazónico, armadillo gigante y raposa lanuda amazónica, así como algunas especies de aves en peligro de extinción. Entre sus formaciones vegetales destacan bosques de tierras bajas, bosques de tierras bajas inundadas con aguas blancas y negras, bosque inundable de palma de tierras bajas y herbazales lacustres de tierras bajas.

Reserva Faunística Cuyabeno

Se ubica en las provincias de Sucumbíos y Napo, tiene un área total de 603.380 hectáreas. Por otro lado, dentro de la reserva se encuentra la mayor concentración de grupos étnicos, pues en ella habitan comunidades indígenas ancestrales de las nacionalidades Siona, Secoya, Shuar, Cofán y Kichwa. En esta reserva habitan 514 especies de aves (entre ellas águila arpía, halcón pechinaranja, guacamayo rojo y verde, águila crestada, trompetero aligris, colaespina golicastaña, semillero piquigrande) y 103 especies de mamíferos, entre los cuales destacan los acuáticos como delfín rosado, nutria gigante y manatí. Así mismo, existen en el Cuyabeno 82 especies de anfibios, 91 de reptiles y 473 especies vegetales por hectárea.

El río Cuyabeno y sus afluentes crean zonas inundadas que garantizan variedad de ecosistemas. El Cuyabeno ha aumentado en turismo ecológico considerablemente, favoreciendo a las comunidades indígenas de la zona. La gran red de lagunas de la reserva se extiende hasta Perú y suman en total cerca de 10.000 hectáreas.

Se pueden encontrar delfines rosados y ocasionalmente manatíes. Además existen caimanes y aves como águila arpía. El principal afluente del río Cuyabeno es el Aguarico, río navegable durante todo el año, las aguas de la zona son casi siempre negras, por la sedimentación que traen desde los Andes y el material que se pudre en el fondo de las lagunas y ríos.

Reserva Ecológica Jatun Sacha

Está ubicada muy cerca del pueblo de Misahuallí, en la provincia de Napo. Dedicada a la conservación e investigación de las especies de la selva. Jatun Sacha significa "Selva Grande" en Quichua, lengua nativa de las comunidades aledañas. Las copas de los grandes árboles forman una especie de cúpula cerrada por la cual se pueden apreciar apenas unos pocos rayos de sol.

Se han identificado unas 246 especies de árboles por hectárea. Los troncos de los árboles son bastante gruesos y están cubiertos en muchos casos por otras especies vegetales como musgo, lianas, yagual, aguacatillo, huijucos y plantas como orquídeas y bromelias. chambira, tagua, ungurahua, entre otras.

En cuanto a la fauna se han registrado 536 especies de aves, 880 de mariposas y 135 entre anfibios y reptiles. Entre los animales más conocidos se encuentran: danta americana, cuchucho, cusumbo, marquizapas, chichicos, guanta, ocelote, puerco saino, capibara, entre otras.

Parque Nacional Llanganates

El área del parque es de 219.707 hectáreas, que varía entre los 1.200 y los 4.761 m. El piso del Llanganates cumple una función importante por regular la emisión de agua hacia la Amazonía. La región es de alto nivel de endemismo y alberga una de las más grandes cantidades de animales. La fauna del área es muy especial, pues la región es diferente a las demás zonas andinas por su formación no volcánica.

En este parque se encuentran los paisajes más exóticos e inaccesibles del Ecuador, incluyendo montes, valles profundos, ríos, lagos y muchas cascadas. La mayor parte está cubierta de exuberante vegetación, y el clima es frío y lluvioso. Cerro Hermoso (4.760 msnm) es la montaña más alta del área.

Asimismo, es considerado *hotspot* por la convergencia de un alto número de especies, entre las que se encuentran 195 especies de plantas endémicas en la cuenca del río Pastaza, de las cuales 95 son orquídeas. Adicionalmente, existen 101 especies de mamíferos, destacando 55 de murciélagos. En el caso de las aves, hay 242 especies, cinco de las cuales son de rango restringido compartidas con Colombia y Perú, y cinco son endémicas para la zona de los Andes Orientales de Ecuador y Perú.

Los animales más comunes de esta reserva son conejo de páramo, sacha conejo y comadreja. Otras especies hermosas pero difíciles de observar son oso de anteojos, venado de cola blanca, venado de páramo, lobo de páramo, puma, tapir, gallo andino, y cóndor. Entre sus formaciones vegetales, destacan: páramo herbáceo, páramo de frailejones, páramo de almohadillas, páramo pantanoso, herbazal lacustre montano alto y bosque de neblina montano.

Este parque atrae a exploradores y aventureros que buscan el famoso tesoro de Atahualpa que, de acuerdo a la leyenda, está escondido en los Llanganates; hasta el momento nadie ha encontrado oro.

Participación ambiental del Ecuador en la IIRSA

Se iniciará con un análisis de los respectivos ejes a los que pertenece el país, con sus respectivos recursos naturales y cómo afectaría ambientalmente formar parte de la IIRSA para luego terminar con el probable impacto ambiental con la implementación del proyecto en el país.

Eje multimodal Amazonas

Contiene importantes recursos naturales no renovables, como petróleo, gas, oro, uranio y hierro, entre otros. Sus aguas representan 15 a 20% de toda la reserva de agua dulce del planeta y el río Amazonas vierte 15,5% de las aguas no saladas que llegan a los océanos. La cuenca tiene gran potencial para generar energía limpia, especialmente en las vertientes orientales andinas. Asimismo, sus ríos contienen gran riqueza biológica en especies de peces única en el mundo. El río Amazonas contiene 2.000 especies de peces, 10 veces más que las contenidas en todos los ríos europeos. Y la verdadera riqueza amazónica, que ahora se empieza a reconocer, es la "Amazonia en pie", es decir, el uso sustentable de su biodiversidad.

Su flora y fauna constituyen más de la mitad del conjunto de especies a nivel mundial. Existen muchos ejemplos de acciones de los países en favor de conservarla, en reconocimiento a los valiosos servicios ambientales que brinda a escala mundial, como son parques nacionales y áreas protegidas que existen en todos los países amazónicos, áreas destinadas a conservar los derechos y las culturas indígenas. En la zona amazónica existe una identidad común que muestra de la misma manera los potenciales de la zona.

Este es el caso de los servicios y productos amazónicos sustentables, especialmente servicios ambientales, recursos genéticos, ecoturismo, productos madereros y no madereros certificados, sistemas de control y vigilancia ambiental. El territorio del eje lo atraviesan más de 20.000 km de vías fluviales navegables que permiten esquemas de articulación del territorio.

Eje andino

Su diversidad biológica -25% de la biodiversidad mundial- y cultural se combina con la diversidad de pisos ecológicos que genera la interacción de cos-

las marítimas con la cordillera de los Andes y el descenso a la selva amazónica y ofrece condiciones propicias para el cultivo de productos diversos y exóticos atendiendo a las variaciones climáticas y estacionarias.

Los distintos aspectos se combinan para generar gran potencial de turismo en el eje, sostenido en las contribuciones del período colonial, la gran extensión de costas tropicales y ecuatoriales, la diversidad cultural y folklórica de las poblaciones, los desafíos de la exploración de territorios prístinos de incomparable valor ecológico.

Probable matriz de Leopold e impactos ambientales para Ecuador con la implementación del proyecto

A continuación se determinará la matriz de Leopold para el proyecto Manta-Manaos. Con esto se obtendrá el impacto ambiental que se observará a futuro al realizarse este proyecto. Por otro lado, también se desarrollará la matriz de importancia, la cual dará el valor probable de importancia del proyecto al afectar al medio ambiente.

Matriz de importancia

Los elementos de esta matriz identifican el impacto ambiental generado por la acción simple de una actividad sobre un factor ambiental considerado. En este estudio de valoración, se medirá el impacto en base al grado de manifestación cualitativa del efecto que se refleja en la importancia del impacto. La valoración se la obtiene a nivel global del daño que causará el proyecto, asignando los valores con orientación del movimiento BICECA, que estudia principalmente los daños ambientales que causan los proyectos IIRSA.

Los elementos tipo o casilla de cruce de la matriz, estarán ocupados por la valoración correspondiente a once símbolos siguiendo el orden espacial, a los que se añade uno más que sintetiza en una cifra la importancia del impacto en función de los once primeros símbolos anteriores. De estos once símbolos, el primero corresponde al signo o naturaleza del efecto, el segundo representa el grado de incidencia o intensidad del mismo, reflejando los nueve siguientes, los atributos que caracterizan a dicho efecto. Los elementos de la matriz de importancia se explican en la tabla 36.

Tabla36
ELEMENTOS DE LA MATRIZ DE IMPORTANCIA

NATURALEZA		INTENSIDAD (IN) (grado de destruccion)	
Impacto beneficioso	+	baja	1
impacto perjudicial	-	media	2
		alta	4
		muy alta	8
		total	12
EXTENSION (EX) (area de influencia)		MOMENTO (MO) (plazo de manifestacion)	
puntual	1	largo plazo	1
parcial	2	medio plazo	2
extenso	4	inmediato	4
total	8	critico	(+4)
critico	(+4)		
PERSISTENCIA (PE) (permanencia del efecto)		REVERSIBILIDAD (RV)	
fugaz	1	corto plazo	1
temporal	2	medio plazo	2
permanente	4	irreversible	4
SINERGIA (SI) (potenciación de la manifestación)		ACUMULACION (AC) (incremento progresivo)	
sin sinergismo (simple)	1	simple	1
sinérgico	2	acumulativo	4
muy sinérgico	4		
EFECTO (EF) (relación causa-efecto)		PERIODICIDAD (PR) (regularidad de la manifestación)	
indirecto (secundario)	1	irregular o aperiódico y discontinuo	1
directo	4	periódico	2
		continuo	4
RECUPERABILIDAD (MC) (reconstrucción por medios humanos)		IMPORTANCIA (I)	
recuperable inmediato	1	I = +/- (3IN + 2EX + MO + PE + RV + SI + AC + EF + PR + MC)	
recuperable medio plazo	2		
mitigable y/o compensable	4		
irrecuperable	8		

Fuente: Centro de Investigación y Formación en Salud Ambiental-Planificación y Gestión de los Estudios de Impacto Ambiental
Elaboración: Irene Portalanza

Signo: El signo del efecto, y por tanto del impacto, hace alusión al carácter beneficioso (+) o perjudicial (-) de las acciones que actúan sobre los distintos factores considerados.

Intensidad (IN): Este término se refiere al grado de incidencia de la acción sobre el factor, en el ámbito específico en que actúan. El baremo de valoración estará comprendido entre 1 y 12, en el que 12 expresará una destrucción total del factor en el área en la que se produce el efecto y 1 una afección mínima.

Extensión (EX): Se refiere al área de influencia teórica del impacto en relación al entorno de la actividad. Si la acción produce un efecto muy localizado se considerará que el impacto tiene carácter puntual (1). Si el efecto no admite una ubicación precisa en el entorno de la actividad, el impacto total será (8), considerando situaciones intermedias, impacto parcial (2) y extenso (4).

Momento (MO): El plazo de manifestación del impacto alude al tiempo que transcurre entre la aparición de la acción y el comienzo del efecto sobre el factor del medio considerado. Cuando el tiempo transcurrido sea nulo, el momento será inmediato y si es inferior a un año, corto plazo, asignándole en ambos casos un valor (4). Si es un periodo que va de 1 a 5 años, mediano plazo (2), y si el efecto tarda en manifestarse más de 5 años, largo plazo, con valor asignado (1).

Persistencia (PE): Se refiere al tiempo que permanecería el efecto desde su aparición, a partir del cual el factor afectado retornaría a las condiciones iniciales previas a la acción por medios naturales o mediante la introducción de medidas correctoras. Si la permanencia del efecto tiene lugar en menos de un año, se considera que la acción produce un efecto fugaz (1); si dura entre 1 a 10 años, temporal (2); y si el efecto tiene una duración superior a 10 años, el efecto se lo considera permanente y se le asigna un valor de (4).

Reversibilidad (RV): Se refiere a la posibilidad de reconstruir del factor afectado como consecuencia de la acción acometida, la posibilidad de retornar a las condiciones iniciales previas a la acción, por medios naturales, una vez que aquella deja de actuar sobre el medio: si es corto plazo (1), mediano plazo (2), irreversible (4).

Recuperabilidad (MC): se refiere a la posibilidad de reconstrucción total o parcial del factor afectado como consecuencia de la actividad acometida, la posibilidad de retornar a las condiciones iniciales previas a la acción por medio de la intervención humana. Si el efecto es totalmente recuperable (1), si la recuperación es parcial es mitigable (4), si es irrecuperable (8), pero si hay la posibilidad de introducir medidas compensatorias (4).

Sinergia (SI): Este atributo contempla el reforzamiento de dos o más efectos simples. Cuando una acción actuando sobre un factor no es sinérgica con otras acciones que actúan sobre el mismo factor, el atributo toma el

valor (1); si presenta un sinergismo moderado (2); y si es altamente sinérgico (4).

Acumulación (AC): Este atributo da idea del incremento progresivo de la manifestación del efecto, cuando persiste de forma continuada o reiterada la acción que lo genera. Cuando una acción no produce efectos acumulativos, el efecto se valora como (1) y si el efecto es acumulativo, el valor se incrementa a (4).

Efecto (EF): Este atributo se refiere a la relación causa-efecto, es decir la forma de manifestación del efecto sobre un factor, como consecuencia de una acción. El efecto puede ser directo o primario. En este caso, la repercusión de la acción consecuencia directa de ésta si el efecto es indirecto o secundario, su manifestación no es consecuencia directa de la acción.

Periodicidad (PR): Se refiere a la regularidad y manifestación del efecto, bien sea de manera cíclica o recurrente, de forma impredecible en el tiempo o constante en el tiempo. A los efectos continuos se les asigna (4), a los periódicos (2) y a la aparición irregular (1).

Importancia del Impacto (I): Se lo representa por un número que se deduce mediante un modelo propuesto, en función del valor asignado a los símbolos considerados.

Al analizar cada uno de los elementos de la matriz de importancia se llega a obtener la tabla 37 donde se encontró:

- Naturaleza, las acciones del proyecto son de carácter perjudicial (-) para los factores ambientales involucrados;
- Intensidad, el grado de incidencia de las acciones del proyecto se lo valora en 8;
- Extensión, las acciones del proyecto producen un efecto intermedio extenso (4);
- Momento, el efecto de las acciones del proyecto se manifiestan a largo plazo (1);
- Persistencia, el efecto de las acciones del proyecto tiene una duración superior a 10 años se lo considera permanente (4);
- Reversibilidad, es casi nula la posibilidad de retornar a las condiciones iniciales ambientales previas a las acciones del proyecto, se lo considera irreversible (4);

- Recuperabilidad, hay la posibilidad de introducir medidas compensatorias para reconstruir parcialmente los factores ambientales afectados por las acciones del proyecto a través de la intervención humana (4);
- Sinergia, las acciones del proyecto sobre los factores ambientales involucrados presentan un sinergismo moderado (2);
- Acumulación, se da un incremento progresivo del efecto producido por las acciones del proyecto, es acumulativo (4);
- Efecto, la forma de manifestación del efecto sobre los factores ambientales son consecuencia directa de las acciones del proyecto (4);
- Periodicidad, se tiene una regularidad y manifestación del efecto de las acciones del proyecto de manera continua sobre los factores ambientales (4);
- Al desarrollar el modelo propuesto de la importancia del impacto nos da como resultado un valor negativo de -59, el cual dice que se obtendrá un impacto o daño severo en el medio ambiente con el proyecto Manta - Manaos a largo plazo.

Tabla 37
MATRIZ DE IMPORTANCIA DEL IMPACTO AMBIENTAL PARA EL PROYECTO MANTA–MANAOS EN EL ECUADOR

NATURALEZA	INTENSIDAD (IN)
-	8
EXTENSIÓN (EX)	MOMENTO (MO)
4	1
PERSISTENCIA (PE)	REVERSIBILIDAD (RV)
4	4
SINERGIA (SI)	ACUMULACIÓN (AC)
2	4
EFECTO (EF)	PERIODICIDAD (PR)
4	4
RECUPERABILIDAD (MC)	IMPORTANCIA (I)
4	-59

Fuente: Centro de Investigación y Formación en Salud Ambiental
Planificación y Gestión de los Estudios de Impacto Ambiental
Elaboración: Irene Portalanza

$$I = +/- (3IN + 2EX + MO + PE + RV + SI + AC + EF + PR + MC)$$
$$I = - ((3(8) + 2(4) + 1 + 4 + 4 + 2 + 4 + 4 + 4 + 4)$$
$$I = - (24 + 8 + 1 + 4 + 4 + 2 + 4 + 4 + 4 + 4)$$
$$I = - 59$$

Matriz de Leopold

Llamada también matriz de causa–efecto, es un método cualitativo de identificación y valoración preliminar, dando un análisis de las relaciones de casos entre una acción y sus efectos sobre el medio.

Las filas son factores ambientales que van a ser afectados y las columnas acciones del proyecto que van a afectar. Para la identificación se confrontan ambos cuadros, se revisan las filas de las variables ambientales y se seleccionan aquellas que pueden ser influenciadas por las acciones del proyecto.

A estos efectos se dan valores de 1 a 10, donde 10 es para la alteración máxima provocada en el factor ambiental y 1 la alteración mínima. Se observa que cada acción causa mayor impacto en el ambiente y de qué tipo es: benéfica (+) o perjudicial (-). Se establece la importancia, asignando valores que van de 1 a 10, este es constante para cada factor ambiental.

Para llegar a los resultados de las combinaciones de las filas-factores ambientales y las columnas-acciones del proyecto, se adicionan dos filas y dos columnas de celdas de cómputos: en las primeras filas y columnas se suma los índices (-). En segundas filas y columnas se suma los índices (+).

Los resultados indican las actividades más perjudiciales o beneficiosas para el ambiente y las variables ambientales más afectadas, tanto positiva como negativamente.

Los resultados de la matriz de Leopold del proyecto Manta–Manaos se encuentran en la tabla 38. Aquí se destaca que los factores ambientales más perjudicados del proyecto Manta-Manaos son: características biológicas-fauna-especies en peligro de extinción, con un valor de -342; mamíferos, con un valor de -297; y la flora-árboles, con un valor de -308 por la gran deforestación que conlleva la implementación del proyecto.

Como se ha dicho, Ecuador es uno de los países más ricos en recursos naturales. Por ello, gran porcentaje de biodiversidad de fauna y flora se encuentra muy cerca de los sectores aledaños a las carreteras y proyectos de esta implementación. De ahí que el gran impacto que produce en estos dos principales iconos de la conservación del medio ambiente; además se

observa en factores culturales-usos de los suelos–naturaleza, con un valor de -300 y, por último, en características físicas y químicas-tierra-suelos con un valor de -280, pues al aumentar el movimiento por estas carreteras, a largo plazo se generará gran deterioro de los suelos, además de la contaminación del aire.

Por otro lado, resulta un poco aventajado con este proyecto en factores culturales uso de suelos-agricultura, con un valor de 199. Esto por cuanto el comercio se incrementaría cerca del sector, provocando mayor uso de los suelos para su consumo. Se observa en la matriz que los factores comercio e industria alcanzan valores de 232 y 205, respectivamente, por último, el residencial con un valor de 201, ya que con un proyecto de esta magnitud se consigue a futuro mayor población aledaña al sector.

Las acciones que causan mayor impacto por efecto del proyecto son: a nivel negativo, modificación del diseño–modificación del régimen-modificación del hábitat con -222; seguido por durante las obras–estabilización química del suelo con -225 y durante las obras–acumulación y tratamiento de residuos–acumulación de restos, rechazos y sobrantes, con -222; derrames de lubricantes, con -221; y por último en accidentes–derrames y escapes, con -232. Son las acciones que se ocasionan en la implementación de una obra de tal magnitud.

A nivel positivo están: en momentos del diseño–transformación de terrenos y construcción-control de erosión, con 242; excavación de pozos–renovación y protección de recursos–reforestación, con 243; adecuación de cunetas y taludes, con 184; por último, las instalaciones recreativas, con 115. Se podría decir que son las áreas en las que de alguna manera se trata de mitigar todo el impacto ambiental que contrae el proyecto.

Resultados de la matriz de Leopold–probable impacto ambiental para Ecuador con la implementación del proyecto

Resuelta la matriz de Leopold se puede analizar detenidamente los efectos ambientales que el proyecto Manta–Manaos ocasionará a largo plazo al Ecuador.

El proyecto Manta-Manaos atraviesa territorios indígenas y áreas de ecosistemas sensibles y de gran biodiversidad que es muy probable que se impacten negativamente a pesar del beneficio económico que generaría. Además, se conoce que a pesar del mejor nivel de capacidad institucional en Brasil, también se presentan muchos de estos impactos en el tramo realizado de la carretera interoceánica en dicho país.

Hasta el momento la ruta no está totalmente definida y se encuentra en estado de estudios de prefactibilidad, pero muchas obras que componen al proyecto ya han empezado y son prioritarias para el actual gobierno.

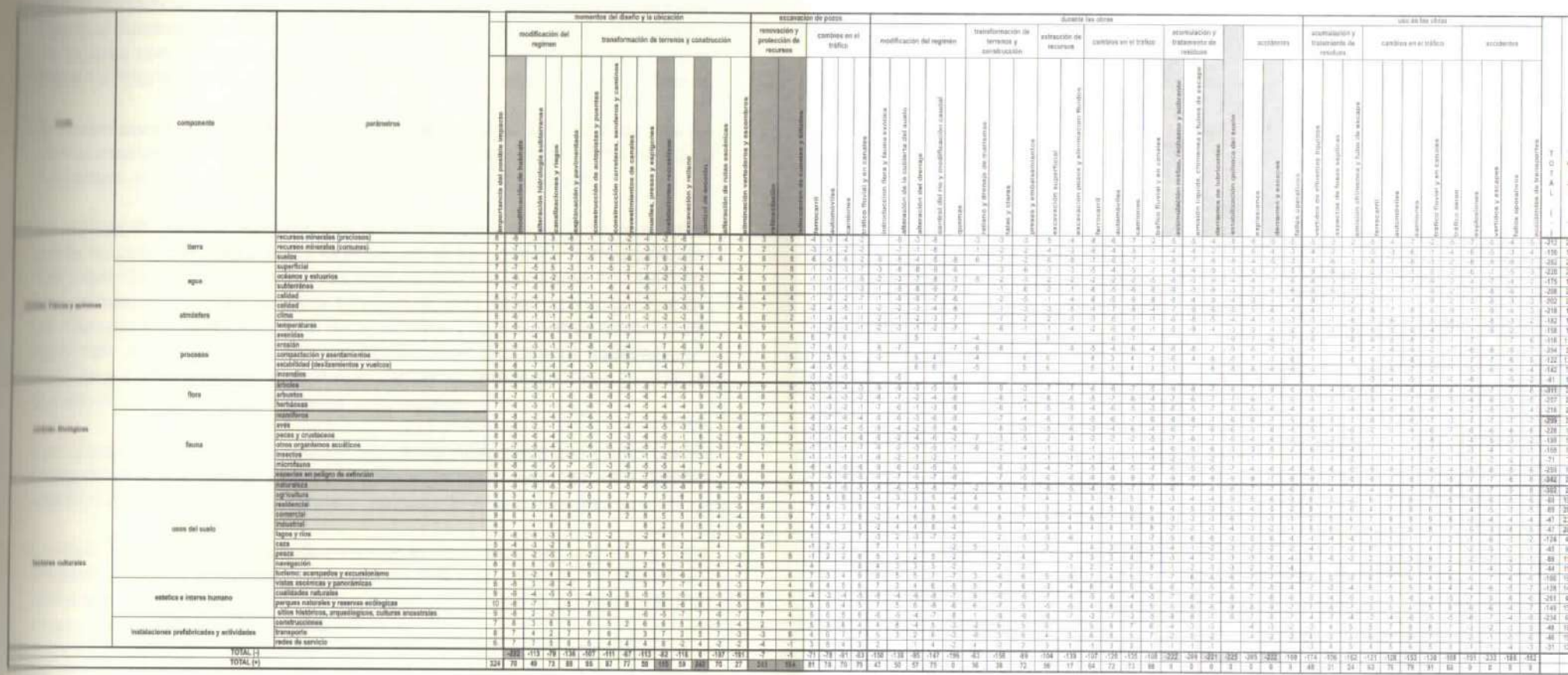
Principales efectos ambientales

Cuando se construye una carretera se debe expropiar una franja de tierra de 100 metros de ancho por el largo de la carretera en toda la ruta. En el caso del proyecto son 5.000 hectáreas de bosque nativo.

Al convertirse en una carreta de primer orden, se produce mayor movimiento de vehículos, tanto livianos como pesados, y con esto se aumenta la erosión del lugar por donde pasa las carreteras. Además, al facilitarse el paso a la Amazonía se incrementa la deforestación, provocando que se elimine parte del bosque y que se produzcan derrumbes, especialmente cerca de las carreteras.

Una vez terminada las carreteras, se haría más fácil el acceso de las empresas madereras, en algunos casos ilegales, que destruyen el bosque, como también de empresas dedicadas a la explotación agrícola extensiva (soja, oleaginosas, cereales) que empobrecen la tierra: y, por último, se incrementaría la minería. También se puede acceder fácilmente a yacimientos arqueológicos que serían devastados.

Tabla 38
MATRIZ DE LEOPOLD DEL PROYECTO: EJE BIOCEÁNICO MULTIMODAL PACÍFICO–ATLÁNTICO, ECUADOR–BRASIL, MANTA –MANAUS–BELEM



Fuente: Planificación y Gestión de los Estudios de Impacto Ambiental, Centro de Investigación y Formación en Salud Ambiental
Elaboración: Irene Portalanza

El tráfico de grandes camiones contamina el aire, las aguas de superficie y subterráneas y aumentarían los accidentes automovilísticos.

Se facilitaría el tráfico de drogas, armas, animales silvestres y de contrabando por las zonas aledañas.

En muchos casos, las carreteras pasan cerca de áreas protegidas ocasionando contaminación de bosques y selvas, destruyendo especies vulnerables que pueden desaparecer, además de la reducción del valor paisajístico de lugares como: Parque Nacional Llanganates, Parque Nacional Yasuní, Reserva Faunística Cuyabeno, Parque Nacional Sumaco – Napo Galeras.

El nuevo aeropuerto del Tena se lo pretende construir en medio de dos reservas ecológicas: Selva Virgen de 1.400 hectáreas y Jatun Sacha de 2.270 hectáreas; la biodiversidad de la región sería la más afectada.

La realización de una hidrovía, sea por el rio Napo, en el norte de la Amazonia ecuatoriana, o por el rio Morona, en el sur, generará impactos ambientales directos e indirectos. Se conoce que los sistemas fluviales son indispensables en el ecosistema amazónico, los ríos amazónicos cambian de ruta continuamente y su nivel de agua sube y baja según su forma. Cualquier tipo de dragado supone una modificación que tendrá implicaciones para fauna y flora del rio y para el ecosistema amazónico, con lo cual se sucederá una cadena de impactos ambientales.

Las obras incluyen la construcción de varias hidroeléctricas como Coca–Codo-Sinclair en Orellana y Luis en Morona Santiago, que alterarán los cauces hídricos y generarán un impacto estructural al ecosistema.

El impacto ambiental no solo se produce en la Amazonia, ya que las rutas infraestructurales atravesarían el país en dirección norte-sur y oriente-occidente, la ampliación de carreteras a seis u ocho carriles harán que muchas casas y árboles desaparezcan.

La construcción del megapuerto de Manta tendrá impacto ambiental por la polución industrial que generará y la posible sobrepesca para la exportación.

En algunos tramos de la ruta del proyecto, parques nacionales y áreas naturales protegidas serían perjudicados, entre éstas se destaca las siguientes:

Tramo Salcedo – Tena: Parque Nacional Llanganates

Desde Salcedo, en dirección al Tena (Provincia de Napo), existe actualmente un tramo de 60 km de una vía en muy mal estado hasta la localidad de Los Carmelos. Desde Los Carmelos, el proyecto prevé la construcción de una carretera (en la actualidad no existe este tramo) de 62 km, hasta la localidad de El Pano.

Esta zona de la ruta corresponde al Parque Nacional Llanganates, declarada por World Wildlife Fund como "Regalo de la Tierra", que es el máximo galardón que otorga esta organización a los esfuerzos para la conservación de la naturaleza.

Tramo Tena – Coca: Parque Nacional Sumaco Napo–Galeras

Entre Tena, en la Provincia de Napo, y Francisco de Orellana (Coca) el proyecto Manta–Manaos ha previsto construir una carretera de 138 km a orillas del río Napo, en la margen sur. Otra opción que se maneja es el mejoramiento de la vía actual, es decir, aquella que atraviesa Tena, Archidona, Mondayacu, Sardinas, San Vicente de Huaticocha, San José de Dahuano, Ávila, Loreto, El Progreso y Coca como parte del mejoramiento de la Troncal Amazónica. Además de la construcción del aeropuerto internacional del Tena.

En ambos casos, la carretera atravesaría a escasos kilómetros del Parque Nacional Sumaco Napo–Galeras, constituido por dos sistemas montañosos aislados de los Andes: el macizo del volcán Sumaco y la cordillera de Galeras. El área conserva las cuencas altas de varios ríos amazónicos afluentes del Quijos, Coca y Napo.

Puerto de transferencia de carga en el río Napo

Tramo fluvial Pompeya-Itaya: Reserva Biológica Limoncocha

Desde Coca, por vía fluvial, hacia El Belén, el río Napo atraviesa la Reserva Biológica Limoncocha. La carretera que uniría Coca con El Belén rodearía esta reserva -que corresponde en su totalidad a un humedal RAMSAR- pero atravesaría su zona de amortiguamiento.

El aumento del tráfico comercial por este río, alterará la dinámica existente, en la que coexiste gran variedad de especies faunísticas y vegetales, con las comunidades que ancestralmente han vivido asentadas en sus orillas, para quienes el río Napo constituye un elemento cultural central y su fuente de subsistencia.

Tramo fluvial Itaya-Garzacocha: Parque Nacional Yasuni

El río Napo se encuentra a pocos kilómetros de la mayor parte del límite norte del Parque Nacional Yasuni. Precisamente, frente a las instalaciones del puerto de transferencia de carga que se planifica en dicho río se encuentra ubicada gran parte de la Reserva de la Biosfera, declarada así por la UNESCO en 1989.

La alta sensibilidad de estos ricos ecosistemas, sin lugar a dudas se verán afectados por un tráfico de navegación comercial tan grande como el que se espera para el proyecto Manta-Manaos.

Tramo fluvial Tiputini-Nuevo Rocafuerte: Reserva de Producción Faunística del Cuyabeno

El río Napo está ubicado a 15 km, aproximadamente, del límite sur de la Reserva de Producción Faunística del Cuyabeno, considerada un santuario de vida silvestre y que incluye áreas de altísimo valor para la conservación de la biodiversidad.

El río Napo, a través del cual se pretende la navegación comercial a gran escala, es uno de los afluentes más importantes de la cuenca amazónica. siendo este el río más grande del Ecuador, eje central de una de las zonas con mayor biodiversidad en el mundo, por lo que constituye un ecosistema sumamente frágil.

Actualmente, si bien se realiza un recorrido comercial por el río, éste se lo ejecuta con gabarras de poco calado, pero en el contexto de la Manta-Manaos, las embarcaciones que circularán por este río serán equivalentes a las que atraviesan por el Canal de Panamá, a fin de que el proyecto tenga la rentabilidad financiera que se ha proyectado.

Resultados

La hipótesis planteada en la investigación sobre la idea de que la implementación del proyecto de infraestructura de transporte eje bioceánico multimodal Pacífico–Atlántico, Ecuador-Brasil, Manta–Manaos–Belem, en Ecuador estaría ocasionando un desarrollo económico a nivel de comercio: balanza comercial (importaciones–exportaciones), además de un rendimiento y costo a nivel de transporte, lo cual causaría un impacto ambiental en las principales reservas naturales que se encuentran en la trayectoria, se la encuentra válida. En la investigación se observó que al implementar el proyecto en Ecuador se podría producir un crecimiento económico a través de sus exportaciones, principalmente de productos agrícolas y agroindustriales (banano, flores y cacao), además se podrían generar nuevos productos de exportación (frutas, peces preparados y congelados, madera) para nuevas oportunidades de mercados en algunos países de Asia y Europa. De igual manera se incrementarían las importaciones y con esto se desearía mantener de forma permanente el comercio por la Amazonía.

Los costos de transporte tienen un impacto sobre el comercio, una reducción del costo de transporte fomenta directamente las exportaciones y las importaciones, como se analizó con la economía del transporte. Con ello, los beneficios que ofrece el proyecto para la transportación de carga son incalculables en lo relacionado a tiempo y dinero, teniendo una reducción de costos de transporte. Del puerto de Manta al puerto Orellana, vía terrestre, solo se necesitan 48 horas para llegar, tiempo en el cual se cubre la ruta de 800 km de longitud. Del puerto Francisco de Orellana a Manaos, en Brasil, vía fluvial se necesitan solo 10 días. Actualmente el Puerto de Manta está en capacidad para dar servicios a Brasil, trayendo desde Asia los productos que ellos necesiten y llevarlos a Brasil en un lapso de 15 días aproximadamente. Los navíos de carga que van a Brasil lo hacen por el océano Pacífico, cruzan el canal de Panamá y rodean el norte de América del Sur hasta llegar a Manaos, en un lapso de 45 a 55 días. La reducción de los costos de transporte se debe principalmente al ahorro en tiempo que lleva el transbordo de la mercadería del Océano Pacífico al Atlántico.

En lo ambiental se tienen grandes impactos negativos que se presentan con la implementación del proyecto en el país al atravesar territorios indígenas, áreas de ecosistemas sensibles y de gran biodiversidad. Los impactos directos incluyen desplazamiento, disrupción social en comunidades,

erosión, deforestación, contaminación y cambios potencialmente significativos en hidrología de ríos y en ecosistemas. Indirectamente, es probable que faciliten tala de árboles, minería y otras actividades extractivas que atraen migración, expansión de frontera agrícola y operaciones agrícolas de gran escala.

En muchos casos las carreteras pasan cerca de áreas protegidas que pueden contaminar bosques y selvas como Parque Nacional Llanganates, Parque Nacional Sumaco–Napo–Galeras, destruyendo especies vulnerables que pueden desaparecer. El tráfico de grandes camiones contamina el aire y las aguas de superficie y subterráneas.

Además de dos casos en particular que se tratan: en base a los poco estudios o casi inexistentes sobre la navegabilidad del río Napo, el gran inconveniente del proyecto se da en las temporadas de poco caudal de este río en donde no es navegable para embarcaciones grandes de carga pesada, por esto se habla de llegar al punto de drenarlo para modificar su estructura y volverlo navegable los 365 días del año. Si se resuelve por esta alternativa, el impacto ambiental en sus alrededores será mayor aún que el del proyecto total en sí, en donde se afectarán la Reserva Biológica Limoncocha, el Parque Nacional Yasuní y la Reserva de Producción Faunística del Cuyabeno, principalmente. El otro caso es la construcción del aeropuerto del Tena que se lo pretende construir en medio de Reserva Ecológica Selva Virgen y Reserva Ecológica Jatun Sacha.

Además, la construcción del proyecto implicaría al país una gran deuda que perjudicará su economía e impactará la habilidad del país de invertir en programas sociales y de servicios básicos, ya que el presupuesto podría ser restringido para pagar los préstamos a los bancos financieros de la IIRSA como el BID, la CAF y el BNDES.

Los resultados que se obtienen a través de la matriz de Leopold muestra que sí podría ocurrir un impacto, el cual a través de la matriz de importancia del impacto, se determinó que será severo, en los puntos principalmente mencionados que son árboles, especies en peligro, mamíferos y suelos, ocasionando grandes pérdidas ambientales, ya que este proyecto pasaría alrededor o cerca de áreas naturales protegidas y en donde existen gran variedad de especies. Por otro lado, a nivel económico existiría un aumento de la agricultura, el comercio, la industria y el ámbito residencial cerca de las carreteras que beneficiaría a la economía del país.

También se determinó que las principales acciones causan un impacto negativo en los recursos ambientales, entre las que se destacan modificación del hábitat, estabilización química del suelo, acumulación de restos, rechazos y residuos, derrames y escapes de lubricantes. Estas acciones las traerían la construcción de la carretera que afectan a los factores naturales mencionados anteriormente. Por otro lado, también el proyecto podría traer acciones que influyen positivamente que son control de erosión, reforestación, adecuación de cunetas y taludes e instalaciones recreativas que se implementaría en las zonas de construcción del proyecto.

En síntesis, con el proyecto Manta–Manaos de infraestructura vial se encontró que se tendrá un aumento en el comercio en exportaciones como también del PIB, principalmente del sector agrícola, pero bajo un esquema de crecimiento regresivo también existe un deterioro ambiental severo, principalmente de árboles, suelos y especies en extinción de los principales parques naturales y reservas ecológicas. Por tanto, a largo plazo se contradice el crecimiento económico que se observará en corto plazo, ya que los suelos se verán deteriorados. Todo esto quiere decir que los beneficios económicos que se obtienen a corto plazo son poco durables y perdurará más el deterioro ambiental; además, el gran endeudamiento que conlleva realizar el proyecto será perjudica para el país, pues se tendrá que pagar a los principales acreedores de este proyecto (CAF, el BID y el BNDES de Brasil) sacrificando recursos presupuestales requeridos para mejorar el bienestar de la población ecuatoriana en su conjunto.

Conclusiones

Todos los proyectos de la IIRSA son de infraestructura, la gran mayoría de transporte. El objetivo es promover el flujo de productos dentro y fuera del continente, facilitar la extracción y exportación de bienes naturales y de energía a otros países, pero no toma en cuenta la riqueza ambiental que cruza por las zonas donde se implementará. La distribución espacial de los ejes de comunicación responde únicamente a una lógica económica.

El conjunto de estos proyectos coincidentemente cruza zonas de gran concentración de recursos naturales, no solo tradicionales, como los mineros y los de hidrocarburos, sino, principalmente, recursos de la biodiversidad: plantas, animales y áreas naturales protegidas.
El proyecto Manta-Manaos es un ejemplo viable en cuanto a disminuir costos de transporte, en tanto alternativa al canal de Panamá al reducir el tiempo de transporte de 45 días a 15 días, aproximadamente, si se crea el corredor bioceánico que cruza del Océano Pacífico, en el puerto de Manta, al Océano Atlántico, en el Puerto de Manaos y Belem.

Ecuador es un país bien posicionado a nivel geográfico y ofrece 4 corredores terrestres inter o multimodales que integrarían cuatro puertos marítimos del Pacífico: Esmeraldas, Manta, Guayaquil y Puerto Bolívar con las cuencas amazónica y atlántica, a través de las tres hidrovías: Putumayo, Napo y Morona.

En lo económico se consigue desarrollar el comercio, volviendo atractivo al país para inversiones extranjeras, además de incrementar el PIB, lograr nuevos mercados para nuevos productos que podrían exportarse, como son frutas, peces, maderas, entre otros; además de los productos principales banano, flores, café, entre otros.

En lo ambiental, la construcción de dos aeropuertos internacionales de carga y dos puertos de transferencia, así como la implementación de la hidrovía del río Napo, pueden provocar destrucción de ecosistemas amazónicos involucrados, devastación de bosques, afectación a especies de la zona y contaminación del agua.

De forma particular, las obras para concretar la navegabilidad permanente de la hidrovía del río Napo, atravesaría dos zonas protegidas de alta fragi-

lidad, Parque Nacional Yasuni y Reserva de Producción Faunística Cuyabeno, poniendo en peligro la gran biodiversidad existente. Agrava la situación la construcción del aeropuerto del Tena en medio de dos reservas ecológicas: Selva Virgen y Jatun Sacha

Por lo anterior, el Estado debe analizar con mejor perspectiva el proyecto y no puede avanzar con las obras sin antes cumplir con la conservación del ambiente.

Se demuestra, desde el punto de vista de la economía ambiental, que se obtiene crecimiento regresivo. A corto plazo se tendrá incremento del ingreso por el aumento del comercio; pero, a largo plazo se pierde muchos recursos naturales, y a más largo plazo esta pérdida ambiental será aun mayor que el beneficio que genera el aumento del comercio por el proyecto Manta-Manaos.

Recomendaciones

La real influencia de la IIRSA y en especial del proyecto Manta-Manaos en el espacio amazónico ecuatoriano implica un ejercicio muy complejo de circulación de información, reflexión y debate de política pública que debería involucrar gran número de actores, los cuales se deben involucrar completamente en el análisis del beneficio de la implementación de los proyectos.

La información disponible para el proyecto Manta-Manaos, en general, y para los tramos terrestre-fluvial es escasa, poco clara, generalmente de carácter extraoficial, por lo cual la clave está en el debate y en la exigencia de información acerca de la totalidad de la obra por parte de todos los actores en todos los niveles y regiones.

La ruta del proyecto debería ser reestructurada, principalmente los tramos y proyectos que se establecen cerca de reservas ambientales en donde se producirá mayor impacto ambiental; se deben de buscar otras alternativas de ruta o, por lo menos, algo distantes a estas áreas sensibles; si no hay forma alguna de cambiar de ruta, se debe de tener un plan de mitigación de impactos que cumpla con todos los requerimientos para su construcción y que sea evaluado por autoridades pertinentes en gestión ambiental.

No queda duda que el proyecto Manta-Manaos podría tener un alto potencial económico, al mejorar las relaciones comerciales y con esto el nivel de exportaciones del país como fue demostrado en la investigación. No obstante, si no se toman en cuenta los problemas que se derivan desde la construcción de la obra, tales como deforestación, erosión y principalmente los impactos sensibles al ecosistema amazónico y sus especies, podría llegar a ser un costo muy alto por un mayor bienestar económico efímero.

Se debe conseguir una integración regional que origine crecimiento económico para Latinoamérica y Ecuador, en donde se sienta cumplidos todos los derechos humanos de sus habitantes, respetando sus tierras, su medio ambiente y su vida. No se debe llegar al punto de escoger una de las dos opciones, crecimiento económico o un mejor estilo de vida amigable con el medio ambiente.

Se debe dar importancia a toda la riqueza ambiental de la que se pueda gozar en la actualidad y a futuro, si se la deja morir, a largo plazo no se la podrá recuperar y quedaremos envueltos en un mundo industrializado que va muriendo lentamente.

BIBLIOGRAFÍA

Autoridad Portuaria de Manta. ***Eje bioceánico multimodal Pacífico-Atlántico. Ecuador–Brasil, Manta–Manaus–Belem***, 2007.

Banco Central del Ecuador; ***Boletín trimestral de la balanza de pagos del Ecuador Nº 26: 2002, I trimestre - 2008 IV trimestre***. En: www.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/Anuario/80anios/Indice.htm

Banco Central del Ecuador; ***Boletín anuario Nº 30***, 2008. En: www.bce.fin.ec/docs.php?path=./documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/Anuario/Anuario30/IndiceAnuario30.htm

BICECA, ***Manta-Manaos Multimodal Corridor***. En: www.bicusa.org/en/Project.10511.aspx

Canter, Larry W, ***Manual de evaluación de impacto ambiental***, McGraw-Hill/ Interamericana de España, SAU, 1998.

Cartera de créditos documentarios, ***Estudio de la medida de salvaguardia adoptada por el Ecuador en el 2009***. En: www.upacifico.edu.ec/Archivos/SALVAGUARDIA.doc

Castellanos, Lorena; Legarda, Daniel; López, Andrea y Vásconez, Daniela, ***Análisis de la situación económica del Ecuador. En:*** http://aeepuce.com/orion

Chavarro, Andrés y Quintero Juan, ***Economía ambiental y economía ecológica: hacia una visión unificada de la sostenibilidad***, Revista de las ideas ambientales, 2005.

Coneza, Vicente, ***Auditorías medioambientales. Guía Metodológica***, Mundi-Prensa, 2ª edic., 1997.

Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas, ***Estrategia de la CAIO para reestructurar IIRSA***, El País, Santa Cruz–Bolivia, Marzo 2008.

Echechuri, Héctor, ***Estado de la evaluación de impacto ambiental. Entre el saber y la práctica***, Espacio, 2002.

ECOLAP y MAE, ***Guía del patrimonio de áreas naturales protegidas del Ecuador***, ECOFUND, FAN, DarwinNet, IGM, Quito, Ecuador, 2007.

Fauset, Fander, ***Economía y desarrollo sostenible - ¿Matrimonio feliz o divorcio anunciado? - El caso de Ecuador***, FLACSO, 2002.

Gachet, Iván, ***La huella ecológica: teoría, método y tres aplicaciones al análisis económico***, Abya-Yala/Facultad de Economía/PUCE, Quito, 2002.

Gómez Orea, Domingo; ***Evaluación de impacto ambiental***, Mundi-Prensa, 2ª Edic., 2003.

Gontario, Varillas, ***El proyecto multimodal Manta–Manaos sus voces e impactos***, Revista BICECA, Quito, 21 de febrero de 2008.

Hummels, David, ***Toward a geography of trade costs***, University of Chicago, 1999.

Iniciativa para la integración de la infraestructura regional Sudamericana, ***Proyectos de Ecuador***. *En:* www.iirsa.org/ProyectosPais.asp?CodIdioma=ESP&Pais=6

Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana, ***Planificación territorial indicativa: Cartera de proyectos IIRSA 2009***. En: www.iirsa.org/BancoConocimiento/L/lb09_cartera_de_proyectos_iirsa_2009/lb09_cartera_de_proyectos_iirsa_2009.asp?CodIdioma=ESP

Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana, ***Áreas de acción–Ejes de integración y desarrollo***. En: www.iirsa.org//Areas.asp?CodIdioma=ESPLimao N., Venables A. J., ***Infrastructure, geographical disadvantage and transport Costs***, World Bank Economic Review 15, 2001.

Lotero, Jorge, ***Ajustes productivos y espaciales de la industria colombiana en el marco de la apertura comercial: una aproximación desde la geografía económica***. En: www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S01202596200500010000 5&lng=es&nrm=iso

Metodología de evaluación de impacto ambiental, ***Evaluación del impacto ambiental***. www.tdx.cbuc.es/TESIS_UPC/AVAILABLE/TDX0803104125133//04Lagl 04de 09.pdf

Ministerio de Coordinación de los Sectores Estratégicos, ***Estado del proyecto Manta Manaos***, Mayo 2009.

Ministerio de Transporte y Obras Públicas, ***Capital natural del Ecuador. Informe final*** 2001.

Ministerio de Transporte y Obras Públicas, ***Presentación Autoridad Portuaria Puerto Bolivar***, 2009.

Ministerio de Transporte y Obras Públicas, ***Proyectos IIRSA en el Ecuador***, 2009.

Portalanza, Irene, ***Macroeconomía de los recursos naturales. Efectos de los proyectos IIRSA bajo un esquema de crecimiento regresivo***. En: www.aeepuce.com

Radelet S., Sachs J., ***Shipping costs, manufactured exports and economic growth***, Harvard, 1998.

Ricaldi Arévalo, Tania: ***La economía ecológica: una nueva mirada a la ecología humana***, UNESCO, CESU (UMSS), 1999.

Sánchez, Luis Enrique, ***Evaluación de impacto ambiental***. II curso internacional de aspectos geológicos de protección ambiental.

Sbarato, Rubén Darío; Sbarato, Viviana María y Ortega, José Emilio, ***Planificación y gestión de los estudios de impacto ambiental***, Centro de Investigación y Formación en Salud Ambiental–Escuela de Salud Pública, Argentina.

Sierra, R., Campos y F., Chamberlin, J., ***Áreas prioritarias para la conservación de la biodiversidad en el Ecuador continental. Un estudio basado en la diversidad de ecosistemas y su ornitofauna***, Ministerio de Medio Ambiente, Proyecto INEFAN-GEF-BIRF, ECOCIENCIA, WCS, CDC, AS, ASU., 1999.

Siri, Gabriel; ***Situación de la problemática de la integración en el campo del transporte casos América del Sur***. En: www.oas.org/dsd/publications/unit/oea33s/ch25.htm#TopOfPage

Trujillo, Jaime Ernesto, ***Las áreas desprotegidas del Ecuador,*** Mundo Diners, Quito, Octubre 2005.

Ulloa R., Aguirre, M.; Camacho, J.; Cracco, M.; Dahik, A.; Factos, M.; Gutiérrez, I.; Kigman, S.; Quishpe, M. D.; Moreno, F.; Ribadeneira-Sarmiento, M.; Rivas, J.; Rodríguez, A.; Samaniego, J.; Suárez, L.; Tobar, M.; Viteri, X. y Von Horstman, E., ***Situación actual del sistema nacional de áreas protegidas del Ecuador. Informe nacional-Ecuador 2007***, II Congreso Latinoamericano de Áreas Protegidas, Septiembre 30 a Octubre 6 de 2007, Bariloche, Argentina. Ministerio del Ambiente, Comité Ecuatoriano de la UICN, Comisión Mundial de Áreas Protegidas CMAP, Quito, Ecuador.

Efecto de medidas populistas en el crecimiento económico del Ecuador Período 2000–2009

Autora: María José Tituaña Andrango

Director: Ec. Christian Albuja

Quito, junio de 2011

Resumen

La irrupción del populismo en diferentes regiones y lugares, en épocas similares o diacrónicas muestran la característica, en cierto modo, adaptativa y ecléctica, de responder a determinadas condiciones comunes de atraso y desigualdad social y económica que traspasan las barreras del tiempo y el espacio. Por ello, el populismo tenía bastantes motivos para resurgir –con variantes, obviamente- en los países del llamado "Tercer Mundo" y América Latina dio el primer paso. Se va a describir aquí las características particulares en las presidencias del período 2000-2009 para analizar las medidas populistas que se han tomado en cada uno de los gobiernos presidenciales de dicho período y sus efectos en el crecimiento económico del Ecuador. Se sintetizara las principales características del populismo, al seguir a escritores, analistas y teóricos del populismo, para relacionar las medidas que encajen en este margen como populistas, aplicadas por cada presidente, enfocándose en el gasto público como una de estas medidas, siendo el aumento de salarios la principal política económica a analizar. Posteriormente se atañe el efecto de esta medida en el crecimiento económico enfocado en el PIB, mediante tasas de crecimiento y correlación entre estas dos variables. Demostrando finalmente como la aplicación de dichas medidas han afectado al crecimiento económico del país en el período analizado.

Palabras clave: Crecimiento económico, populismo, medidas populistas, gasto público, salarios.

Prólogo

La historia del populismo en el Ecuador es tan antigua como es larga la cronología de las necesidades insatisfechas de su población y persistentes y demagógicas las promesas incumplidas de ciertos líderes que se aprovecharon de la ingenuidad política de las masas.

El populismo no es atributo ni de lo que puede llamarse derecha ni de lo que llaman izquierda. Es casi un denominador común en el Ecuador y en otros países de América Latina como Perú, Argentina, Bolivia o Venezuela. Es la forma de llegar al poder y perennizarse con el discurso de defensa a los pobres cuando son ellos los primeros afectados por ese cáncer público. Se le puede asignar múltiples sinónimos como inestabilidad económica, demagogia e irresponsabilidad,

El presente trabajo de disertación "Efecto de medidas populistas en el crecimiento económico del Ecuador, periodo 2000 - 2009", se desarrollo debido a la coyuntura política que se presenta en el Ecuador y en la región, que está tendiendo al socialismo del siglo XXI, por tanto la importancia de conocer los resultados de la aplicación de estas corrientes políticas y en especial el efecto de las mismas en el desenvolvimiento de la economía.

En la primera parte de la disertación se desarrollan los cánones en los que se enmarca la investigación, estableciendo las preguntas, hipótesis y objetivos que han guiado la presente investigación.

En la fundamentación teórica se presenta las teorías que se toman como marco teórico fundamental en el que se sustenta la investigación.

El Marco Empírico analiza el crecimiento económico medido a través del PIB, el Gasto público y especificamente a los salarios. Además se estudia la relación entre estas variables para analizar el efecto entre estas en su evolución.

El ultimo Capitulo contiene los resultados, conclusiones y recomendaciones de esta investigación. Y finalmente se encuentra la bibliografía.

CAPÍTULO I
Introducción

Antecendentes

En los últimos años América Latina ha vivido escenarios políticos de grandes controversias. Cuando la región retornó a la democracia, a comienzos de la década de 1980, se generalizó la idea que las tentativas subversivas de la guerrilla y el populismo no retornaría; sin embargo la política en América Latina se ha ido tornando hacia el populismo y el pragmatismo en los últimos años, lo que justifica que casi la mitad de los países de Latinoamérica tengan líderes con tendencia izquierdista.

Las tendencias políticas en Ecuador se manifiestan de varias maneras, siendo siempre o casi siempre el resultado de esto las prácticas populistas, que consisten en contentar al pueblo con regalías u ofertas demagógicas para mantenerse en el poder. Estas prácticas han ocasionado que el Ecuador no tenga tasas positivas de crecimiento, que se ubiquen en la lista de países de tercer mundo sin tendencia a emerger, con desigualdad, gente confundida, decepcionada y sin educación, lo cual no les permite analizar las políticas aplicadas, se guían por resultados inmediatos (Adoum, 2000: 23). La sociedad ecuatoriana tiene una memoria de corto plazo y los resultados se ven en la calidad de vida de las personas.

En el Ecuador, la política presenta múltiples partidos políticos donde la mayoría de ellos no tienen una historia ni estabilidad, con lo cual causan que la política nacional ecuatoriana sea muy inconsistente, en especial desde el año 1979, que la democracia volvió al país.

stos últimos 12 años ningún partido ha logrado elegir a uno de sus pa
antes por más de un periodo presidencial. Durante el primer siglo y
o de la democracia, la política fue liderada por representantes del Pa
Liberal Radical, que provenían de la costa, principalmente de Guaya
y el Partido Conservador que era presidido por políticos de la Sierra
denberg y Alcantara, 2000: 34). "Dadme un balcón y seré vuestro Pre
te", solía decir Velasco Ibarra, cinco veces Presidente del Ecuador.

asquismo, fue un producto de la crisis de dominación de los años 30
nitines políticos pero no construyó organizaciones e instituciones
a, 2000:56). Este fue el primer partido populista del Ecuador:, la Fe
ón Nacional Velasquista. Otro partido de raigambre populista fue Con
ción de Fuerzas Populares (CFP), fundado por Guevara Moreno en
, más tarde, cooptado por Assad Bucaram, quien llevaría en 1979, a
idencia de la República a su sobrino Jaime Roldós Aguilera, muerto
mente en 1981 junto a Martha Bucaram de Roldós, hermana del
oy líder del Partido Roldocista Ecuatoriano (PRE). Abdalá Bucaram,
undó en 1982 esta organización política.

opulismo, el "pueblo" no opera como un dato primario, sino como
nstrucción (Laclau, 2001: 39). El populismo no es esencialmente eco-
, es político, se origina en un conflicto real o imaginario en el cual el
nta la retórica antiélite y desafía el **"statuo quo"** al utilizar redes
ares, a fin de conseguir votos. Actualmente Abdalá Bucaram, Alvaro
fundador del Partido Renovador Institucional; Alvaro Noboa (PRIAN)
l Correa, fundador del Movimiento Alianza País, son los represen-
del populismo en el Ecuador; cada uno, con un estilo un tanto dife-
uscan ganarse el electorado costeño donde tienen su mayor radio
ón. Al discurso populista le importan más las figuras que el fondo,
trastocan en imaginarios creados vía catarsis colectivas que rayan
teria debido a que el pueblo es novelero y morboso al cual, en vez
pan hay que darle más circo (Vera, 2005: 63).

os los candidatos presidenciales a su turno usaron de alguna ma-
ursos populistas: León Febres Cordero del Partido Social Cristiano,
mo eslogan de campaña "Pan, techo y empleo", transformado más
y hábilmente por su contrincante político Bucaram en: "Jama, caleta
". Así mismo, Rodrigo Borja de la Izquierda Democrática recitaba
toca al pueblo" y Jamil Mahuad del partido Unión Demócrata Cris-

[illegible] mencionaba "Él es el camino", en clara alusión a Jesucristo. Final-
[illegible] se vive el tiempo de la revolución ciudadana, eslogan del actual pre-
[illegible] de izquierda Ec. Rafael Correa, quien ha optado por varias medidas
populistas y lograr así la reelección y una nueva constitución ecuatoriana.

Este escrito se enfoca justamente en analizar estas tendencias políticas y
los resultados de sus aplicaciones en la economía, resultados que han sido
el impacto de medidas populistas, nacientes de un sistema partidario frágil,
debilidad institucional y amplios segmentos de la población no incorporados
o excluidos de la política, con el objetivo de analizar el comportamiento del
crecimiento económico a causa de dichos hechos.

Planteamiento del problema

En el crítico desenvolvimiento político del Ecuador, han sido cuestionados
tanto populistas, tanto gobiernos de la derecha como de la izquierda, que
se han formado como fruto de la aplicación ortodoxa, a rajatabla y dogmá-
tica, de un modelo que está en crisis, conocido como neoliberalismo. Esta
forma de hacer política se ha agotado, la gente está en busca de nuevas
alternativas, es así como se ha dado paso a un renacer del populismo.

Ecuador dentro del marco político del continente no es la excepción y ha
presentado un desarrollo democrático en los últimos años con progresos y
retrocesos que, en general, se lo podría calificar como un desarrollo errado,
por los indicadores sociales y económicos que presenta el país.

Según datos del BCE el crecimiento económico del país tiene un promedio
de 3,35%, la inflación en estos últimos 10 años, 1999–2009, presenta un
promedio de 6,92% de variación, el desempleo, en promedio ha sido de
10,7% y, tomado del INEC, el índice de pobreza es de 36% para el año
2010.

Políticas como un elevado gasto público y social, sustitución de importacio-
nes y subsidios no justificados y mal aplicados, han provocado que durante
el periodo 2000 – 2009, no se pueda hablar de crecimiento económico equi-
librado en el Ecuador; los intercambios comerciales han sido de bajo valor,
entre exportaciones e importaciones, según datos del BCE, en este periodo
han existido etapas de balanza de pagos negativa, si se toma en cuenta

que las remesas de los migrantes después de una evolución de 17% por medio anual se vio afectada por la crisis financiera; este flujo de divisas es importante en la sostenibilidad de la dolarización y la inversión que es lo que hacen quienes reciben el dinero en el Ecuador.

Además, está la dependencia excesiva de la economía ecuatoriana del petróleo, tanto de sus precios como de su producción. Durante los últimos 10 años, 2000 – 2009, el aporte del sector petrolero al PIB, según datos del BCE, ha significado más del 20% de la producción nacional.

En el mismo período la producción cayó en 27% con respecto a la década anterior y los precios en el 2008 llegaron a su máximo de 131 dólares por barril, con una recesiva desde esa fecha con precios menores a los 100 dólares.

Los bajos niveles de inversión han provocado constante disminución de la producción. Según datos del BCE desde el 2000 hasta el 2009, Petroecuador ha invertido un poco menos del 20% de la inversión privada en el mismo período. Esta falta de inversión es causa, a su vez, de la caída de la producción estatal en el tiempo. En agregado la empresa estatal ha sido un espacio donde se ha ajustado la macroeconomía. Esquema que se presenta insostenible.

En ese marco cabe entender cómo la gobernabilidad se fue debilitó y desde Abdalá Bucaram (1996-1997), el Ecuador no ha tenido un presidente que, elegido democráticamente, termine su período presidencial; así a Bucaram lo sucedió Fabián Alarcón 1998, luego siguió Jamil Mahuad (1998-2000), quien fue remplazado por Gustavo Noboa (2000-2003), que dio paso a Lucio Gutiérrez (2003-2005), destituido a los dos años y dos meses de gestión, siendo remplazado por Alfredo Palacio (2005-2007). Finalmente, el actual presidente Ec. Rafael Correa, comenzó su período el 15 de enero de 2007. Casi todos los candidatos presidenciales a su turno usaron de alguna manera recursos populistas.

Populismo

El populismo logra de alguna manera aglutinar un colectivo que oscila entre la obnubilación y la fascinación por el carisma de su líder, cuyo discurso carece de una verdadera reivindicación político-ideológica de clase y que,

acompañado de gestos y actitudes histriónicas, es capaz de llevar al delirio a las multitudes. Si se hace un análisis semiológico del discurso, este carece de contenidos reales, aunque no de simbolismos. Es precisamente por aquello que el líder populista se introyecta en la masa al hablarles de sus deseos cotidianos con la utilización de un lenguaje en jerga o vistiendo como ellos, con lo cual produce un fenómeno de identificación por su figura paternal que llevó a la masa al paroxismo (Villarroel, 1998: 12).

Al tener una connotación negativa, por el término populismo a ningún gobierno le agrada que lo califiquen de populista;. por ello es necesario identificar sus principales rasgos, pues todavía no hay criterios claros entre quienes estudian los fenómenos sociales.

Los populistas hablan que aplican una economía distributiva. Ponen énfasis en la distribución de la riqueza, no en su creación. Hoy se presentan como alternativa al neoliberalismo y consideran a la búsqueda de finanzas públicas sanas y equilibradas como parte del neoliberalismo.

Un populista gasta sin importarle la ausencia de ingresos para sostener sus egresos. Sus acciones las justifican con la bandera de la lucha contra la pobreza. Apoyan sus decisiones en consultas públicas y manifestaciones. Si tienen suficiente poder reforman leyes para adaptarlas a sus políticas (Villarroel, 1998: 23).

El populismo es una modalidad que puede darse en tiranías, oligarquías y demagogias. Y aunque desde la época romana ya había populistas no es sino hasta el siglo pasado cuando se identifica al populismo como una alternativa política clara.

El populismo puede darse en gobiernos etiquetados de la derecha, de la izquierda, civiles y militares, en dictaduras o en democracias. Casi todos los gobernantes practican en una u otra forma medidas populistas, pero el populismo, al hablar estrictamente, es cuando esas medidas se convierten en el programa fundamental y cotidiano de un gobierno.

El populismo se puede definir como el sistema de gobierno cuyo objetivo fundamental es alcanzar o mantener la aceptación de la mayoría de la ciudadanía mediante medidas sociales y económicas que otorgan ayudas en dinero o especie, privilegios o cualquier otra dádiva que implique un gasto para el Estado.

Las medidas populistas se centran en el reparto de artículos y servicios que tuitos a quienes menos tienen, con el objetivo de asegurar su apoyo o el voto, en el caso de las democracias, sin importar de dónde provengan los recursos para sustentar esas acciones.

La mayoría de las medidas populistas implican una mejora temporal y transitoria en un grupo determinado de la ciudadanía para asegurar la simpatía al grupo gobernante, a costa de generar desequilibrios financieros a mediano y largo plazo. Esos desequilibrios generan aumento de precios, y de las tasas de interés, devaluaciones monetarias y estanflaciones, es decir inflación con desempleo (Voltaire, 1995: 62).

El común denominador de las medidas populistas es que si bien permiten mantener en el poder a un dictador por más tiempo o ganar elecciones a un candidato en una democracia, acaban por empobrecer a la clase media y generan mayor brecha entre ricos y pobres.

Al conocerse los resultados reales del populismo, a casi ningún político le gusta que lo califiquen de tal, aunque las medidas que anuncie, en caso de ser candidato, o aplique si es gobernante, sean claramente populistas.

La experiencia ha demostrado que en la medida en que se respeten los derechos naturales básicos del ser humano: vida, propiedad y libertad, se faciliten las innovaciones, la competencia, las inversiones y se reduzcan los costos de transacción, habrá progreso y no con la aplicación de viejas prácticas populistas.

El esfuerzo de esta disertación se enfoca al encontrar la relación que tiene el crecimiento económico y la aplicación de las medidas populistas, sin contar con un modelo ya establecido previamente. Por esto, se harán relaciones en la evolución de las variables sin un modelo al cual aplicar los datos ecuatorianos en el período analizado.

Preguntas de investigación

- ¿Cuál ha sido el efecto de la aplicación de medidas populistas en el crecimiento económico del Ecuador en el período 2000 – 2009?
- ¿Cuáles son las características de una medida populista, quiénes son sus autores y quienes las implementan?

- ¿Cuáles son las variables e indicadores que nos permitan demostrar que un determinado gobierno puede ser considerado de corte populista?
- ¿En el período de análisis, el Ecuador ha seguido un modelo económico basado en las políticas populistas?

Delimitación del problema

Este estudio se centró en analizar qué es una política populista, en el impacto de las mismas en el perfil económico del crecimiento ecuatoriano desde el año 2000 al 2009 y en la determinación de las variables afectadas por la aplicación de las mismas. El espacio de análisis se delimita a Ecuador y a su realidad socioeconómica.

Justificación

En busca de las explicaciones para la disparidad política desarrollada en estos últimos 26 años, se encuentran no solo conocidos argumentos de un déficit político a nivel de dirigencia, partidos e instituciones democráticas, sino también en los diferentes niveles de eficacia que exhiben los sistemas políticos para generar eficiencia económica y bienestar social.

Las cifras mencionadas impulsan a reflexionar sobre un mayor interés por parte del Ecuador en las políticas que aplican los gobernantes de turno, las cuales no han dado resultados positivos, ni han generado crecimiento a largo plazo.

El país se encuentra bajo un mandato presidencial con claras tendencias populistas, al aplicar políticas que han tenido efectos sociales y económicos fuertes. Por esto es necesario analizar estas políticas, así como las políticas aplicadas desde el año 2000, las cuales se han dado en el marco legal de dos constituciones: la de 1998 y la actual, incorporada por el presidente Rafael Correa

Es natural, en cualquier sociedad humana se aspira un crecimiento económico, que se ve mejor reflejado en el incremento del Producto Interno Bruto[1], respecto al índice de crecimiento poblacional, pero acompañada de

1 PIB cantidad total de bienes y servicios producidos en una economía en un período de tiempo

una redistribución justa de la riqueza nacional; pero estas dos facetas de la sociedad difícilmente han trabajado juntas en el Ecuador.

La población ecuatoriana ha sido testigo que el Estado ha manejado de manera inadecuada los recursos, sin dar las suficientes provisiones: el tema del gasto fiscal preocupa mucho, por sus efectos negativos a mediano y largo plazos.

Las estadísticas del gasto social muestran tendencia al alza en los últimos 10 años, 2000 – 2009, especialmente los últimos 3 años cuando han aumentado significativamente las políticas aplicadas por los presidentes del período analizado. Las secuelas en la economía deben investigarse, pues el aparente crecimiento social no compensan la pérdida económica ni el retraso del país.

En Ecuador, como en la mayoría de países latinoamericanos, se han presentado gobiernos de corte populistas; estos países en general son emergentes y esto se debe en gran parte a la aplicación de medidas populistas y aquí radica la importancia de analizar el efecto de dichas medidas, en el crecimiento económico del país.

Metodología de investigación

Tipo de investigación

Para este estudio se realizó una investigación exploratoria y descriptiva; así mismo se demostró la realidad política de un país, al partir de un problema visible pero no profundizado hasta ahora, como es el populismo.

Es una investigación que también se proyectó y logro plantear posibles soluciones, adopciones de nuevas formas de forjar y dirigir acertadamente la economía y la sociedad y ser lo más objetivo posible, al indagar los resultados que ha tenido el sistema político.

Es una investigación descriptiva, pues especifica las propiedades importantes de este sistema político–económico y sus resultados.

La investigación tiene componentes empíricos y teóricos. En el lado empírico se recogió información ante todo en el campo de la historia política del

Ecuador en el periodo 2000-2009 y se hizo necesario investigar el proceso socio económico del país. Esta información está disponible en institutos de estadísticas como el INEC, páginas web del gobierno, como la del Banco Central y libros de reconocidos sociólogos, políticos, economistas y abogados como el Dr. Osvaldo Hurtado, Alberto Acosta, Fander Falconí, Felipe Burbano de Lara, Gustavo Larrea, entre otros, que son estadistas de diferentes tendencias y así se logró una investigación equilibrada.

Los estudios exploratorios permitieron realizar una aproximación a fenómenos desconocidos, con el fin de aumentar el grado de familiaridad y contribuir con ideas respecto a la forma correcta de abordar una investigación en particular. Con el propósito que estos estudios no se constituyan en pérdida de tiempo y recursos, es indispensable aproximarse a ellos, con una adecuada revisión de la literatura. En pocas ocasiones constituyen un fin en sí mismos, establecen el tono para investigaciones posteriores y se caracterizan por ser más flexibles en su metodología, son más amplios y dispersos, implican un mayor riesgo y requieren de paciencia, serenidad y receptividad por parte de quien investiga.

Los estudios descriptivos buscan desarrollar una imagen o fiel representación (descripción) del fenómeno estudiado a partir de sus características. Describir en este caso es sinónimo de medir. Estos estudios miden variables o conceptos con el fin de especificar las propiedades importantes de comunidades, personas, grupos o fenómenos bajo análisis. El énfasis está en el estudio independiente de cada característica, es posible que de alguna manera se integren las mediciones de dos o más características con el fin de poder determinar cómo es o cómo se manifiesta el fenómeno. Pero en ningún momento se pretende establecer la forma de relación entre estas características. En algunos casos los resultados pueden ser usados para predecir.

Métodos de investigación

El estudio que se realizó es deductivo, el cual implica un estudio global del las políticas populistas, para comprender los efectos que éstas tienen en el crecimiento económico de un país y con la demostración, en particular, del efecto que han tenido en el Ecuador. La investigación se realizó a nivel nacional. Entre los métodos empíricos se utilizaron entrevistas a personas entendidas en el tema de crecimiento económico, gasto fiscal, especialmente

en instituciones como el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

Hipótesis de trabajo

La aplicación de medidas de corte populista en Ecuador durante el período 2000-2009 ha determinado menores niveles de crecimiento en la economía

Objetivos

General

Analizar la afectación de la aplicación de medidas populistas en el crecimiento económico del Ecuador.

Específicos

Establecer las principales características de un sistema político económico basado en la política populista y determinar los grupos que aplican este tipo de políticas

Determinar las variables e indicadores que ayuden a determinar si un gobierno es de corte populista o no.

Demostrar que en el período de análisis el Ecuador, ha optado por un modelo político- económico, de corte populista, comprender las causas para adoptar y las consecuencias de estas decisiones en el crecimiento económico del país.

CAPÍTULO II
Marco teórico

Política económica

Es la política económica la que determina en cualquier país su destino económico. Entre las decisiones de la política económica cabe señalar que son estrechamente vinculadas al grupo de poder dominante del momento, es decir, son decisiones políticas. Bajo esta consideración hay que aclarar que en la actualidad la economía mundial globalizada se mueve dentro del sistema capitalista, que inercialmente maneja una parte de las economías desarrolladas; es decir, los grandes capitales, aunque por otra parte también existe el manejo gubernamental, sean de países desarrollados, en vías de desarrollo o subdesarrollados, que aplican políticas que tienen como objetivo, generalmente el desarrollo y bienestar de sus pueblos, se podría decir políticas casa adentro. En tal virtud existe un manejo de la política económica que se puede entender dentro de un sistema capitalista como "la acción del Estado que trata de encauzar los intereses económicos de las clases sociales, conforme a determinados objetivos económicos, condicionados por una estructura de poder" (Pacheco, 2001:45).

La política económica es aquella medida que toma un gobierno para intervenir en la marcha de una economía a corto y a largo plazo; a través de las políticas macroeconómicas se puede influir sobre el PNB, ya sea en su volumen, composición, en su distribución y definir políticas que afectan la oferta monetaria los impuestos y el gasto público para acelerar o frenar el crecimiento de una economía provocar una rápida inflación o contener las subidas de precios , así como generar un déficit o un superávit comercial (Méndez, 1996: 29).

Algunas medidas, como el presupuesto, afectan a todas las áreas de la economía y constituyen políticas de tipo macroeconómico; otras afectan en forma exclusiva a un sector específico o grupo de productos, como por ejemplo los productos agrícolas y constituyen políticas de tipo macroeconómico. Los dos tipos de medidas se mezclan entre sí, puesto que cualquier decisión que cambie la economía tendrá efectos sobre las distintas partes y aquella política que afecte a un sector implicará repercusiones sobre el conjunto (Paschoal, 1998: 48).

Efecto de las políticas económicas en el crecimiento económico

La política económica influye sobre muchos aspectos del desarrollo de la sociedad y, ante todo, sobre sus fuerzas productivas. El problema de política se puede puntualizar en la forma siguiente: Existe alguna función de bienestar social[2], cualquiera que sea la forma como se la defina, que especifica tanto los niveles óptimos de las **variables objetivo** como los costos para la sociedad de una desviación respecto de dichos niveles. En la práctica, la economía experimenta desviaciones relación del óptimo debido a diversos "**shocks exógenos**" un cambio en las preferencias, una variación en los términos de intercambio, un movimiento en la tasa de interés internacional, etc. Las autoridades tienen, entonces, que seleccionar sus instrumentos y calibrarlos de tal modo que la economía retorne al óptimo. Con este propósito, las autoridades utilizan su conocimiento de la estructura de la economía y, especificamente, de la relación entre objetivos e instrumentos.

La definición de la política económica impone a la autoridad la doble tarea de seleccionar y jerarquizar las metas u objetivos y asignar a ellos los instrumentos que permitirán alcanzarlos. Los objetivos de la política económica son conseguir el pleno empleo de los recursos, obtener una alta tasa de crecimiento de la economía, mantener un nivel estable de precios estable, propender al equilibrio externo y mantener una distribución justa del ingreso (Paschoal, 2001: 23).

Un problema difícil de resolver en política económica es la cuestión de armonizar los diferentes objetivos entre sí, debido a que su consecución simultáneamente puede crear conflictos y resultar imposible; como por ejemplo, conseguir el pleno empleo de los recursos y la estabilidad de los precios.

2 Exposición de los objetivos de la sociedad en la cual el bienestar social se representa como una función del modo en que se asignan los recursos existentes.

Para que un país progrese, sus gobernantes deben diferenciar entre los principios de la ciencia económica y las políticas y programas gubernamentales. Un gobierno de un partido determinado toma la decisión de construir un aeropuerto, un distribuidor vial, dar un bono a la gente pobre o prestar dinero al empresariado para que creen más fuentes del trabajo, pero independientemente de cuáles sean sus programas de gobierno y para qué decida usar el dinero de los impuestos debe tener presente que todo gasto corresponde a un ingreso (Sachs – Larrain, 1995: 544).

Si gasta más de lo que le ingresa, independientemente de cuál sea el destino del gasto, va a sufrir inflación, alza de tasa de interés, devaluación y disminución de los salarios reales.

Cuando un gobierno democrático, dictatorial, de la derecha o de la izquierda, ignora los principios o leyes naturales de la economía, es seguro que se enfrentará a graves problemas sociales.

Esos principios, aunque a corto plazo parece que pueden ignorar sus costos, al final todo gobierno, toda sociedad, que los pasa por alto, deberá que pagar la factura.

Populismo

Coyuntura histórica

El populismo, más que un período histórico de la humanidad, es un movimiento social que puede renacer, en la medida en que muchos de los factores que le dieron vida aún persisten o han regresado.

Las doctrinas populistas tuvieron orígenes "simultáneos". Rusia y Estados Unidos de América durante la segunda mitad del siglo XIX, desarrollados en dos contextos históricos bastante diferentes, pero con una característica común: El ser una protesta formulada contra el capitalismo desde el punto de vista de pequeños productores del campo, quienes, arruinados por el desarrollo capitalista, veían en él una amenaza para su forma de vida.

Algunas teorías populistas encuadran a estos tipos de fenómenos dentro del marco de la modernización de América Latina, como un fenómeno que surge por las asimetrías características de la modernización en este continente, en contraposición al proceso europeo de modernización.

Así, Gino Germani y Torcuato Ditella lo desarrollan en contraposición a las sociedades tradicionales. Entre el modelo europeo y el latinoamericano: "En Europa se fue dando una extensión progresiva y escalonada de, primero los derechos civiles, luego los políticos y, por último, los sociales. En América Latina se vio una inversión en el orden de los fenómenos. En el modelo clásico europeo, el despliegue económico precedió al de la movilización extensa de las clases populares".

En América Latina, esta movilización surgió en un grado diferente de relación entre una correspondencia entre la movilización gradual de una proporción creciente de la población y la aparición de múltiples mecanismos de integración: Sindicatos, escuelas, legislación social, partidos políticos, consumo de masa, sufragio; que son capaces de absorber estos grupos sucesivos y de proporcionarles medios adecuados de expresión al nivel económico, político o cultural (movilidad ascensorial de participación creciente).

Características de populismos en América Latina

En los países centrales, según el proceso de crecimiento de participación, surgieron, en el estadio de "participación limitada" (Germani, 1977: 56), mecanismos formales y reales apropiados para el funcionamiento de la vida política basada en el consenso fundamental de los grupos participantes. La difusión de una conciencia nacional entre las clases populares fue el factor- efecto de la integración.

En América Latina, según estos autores, faltó sincronización. Le faltó incorporar población que todavía se encontraba al margen de la comunidad nacional. Hay retraso en la formación de los mecanismos de integración.

La posición y las actividades de la clase popular recién movilizada serán muy distintas, por la rapidez del proceso de movilización y por el tipo de estructura social en que se produce esta.

El fenómeno del populismo es consecuencia de un proceso de modernización en circunstancias diferentes a las de Europa y hasta con una ideología totalmente modificada por el contexto histórico en el cual se desarrollan. Por eso el fenómeno del populismo es típico de una región determinada, y un tiempo histórico enmarcado. Lo mismo que el fascismo u otras expresiones políticas de masas.

En Europa, durante el proceso de modernización, luchaban los trabajadores contra la burguesía, pero compartían algunos de sus ideales, como la democracia liberal; cambios en la estructura social, partidos políticos, que facilitan la integración al sistema representativo.

En América Latina, en cambio, la movilización surge después de las crisis de las democracias liberales, después del desarrollo industrial del régimen comunista y dentro de una situación de mucha dependencia.

Este reagrupamiento de fuerzas sociales intenta dar respuesta a ese hecho nuevo que es el acelerado crecimiento industrial y sus consecuencias sociales. Todo proceso de industrialización por sustitución de importaciones es "industrialización sin revolución industrial", como pasó en América Latina plantea características diferentes a los modelos clásicos en la estructura económica. Promueve alternativas particulares en la dimensión socio-política, según el tipo de estratificación, alianzas de clases políticas, papel del Estado y de los grupos políticos (Portantiero, 2001: 45).

Concepto

Hay quienes consideran al populismo como un movimiento (a veces tocado ideológicamente), que hace referencia al pueblo, considerado este como un conjunto social homogéneo (Norberto, 1988: 1280-1294).

Otros piensan que el populismo es un movimiento sin ideología, que consiste en una desordenada movilización de masas, sin brújula doctrinal. Es "una intervención del pueblo emocional y arrebañada, librada a las potencias taumatúrgicas del caudillo para solucionar, a la vuelta de la esquina, las necesidades de las masas esperanzadas" (Borja, 1983: 126-130).

Otros subrayan que el populismo "es un reparto complaciente de la riqueza. Un reparto sin producción. Funciona en forma paternalista y clientelista mientras haya recursos que repartir. Si no hay posibilidad de reparto, el populismo colapsa" (Escovar, 1982: 194).

Al recoger varios de los elementos señalados, se puede definir al populismo como: *"Un movimiento, a veces ideológico, de movilización de masas urbanas, que se caracteriza por un discurso ligado al pueblo y una distribución complaciente de la riqueza, sin equivalente producción de ella"*.

Características

Es un fenómeno eminentemente:

- Obrero y urbano
- Transitorio y no permanente
- Nacionalista
- Manipulado desde arriba
- Que mantiene el modelo capitalista.

Se asume que las masas no son encausables por los partidos tradicionales, sino movilizables y organizables por el poder del Estado, de donde deriva el intento de un sindicalismo estatal.

En este juego populista, las masas asalariadas termina aliada con el gobierno y a su vez, la burguesía logra subsistir y vigorizarse sin tener directamente el poder político.

Partidos populistas

Son partidos electorales de masas, reformistas y policlasistas. El líder proviene de la clase alta o media. Es clave para este movimiento de masas, las cuales suelen seguir más caudillos que ideas.

La doctrina o ideología es pobre. Inicialmente representa una rebelión contra el poder establecido; posteriormente, ya en el poder, exhibe exceso de paternalismo y demagogia a gran timbal. Se aprovecha bien el nacionalismo para enfrentar, en el discurso, el imperialismo de turno (Serbin 1981: 19-37).

Crisis y decadencia del populismo

La cadena de causas que precipita el quiebre de todo populismo es:

- Creciente intervencionismo estatal
- Gigantismo del Estado
- Burocratización paquidérmica
- Ineficacia de respuesta del Estado
- Descontento general y colapso

Al no lograr el populismo resolver efectivamente los problemas reales, tal como se lo prometía a las masas, pierde poco a poco el apoyo de ellas y de la burguesía (atenta solo a sus intereses), cae por sí sola, y deja un vacío de poder, que entran de ordinario a llenar inmediatamente los militares (Argentina, Brasil, Ecuador) o una social democracia modernista (Venezuela).

Ningún régimen populista ha cambiado las estructuras de un sistema. Y todos han sido corruptos y corruptores; no productivos y no cumplidores de promesas (Voltaire, 2001: 23).

Hipótesis explicativas

Dada la complejidad del fenómeno en sí y dado que el fenómeno adopta formas y peculiaridades propias de varias culturas y espacios geográficos, no es fácil encontrar una explicación suficiente y convincente que pueda aplicarse a todos los casos de populismo. Por lo menos seis intentos de teorías o de hipótesis explicativas se encuentran en varios autores (Laclau 1980: 165-233).

El populismo es un fenómeno clasista. Es la expresión típica de una determinada clase social. Objeción: ¿De qué clase social? Los movimientos populistas en América Latina se han apoyado sobre muy diversa base social (pequeña burguesía / burguesía nacional/ sectores marginales). Las clases sociales sí están presentes en el populismo, pero no en cuantas clases.

El populismo es un nihilismo. Es un simple concepto que intenta explicar algo, pero sin contenido real ni histórico. Objeción: tiene que ser algo más que un simple concepto vacío de contenido. Más que una categoría analítica, es un dato de la experiencia, que hay que explicar.

El populismo es una ideología. No puede hablarse de él como de un movimiento y menos organizado. Representa un talante ideológico de **"anti-status quo"**, de apelación al pueblo y no a las clases, de antiintelectualismo y otras cosas.

El populismo es un movimiento ideológico de transición. Es un fenómeno aberrante, que resulta de la "asincronía" (es decir, de la coexistencia simultánea) de los dos polos, en el proceso de tránsito de una sociedad tradicional hacia una sociedad industrial. Tiene, por ello, un efecto de vitrina y un

efecto de amalgama. Es esta la teoría llamada funcionalista, brillantemente trabajada y difundida por autores argentinos como: Germani (1973), Di Tella (1973), Lanni (1973, 1975).

El populismo es una forma de autoritarismo que surge de la imposición de las masas. No es la forma militarista de autoritarismo, pero tiene las mismas aristas caudillescas y sigue el ritmo de las demandas de las masas (Jiménez 1982: 243-253).

El populismo es un fenómeno ideológico, que articula el pueblo al discurso político de la clase dominante. Es un fenómeno cuya ideología política liga directamente la presencia del pueblo a su discurso. "La tesis es que el populismo consiste en la presentación de las interpretaciones popular-democráticas como conjunto sintético-antagónico respecto a la ideología dominante" (Laclau 1980: 201.). "El populismo surge en un campo ideológico específico: el constituido por la doble articulación del discurso político" (Serbin, 1981: 93). Este es el primer movimiento en la dialéctica entre "pueblo" y "clases": 1) Las clases no pueden afirmar su hegemonía sin articular el pueblo a su discurso; y 2) la forma específica de esta articulación (en el caso de una clase que para afirmar su hegemonía debe enfrentarse al bloque de poder en su conjunto) será el populismo.

Medidas populistas

Las medidas populistas se centran en el reparto de artículos y servicios gratuitos a quienes menos tienen, con el objetivo de asegurar su apoyo o su voto, en el caso de las democracias, sin importar de donde provengan los recursos para sustentar esas acciones.

La mayoría de las medidas populistas implican una mejora temporal y transitoria en un grupo determinado de ciudadanos para asegurar la simpatía al grupo gobernante, a costa de generar desequilibrios financieros a mediano y largo plazos. Esos desequilibrios generan aumento de precios, de las tasas de interés, devaluaciones monetarias y estanflaciones, es decir inflación con desempleo (Pazos, 1994: 34).

Estas son las medidas como (Dornbush y Edwards 1992: 45):

- Incrementos del gasto público

- Control de precios no solo de los bienes y servicios sino también de los precios básicos de la economía (tipo de cambio, tasa de interés, sueldos y salarios, y tarifas de servicios públicos, entre otros)
- Emisión monetaria inorgánica o sin respaldo
- Financiamiento del déficit presupuestario del gobierno (central, regional y municipal) y de las empresas públicas
- Resquebrajamiento de la disciplina monetaria y consecuente incremento de la inflación
- Incumplimiento con los acreedores internacionales
- Utilización y el agotamiento de las reservas internacionales del Banco Central
- Proteccionismo comercial.
- Nacionalizaciones de empresas privadas
- Sustitución de importaciones
- Control gubernamental de los recursos naturales del país y su explotación

Para el siguiente análisis se utilizará la medida aplicada con mayor frecuencia por los gobiernos de corte populista: El Incremento del gasto público.

Gasto público

Los gastos constituyen una disminución del patrimonio neto como resultado de una operación. Su clasificación económica los distribuye en gastos corrientes y de capital, de acuerdo con las características económicas de la transacción, con la identificación los conceptos y partidas específicas donde se registran los movimientos del sector público (Fondo Monetario Internacional, 2001: 53-70).

Los gastos corrientes se refieren a todas las erogaciones que el gobierno requiere para la operación de sus programas. Incluyen las remuneraciones, el uso de bienes y servicios y el pago de intereses. Los sueldos, salarios y contribuciones sociales corresponden a la remuneración total pagadera a una persona del gobierno por el trabajo realizado durante el período contable. El uso de bienes y servicios abarca los productos utilizados para la producción de bienes finales. Finalmente, los intereses constituyen "el gasto en que incurre el gobierno o sus dependencias por el uso del principal pendiente, que es el valor económico suministrado por el acreedor (Fondo Monetario Internacional, 2001: 72 - 76).

Los gastos de capital comprenden aquellas erogaciones destinadas a la adquisición o producción de bienes duraderos, cuyo uso es intensivo en el proceso de producción. Estos gastos implican aumentos de los bienes de capital, la conservación de los ya existentes y/o la prolongación de su vida útil, a fin de incrementar la capacidad productiva de las instituciones públicas o privadas.

Tanto el gasto corriente como el de capital incluyen las transferencias que la administración central destina, de manera directa o indirecta, a los sectores social y privado como parte de la política económica y de acuerdo con las estrategias de desarrollo nacional (Guerrero y Valdes, 1999: 29). Dichas transferencias pueden presentarse como subsidios, prestaciones sociales o donaciones. Los subsidios son transferencias corrientes efectuadas a las empresas en función de los niveles de actividad productiva. Cuando las transferencias se realizan a consumidores finales o a instituciones sin fines de lucro, se denominan prestaciones sociales. Por su parte, las donaciones son asignaciones desde el gobierno hacia otras unidades gubernamentales (Guerrero y Valdes, 1999: 74–75).

Salarios

La naturaleza de la fijación de salarios es crucial para el equilibrio macroeconómico global. Si los salarios nominales están fijos o predeterminados para un período, entonces se puede utilizar la política monetaria para modificar tanto el producto como el nivel del empleo. Si los salarios reales están fijos, por indexación de salarios, por ejemplo, la política monetaria tiende a afectar los precios y el tipo de cambio pero no el nivel del producto. Desde otro punto de vista, si los salarios exhiben inercia, debido a que los incrementos salariales están establecidos por contratos a largo plazo y traslapados, entonces el proceso de estabilizar la inflación puede requerir de un período con desempleo más alto que el de la tasa natural. Por otra parte, si la fijación de salarios es flexible y se rige por expectativas que miran hacia adelante, se puede controlar la inflación sin desempleo excesivo (Sachs-Larrain, 2000: 473).

En gran medida, estas alternativas dependen de la naturaleza de las instituciones del mercado laboral del país. Los países difieren enormemente en la extensión de la sindicalización, la duración de los acuerdos salariales, el uso de las cláusulas de indexación. El grado en que los contratos salariales

están sincronizados o traslapados y la participación del gobierno en las negociaciones sobre salarios. Algunas veces estas diferencias se pueden explicar en base a consideraciones económicas, -los países que han experimentado una alta tasa media de inflación tienden a adoptar esquemas de indexación de salarios, por ejemplo – pero con frecuencia hay factores no económicos, tales como la historia del país y su evolución política, que están detrás de las características organizacionales del mercado laboral (Sachs-Larrain, 2000: 473).

En varias dimensiones importantes, las instituciones del mercado laboral difieren marcadamente de un país a otro: (1) la extensión en que los salarios se fijan por contratos formales; (2) la extensión en que los contratos salariales se negocian colectivamente por los sindicatos y por las empresas; (3) el grado en que las negociaciones están centralizadas, esto es, si los acuerdos de salarios se concluyen al nivel de la nación, de una industria, de una región o de la empresa; (4) la programación de los contratos salariales, con inclusión su duración y el grado de sincronización entre diferentes contratos salariales, (5) el papel del gobierno en la negociación de salarios, tanto directamente en su carácter de empleador como indirectamente a través de su influencia en los contratos que se pactan entre las empresas privadas y sus trabajadores y (6) el uso de la indexación en los acuerdos de salarios.

Contratos salariales formales versus informales

Una de las fuentes de rigidez macroeconómica son los salarios nominales predeterminados por contratos salariales de largo plazo. El uso de cualquier tipo de contrato salarial formal se encuentra mucho más extendido en los países industrializados que en los países en desarrollo. En países con niveles bajos de ingreso per cápita, una alta proporción de la fuerza de trabajo está en la agricultura, ya sea como campesinado independiente o como personal sin contrato formal. Además, como lo han destacado en los últimos años las estadísticas nacionales, una alta proporción de la fuerza de trabajo urbana también tiende a estar en el llamado sector informal, en que los trabajadores son independientes o trabajan en base a un jornal diario sin contratos formales (De Soto, 1989: 123).

Sindicalización

Entre los países industriales, la naturaleza de la sindicalización es probablemente la fuente más importante de diferencias en las instituciones del

mercado laboral. La mayor parte de los contratos salariales de largo plazo depende directamente del grado en que los acuerdos de salarios se fijan en negociaciones colectivas entre sindicatos y empleadores. Además, la existencia de sindicatos robustece de dos maneras el poder de negociación de la plantilla de una empresa, con respecto a empleadores y también con respecto a trabajadores fuera de la firma que quisieran ser contratados por ella (Freeman y Medoff, 1984: 283).

Centralización de las negociaciones salariales

Otra dimensión fundamental de la fijación de salarios se refiere al nivel al cual se realizan las negociaciones laborales que puede ser nacional, de una industria regional o de la empresa. La primera vuelta de fijación de salarios se da a nivel nacional, entre las federaciones nacionales de sindicatos y las federaciones de empleadores. Posteriormente, en el curso de nuevas negociaciones, se aplica el acuerdo nacional a los niveles regionales y de la empresa.

Cientistas, políticos y economistas le han dado el nombre de sistemas corporativos a las instituciones laborales altamente centralizadas. La expresión corporativismo se refiere a un modo de organización política en que las llamadas "asociaciones cumbres" (los representantes nacionales de empleadores y trabajadores) reciben un enorme poder para negociar en nombre de sus mandantes.

2.3.1.4 Programación de los contratos salariales

Otros dos aspectos institucionales que afectan la fijación de salarios involucran su programación a lo largo del tiempo. Tanto la duración de los contratos salariales como el grado de sincronización de las negociaciones de salarios tienen implicaciones respecto al grado de inercia en los salarios. El aspecto más sencillo de la programación es la duración de los contratos[3].

El grado de sincronización está relacionado generalmente con el nivel al cual tienen lugar las negociaciones. Como regla general, cuanto más centralizado es el proceso de negociación, más alto es su grado de sincronización.

3 Sincronización total significa que todos los contratos se firman al mismo tiempo para toda la economía. Al otro lado del espectro, las negociaciones que están repartidas uniformemente a lo largo del año se designan como asincronizadas.

Cuando la negociación de salarios está distribuida en el año, los salarios nominales tienden a mostrar más inercia. Esto se debe a que el salario promedio en la economía en cualquier momento es un promedio ponderado de salarios que se fijaron en tiempos muy diferentes. Si llega nueva información, como la noticia que el Banco Central está contrayendo la política monetaria, tomará varios meses o años hasta que todos los contratos existentes puedan renegociarse de acuerdo con la nueva situación. Con negociaciones salariales sincronizadas, el nivel del salario se puede mover más rápidamente para reflejar las nuevas circunstancias económicas tan pronto como se renuevan los acuerdos laborales.

La indexación de salarios

Trabajadores y empleadores pueden escoger entre establecer niveles nominales predeterminados para los salarios futuros o ajustar los salarios nominales en el futuro de acuerdo con los desarrollos observados en alguna otra variable. Esta última práctica se conoce como indexación de salarios. En principio, los salarios podrían indexarse al PNB, al volumen de ventas o a alguna otra variable. Sin embargo, en la práctica, las variaciones del salario se conectan casi siempre con los cambios, con rezago, del índice global de precios al consumidor (Freeman y Medoff, 1984: 298).

La indexación introduce también un grado significativo de inflexibilidad en los salarios reales, ya que, de hecho, ese es precisamente su objetivo, proteger los salarios reales de las fluctuaciones de precios. Cuanto mayor es el grado de indexación, esto es, cuanto mayor es el coeficiente v, mayores son estos dos efectos.

Esto sugiere que la indexación de salarios es particularmente problemática en dos circunstancias. Primero, cuando las autoridades macroeconómicas están tratando de frenar una inflación heredada; la indexación de salarios puede sumar inercia a la inflación y, de este modo, aumentar los costos de la desinflación en términos del producto. Segundo, cuando la economía sufre el efecto de **"shocks"** adversos de oferta que requieren la reducción del salario real, la indexación puede impedir o frenar el ajuste del salario real al nuevo nivel de equilibrio. Por consiguiente, las economías con extensa indexación salarial tuvieron un desempeño particularmente pobre en los años 70, frente a los crecientes precios mundiales del petróleo, un punto que luego se abordara con más detalle.

De hecho, la indexación de salarios solo tiene sentido en una situación Cuando la inflación es alta (por ejemplo, cuando se necesita un impuesto inflación) y se espera que continúe alta, y las autoridades, por una u otra razón, son renuentes a introducir un programa.

Se implanta a continuación un análisis del crecimiento económico, pues la investigación se basa en el efecto de las políticas populistas sobre esta variable. Es imprescindible conocer su concepto y maneras de medirlo para así lograr alguna relación con la aplicación de las medidas populistas y la variable mencionada.

Crecimiento económico

Definición

El concepto de crecimiento económico se refiere al aumento de valor de bienes y servicios producidos por una economía; es decir, el incremento porcentual del producto interno bruto de una economía en un periodo. Habitualmente se mide en porcentaje de aumento del Producto Interior Bruto real o PIB.

El crecimiento suele calcularse en términos reales para excluir el efecto de la inflación sobre el precio de los bienes y servicios producidos.

En economía, las expresiones "crecimiento económico" o "teoría del crecimiento económico" suelen referirse al crecimiento de potencial productivo, esto es: la producción en "pleno empleo", más que al crecimiento de la demanda agregada (Smith, 1993: 211)

Es decir que la medida del crecimiento económico usualmente se utilizada para medir los resultados económicos de un país en un período. Implícitamente, se supone que un elevado crecimiento económico es beneficioso para el bienestar de la población; es decir, que un elevado crecimiento económico sería un resultado deseado por las autoridades políticas y por la población de un país.

El PIB **"per cápita"** real de una economía suele utilizarse como indicador del nivel de vida medio de los particulares de un país y el crecimiento eco-

nómico suele verse, por lo tanto, como un indicador del aumento en el nivel de vida medio.

Ritmo de crecimiento económico

El crecimiento económico se mide generalmente por dos indicadores el PNB total y el PNB **"per cápita"**. Por ambos patrones, la economía mundial y la mayor parte de las economías individuales han mostrado una tendencia de crecimiento económico sostenido.

Según Simon Kuznets, el padre del estudio cuantitativo del crecimiento económico, los orígenes del crecimiento moderno se pueden encontrar en la época de la Revolución Industrial (Kuznets, 1999: 56).

Algebraicamente (*Galindo, 1994: 223*):

Crecimiento económico = $(PBI_2 - PBI_1) / PBI_1 = \Delta PBI / PBI$

Donde:

PBI_2: producto bruto interno en el período 2
PBI_1: producto bruto interno en el período 1
ΔPBI: variación del producto bruto interno

Trabas en la medición del crecimiento económico

La utilización de la medida de crecimiento económico como medida del incremento del bienestar, arrastra todos los problemas que surgen de considerar al producto interno bruto como medida del bienestar. Pues la medida del PIB es limitada, por un lado, por problemas de medición, ya que, por ejemplo, no incluye algunas actividades como el trabajo en el hogar o el trabajo en negro. La magnitud de estas actividades no capturadas por la medida del producto bruto interno varía período a período y entre países. Por lo tanto, las comparaciones intertemporales e interregionales del crecimiento económico se ven ligeramente distorsionadas cuando estas actividades alcanzan magnitudes considerables.

Ademas, la medida del producto bruto interno como medida de bienestar adolece de serias deficiencias conceptuales, mencionadas anteriormente al analizar el PIB.

Por estas razones, un mayor crecimiento económico no representa necesariamente un aumento de bienestar para la mayoría de la población (*Galindo,1994: 224*)

Causas del crecimiento económico

¿Cuáles son las causas del crecimiento económico?

Las teorías económicas de crecimiento se refieren al crecimiento de la producción potencial, o nivel de producción de pleno empleo.

La opinión popular suele dar tres tipos de respuestas con respecto a las causas del crecimiento económico: la primera dice que la economía crece porque el personal asalariado tiene cada vez más instrumentos para sus tareas, más máquinas; es decir, más capital. Para defensores de esta idea, la clave del crecimiento económico está en la inversión.

La segunda respuesta es que la clase trabajadora con mayor **"stock"** de conocimientos es más productiva y con la misma cantidad de insumos es capaz de obtener mayor producción. Entonces, la clave del crecimiento sería la educación, que incrementaría el capital humano o trabajo efectivo.

El tercer tipo de respuesta dice que la clave está en obtener mejores formas de combinar los insumos, máquinas superiores y conocimientos más avanzados. Defensores de esta respuesta afirman que la clave del crecimiento económico se encuentra en el progreso tecnológico (Mankiw, N, Romer, Weil, 1992:121)

La regla de oro del crecimiento económico dice que la tasa de ahorro óptima es aquella que hace máximo el consumo. Con una tasa de ahorro menor, es posible aumentar el consumo porque un aumento del ahorro provocaría mayor inversión, mayor capital, y mayor producción. Sin embargo, una tasa de ahorro mayor, implica un **"stock"** de capital tan elevado que gran parte del ingreso debe ser utilizada para financiar la depreciación del capital y no es posible usarla para consumo.

Convergencia económica

La convergencia económica se refiere a la tendencia a que los niveles de producción **"per cápita"** se igualen a través del tiempo.

La convergencia económica simple se verificaría cuando los países con mayor producción **"per cápita"** tengan un nivel de crecimiento económico menor que los países con menor producción **"per cápita"**. Dados factores idénticos, como instituciones, funciones de producción (tecnología) y tasas de ahorro, todos los países convergerán al mismo estado estacionario. Dado que no todos los países tienen las mismas características, estudios empíricos indican que la convergencia se verifica solo entre países o regiones que poseen similares características.

Efecto del gasto en el crecimiento

Al utilizar el aparato gráfico IS-LM, existen las condiciones de considerar los efectos de diferentes políticas sobre la demanda agregada. En todos estos análisis, se tomará el nivel de precios como dado. Lo que se quiere ver es cómo una modificación de política proyectada afecta el nivel de equilibrio de Q^D.

Modelo IS – LM

La curva IS

La curva IS (inversión - ahorro) relaciona el nivel de demanda agregada Q^D con el nivel de las tasas de interés i, con los valores fijos de todas las otras variables como G y T. Un alza en la tasa de interés deprime la demanda agregada a través de sus efectos sobre el consumo y la inversión (Sachs-Larrain, 1996: 560).

Al representar esta relación gráficamente, se encontrará una curva de pendiente negativa, conocida como la curva IS, que se muestra en la figura 1 (la curva IS se ha dibujado como una línea recta, pero no es necesariamente así)

Para cada tasa de interés i, existe un correspondiente nivel de equilibrio de la demanda agregada Q^D, manteniéndose fijos los valores de las demás variables. Si se toma ejemplo, la tasa i, la demanda agregada es Q^D_0. Si la tasa de interés declina a i_1, la demanda agregada aumenta a Q^D (Sachs-Larrain, 1996: 562).

Las otras variables que aquí se han mantenido constantes determinan la

Por estas razones, un mayor crecimiento económico no representa nece-sariamente un aumento de bienestar para la mayoría de la población (Ha-*lindo,1994: 224*)

Causas del crecimiento económico

¿Cuáles son las causas del crecimiento económico?

Las teorías económicas de crecimiento se refieren al crecimiento de la pro-ducción potencial, o nivel de producción de pleno empleo.

La opinión popular suele dar tres tipos de respuestas con respecto a las causas del crecimiento económico: la primera dice que la economía crece porque el personal asalariado tiene cada vez más instrumentos para sus tareas, más máquinas; es decir, más capital. Para defensores de esta idea, la clave del crecimiento económico está en la inversión.

La segunda respuesta es que la clase trabajadora con mayor **"stock"** de conocimientos es más productiva y con la misma cantidad de insumos es capaz de obtener mayor producción. Entonces, la clave del crecimiento sería la educación, que incrementaría el capital humano o trabajo efectivo.

El tercer tipo de respuesta dice que la clave está en obtener mejores formas de combinar los insumos, máquinas superiores y conocimientos más avan-zados. Defensores de esta respuesta afirman que la clave del crecimiento económico se encuentra en el progreso tecnológico (Mankiw, N, Romer, Weil, 1992:121)

La regla de oro del crecimiento económico dice que la tasa de ahorro óptima es aquella que hace máximo el consumo. Con una tasa de ahorro menor, es posible aumentar el consumo porque un aumento del ahorro provocaría mayor inversión, mayor capital, y mayor producción. Sin embargo, una tasa de ahorro mayor, implica un **"stock"** de capital tan elevado que gran parte del ingreso debe ser utilizada para financiar la depreciación del capital y no es posible usarla para consumo.

Convergencia económica

La convergencia económica se refiere a la tendencia a que los niveles de producción **"per cápita"** se igualen a través del tiempo.

La convergencia económica simple se verificaría cuando los países con [illegible] producción **"per cápita"** tengan un nivel de crecimiento económico [illegible] que los países con menor producción **"per cápita"**. Dados factores [illegible], como instituciones, funciones de producción (tecnología) y tasas de ahorro, todos los países convergerán al mismo estado estacionario. [illegible] que no todos los países tienen las mismas características, estudios [illegible] indican que la convergencia se verifica solo entre países o regio-nes que poseen similares características.

Efecto del gasto en el crecimiento

Al utilizar el aparato gráfico IS-LM, existen las condiciones de considerar los efectos de diferentes políticas sobre la demanda agregada. En todos estos análisis, se tomara el nivel de precios como dado. Lo que se quiere ver es cómo una modificación de política proyectada afecta el nivel de equi-librio de Q^D.

Modelo IS – LM

La curva IS

La curva IS (inversión - ahorro) relaciona el nivel de demanda agregada Q^D con el nivel de las tasas de interés i, con los valores fijos de todas las otras variables como G y T. Un alza en la tasa de interés deprime la demanda agregada a través de sus efectos sobre el consumo y la inversión (Sacha-Larrain, 1996: 560).

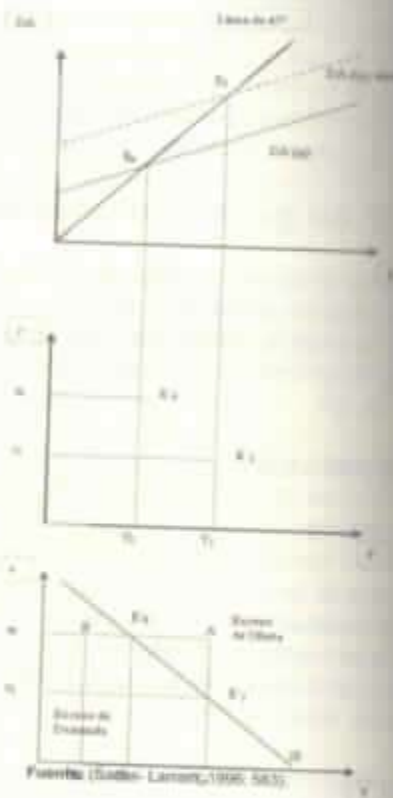
Al representar esta relación gráficamente, se encontrara una curva de pen-diente negativa, conocida como la curva IS, que se muestra en la figura 1 (la curva IS se ha dibujado como una línea recta, pero no es necesaria-mente así)

Para cada tasa de interés i, existe un correspondiente nivel de equilibrio de la demanda agregada Q^D, manteniéndose fijos los valores de las demás variables. Si se toma ejemplo, la tasa i, la demanda agregada es Q^D_0. Si la tasa de interés declina a i_1, la demanda agregada aumenta a Q^D (Sachs-Larrain, 1996: 562).

Las otras variables que aquí se han mantenido constantes determinan la

posición de la curva IS. Un incremento del gasto público hace subir la demanda agregada para cualquier nivel dado de la tasa de interés. Esto significa que la curva IS se desplaza hacia la derecha. Un alza en el ingreso disponible futuro esperado, también causa un aumento en la demanda agregada para un nivel dado de la tasa de interés y, en consecuencia, desplaza la curva IS hacia la derecha. A la inversa, un alza en los impuestos o una caída en el ingreso disponible futuro esperado provoca una declinación de la demanda agregada para un nivel dado de la tasa de interés, haciendo que la curva IS se desplace hacia la izquierda.

Figura 1
LA CURVA IS



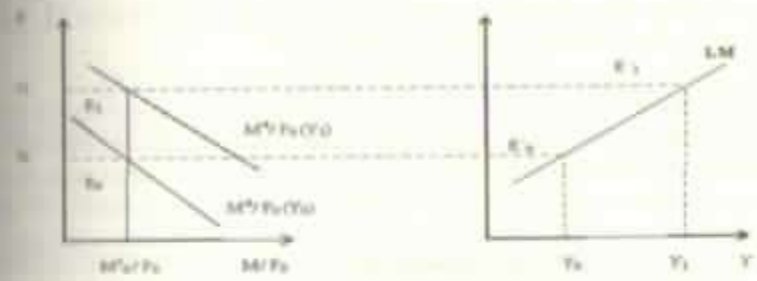
Fuente: (Sachs- Larraín, 1996: 563).

La Curva LM

Para determinar la tasa de interés, se debe considerar ahora el mercado monetario. Se puede expresar el equilibrio del mercado monetario de acuerdo con una ecuación convencional de la demanda por dinero.

En palabras, la oferta de saldos reales (M/P) es igual a la demanda por saldos reales de dinero, dada por L (i, Q^0).

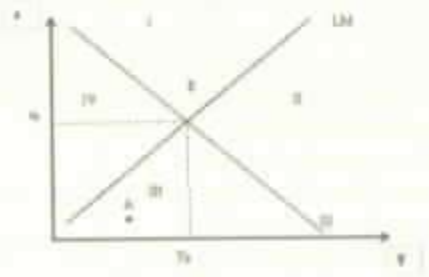
Figura 2
Q^0 EQUILIBRIO DEL MERCADO MONETARIO Y LA CURVA LM



Fuente: (Sachs- Larraín, 1996: 567).

El equilibrio IS-LM se representa en la figura 4. Se debe poner atención y notar que las curvas se dibujan, no solo para un nivel de precios P dado, sino también para niveles dados de los instrumentos de política G, T y M. Si se mantienen constantes estas variables, hay un solo nivel de la tasa de interés (I_0) y de la demanda de producto (Q^0_0) para los cuales el mercado de bienes y el monetario están simultáneamente en equilibrio.

Figura 3
EQUILIBRIO EN EL ESQUEMA IS–LM



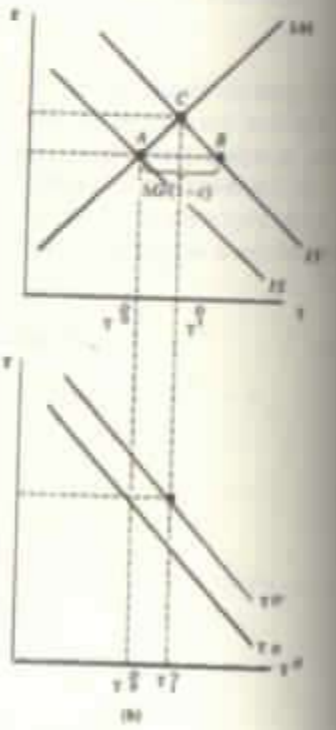
Fuente: (Sachs- Larraín, 1996: 570).

Efectos de un aumento del gasto fiscal

Se supondrá que el gobierno inicia un programa de obras públicas que requiere un aumento significativo del gasto. A una tasa de interés dada, crece la demanda en el mercado de bienes, lo cual desplaza la curva IS hacia la derecha, como se muestra en la figura 5.

El alza en G ha conducido a un aumento de la demanda agregada global pero en un monto menor de lo que predice el multiplicador keynesiano simple. Un efecto del incremento en el gasto fiscal es el aumento en la tasa de interés, que tiende a reducir la inversión y el consumo privado. El efecto atenuador de tasas de interés más altas sobre el consumo y la inversión como consecuencia del incremento del gasto fiscal se designa como desplazamiento (*crowding out*), porque, en definitiva, un G más alto "desplaza" el gasto privado. Sin embargo, el efecto desplazamiento es solo parcial, en cuanto la demanda agregada crece a pesar del efecto desalentador de las mayores tasas de interés sobre el gasto privado. Entonces para cualquier nivel dado de precios, Q^0 tiende a ser mayor después de la expansión fiscal. Así, el impacto de un nivel más alto de gasto público, puede representarse como un desplazamiento hacia la derecha en la curva de la demanda agregada (Sachs- Larrain, 1996: 576).

Figura 5



Fuente: (Sachs- Larrain, 1996: 571)

Como se mencionó no existe un modelo ya establecido para relacionar la aplicación de las medidas populistas al crecimiento económico; por tanto, el esfuerzo de este estudio se centra en crear una relación entre estas dos variables, mediante el análisis de cada una en cada legislatura presidencial del periodo en estudio.

CAPÍTULO III
Evolución de las variables y determinación de medidas populistas

Modelos base de la gestión política en el Ecuador

Para identificar el contenido ideológico de cada gobierno en el periodo seleccionado para el análisis, se describirán inicialmente algunas concepciones en conflicto respecto a la forma de afrontar la gestión económica de un gobierno en particular, así se tiene:

Modelo ISI

El modelo ISI es un modelo de desarrollo que busca el remplazo de bienes importados por bienes producidos localmente. Las políticas económicas derivadas del modelo ISI fueron aplicadas principalmente durante las décadas de 1950 y 1960 en América Latina (De León 2008: 75) Las principales ventajas para la implementación del modelo ISI fueron un aumento del empleo local, menor dependencia de los mercados extranjeros y de su volatilidad y mejoramiento de los términos de intercambio. A nivel de política económica, el modelo ISI significó barreras arancelarias y no arancelarias a las importaciones, intervención en los mercados cambiarios, producción estatal en sectores considerados claves y financiamiento a sectores compatibles con el modelo ISI.

Modelo del consenso de Washington

A principios de los noventa representantes de las instituciones que lideran el capitalismo en el mundo el FMI, el Tesoro de los EEUU, el G7 emiten una especie de consenso sobre la naturaleza de la crisis latinoamericana y sobre las reformas que debían aplicarse para superarla.

Tres son los elementos centrales del citado consenso: El diagnóstico de la crisis de los países latinoamericanos, que habían aplicado las políticas de industrialización por sustitución de importaciones (modelo ISI); la primera el excesivo crecimiento del Estado, del proteccionismo, de la regulación y del peso de las empresas públicas, numerosas e ineficientes. La segunda el llamado populismo económico, consistente en la incapacidad de los gobiernos para controlar tanto el déficit público como las demandas de aumentos salariales del sector público y del sector privado (Williamson, 1990: 7-20).

Las políticas recomendadas a corto plazo, o políticas de estabilización, estaban destinadas a combatir el populismo económico y alcanzar el equilibrio fiscal y la estabilización y eran las siguientes:

a) Una auténtica disciplina fiscal que permitiese reducir el déficit público;
b) Un cambio en las prioridades del gasto público, mediante la eliminación de los subsidios y la redirección de parte de esos recursos hacia la educación y la sanidad;
c) Una reforma tributaria basada en aumentos de los impuestos, sobre una base amplia y con tipos marginales moderados;
d) La determinación por el mercado de los tipos de interés, de forma que estos fuesen positivos;
e) La determinación, también por el mercado, del tipo de cambio, de forma que este fuese competitivo.

Las políticas de reforma, o de ajuste estructural, pretendían generar un modelo de desarrollo orientado hacia el mercado y se basaban en la reducción del tamaño del Estado, la liberalización del comercio internacional y la promoción de las exportaciones. Las recomendaciones en este campo fueron las siguientes (Williamson, 1990: 7-20):

a) La liberación del comercio y su orientación hacia el exterior, y eliminar cualquier tipo de barrera arancelaria y no arancelaria;
b) La atracción de inversiones extranjeras, y eliminar cualquier tipo de restricción;
c) La privatización de las empresas públicas;
d) La desregulación de las actividades económicas; y,
e) La firme garantía del derecho de propiedad.

Por ser establecidas las dos corrientes económicas que sigue un modelo de Latinoamérica, puede establecerse una diferencia clara entre populismo electoral y populismo económico; el primero es una forma de hacer política, en el Ecuador, el populismo data de las rencillas de liberales de la costa y conservadores de la Sierra; la política, exclusiva y elitista en los primeros años del siglo pasado, es atacada por marginales de la política que cimientan su fuerza en la insatisfacción del pueblo y el enfrentamiento de este con las clases privilegiadas; sin embargo, no traían consigo cambios de fondo a la economía, puesto que básicamente de lo que se trataba era de quitar el poder de un grupo y trasladarlo a otro, mas no de una revolución en la distribución de la riqueza; el neopopulismo que en el país tiene sus máximos representantes en el Cefepismo de Assad Bucaram o el Roldosismo de Abdalá Bucaram, constituye un entramado meramente electoral carente de ideología pero fuertemente estructurado en el clientelismo de las bases; que se activa para cada elección. Este modo de hacer política, se basa en las prebendas e intereses particulares que cada uno de los componentes de la pirámide organizacional, desde el dirigente barrial que mueve las bases, hasta el candidato al cargo de elección popular, defiende y conoce previamente; el populismo electoral se alimenta de la insatisfacción de las masas deprimidas de la sociedad y con un lenguaje sencillo diseñado solo para polarizar a aquellos que menos tienen (mayoría) respecto a los que más tienen (minoría). Sin embargo, desde el punto de vista económico, no tiene una posición clara, un populista puede tender hacia el modelo ISI (Rafael Correa) dada la necesidad de mantener su base electoral contenta o hacia el Liberalismo o Consenso de Washington (el mismo Bucaram) para mantener a los países que garantizan crédito abiertos en su actitud hacia el Ecuador; por lo cual se hace necesario, analizar las acciones económicas de cada gobierno en el periodo 2000 a 2009 tomado como base para el análisis del presente estudio, para determinar su tendencia y en este sentido evaluar los resultados de sus políticas económicas, bajo este contexto se tiene:

Periodos presidenciales

Gustavo Noboa (2000 – 2002)

Cuando el 21 de enero de 2000 Mahuad fue derrocado por una inopinada coalición rebelde de indígenas y militares, Noboa fue la figura aceptada para asumir la jefatura del Estado, tal que el día 22 en el Congreso, Noboa

realizó vagas promesas de justicia social y de prosecución de la lucha contra la corrupción, pero, muy significativamente, anunció que la dolarización total de la economía, emprendida por Mahuad con el objeto de poder devolver la confianza de los mercados financieros y de inversores privados al sistema económico ecuatoriano, así como la campaña de privatizaciones. Estas dos medidas fundamentales, se dieron a través de la ley TROLE I. La adopción del dólar provocó una indiscriminada subida de precios que se trasladó a la tasa de inflación acumulada. El año 2000 terminó con un índice medio de inflación del 91%, pero también en una recuperación del crecimiento en el 2,3% (Crespo Toral, 2008:45).

Se llevó a cabo una drástica reforma tributaria para luchar contra el déficit fiscal; se subieron los precios de la gasolina, del gas doméstico y del transporte público (estas medidas fueron dejadas sin efecto a inicios del 2002 en vista de crecientes desórdenes sociales); además, se planeaba llevar al IVA del 12% al 15%, y se acordó un plan de contingencia con el FMI en abril de 2000 para la liberación de 2.045 millones de dólares de créditos en tres años con el fin de apuntalar la dolarización. En 2001 la economía ecuatoriana, merced al recorte de los tipos de interés, el repunte de las inversiones y el mantenimiento de los precios internacionales del petróleo, creció el 5,6%, la tasa más elevada de América Latina, y la inflación se redujo hasta el 22,4%. Sin embargo, la balanza comercial pasó de un superávit de 1.600 millones a un déficit de 800 millones al primer semestre del 2002 (Crespo Toral, 2008:47-50).

Tabla 1. Medidas tomadas en el gobierno de Gustavo Noboa

Gobierno	Medidas
Gustavo Noboa	• Dolarización. • Baja de las tasas de interés. • Intento de privatización de los sectores estratégicos (ninguna empresa pudo ser privatizada). • Endeudamiento. • Intento de eliminación de subsidios y aumento de impuestos.

Como puede observarse en la tabla 1, las acciones tomadas en el gobierno de Gustavo Noboa, están acordes con las recomendaciones del Consenso de Washington, de modo que se puede considerar que el comportamiento de la economía en el periodo 2000 a 2002 corresponde al de un gobierno de corte liberal.

Lucio Gutiérrez (2003–2005)

El Cnel. Lucio Gutiérrez llegó al poder el 15 de enero de 2003. En tiempos de campaña ofreció profundos cambios sociales en el Ecuador, afirmó que se diferenciaba radicalmente de los políticos tradicionales y juró acabar con la corrupción, traer a los banqueros corruptos que tanto daño le hicieron al país y mejorar la vida de los ecuatorianos. Sin embargo, traicionó a sus bases y socios políticos, y cambiar de forma radical su agenda de trabajo, para cumplir con las políticas económicas que los países desarrollados con Estados Unidos a la cabeza emitían para facilitar créditos e inversión a través de organismos como el FMI. Por otra parte, las denuncias de nepotismo y corrupción, se hicieron más frecuentes y debilitó al régimen en poco tiempo.

Ya en lo económico, mantuvo un déficit fiscal, de alrededor de 2.000 millones de dólares, es decir, prácticamente un 30% del presupuesto y más del 7% del PIB. La economía en su gobierno alcanzó un PIB de 27.200 millones, sin embargo, la deuda pública era aún excesiva, equivalía a más del 40% del PIB; para ser exactos era del 11.492 millones de dólares; el desempleo aumentó sustancialmente, se ubicó en 9.3% una tasa superior a la dejada por el gobierno anterior; el subempleo se ubicó en 45%, relativamente alto comparado con los dos años anteriores (Crespo Toral, 2008:47-50).

Finalmente fue derrocado del poder el 20 de abril de 2005 –la economía seguía relativamente tal como la recibió– por un grupo de manifestantes quiteños, quienes ya no querían que el gobierno siga aplicando su políticas de corte liberal; estos acontecimientos acompañados de la falta de respaldo por parte de las Fuerzas Armadas, terminaron con la salida del gobierno quién en principio solicitó asilo político; pero que meses más tarde regresó al país, y afrontó cargos por peculado, malversación de fondos y demás actos de corrupción que se dieron en su gobierno, lo cual lo llevó a permanecer en prisión por un tiempo.

Tabla 2. Medidas tomadas en el gobierno de Lucio Gutiérrez

Gobierno	Medidas	Efectos
Lucio Gutiérrez	• Incremento de los precios de los combustibles y el gas (reducción del subsidio). • Reforma tributaria. • Reforma arancelaria. • Unificación salarial (reducción del gasto público). • Incremento del endeudamiento externo FMI. • Pago de la deuda externa.	• No logró reducir el déficit fiscal • La inflación se mantuvo alta • Incremento de los índices sociales como el desempleo y el subempleo

Gobierno del Dr. Alfredo Palacios (2005-2007)

El Dr. Alfredo Palacio asumió la presidencia el 20 de abril de 2005, tras la salida del Cnl. Lucio Gutiérrez; una vez en el poder contrajo deudas que sobrepasaron los 1.000 millones de dólares en 2006; esto para tratar de financiar el déficit fiscal de su propio gobierno y del anterior que lo precedió. La inflación en este gobierno se ubicó en alrededor del 3% y según datos del Banco Central, la tasa de crecimiento de la economía fue del 6%. El desempleo se ubicó alrededor del 10%; e igualmente el subempleo llegó a ubicarse alrededor del 50%. En cuanto a balanza comercial, las exportaciones se incrementaron en 2.000 millones de dólares, entre enero y octubre de 2006, en comparación a los mismos meses del año anterior. La mayor parte de las exportaciones seguían siendo petroleras (56%); aunque hay que reconocer que el sector no petrolero de la economía mejoró considerablemente sus exportaciones, especialmente el sector floricultor, bananero y camaronero (Crespo Toral, 2008:47-50).

Uno de los Ministros de Economía de éste gobierno fue el Ec. Rafael Correa, quien como primera medida dispuso la reforma del FEIREP, privilegió el gasto social al pago de la deuda externa. La cuenta del FEIREP en el 2005 llegó a 750 millones de dólares; inicialmente el 30% de este fondo se destinaba para gastos sociales y el restante 70% para la recompra de deuda. Con la llegada del Ec. Correa al Ministerio de Economía y con la aprobación del gobierno, se inició una reforma que privilegiaría el gasto social al pago de la deuda; cambiándose los porcentajes de la siguiente ma-

nera: 15% para educación, 15% para salud, 10% para tecnología, 20% para dolarización y 40% para producción y recompra de deuda. Con esto, el FEIREP pasó a llamarse CEREPS –Cuenta especial de reactivación productiva y social– que, en 2006, llegó alrededor de los 700 millones de dólares (Crespo Toral, 2008:47-50).

Este cambio fue una aspecto que marcó la pauta de la política social y económica de este gobierno; muestra de ello es que en el 2006, del presupuesto del gobierno central, se destinaron 1.314,4 millones de dólares para sectores sociales; aunque un hecho importante y lamentable de resaltar es que el 74% de ese rubro se destinó para el pago de sueldos (gastos corrientes) y el gasto en capital tan solo representó el 6%, lo cual evidencia el bajo nivel de inversión en el desarrollo de infraestructura básica a lo largo del periodo de mandato de este gobierno.

Tabla 3. Medidas tomadas en el gobierno de Alfredo Palacio

Gobierno	Medidas	Efectos
Alfredo Palacio	• Reducción en el pago de la deuda externa. • Aumento del endeudamiento externo para cubrir el hueco fiscal. • Aumento del gasto público. • Poca inversión pública.	• Reducción de la inflación. • Crecimiento de la economía. • Crecimiento de las exportaciones del sector petrolero y no petrolero.

Gobierno del Ec. Rafael Correa (2007- 2009)

El Ec. Rafael Correa llegó a la presidencia de la república el 15 de enero de 2007. El mayor triunfo de Correa en su primer año fue la instalación de la Asamblea Constituyente, para lo cual se enfrentó a un Parlamento opuesto a su gobierno: No tenía diputados, pues no presentó candidatos para las legislaturas.

En el contexto económico, la canasta básica registró en los primeros siete meses del régimen, el menor incremento de precio de los últimos cuatro

mandatos presidenciales, con una variación del 1,8%, frente al 2,9% en el de Gustavo Noboa, 5% en el de Lucio Gutiérrez y el 2,5% en el de Alfredo Palacio. El 2007 terminó con una inflación de 3,32%, el bajo crecimiento de la economía, 2,6% (Paredes, 2010:58), de ese año, se atribuyó a problemas petroleros heredados del gobierno anterior. En materia internacional en el 2007 el Ecuador retornó a la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP); así mismo, en este ámbito el gobierno ecuatoriano sumó su participación en la formación del Banco del Sur y en el proceso de constitución de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR).

En el 2008 éste gobierno se manejó con poca disciplina fiscal; incentivado por la necesidad del apoyo de la ciudadanía, que requería para concretar su propuesta de cambio. Este comportamiento discrecional llevó a la economía a registrar una tasa de inflación de cerca del 9% (Paredes, 2010:59), incrementándose en más de 5 puntos porcentuales con respecto al 2007. En su afán de darle la importancia al estado como dinamizador de la economía, a través de las instituciones financieras públicas inyectó más de 1.500 millones de dólares en créditos para proyectos productivos, agrícolas y de vivienda entre otros rubros, e igualmente realizó inversiones públicas por más de 3.000 millones de dólares, especialmente en infraestructura vial, sanitaria y educativa. Estas grandes inversiones tuvieron origen en los ingresos fiscales adicionales obtenidos por los altos precios del petróleo, el cual superó la barrera de los 120 dólares por barril, precio para Ecuador que se registraron a nivel internacional y de los cuales Ecuador se vio beneficiado como país exportador de petróleo. Pero al finalizar el 2008, sus políticas se vieron condicionadas por la crisis financiera mundial, la falta de ingresos fiscales debido a la abrupta caída del precio del petróleo y los altos niveles de inflación.

Al 2009, se han efectuado reformas tributarias orientadas a aumentar la recaudación y reducir el agujero fiscal, sin necesidad de recurrir a medidas impopulares; sin embargo, el gasto público aun sigue en crecimiento mientras que el crecimiento económico se debe fundamentalmente al petróleo. Además, los desaciertos en el área de la política internacional, ha puesto al Ecuador frente a una serie de conflictos diplomáticos, que en cierto modo han minado su imagen frente a sus principales socios comerciales.

Tabla 4. Medidas tomadas en el gobierno de Rafael Correa

Gobierno	Medidas	Efectos
Rafael Correa	• Incremento del gasto público • Incremento de la inversión pública. • Incremento del financiamiento público de la inversión privada. • Reducción del servicio de deuda. • Reducción del endeudamiento externo. • Incremento de la inversión en subsidios. • Reducción de las tasas de interés.	• Inflación irregular con períodos altos y bajos. • Limitado crecimiento de la economía. • Crecimiento de las exportaciones del sector petrolero y no petrolero.

Una vez realizado el análisis respecto al comportamiento de cada gobierno en el periodo analizado desde el punto de vista económico, se podría decir que solo los últimos dos han aplicado medidas que se pueden considerar de populismo económico. El cuadro 5 muestra un resumen de lo expuesto:

Tabla 5. Línea política de los presidentes del periodo 2000–2009

Gobierno	Periodo	Estilo político	Política económica
Gustavo Noboa	2000-2003	No Populista	Liberal
Lucio Gutiérrez	2003-2005	Populista	Liberal
Alfredo Palacio	2005-2007	No Populista	Modelo ISI
Rafael Correa	2007.2009	Populista	Modelo ISI

Debe aclararse que pese a que se menciona el modelo ISI como filosofía económica, no es la misma que la aplicada en Latinoamérica en los años setenta.

Una vez conceptualizado lo que en este análisis se entenderá como populismo o medidas económicas populistas, se procede a analizar las variables consideradas para el estudio. Esta aclaración se realizó debido a que el objetivo del estudio es determinar la influencia de las medidas económicas de corte populista en el crecimiento económico, mas no el efecto estilo político populista.

Crecimiento económico

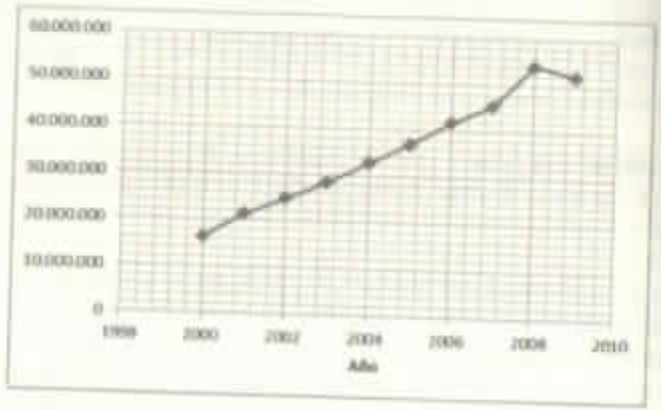
El crecimiento económico hace referencia a la expansión de la economía de un país y se mide como el aumento porcentual del producto interno bruto (PIB) (Guerrero, 2008: 45).

Cuadro 1. Crecimiento económico

Año	PIB Nominal	% incremento
2000	16.282.908	
2001	21.270.800	30,63%
2002	24.717.858	16,21%
2003	28.409.459	14,93%
2004	32.645.622	14,91%
2005	36.942.384	13,16%
2006	41.705.009	12,89%
2007	45.503.563	9,11%
2008	54.208.524	19,13%
2009	52.021.861	-4,03%

Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración: María José Tituaña

Grafico 1: PIB nominal

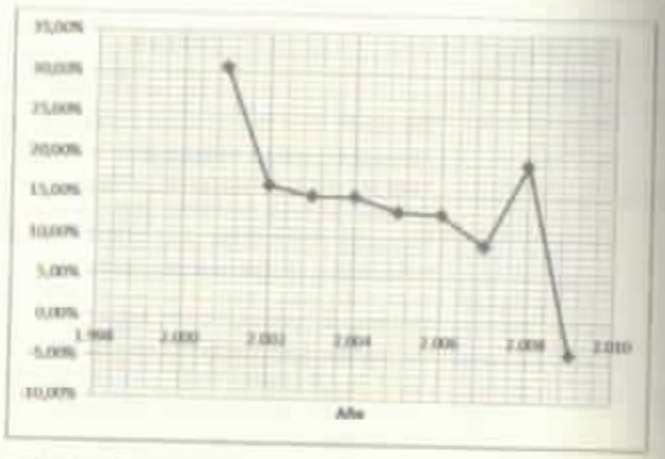


Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración: María José Tituaña

Tabla 6. Análisis de la política económica

Gobierno	Corte de la política económica	Análisis
[illegible] Noboa [illegible]	Liberal	Se observa un crecimiento sostenido del PIB nominal del país en este período. Se debe tomar en cuenta que la dolarización estaba en su primer año en marcha, de modo que no se podría atribuir este efecto a las acciones del gobierno, sino más bien a la dolarización como tal.
[illegible] Gutiérrez [illegible]		Durante el gobierno de Gutiérrez se observa que se mantiene la tendencia de crecimiento económico, la pendiente no se pronuncia más o menos, solo se mantiene. Esto pese a que el estilo político de Gutiérrez es claramente populista; sin embargo, su política económica es liberal.
[illegible] Palacio [illegible]	Populismo económico	La tendencia de crecimiento se mantiene, aunque se debe analizar a la luz de los porcentuales de crecimiento para determinará si la tendencia es mayor o menor que en períodos previos.
Rafael Correa [illegible]		En el primer año de gestión se observa un notable incremento del PIB, aunque esto se debe muy probablemente a los altos precios del petróleo, la crisis mundial del 2008, reduce drásticamente el PIB debido al desplome de los precios del petróleo dada la crisis inmobiliaria suscitada en los Estados Unidos, que se convirtió en crisis mundial en el corto plazo.

Gráfico 2: Porcentaje de incremento de PIB nominal



Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración: María José Tibanta

Tabla 7. Análisis de la política económica

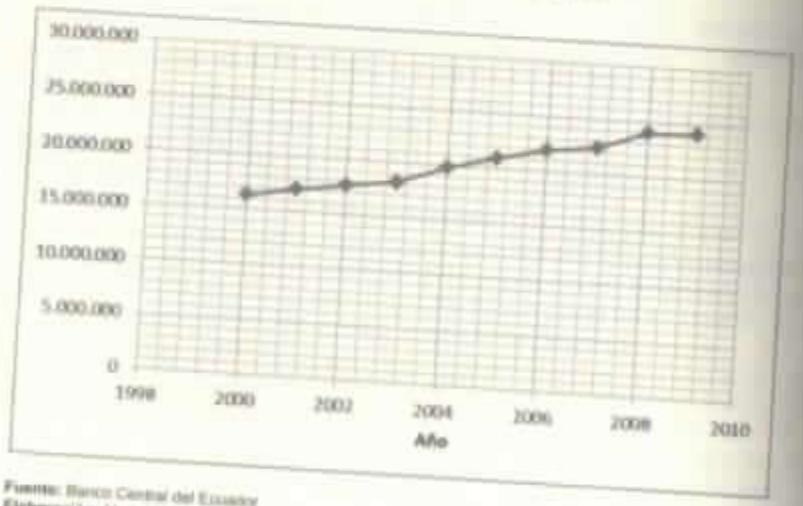
Gobierno	Corte de la política económica	Análisis
Gustavo Noboa 2000-2003	Liberal	Hasta el 2002 se observan importantes tasas de crecimiento económico, pero éstas son atribuibles a la dolarización como tal en lugar de una gestión acertada de gobierno.
Lucio Gutiérrez 2003-2005		Durante el último año de Noboa y el primero de Gutiérrez, la tendencia al crecimiento del PIB nominal se mantiene relativamente estable en alrededor del 15%. Sin embargo, ésta sufre una caída abrupta el último año, debido sobre todo a la conmoción social generada por las medidas económicas que intentaba instaurar el entonces Presidente y el enrarecido entorno político circundante debido a la corrupción imperante.
Alfredo Palacio 2005-2007	Populismo económico	La tendencia a la baja se mantiene, alcanza su mínimo en el 2007, en aproximadamente el 9% de crecimiento del PIB nominal. Cabe observar que en este gobierno, Rafael Correa es Ministro de Economía y encamina las decisiones económicas hacia el incremento del gasto público en inversión social, para que el pago de la deuda externa quede en segundo plano. Esto genera rechazo de los tenedores de deuda, retrayendo la inversión extranjera y forzando la salida del entonces Ministro, frente a presiones de los grupos económicos fuertes del país. La ausencia de gestión de Palacio no evitó la caída continua del crecimiento económico, y no se tomaron paliativos, solo se decidió esperar a que el período presidencial termine.
Rafael Correa 2007-2009		La llegada al poder de Rafael Correa coincide con una espectacular crecida de la economía, el PIB nominal alcanza casi el 20% del crecimiento. Sin embargo, esto es en gran medida atribuible a los altos precios del petróleo, dada la bonanza económica que precedió a crisis del 2008 en el mundo. La brusca caída de los precios del crudo, sumada a la dependencia casi total de la economía ecuatoriana de este, sume a la economía en una profunda recesión que se refleja en la tasa de crecimiento del PIB nominal negativa, mostrada en el gráfico 2.

Cuadro 2: PIB real año base 2000

Año	PIB Real	% crec.
2000	16.282.908	
2001	17.057.245	4,76%
2002	17.641.924	3,43%
2003	18.219.436	3,27%
2004	19.827.114	8,82%
2005	20.965.934	5,74%
2006	21.962.131	4,75%
2007	22.409.653	2,04%
2008	24.032.489	7,24%
2009	24.119.455	0,36%

Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración: María José Tibaña

Gráfico 3: PIB real año base 2000

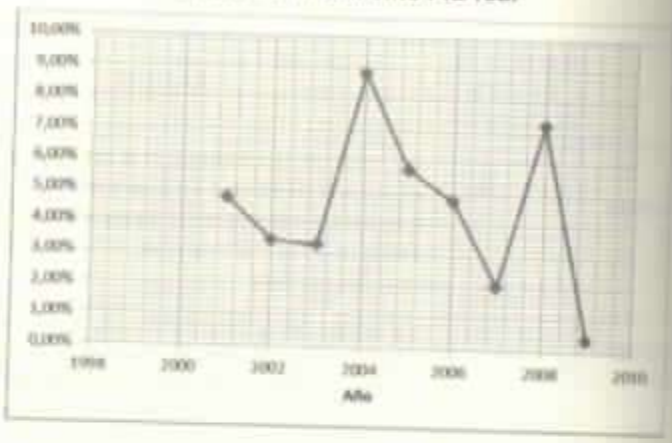


Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración: María José Tibaña

Tabla 8. Análisis del corte político de los períodos presidenciales del periodo 2000-2009, PIB real.

Gobierno	Corte de la política económica	Análisis
Gustavo Noboa 2001-2003	Liberal	Se observa una tendencia al crecimiento de la economía entre el 4,76% al 3,43% con tendencia a la baja. Este indicador es mucho menor al observado en el PIB nominal, dada la altísima inflación del período.
Lucio Gutiérrez 2003-2005		La tendencia al crecimiento de la economía en este período se reduce. Se puede afirmar que existe un freno de la misma, lo cual será corroborado con los crecimientos porcentuales
Alfredo Palacio 2005-2007	Populismo económico	Se observa que existe freno de la economía a precios constantes. Se debe anotar que Rafael Correa ya es parte de este proceso como Ministro de Economía.
Rafael Correa 2007-2009		Después de experimentar un incremento significativo durante el 2007, el crecimiento se frena abruptamente. Esto se puede atribuir a la crisis del 2008 y a la excesiva dependencia del petróleo en la economía local.

Crecimiento porcentual del PIB real:
Grafico 4: Incremento PIB real



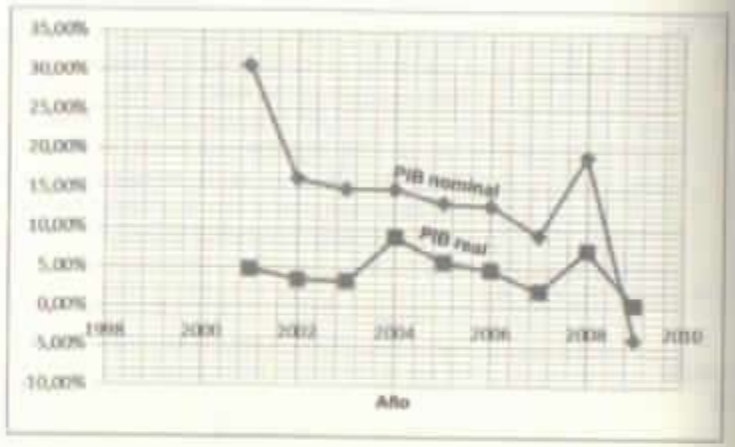
Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración: María José Tibaña

Tabla 9. Análisis del corte político de los periodos presidenciales del periodo 2000-2009

Gobierno	Corte de la política económica	Análisis
Gustavo Noboa 2000-2003	Liberal	Durante este período, el crecimiento de la economía está en franco retroceso. Las medidas liberales aplicadas por el gobierno de Mahuad y sostenidas por Noboa, si bien generan crecimiento económico que puede ser atribuido a la dolarización como tal, también es cierto que las elevadas tasas de inflación que reinan en el país hacen que este crecimiento sea apenas perceptible por la ciudadanía. Al final del período, la economía está en crecimiento al 3% aproximadamente, aunque al iniciar el mismo se hallaba alrededor del 5%.

[illegible] Gutiérrez [illegible]	Liberal	El impulso dado a la economía en el gobierno de Gutiérrez debido a su acercamiento a las políticas liberales se refleja en un crecimiento notable del país al corto plazo. Se alcanzan cotas de crecimiento económico de hasta el 9% al 2004; sin embargo, la impopularidad del gobierno sumado a las redes de corrupción y clientelismo político, típico del populismo electoral, hacen que este espectacular logró, se desmorone en el corto plazo. Las medidas económicas desesperadas de Gutiérrez por frenar su caída, dan como resultado un notorio freno económico. Para el final forzado de su mandato, la economía está en franco declive.
[illegible] Palacio [illegible] 2007	Populismo económico	Si bien en primera instancia Palacio logra atenuar la caída del crecimiento económico, como lo refleja el gráfico 4, el segundo año de su gobierno se caracteriza por la pasividad. Frente a esta inoperancia, la economía entra en picada otra vez al final de su mandato, se sitúa alrededor del 2%, el punto más bajo desde el inicio del análisis en el 2000.
Rafael Correa [illegible] 2009		El impulso al sector petrolero, la renegociación de contratos, el alto precio del petróleo y la recompra de deuda, favorecen al gobierno de Correa en primera instancia, quien pese a las políticas de freno al comercio exterior, incremento del gasto social, y del gasto público, ve como la economía escala hasta cotas de crecimiento del 7%, solo superadas por los efectos de las impopulares medidas gutierristas, sin embargo, la crisis del 2008 originada en la especulación financiera, ataca especialmente a países como el Ecuador que tienen altos niveles de la dependencia del petróleo. Esto genera una caída del crecimiento económico de hasta casi el 8% de la economía totalmente frenada).

Gráfico 5: Porcentaje de incremento del PIB nominal y real



Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración: María José Tibaña

Tabla 10.Análisis del corte político de los periodos presidenciales del periodo 2000-2009, PIB real y nominal

Gobierno	Corte de la política económica	Análisis
Gustavo Noboa 2000-2003	Liberal	Liberal El gráfico 5 revela el efecto inflacionario sobre los indicadores, un año después de la caída de Mahuad; la inflación rondaba el 25%, que es lo que puede observarse en el gráfico. Hasta el final del periodo de Noboa, la inflación cayó y se estabilizó en alrededor del 10%, lo cual implica que el crecimiento económico real de la economía se mantuvo en valores circundantes al 4% durante el periodo.
Lucio Gutiérrez 2003-2005	Liberal	El Gobierno de Gutiérrez, como puede observarse en el gráfico, generó un importante repunte en la economía. La inflación se redujo significativamente al tiempo que la economía crecía por la inversión externa. Aun así, la marcha atrás que debió dar a causa de los problemas políticos generados en su gestión, sumado al endeudamiento externo excesivo, generan que este crecimiento no se traduzca en bienestar para toda la población.
Alfredo Palacio 2005-2007	Populismo económico	La inflación durante este período empieza a observar un comportamiento bastante estable, con picos de hasta 5%; sin embargo, estas condiciones de estabilidad no son atenuantes para la caída del crecimiento económico del país. La pasividad del gobierno no evita el derrumbe del crecimiento económico y la economía está a la deriva durante prácticamente la mitad de este gobierno (la primera mitad estuvo a cargo de Rafael Correa Delgado).
Rafael Correa 2007-2009		La inflación se mantiene estable, lo cual se refleja en el paralelismo del gráfico mostrado. Sin embargo, al 2008 se produce la crisis mundial por todos conocida, que genera una caída del crecimiento del PIB real e incluso en la última parte del 2009 se produce deflación, que es la razón por la cual el incremento del PIB nominal está por debajo del PIB real.

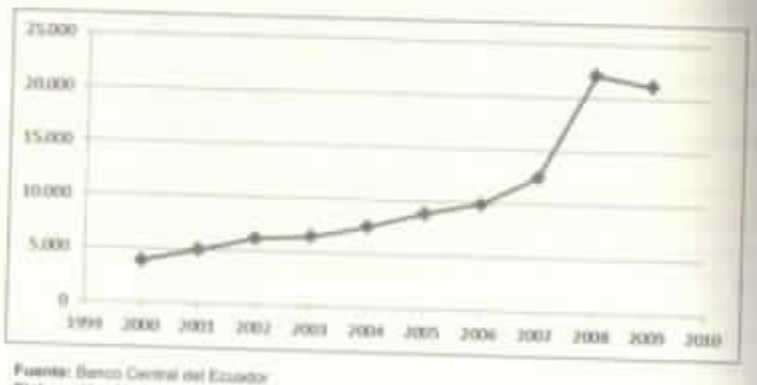
Evolución del gasto público, periodo 2000-2009

Cuadro 3. Gasto público, periodo 2000-2009

Año	Gasto público	Sueldos y salarios	%	% incremento
2000	3.889	3.094	79,57	
2001	4.947	3.539	71,54	14,38
2002	6.161	4.580	74,33	29,42
2003	6.456	4.996	77,38	9,08
2004	7.493	5.885	78,54	17,79
2005	8.880	7.049	79,38	19,78
2006	9.899	7.956	80,37	12,87
2007	12.481	9.075	72,71	14,06
2008	22.094	15.094	68,32	66,33
2009	21.149	14.562	68,85	-3,52

Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración: María José Tibaña

Gráfico 6. Gasto público

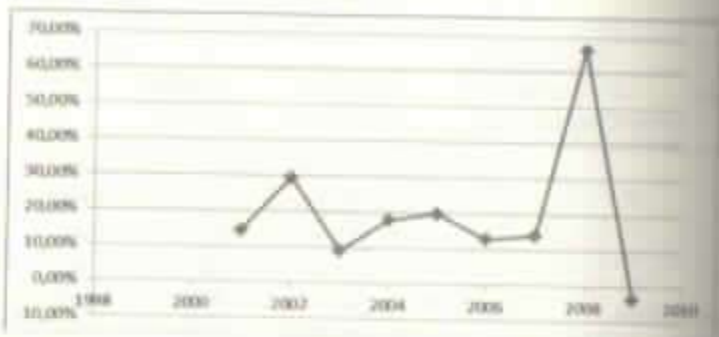


Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración: María José Tibaña

Tabla 11. Corte político de los periodos presidenciales del periodo 2000-2009, gasto público.

Gobierno	Corte de la política económica	Análisis
Gustavo Noboa 2000-2003	Liberal	Liberal Como puede observarse, el gasto público observa un repunte continuo y sostenido durante el período analizado. Si se considera que del 2000 al 2003, el periodo se caracteriza por medidas de corte liberal; debe descartarse, entonces, que el incremento del gasto público sea una medida exclusiva del populismo económico. Sin embargo, no debe dejarse de considerar la inflación como factor determinante de los costos.
Lucio Gutiérrez 2003-2005		Al igual que en el período anterior, el gasto público mantiene su tendencia alcista. Pese a que en el tiempo de Gutiérrez existía un déficit fiscal de alrededor de 2000 millones de dólares, el gasto parece no haber mermado. Aparentemente, se trató de cubrir el hueco con endeudamiento e impuestos, y no con eficiencia estatal.
Alfredo Palacio 2005-2007	Populismo económico	Populismo económico Se mantiene la tendencia de elevación del gasto público durante el período de gobierno de Palacio, como lo muestra el gráfico 6.
Rafael Correa 2007-2009		Se mantiene la tendencia alcista. Aun así, parece que el gasto público repunta en este gobierno, al menos eso revela el gráfico, la vista porcentual de este indicador permitirá tener una mejor referencia.

Gráfico 7. % incremento del gasto



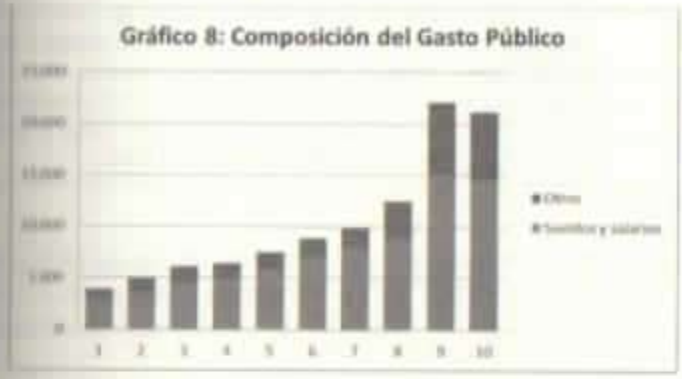
Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración: María José Tibaña

Tabla 12. Corte político de los periodos presidenciales del periodo 2000-2009, gasto público

Gobierno	Corte de la política económica	Análisis
Gustavo Noboa 2000-2003	Liberal	Se observa que al 2001 ya se presenta un incremento en el gasto público. Este se hace más evidente en el periodo 2002 al 2003, la tendencia de crecimiento se reduce al 10%, fruto de la política de austeridad fiscal.
Lucio Gutiérrez 2003-2005		Con Lucio Gutiérrez, el crecimiento del gasto público se establece alrededor del 20% anual, para los dos años de su ejercicio.
Alfredo Palacio 2005-2007	Populismo económico	Existe una caída en el crecimiento del gasto público en la presidencia de Palacio y se estabiliza alrededor del 12% al 13% anual.
Rafael Correa 2007-2009		El gasto público se dispara con Rafael Correa. Las alzas salariales para el sector público, sobre todo del sector armado de la sociedad, dispara el indicador de crecimiento del gasto público. Los subsidios y otras políticas de orden social contribuyen también a elevar el gasto público.

Composición del Gasto Público, periodo 2000–2009

Gráfico 8: Composición del Gasto Público



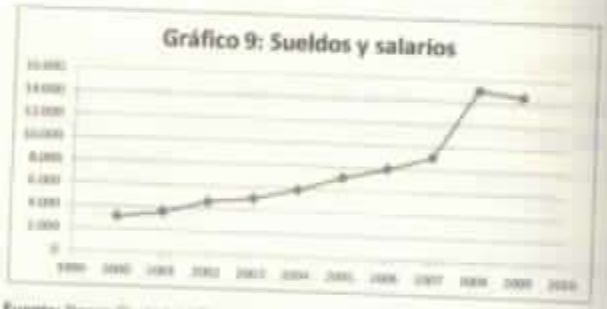
Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración: María José Tibaña

Tabla 13. Corte político de los periodos presidenciales del periodo 2000-2009, composición gasto público

Gobierno	Corte de la política económica	Análisis
Gustavo Noboa 2000-2003	Liberal	Como puede observarse en este periodo, si bien la composición de gasto público está destinada fundamentalmente a sueldos y salarios, los años uno y dos se observa que apenas si se subió el aporte a sueldos y salarios del gasto público. Para el último año de gobierno, se incrementa en mayor proporción.
Lucio Gutiérrez 2003-2005		El componente de sueldos y salarios sigue una proporción creciente. Se observa que tanto el gasto en sueldos y salarios como el que no corresponde a este gasto, se incrementan a medida que transcurre el tiempo.
Alfredo Palacio 2005-2007	Populismo económico	Durante el gobierno de Palacio se mantiene el gasto público. Si bien esta proporción es equiparable a los incrementos de los gobiernos anteriores, el crecimiento del Estado sigue siendo exponencial de año a año.

Rafael Correa 2007-2009	Populismo económico	El gasto público se dispara, sobre todo durante el año 2007. La bonanza petrolera permite al gobierno incrementar sueldos; también hay un incremento de gastos que no se deben a sueldos y salarios, esto se debe a subsidios que el gobierno ofrece. El 2008 y el 2009 esta tendencia se reduce por la crisis lo cual obliga al gobierno a observar cierta austeridad fiscal.

En el siguiente gráfico se presenta la evolución de los sueldos y salarios durante el periodo 2000 – 2009, de tal manera se podrá analizar posteriormente en la tabla 14 el comportamiento de estos según el periodo presidencial.



Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración: María José Tibanta

Tabla 14. Corte político de los períodos presidenciales del período 2000-2009, sueldos y salarios.

Gobierno	Corte de la política económica	Análisis
Gustavo Noboa 2000-2003	Liberal	Liberal Se observa un repunte del gasto en sueldos y salarios públicos al segundo año de gobierno de Noboa. Para los otros dos años, existe incremento, pero menor.

[illegible]	Liberal	El incremento en gastos y salarios es notorio, mayor que en el período previo, pero el mismo en cada año.
[illegible]		Se mantiene la tendencia de crecimiento del gasto público de los períodos previos. No parece haber ninguna particularidad, respecto al gasto en sueldos para este período.
[illegible]	Populismo económico	El gasto en salarios se dispara notablemente, la pendiente se hace muy pronunciada para los años 2007 y 2008. Esto implica que hubo una subida significativa de los sueldos del sector público; que podría referirse a la subida que experimentó el sector de las fuerzas públicas. El incremento de los salarios de la fuerza pública fue significativo y se dio durante la bonanza de los precios del petróleo. Aun así se observa que al año de la crisis, período 2008 a 2009, se observa un retroceso en el crecimiento de sueldos y salarios.

Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración: María José Tibanta

Rafael Correa 2007-2009	Populismo económico	El gasto público se dispara, sobre todo durante el año 2007. La bonanza petrolera permite al gobierno incrementar sueldos; también hay un incremento de gastos que no se deben a sueldos y salarios, esto se debe a subsidios que el gobierno ofrece. El 2008 y el 2009 esta tendencia se reduce por la crisis lo cual obliga al gobierno a observar cierta austeridad fiscal.

En el siguiente gráfico se presenta la evolución de los sueldos y salarios durante el período 2000 – 2009, de tal manera se podrá analizar posteriormente en la tabla 14 el comportamiento de estos según el período presidencial.

Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración: María José Tibaña

Tabla 14. Corte político de los períodos presidenciales del período 2000-2009, sueldos y salarios.

Gobierno	Corte de la política económica	Análisis
Gustavo Noboa 2000-2003	Liberal	Liberal Se observa un repunte del gasto en sueldos y salarios públicos al segundo año de gobierno de Noboa. Para los otros dos años, existe incremento, pero menor.

[illegible]	Liberal	El incremento en gastos y salarios es notorio, mayor que en el período previo, pero el mismo en cada año.
[illegible]		Se mantiene la tendencia de crecimiento del gasto público de los períodos previos. No parece haber ninguna particularidad, respecto al gasto en sueldos para este período.
[illegible]	Populismo económico	El gasto en salarios se dispara notablemente, la pendiente se hace muy pronunciada para los años 2007 y 2008. Esto implica que hubo una subida significativa de los sueldos del sector público; que podría referirse a la subida que experimentó el sector de las fuerzas públicas. El incremento de los salarios de la fuerza pública fue significativo y se dio durante la bonanza de los precios del petróleo. Aun así se observa que al año de la crisis, período 2008 a 2009, se observa un retroceso en el crecimiento de sueldos y salarios.

Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración: María José Tibaña

Tabla 15. Corte político de los períodos presidenciales del período 2000-2009, salarios

Gobierno	Corte de la política económica	Análisis
Gustavo Noboa 2000-2003	Liberal	Como se revela en el gráfico 9, año a año este período se reduce el incremento de los sueldos del sector público, lo cual es coherente con la política de austeridad que buscaba implementar el mercado liberal.
Lucio Gutiérrez 2003-2005		Pese a que las políticas implementadas por Gutiérrez son de carácter liberal, los sueldos públicos se incrementan en este período, el cual es evidente en el primer año, para reducirse al segundo año.
Alfredo Palacio 2005-2007	Populismo económico	El primer año de gobierno de Palacio revela una reducción en el incremento de los sueldos del personal administrativo, acorde con la política de austeridad fiscal y debido a la enorme brecha fiscal dejada por Gutiérrez. Sin embargo, al segundo año, los gastos incrementan notablemente. Debe recordarse que Rafael Correa fue Ministro de Economía de este gobierno e implementó una política de incremento de gasto social.
Rafael Correa 2007-2009		El sueldo se incrementa notoriamente en este período, pero los cambios son abruptos: Al primer año se realiza el incremento de los sueldos a la fuerza pública, mientras que al segundo año, por la crisis mundial, se reduce notablemente.

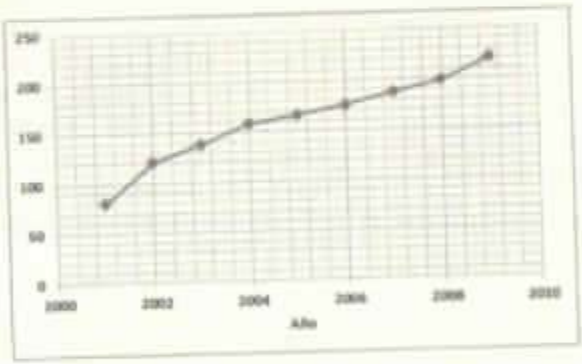
Evolución del salario, período 2000-2009

Cuadro 4. Evolución del salario

Año	Salario	Incremento
2001	80	
2002	121	51,25%
2003	138	14,05%
2004	158	14,49%
2005	166	5,06%
2006	175	5,42%
2007	187	6,86%
2008	198	5,88%
2009	220	11,11%

Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración: María José Tituaña

Gráfico 11. Salario mínimo vital



Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración: María José Tituaña

Tabla 16. Corte politico de los periodos presidenciales del periodo 2000-2009, salario mínimo vital.

Gobierno	Corte de la política económica	Análisis
Gustavo Noboa 2000-2003	Liberal	El primer año de gobierno de Noboa, se observa un notorio aumento del salario mínimo, pero esto se debe a la dolarización de la economía que incrementa el valor del dinero; para el segundo y tercer año, la capacidad adquisitiva aumenta y esto se refleja en incremento del salario mínimo vital. Sin embargo, el alto valor de la inflación en los años de gobierno de Noboa, no permitió que esta mejoría económica se refleje en la sociedad en general
Lucio Gutiérrez 2003-2005		Durante el gobierno de Gutiérrez, los sueldos se incrementan año a año, pero esta subida no es tan significativa como en el periodo previo. Esto se debe a la política de austeridad fiscal que buscaba reducir el déficit.
Alfredo Palacio 2005-2007	Populismo económico	El alza de los salarios se mantiene baja, el gobierno no tiene interés en escalar el gasto para evitar roces con los grupos sociales.
Rafael Correa 2007-2009		El gobierno de Correa escala los sueldos del sector público. Los más significativos se dan en la fuerza pública, donde prácticamente se duplica el ingreso de miembros.

Gráfico 12. Tasa de incremento salarial

Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración: María José Tituaña

Tabla 17. Corte politico de los periodos presidenciales del periodo 2000-2009, incremento salarial.

Gobierno	Corte de la política económica	Análisis
Gustavo Noboa 2000-2003	Liberal	El mayor incremento porcentual se da en este periodo, pero se debe fundamentalmente a la dolarización. La economía crece y se experimentan incrementos salariales, pero la inflación es muy alta para que se sienta este incremento en la población.
Lucio Gutiérrez 2003-2005		Se implementa una rigurosa estrategia de austeridad fiscal que se refleja en los bajos incrementos salariales experimentados por el SMV.
Alfredo Palacio 2005-2007	Populismo económico	Palacio incrementa los salarios, sobre todo en el período de Correa como Ministro de Economía, pero después frena los incrementos, prefiere evitar inconvenientes e incrementar la brecha fiscal existente.

Rafael Correa 2007-2009	Populismo económico	Se presenta el mayor incremento porcentual de sueldos desde el inicio de la dolarización. El incremento de los sueldos es un espaldarazo a su gestión política, pero incrementa el gasto, lo contrapone al empresario y una serie de efectos cuyo alcance sobre el PIB se tratará de determinar.

Una vez analizados en detalle las políticas económicas implementadas por los diferentes gobiernos desde el año 2000 al 2009, se puede afirmar que pese a que el período se ha caracterizado por el posicionamiento fuerte de políticos y partidos políticos con clara tendencia hacia la política de estilo populista, es decir, sin una base filosófica clara, apoyada en un discurso confrontacional que aprovecha las diferencias sociales marcadas entre los segmentos de la sociedad, que monta una estructura que le permite llegar a las bases de la sociedad más vulnerable pero debido a esto, se sujeta a una política clientelar cuando logran acceder a posiciones de poder; aun así, pese al arraigo popular de esta práctica política, no se puede determinar el camino a seguir por parte del presidente que llegó al poder por estos medios, como se mostró anteriormente, el ejemplo más claro es lo ocurrido con Gutiérrez, que llegó al poder gracias a la manipulación de las masas mediante la retórica populista, y sin embargo, tomó medidas claramente liberales de corte conservador, alineadas con la política de Estados Unidos y los dictámenes del Consenso de Washington.

Del periodo analizado, se puede afirmar que solo el gobierno de Correa implementa medidas económicas populistas; es decir, destinadas no solo a alcanzar objetivos económicos globales en favor del Ecuador, sino a mantener las bases electorales satisfechas, aún cuando esto signifique comprometer la situación económica del país: Correa ya delinea lo que será su posterior gobierno, desde que es Ministro de Economía de Palacio, momento en el cual toma las primeras medidas económicas que se podrían decir alineadas con tendencias izquierdistas y de populismo económico. Es en su gobierno donde esto se profundiza y se manifiestan los efectos más claros de las mismas.

Dada la imposibilidad de controlar la moneda, facultad retirada del gobierno de turno debido a la dolarización, los gobiernos han tratado de gestionar

recursos a través de impuestos, eliminación de subsidios, reducción del tamaño del Estado; entre otras alternativas. Los períodos de gobierno de corte liberal se caracterizaron, justamente, por gestar políticas orientadas a favorecer el comercio exterior y reducir el tamaño del Estado a través de la eliminación de subsidios y reducción de plazas. Estas medidas, si bien estimularon los factores macroeconómicos, de modo que el PIB mostró cotas de crecimiento muy significativas, desde el punto de vista social, se presentó empobrecimiento y destrucción de empleo, lo cual motivó descontento social. Mal podrían atribuirse estos efectos exclusivamente a la política económica liberal, puesto que se debe recordar que el país estaba aún sufriendo las consecuencias del desastroso gobierno de Jamil Mahuad.

En tanto, la economía bajo la égida de gobiernos que se caracterizaron por políticas económicas de corte populista, se han dedicado a inflar los gastos del Estado a través de subsidios, creación de nuevas plazas, entre otras alternativas, favorecidas por los altos precios del petróleo y la necesidad de mantener al electorado satisfecho, puesto que los últimos años se han caracterizado por una continua y desgastante campaña política.

CAPÍTULO IV

Efecto de las variables en el crecimiento económico

Relación salario–PIB

Con el fin de analizar la relación entre estas variables se realizarán las siguientes consideraciones. La metodología de cálculo de las relaciones matemáticas entre las variables se muestra como Anexo I:

Se tomará de referencia el incremento del PIB real como parámetro de crecimiento de la economía, a modo de variable dependiente.
Se tomará como referencia el incremento porcentual del salario de año a año, como variable independiente; esto con el fin de establecer la relación, si existe, entre las variables.

Así pues se tienen los datos del cuadro 5:

Cuadro 5. Incremento del salario y del PIB real

Año	Incremento % Salarios	% Crec. del PIB real
2000		
2001		4,76%
2002	51,25%	3,43%
2003	14,05%	3,27%
2004	14,49%	8,82%
2005	5,06%	5,74%
2006	5,42%	4,75%
2007	6,86%	2,04%
2008	5,88%	7,24%
2009	11,11%	0,36%

Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración: María José Tituaña

Gráfico 13:PIB vs Incremento de Salarios

Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración: María José Tituaña

Como puede observarse, existe cierta relación entre los incrementos y decrementos del PIB real (crecimiento económico y los salarios): La relación es proporcional, es decir, el crecimiento económico tiende a aumentar cuando se produce un incremento en los salarios del sector privado y a disminuir cuando se produce una reducción del incremento porcentual en salarios.

Como puede observarse, la evolución de la serie en el gráfico anterior, el crecimiento económico y el crecimiento salarial, observan comportamientos similares; sin embargo, existen puntos críticos en el intervalo, por ejemplo, la 2007, cuando se produce el menor aumento salarial porcentual del período analizado, (un punto mínimo) el crecimiento económico presenta un pico, este comportamiento, debe ser atribuible por completo al pico de los precios del petróleo del 2007 que en esos años alcanzó precios topes y superar la barrera de los 100,00 USD por barril; por el contrario, cuando al 2008 se produce un incremento significativo de la base salarial privada, de casi el 10% respecto al periodo anterior, en plena crisis financiera mundial, el crecimiento económico en lugar de estimularse sufre una caída significativa al pasar de casi el 5% al 2%, este es el efecto claro de una medida populista tomada fuera de tiempo, la elevación del sueldo en pleno periodo de crisis con claros fines electorales, solo freno la economía, que como muestra la gráfica, estaba en pleno crecimiento, un análisis más detallado de las tendencias se muestra en el siguiente cuadro:

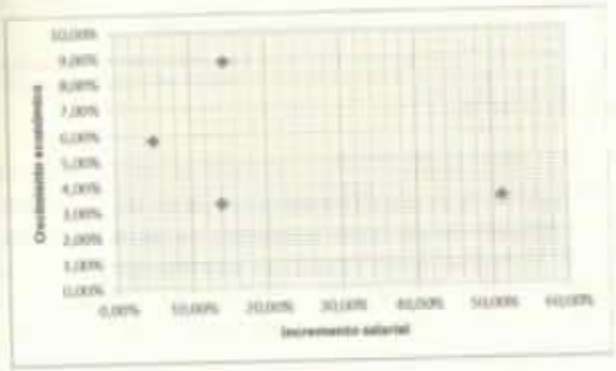
Tabla 18. Análisis relación PIB-salario

Gobierno	Corte de la política económica	Análisis
Gustavo Noboa 2000-2003	Liberal	Al primer año de gestión en que se registra un incremento del SMV, éste es significativamente alto. Sin embargo no es atribuible al cambio de sistema monetario. Todos los efectos asociados a él, pese a este inusual hecho se observa un aumento en el crecimiento económico correspondiente al incremento del SMV; para el siguiente año fiscal, el comportamiento de ambos indicadores es más coherente
Lucio Gutiérrez 2003-2005		Durante el período de gobierno de Gutiérrez, tanto la curva de crecimiento económico porcentual como la de crecimiento salarial porcentual observan el mismo comportamiento; es decir, cuando el SMV se incrementa, lo hace también el crecimiento del PIB, cuando se disminuye, el crecimiento, la economía también pierde dinamismo.
Alfredo Palacio 2005-2007	Populismo económico	En el período de Palacio se empieza a notar cierta discrepancia en el comportamiento de las curvas de incremento y crecimiento económicos, es decir, los incrementos del SMV corresponden a freno económico (decremento en el crecimiento económico). No debe olvidarse que en este tiempo Rafael Correa ya es Ministro de Economía y privilegia los gastos sociales y subsidios sobre los objetivos económicos; lo cual se refleja en el crecimiento del PIB.
Rafael Correa 2007-2009		En este período se presentan las mayores discrepancias entre el crecimiento salarial y el crecimiento del PIB, dado que los incrementos salariales del SMV son muy elevados y se realizan sin consenso con los sectores productivos. La economía en lugar de estimularse se frena, hecho que se reflejan claramente las tendencias observadas en el gráfico 13.

Se puede afirmar, entonces, que existe relación entre los incrementos en el SMV y el crecimiento del PIB. Esta relación se podría describir como sigue:

Cuando los incrementos en el SMV son consensuados con todos los sectores involucrados en el alza, entendiéndose por consenso un proceso de negociación, el crecimiento económico reflejado en el PIB no parece presentar relación alguna con el incremento, es decir, las variaciones en el mismo no se justifican en el cambio del nivel de salarios, de modo que se puede afirmar que la estabilidad tanto de la economía como del mercado laboral se mantienen. Esta relación se muestra en el siguiente gráfico:

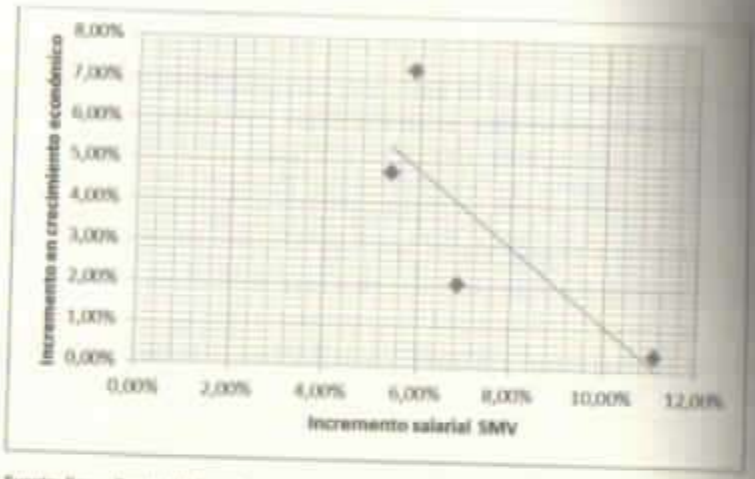
Gráfico 14. Relación crecimiento económico- incremento salarial



Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración: María José Tinoco

Cuando los incrementos del SMV se realizan sin consenso, sin un proceso de negociación previo en que las partes tengan iguales oportunidades, y se realizan sin sentido de la proporción, es decir, incrementos que pueden ser percibidos como costosos por los empresarios; el PIB se estimula pero de forma negativa, es decir, baja su tasa de crecimiento, y esta baja si está altamente relacionada con el alza salarial; es decir, la caída en el crecimiento económico se debe directamente a la destrucción del empleo generada a partir del incremento desmedido. Esta relación se muestra en el siguiente gráfico:

Gráfico 15. Relación crecimiento económico–incremento salarial SMV



Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración: María José Tibaña

Si se toma en cuenta que el incremento del SMV es una medida muy popular entre los gobiernos de corte populista, puesto que maximiza el impacto electoral al menor costo posible, ya que se obtiene el efecto de golpear al empresariado que son percibidos como oligarcas desde la oratoria populista a favor de las clases populares, destinatarios directos del ajuste salarial sin que el Estado deba liberar un solo dólar de sus arcas; entonces se puede establecer el retroceso que representa para la economía el incremento desmedido de los salarios cuando no existe ningún proceso técnico para su consecución sino solamente el fin electoral. Los detalles numéricos del tipo de relación se muestran en el Anexo II del presente estudio.

Relación gasto–PIB

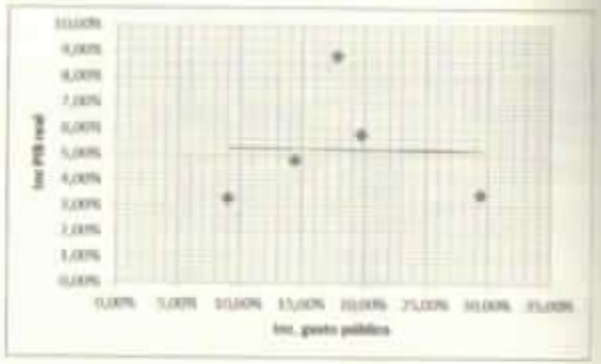
Cuadro 6. Relación gasto - PIB

Tipo de política económica	Año	% inc. del gasto público	% crecim. del PIB real
Liberal	2001	14,38%	4,76%
	2002	29,42%	3,43%
	2003	9,08%	3,27%
	2004	17,79%	8,82%
	2005	19,78%	5,74%
Populismo Económico	2006	12,87%	4,75%
	2007	14,06%	2,04%
	2008	66,33%	7,24%
	2009	-3,52%	0,36%

Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración: María José Tibaña

Como puede observarse, existe una relación clara entre el gasto público y el crecimiento económico; aunque también es cierto, esta relación parece ser directa, es decir, a mayor gasto público, mayor crecimiento económico; esto se debe a que el gasto público es parte integral del PIB; sin embargo se observan ciertas particularidades, cuando el incremento del gasto público es abrupto, el crecimiento económico tiende a frenarse en lugar de incentivarse; además, si se considera que el principal componente del gasto público es la carga de salarios, esto se nota en los años 2002 o 2005, aunque en el 2007 donde se dio el mayor incremento, el crecimiento también alcanzó un pico.

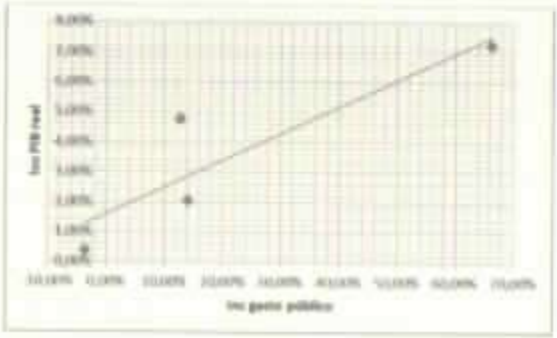
Gráfico 17. Relación incremento PIB real- incremento gasto público



Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración: María José Tibanta

Como puede observarse para los períodos en que existe cierta austeridad fiscal o al menos las políticas económicas están alineadas con los objetivos liberales, el incremento en el gasto público no es representativo frente al crecimiento de la economía, de modo que el crecimiento económico observado se puede justificar plenamente o en la gestión económica particular o en las exportaciones, sean estas de cualquier tipo, el gobierno práctica-mente no interviene en la economía que es el principal requerimiento de las políticas económicas capitalistas.

Gráfico 18. Relación incremento PIB real- incremento gasto público



Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración: Autora

Por el contrario, durante los gobiernos de corte populista económico, más [illegible] hacia la intervención y la satisfacción de las necesidades socia-[illegible] y el clientelismo económico, la relación entre el gasto público y el PIB [illegible] muy significativa; esto implica que el gobierno es un activo partici-[illegible] del mercado y lo regula, el aporte a los salarios públicos dinamiza la [illegible] definitivamente, pero a costa del incremento excesivo del gasto [illegible] por ende el incremento de la brecha presupuestal, si se toma en cuenta [illegible] el gasto público se concentra básicamente en salarios, mas no en in-[illegible] en infraestructura, la economía se agiliza por el incentivo al con-[illegible] y no a la producción, de modo que podría decirse que el crecimiento [illegible] económico no es sustentable, puesto que depende irremisiblemente del go-[illegible] esto hace muy sensible a la economía a las crisis, como ya se evi-[illegible] en la crisis del 2008. Los detalles numéricos del tipo de relación se [illegible] muestran en el Anexo III del presente estudio.

Resultados

El análisis efectuado determinó que durante el periodo analizado, sólo el gobierno de Noboa se alejó de la línea de populismo político e implementó una política económica claramente liberal. Lucio Gutiérrez, pese a ser populista desde el punto de vista político; desde el económico, tampoco se apartó de los enunciados liberales, que a la larga le costaron el puesto. Los gobiernos con tintes claramente populistas desde el punto de vista económico, fueron los de Palacio y Correa. Debe aclararse que Correa ya fue parte del gobierno de Palacio, por eso este se puede considerar afín a esta tendencia.

Los gobiernos de tinte populista tienden a aplicar medidas más concordantes con el modelo económico ISI que con la convención de Washington (neoliberalismo para Latinoamérica); sin embargo, no se puede afirmar que es un modelo ISI en toda la regla, puesto que a diferencia de éste, las economías tratan de favorecer el comercio externo sin eliminar totalmente las salvaguardas a la producción interna. Además existe un estado paternalista y clientelar, esto es muy evidente, al menos en el gobierno de Rafael Correa y, donde su permanente campaña política, le obliga a mantener contentas a las bases que le dan el voto. Esto se refleja en la renuncia total a la eliminación de subsidios y de las salvaguardas comerciales, así como el incremento de sueldos y salarios en el sector público, a veces en desmedro de la inversión; y la intervención en el sector privado a través de la obligatoriedad de los incrementos salariales no consensuados y frecuentes.

Se observa que a través de estas medidas, la economía ecuatoriana es muy dependiente del gasto público, de hecho, este es el dinamizador del crecimiento económico, aún a costa de incrementar la brecha fiscal y la dependencia del petróleo. La producción como tal no se ha visto mayormente incentivada.

Conclusiones

El gobierno de Gustavo Noboa se lo puede señalar como conservador y liberal. Mantuvo la dolarización como base de su política económica y aplicó las recomendaciones del consenso de Washington casi al pie de la letra. Esto dinamizó la economía, incrementó el crecimiento económico y fomentó la competitividad, aunque la rampante inflación, fruto de la desastrosa administración de Mahuad, impidió que este bienestar económico llegue a las masas, lo cual determinó el fracaso de su modelo.

El gobierno de Lucio Gutiérrez puede puntear como populista desde el punto de vista político, pero liberal desde la óptica económica. Siguió la línea de Noboa y existió un crecimiento económico significativo. Sin embargo incrementó el endeudamiento externo y la brecha presupuestaria alcanzó niveles exorbitantes (2000 millones de dólares al final de su gobierno). Buscó reducir el déficit presupuestario a través de la eliminación de subsidios focalizados y la implementación de una política tributaria más exigente y de mayor amplitud, esto freno el crecimiento económico y derivó en desórdenes sociales que le llevaría al exilio. La corrupción rampante, el nepotismo y otros males, minaron el proyecto económico, que con una inflación controlada y precios del petróleo al alza pudieron desembocar en un desarrollo real y sustentable de la economía ecuatoriana.

El gobierno de Alfredo Palacio se lo puede señalar como un gobierno populista desde el punto de vista económico y política; el Dr. Palacio, como tal, tuvo influencia nula en la conducción de los destinos del país desde el punto de vista de la economía; es su Ministro de Economía Rafael Correa quien impulsó las políticas del régimen, le da un vuelco al camino económico del país, reduce los niveles de servicio a la deuda externa al mínimo y privilegia el gasto social, empieza a tejer también las redes clientelares que le permitirían acceder al poder dos años más tarde, a través de incrementos en el gasto público sobre todo salarios y sueldos y privilegio de la inversión social, sumado a su oposición abierta y total a las privatizaciones y tratados de libre comercio; logra atraer a su base a indios, sindicatos y una serie de organizaciones sociales de corte izquierdista a la vez que se distancia de los empresarios e industriales; este distanciamiento le cuesta el cargo meses después, el resto del período de Palacio, la política económica del Ecuador no tiene rumbo durante un año aproximadamente, en este

período, los precios del petróleo empiezan a subir lo cual permite al gobierno salir adelante pese a la caída en el crecimiento económico, el incremento de la brecha fiscal y otros males de la época.

Rafael Correa, se define en su estilo como populista desde el punto de vista económico y político, su continua campaña electoral ha conducido al país a ser un Estado paternalista y clientelar, el gasto público se ha disparado en el período de gobierno analizado; este gasto se debe básicamente a los sustantivos incrementos salariales del sector público, específicamente de la fuerza pública; de este modo Correa se ha asegurado la tranquilidad relativa de gobernar sin la presión de las Fuerzas Armadas que en un país altamente conflictivo como el Ecuador, son actores políticos de última instancia. Este incremento de los gastos público se ha visto sustentado gracias a:

- Altos precios del petróleo
- Incremento en las remesas de los migrantes
- Modernización de los sistemas de cobro de tributos lo cual ha convertido al SRI en una efectiva herramienta económica para el régimen
- Alto endeudamiento interno, sobre todo desde el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
- Endeudamiento externo, pero orientado a potencias emergentes y países amigos; el gobierno ha tratado de evitar las deudas con el FMI y el Banco Mundial.

La intervención del Estado en la economía con inyecciones monetarias tan significativas, han convertido al Ecuador en extremadamente dependiente de la inversión pública, lo que ha reducido la competitividad de la industria local, ha frenado el crecimiento económico y lo ha sujeto al gasto público ha hecho al país extremadamente sensible al entorno económico mundial convirtieron al país en extremadamente dependiente de sus socios comerciales;

La intervención del gobierno en la política de salarios del sector privado, sin ningún consenso previo, ha generado que la economía sea muy sensible a los sueldos. El PIB reacciona inmediatamente ante las escaladas y esto aleja a la inversión externa e interna. La producción local se ha frenado y, dada la tendencia al crecimiento de los sueldos, el crecimiento económico está lejos de estimularse.

La política tributaria ha sido efectiva en la medida en que le ha permitido al Estado garantizar los recursos para financiar su inflado presupuesto y reducir al mínimo la necesidad de nuevos tributos y por ende manteniendo la popularidad alta.

El período analizado, si bien se caracteriza por el estilo político populista, desde el punto de vista económico. Solo las medidas económicas correspondientes a la gestión de Palacio y Correa se pueden ajustar a políticas económicas orientadas a satisfacer a la base electoral sin importar el precio macroeconómico.

En los gobiernos cuyas políticas estaban direccionadas según con el Consenso de Washington, se observa que tanto el incremento en gasto público como el de salarios no afectan de manera significativa al crecimiento del PIB. En aquellos gobiernos cuya política se basa en la satisfacción de las bases electorales (populismo económico), el PIB se ve directamente influido por las medidas, sea de forma positiva o negativa y convertir al gobierno en actor de la economía.

Los gobiernos analizados tienen políticas económicas muy contrapuestas pese a que en muchos casos el estilo político es el mismo o muy similar, como por ejemplo Gutiérrez y Correa.

Las medidas económicas de Noboa estimularon notablemente la economía, los rezagos de la debacle del gobierno de Mahuad no permitieron que este período de bonanza alcance a las masas populares

El populismo económico mina las bases de económicas del siguiente gobierno, puesto que lo obliga afrontar los gastos asumidos por el mismo.

Recomendaciones

Es necesario que el gasto público se reduzca. El crecimiento económico actual no es sustentable si se considera que el principal generador de recursos es el propio Estado. Si se desea mantener la medida de gasto a los niveles actuales, al menos debe incrementarse la inversión pública en bienes de producción o en crédito al sector productivo, además de aumentar la eficiencia del sector, con el fin que se pueda lograr un crecimiento económico sustentable también desde los sectores privados de la economía.

La reducción del gasto público también debe darse desde el punto de vista de los subsidios, los gastos debido a esto son extremadamente altos y restan competitividad al sector, esto hace que la firma de tratados comerciales sea un riesgo en lugar de una oportunidad; los subsidios deben focalizarse más.

Los incrementos salariales para el sector privado deben ser consensuados con industriales y empresariado, puesto que estos en lugar de dinamizar la economía la están ralentizando. La industria debe tener mayor libertad para generar trabajo y producción.

Es menester educar a la población, porque el populismo se alimenta de la ignorancia; de otro modo no se entiende la credulidad del electorado frente a ofrecimientos que a todas luces parecen irrealizables.

El populismo no tiene una base ideológica y se sustenta en el clientelismo. Esto implica que la sociedad debe estar alerta frente a la dirigencia que solo dice lo que la gente desea escuchar. Simplemente no existen ideas claras, la política económica está destinada a ser conducida de forma caótica y el país como un barco a la deriva.

En lo relativo al incremento del SMV, éste debería fijarse de modo sectorial y en función del impacto de su variación sobre los sectores productivos. Así se garantiza la no destrucción del empleo y un crecimiento sostenido.

El incremento desmedido del gasto público sin bases firmes de financiamiento lo único que logra es la incertidumbre económica, que se refleja en mercados externos nerviosos, altos valores de EMBI. En este sentido, el gasto público debe ser racionalizado, y si bien el despido no es la solución, se debe optimizar la producción del sector público a través de incremento en las horas laborables de modo que se permita el trabajo en jornadas, todo esto orientado a incrementar la productividad de la sociedad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Ulloa, Jorge Enrique ,2000, **Señas Particulares.**

Ayala Rodrigo, 1983, **"Democracia y populismo"**

Cominetti Rossella, 1944, **Gasto social y ajuste fiscal en América Latina, Proyecto Regional de Reformas de Políticas Públicas CEPAL.**

Di Tella, Torcuato 1977: **"Democracia y reformismo".**

Eyzaguirre-Larraín, 1999, **Macroeconomía en la Economía Global, Chile.**

Germani, Gino 1977, **"Democracia representativa y clases populares".**

Germani, Gino, Torcuato di Telia y Octavio Ianni y: **Populismo y contradicciones de clase en Latinoamérica**

Escovar Salom Ramón, 1982, **"El pacto populista", El Nacional**

Serbin Andrés, 1981, **"Populismo. Estado postcolonial y partido único en Guyana".**

Laclau Ernesto, 1980, **"Hacia una teoría del populismo", Política e ideología en la teoría marxista.**

Portantiero, Leonel, 2001, **Populismo y Economía.**

Norberto, Manolo, 1988, **Populistas.**

Paschoal, Rossetti, José, 2001, **Introducción a La Economía.**

Méndez, José Silvestre, 1996, **Fundamentos De Economía.**

Pacheco, Lucas, 2001, **Política Económica.**

Voltaire, Manuelle, 1995, **Populismo y Democracia.**

Villarroel, Carlos ,1998, **El Populismo Ecuatoriano.**

Freidenberg Rudiger y Alcantara Pablo, 2000, **La macroeconomía del populismo en Latinoamérica.**

Ramos Jiménez 1982, **Economía del Sector público, Análisis Integral de las finanzas públicas y sus efectos, Fondo editorial de derecho y economía.**

Dornbush, Rudiger y Sebastián Edwards, 1992, **La macroeconomia del populismo en Latinoamérica. México: Fondo de Cultura Económica.**

Valdes Yailen, 1999, **El sector pùblico, Grinnell College, Centro Regional de Ayuda Técnica.**

De Soto, Hernando, 1989, **La macroeconomia del populismo en Latinoamérica.**

Richard Freeman y James Medoff, 1984, **Politicas sociales Ecuatorianas, del Gasto social la Inversión social, Documentos de la FLACSO.**

Galindo, Miguel Angel; 1994, **Crecimiento Económico. Principales Teorias Desde Keynes.**

Mankiw, N. Gregory, David Romer, David N. Weil , 1992 , **"Contribution to the Empirics of Economic Growth". Quarterly Journal of Economics,**

De León Omar, 2008, **Desafios y Realidades del Modelo Económico de América Latina.**

Williamson, 1990, **El Consenso de Washington.**

Paredes Pablo Lucio, 2010, **Ecuador de la república a la no república.**

Guerrero Edy, 2008, **Macroeconomia y Crisis Mundial.**

Stiglitz Joseph E., 1992, **La Economia del Sector Público,**

REPÚBLICA DE ECUADOR, **Constitución Politica de 1998**

REPÚBLICA DE ECUADOR, **Constitución Politica de 2008**

ANEXO I

Análisis de correlación entre variables de interés

Con el fin de establecer el efecto de las variables de interés sobre el crecimiento del PIB se utilizará la herramienta matemática estadística del análisis de regresión de los mínimos cuadrados que se describe como el procedimiento más objetivo para ajustar una recta a un conjunto de datos presentados en un diagrama de dispersión se conoce como el método de los mínimos cuadrados. La recta resultante presenta dos características importantes:

Es nula la suma de las desviaciones verticales de los puntos a partir de la recta de ajuste

$$\sum (Y' - Y) = 0.$$

Es mínima la suma de los cuadrados de dichas desviaciones. Ninguna otra recta daría una suma menor de las desviaciones elevadas al cuadrado:

$$\sum (Y \quad - Y)^2 \rightarrow 0$$

A través de estas suposiciones, se puede determinar una recta de regresión lineal que permita realizar proyecciones futuras, además se puede determinar el valor de la correlación entre las variables tomadas como referencia; finalmente se puede establecer un rango probable para las estimaciones a través del cálculo de un error probable. Estas cálculos se pueden resolver a través de las siguientes fórmulas:

$$\sum y = na + b\sum x$$
$$\sum xy = a\sum x + b\sum x^2$$

El cálculo del error se realiza a través de la siguiente fórmula:

$$S_{YX} = \sqrt{\frac{\sum\left(Y - \hat{Y}\right)^2}{n-2}}$$

El cálculo de la relación es de:

$$r = \sqrt{\frac{\sum\left(\hat{Y} - \overline{Y}\right)^2}{\sum\left(Y - \overline{Y}\right)^2}}$$

Mientras más cercano sea este valor a uno, más fuerte es la correlación entre las variables.

ANEXO II

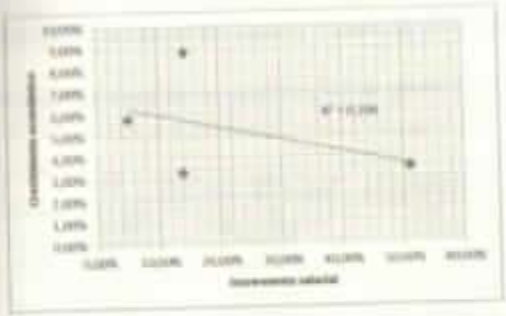
Correlación entre PIB e incremento de salarios

Con el fin de reforzar este análisis, mediante el cual se infiere que durante el periodo de populismo económico, las alzas salariales tienden a ralentizar el crecimiento económico en lugar de estimularlo, se usará el método de los mínimos cuadrados para cada etapa de análisis con el fin de establecer el grado de relación entre ambas variables, así se tiene:

Año	Inc. salarios (X)	Inc. PIB real (Y)	XY	X^2
2002	51,25%	3,43%	1,76%	26,27%
2003	14,05%	3,27%	0,46%	1,97%
2004	14,49%	8,82%	1,28%	2,10%
2005	5,06%	5,74%	0,29%	0,26%
TOTAL	84,85%	21,26%	3,79%	30,60%

a=0,0653
b= -0,0575
r^2= 0,206

Gráfico 1. Correlación crecimiento económico–incremento salarial

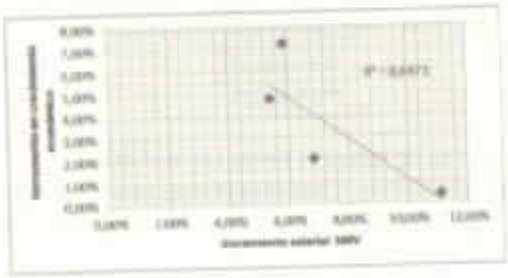


Lo que se describió anteriormente se muestra en el gráfico 1, como puede observarse, en el periodo de que se puede considerar liberal, la relación para las variables consideradas es del 21%, aproximadamente.

Año	Inc. salarios (X)	Inc. PIB real (Y)	XY	X^2
2006	5,42%	4,75%	0,26%	0,00293764
2007	6,86%	2,04%	0,14%	0,00470596
2008	5,88%	7,24%	0,43%	0,00345744
2009	11,11%	0,36%	0,04%	0,01234321
TOTAL	29,27%	14,39%	0,86%	0,02344425

a= 0,1046
b= -0,9373
r^2= 0,6471

Gráfico 2. Correlación crecimiento económico–incremento salarial SMV

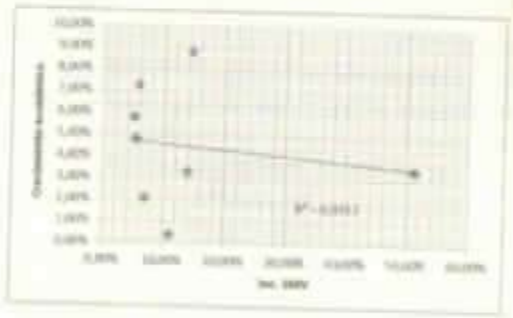


Como puede observarse, la correlación entre la variable incremento de los salarios SMV y el crecimiento económico, se hace más significativa para el periodo de populismo económico, es del 75%, aproximadamente.

Por el contrario, si se toma en cuenta todo el periodo de análisis, se tiene:

Año	Inc. salarios (X)	Inc. PIB real (Y)	XY	X^2
2002	51,25%	0,0343	1,76%	0,26265625
2003	14,05%	0,0327	0,46%	0,01974025
2004	14,49%	0,0882	1,28%	0,02099601
2005	5,06%	0,0574	0,29%	0,00256036
2006	5,42%	0,0475	0,26%	0,00293764
2007	6,86%	0,0204	0,14%	0,00470596
2008	5,88%	0,0724	0,43%	0,00345744
2009	11,11%	0,0036	0,04%	0,01234321
TOTAL	114,12%	0,3565	4,65%	0,32939712

Gráfico 3. Correlación crecimiento económico- incremento SMV



a= 0,0483
b= -0,0262
r^2= 0,0213

Como puede observarse la relación entre las variables para el periodo cae hasta el 2% aproximadamente. Esto revela que el comportamiento del crecimiento económico es diferente para periodos con políticas liberales y de populismo económico.

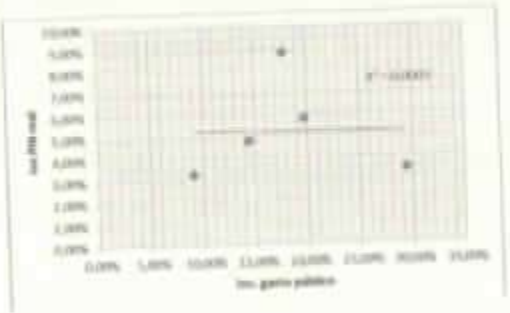
ANEXO III

Correlación incremento gasto Público–incremento PIB

Para profundizar en este análisis se dividirá el periodo analizado en liberal y populista económico para establecer comparaciones:

Año	Inc. Gasto público (X)	Inc. PIB real (Y)	XY	X^2
2001	14,38%	4,76%	0,00684615	2,07%
2002	29,42%	3,43%	0,01008938	8,65%
2003	9,08%	3,27%	0,00297013	0,83%
2004	17,79%	8,82%	0,01569452	3,17%
2005	19,78%	5,74%	0,0113532	3,91%
TOTAL	90,45%	26,02%	0,04695338	18,62%

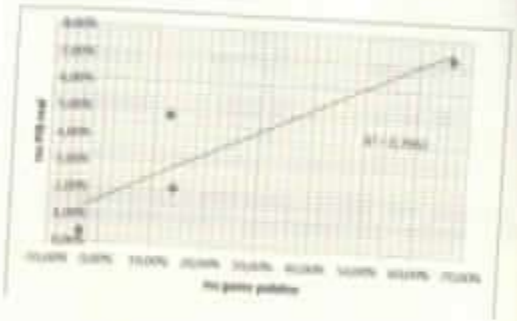
Gráfico 4. Correlación incremento PIB real–incremento gasto público



Del gráfico se puede observar que existe una relación menor al 1% entre estas variables.

Año	Inc. gasto público (X)	Inc. PIB real (Y)	XY	X^2
2006	12,87%	4,75%	0,61%	1,66%
2007	14,06%	2,04%	0,29%	1,98%
2008	66,33%	7,24%	4,80%	43,99%
2009	-3,52%	0,36%	-0,01%	0,12%
TOTAL	89,73%	14,39%	5,69%	47,75%

Gráfico 5. Correlación incremento PIB real–incremento gasto público



Como puede observarse, de prácticamente el 80%.

Impuestos indirectos: El caso del impuesto a los consumos especiales gravado a los cigarrillos

Autor: Gustavo Estuardo Camacho Dávila

Director: Econ. Edwin Buenaño

Quito, junio de 2011

Resumen

A nivel mundial, la regulación del mercado de cigarrillos y otros productos elaborados de tabaco han sufrido fuertes cambios en los últimos años. Los impuestos que gravan el consumo de tales productos se utilizan con dos fines básicos: El primero, es aumentar los ingresos tributarios del Estado y, el segundo, es utilizarlos como política de salud pública que impida la proliferación de su consumo. En el caso ecuatoriano, estos impuestos han experimentado diversas fluctuaciones en sus tasas. Este documento analiza y determina los motivos de estas fluctuaciones, mediante el estudio de las reformas tributarias y otras leyes; además compara los niveles de recaudación del ICE de los cigarrillos con el costo que representa para el Estado, tratar enfermedades ocasionadas por su consumo. Finalmente, se llega a la conclusión que aún falta desarrollar políticas de salud pública relacionadas con el impuesto, pues hasta el momento solo está cumpliendo el objetivo recaudatorio.

Palabras clave: cigarrillos, impuesto a los consumos especiales, impuestos indirectos, salud pública, ingresos tributarios.

Introducción

El Estado ecuatoriano financia sus gastos en base a los ingresos petroleros y no petroleros; los primeros provienen de la exportación de crudo y la venta de sus derivados, mientras que los segundos están constituidos principalmente por la recaudación tributaria.

Frecuentemente se ha dicho que la mayor fuente de ingreso para el Ecuador lo constituyen los ingresos petroleros, pero las cifras demuestran que los ingresos por tributos han sido siempre mayores. Es así que en el año 2000 los ingresos petroleros eran el 7,8% del PIB, y mantuvieron una tendencia a la baja que en el 2010 resultó de 5,3%, mientras que con los ingresos no petroleros sucedió lo contrario, aumentaron su participación en el PIB de 11,1% en el 2000 a 15% en el 2010 (BCE, 2009).

El impuesto a los consumos especiales (ICE) forma parte de los ingresos no petroleros; es un impuesto que grava a los bienes suntuarios, entre ellos: cigarrillos, bebidas alcohólicas, automóviles, etc. Su recaudación en el 2010 alcanzó USD 530 millones (SRI, 2010), con una participación de 6,34% en la recaudación total de impuestos por el SRI y un 11,27% en la recaudación de impuestos indirectos.

El ICE, al ser una herramienta de política tributaria y si se considera al tipo de productos que grava, es siempre objeto de aumento en sus tarifas impositivas, tanto así que desde 1999 han existido 3 incrementos en la tarifa de ICE a los cigarrillos, el más reciente se dio en el 2007; además a finales del año 2009 la Asamblea Nacional trató una reforma tributaria que incluía un aumento en dicha tarifa, finalmente la propuesta no fue aprobada.

Sin embargo, en el artículo 82 de la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno (LORTI), se establece que la marca de mayor venta a nivel nacional determinará el precio mínimo de venta de los cigarrillos y, por ende, un impuesto mínimo. El SRI, semestralmente determina estos montos en base a la información presentada por las empresas productoras e importadoras de cigarrillos; es decir, que si existe un aumento en el precio de venta de la marca más vendida, aumenta el precio mínimo para la venta de todas las marcas de cigarrillos, y aumenta el impuesto mínimo, lo cual a su vez oca-

sionaría un aumento en la recaudación total del ICE. En el 2010 las dos actualizaciones de los precios referenciales se dieron en marzo y septiembre; ambas coinciden en que la marca más vendida a nivel nacional es L[illegible] en la resolución NAC-DGERCGC10-00072, del 15 de marzo de 2010, se establecen como precios mínimos USD 1,60 para la cajetilla de 20 unidades y USD 0,80 para la cajetilla de 10 unidades, con un impuesto mínimo de USD 0,857 y USD 0,429 respectivamente. Mientras que en la resolución NAC-DGERCGC10-00611, del 20 de septiembre, los precios cambian a USD 1,70 y USD 0,85, con impuestos mínimos de USD 0,911 y USD 0,455 respectivamente.

En lo que va del 2011, ya se ha escuchado de las autoridades pertinentes la intención de modificar las tarifas de dicho impuesto. En este caso, la iniciativa la tomó el Ministerio de Salud, quien elaboraría una propuesta en conjunto con el SRI (El Universo, 5 de enero de 2011:13). Esto constituiría la primera ocasión en que la autoridad encargada de la salud interviene en este proceso, puesto que históricamente el ICE ha sido abordado con el afán de aumentar los ingresos fiscales, más que atacar la problemática social que el consumo de cigarrillos genera.

A lo largo de los años han existido distintos enfoques de los impuestos con los cuales se ha gravado la producción de cigarrillos, pero siempre fueron fijados con una meta netamente recaudadora, no se han tomado en cuenta los problemas que acarrea su consumo y que a su vez generan costos para el Estado. Por ejemplo, en los hospitales públicos se atiende a pacientes con enfermedades derivadas del consumo de tabaco, lo mismo pasa en los hospitales de la Sociedad de Lucha Contra el Cáncer (SOLCA), donde parte de sus ingresos provienen del Estado. En este contexto, en el 2008 nace el Plan Nacional de Prevención y Control del Tabaco 2008-2011, cuyo objetivo es: *"Reducir la mortalidad, morbilidad y otros daños (económicos, sociales, ambientales) causados por el uso de los productos del tabaco"*.

El plazo de este plan está por terminar y aún no se han visto resultados. La importante participación del ICE en el recaudo fiscal y la problemática social generada por el consumo de tabaco justifican el desarrollo de esta disertación.

Definición del problema

Recaudación tributaria

Los productos derivados del tabaco se encuentran gravados con el impuesto a los consumos especiales (ICE) y el impuesto al valor agregado (IVA). A inicios del 2008, el incremento en la tasa del ICE al 150% elevó la presión fiscal total al 64,3% del precio de venta al público; es decir, que de cada dólar que paga el consumidor, $0,643 corresponden a ingresos del fisco por concepto de los dos gravámenes arriba mencionados. Los restantes $0,357 se destinan a solventar el resto de las obligaciones legales vigentes (contribución a la seguridad social, pago del impuesto a la renta y participación laboral en las utilidades) así como a remunerar a distintos actores del agro, la industria y el comercio que participan de este sector productivo.

En el año 2001, la recaudación de ICE cigarrillos representaba el 23,85% de la recaudación de ICE total; mientras que la recaudación total de ICE era el 7,62% de la recaudación total bruta. Para el año 2008, el ICE de los cigarrillos llegaba al 16,18% del ICE total y la participación del ICE total en la recaudación total bruta era de 8,54%. Lo cual demostraría una tendencia negativa en la recaudación del impuesto gravado a los cigarrillos.

Es necesario considerar hasta qué punto un incremento en la tasa impositiva del impuesto resulta en beneficio, en lugar de traer problemas, como un aumento en la evasión tributaria o contrabando, que a la larga generarían una efecto contrario al buscado; es decir, las recaudaciones se reducirían en lugar de incrementarse. Además, debe considerarse el propósito del Estado al aplicar cambios en las tarifas impositivas y el destino de su recaudación.

Salud pública

Es de conocimiento general que el cigarrillo es un producto sumamente nocivo para la salud. Aparte de ser altamente adictivo, es un factor de riesgo en enfermedades respiratorias, cardiovasculares y en distintos tipos de cáncer, la Organización Mundial de la Salud le atribuye la causa del 90% de los casos de cáncer al pulmón, por lo cual a nivel mundial es considerado un problema de salud pública.

Es por esto que el impuesto que grava a los cigarrillos es también [illegible] como una política de salud pública, bajo la premisa que un mayor [illegible] de venta ocasionaría una reducción de su demanda. Además, el Estado [illegible] su afán de proteger a la ciudadanía tiene como una de sus obligaciones [illegible] brindar servicios de salud, lo cual representaría un fuerte nivel de gasto público al tratar pacientes con enfermedades ocasionadas por el consumo de cigarrillo y la problemática social que se genera alrededor del tema.

Justificación

Está claro que, en sus orígenes, los impuestos gravados al cigarrillo constituían una fuente importante de recursos para el Estado. En ese entonces se desconocía o se negaba los potenciales efectos del tabaco en la salud por lo cual su propósito único era recaudar más dinero, con el transcurso de los años. Hoy que está comprobado su efecto nocivo, el concepto de este impuesto ha sido interpretado como una medida para reducir el consumo, lo cual podría ocasionar confusiones a la hora de tomar decisiones referentes al tema, pues los gobernantes pueden tener intenciones diferentes al propósito con el cual fue creado el impuesto.

Como se menciona en el párrafo anterior, es de conocimiento público los efectos del tabaco en la salud. Estos efectos generan un costo social para el Estado, pues entre sus deberes está brindar servicios de salud a sus mandantes. El Estado no solamente tiene el costo de los tratamientos de pacientes con enfermedades relacionadas con el consumo de tabaco, sino también el gasto de programas destinados a brindar información sobre el tema, y un costo por la problemática social que también se le atribuye a este tipo de productos. No hay datos concretos sobre este costo, por lo cual sería importante determinar si la recaudación del ICE de los cigarrillos cubre este costo social. De hacerlo no habría mayor inconveniente pues se hablaría de un buen resultado del impuesto, pero si no alcanza a cubrir estos costos, el Estado se enfrentaría a un gran problema y tendría que revisar la tarifa del impuesto en base a ese costo.

La implementación de una tarifa adecuada, le permitirá al Estado alcanzar su objetivo de una recaudación eficiente y sostenible con la cual, además podría llevar a cabo programas sociales enfocados al tratamiento de enfermedades ocasionadas por el consumo de tabaco.

Los argumentos antes expuestos justifican el desarrollo de esta investigación, además se justifica su viabilidad desde el punto de vista de la información pública que se podrá obtener de distintas entidades como el Servicio de Rentas Internas, encargado de la recaudación tributaria, el Ministerio de Salud Pública y, finalmente, se podrá recurrir a las empresas involucradas en el sector productivo del tabaco.

Delimitación

El presente trabajo, al ser referente a un impuesto recolectado por el Gobierno Central a través del Servicio de Rentas Internas, se encuentra delimitado a nivel Ecuador. En cuanto a la delimitación temporal, se centra en el período comprendido entre los años 1989 y 2010, debido a que en este período se incorpora en el sistema tributario ecuatoriano el concepto de impuesto a los consumos especiales y, además, en este período se han dado varias reformas tributarias que han comprendido incrementos y reducciones en la tarifa del impuesto.

Preguntas de investigación

¿Cómo se constituyó el ICE, cuál fue su principal propósito entonces y cuál es su propósito hoy?

¿Cómo ha evolucionado la recaudación del impuesto a los consumos especiales y cuál ha sido su participación dentro de la recaudación total de impuestos a cargo del Servicio de Rentas Internas del Ecuador?

¿Cuál ha sido el costo para el Estado a la hora de tratar los problemas de salud de fumadores, la recaudación actual permitiría cubrir ese costo?

¿Qué políticas gubernamentales de carácter social ha desarrollado el Estado con la recaudación tributaria del ICE a los cigarrillos?

Hipótesis de trabajo

El impuesto a los consumos especiales gravado a los cigarrillos fue concebido como una importante fuente de financiamiento para el Estado. Pese a que se le quiere atribuir el nuevo propósito de solucionar problemas de

salud pública, se mantiene su propósito original, puesto que no hay evidencia de reducciones en el consumo y tampoco hay programas específicos del gobierno hacia esa temática.

Entre los impuestos indirectos del sistema tributario ecuatoriano, el ICE de los cigarrillos ha constituido una pieza vital en la recaudación del Servicio de Rentas Internas, de ahí que sea víctima de constantes modificaciones. La recaudación tiene tendencia creciente.

La recaudación del ICE de los cigarrillos ha sido orientada a financiar programas de desarrollo social ajenos a la problemática ocasionada por el consumo de tabaco, como el Programa Nacional de Medicina Infantil Gratuita, Maternidad Gratuita, elevación de sueldos y salarios, aumento de pensiones jubilares, entre otros.

Objetivos

General

Analizar la creación y propósito del impuesto al consumo de cigarrillos a fin de poder determinar su importancia en el desarrollo de la economía ecuatoriana.

Específicos

Determinar la evolución de las tarifas del impuesto a los consumos especiales, la variación de su recaudación y su participación en la recaudación tributaria a cargo del SRI.

Comparar los costos generados para el Estado por causa de fumadores con la recaudación del impuesto.

Analizar las políticas sociales que el Estado ha ejecutado con los ingresos recaudados por concepto de ICE.

Metodología del trabajo

La idea de realizar esta investigación surgió cuando el autor se percató que las decisiones que involucraban cambios en el impuesto de los cigarrillos se tomaban basándose en las necesidades del momento. Nunca se había examinado la forma de manejar tales impuestos en el pasado.

El primer paso fue indagar acerca de la legislación vigente de los productos derivados del tabaco y desde ahí remontarse a épocas pasadas. La primera dificultad que se presentó fue la de conseguir suficientes referencias bibliográficas que hagan mención al período conocido como "los estancos" que corrió junto con la vida republicana. Para esto fue de gran utilidad el *software* cédec *Profesional*, que recopila los Registros Oficiales desde 1895.

Una vez superada esa fase, el siguiente paso fue recolectar datos acerca de la recaudación tributaria desde el año 1989. Para conseguir esta información se acudió, en primer lugar, al Servicio de Rentas Internas, donde después de varios intentos solamente se obtuvo información desde 1993. La misma información fue solicitada al Ministerio de Finanzas, esta vez con mejor suerte, una antigua funcionaria de la Dirección General de Rentas proporcionó toda la información requerida.

Paralelamente a lo antes mencionado, se buscó información acerca del gasto del Estado a la hora de tratar pacientes con enfermedades ocasionadas por el consumo de tabaco, la lógica condujo a solicitar estos datos al Ministerio de Salud, que está a cargo de los hospitales y centros de salud públicos. Con mucha sorpresa se recibió la explicación que no existen datos exactos. Los datos que se manejan en el Ministerio son una estimación porcentual basada en un estudio publicado por la Organización Mundial de la Salud. Este paso debió ser el periplo más grande a lo largo de la investigación, pues para tratar de conseguir información más acertada se recurrió a las siguientes entidades: Ministerio de Finanzas, Sociedad de Lucha Contra el Cáncer (SOLCA), Fundación Ecuatoriana de Salud Respiratoria (FESAR) e, incluso, Industrias del Tabaco S.A. (ITABSA). Ninguna de ellas tuvo la información necesaria, por lo que se optó por utilizar los datos avalados por el Ministerio de Salud.

Al completar los requerimientos de información estadística se procedió a su análisis comparativo a fin de poder determinar la efectividad de las políticas públicas aplicadas en el período de estudio. Para finalizar se utilizó técnicas econométricas mediante el programa informático *Eviews*, lo que permitió corroborar la hipótesis planteada. El gasto en salud no tiene relación con la recaudación tributaria.

Fundamentación teórica

Política fiscal

Conjunto de instrumentos y medidas que toma el Estado con el objeto de obtener los ingresos necesarios para realizar las funciones que le ayuden a cumplir los objetivos de la política económica general. Los principales instrumentos de la política fiscal son por la vía de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y el endeudamiento público interno y externo. La política fiscal como acción del Estado en el campo de las finanzas públicas, busca el equilibrio entre lo recaudado por impuestos y otros conceptos y los gastos gubernamentales. Es el manejo por parte del Estado de los ingresos vía impuestos, y la deuda pública para modificar el ingreso de la comunidad y sus componentes: el consumo y la inversión. Su objetivo se expresa en tres aspectos: redistribuir la renta y los recursos con ajustes de tipo impositivo, contrarrestar los efectos de los auges y las depresiones y aumentar el nivel general de la renta real y la demanda.

Política tributaria

Forma parte de la política fiscal y se la puede definir como el conjunto de políticas, orientaciones, criterios y lineamientos para determinar la carga impositiva directa e indirecta a efecto de financiar la actividad del Estado.

Sistema tributario

Los tributos forman parte de los instrumentos de mayor importancia con los cuales cuenta el Estado para promover el desarrollo económico, sobre todo porque a través de estos se puede influir en los niveles de asignación del ingreso entre la población, ya sea mediante un determinado nivel de tributación entre los distintos estratos o a través del gasto social, el cual depende en gran medida del nivel de recaudación logrado.

> *Un sistema tributario es un sistema de derecho, un conjunto de normas jurídicas que se integran en el ordenamiento jurídico global, y forman parte de él, y se aplican mediante procedimientos y relaciones jurídicas. Un sistema tributario es un conjunto coherente de instituciones jurídicas llamadas tributos, insertas en el ordenamiento jurídico general.* (Ciarlo, 2002:8)

Es decir que el sistema tributario está formado por el conjunto de tributos que estén vigentes en un país y época determinados, establecidos por una norma de rango legal y exigido en razón del cumplimiento de un presupuesto. Esto explica que cada sistema tributario sea distinto a otro, ya que cada uno de ellos está integrado por los variados impuestos que cada país adopte, según sea su producción, formas políticas, tradiciones y naturaleza geográfica de los mismos. Pero, independientemente de la naturaleza de tributos que cada país adopte, existen ciertas características generales que un sistema tributario debe cumplir.

Justicia. Un sistema tributario debe ser equitativo o justo en su trato a las personas. Se considera que debe cumplir dos principios:

Equidad horizontal. Las personas que son iguales o que se encuentran en una situación similar deben pagar impuestos iguales o similares.

Equidad vertical. Las personas que disfrutan de un bienestar mayor deben pagar más impuestos.

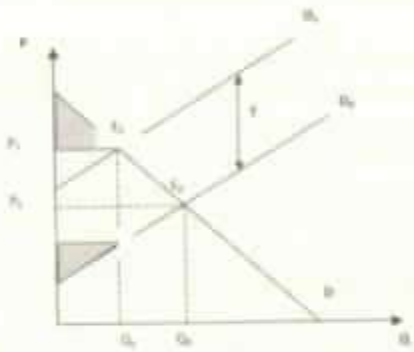
Los sistemas tributarios en que los ricos pagan una proporción mayor de renta que los pobres se llaman progresivos. Por el contrario, son sistemas regresivos cuando los pobres pagan una proporción mayor que los ricos.

Las opiniones sobre el grado de progresividad que deben tener los impuestos son controvertidas, ya que hay quienes consideran que tipos más altos desincentivan el trabajo y la asunción de riesgos empresariales, esta opinión es similar a quienes consideran que las personas tienen derecho a disfrutar de los frutos de su trabajo y quien trabaje más tiene derecho a disfrutar de rentas más altas. En cambio, otros consideran que una sociedad justa debe tratar de aumentar el bienestar de las personas que están en peor situación.

Eficiencia. El sistema tributario debe interferir lo menos posible en el modo en el cual la economía asigna los recursos, y debe recaudar ingresos con el menor costo posible para sus contribuyentes. Por ejemplo, unos impuestos muy elevados pueden reducir los incentivos a trabajar y, por tanto, interferir en la eficiencia de la economía. Los impuestos que gravan ciertos bienes, como el cigarrillo, disuaden a consumidores de comprar esos bienes y, por lo tanto, también interfieren en la eficiencia de la economía.

En el gráfico No. 1 se puede observar un ejemplo, se tiene una oferta y demanda de un bien (cigarrillos), siendo su equilibrio E_0. Si se pone un impuesto de T dólares por cajetilla, la oferta pasa a ser O_1 (suben los costos) y el nuevo equilibrio sería E_1. El Estado recauda el área FP_1E_1B. Hay una pérdida de excedente E_1E_0B, luego disminuye la eficiencia. El excedente del productor es el área sombreada de abajo y el excedente del consumidor es el área sombreada de arriba.

Gráfico No. 1
Pérdida de eficiencia



Elaboración: Gustavo Camacho

Sencillez administrativa. La administración del sistema fiscal tiene elevados costos tanto para el Estado, con objeto de gestionar la recaudación de impuestos, como para sus contribuyentes, que dedican muchas horas a cumplimentar las declaraciones, incluso pagan para que se las hagan. A mayor sencillez menos costos.

Flexibilidad.* Cuando cambian las circunstancias económicas puede ser deseable modificar los tipos impositivos. Con un sistema tributario flexible debería ser relativamente fácil hacerlo. Sin embargo, estos ajustes muchas veces van acompañados de un amplio debate político si el sistema tiene poca flexibilidad.

Transparencia o sensibilidad política. Un sistema tributario debe proporcionar la información necesaria para que se puedan averiguar los impuestos que paga cada persona. Cada contribuyente en tanto use servicios públicos

debe poder conocer lo que paga, tanto a título personal como lo que pagó el resto de contribuyentes por los servicios que reciben. Un sistema tributario transparente debe facilitar listas de contribuyentes con lo que pagó cada uno.

Tributos

Como noción general se dice que los tributos son *"las prestaciones en dinero que el Estado exige en ejercicio de su poder de imperio en virtud de una ley y para cubrir los gastos que le demanda el cumplimiento de sus fines"* (Villegas, 1998:98)

Es decir, son prestaciones obligatorias y respaldadas por una ley, pues no hay tributo sin ley previa que lo establezca. Como todas las leyes que establecen obligaciones, la norma tributaria es una regla hipotética, cuyo mandato se concreta cuando ocurre la circunstancia fáctica condicionante prevista en ella como presupuesto de la obligación. Tal condición fáctica o hipotética se denomina hecho imponible; es decir, toda persona debe pagar al Estado la prestación tributaria graduada según los elementos cuantitativos que la ley tributaria dispone y exige.

El objetivo del tributo es fiscal; es decir que su cobro tiene su razón de ser en la necesidad de obtener ingresos para cubrir los gastos que le demanda la satisfacción de las necesidades públicas. Además, el tributo puede perseguir también fines extra fiscales, o sea, ajenos a la obtención de ingresos.

Clases de tributos

Tasas. Constituyen el tributo que probablemente mayores discrepancias ha causado y el que más dificultades presenta para su caracterización. Ello se debe en parte a que quienes la han tratado, han confundido elementos económicos, jurídicos y políticos, pero que con el pasar del tiempo se ha logrado que además de estas razones se obtenga la caracterización correcta de la tasa en donde tiene trascendencia, en virtud del tan necesario perfeccionamiento en la construcción jurídica de la tributación.

De modo que se define la tasa como *"un tributo cuyo hecho generador está integrado con una actividad del Estado divisible e inherente, hallándose esa*

actividad relacionada directamente con el contribuyente" (Villegas, 1998:90)
Dada la importancia relativa de las tasas, se las clasifica de la siguiente manera:

a) ***Tasas jurídicas***

- De jurisdicción civil contenciosas (juicios civiles propiamente dichos, comerciales, rurales, mineros, etc.)
- De jurisdicción civil voluntaria (juicios sucesorios, información sumaria, habilitaciones de edad, etc.)
- De jurisdicción penal (proceso del derecho penal común y derecho penal contravencional)

b) ***Tasas administrativas***

- Por concesión y legalización de documentos o certificados (autenticaciones, legalizaciones, etc.)
- Por controles, fiscalizaciones, inspecciones oficiales (salubridad, pesas y medidas, etc.)
- Por autorizaciones, concesiones y licencias (permisos de edificación, de conducir, de caza y pesca, etc.)
- Por inscripción de los registros públicos (registro civil, del automotor, prendario, etc.)

Contribuciones especiales. Por su fisonomía jurídica particular se ubican en situación intermedia entre los impuestos y las tasas. Esta categoría comprende gravámenes de diversa naturaleza, definiéndose como *"los tributos obligatorios debidos en razón de beneficios individuales o de grupos sociales derivados de la realización de obras, o gastos públicos, o especiales actividades del Estado"* (Giuliani, 1993:607)

Impuestos. La definición de impuesto contiene muchos elementos y por lo tanto, pueden existir diversas definiciones sobre el mismo. Entre las principales están las siguientes:

La Asamblea Constituyente de Francia en 1789 decía: *"El impuesto es la deuda común de todos los ciudadanos y el precio de las ventajas que la sociedad les procura"* (OMEBA, 1979, citado en Hidalgo,1993:43)
Villi de Marco: *"El impuesto es una parte de la renta del ciudadano, que el*

Estado percibe con el fin de proporcionarse los medios necesarios para la producción de los servicios públicos generales" (Flores, 1946:33)

Luigi Cossa: *"El impuesto es una parte proporcional de la riqueza de los particulares deducido por la autoridad pública, a fin de proveer a aquella parte de los gastos de utilidad general que no cubren las rentas patrimoniales"* (Flores, 1946:33)

José Álvarez de Cienfuegos: *"El impuesto es una parte de la renta nacional que el Estado se apropia para aplicarla a la satisfacción de las necesidades públicas, distrayéndola de las partes alícuotas de aquella renta propiedad de las economías privadas y sin ofrecer a estas, compensación específica y recíproca de su parte"* (Flores, 1946:33)

Elementos del impuesto. Los elementos más importantes del impuesto son: el sujeto, el objeto, la fuente, la base, la cuota y la tasa. A continuación se especifican cada uno de éstos.

a) Sujeto. Este puede ser de dos tipos: sujeto activo y sujeto pasivo. El sujeto activo es aquel que tiene el derecho de exigir el pago de tributos.

El sujeto pasivo es toda persona física o moral que tiene la obligación de pagar impuestos en los términos establecidos por las leyes. Sin embargo, hay que hacer notar una diferencia entre el sujeto pasivo del impuesto y el sujeto pagador del impuesto, mejor llamado contribuyente, ya que muchas veces se generan confusiones, como sucede, por ejemplo, con los impuestos indirectos. El sujeto pasivo del impuesto es aquel que tiene la obligación legal de pagar el impuesto, mientras que el contribuyente del impuesto es quien realmente paga el impuesto.

b) Objeto. Es la actividad o bien que la ley señala como el motivo del gravamen, de tal manera que se considera como el hecho generador del impuesto.

c) Fuente. Se refiere al monto de los bienes o de la riqueza de una persona física o moral, de donde provienen las cantidades necesarias para el pago de los impuestos. De tal forma, las fuentes resultan ser el capital y el trabajo.

d) Base. Es el monto gravable sobre el cual se determina la cuantía del impuesto. Por ejemplo: el monto de la renta percibida, número de litros producidos, el ingreso anual de un contribuyente, otros.

e) Unidad. Es la parte alícuota, específica o monetaria que se considera de acuerdo con la ley para fijar el monto del impuesto. Por ejemplo: cajetilla de cigarrillos, un litro de gaseosa, etc.

f) Cuota. Es la cantidad en dinero que se percibe por unidad tributaria, de la forma que se fija en cantidades absolutas. En caso que la cantidad de dinero percibida sea como porcentaje por unidad, entonces se está hablando de tasa. Las principales cuotas se pueden clasificar de la siguiente manera:

- ***Fija o específica***, establece la cantidad exacta que se debe pagar por unidad tributaria. Por ejemplo $0,20 por kilo de azúcar.

- ***Proporcional o ad valorem***, establece un porcentaje fijo cualquiera que sea el valor de la base. Por ejemplo 12% del precio de venta al público.

Funciones del impuesto. Los impuestos tienen en el sistema económico gran importancia debido a que a través de estos se pueden alcanzar diversos objetivos. Originalmente los impuestos servían exclusivamente para que el Estado se allegara de recursos; sin embargo, actualmente se puede ver que existen varios fines como los que se mencionan a continuación:

Redistribución del ingreso. Uno de los puntos fundamentales de un sistema impositivo es lograr redistribuir el ingreso en favor de un sector o grupo social; esto se alcanza cuando se logran reducir todos aquellos efectos negativos que generan los mercados en la economía. Una vía fundamentalmente poderosa para lograr la redistribución del ingreso es a través de la aplicación de impuestos al ingreso a tasas progresivas, como por ejemplo a través del impuesto sobre la renta.

Mejorar la eficiencia económica. Otro punto fundamental para el sistema impositivo es lograr la eficiencia económica; esto se logra si se pueden corregir ciertas fallas del mercado como las externalidades.

Proteccionistas. Los impuestos, por otra parte, pueden tener fines proteccionistas a fin de proteger a algún sector muy importante de la nación, como puede ser, por ejemplo, alguna industria nacional, el comercio exterior o interior, la agricultura, etc.

De fomento y desarrollo económico. Los impuestos, por otra parte, tienen un papel fundamental en el desarrollo económico del país o de alguna región en particular. Esto se logra a través de los recursos que se obtienen los cuales se pueden destinar, por ejemplo, a fomentar a algún sector económico en particular, por ejemplo, a través de un impuesto sobre el consumo de gasolina mediante el cual se pretenda financiar la construcción de carreteras.

Política de salud pública. Es prácticamente un nuevo mecanismo que el Estado utiliza para detener el consumo de sustancias que puedan generar problemas de salud, este es el caso del impuesto gravado a los cigarrillos y al alcohol.

Clasificación del impuesto. Existen diversas maneras de clasificar los impuestos, Luigi Cossa los clasifica *"Desde el punto de vista de su distribución, en fijos, proporcionales y regresivos; por su carácter permanente o transitorio, en ordinarios o extraordinarios; por la naturaleza de la entidad sujeta al impuesto, en directos e indirectos"* (OMEBA, 1979, citado en Villanueva, 2005:18)

Los impuestos directos son aquellos que gravan al ingreso, a la riqueza, al capital o al patrimonio y que afectan en forma directa al sujeto del impuesto. Por lo tanto no es posible que se traslade la carga a otra persona.

Los impuestos indirectos son aquellos que recaen sobre los gastos de producción y consumo. Por lo tanto, su principal característica es que son trasladables hasta el consumidor final.

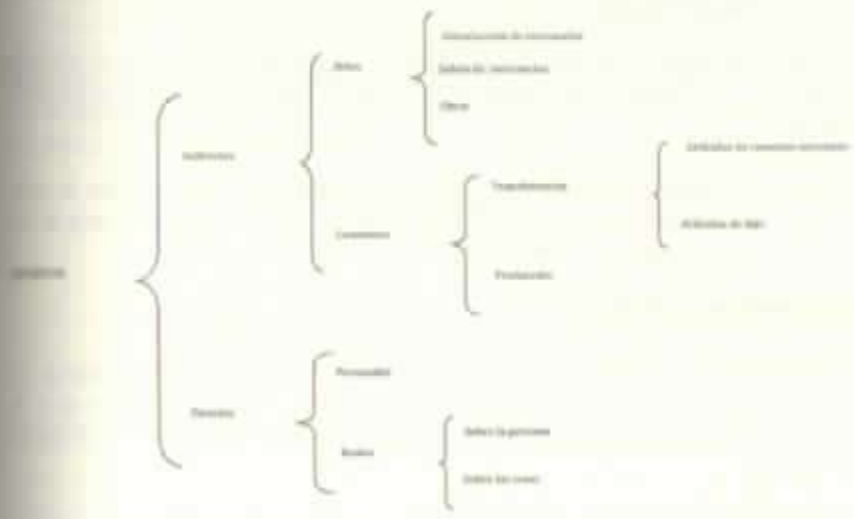
Los impuestos indirectos se pueden clasificar también como impuestos sobre los actos e impuestos sobre el consumo. En el primer caso se tienen, por ejemplo, los impuestos sobre la importación y la exportación; mientras que en el segundo están el impuesto al valor agregado IVA y el impuesto a los consumos especiales ICE. Los impuestos al consumo son aquellos que pretenden gravar la demanda final de productos y servicios de forma que

el adquiriente de los mismos sea el sujeto incidido por ellos. Para el efecto, la norma jurídica tributaria adopta diversas estructuras impositivas en las cuales se grava a los bienes y servicios, ya sea en su forma final o en las diversas fases de producción o en todas las etapas de comercialización o en una sola de ellas.

Desde el punto de vista de la distribución, se tiene que los impuestos proporcionales son aquellos en los cuales la tasa es un porcentaje invariable, independientemente del monto de la base imponible. En el caso de los impuestos progresivos son los que gravan más a medida que la base imponible o capacidad de pago es mayor, lo contrario sucede con los impuestos regresivos, en los cuales a mayor capacidad de pago, menor proporción del tributo.

En el gráfico No. 2 se muestra un resumen de la clasificación de los impuestos según el sujeto.

Gráfico No. 2
Clasificación de los impuesto



Elaboración: Gustavo Camacho

Impuestos en Ecuador

La Constitución Política del Ecuador en el artículo 300 dice:

> *Art. 300.- El régimen tributario se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria. Se priorizarán los impuestos directos y progresivos.*
> *La política tributaria promoverá la redistribución y estimulará el empleo, la producción de bienes y servicios, y conductas ecológicas, sociales y económicas responsables.* (Constitución del Ecuador, 2008)

Los principios que constan en este artículo fueron explicados con anterioridad[1], a excepción de:

Generalidad. Las leyes tributarias tienen que ser generales y abstractas y no referirse en concreto a determinadas personas o grupos de personas sea concediéndoles beneficios y exenciones o imponiéndoles gravámenes

Irretroactividad. En general, toda ley rige hacia el futuro. Excepcionalmente, en lo penal, pueden aplicarse normas posteriores, si son favorables a la persona infractora.

Las leyes ecuatorianas que tratan sobre el sistema tributario son: Código Tributario, Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno, Ley de Equidad Tributaria.

En la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno se incluye todo lo referente a los impuestos y por consecuente en el Título Tercero consta el impuesto a los consumos especiales.

Impuestos óptimos

"La estructura impositiva óptima es aquella que maximiza el bienestar social, y que promueve la combinación de equidad y eficiencia que mejor refleja la actitud de la sociedad hacia estos objetivos contrapuestos" (Stiglitz 1992:525)

Es una práctica común por parte de los estados aplicar impuestos distorsionadores. Esto sucede porque no tienen información perfecta sobre las

1 A partir de la página 11 dentro de las características deseables de un sistema tributario

características de cada miembro de la sociedad. Si tuviera acceso completo a la información de la ciudadanía podría establecer un impuesto de cuantía fija mayor para quienes tengan mayor capacidad de pago, pero por la información limitada, sus decisiones las toman al analizar indicadores económicos observables, como los niveles de renta y gasto, lo cual les deja dos opciones para implementar el impuesto: un impuesto uniforme de cuantía fija; es decir, cada persona paga lo mismo bajo cualquier circunstancia; o un impuesto proporcional a sus capacidades, este último es inevitablemente distorsionador. Por ejemplo, en el caso del impuesto a la renta, dos personas pueden tener el mismo nivel de ingreso, pero una de ellas puede trabajar mucho más que la otra.

La utilización de impuestos distorsionadores es una consecuencia del deseo de redistribuir la renta. Aquí surge una disyuntiva, pues se puede establecer un impuesto más progresivo, cuya carga impositiva recaiga más sobre quienes tengan ingresos más altos, pero que ocasione una reducción en la eficiencia económica.

En el gráfico No. 3, la curva de indiferencia muestra las combinaciones de pérdidas irrecuperables de eficiencia y desigualdad entre las cuales es indiferente la sociedad. Está dispuesta a aceptar un cierto aumento de la ineficiencia a cambio de cierta reducción de la desigualdad. El sistema impositivo óptimo maximiza el bienestar de la sociedad. Está representado por el punto e, donde la curva de indiferencia es tangente a la curva de intercambio (equidad–eficiencia).

Gráfico No. 3
Equidad versus eficiencia

Fuente: Stiglitz, 1992:525
Elaboración: Gustavo Camacho

Los impuestos de Ramsey

La teoría de la imposición óptima tiene su inicio en el trabajo del profesor Frank Ramsey (1927), en su artículo titulado "*A Contribution to the theory of taxation*", publicado en el *Economic Journal* en 1927. Allí Ramsey considera el problema de elección de una política impositiva óptima en una economía estática con un agente representativo, cuando el gobierno tiene como único instrumento fiscal impuestos distorsionadores. Otros supuestos del modelo son:

Existen tres bienes, dos producidos *X* e *Y*, y el numerario *L* del cual el consumidor representativo está dotado con la cantidad *w*.

La utilidad del consumidor es cuasilineal en *X* e *Y*:

$$\mu(x,y,l) = v_x(x) + v_y(y) + l$$

El bien numerario es, además, el insumo primario de la economía. Esto quiere decir que los otros dos bienes se producen a partir de este mediante tecnologías inversas:

$$C_x(x) = c_x x \quad \text{y} \quad C_y(y) = c_y y$$

Las industrias son competitivas, por lo cual cobrarán el costo marginal y, dada la tecnología, los beneficios son nulos.

De esta forma el problema que resuelve el consumidor representativo es:

$$max\ v_x(x) + v_y(y) + l$$

$$\text{s.a.} \quad p_x x + p_y y + l \le m$$

Siendo $x(p_x)$ y (p_y) las funciones de la demanda y $V(p_x,p_y)$ la inversa de la utilidad.

El gobierno tiene que recaudar la cantidad *R* mediante impuestos indirectos sobre los bienes producidos (t_x, t_y), de modo que $p_k=c_k+t_k$, $k=x,y$, pero para buscar la maximización del bienestar el problema que resuelve viene dado por:

$$\max V(p_x,p_y)$$

$$\text{s.a.} \quad t_x x(p_x) + t_y y(p_y) \ge R$$

Cuyas condiciones de primer orden al aplicar la identidad de Roy son:

$$-x(p_x) + \lambda\left[[x(p_x) + t_x\frac{dx}{dp_x}\right] = 0,$$

$$-y(p_y) + \lambda\left[[y(p_y) + t_y\frac{dy}{dp_y}\right] = 0,$$

Donde $\lambda < 0$. Tras unas simples operaciones:

$$t_x = \frac{(1-\lambda)}{\lambda}x(p_x)\frac{dp_x}{dx} > 0,$$

$$t_y = \frac{(1-\lambda)}{\lambda}y(p_y)\frac{dp_y}{dy} > 0,$$

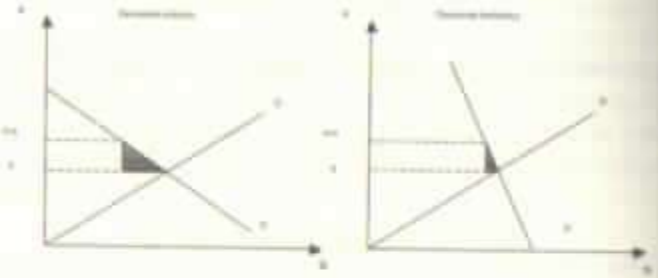
Al llamar $\beta = -\frac{(1-\lambda)}{\lambda} > 0$,

y si se tiene en cuenta el concepto de elasticidad de la demanda $\varepsilon_x = -\frac{dx}{dp_x}\frac{p_x}{x}$, se obtienen los impuestos óptimos así:

$$t_x^* = \frac{\beta c_x}{\varepsilon_x - \beta} > 0, \qquad t_y^* = \frac{\beta c_y}{\varepsilon_y - \beta} > 0,$$

Con lo cual se origina lo que se conoce como la regla de Ramsey: si se supone que $c_x=c_y$, el impuesto óptimo debe ser mayor sobre aquel bien cuya elasticidad de la demanda sea menor. Por ejemplo, si $t_x^* > t_y^* \leftrightarrow \varepsilon_x < \varepsilon_y$. Es decir, se debería gravar con impuestos más altos los bienes cuyas demandas son relativamente inelásticas y con impuestos bajos los bienes cuyas demandas son elásticas. Esto se explica en el gráfico No. 4, por cuanto menos elástica es la función de la demanda, la pérdida de excedente neto generada por un impuesto distorsionante será menor.

Gráfico No. 4
Efecto de un impuesto según el tipo de demanda



Elaboración: Gustavo Camacho

Excedente del consumidor

Es muy común en la economía que cuando una persona deja de ganar dinero, realmente está perdiendo, y cuando deja de pagar dinero, está ganando. Sin embargo, las ganancias y pérdidas señaladas no son tangibles porque no forman un flujo de dinero, como es el caso, por ejemplo, de un flujo de caja en una empresa o una ganancia de una persona en un negocio. Al partir de esto, el excedente del consumidor puede ser definido así:

> *El excedente del consumidor de un bien es la diferencia entre la cantidad máxima que este estaría dispuesto a pagar por el número de unidades del bien que demanda y la cantidad que realmente paga en el mercado. El excedente del consumidor es la diferencia entre la utilidad total de un bien y valor total de mercado.* (Mochón, 2005:66)

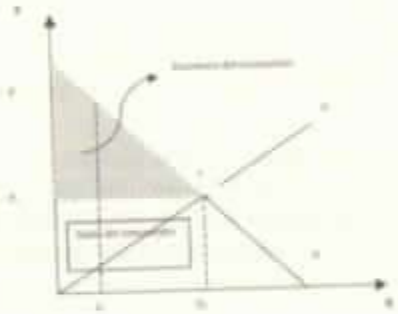
Por ejemplo, una familia generalmente gasta cierta cantidad de dinero en alimentación y de pronto bajan los precios de los bienes que consume normalmente. Entonces esta familia gastará menos en dichos productos, lo cual significa que la familia tendrá mayor disponibilidad de dinero que podrá ahorrarlo o gastarlo en otros bienes o servicios.

En el gráfico No. 5 se puede observar cómo un determinado consumidor demandará la cantidad Q_1 para el precio de mercado P_1. Sin embargo, este consumidor está dispuesto a pagar un precio más elevado por las primeras unidades del bien o servicio. Dicho de otra manera, para cualquier

cantidad inferior a Q_1 se muestra dispuesto a pagar un precio superior a P_1. Por ejemplo, estará dispuesto a pagar *p* por las primeras *q* unidades del bien.

El excedente del consumidor está representado por el área sombreada delimitada por la curva de la demanda y la línea de precio, mientras que lo que realmente paga está representado en el área rectangular producto de la multiplicación de P_1 con Q_1.

Gráfico No. 5
Excedente del consumidor



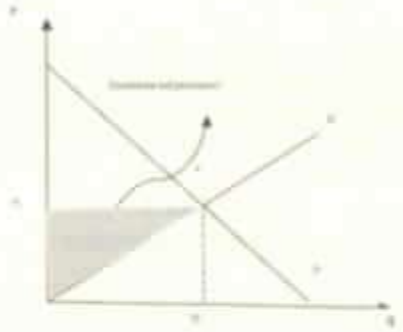
Elaboración: Gustavo Camacho

Excedente del productor

Bajo la misma lógica del razonamiento expuesto en el apartado anterior, el excedente del productor se define como la diferencia entre el precio del mercado, y el precio al que el productor estaría dispuesto a vender el producto. Dicho de otra manera, es el ingreso que obtiene el oferente por la venta de un bien o servicio menos el coste de producirlo.

En el gráfico No. 6, el excedente del productor está representado por el área sombreada delimitada por la curva de oferta y la línea del precio. En este caso, contrario al excedente del consumidor, el excedente del productor se incrementa mediante aumentos del precio del bien que ofrece.

Gráfico No. 6
Excedente del productor



Elaboración: Gustavo Camacho

Ambos excedentes son instrumentos que tienen como finalidad estudiar el bienestar de compradores y vendedores ante eventuales modificaciones de las condiciones del mercado; lo cual permitiría establecer si una situación es más deseable que otra. Y, evidentemente, siempre será mejor aquella situación en donde la suma de ambos excedentes sea mayor.

Elasticidades

La elasticidad se define como: *"Una medida de la sensibilidad de la cantidad demandada o de la cantidad ofrecida ante el cambio en alguno de sus factores determinantes"* (Mochón, 2005:44)

Si bien existe una amplia clasificación de elasticidades, en lo que concierne a este estudio, se explicarán y utilizarán los siguientes tipos.

Elasticidad precio de la demanda

"La elasticidad precio de la demanda es la razón entre la variación porcentual de la cantidad demandada de un bien y la variación porcentual de su precio, manteniéndose constantes todos los demás factores que afectan a la cantidad demandada" (Mochón, 2005:44). Es decir, que la elasticidad precio de la demanda mide la sensibilidad de la cantidad demandada frente a las variaciones del precio de mercado. Su fórmula está dada por:

$$\varepsilon_p = \frac{\Delta\%Q}{\Delta\%P}$$

La elasticidad precio de la demanda es igual a la variación porcentual de la cantidad dividida para la variación porcentual del precio. Como las curvas de demanda tienen pendiente negativa, las variaciones porcentuales de P y Q tienen signos opuestos y su cociente es negativo, por lo cual se aplica el valor absoluto del resultado.

- Cuando $\varepsilon_p > 1$) se habla de una demanda elástica, es decir que la variación porcentual de la cantidad demandada es mayor que la variación porcentual del precio.

- Cuando $\varepsilon_p < 1$) es una demanda inelástica, es decir que la variación porcentual de la cantidad demandada es menor que la variación porcentual del precio.

- Cuando $\varepsilon_p = 1$) se tiene una demanda con elasticidad unitaria, es decir que la variación porcentual de la cantidad demandada es exactamente igual que la variación porcentual del precio.

Existen algunos factores condicionantes de la elasticidad precio de la demanda, y estos son:

- Que se trate de un bien de lujo o de un bien necesario. Por lo general, los bienes de primera necesidad son inelásticos, pues es difícil dejar de consumirlos, mientras que los bienes de lujo son elásticos, puesto que se puede dejar de consumirlos.

- Bienes sustitutivos cercanos. Cuando un producto tiene sustitutos cercanos suele tener demanda elástica, dado que al subir su precio el consumidor optará por comprar su sustituto.

- Proporción de renta gastada en el bien. Los bienes que acaparan mayor porción del presupuesto familiar son más elásticos.

- Periodo. Cuanto mayor sea el periodo mayor será la elasticidad, puesto que la conducta de los consumidores tarda en adaptarse.

Elasticidad precio de la oferta

"La elasticidad precio de la oferta es la variación porcentual experimentada por la cantidad ofrecida de un bien cuando su precio varía en 1 por 100, manteniéndose constantes los demás factores que afectan a la cantidad ofrecida" (Mochón, 2005:44). Su fórmula está dada por:

$$\varepsilon_O = \frac{\Delta\%Q_O}{\Delta\%P_O}$$

La elasticidad precio de la oferta se calcula al dividir la variación porcentual de la cantidad ofrecida por la variación porcentual del precio. Suele ser positiva, debido a que el precio y la cantidad ofrecida están directamente relacionados entre sí.

- Cuando $\varepsilon_O > 1$) se habla de una oferta elástica, es decir que la variación porcentual de la cantidad ofrecida es mayor que la variación porcentual del precio.

- Cuando $\varepsilon_O < 1$) se dice que es una oferta inelástica, es decir que la variación porcentual de la cantidad ofrecida es menor que la variación porcentual del precio.

- Cuando $\varepsilon_O = 1$) es una oferta con elasticidad unitaria, es decir que la variación porcentual de la cantidad ofrecida es proporcional a la variación porcentual del precio.

La elasticidad precio de la oferta está condicionada por la flexibilidad de vendedores para alterar la cantidad que producen del bien, pues habrá productores que no podrán aumentar la producción inmediatamente que el precio sube. La oferta normalmente es más elástica a largo plazo que a corto plazo, puesto que aumentar la producción puede significar aumentar y modificar maquinarias e instalaciones, proceso que no se la hace de la noche a la mañana.

Agroindustria tabacalera

Orígenes

El tabaco es una planta originaria de América. Se ha establecido que tuvo su origen en la zona andina, entre lo que hoy es Colombia, Ecuador y Perú. Los primeros cultivos podrían remontarse a 5000 años A.C. En 1492, cuando Cristóbal Colón llegó a América, recibió hojas de tabaco como bienvenida; para ese entonces, el uso de esta planta estaba extendido por todo el continente. Colón no entendió el significado del regalo hasta algunas semanas después, cuando dos miembros[2] de su tripulación, tras regresar de un viaje exploratorio de lo que hoy sería Cuba, le informaron haber presenciado la costumbre de fumar tabaco.

En aquel entonces el tabaco no constituía una costumbre cotidiana o de placer, sino más bien era utilizada en ceremonias de paz y de purificación del espíritu, pues para ellos el uso del tabaco poseía poderes mágicos y agradaba a los dioses. Lo consumían de distintas maneras, además de fumarlo. El tabaco se aspiraba por la nariz, se masticaba, se comía, se bebía, se untaba sobre el cuerpo, se usaba en gotas en los ojos y en enemas. Se usaba en ritos como soplarlo sobre el rostro de guerreros antes de la lucha, se esparcía en campos antes de sembrar, se ofrecía a los dioses, se derramaba sobre las mujeres antes de una relación sexual. El tabaco era considerado como panacea, ya que se utilizaba como un fármaco para combatir fiebres, convulsiones, trastornos intestinales o nerviosos, y también mordeduras de animales.

La primera obra escrita en la cual se relata la forma nativa de aspirar el humo proveniente de rollos de hojas encendidas es *Apologética Historia de las Indias* de Bartolomé de las Casas (1527). Posteriormente, Gonzalo Fernández de Oviedo, en *la Historia General de las Indias (1535)*, describe la planta y sus usos.

El inicio del cultivo de tabaco en Europa se da por orden de Felipe II. Hernández de Boncalo, cronista e historiador de las Indias, fue quien llevó las primeras semillas de tabaco a Europa en 1559. Estas semillas fueron plan-

2 Luis de la Torre y Rodrigo de Jerez, este último en su regreso a España fue apresado por la Inquisición acusado de brujería, ya que solo el diablo podía dar a un hombre el poder de sacar humo por la boca.

tadas en tierras situadas alrededor de Toledo, en una zona llamada [illegible] garrales, porque solían ser invadidas por plagas de cigarra. Este podría [illegible] el motivo para que hoy se lo denomine cigarro.

Hacia 1560, el embajador de Francia en Portugal, Jean Nicot, le sugiere a su reina, Catalina de Médicis, que aspire polvo de tabaco para aliviar [illegible] jaquecas. Al desaparecer los dolores, el rumor hizo que se extendiera por Europa la idea del tabaco como remedio curativo y su nueva forma de consumo en la forma conocida como *rapé* o raspado en francés. Entonces el tabaco quedó establecido como una moda y como medicina. Pero en la compleja historia del fumar no solo se lo consideró como una medicina. En 1586, el rey Felipe II hablaba del tabaco como una hierba prohibida y [illegible] judicial y, más adelante, en 1725, el papa Benedicto XIII excomulgó a los fumadores.

Debido al prestigio ganado por Nicot, el botánico sueco Linneo, al preparar el libro *Species Planctorum* (1753) nombró a las plantas de tabaco *Nicotiana tabacum* y *Nicotiana rustica*.

El cigarrillo, como se lo conoce hoy, podría tener sus orígenes en la misería sevillana, pues mendigos envolvían las sobras o desperdicios de hoja de tabaco en pedazos de papel. De a poco se popularizó este mecanismo, primero lo envolvía el mismo consumidor, luego venían envueltos por artesanos y, finalmente, el proceso se industrializó y empezaron a ser envueltos por máquinas.

Historia del tabaco en Ecuador

> *En tierras de lo que hoy es el Ecuador, los primeros encuentros de los españoles con el tabaco ocurren en la región occidental de Quijos y Macas, descubierta en 1536 por Díaz de Pineda y definitivamente conquistada por Ramírez Dávalos en 1559, bajo las órdenes del virrey del Perú.* (Estrada et al. 1992:19)

En las fincas de los primeros colonizadores de Guayaquil existían sembríos de tabaco, lo cual permitió a la población europea familiarizarse con el producto, consumirlo y comercializarlo. Se tiene referencia que en 1778 ya existía una fábrica de cigarros:

> *En la fábrica de tabacos perteneciente a la colonia española que había por esa época, trabajaban penados no sólo de esta provincia sino de otros lugares.(...) la Real Administración Principal, Factoría General y Fábrica de la Real Renta del Tabaco, Pólvora y Naipes, fue establecida en Guayaquil por el presidente José García León y Pizarro (1778-1784). En este año, además del administrador general, Capitán Francisco Ventura de Garaicoa y varios empleados de oficina, laboraban unos 40 operarios que envolvían cigarros y 75 presos que se dedicaban a los trabajos más pesados. Además había un cuerpo de sembradores de 1.414 personas.* (Salcedo, 1992, citado en Estrada et al. 1992:21)

En 1837, el Presidente de la República, Vicente Rocafuerte decreta que el tabaco pase a ser administrado por el gobierno; en 1839 se publica su reglamento. A partir de este momento el Estado era el único capaz de comercializar estos productos.

El 19 de julio de 1892, el guayaquileño Federico Rivera y el cubano José María Urgellés crean la fábrica de cigarros y cigarrillos "El Progreso". Dos años más tarde, en 1894 el entonces Presidente Luis Cordero decretó el primer impuesto al consumo de tabaco elaborado industrialmente:

> *Art. 1.- Todo vendedor por menor, en almacén, tienda, covachas, de cigarros, cigarrillos, tabaco de mascar o rapé, pagará desde un sucre hasta cuatro sucres mensuales por derecho de venta, según la calificación que de los establecimientos hará en cada provincia la respectiva Junta de Hacienda, de conformidad con el Reglamento, que para el costo de la distribución dictará el poder ejecutivo.* (Registro Oficial N.8 de 1894, p.112)

A partir de ese entonces los impuestos a los productos elaborados de tabaco han constituido una de las principales herramientas fiscales del Estado.

Para 1900, los cultivos de tabaco se ubicaban en las zonas de Daule, Santa Rosa y Esmeraldas. Su producción satisfacía la demanda interna de sus elaborados. (Estrada et al, 1992: 31)

En 1910, una nueva fábrica se construye, esta vez en el valle de Los Chillos. su propietario, Leopoldo Mercado la llamó "Santa Clara". Esto aceleró el desarrollo económico y social de este sector, la población de Sangolquí tenía electricidad proveniente de esta planta. (Estrada et al, 1992: 54)

Finalmente, el monopolio estatal de la venta de elaborados de tabaco termina, mediante Decreto de Ley de Emergencia No.18, publicado en el Registro Oficial No. 1123 el 18 de mayo de 1960, pues hasta ese entonces toda la producción de "El Progreso" tenía que ser vendida al Estado, lo que limitaba su desarrollo. A partir de esta medida surgirán cambios importantes en la industria tabacalera en el Ecuador. Hasta 1960, el tabaco cultivado en Ecuador era tabaco negro; a partir de este año se introducen los cultivos de las variaciones de tabaco rubio en la zona de Malacatos, en Loja. Sin embargo, subsistía la importación de tabaco rubio y de cigarrillos norteamericanos, que eran los de mayor consumo.(Estrada et al, 1992: 101)

En 1970 se crea la compañía PROESA, Proveedora Ecuatoriana S.A., que se encargaba de importar cigarrillos de prestigiosas marcas internacionales, pero la importación de cigarrillos y tabaco en rama estaba ocasionando problemas en la balanza de pagos, por lo cual en 1971 se crea la Junta Cultiva del Tabaco, con el propósito de regular el mercado del tabaco. Es así que con el fin de fomentar la actividad tabacalera nacional, se obliga a la industria a comprar toda la cosecha de tabaco rubio del país

En 1973, la multinacional R.J Reynolds transfiere tecnología y conocimiento a la productora "El Progreso". En el mismo año "Tabacalera Andina S.A." TANASA abre sus puertas con el fin de elaborar cigarrillos de marcas locales e incluso adquiere licencias para fabricar marcas internacionales de renombre.

En 1990 ITABSA Industrias del Tabaco, Alimentos y Bebidas S.A., se crea con el fin de brindar el respaldo administrativo y financiero a TANASA y PROESA.

En la actualidad PROESA, además de comercializar y distribuir los cigarrillos elaborados por TANASA, su capacidad instalada le permite distribuir licores de ILSA, fósforos de FESA y tarjetas de telefonía prepagada. La empresa llega aproximadamente 72.000 puntos de venta.

Las tres empresas son afiliadas a Philip Morris International, una de las más grandes tabacaleras a nivel mundial, presente en más de 160 países y dueña de 7 de las 15 marcas de cigarrillos más reconocidas a nivel mundial.

ITABSA, TANASA y PROESA, son las únicas empresas que fabrican y comercializan cigarrillos en el Ecuador, por lo cual ampliamente tienen la mayor participación en el mercado. Otras compañías como la British American Tobacco (BAT) importan cigarrillos en pequeña escala, puesto que hasta el momento no han tenido tanta acogida entre fumadores.

El cultivo

El tabaco es un cultivo subtropical de ciclo corto, miembro de la familia de las solanáceas. Los tabacos cultivados pertenecen al género *Nicotiniana* que está dividido a su vez en numerosas especies que se clasifican en subgrupos. Tres son los más importantes por su interés para el cultivo: *Nicotiniana Rústica, Nicotiniana Tabacum* y *Nicotiniana Petunoide*. Sin embargo, según García (1997), el *Nicotiniana Tabacum*, es la principal especie cultivada con fines comerciales. Según un estudio elaborado por Deloitte & Touche (2000), el tabaco es uno de los principales cultivos agrícolas mundiales, produciéndose en más de 100 países en 6 continentes. Actualmente los países en vías de desarrollo representan el 75% de la producción mundial de tabaco.

El tabaco es un cultivo de ciclo corto, muy adaptable a los distintos tipos de clima. Sin embargo, las regiones más adecuadas para cultivar las plantas del tabaco son las subtropicales y las de clima templado. Estas plantas son muy sensibles al terreno en que se cultivan y al clima, por lo cual una misma muestra de semillas puede dar tabacos de calidades muy distintas, cuando se cultiva en zonas diferentes. Existen, por consiguiente, muchas variedades, que difieren en el aroma, color, textura, etc. Los tabacos más claros (tabaco rubio) se emplean, en general, para cigarrillos, mientras que las variedades más oscuras (tabaco negro) y fuertes se destinan a elaborar tabaco de pipa y cigarros o puros. En Ecuador se cultivan tres variedades: Burley y Virginia (tabaco rubio) y Sumatra (tabaco negro).

Las semillas del tabaco son muy diminutas y se siembran, generalmente, en semilleros (almácigos) tratados con gran cuidado, a fin de eliminar las plagas nocivas del suelo.

El sembrado es un proceso en el cual una vez germinada la semilla, es decir en 45 días aproximadamente, se trasplanta a mano al terreno previamente preparado. Las hierbas dañinas se eliminan a mano y reciben fertilizaciones y fumigaciones periódicamente.

La planta del tabaco se desarrolla hasta una altura de entre uno y tres metros y produce de diez a veinte hojas en su tallo central. La parte de la planta que se utiliza son las hojas, por lo cual el cultivo comercial suele cortar las flores para fomentar el crecimiento de hojas en la sección inferior del tallo. Sin embargo, las variedades de hoja pequeña (por ejemplo, tabacos turcos) no siempre se podan.

Los retoños florales aparecen uno o dos meses después del trasplante y poco después, las hojas comienzan a madurar, siendo las más cercanas a la base de la planta las primeras que maduran, cambian su color verde oscuro en amarillo verdoso. Este es el momento adecuado para la recolección. Las hojas maduras del tabaco de Virginia pueden alcanzar dimensiones mayores de 60 centímetros.

El momento exacto de la recolección depende de la variedad de la planta y del proceso de curado que se emplee; un cultivador con experiencia conoce el momento exacto de arrancar las hojas, a fin de obtener los mejores resultados. Se emplean dos métodos para la recolección. En algunos casos se corta el tallo entero, pero lo más corriente es arrancar las hojas a medida que maduran, método que exige como mínimo seis visitas a cada planta, pero que asegura que todas las hojas recogidas se encuentren en el mismo grado de madurez, y se obtiene, por lo tanto, un tabaco con un grado uniforme de aroma y calidad.

Cuando las hojas se recolectan, tienen alto contenido de humedad y no son adecuadas para fumarlas, por lo cual la operación inmediata es el curado, que consiste en secar la hoja, a fin que se conserve y sea adecuada para su manufactura ulterior, dando lugar a una serie de cambios químicos en la hoja de tabaco. El tabaco Virginia, que es el tipo de tabaco que tiene más aceptación para cigarrillos y ciertos tabacos de pipa, se curan por el método de chimeneas o tubos, que conducen los gases calientes de la combustión.

Las hojas recolectadas se atan en pequeños manojos y se cuelgan a unos palos largos que se fijan sobre soportes en los cobertizos de curado. Estos están fabricados de madera o ladrillo, y el suelo está recorrido por chimeneas de hierro, a través de las cuales circulan los humos de grandes hogares. Así, las chimeneas calientan los cobertizos, sin que en ningún momento el humo entre en contacto con las hojas. Durante las primeras veinticuatro a treinta y seis horas, la temperatura se eleva de 27 a 50 °C.

En esta etapa, el color de la hoja es amarillo oro o anaranjado, la ventilación se aumenta considerablemente y la temperatura se eleva hasta unos 60 °C durante las próximas dieciocho horas, a fin de fijar el color. A continuación, con los ventiladores cerrados, la hoja es secada por completo, al elevar la temperatura hasta 70 °C. en las siguientes seis horas. Este tipo de curado solo es adecuado para tabacos seleccionados y no para curar tallos cargados con las hojas en distintos grados de madurez.

El curado al aire es el método más antiguo y se puede emplear lo mismo para hojas seleccionadas que para plantas completas. El tabaco se cuelga en cobertizos y se expone a una corriente de aire durante dos o tres meses, se toman grandes precauciones para regular el contenido en humedad del aire. Los tabacos así curados se emplean para cigarros y tienen un color pardo rojizo.

El curado al sol también produce hojas de color pardo rojizo, y el tabaco es algo más suave que el curado al aire. Las hojas marchitas se exponen al sol hasta que están totalmente secas y curadas, proceso que dura de cuatro a seis semanas, en general. La mayoría del tabaco turco cultivado en Europa oriental se cura por este procedimiento.

El curado al fuego, en el cual el humo entra en contacto directo con las hojas, no se usa en gran escala. El tabaco se dora durante unos pocos días y después se encienden las hogueras. El tiempo empleado depende del combustible utilizado (varios tipos de maderas) y de la cantidad de humo producido, obteniéndose un tabaco de color oscuro y fuerte aroma.

Con el curado, el contenido de humedad de la hoja de tabaco se reduce de un 80% a aproximadamente un 20%, asegurándose con ello la durabilidad del tabaco. Adicionalmente, los distintos métodos para curar tabaco también realzan el aroma natural de la hoja. Puesto que los distintos productos del tabaco requieren de hojas de diferentes características, el sabor distintivo de cada tipo de tabaco es lo que determina su idoneidad para ser usado en un producto terminado específico.

Después de un curado total, las hojas son quebradizas y se estropean con facilidad, por lo cual, antes de manejarlas, es preciso exponerlas a la atmósfera o al vapor, a fin que se humedezcan, proceso que se llama acondicionamiento. Cuando las hojas están acondicionadas y han recuperado su flexibilidad, se las selecciona y prepara para la venta.

Es destacable el uso intensivo de mano de obra en todos estos procesos debido a los cuidados permanentes que necesita la planta durante el cultivo y luego, en la cosecha y curado.

En el caso ecuatoriano, la zona propicia para los cultivos de tabaco está en las provincias de Guayas, El Oro y Los Ríos y con una menor incidencia en Loja, Cotopaxi y Esmeraldas.

El cultivo se lo realiza a través de un contrato de producción, asistencia técnica, financiamiento y promesa formal de compraventa de tabaco, suscrito entre las empresas tabacaleras y agricultores propietarios de las tierras quienes se obligan a sembrar, cosechar, curar y empacar el tabaco, sujetándose estrictamente a las instrucciones técnicas impartidas por las empresas. Por su parte, estas se obligan a brindar asistencia técnica para el proceso agrícola: de preparación del suelo al empacamiento para transportarlo a la fábrica y la entrega de insumos a precio de costo, que incluye semillas, fertilizantes, material de empaque y, en general, todo lo necesario para mantener un correcto cultivo y almacenamiento del tabaco, se constituye así lo que hoy se conoce con el término de negocios inclusivos[3].

La empresa al brindar asistencia técnica especializada se asegura que al final va a obtener un producto de gran calidad, y junto con los otros beneficios que brinda, ha servido como un atractivo para agricultores, por lo cual en los últimos años han aumentado los sembríos de tabaco.

Con los datos de la tabla No. 1 se puede evidenciar el crecimiento de la producción nacional de tabaco. A su vez, los datos reflejarían que cada agricultor posee entre 2 y 4 hectáreas en promedio. Como se mencionó con anterioridad, los procesos del tabaco son exigentes en mano de obra, en el 2008 se utilizaron 245.500 jornales y para el 2010 se esperaría haber utilizado un total de 417.600.

3 Los negocios inclusivos son iniciativas empresariales económicamente rentables, y ambiental / socialmente responsables, que en una lógica de mutuo beneficio incorporan en sus cadenas de valor a comunidades de bajos ingresos y mejoran su calidad de vida a través de su participación en la cadena de valor como agentes que agregan valor a bienes o servicios, proveedores de materia prima, o vendedores y distribuidores de bienes o servicios; y su acceso a servicios básicos esenciales o necesidades básicas insatisfechas de mejor calidad o a menor precio

Tabla No. 1
Producción de tabaco en Ecuador

Cosecha	Superficie sembrada (Has.)	Agricultores	Producción (Tons)
2000-2001	790,00	185	1.754,40
2001-2002	743,00	152	1.912,00
2002-2003	681,00	178	1.600,60
2003-2004	862,00	283	1.918,90
2004-2005	735,00	245	1.734,10
2005-2006	425,00	488	3.333,70
2006-2007	1.510,00	484	3.310,20
2007-2008	1.260,00	446	2.924,90
2008-2009	1.425,00	486	3.350,00
2009-2010 (E)	2.424,00	827	5.588,00

Fuente: ITABSA
Elaboración: Gustavo Camacho

Proceso industrial

TANASA posee dos fábricas instaladas, una en Durán y otra en Quito. En la fábrica de Durán se lleva a cabo el proceso de desvenado, que consiste en la separación de la vena y lámina de la hoja de tabaco, ya que si se almacenarían las hojas enteras, la vena ocasionaría que la lámina se pudra, por que al ser de distinto grosor guarda un nivel distinto de humedad. Luego de este proceso, las láminas se guardan en cartones para el proceso de fermentación o añejamiento, esto por un periodo de aproximadamente 18 meses. Lo mismo se hace con las venas. La duración de este proceso hace que el producto sea susceptible a plagas, por lo cual la empresa tiene rigurosos controles en las bodegas.

Luego de transcurrido este tiempo, el tabaco, tanto hoja como vena, se envía a la fábrica de Quito, donde se realiza la mayor parte del proceso industrial.

Primero se clasifica el tabaco según su tipo y tiempo de añejamiento, para luego someterlo a un tratamiento técnico de humedad que, como primer

paso, tiene que devolver algo de humedad a la hoja; luego, pasa a [illegible] de secado, donde además se adicionan distintas esencias que resaltan el sabor y el aroma característicos de cada marca. Después pasa a un segmento de reposo. Posteriormente se pican las hojas y las venas y se [illegible] clan, a partir de ahí, se denomina hebra de tabaco. Esta hebra se acumula en unos recipientes cilíndricos denominados chuspas, en los cuales se indica el peso, fecha de elaboración y marca para la cual está destinada. Toda esta información, además de ser legible, está almacenada en un código de barras. Las chuspas se almacenan en un ambiente especial, con la humedad y temperatura adecuadas para que la hebra no pierda las características adquiridas en los procesos anteriores.

El siguiente paso consiste en llevar las chuspas a las máquinas elaboradoras .El contenido de las chuspas debe ser ingresado a un mecanismo de succión, aquí se utiliza el código de barras antes mencionado; pues la programación de la maquinaria no permitirá el ingreso de una chuspa que contenga hebra de distinta fórmula a la cual utiliza la marca que se está elaborando.

La máquina elaboradora dosifica la cantidad adecuada de hebra, y la va envolviendo en papel, luego corta en trozos cilíndricos de tamaños exactos, estos se denominan *"rods"*.

Simultáneamente, en otras maquinarias similares se elaboran los filtros, también depende de la marca el tipo de filtro, algunos llevan filtro de carbón activado, filtro mentolado o simplemente filtro simple de celulosa. Esta máquina dosifica los elementos del filtro, los envuelve en papel y los corta en forma de cilindros de exacto tamaño.

Luego, otro tipo de maquinaria se encarga de cortar y unir filtros y *"rods"*. Cada *"rod"* se corta en dos partes y cada filtro en seis. Al unirse un segmento de filtro con la mitad de un *"rod"*, finalmente, se obtiene un cigarrillo. Los cigarrillos se trasportan por bandas hacia la empacadora, donde primero se les guarda en la cajetilla de cartón y luego se les empaca con una mica protectora. Posterior a esto, se los guarda en pacas y cartones para su distribución.

A lo largo del proceso hay distintos controles de calidad, en los que se verifican peso, forma y tamaño, de filtros, *"rods"* y cigarrillos.

Regulación de productos derivados del tabaco

El Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud para el Control del Tabaco (CMCT) es el primer tratado mundial de salud pública cuyo texto se aprobó en la Asamblea Mundial de la Salud, en mayo del 2003.

El CMCT es un instrumento jurídico regido por el derecho internacional y obligatorio para los países que lo firman y ratifican. Sus objetivos primordiales son: proteger a las generaciones presentes y futuras contra las devastadoras consecuencias sanitarias, sociales, ambientales y económicas del consumo del tabaco y proporcionar un marco nacional e internacional para la aplicación de medidas de control del tabaco, a fin de reducir su consumo y la exposición al humo de tabaco ambiental.

Ecuador firmó el convenio en el año 2004 y ha buscado apegarse a sus recomendaciones sin mayor éxito. Sin embargo, en el país se ha buscado regular el consumo de tabaco desde antes, tanto así que en 1989 se crea el Comité Interinstitucional de Lucha Antitabáquica (CILA) como entidad adscrita a la Dirección General de Salud del Ministerio de Salud Pública. Se encarga de asesorar y planificar actividades para el control del tabaco, su participación ha aumentado en los últimos años.

Además una serie de leyes regulan el mercado de este producto:

En la Ley Orgánica de Salud, publicada en el RO 423 del 22 de diciembre de 2006, se prohíbe la distribución o entrega de productos derivados de tabaco, sea a título gratuito u oneroso, a menores de 18 años, además se prohíbe la publicidad, sea directa o indirecta, la promoción por cualquier medio y el patrocinio de cigarrillos y otros productos del tabaco, en eventos educativos, culturales o deportivos. Además, se prohíbe la venta y consumo en establecimientos educativos, de salud y de expendio de medicamentos.

La Ley Orgánica Reformatoria a Ley Orgánica de Defensa del Consumidor, publicada en el RO 356 del 14 de septiembre de 2006, regula el consumo de cigarrillos en lugares públicos, prohibiéndolo en el interior de sitios públicos que, por sus características, propicien el consumo pasivo. Pero permite crear áreas de fumadores en aeropuertos, puertos marítimos y terrestres. Además, establece advertencias sanitarias en cajetillas, material de embalaje y envolturas.

En el Reglamento a la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor, publicado en el RO 233 de 21 de marzo de 2006, se prohíbe la venta de productos del tabaco a menores de 18 años, se regula la publicidad y se la prohíbe totalmente en radio y televisión. También se prohíbe el patrocinio de eventos deportivos con excepción de aquellos en los cuales el público adulto se presente por lo menos el 75% de sus asistentes y que todo deportista participante sea mayor de 18 años.

Impuestos en el Ecuador

Desarrollo histórico de los impuestos al cigarrillo

Los *estancos o monopolios*

Se llama estanco al monopolio en la producción o venta de un determinado bien asumido por el Estado u otorgado a particulares a cambio de un ingreso al fisco.

Los orígenes de los estancos españoles se remontan en el tiempo a la Real Cédula de Felipe IV en 1636, cuando el monarca impuso por decreto la implantación de un sistema de control arancelario sobre las labores del tabaco. Esta costumbre española pronto se trasladó a todas sus Colonias.

> *En la época colonial ciertos productos no podían venderse con libertad, estaban sujetos al control de las autoridades reales y solo podían ser comercializados por una institución pública o por un particular a quien el Rey hubiese otorgado ese privilegio, pero siempre como un monopolio cuya finalidad estribaba en aumentar los ingresos del fisco y con un precio establecido. Había cuatro productos estancados: el aguardiente, los naipes, el tabaco y la pólvora, como se ve ninguno era de primera necesidad, más bien pueden ser catalogados como suntuarios.* (Freile, 2005:8)

Hidalgo (1993:65) relata que en 1753, durante el Virreinato y la Real Audiencia, se estableció el estanco en puntos importantes como La Habana, Guayaquil y otros más; la planta se cultivaba en grandes proporciones, llegó a ser la actividad de mayor ocupación de todos los habitantes.

Un hecho sumamente curioso es que en 1765, en Quito toma lugar la denominada "Revolución de los Estancos" que se inició por el rechazo de la gente hacia las nuevas medidas que se querían implementar en los estancos, pues Pedro Messía de la Cerda, Virrey de Santa Fe, consideraba que la recaudación de las Cajas Reales era muy poca. Con este movimiento, la aristocracia criolla procura defender sus intereses y participar del poder político. Las elites criollas (latifundistas, obreros y comerciantes) se habían fortalecido económicamente y, a raíz de esta rebelión, lograron concesiones que les permitieron obtener una cuota importante de poder político, lo cual

incidió en el resquebrajamiento del poder colonial. De ahí que a esta revolución se la considera el primer momento de la independencia.

Durante la colonia española y los primeros años de vida republicana, la forma de manejar los estancos sufrió muchos cambios, incluso se los eliminó por pequeños períodos pero, en fin, siempre se mantuvo el mismo objetivo, generar ingresos públicos.

En 1837, el senado de la República decreta que el tabaco pasa a ser administrado por el gobierno, a su cargo estaba el expendio de la materia prima y los elaborados, pero el monopolio no funcionó por completo, pues el mismo año se dictó otro decreto en el cual se autorizaba al Ejecutivo recaudar el impuesto mediante asentamiento.

En 1855 se intenta volver al método de estancos, pero un año más tarde se deroga la medida. Como se mencionó en el capítulo anterior el primer impuesto al consumo de tabaco se decretó en 1894, en la presidencia de Luis Cordero. En el Registro Oficial 364 del 8 de mayo de 1897 se declara libre la producción y tráfico de tabaco, se fija 10 centavos por kilogramo como impuesto a la movilización del producto y fija una pensión mensual a sus comercializadores. Esta pensión diferenciaba el monto de acuerdo con la ubicación del comerciante; por ejemplo pagaban de cuatro a ocho centavos quienes estaban ubicados en las capitales de provincia y de ochenta centavos a dos sucres los de las zonas rurales.

En el RO 933, del 10 de noviembre de 1904, se incluye la ley que dispone el estanco de tabaco, fósforos y papel de fumar. En 1915 se reglamenta el estanco del tabaco, los agricultores debían registrarse y obtener una patente, informar por escrito el área y el número de plantas a sembrar. Una vez cosechadas las plantas, un inspector de la Dirección General de Estancos era el encargado de ir a retirar el producto. Además, los fabricantes de cigarrillos también debían registrarse y obtener una matrícula, estos semanalmente entregaban los cigarrillos a los denominados almacenes fiscales, lugar donde vendedores minoristas registrados y patentados se acercaban a comprar los cigarrillos para luego poder venderlos al público en general.

En 1916 (RO 34, 11 de octubre de 1916) se eliminan los impuestos a la manufactura y producción de cigarrillos y quedan vigentes los impuestos de

circulación. Dos años más tarde (RO 639, 30 de octubre de 1918), se imponen nuevamente a manera de timbres que se vendían en las colecturías: dos centavos para las cajetillas de hasta 10 cigarrillos y un centavo para 5 cigarrillos excedentes o fracción; además, si el cigarrillo pesaba más de 1,5 gramos debía pagar el doble de impuesto.

El estanco siguió con un funcionamiento así por algunos años más, y a diferencia del estanco de la colonia, el republicano no verificaba calidades; es decir, cualquier tipo de hoja de tabaco y de material se usaba para la fabricación de cigarrillos.

En 1934 se declara libre la siembra de tabaco y su venta a industriales; pero los fabricantes empezaron a exigir calidad en las hojas de tabaco, por lo cual los agricultores mostraron su descontento y, por su propia cuenta, pidieron a la autoridad que se vuelva al antiguo método. Es así que en 1935 (RO 44, 20 de noviembre de 1935) se vuelve al antiguo régimen.

En los años siguientes la demanda de cigarrillos importados era creciente, también se manejaba a través de un estanco. En 1950, la producción y consumo de cigarrillos nacionales era muy reducida, pues el producto importado le estaba ganando la carrera, incluso el contrabando estaba aumentando su participación en el mercado. El 21 de agosto de 1956, en el RO 1203, se decreta la creación de un subsidio para trabajadores de la fábrica de cigarrillos "El Progreso", puesto que la competencia desleal de los productos de contrabando les estaba quitando horas de trabajo. Para financiar este subsidio, el gobierno aumentó el precio de compra de los cigarrillos por parte de la Dirección General de Estancos.

Según Hidalgo (1993:69), los monopolios constituyeron una manera de recaudar dinero en ejercicio de la potestad soberana del Estado para imponer impuestos. En algunas ocasiones estos perturbaban las leyes económicas de libre competencia.

> *Se mantuvieron más como una rutina que como un método científico de obtener rentas, y algunos como el del alcohol, el tabaco, como una manera de restringir dichos consumos nocivos, pero en la práctica el Estado los fomentó con el fin de aumentar el rendimiento fiscal, al regular los precios de modo que se consiga la mayor utilidad posible.* (Hidalgo, 1993:69)

Las políticas aplicadas en los estancos fueron los causantes del deterioro de la industria tabacalera nacional. Este fue el principal motivo para buscar una salida de los monopolios hacia un régimen de libre mercado, que necesariamente debería proteger y fortalecer a todos los involucrados en la producción de cigarrillos.

La desmonopolización

Uno de los postulados del gobierno del Dr. Camilo Ponce Enríquez, fue la desmonopolización de los productos estancados. Inició con los fósforos y luego el 18 de mayo de 1960 en el RO 1123, se decreta la Ley de Emergencia mediante la cual se declara libre la producción y distribución de todos los tipos de tabaco en el mercado nacional. Esta medida tenía como objetivos promover la industria tabacalera y desarrollar la agricultura del tabaco, pues como se mencionó en el capítulo anterior, en ese entonces en Ecuador solo se sembraba tabaco negro.

Para cumplir estos objetivos, en esta ley también se decretaba la prohibición de importar tabaco negro en rama, elaborado y semielaborado, de cigarros y de picadura de tabaco rubio; se fomentaba la exportación de tabaco a través de la exoneración de impuestos; y la importación de tabaco rubio en rama y otros insumos para la elaboración de cigarrillos también quedaba libre de impuestos, a excepción de las tasas portuarias y de almacenaje y vigilancia.

La ley no dejaba de lado el interés fiscal, pues implementaba un impuesto *ad valorem* sobre el precio de venta al consumidor, según la siguiente clasificación:

- Los cigarrillos tipo hebra, con un precio de venta al consumidor mayor a un sucre, pagaban el 50% de dicho precio, por cada cajetilla de veinte unidades.
- Los cigarrillos tipo hebra, con un precio de venta al consumidor menor a un sucre, pagaban cinco centavos por cada cajetilla de veinte unidades.
- Los cigarrillos granulados, la raspadura para pipa y los cigarros fabricados en el país pagaban el 50% del precio de venta al consumidor.
- Los cigarrillos de fabricación nacional en base a tabaco rubio importado pagaban 40% del precio de venta al consumidor.

Este último enunciado puede ser el ejemplo de que se buscaba promover a industria tabacalera, pues se imponía una proporción de impuesto menor a los cigarrillos que importaban materia prima, al considerar que incursionaban en mayores costos. La ley, a su vez, daba un plazo de seis años para que la industria ocupe al menos 65% de tabaco rubio nacional; es decir que en ese plazo los agricultores debían incursionar en los sembríos de esta nueva variedad.

La recaudación de estos impuestos se depositaba en una cuenta del Banco Central del Ecuador, denominada "Partícipes del Impuesto al Tabaco", luego el BCE se encargaba de repartir entre los partícipes que se detallan en la tabla No. 2.

Tabla No. 2
Partícipes del impuesto al tabaco

Partícipe	Porcentaje
Fondo de operación del tesoro	78,00000
Subsidio de trabajadores de "El Progreso"	0,70368
Reconstrucción de las zonas afectadas por el sismo de 1949	10,58423
Municipios donde se han registrado ventas[4]	10,59680
Otros municipios[5]	0,01505

Fuente: Registro Oficial 1123, del 18 de mayo de 1960
Elaboración: Gustavo Camacho

A partir del momento en que se desmonopolizó el mercado del tabaco, el nuevo mecanismo que a su vez fijó nuevos tributos, se convertiría en una importante herramienta de política fiscal, que permitiría al Estado obtener mayores recursos cuando así lo necesitase. Es así que en el mismo año, transcurridos tan solo siete meses, se establece un impuesto adicional de treinta centavos por cajetilla de veinte unidades de cigarrillo importado, con el afán de bonificar al profesorado fiscal. (RO 95, 24 de diciembre de 1960).

En el RO 430, del 11 de abril de 1963, se establece una nueva distribución de la recaudación del impuesto a los cigarrillos extranjeros, pues el con-

4 Véase el Anexo A para el detalle de los municipios
5 0,01505% dividido en partes iguales para todos los municipios donde no se hayan registrado ventas de los derivados de tabaco

sumo de estos productos había variado de manera significativa en todos los cantones.

En 1964, se aumenta la participación del cantón Ibarra dentro de la repartición de la recaudación del impuesto, para financiar obras de agua potable y la construcción de mercados. Su participación pasó de 0,10000% a 0,80428%. Este aumento para Ibarra significó la reducción de la participación del proyecto de "Reconstrucción de las zonas afectadas por el sismo de 1949." (RO 210, 20 de marzo de 1964).

Para 1965, el principal propósito que la Ley de Emergencia de 1960 buscaba, se estaba desvaneciendo, pues la producción nacional de cigarrillos no evolucionaba, sino que retrocedía cada vez más frente a la competencia desleal de los productos importados ilegalmente. Como medida de apaciguamiento y para tratar de frenar el contrabando se redujo la tarifa de "los cigarrillos granulados, raspadura para pipa y los cigarros fabricados en el país" a un 20% del precio de venta al consumidor. Esta medida tampoco consiguió su propósito: para 1966 se establece que los importadores de cigarrillos debían pedir a los fabricantes que incluyan el sello de la República del Ecuador junto con la palabra "Ecuador" en las cajetillas; además, se modifica el tema de los impuestos mediante impuestos de cuantía fija, como se puede apreciar en la tabla No. 3. Los cigarros y la raspadura para pipa se mantuvieron con 20% del PVC.

Durante este período, la mercadería de contrabando encontrada se decomisaba y luego se la subastaba o se la donaba a distintas entidades, como colegios fiscales, donde según las anécdotas de Rosa Camacho, "Los profesores organizaban rifas con los cartones de cigarrillos donados y obtenían fondos para los paseos de fin de año".

Tabla No. 3
Impuestos al cigarrillo 1966

Tipo de cigarrillo	Impuesto (sucres)
Importados[6]	
Tamaño regular	3,007
King size con o sin filtro	2,90
Nacionales	
Tipo hebra cuyo PVC sea S/ 1,80	0,86
Tipo hebra con filtro, PVC S/ 2,40	1,05
Tipo hebra, PVC < S/ 1,00 (vendido en Carchi, Imbabura, Macará, Canamanga y Huaquillas.)	0,15
Granulados[7], PVC S/ 1,40	0,63
Tipo regular rubio, PVC S/ 3,50	1,30
Con filtro rubio, PVC S/ 4,00	1,52

Fuente: RO 56, 16 de junio de 1966
Elaboración: Gustavo Camacho

En 1967, los cigarrillos nacionales tienen otro ajuste de impuestos, con el mismo fin de mejorar su competitividad frente al producto extranjero, mientras que a los cigarrillos importados se los grava con un nuevo impuesto de S/ 0,50 por cajetilla de veinte unidades, para financiar la ejecución de obras viales en las provincias de Manabí y El Oro.

A lo largo de este período se jugó con las modificaciones del impuesto a los cigarrillos, primero, se reducía el impuesto a los productos nacionales para permitir que por medio de precios más bajos estos tengan mayor acogida en el mercado; luego, se aumentaba el impuesto a los cigarrillos importados con el fin de financiar determinados proyectos de desarrollo, pero con el argumento que mayores impuestos encarecían el producto y permitían que el cigarrillo local gane adeptos. Esto no dio el resultado deseado, lo que originó fue un crecimiento exagerado de contrabando que cada día desplazaba más del mercado a la industria nacional. Las autoridades tardaron 10 años en darse cuenta de lo que estaba sucediendo, por lo que en 1970 se busca reducir la carga tributaria de los cigarrillos importados a tra-

6 Adicional tenían un impuesto ad valorem del 20% del valor CIF
7 Cajetilla de 14 unidades, el resto se basa en cajetillas de 20 unidades

vés de la fijación de un precio único de venta al consumidor de S/ 6,00 para todas las cajetillas de 20 unidades. El nuevo impuesto correspondía a la diferencia entre el precio de venta y el valor CIF (RO 42, 20 de agosto de 1970); además, se establece que la mercadería de contrabando sería decomisada para su posterior destrucción y se compensa a los proyectos viales de Manabí y El Oro con asignaciones fijas provenientes de la nueva cuenta del BCE "Impuesto a los cigarrillos importados". Las autoridades creían que esta medida no afectaría la recaudación total del impuesto, ya que si bien reducía el impuesto unitario, esto se compensaría e incluso sobrepasaría con el aumento de importaciones legales.

Este nuevo régimen tuvo un efecto negativo sobre la producción nacional de cigarrillos, porque en algunos casos tenían precios mayores a los de los cigarrillos importados, por lo cual a tan solo un mes de la anterior medida, se decide rebajar los impuestos de los cigarrillos nacionales, según lo indica la tabla No. 4.

Tabla No. 4
Impuestos al cigarrillo 1970

Tipo de cigarrillo	Precio de venta al público	Imp. a las transacciones mercantiles	Impuesto a los cigarrillos
Negro hebra sin filtro	2,00	0,07	0,89
Negro hebra sin filtro fronterizo	1,30	0,05	0,50
Negro granulado	1,40	0,05	0,58
Rubio hebra regular sin filtro	3,80	0,15	1,10
Rubio hebra con filtro	4,00	0,15	0,95

Fuente: RO 86, 23 de septiembre de 1970
Elaboración: Gustavo Camacho

En 1972, se rebajan nuevamente los impuestos correspondientes a los productos nacionales de cigarrillo negro hebra sin filtro, rubio hebra regular sin filtro y rubio hebra con filtro a S/0,69, S/0,97 y S/0,83, respectivamente.

Hasta 1973, un sinnúmero de entidades, tanto públicas como privadas, eran partícipes de las rentas fiscales. En muchos casos, su participación no tenía

ningún respaldo técnico, por lo que en ese año se crea el Fondo Nacional de Participaciones (FONAPAR), que es una cuenta única extrapresupuestaria a través de la cual se sustituye el sistema anterior de participaciones directas en el producto de gravámenes fiscales, con el propósito de canalizar adecuadamente los aportes gubernamentales hacia el desarrollo de actividades de beneficio colectivo en el ámbito económico y social (RO 272, 26 de marzo de 1973). A esta cuenta iba el dinero recaudado por concepto de algunos impuestos, entre ellos el impuesto a los cigarrillos, tanto nacionales como importados, impuesto a las exportaciones de banano y cacao, Ley de timbres fiscales, entre otros.

En este mismo año tienen acontecimiento dos aspectos relevantes en el mercado de tabaco. El primero es que se crea un reglamento para la publicidad de cigarrillos con el fin de desincentivar su consumo; y el segundo, como se mencionó en el capítulo anterior, la compañía TANASA inició sus operaciones, con la fabricación de marcas nacionales y extranjeras con licencia. Esto ocasionó que a la hora de fijar impuestos se diferencie entre marcas locales y extranjeras, como se puede ver en la tabla No. 5.

Tabla No. 5
Impuestos al cigarrillo 1974

Tipo de cigarrillo	Imp. a las transacciones mercantiles	Imp. a la producción de cigarrillos	Precio de venta al público
Rubio hebra marca extranjera bajo licencia	4%	21%	6,00
Negro hebra sin filtro	4%	20%	1,80
Negro hebra fronterizo	4%	20%	1,30
Negro hebra con filtro	4%	20%	2,50
Rubio hebra con filtro marca nacional	4%	16%	4,00
Rubio hebra sin filtro marca nacional	4%	16%	3,80

Fuente: RO 614, 12 de agosto de 1974
Elaboración: Gustavo Camacho

En 1978, bajo los argumentos que era necesario obtener ingresos adicionales para el financiamiento de proyectos y programas prioritarios y que el cigarrillo es un producto de consumo no indispensable y nocivo para la

salud por lo cual se debía desestimular su consumo, se dictó una nueva [illegible] forma a sus impuestos, detallada en la tabla No. 6

Tabla No. 6
Impuestos al cigarrillo 1978

Tipo de cigarrillo	Imp. a las transacciones mercantiles	Imp. a la producción de cigarrillos	Precio de venta al público
Elaborados con tabaco rubio			
Hebra marca extranjera bajo licencia	5%	38,5%	[illegible]
Hebra con filtro marca nacional en empaque especial	5%	28,5%	7,20
Hebra con filtro marca nacional en empaque convencional	5%	28,5%	6,00
Hebra sin filtro marca nacional en empaque convencional	5%	28,5%	5,50
Elaborados con tabaco negro			
Hebra con filtro	5%	24%	4,00
Hebra sin filtro	5%	24%	3,00
Hebra fronterizo	5%	24%	2,50
Picadura para pipa	5%	20%	
Cigarro	5%	20%	

Fuente: RO 538, 3 de marzo de 1978
Elaboración: Gustavo Camacho

A su vez, en este decreto se establece que los ingresos adicionales obtenidos por la aplicación de las nuevas tarifas impositivas se acrediten a la cuenta corriente única del Tesoro Nacional y se destinen al presupuesto del gobierno nacional para atender con preferencia a programas para el fomento del deporte y turismo.

Ley del sistema impositivo al consumo selectivo de cigarrillos

Esta ley surge en 1979 con el propósito de modernizar y simplificar el sistema impositivo ecuatoriano y de ajustarse a la nueva realidad que estaban viviendo las empresas tabacaleras, que ya habían alcanzado cierto progreso en su actividad.

A diferencia de la ley anterior que fijaba los impuestos en base a los precios de venta al consumidor, esta establece una escala de tarifas *ad valorem* sobre el precio ex fábrica[8] de los diferentes tipos de cigarrillo comercializados en el país. Esta escala está representada en la tabla No. 7.

Tabla No. 7
Impuestos al cigarrillo 1979

Tipo de cigarrillo	Precio ex-fábrica (S/)	Imp. al consumo selectivo (%)	Precio venta al público[9] (S/)
Elaborados con tabaco rubio			
Hebra marca extranjera bajo licencia	5,95	72	12,00
Hebra con filtro marca nacional en empaque especial	4,20	55	8,00
Hebra con filtro marca nacional en empaque convencional	4,00	45	7,00
Hebra sin filtro marca nacional en empaque convencional	3,85	40	6,50
Elaborados con tabaco negro			
Hebra con filtro	3,00	20	4,50
Hebra sin filtro	2,70	8	3,50
Hebra fronterizo	2,40		2,70

Fuente: RO 604, 2 de abril de 1979
Elaboración: Gustavo Camacho

El FONAPAR recibía 40% de los ingresos obtenidos por el nuevo mecanismo de tributos, mientras que el restante 60% se destinaba al presupuesto general del Estado para el financiamiento de proyectos de desarrollo, entre los cuales estaban proyectos turísticos y deportivos.

Los cambios estructurales en el régimen impositivo trajeron buenos resultados. Las finanzas estaban más ordenadas e incluso la recaudación mejoraba. Sin embargo, la nueva estructura tributaria no impidió que las manipulaciones al impuesto al consumo selectivo de cigarrillos se transformen en la principal fuente de financiamiento del Estado a la hora de cubrir vacíos presupuestales, pues en esos años muchos proyectos de carácter social y otros cuantos resultantes de la demanda popular eran financiados con aumentos en este impuesto.

8 Precio ex-fábrica es el valor de los costos totales de la empresa productora más su margen de utilidad
9 Incluía 5% correspondiente al impuesto a las transacciones mercantiles que no había sido modificado

En 1982 hay un nuevo ajuste a las tarifas *ad valorem* para cubrir la ejecución de múltiples obras, y en 1984 un aumento de mayores proporciones a fin de elevar los sueldos y salarios de trabajadores del sector público. En este caso, todo el excedente recaudado por las nuevas tarifas iba directo al presupuesto general del Estado.

En el RO 193 del 27 de mayo de 1985 se crea el "Programa Nacional de Medicina Infantil Gratuita", y se establece que todo aumento en la recaudación originado por cambios en los precios de los cigarrillos formaría parte del financiamiento de este programa, además de lo recaudado con un nuevo gravamen a un grupo de productos alcohólicos.

La forma en que se pretendió financiar el aumento de sueldos y salarios y el programa de medicina infantil, es decir excedentes en las recaudaciones, solamente ocasionó confusiones en las asignaciones presupuestarias. Con el fin de simplificar y facilitar la administración de los recursos obtenidos por concepto del impuesto al consumo selectivo de cigarrillo, en julio de 1986, se estableció una nueva distribución de lo recaudado, que sería modificada en noviembre del mismo año como se refleja en la tabla No. 8. Tal modificación habría sido el resultado de cambios en los precios ex fábrica de algunos cigarrillos.

Tabla No. 8
Partícipes del impuesto a los cigarrillos

Partícipes	Porcentaje julio 1986	Porcentaje nov. 1986
Presupuesto general del Estado	48,02	49,40
Fondo nacional de participaciones	26,64	28,20
Programa de medicina infantil gratuita	25,34	22,40

Fuente: RO 485, 23 de julio de 1986 – RO 560, 10 de noviembre de 1986
Elaboración: Gustavo Camacho

En 1987 se establece un impuesto adicional a los cigarrillos nacionales elaborados con tabaco rubio, con una tasa *ad valorem* del 20% del precio ex fábrica. El total de esta recaudación sirvió para financiar el Fondo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas (FONUEP), creado en el RO 695 del 28 de mayo de 1987. Este fondo fue administrado por el Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas, que notificaba al BCE la

participación de cada entidad, 60% de estos fondos debía utilizarse en gastos de inversión y de investigación y desarrollo académico y el restante 40% podía ser utilizado en gastos de operación.

El 4 de agosto de 1987, en el RO 747, se derogan las medidas implementadas en 1986 sobre la distribución de la recaudación del impuesto a los cigarrillos, y se vuelve a la participación original, 40% FONAPAR y 60% Presupuesto General del Estado, de este último saldrá un aporte fijo de S/ 1354 millones para la ejecución del Plan Nacional de Medicina Infantil Gratuita en dicho año y para los años siguientes el Ministerio de finanzas determinaría el monto del aporte. El impuesto de 20% para el FONUEP seguía vigente.

En 1988 se expide una nueva ley de fijación de sueldos y salarios mínimos vitales, acompañada de un alza en sueldos y salarios. Para este fin se determina que la recaudación adicional generada por el cambio de precios en los cigarrillos se utilizará para costear esta ley. Pocos meses más tarde hay un nuevo aumento en los sueldos y salarios, pero esta vez se modificó las tasas *ad valorem* para financiarlo. Las variaciones de las tarifas del impuesto pueden observarse en la tabla No. 9.

Tabla No. 9
Impuestos al cigarrillo

Tipo de cigarrillo	Tarifas 1982 (%)	Tarifas 1984 (%)	Tarifas 1988 (%)
Elaborados con tabaco rubio			
Hebra marca extranjera bajo licencia	100	110	220
Hebra con filtro marca nacional en empaque especial	80	100	220
Hebra con filtro marca nacional en empaque convencional	57	90	180
Hebra sin filtro marca nacional en empaque convencional	47	80	160
Elaborados con tabaco negro			
Hebra con filtro	27	35	70
Hebra sin filtro	10	15	30
Hebra fronterizo		5	10

Fuente: RO 386, 10 de diciembre de 1982 – RO 662, 16 de enero de 1984 – RO 41, 6 de octubre de 1988
Elaboración: Gustavo Camacho

En la misma ley se aumenta el impuesto correspondiente al FONUEP a 40%. Estas medidas fueron las más drásticas de la época, pues duplicaron las tasas del impuesto al consumo selectivo de cigarrillo.

En el RO 114 del 23 de enero de 1989, se reestructuran los porcentajes de distribución de la recaudación del impuesto al consumo de cigarrillo. En esta ocasión se destinó 25,5% para el FONAPAR y 74,5% para el Presupuesto General del Estado; de este último 9,25% eran para el Programa de Medicina Infantil Gratuita en ese año, las asignaciones futuras quedaron a informe del Ministerio de Finanzas.

Ley de Régimen Tributario Interno

Durante los años setenta y ochenta, el sistema tributario ecuatoriano se caracterizaba por tener un sinnúmero de normas legales dispersas y complejas, por lo cual no tenían una participación importante en los ingresos del Estado, apenas llegaban al 6% del PIB, pese a que las tasas y las bases imponibles fueron continuamente modificadas para suplir las necesidades de financiamiento, el Estado dependía de los ingresos petroleros que estaban en descenso.

El sistema tributario estaba en decadencia, por lo que a finales de la década de los ochenta se impulsa una reforma tributaria que buscaba reducir el déficit fiscal y mejorar el sistema administrativo y la estructura tributaria para alcanzar una eficiente asignación de los recursos que garantice la equidad del sistema sin generar distorsiones en las decisiones de los consumidores.

La Ley de Régimen Tributario Interno (LRTI) fue decretada en el RO 341 del 22 de diciembre de 1989. El nuevo sistema tributario eliminaba un grupo de tributos que no representaban mayor recaudación, pero sí generaban altos costos administrativos y creaba, o si se quiere, modernizaba tres impuestos.

El impuesto a la renta (IR), antes presente en la Ley de Impuesto a la Renta, es un impuesto directo que toma como base imponible todos los ingresos del contribuyente e impone tarifas de carácter progresivo según la magnitud de la renta de la persona.

El impuesto al valor agregado (IVA), remplazó al impuesto a las transacciones mercantiles pero con una tarifa de 10%. Es un impuesto indirecto sobre el consumo que grava las transacciones comerciales de bienes o servicios.

El impuesto a los consumos especiales (ICE), reúne a varios productos que antes tenían impuestos similares, pero con distintas leyes de creación. Estos productos son cigarrillos, cervezas, bebidas gaseosas, aguas minerales y bebidas alcohólicas. El ICE es un impuesto indirecto que grava al consumo de dichos productos. En su creación se determinaba por tarifas *ad valorem* sobre el precio de venta ex fábrica o ex aduana[10], esto no sufrirá mayores cambios con el paso del tiempo. Sus tarifas para 1990 pueden ser observadas en la tabla No. 10.

Tabla No. 10
Impuestos al cigarrillo 1989

Producto	Tarifa (%)
Cigarrillos	
Elaborados con tabaco rubio	
Hebra marca extranjera bajo licencia	260
Hebra con filtro marca nacional en empaque especial	240
Hebra con filtro marca nacional en empaque convencional	220
Hebra sin filtro marca nacional en empaque convencional	200
Elaborados con tabaco negro	
Hebra con filtro	70
Hebra sin filtro	30
Hebra fronterizo	10
Cervezas	85
Bebidas gaseosas	20
Aguas minerales y aguas purificadas	5
Alcohol y productos alcohólicos distintos a la cerveza	100

Fuente: RO 341, 22 de diciembre de 1989
Elaboración: Gustavo Camacho

En el caso del ICE, a diferencia del anterior impuesto al consumo selectivo de cigarrillos, no se establecía su forma de distribución, lo recaudado pasaba a ser parte del Presupuesto General del Estado.

10 El precio ex–aduana corresponde a la suma del valor CIF con los impuestos, aranceles, tasas, derechos, recargos y otros gastos que figuren en la declaración de importación

Posteriormente, tras un crecimiento del contrabando de cigarrillo al 8% (El Comercio, 12 de julio de 1993: A17) y una apertura hacia una crisis del sector agroindustrial tabacalero, debido a la reducción de cultivos y por ende de trabajadores directos e indirectos, se expide, en el RO 349 del 12 de diciembre de 1993, una nueva reforma tributaria que fijaba como tarifas impositivas 100% para los cigarrillos rubios y 25% para los cigarrillos negros.

En 1994 se presenta un proyecto para crear la "Ley de Maternidad Gratuita" en el artículo tres de esta ley se especifica que la fuente de financiamiento será un aumento de tres puntos porcentuales en el ICE gravado a los cigarrillos. El Presidente se opuso a este incremento mediante un veto parcial a dicha ley, pero el Congreso después de un largo proceso estableció tal incremento. La ley fue publicada en el RO-S 523 del 9 de septiembre de 1994. Así, las tarifas pasaron a 103% y 28% para cigarrillos rubios y negros respectivamente.

Los problemas en el sector tabacalero aumentaron tras el cierre de la fábrica El Progreso, ocasionado por un desmesurado aumento del contrabando, que no permitió que la empresa continúe en la competencia de precios. En 1995 el contrabando se disparó al 15%. (García, 1997:59). Ese mismo año se propuso una reducción del ICE que fue aprobada por el Congreso Nacional y publicada en el RO 852 del 29 de diciembre de 1995, dejó las tarifas en 69% para los cigarrillos elaborados con tabaco rubio y 15% para los elaborados con tabaco negro. Esta medida provocó la caída del contrabando a 7% (García, 1997:59) y permitió un despertar de la industria tabacalera, quienes pudieron expandir los cultivos y, por ende, aumentar el número de trabajadores directos e indirectos.

En 1996, toma el mando un nuevo gobierno que planteó una reforma tributaria que incluía aumentos en las tasas impositivas y la reducción e incluso eliminación de algunos subsidios. Entre las propuestas estaba elevar el impuesto para los cigarrillos rubios al 300% y para los elaborados con tabaco negro al 200%. Finalmente, tras presiones y negociaciones con el gobierno, en el RO-S 98 del 30 de diciembre de 1996, el ICE se fija en 103% para cigarrillos rubios y 48% para los negros. Además, se gravan nuevos productos con este tributo, como son: vehículos motorizados de transporte terrestre de hasta 3,5 toneladas, importados o nacionales; aviones, avionetas y helicópteros, motos acuáticas, tricares, cuadrones, yates y barcos de recreo; cristalería y porcelana importada; perfumes y cosméticos impor-

tados; muebles de hogar y oficina y obras de arte importadas; joyas y piedras preciosas importadas. Todos estos productos fueron gravados con 10% de los precios ex fábrica o ex aduana, por ser considerados bienes suntuarios.

Tras la corta duración de un gobierno de tan solo siete meses, la nueva autoridad consideró que el contrabando volvió a repuntar, pues empezó con 2,1% en marzo hasta alcanzar el 35% en junio (García, 1997:59), y la situación de agricultores e industriales estaba cayendo, a través de una ley publicada en el RO-S 120 del 31 de julio de 1997, aprueba una reducción de impuestos a 75% para los rubios y 18% para los negros. Además, elimina el impuesto para las aguas minerales y purificadas, y a los bienes suntuarios de uso personal y del hogar que fueron gravados el año anterior. En la misma ley se detalla que 10% de la recaudación del ICE total será destinado al Programa de Equipamiento, Insumos y Mantenimiento Hospitalario, y 2% de la recaudación del ICE del grupo de alcohol y otros productos alcohólicos distintos a la cerveza, a la Fundación "Oswaldo Loor Moreira".

En ese mismo año se puso atención a la tarea de la Dirección General de Rentas (DGR), que era parte del Ministerio de Finanzas y era la encargada de todo lo referente al entorno tributario. Con el afán de modernizar la administración de las rentas internas, reducir la evasión y fomentar la moralidad tributaria el 2 de diciembre de 1997, en el RO 206, se expide la ley de creación del Servicio de Rentas Internas (SRI), entidad que remplazaría en funciones a la DGR. El SRI fue concebido como una entidad técnica y autónoma, que tiene la responsabilidad de recaudar los tributos internos establecidos por ley mediante la aplicación de la normativa vigente. Para su financiamiento se estableció que la institución recibirá 2% en 1998, 1,5% en 1999 y hasta 1% en el 2000, de las recaudaciones de los tributos que administra.

En 1999 el impuesto a los consumos especiales incrementó la tasa impositiva a 77,25% para los cigarrillos rubios y a 18,54 % para los negros (RO 250, 9 de agosto de 1999), con el propósito de ajustarse a una reforma en la Ley de Maternidad Gratuita.

En el RO-S 325 del 14 de mayo de 2001, se incluye en el Grupo I de los productos gravados con ICE, al "servicio de telecomunicaciones y radioelectrónicos" con una tarifa de 15% y se establece que de este monto las

dos terceras partes irán destinadas a las empresas o entidades seccionales que presten servicios de agua potable, el monto restante corresponde al Consejo Nacional de Deportes, para el fomento y desarrollo del deporte nacional.

La tasa para los cigarrillos permaneció estable hasta agosto de 2004 cuando aumenta a 98% para los elaborados con tabaco rubio y se mantuvo inalterada para los cigarrillos negros; además, en el caso de los cigarrillos rubios se impone como precio mínimo de venta al precio de los cigarrillos de mayor venta a nivel nacional (Líder). Esta medida se la tomó para dar cumplimiento a lo dispuesto en la Ley No. 39 de Incremento de las Pensiones Jubilares del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, publicada en el RO-S 387 del 28 de julio de 2004.

El 29 de diciembre de 2007, en el RO-S 242, se expide la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria del Ecuador. Esta ley plantea una serie de reformas a las leyes que modelaban el sistema tributario ecuatoriano, como son el Código Tributario y la Ley de Régimen Tributario Interno.

Entre los cambios importantes están: fijación de nuevas tarifas impositivas para varios productos[11], en el caso de los cigarrillos se establece una tarifa de 150% para todos los derivados de tabaco; eliminación del ICE para las telecomunicaciones; creación de ICE para algunos productos como las armas de fuego, y algo muy destacable es que se eliminan las asignaciones producto de la recaudación del ICE. A partir de esa ley, todo lo recaudado por concepto de ICE pasa al SRI para luego ser transferido a la cuenta corriente única del Tesoro Nacional. Todos los proyectos y leyes que se financiaban de su participación en la recaudación de este impuesto, recibirían una compensación equivalente al monto percibido por su participación en el impuesto a los consumos especiales en el año 2007 hasta que se reglamente sus participaciones en el Presupuesto General del Estado.

En los últimos años se ha mantenido cierta estabilidad en las tarifas del impuesto a los cigarrillos, pero si bien es cierto a finales del 2009 hubo un intento fallido de aumentar los impuestos, en esa ocasión se planteaba cambiar la estructura del impuesto de una tasa *ad valorem* a un impuesto específico de USD 0,07 por cada cigarrillo, lo que hubiera implicado una

11 El listado completo de los productos gravados con ICE se puede observar en el Anexo B

carga tributaria desigual en las diferentes marcas de cigarrillo. A inicios del año en curso se hizo un anuncio en los medios de comunicación de que se aumentarían las tarifas del impuesto, pero el tema ha quedado estancado y no se han emitido nuevos comentarios.

A través de los años, según demuestra la historia, el impuesto a los cigarrillos ha sido utilizado para satisfacer las necesidades económicas del Estado, siempre los aumentos de las tarifas estuvieron ligados a nuevos proyectos, y de cierta manera, cuando los sectores involucrados corrían riesgos, el Estado los protegió con la reducción de impuestos.

Cálculo del ICE

En Ecuador el ICE a los cigarrillos se calcula a partir de los precios ex fábrica o ex aduana, según si el producto es de fabricación local o importado, sumado 25% de margen de comercialización. Dicho de otra manera la base imponible para el ICE se determina a partir del precio de venta al público, sugerido por quienes fabrican o comercializan el producto, menos el valor correspondiente al IVA. A esta base imponible se aplica la tarifa *ad valorem* de 150% y se obtienen los valores correspondientes al impuesto a los consumos especiales. Si bien este impuesto recae sobre quienes consumen cigarrillos, los sujetos pasivos son sus fabricantes, es decir quienes cumplen con la obligación.

Existen otras maneras de calcular y declarar los impuestos que gravan a los cigarrillos, entre estas se tiene: Generación y cobro del impuesto en el punto de venta. Este método dificultaría la recaudación, ya que cada tienda debería declarar el ICE generado en sus ventas.

Otra alternativa es la aplicación de un impuesto específico por unidades de cigarrillo; es decir, cada cigarrillo paga una suma fija por concepto de impuesto sin importar las diferencias en sus precios de producción. Al igual que en el método actual, la industria debería ser la encargada de la declaración de los valores generados por el impuesto para de esa manera no perjudicar al fisco en la recaudación.

El caso uruguayo

Uruguay es un país que ha sido utilizado como ejemplo por muchos otros

países a la hora de regular el cigarrillo y otros productos elaborados a base de tabaco. Uruguay fue uno de los primeros 40 países en ratificar el CMCT a nivel mundial, cuarto en la región de las Américas, por lo cual fue uno de los países que hizo posible su puesta en vigencia a nivel internacional. El Parlamento lo ratificó mediante Ley N° 17.793, de 16 de julio de 2004. El CMCT está vigente desde el 27 de febrero de 2005 junto con la creación del Programa Nacional para el Control del Tabaco, gestionado por el Ministerio de Salud Pública, que tiene como principal objetivo el diseño y conducción de las políticas públicas en materia de prevención y control del uso de tabaco.

En el mismo año la tarifa del impuesto a los cigarrillos aumentó de 68,5% a 70% y la de tabaco para armar de 27% a 28% y desde el año 2007 pagan un IVA de 22%.

Desde el 1 de marzo de 2006, Uruguay se convirtió en país libre de humo de tabaco. Esta medida se complementó con la promulgación de la Ley 18.256 del Control del Tabaquismo en el año 2008, que otorga un marco integral para la prevención y tratamiento del tabaquismo. Esta ley determina entre otras cosas, la prohibición de fumar en lugares cerrados públicos, la limitación de la publicidad y promoción del tabaco, la obligatoriedad de las advertencias sanitarias en los empaques, limitaciones en la comercialización y las sanciones asociadas a la falta en alguno de estos aspectos que por lo general están compuestas por multas. La recaudación de estas multas es administrada por el Ministerio de Salud Pública y se distribuye de la siguiente manera:

- 50% al programa prioritario "Control de Tabaco" del Ministerio de Salud Pública.
- 30% a las Intendencias Municipales y a programas específicos que los gobiernos departamentales instrumenten en cumplimiento de la Ley de Control de Tabaco.
- 10% a las asociaciones de enfermos portadores de patologías directamente vinculadas al tabaquismo.
- 10% a asociaciones, instituciones u organismos que por su naturaleza acopien a personas que trabajen con el fin de coadyuvar en el cumplimiento de dicha ley.

En el 2010 la tarifa de 70% se mantuvo, pero hubo una modificación de la base imponible dejándola en UYU 54,29, equivalentes a USD 2,87.

Actualmente, de la recaudación del impuesto al tabaco se asigna 1% a la Comisión Honoraria de Lucha contra el Cáncer, 5% para los gobiernos departamentales (excluido Montevideo) y el resto ingresa a las arcas fiscales generales del Estado pero se estaría evaluando la posibilidad de destinar la recaudación a acciones de control del tabaco y atención de enfermedades asociadas al consumo de tabaco.

En el caso de otros países, por ejemplo China y en algunas zonas de Estados Unidos gran parte de la recaudación de los impuestos al cigarrillo se destina a mitigar los daños que causa a través de actividades educativas. En otras partes de Estados Unidos y en países como Korea, Canadá, Francia y Perú entre otros, una parte de la recaudación se destina a programas de salud aunque no necesariamente relacionados al tabaquismo. En cambio, en Australia y Nueva Zelanda la recaudación se usa en auspicios de eventos deportivos y artísticos, así se remplaza la participación directa de la industria tabacalera en esos ámbitos.

Hay movimientos más radicales que proponen que la recaudación se destine como fondos de ayuda a agricultores tabacaleros, pero con el fin que abandonen sus cultivos y pasen o formar parte de otras actividades.

Recaudación y destino del ICE de los cigarrillos

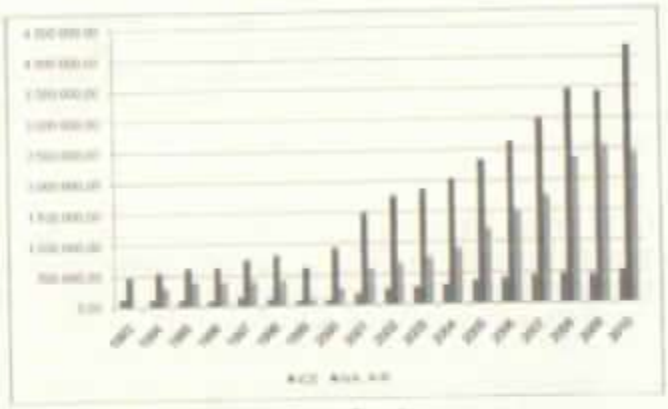
Análisis de la recaudación

El periodo de análisis de este estudio (1989 - 2010), resulta muy peculiar pues su año inicial representa el fin de un sistema tributario obsoleto caracterizado por un sinnúmero de normas legales dispersas que solo complicaban la tributación. Para 1990 entra en vigencia la Ley de Régimen Tributario Interno que trae consigo una serie de modificaciones en el sistema tributario, mediante la creación de un entorno más adecuado para la ciudadanía. Esta ley tiene muchos ajustes a lo largo del período. Otros elementos importantes a considerar en el periodo de estudio son: el cambio de la administración tributaria, primero a cargo de la Dirección General de Rentas (DGR) y desde 1998 a cargo del SRI; y la dolarización de la economía ecuatoriana, vigente desde el año 2000.

La presión fiscal del Ecuador bordea el 14%, cifra muy pequeña si se compara con la presión fiscal de países europeos donde está cerca del 40%. Según Herrera (2007:3), los países con economías desarrolladas tienen una mayor participación de los impuestos directos en la recaudación total. En el caso de las economías emergentes sucede lo contrario, justamente en el caso ecuatoriano los impuestos indirectos tienen la mayor participación en la recaudación: en el año 2008 fue de 61% y en el 2010 de 56%. El impuesto que mayor recaudación ha generado a lo largo del periodo de estudio es el IVA, seguido del IR y del ICE, como puede observarse en el gráfico No.7.

La recaudación de estos tres impuestos representa más del 90% de la recaudación total, por lo que cualquier cambio en sus tarifas tiene gran influencia sobre el comportamiento del sector de contribuyentes y sobre la recaudación. La tendencia en la recaudación de estos impuestos es muy similar. Sin embargo, queda demostrado que la economía ecuatoriana depende en gran parte del IVA, que en muchas ocasiones ha duplicado lo recaudado por concepto de IR. Al compararlo con la recaudación del ICE, se evidencia que en los primeros años el IVA superaba entre cinco y seis veces al ICE, en el 2000 lo supera en casi once veces y para los últimos años está relación fluctúa entre seis y ocho veces.

Gráfico No. 7
Recaudación de los principales impuestos
(miles de dólares)



Fuente: SRI **Elaboración:** Gustavo Camacho

Tabla No. 11
Recaudación del ICE y sus principales componentes
(miles de dólares)

Años	Recaudación total	ICE total	ICE de operaciones internas	ICE cigarrillos	ICE cerveza	ICE de importaciones
1989	536.981,38	71.038,93		37.443,76	8.818,84	
1990	514.458,39	81.716,27	81.064,68	49.268,21	15.926,11	651,59
1991	545.355,31	94.122,57	93.815,85	51.689,20	27.571,85	306,72
1992	646.273,95	99.497,97	98.854,00	49.772,84	34.379,74	643,97
1993	661.486,10	125.864,60	123.256,90	58.786,80	45.469,20	2.607,70
1994	1.034.236,12	115.462,07	108.876,27	54.338,90	32.706,20	6.585,80
1995	1.199.596,67	110.408,50	103.495,22	46.140,50	38.458,90	6.913,28
1996	1.200.932,54	96.725,57	89.564,11	34.061,40	35.562,80	7.161,45
1997	1.423.444,64	147.732,66	117.022,82	39.102,00	44.244,70	30.709,84
1998	1.436.780,09	122.757,88	97.357,68	38.937,00	34.090,80	25.400,21
1999	1.379.184,30	79.905,03	71.237,52	30.305,90	26.471,70	8.667,51
2000	1.659.000,47	88.674,41	78.403,32	29.513,20	29.267,50	10.271,09
2001	2.345.653,38	181.472,25	148.571,20	43.287,60	44.809,40	32.901,05
2002	2.709.548,57	257.068,87	212.913,90	46.378,10	51.582,60	44.154,97
2003	2.908.089,31	277.604,65	241.171,58	49.525,30	56.392,70	36.433,08
2004	3.264.659,99	321.519,89	273.896,27	55.181,50	59.864,90	47.623,61

cont.

2005	3.929.000,97	379.731,31	319.484,20	71.874,50	62.452,90	[illegible]
2006	4.522.252,20	416.962,80	347.029,60	75.521,80	72.335,80	[illegible]
2007	5.144.110,50	456.739,60	380.773,20	73.938,60	81.163,00	[illegible]
2008	6.194.511,10	473.903,00	334.117,60	98.421,50	87.532,30	[illegible]
2009	6.693.253,60	448.130,30	350.866,60	118.572,80	100.097,20	[illegible]
2010	7.864.667,90	530.241,04	392.058,66	116.768,14	118.918,70	[illegible]

Fuente: Ministerio de Finanzas - SRI
Elaboración: Gustavo Camacho

La tabla No. 11 refleja los montos de la recaudación total de impuestos además de la recaudación del ICE y de sus principales componentes. Al analizar los datos se puede observar que la recaudación total mantiene una tendencia creciente a excepción de dos años: 1990 y 1999; en el primal caso una caída de 4,9% que podría ser atribuido al cambio del sistema tributario que eliminó algunos impuestos y actualizó otros cuantos; mientras que en el segundo caso, la caída de 4% refleja la reducción del consumo en un año de crisis económica recordado por toda la sociedad ecuatoriana. La economía ecuatoriana ha mostrado una tendencia creciente posterior a la crisis del año 1999, que ha permitido que el PIB se recupere y supere los niveles previos a la crisis de dicho año. Es así como en el año 2001, en términos constantes, la economía alcanza un PIB de USD 17 mil millones, que supera al valor del PIB del año 1998, y se recupera en los años posteriores, hasta alcanzar para el 2010 USD 25 mil millones.

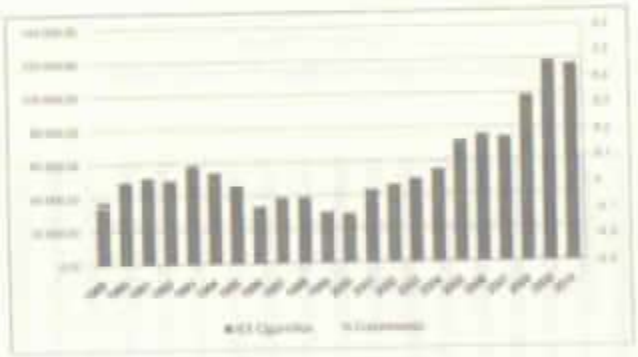
La recaudación de impuestos en el Ecuador ha reflejado esta tendencia creciente de la economía. Se tiene una recaudación cercana a los USD 2.400 millones, en el año 2001 y el dato a 2010 asciende a más de USD 7.800 millones. Estos valores representan una tasa de crecimiento promedio de 16% anual.

En el caso del ICE gravado a los cigarrillos, la recaudación ha sido fluctuante. En el gráfico No. 8 se puede observar que al inicio del período la recaudación aumenta 32%, coincidiendo con el aumento de 40% en las tarifas que gravaban a las distintas clasificaciones de cigarrillos[12] en 1994 sucede lo contrario, se reducen las tarifas del impuesto a 100% para los cigarrillos elaborados con tabaco rubio y a 25% los elaborados con tabaco

12 Para 1990 los cigarrillos elaborados con tabaco rubio tenían tarifas que oscilaban entre 200 y 260% según su clasificación. Se puede revisar esto en la tabla No. 10

negro, y la recaudación cae 7,57%. Esta relación directa entre la tarifa del impuesto y la recaudación se pierde al año siguiente cuando se aumenta 1% a las tarifas del impuesto y la recaudación cae 15,09%; para 1996, año en el cual las tasas del ICE alcanzaron los niveles más bajos: 69% y 15% para cigarrillos rubios y negros, respectivamente; la recaudación cae 29,18%; el año siguiente repunta la recaudación a pesar que la tarifa sufrió un aumento y disminución en el mismo año.

Grafico No. 8
Recaudación ICE cigarrillos
(miles de dólares)



Fuente: Ministerio de Finanzas -SRI **Elaboración:** Gustavo Camacho

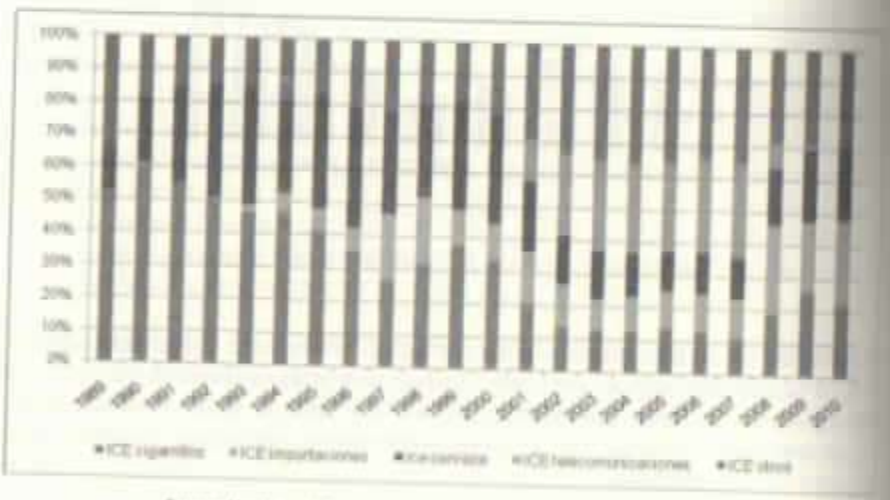
En 1999 hay otro aumento de las tarifas: 77,25% para cigarrillos rubios y 18,54% para los negros, pero también hay una gran caída en la recaudación de 22,17%. Se debe considerar que en este año la recaudación general tuvo una caída, debido a la gran crisis económica en que se vio inmersa la economía ecuatoriana.

Las fluctuaciones de la recaudación del ICE correspondiente a los cigarrillos en el período mencionado hasta el momento (1989 – 1999) pues se vieron afectadas por los diversos cambios en las tarifas del impuesto. En este período estuvieron presentes algunas distorsiones generadas por la inflación y la devaluación de la moneda, además de síntomas de recesión que culminarían con la ya mencionada crisis de 1999, cuando la población ecuatoriana, obligadamente, tuvo que reducir el consumo de muchos bienes y servicios, entre estos los bienes suntuarios gravados con el ICE.

A raíz que la dolarización se instaura oficialmente en el año 2000, seguida de un repunte en la economía y de dos aumentos en las tarifas del impuesto. La recaudación del ICE gravado a los cigarrillos ha mantenido un crecimiento sostenido con un promedio anual de 14%, en los años 2005 y 2008 experimenta los mayores porcentajes de crecimiento del período: 30% y 33%, respectivamente, debido a grandes aumentos en las tarifas impositivas. Sin embargo, en los años 2007 y 2010 tuvo leves caídas, cercanas al 2%.

A pesar de las fluctuaciones antes descritas, la recaudación del ICE de los cigarrillos mantiene la mayor participación en la recaudación total del ICE en el gráfico No. 9 se puede observar esta participación para el período.

Gráfico No. 9
Mayores aportaciones en el ICE total



Fuente: Ministerio de Finanzas – SRI **Elaboración:** Gustavo Camacho

En los primeros años del período de estudio, el impuesto de los cigarrillos constituía entre 50% y 60% de la recaudación del ICE total, mientras que el ICE de las importaciones no tenía mayor participación: apenas contribuía con valores menores a 1%. A partir del año 2001 el impuesto de los cigarrillos reduce su participación a valores entre 15% y 20%, por la creación del ICE a las telecomunicaciones, el cual inició con un aporte de 15% pero llegó a

alcanzar 40% de participación. Este impuesto desaparece en el 2008, pero el aporte de las importaciones crece considerablemente y alcanza valores entre 20% y 25% en los últimos años: son valores similares a los alcanzados por el ICE de los cigarrillos en la actualidad. La participación del impuesto gravado a las cervezas en un inicio fue de aproximadamente 12% aunque a lo largo del tiempo ha llegado a valores que oscilan 20%.Su tendencia actual es similar a la del ICE de los cigarrillos: en el Anexo C constan los indicadores de participación de los distintos impuestos para todo el período.

Destino del ICE de los cigarrillos

En el capítulo anterior se pudo evidenciar que desde 1960 hasta 1989 la recaudación del impuesto al cigarrillo tenía asignaciones establecidas en distintas leyes. Muchas de estas asignaciones estaban relacionadas con los gobiernos seccionales y con la construcción de obras públicas; otras a cubrir las necesidades emergentes del Estado y solo un proyecto social, denominado Programa de Medicina Infantil Gratuita.

Estas preasignaciones fueron eliminadas en diciembre de 1989 con la LRTI y se estableció que todo lo recaudado por concepto de impuesto a los consumos especiales pase directamente al Presupuesto General del Estado. Sin embargo, conforme la situación ecuatoriana lo requirió, en años posteriores se crearon nuevas asignaciones en la distribución de lo recaudado.

Ley de Maternidad Gratuita

Esta ley fue publicada en el RO-S 523 de 9 de septiembre de 1994. Establecía que toda mujer ecuatoriana tendrá derecho al parto y recuperación gratuitos en los hospitales, centros o institutos de salud pública. Para financiar este programa se destinaría 3% de la recaudación total del ICE.

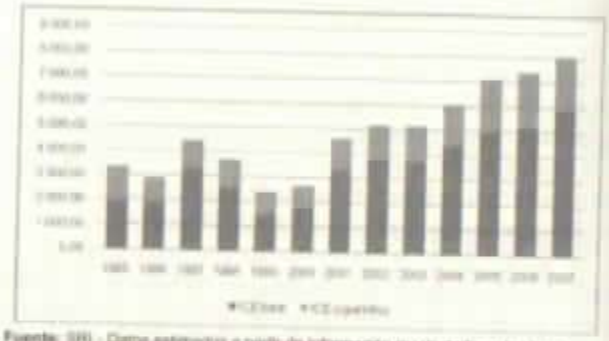
En 1995, los cigarrillos aportaron al programa USD 1,38 millones, mientras que el aporte de todos los productos gravados con ICE fue de USD 3,31 millones. En los años 1996 y 1999 las tarifas del impuesto fueron reducidas y la recaudación también disminuyó, por lo cual en esos años este programa también vio mermada su asignación.

En el año 2007, la Ley de Equidad Tributaria elimina todas las asignaciones provenientes de la recaudación tributaria, por lo cual este año el programa recibe su último aporte proveniente del ICE. A partir de 2008 y hasta que

se reglamente lo contrario, recibe una asignación similar a la del año 2007 pero proveniente del Presupuesto General del Estado.

Los aportes, tanto del ICE total como del ICE correspondiente a los cigarrillos, pueden ser observados en el gráfico No. 10.

Gráfico No. 10
Distribución del ICE para el Programa de Maternidad Gratuita
(miles de dólares)



Fuente: SRI - Datos estimados a partir de información recolectada en las leyes
Elaboración: Gustavo Camacho

Programa de equipamiento, insumos y mantenimiento hospitalario

En 1997 una reforma a la LRTI establece que se destine 10% de la recaudación del ICE al financiamiento de este programa, cuyo objetivo era mejorar la situación precaria en que los hospitales y centros de salud pública se encontraban. El gráfico No. 11 muestra la tendencia de esta asignación.

Su primera asignación fue de USD 12,27 millones, de los cuales USD 3,89 millones correspondían al ICE de los cigarrillos. Su tendencia está marcada por los mismos problemas que atravesó la recaudación total, por lo cual en 1999, sufrió una gran caída: 35%.

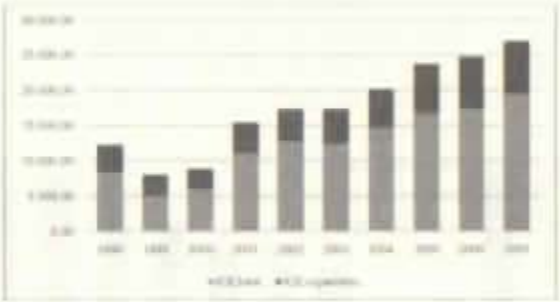
Fundación "Oswaldo Loor Moreira"

La Fundación "Dr. Oswaldo Loor Moreira" es una organización privada sin fines de lucro que desde el año 1992 lleva adelante un programa de salud ocular en la provincia de Manabí, aunque su crecimiento y fama le permiten atender a personas de todo el Ecuador que acuden a su clínica, en Porto-

viejo. Sus servicios pueden ser subsidiados o incluso gratuitos pues dependen de la situación de la persona.

La misma reforma a la LRTI del caso anterior estableció que se le entregue 2% de la recaudación del ICE de los productos alcohólicos distintos a la cerveza. Esta asignación no afecta al impuesto de los cigarrillos. Su evolución se puede ver en el gráfico No. 12.

Gráfico No. 11
Distribución del ICE para el Programa de Equipamiento, Insumos y Mantenimiento Hospitalario
(miles de dólares)



Fuente: SRI - Datos estimados a partir de información recolectada en las leyes. **Elaboración**: Gustavo Camacho

Gráfico No. 12
Distribución del ICE para la Fundación "Oswaldo Loor Moreira"
(miles de dólares)

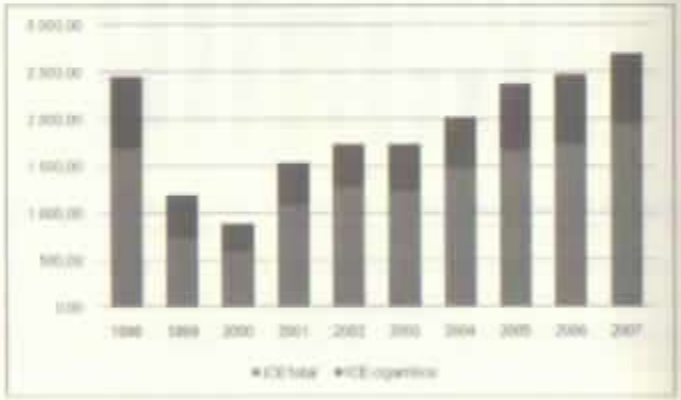
Fuente: SRI - Datos estimados a partir de información recolectada en las leyes. **Elaboración**: Gustavo Camacho

Pese a la estabilidad en la tarifa de este impuesto, los montos percibidos por la Fundación son muy fluctuantes. Esto se le atribuye a un aumento del contrabando de licor por la frontera norte (Vinueza, 2005: 76).

Servicio de Rentas Internas

A partir de 1998, el SRI se encarga de la recaudación de los tributos internos establecidos en la LRTI. Por su concepción de entidad autónoma se establece que recibirá 2% de los impuestos que recaude en 1998, 1,5% en 1999 y 1% a partir del año 2000. La distribución del ICE para el SRI se encuentra en el gráfico No. 13.

Gráfico No. 13
Distribución del ICE para el SRI
(miles de dólares)



Fuente: SRI - Datos estimados a partir de información recolectada en las leyes
Elaboración: Gustavo Camacho

En 1998, el SRI recibe USD 2,45 millones por concepto de ICE, de los cuales USD 778 mil corresponden al grupo de los cigarrillos, para el siguiente año este ingreso se reduce, puesto que la recaudación general cayó y, además, su porcentaje de participación era menor. A partir del año 2000 el crecimiento de su participación ha sido sostenido.

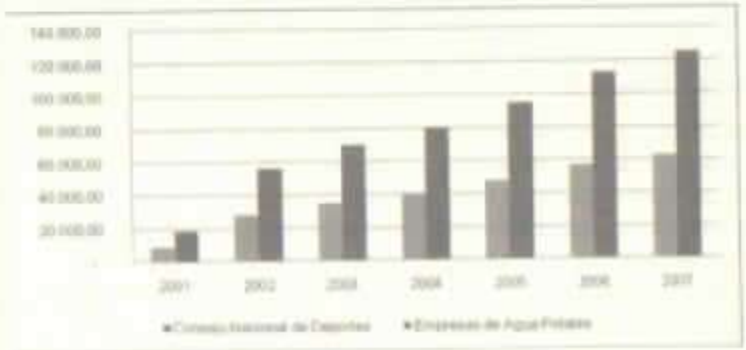
Empresas de Agua Potable y Consejo Nacional de Deportes

En el año 2001 se crea el impuesto a las telecomunicaciones con una tarifa de 15%: la tercera parte de lo recaudado estaba destinada al Consejo Nacional de Deportes para el fomento de la práctica del deporte entre la población ecuatoriana y el resto se asignaba a las Empresas de Agua Potable o entidades seccionales que prestan estos servicios. Ninguna otra asignación podía contar con estos recursos.

Este impuesto remplazó las tasas de 10% de agua potable y 5% de los deportes que se cobraban en las planillas eléctricas. Su recaudación tuvo gran importancia e incluso se convirtió en uno de los impuestos que más aportaba en la recaudación del ICE total. Estuvo vigente desde el segundo semestre de 2001, por lo que en ese año recaudó USD 27,77 millones, de los cuales USD 9,25 millones fueron para el Consejo Nacional de Deportes y USD 18,52 millones para las Empresas de Agua Potable.

Las asignaciones que recibieron estas entidades tuvieron un crecimiento sostenido con un promedio de 17% anual, tal como sucedió con la recaudación. Estas asignaciones no afectaron al impuesto de los cigarrillos ni a su recaudación. El gráfico No. 14 muestra los montos recibidos por sus partícipes.

Gráfico No. 14
Distribución del ICE para el Consejo Nacional de Deportes y las Empresas de Agua Potable
(miles de dólares)

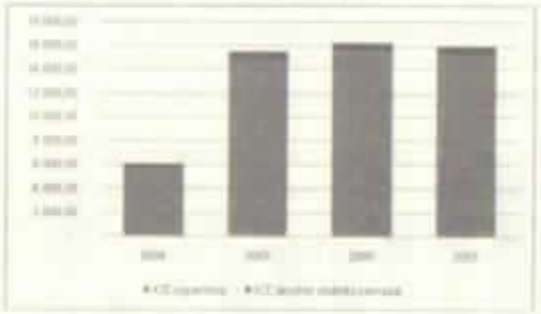


Fuente: SRI - Datos estimados a partir de información recolectada en las leyes **Elaboración**: Gustavo Camacho

Ley de Incremento a las Pensiones Jubilares del IESS

En julio de 2004 se decreta la elevación de las pensiones jubilares del IESS. Las fuentes de financiamiento de este proyecto contemplaban el aumento de la tarifa del ICE para los cigarrillos y para el alcohol y productos alcohólicos distintos a la cerveza. Su distribución puede observarse en el gráfico No. 15.

Gráfico No. 15
Distribución del ICE por la
Ley de Incremento de Pensiones Jubilares del IESS
(miles de dólares)



Fuente: SRI - Datos estimados a partir de información recolectada en las leyes.
Elaboración: Gustavo Camacho

El segundo semestre de 2004 a este proyecto se le asigna un estimado de USD 6,07 millones, la cual estuvo vigente por cuatro años. Al igual que en todos los casos anteriores, éste partícipe desapareció en el 2007 con la Ley de Equidad Tributaria.

Medidas de salud pública adoptadas para disminuir el consumo de cigarrillo

Incremento de impuestos

El tabaco es considerado un bien de consumo ideal para gravar con impuestos, dado que no es un producto necesario, disfruta de un amplio consumo y su demanda es relativamente poco elástica, lo que le convierte en una fuente de recursos fiable y fácil de administrar para los gobiernos.

Adam Smith sugería que mediante estos impuestos los pobres *"Podrían ser liberados de algunos de los impuestos más gravosos; de los que afectan a los productos necesarios para la vida o a los materiales de las manufacturas"* (Smith, 1776, citado en, OPS, 2000: 43).

Según diversos estudios, la manera más efectiva de disminuir el consumo de tabaco es el aumento de precio mediante incrementos impositivos. Los precios elevados desalientan a la juventud a iniciarse en el consumo de cigarrillos y alientan quienes ya son fumadores a dejar de fumar. Los niños, niñas y adolescentes responden mejor a los cambios de precio que los adultos mayores, por lo tanto esta intervención podría producir un efecto significativo en este segmento de la población.

Los impuestos sobre el tabaco pueden adoptar formas diversas. Las tasas específicas, añadidas como una cantidad fija al precio de los cigarrillos, son las que permiten mayor flexibilidad. Las tasas *ad valorem* constituyen un porcentaje del precio básico y se imponen en prácticamente la totalidad de países, a menudo por encima de los impuestos de consumos específicos.

En la actualidad, todos los gobiernos gravan a los productos elaborados de tabaco, en un inicio con la finalidad de aumentar los fondos públicos y en los últimos años con el propósito de reducir su consumo. Pese a ser productos con demanda inelástica, la evidencia demuestra que elevar las tasas de los impuestos reduce el consumo de cigarrillos, claro que en los resultados de esta afirmación influyen otros factores como las características propias de un país. Según la OPS, en los países de ingresos altos, la elasticidad precio de la demanda de los cigarrillos es menor que en los países con ingresos medios y bajos, es así que en Estados Unidos la elasticidad

es de 0,4; es decir que si el precio aumenta[13] 1% la demanda de cigarrillos caerá 0,4%. En cambio en los países de ingresos medios y bajos la elasticidad precio de la demanda de cigarrillos oscilaría en torno a 0,8. Esto se debería a que la población de los países de ingresos medios y bajos tiene menores ingresos disponibles, especialmente la población joven que frente a los nuevos precios dejaría el mal hábito o incluso, no lo adquirirían.

En el caso ecuatoriano, la elasticidad sería de 0,74 (Vinueza, 2005:35), un valor muy cercano al promedio calculado por la OPS, este valor se traduciría como una reducción de 7,4% de la demanda de cigarrillos por un aumento de 10% en su precio. Además, existen otros estudios que corroboran la eficacia de esta medida en Ecuador. Gómez establece que al aumentar una desviación estándar en el precio de los cigarrillos, su demanda cae 0,5% y esta tendencia es acumulable: es decir, si se aumenta el precio en tres desviaciones estándar, la demanda cae 1,5% y así sucesivamente. Además, en este estudio se relaciona el consumo de tabaco con otras variables como la escolaridad y el ingreso de las personas y se obtienen resultados inesperados, pues si estas últimas variables tienen aumentos, la demanda de elaborados de tabaco aumenta en mayor proporción a lo que se lograría reducir con el aumento de precios: 0,6% por escolaridad y 0,7% por aumento de los ingresos.

De otra manera, Rojas (2008) sugiere que la demanda de cigarrillos después de una reforma tributaria es únicamente una función de la disposición del pago y que el efecto reforma o percepción de posibles irregularidades, por parte de las empresas distribuidoras no inciden en el consumo posterior o en la disposición al pago. Según sus resultados: 94,18% de 273 personas encuestadas estarían dispuestas a seguir con el pago por cigarrillos pese a los nuevos precios. Sin embargo, este estudio fue realizado entre personas fumadoras, por lo que no toma en cuenta la barrera que crearía un precio alto hacia la nueva población de consumidores.

No obstante el análisis realizado, es muy complicado y casi imposible determinar una tasa de impuesto a los cigarrillos óptima, puesto que hay varios factores a tomar en cuenta .La magnitud del impuesto depende de formas sutiles de factores empíricos que pueden no estar a disposición o ser difíciles de evaluar: por ejemplo la escala de costos para no fumadores y la

13 El aumento de precio podría darse por distintos motivos, entre estos un aumento del impuesto

escala de otros costos potenciales, como los de salud pública dedicada al tratamiento de enfermedades relacionadas con el tabaco. Además, el impuesto óptimo debería considerar los niveles de ingreso de las personas. Según la OPS (2000:51) "*En términos económicos, el impuesto óptimo sería el que igualara el costo social marginal del último cigarrillo consumido con su beneficio social marginal*".

No poder determinar un impuesto óptimo para el consumo de cigarrillos trae consigo una serie de problemas al fijarlo. Por una parte, un impuesto muy bajo podría permitir que muchas personas, especialmente la juventud y la infancia, tengan acceso a estos productos y que la recaudación no sea suficiente como para cubrir los costos generados.

Además, un impuesto excesivamente alto tendrá un efecto negativo en los ingresos fiscales a largo plazo, no solamente porque quienes mantienen el hábito dejarían de fumar al ver afectada una mayor porción de sus ingresos, sino también porque podría ocasionar la aparición de mercados alternativos de carácter ilícito. Estos productos de contrabando, que incluso podrían ser falsificados y ocasionar mayores problemas de salud, no aportan ningún tributo al Estado y al ser más baratos que los cigarrillos legales se convierten en un sustituto directo para fumadores. Acerca del contrabando la empresa tabacalera PMI en su sitio de internet opina:

> *Los gobiernos deben tener la capacidad, determinación y habilidad para hacer cumplir las leyes y controlar sus fronteras. La experiencia demuestra que la adopción de una política de aumento de impuestos gradual y regular combinada con medidas efectivas en contra del comercio ilícito es la mejor forma en que los gobiernos pueden alcanzar sus objetivos tanto de recaudación como de salud pública, a la vez que reducen el riesgo de estimular y fomentar el mercado ilegal* (PMI, 2011)

El Convenio Marco para el Control del Tabaco, de cierta manera, coincide con la posición de la tabacalera, pues aconsejan a los gobiernos implementar acciones de control efectivas en contra del contrabando, mediante el fortalecimiento de los controles fronterizos.

Otro punto a evaluar como posible problema ocasionado por un impuesto excesivamente alto es la pérdida de puestos de trabajo, tanto en el agro como en la industria, por la reducción de las ventas. Esto debe tomar en cuenta el Estado a la hora de decidir sobre tales impuestos. Sin embargo,

quienes se dedican a la agricultura en Ecuador se caracterizan por diversificar sus cultivos, lo cual quiere decir que no dependen únicamente de este cultivo, pero perderían uno de los cultivos más rentables. En el año 2008 el precio por tonelada de tabaco Burley fue de USD 1.760 mientras que para la tonelada de soya fue USD 560; para arroz de USD 450 y para maíz USD 280 (ITABSA, 2009:5).

Ante la complejidad de establecer un impuesto óptimo, se debería buscar un impuesto que cumpla con una meta recaudatoria y una reducción específica del consumo de cigarrillos. Se puede tomar en cuenta la siguiente recomendación:

El Banco Mundial recomienda que los impuestos a los cigarrillos (incluido el impuesto al valor añadido) representen entre dos terceras y cuatro quintas partes del precio de venta al por menor de un paquete de cigarrillos(Sociedad Americana del Cáncer, 2009:82)

Otras medidas para reducir el consumo de cigarrillos

Existen algunas medidas no relacionadas al precio que podrían reducir la demanda de cigarrillos que han demostrado ser efectivas en menor proporción que un aumento de precios vía impuestos.

Información al consumidor

En 1950 la mayoría de la población mundial desconocía los efectos del tabaco en la salud, según la OPS (2000: 53), en Estados Unidos apenas 45% de la población adulta lo relacionaba como causa de cáncer de pulmón, con el paso de los años algunos estudios médicos sobre las enfermedades vinculadas al tabaquismo se hicieron públicos acompañados de noticias impactantes que reflejaban los cambios físicos que sufrían las personas fumadoras. En 1990 la población adulta que relacionaba fumar con el cáncer de pulmón aumentó a 95%, y 15% dejó el hábito.

Advertencias sanitarias

Esta medida consiste en incluir advertencias sobre los riesgos que provoca fumar en todos los empaques de cigarrillos e incluso en materiales promocionales, mientras más impactantes sean los mensajes mayor efecto surti-

rán. Sudáfrica es uno de los países que ha logrado buenos resultados con este tipo de medida. En 1994 se incluyeron mensajes fuertes en las cajetillas de cigarrillos, 58% de ex fumadores opinaron que esa fue la causa para dejar de fumar (OPS, 2000:54)

En el caso ecuatoriano existen advertencias sanitarias en las cajetillas y material de embalaje: la frase "Fumar Causa Cáncer" debe estar impresa en el 40% del área del panel frontal; "Fumar Mata" en el 40% del área del panel posterior y una advertencia en el panel lateral deberá decir: "VENTA PROHIBIDA A NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES. MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA DEL ECUADOR". Estas advertencias no son tan impactantes como las de Brasil que incluyen pictogramas con imágenes de tumores y otros efectos de las enfermedades ocasionadas por el consumo de cigarrillo. Pese a que en la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor se establece que la venta de cigarrillos será únicamente en cajetillas de 10 y 20 unidades, en las tiendas es común la venta de cigarrillos por unidades, esto impide que las personas que compran lean estas advertencias.

Educación escolar

Las campañas de educación sobre los efectos del tabaco en escuelas son una medida poco efectiva, tienen un efecto temporal, retrasan el inicio del consumo más no lo evitan. La adolescencia presta menor atención a la información sobre las consecuencias a largo plazo que trae el hábito de fumar, en parte, porque su comportamiento está más orientado hacia el presente y, en parte, porque tienden a rebelarse contra las advertencias de las personas adultas.

Publicidad y promoción

Existe un amplio debate sobre el impacto de la publicidad de los cigarrillos en sus consumidores. Quienes defienden la salud pública argumentan que este tipo de publicidad favorece el consumo. En cambio, la industria del tabaco afirma que sus anuncios no buscan nuevos fumadores, sino que informan sobre las distintas marcas a fumadores ya establecidos.

El Convenio Marco para el Control del Tabaco propone prohibir por completo la publicidad de cigarrillos en todos los medios para que esta no influya en la ciudadanía. En el caso ecuatoriano la publicidad está prohibida en

radio y televisión y está regulada en el caso de prensa escrita y puntos de venta.

Lugares libres de humo

Esta medida consiste en prohibir fumar en lugares públicos para proteger de los efectos denominados de segunda mano a quienes no fuman. Es aplicable a espacios cerrados, edificios, medios de transporte, oficinas, etc. Se cree que la prohibición de fumar en espacios públicos reduce el número de cigarrillos fumados por una persona e incluso ocasiona que algunos abandonen por completo el cigarrillo.

En Ecuador, la prohibición de fumar en lugares públicos está presente en la Ley Orgánica de la Salud.

Relación entre recaudación y gasto fiscal en salud pública

Costos para la economía

El tabaquismo es una enfermedad adictiva crónica que evoluciona con recaídas. La nicotina es la sustancia responsable de la adicción, actúa a nivel del sistema nervioso central y es una de las drogas más adictivas, incluso supera la de la cocaína y la heroína.

La Constitución del Ecuador incluye un artículo al respecto en el Título VII Régimen del Buen vivir:

> *Art. 364.- Las adicciones son un problema de salud pública. Al Estado le corresponderá desarrollar programas coordinados de información, prevención y control del consumo de alcohol, tabaco y sustancias estupefacientes y psicotrópicas; así como ofrecer tratamiento y rehabilitación a los consumidores ocasionales, habituales y problemáticos. En ningún caso se permitirá su criminalización ni se vulnerarán sus derechos constitucionales.*
> *El Estado controlará y regulará la publicidad de alcohol y tabaco.* (Constitución del Ecuador, 2008)

A raíz de este cambio constitucional, el gobierno implementó el Plan Nacional de Prevención y Control de Tabaco 2008-2011.Sus objetivos eran: prevenir el consumo de tabaco en menores, incentivar al abandono del consumo, crear centros de tratamiento, crear espacios libres de humo, implementar una legislación adecuada, entre otros. Pero estos objetivos no se han alcanzado en lo que va del año 2011. La Ley de Control de Tabaco apenas se ha tratado en primer debate en la Asamblea Nacional y una intención de aumentar los impuestos ha quedado detenida.

La nueva ola mundial de regular de manera estricta los productos elaborados con tabaco, por su efecto nocivo para la salud, establece que hay que imponer impuestos altos a los cigarrillos para así detener su consumo y utilizar su recaudación para cubrir las externalidades que genera: es decir, los problemas de salud y sociales. En Ecuador no se han tomado en cuenta estos puntos: en el año 2007, algo se escuchó sobre el tema; en el año 2009, se dijo que un impuesto específico es más recomendable para gravar este tipo de productos pues todos los cigarrillos causan el mismo efecto no-

civo sobre la salud y en lo que va del 2011, se vio que por primera vez las autoridades de salud se hayan involucrado en este tipo de decisiones. Habrá que esperar a ver qué sucede en el futuro.

Las consecuencias del tabaquismo no son solo individuales sino, también, sociales. Los costos económicos del tabaco se extienden más allá de los costos directos de las muertes relacionadas con el tabaco y las pérdidas afines a productividad. Otros costos incluyen los gastos de atención médica para fumadores activos y pasivos, ausentismo laboral y disminución de la productividad. Algunos de estos costos en varios casos pueden ser asumidos por quienes consumen el producto, pero en la gran mayoría de casos el Estado debe intervenir y hacerse cargo de estos costos que se presentan de distintas maneras.

La principal intervención del Estado es a través de la atención médica en hospitales y centros de salud públicos a pacientes con enfermedades ocasionadas por el consumo de tabaco, a lo que se suman los costos de medicinas en caso de tratamientos y rehabilitaciones si fueren necesarias. En el caso de costos indirectos, como la reducción en la productividad, es más difícil identificar y cuantificar los montos perdidos. En estos casos, las empresas empleadoras asumen estos costos, pero las repercusiones pueden llegar a afectar el funcionamiento de la economía en conjunto y podrían ocasionar pérdidas en el PIB.

Existe suficiente evidencia epidemiológica que demuestra que el tabaco es la principal causa modificable de más de 25 enfermedades graves, muchas de estas evitables, retrasables o mitigables si se abandona el hábito de fumar. La OMS ha determinado que el cigarrillo es causante de por lo menos 90% de los cánceres broncopulmonares (OPS, 2000:25). La enfermedad pulmonar obstructiva crónica aparece en 15% a 20% de las personas fumadoras y su mortalidad relacionada es muy considerable (Bruni, 2007:14). También es un factor causal de primer orden, tanto en hombres como en mujeres, de muchos tumores, como los ubicados en lengua, laringe, esófago, cavidad oral e incluso vejiga. Además, provoca diversos trastornos cardiovasculares como la angina de pecho, la trombosis y las arteriopatías periféricas. Finalmente, no debe olvidarse la repercusión de este hábito sobre el embarazo, el parto y el puerperio, ni el impacto del humo de cigarrillo sobre fumadores pasivos.

Estas enfermedades pueden ser clasificadas en cuatro categorías: enfermedades cerebro vasculares (ECV), enfermedades respiratorias crónicas, enfermedades hipertensivas y enfermedades isquémicas del corazón.

Según el INEC, estos cuatro grupos de enfermedades forman parte de las 12 principales causas de defunción en Ecuador[14] de manera agregada provocan 19,4% de las muertes. En la tabla No. 12 pueden observarse las víctimas de las principales causas de defunción para el año 2007.

Tabla No. 12
Principales causas de defunción

Enfermedad	Defunciones
Diabetes	3.291
ECV	3.140
Hipertensivas	3.048
Isquémicas del corazón	2.786
Accidentes de tránsito	2.655

Fuente: INEC – Ecuador en cifras
Elaboración: Gustavo Camacho

Conocer los costos en que incurre el Estado para enfrentar el tabaquismo permitiría tomar una serie de decisiones acertadas. No obstante, son pocos los países que llevan control sobre esto y otros pocos, al no tener un registro adecuado, recurren a establecer estimaciones válidas y confiables de los costos atribuibles al uso de dicho producto.

Las estimaciones de costos del tabaquismo han demostrado ser un valioso instrumento que ha permitido recuperar los gastos en salud ocasionados por enfermedades atribuibles al tabaco. Son conocidos algunos acuerdos entre compañías tabacaleras y estados de Estados Unidos. (Bruni, 2007:12).

En el caso ecuatoriano no se toman en cuenta estos costos a la hora de tomar decisiones, pues no existen datos reales ni estimaciones oficiales. Para la realización de este estudio se recurrió a instituciones públicas (Ministerio de Salud y el Ministerio de Finanzas) y a instituciones particulares (SOLCA), pero lamentablemente no contaban con la información necesaria.

14 El grupo de enfermedades respiratorias crónicas aparece bajo el nombre de influenza y neumonía

Los datos que maneja el Ministerio de Salud se basan en un estudio realizado por el Banco Mundial, según el cual el costo económico que impone la carga de enfermedad, discapacidad y muerte relacionada con el tabaco a los países supera ampliamente los ingresos por impuestos al tabaco, oscilando entre 6 y 15% del gasto en salud (OPS, 2000:5). En el caso ecuatoriano sería 10%[15].

Este valor de 10% del gasto total en salud se lo comparte entre actividades preventivas y acciones curativas. Las primeras tienen una participación reducida, pero los planes futuros del Ministerio de Salud serían enfatizar dichas actividades, que hasta el momento se han concentrado en: proyectos de educación sobre los riesgos de fumar a adolescentes involucrándose con líderes estudiantiles; elaboración y patrocinio de una ley que se encuentra en proceso de aprobación, foros con personas expertas y estaría en camino la creación de clínicas de rehabilitación para fumadores.

La tabla No. 13 incluye el gasto en salud pública relacionado con el consumo de tabaco y se lo compara con la recaudación del ICE de los cigarrillos.

Tabla No. 13
Gasto en salud versus Recaudación de ICE

Año	Gasto salud (A)	Gasto salud tabaco (B)	Recaud. ICE cigarrillos (C)	Diferencia (C-B)
2000	146,942.75	14,694.27	29,513.20	14,818.93
2001	188,637.00	18,863.70	43,287.60	24,423.90
2002	259,002.00	25,900.20	46,378.10	20,477.90
2003	309,898.81	30,989.88	49,525.30	18,535.42
2004	371,342.90	37,134.29	55,181.50	18,047.21
2005	422,919.83	42,291.98	71,874.50	29,582.52
2006	504,497.64	50,449.76	75,521.80	25,072.04
2007	610,152.30	61,015.23	73,938.60	12,923.37
2008	1,190,091.54	119,009.15	98,421.50	-20,587.65
2009	1,201,244.94	120,124.49	118,572.80	-1,551.69
2010	1,330,311.58	133,031.16	116,768.14	-16,263.02

Fuente: SRI - MSP - BCE
Elaboración: Gustavo Camacho

15 Según afirmó el Dr. Patricio Jácome, funcionario del Ministerio de Salud, cuando se lo entrevistó el 9 de mayo de 2011

A simple vista, estos datos revelarían que en el período comprendido entre los años 2000 y 2007, los valores recaudados por el impuesto de los cigarrillos superan los gastos en salud pública ocasionados por el consumo de tabaco hasta en más de 50%. Esta situación se revierte a partir del año 2008 cuando esta relación tiene un déficit promedio de 12%.

A pesar de la evidencia de los datos, las políticas de salud pública se han mantenido alejadas y totalmente desvinculadas de la recaudación fiscal. Para comprobar lo señalado se realizará una regresión lineal con la ayuda del software econométrico E-views 5.0. Para comprobar la hipótesis que el gasto en salud por problemas del tabaco no se relaciona con la recaudación del ICE cigarrillos, se debería obtener un coeficiente de determinación r^2 cercano a cero.

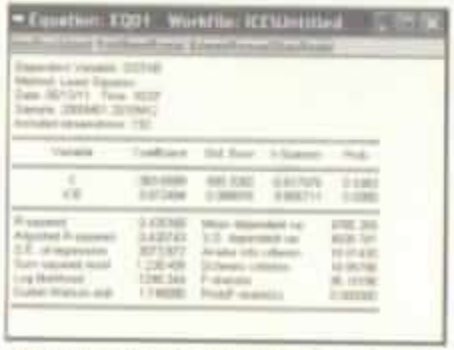
Para elaborar la regresión se utilizaron datos mensuales desde enero del año 2000 hasta diciembre del año 2010: en total 132 observaciones de las dos variables. El gasto en salud pública atribuible al consumo de tabaco es la variable dependiente representado por *gstab*, por lo tanto la recaudación del ICE de los cigarrillos será la variable independiente, representada por *ice*. La regresión estaría definida por la siguiente ecuación:

$$gstab = \beta_1 + \beta_2 ice$$

Los resultados de esta regresión se muestran en la tabla No. 14.

Tabla No. 14
Resultados de la regresión

$$gstab = \beta_1 + \beta_2 ice$$



Fuente: SRI - MSP - BCE. **Elaboración:** Gustavo Camacho

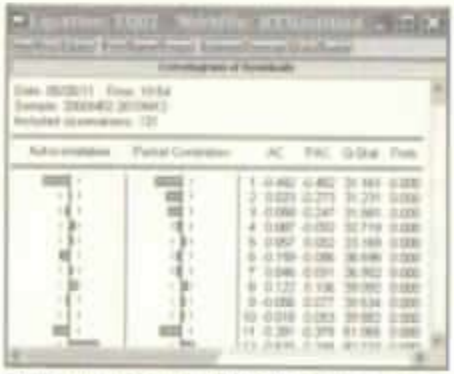
A pesar que el coeficiente de determinación r^2 tiene un valor bajo, la regresión no es aceptada puesto que presenta autocorrelación, como se evidencia en el correlograma de residuos del gráfico No. 16.

Gráfico No. 16.
Correlograma de residuos al nivel

Fuente: SRI - MSP - BCE
Elaboración: Gustavo Camacho

Para corregir este inconveniente se hizo la prueba gráfica a partir de la primera diferencia de las series. Los resultados se presentan en el gráfico No. 17.

Gráfico No. 17
Correlograma de residuos primera diferencia



Fuente: SRI - MSP - BCE **Elaboración:** Gustavo Camacho

En vista que se logra eliminar la autocorrelación, se procede a replantear la regresión y utilizar las primeras diferencias. Los resultados se muestran en la tabla No. 15.

Tabla No. 15
Resultados de la regresión

$$d1gstab = \beta_1 + \beta_2 d1ice$$

Fuente: SRI - MSP - BCE
Elaboración: Gustavo Camacho

En este caso, el coeficiente de determinación r^2 es incluso menor. Su interpretación sería que 5% de la variación del gasto en salud vinculado al consumo de tabaco se explica por el aumento de la recaudación fiscal. A partir del coeficiente de determinación se puede obtener el coeficiente de correlación *r*, cuyo valor en este caso sería de 0,2371, que representa el grado de asociación lineal entre las dos variables. Ambos valores son muy bajos y cercanos a cero lo cual comprobaría la hipótesis planteada. El gasto en salud vinculado al consumo de tabaco no depende de la recaudación del ICE de los cigarrillos.

En el Anexo D se incluye información sobre el gasto en salud pública de enfermedades relacionadas al tabaquismo para el caso de Argentina.

Conclusiones

Las tarifas del impuesto a los consumos especiales para los cigarrillos constituyeron una importante herramienta de política fiscal por lo cual sufrieron constantes modificaciones en el periodo de estudio. Nueve cambios, entre subidas y bajadas de tarifa, de los cuales siete fueron en la década de 1990; un intento fallido de cambio en la metodología del impuesto y aumento en la tarifa en 2009, así como un anuncio de aumento en lo que va de 2011.

La recaudación por concepto de este impuesto fue inestable en los años noventa por las constantes modificaciones que sufrieron sus tarifas y porque en este periodo estuvieron presentes algunas distorsiones generadas por la inflación y la devaluación de la moneda. Además de síntomas de recesión que culminarían con la gran crisis de 1999, a partir del año 2001, toma una tendencia creciente con un promedio de crecimiento anual de 14%.

A pesar de la inestabilidad de la recaudación en los primeros años del periodo de estudio, el ICE de los cigarrillos tuvo gran participación en la recaudación del ICE total: oscilaba entre 50% y 60%. Esta participación se vio opacada por un aumento considerable en las importaciones de productos gravados con este impuesto y por la creación del ICE a las telecomunicaciones en el año 2001; tras su eliminación en 2007 la participación del ICE de los cigarrillos repuntó y se disputa el primer lugar con el ICE de las importaciones. Sus participaciones son cercanas al 25%.

La determinación de los costos económicos asumidos por el Estado por causa del consumo de tabaco no es precisa, pues se basa en datos generales de un estudio elaborado por la OMS; al comparar estos datos con la recaudación del ICE de los cigarrillos se evidencia que lo recolectado alcanzaría para cubrir el gasto estatal salvo entre los años 2008 y 2010, en los que los valores del gasto superaron la recaudación. Sin embargo, en el resto de años la recaudación superó al gasto del Estado y en algunos casos llegó a duplicarlo. El gasto en salud vinculado al consumo de tabaco no depende de la recaudación del ICE de los cigarrillos, llevan dos trayectorias distintas.

En el periodo de análisis, el Estado desarrolló algunos programas sociales con financiamiento a partir de la recaudación del ICE. Sin embargo, la naturaleza de estos programas era ajena a los problemas vinculados al consumo de tabaco, pero existieron compromisos de campaña que permitieron que programas, como el de maternidad gratuita, equipamiento hospitalario e incluso una de aumento de pensiones jubilares, se financien mediante aumentos en las tarifas del impuesto.

Incluso antes que se lo denominara impuesto a los consumos especiales, el impuesto a los cigarrillos fue mentalizado como una fuente importante de recursos para el Estado: cada que se presentaban necesidades urgentes o imprevistas de dinero, las autoridades recurrían a modificaciones en su tarifa, tanto así que desde 1960 los fondos provenientes del impuesto se utilizaron en obras de infraestructura vial, coliseos, parques, alcantarillado, agua potable, reconstrucción de zonas afectadas por desastres naturales, entre otras.

Desde la década de los ochenta surgen programas con un tinte social pero ajenos a la problemática del producto. A pesar que se ha argumentado que el ICE de los cigarrillos satisface los propósitos de generar ingresos fiscales y actuar como política de salud pública al crear una barrera hacia su consumo mediante mayores precios de venta y al permitir al Estado asumir el gasto en salud ocasionado por el consumo de cigarrillo, el ICE estaría cumpliendo solo el primero de sus propósitos, pues no existe evidencia de que se haya reducido su consumo y no hay programas del gobierno encaminados a resolver los problemas del tabaquismo. Solo en lo que va del año 2011 se ha escuchado la intención de modificar el impuesto a fin de que cumpla su segundo propósito. La hipótesis planteada al inicio de la disertación se cumple, pues se comprobó que no existe relación alguna entre el gasto en salud vinculado al consumo de tabaco y la recaudación del ICE de los cigarrillos.

Recomendaciones

Es necesario fortalecer la participación de los impuestos directos en el sistema tributario ecuatoriano, pues hasta el momento los impuestos indirectos brindan el principal aporte, lo que revela la inequidad del sistema.

Todo cigarrillo, independientemente de la marca, ingredientes y precio, causa el mismo daño para la salud, por lo tanto se debería cambiar de la actual tarifa *ad valorem* a un impuesto específico que se adapte a la realidad nacional.

Las autoridades deben implementar en hospitales y centros de salud públicos un método que les permita conocer cuanto se está gastando en los distintas enfermedades, no solamente en las ocasionadas por el consumo de tabaco, sino en general las que más afectan a la sociedad ecuatoriana, de esta manera se podrá focalizar mejor los fondos.

Al no tener datos exactos sobre los costos económicos relacionados con el tabaquismo, no se puede argumentar la aplicación de un mayor impuesto que cubra estos costos.

Fortalecer las actividades preventivas como acciones para mitigar el consumo de tabaco.

Implementar programas gubernamentales para reducir los impactos del tabaquismo, es decir clínicas de rehabilitación y centros de aprendizaje.

REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

Anda, Daniela (2009). ***Análisis de la tributación indirecta ecuatoriana: reformas tributarias desde 1950, recaudación anual y estructura del impuesto al valor agregado***. (Disertación de grado) Facultad de Economía de la PUCE, Ecuador.

Banco Central del Ecuador (2009). ***Boletín estadístico mensual 1891***. http://www.bce.fin.ec/docs.php?path=/home1/estadisticas/bolmensual/IEMensual.jsp [Consulta: 10 de diciembre de 2010]

Banco Central del Ecuador (2003). ***75 Años de información estadística***. Publicaciones Económicas, Ecuador.

Banco Central del Ecuador (2011). ***Boletín estadístico mensual 1909***. http://www.bce.fin.ec/docs.php?path=/home1/estadisticas/bolmensual/IEMensual.jsp [Consulta: 28 de abril de 2011]

Bruni, José María (2007). ***Costos directos de la atención médica del tabaquismo e impuestos del tabaco en Argentina***. (Tesis de maestría) Argentina. http://issuu.com/cedss/docs/costos_de_la_atencion_medica_del_tabaquismo [Consulta: 5 de mayo de 2011]

Ciarlo, Alfredo (2002). ***Sistema tributario como herramienta de crecimiento y bienestar económico***. Argentina. Instituto de Estudios de las Finanzas Públicas Argentinas.

Deloitte and Touche (2000). ***Informe del sector tabacalero***. Ecuador. Documento sin publicar.

Estrada, Julio, et al (1992). ***Progreso centenario***. Ecuador, ASOTAB.

FAO (2004). ***Cuestiones relacionadas con la economía mundial del tabaco***. Italia. http://books.google.com/books?id=Lw7F1v6417kC&pg=PA120&dq=impuesto+a+los+cigarrillos&hl=es&ei=0hLTZr1FoGKlweFmPgg&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=2&ved=0CC4Q6AEwAQ#v=onepage&q=impuesto%20a%20los%20cigarrillos&f=false [Consulta: 15 de enero 2011]

Flores, Ernesto (1946). ***Elementos de finanzas públicas mexicanas***. México: Editorial México.

García, Eva (1996). ***Tabaco: tradición de progreso***. Ecuador: ITABSA.

García, Eva (1997). ***El impacto económico del cultivo del tabaco en Ecuador***. Ecuador: ITABSA.

Gómez, Sandro (2008). ***Determinantes demográficos y fiscales que influyen en el consumo de cigarrillos en el Ecuador***. Ecuador: documento sin publicar.

Gujarati, Damodar (1997). ***Econometría***. (3aed.) Colombia: Mc Graw Hill.

Guliani, Carlos (1993). ***Derecho financiero***. (5a ed.) Argentina: Ediciones de Desalma

Hidalgo, Iván (1993). ***El impuesto a los consumos especiales: El caso del impuesto al consumo de cigarrillos.*** *(Disertación de grado)* Facultad de Economía de la PUCE, Ecuador.

ITABSA (2009). ***Reseña del sector tabacalero***. Ecuador: documento sin publicar.

LEXIS, http://www.lexis.com.ec [Consultado en diversas ocasiones]

Miller, Roger Leroy (1996). ***Microeconomía***. Colombia: Mc Graw Hill.

Ministerio de Finanzas (1993). ***Boletín de estadísticas No. 20 del rendimiento de las rentas internas del Estado***. Departamento de Planificación, Ecuador.

Ministerio de Finanzas (2007). ***Justificativo de los ingresos del presupuesto del gobierno central***. Ecuador: documento sin publicar.

Mochón, Francisco (2005). ***Economía: teoría y política.*** España: Mc Graw Hill.

Organización Panamericana de la Salud (2000). ***La epidemia de tabaquismo: los gobiernos y los aspectos económicos del control del tabaco.*** Estados Unidos Publicación científica.

Pappas, James y Brigham, Eugene (1976). ***Economía y administración***. México: Mc Graw Hill

Philip Morris International, http://www.pmi.com/es_do/tobacco_regulation/tobacco_taxation /pages/tobacco_taxation.aspx [Consulta: 9 de mayo 2011]

Rojas, Muman (2008) ***Percepción de la inelasticidad de los bienes gravados con ICE: Caso cigarrillos y bebidas alcohólicas.*** Ecuador: documento sin publicar.

Stiglitz, Joseph (1992). ***La economía del sector público.*** (2a ed.) España: Antoni Bosch Editor.

Sociedad Americana del Cáncer (2009). ***El atlas del tabaco***. (3aed.) Canadá: Bookhouse Group Inc.

Villegas, Héctor (1998). ***Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario***. (7a ed.) Buenos Aires: Ediciones de Palma

Vinueza, Karla (2005). ***El impacto del impuesto a los consumos especiales en el sector productivo del tabaco 1996-2002***. (Disertación de grado) Facultad de Economía de la PUCE, Ecuador.

Anexo A

Participación de los municipios en la distribución del impuesto al tabaco 1960

MUNICIPIOS	PORCENTAJES	MUNICIPIO	PORCENTAJE
Ibarra	0.01934	Puyango	0.00151
Otavalo	0.00579	Calvas	0.00944
Antonia Ante	0.00247	Macará	0.02188
Quito		Guayaquil	2.10239
pavimentación	5.29211	Yaguachi	0.14605
otras obras	0.34768	Milagro	0.16674
Cayambe	0.00068	Daule	0.14361
Pedro Moncayo	0.00022	Baizar	0.06802
Rumiñahui	0.11987	Santa Elena	0.06532
Mejía	0.00207	Salinas	0.06011
Latacunga	0.01237	Samborondón	0.03982
Pujili	0.00574	Portoviejo	0.17125
Salcedo	0.00626	Sucre	0.05057
Pangua	0.00761	Bolívar	0.03176
Saquisili	0.01859	Chone	0.01895
Ambato	0.21489	Jipijapa	0.01182
Pillaro	0.02148	Junín	0.01551
Pelileo	0.02148	Manta	0.27820
Baños	0.01433	Pajan	0.00267
Riobamba	0.03029	Rocafuerte	0.01367
Guano	0.00648	Santa Ana	0.01804
Colta	0.01280	24 de Mayo	0.01302
Guamote	0.01276	Babahoyo	0.01530
Alausí	0.01410	Baba	0.00075
Chunchi	0.01086	Vinces	0.01108
Guaranda	0.08834	Pueblo Viejo	0.00356
Chimbo	0.03442	Urdaneta	0.01321
San Miguel	0.01121	Quevedo	0.01601
Azogues	0.00979	Ventanas	0.00634
Biblián	0.01128	Machala	0.08182
Cañar	0.00528	Pasaje	0.02687
Cuenca	0.31867	Santa Rosa	0.02324
Paute	0.01888	Arenillas	0.01476
Gualaceo	0.02325	Piñas	0.01646
Sigsig	0.01189	Zaruma	0.01719
Girón	0.01615	Santiago	0.00489
Santa Isabel	0.01182	Limón	0.00450
Loja	0.10689	Gualaquiza	0.00409
Gonzanamá	0.00060	Napo	0.00045
Paltas	0.02120	Quijos	0.00056
Celica	0.00790	Pastaza	0.08595

Fuente: Registro Oficial 1123, del 18 de mayo de 1960
Elaboración: Gustavo Camacho

Anexo B

Productos gravados con ICE

Grupo I	Tarifa
Cigarrillos, productos del tabaco y sucedáneos del tabaco (abarcan los productos preparados totalmente o en parte utilizando como materia prima utilizando hojas de tabaco y destinados a ser fumados, chupados, inhalados, mascados o utilizados como rapé)	150%
Cerveza	30%
Bebidas gaseosas	10%
Alcohol y productos alcohólicos distintos a la cerveza	40%
Perfumes y agua de tocador	20%
Videojuegos	35%
Armas de fuego, armas deportivas y municiones excepto aquellas adquiridas por la fuerza pública	300%
Focos incandescentes excepto aquellos utilizados como insumos automotrices	100%
Grupo II	
Vehículos motorizados de transporte terrestre de hasta 3.5 toneladas de carga, conforme el detalle:	
Vehículos motorizados cuyo precio de venta al público sea de hasta USD 20.000	5%
Camiones, furgonetas, camiones y vehículos de rescatecuyo precio de venta al público sea de hasta USD 30.000	5%
Vehículos motorizados, excepto camionetas, furgonetas, camiones y vehículos de rescate, cuyo precio de venta al público sea superior a USD 20.000 y de hasta USD 30.000	10%
Vehículos motorizados, cuyo precio de venta al público sea superior a USD 30.000 y de hasta USD 40.000	15%
Vehículos motorizados, cuyo precio de venta al público sea superior a USD 40.000 y de hasta USD 50.000	20%
Vehículos motorizados, cuyo precio de venta al público sea superior a USD 50.000 y de hasta USD 60.000	25%

Vehículos motorizados, cuyo precio de venta al público sea superior a USD 60.000 y de hasta USD 70.000	30%
Vehículos motorizados, cuyo precio de venta al público sea superior a USD 70.000	35%
Aviones, avionetas y helicópteros excepto aquellas destinadas al transporte comercial de pasajeros, carga y servicios; motos acuáticas, tricares, cuadrones, yates y barcos de recreo	15%
Grupo III	
Servicios de televisión pagada	15%
Servicios de casinos, salas de juego (bingo-mecánicos) y otros juegos de azar	35%
Grupo IV	
Las cuotas, membrecías, afiliaciones, acciones y similares que cobren a sus miembros y usuarios los Clubes Sociales, para prestar sus servicios, cuyo monto en su conjunto supere los USD 1.500 anuales	35%

Fuente: RO-S 242, 29 de diciembre de 2007.
Elaboración: Gustavo Camacho

Anexo C: indicadores de participación

Años	ICE total/ Recaudación total	ICE cigarrillos/ Rec. Total	ICE op. Int./ ICE total	ICE cigarrillos/ ICE total	ICE cigarrillos/ ICE op. Int.	ICE importaciones/ ICE total	ICE cerveza/ ICE total	ICE teleco-municaciones/ ICE total
1989	13.23	6.97		52.71			12.41	
1990	15.88	9.58	99.20	60.29	60.78	0.80	19.49	
1991	17.26	9.48	99.67	54.92	55.10	0.33	29.29	
1992	15.40	7.70	99.35	50.02	50.35	0.65	34.55	
1993	19.03	8.89	97.93	46.71	47.69	2.07	36.13	
1994	11.16	5.25	94.30	47.06	49.91	5.70	28.33	
1995	9.20	3.85	93.74	41.79	44.58	6.26	34.83	
1996	8.05	2.84	92.60	35.21	38.03	7.40	36.77	
1997	10.38	2.75	79.21	26.47	33.41	20.79	29.95	
1998	8.54	2.71	79.31	31.72	39.99	20.69	27.77	
1999	5.79	2.20	89.15	37.93	42.54	10.85	33.13	
2000	5.35	1.78	88.42	33.28	37.64	11.58	33.01	
2001	7.74	1.85	81.87	23.85	29.14	18.13	24.69	15.30
2002	9.49	1.71	82.82	18.04	21.78	17.18	20.07	32.79
2003	9.55	1.70	86.88	17.84	20.54	13.12	20.31	37.70
2004	9.85	1.69	85.19	17.16	20.15	14.81	18.62	37.36
2005	9.66	1.83	84.13	18.93	22.50	15.87	16.45	37.50
2006	9.22	1.67	83.23	18.11	21.76	16.77	17.35	40.64
2007	8.88	1.44	83.37	16.19	19.42	16.63	17.77	41.09
2008	7.65	1.59	70.50	20.77	29.46	29.50	18.47	8.37
2009	6.70	1.77	78.30	26.46	33.79	21.70	22.34	1.42
2010	6.74	1.48	73.94	22.02	29.78	26.06	22.43	0.00

Fuente: SRI-DGR
Elaboración: Gustavo Camacho

Anexo D
El caso argentino

En Argentina, las principales causas de muerte atribuibles al tabaco son 90% de los casos de cáncer de pulmón, 12% de los casos de enfermedad pulmonar obstructiva crónica (EPOC), 3,8% de los casos de infarto agudo de miocardio (IAM) y 3% de los casos de accidente cerebro vascular (ACV). La tabla No. 1 muestra el número de pacientes atendidos por estas enfermedades en 1999.

Tabla No. 1
Pacientes atendidos 1999

Enfermedad	Pacientes
Cáncer de pulmón	6.199
EPOC	24.021
IAM	7.208
ACV	19.683
Total	57.111

Fuente: Bruni (2007: 14)
Elaboración: Gustavo Camacho

Ese mismo año el número de muertes en Argentina fue de 248.896 personas, de las cuales 39.146, es decir 16%, fueron por causas asociadas al tabaquismo.

Para el año 2003, el gasto total en salud fue de ARS 27.883 millones de los cuales ARS 4.330 millones se destinaron al tratamiento de personas con las enfermedades mencionadas con anterioridad, mientras que la recaudación de tributos al cigarrillo fue de ARS 2.500 millones. Es evidente el desfase que existe entre estos dos rubros.