



III-87-27.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Of. No. 87-588-DAJ

Quito, abril 2 de 1987

Señor Licenciado
Andrés Vallejo Arcos
PRESIDENTE DEL CONGRESO NACIONAL
En su Despacho.-

Señor Presidente:



El 26 de marzo de 1987, recibí, junto con el oficio No. 520-PCN-87, de 25 de los mismos mes y año, el proyecto de "LEY DE CONGELACION DE PRECIOS DE ARTICULOS ALIMENTICIOS, COMBUSTIBLES Y TARIFAS DE SERVICIOS BASICOS", aprobado por el Plenario de las Comisiones Legislativas. En ejercicio de las atribuciones conferidas por la Constitución Política OBJETO TOTALMENTE el citado proyecto de Ley, por las consideraciones generales y específicas que a continuación las expongo:

CONSIDERACIONES GENERALES:

1. La vida económica del Ecuador se enmarca en el sistema de economía de mercado, una de cuyas premisas fundamentales es la "eficiencia". Así determina expresamente el Art. 45 de la Carta Política.

Sin perjuicio de lo señalado, la economía debe precautelar, también, los principios que animan la justicia social, esto es, aquellos que aseguran a toda la población condiciones de vida compatibles con la dignidad humana.

Para asegurar la eficiencia es menester, entre otros requisitos, que las actividades económicas se desarrollen de manera que puedan recuperar lo invertido en el proceso productivo y obtener una justa utilidad.

El congelamiento de precios en un sistema de economía de mercado es un espejismo. Sólo puede admitirse como medida transitoria que obedezca a una emergencia.

Bajo estas premisas, el proyecto peca de inconstitucional e inconveniente, pues atenta contra el sistema de economía de mercado consagrado en la Constitución Política y conspira contra los intereses de la colectividad al atentar contra la subsistencia de los centros de producción y empleo.

[Firma]



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

... 2

2. La conducción de la economía nacional, especialmente en las actuales circunstancias, requiere de márgenes de discrecionalidad para aplicar regulaciones apropiadas y oportunas que, por un lado, desactiven y controlen las tendencias inflacionarias y que, por otro, garanticen el normal abastecimiento de alimentos y materias primas.

Una ley como la propuesta introduce un alto índice de rigidez que redundaría en serias distorsiones económicas y agravaría la situación social de los sectores más modestos de la población, en lugar de mejorarla.

En efecto, una congelación prolongada, absoluta y rígida de los precios da lugar a amplios procesos de desabastecimiento y a la aparición del "mercado negro", lo que termina en alzas incontrolables y abusivas de precios.

Las experiencias negativas dejadas por congelamiento de precios aplicado en diversos países de América Latina y precedentes observados en el Ecuador, así como fundamentos técnicos, hacen desaconsejable la política establecida en el proyecto de Ley.

3. La inflación tiene origen en fallas estructurales de la economía interna y en alzas de precios y de costos provenientes del exterior, por lo cual la congelación de precios circunscrita a los bienes de consumo y sin extenderse a todos los costos y precios, desde la producción e importación hasta el consumo y la exportación -cosa imposible de aplicar- distorsionaría gravemente las relaciones de precios de los bienes y servicios que se transan en el mercado, con lo cual se anarquizaría el funcionamiento de las empresas y la comercialización.

4. Al haber transcurrido casi un mes de la fecha en la que se quiere fijar la congelación, los precios de la mayoría de bienes y servicios ya han alcanzado un nuevo nivel, por lo que resulta muy difícil, a través de una Ley de carácter retroactivo, rebajar administrativamente los precios, sobre todo de los bienes de consumo masivo, lo que se vuelve aún más complejo si no se incrementa rápidamente la oferta.

5. Las tarifas de agua potable y de servicio eléctrico para uso doméstico, ya se encuentran congeladas por decretos anteriores, para favorecer o subsidiar a los grupos poblacionales de menores ingresos y consumo, por lo que, volver a incluir en el artículo 2 del proyecto de Ley estos aspectos resulta redundante e innecesario.

CONSIDERACIONES ESPECIFICAS AL ARTICULADO DEL PROYECTO DE LEY:

1. Respecto al artículo 1 que prohíbe por el lapso de un año el



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

... 3

incremento de los precios de los productos alimenticios de primera necesidad, conviene tomar en cuenta lo siguiente:

- a) Está en plena vigencia y aplicación la Ley de Control de Precios y Calidad (Decreto Supremo No. 1774, publicado en el Registro Oficial No. 412 de 31 de agosto de 1977), que proporciona al Ejecutivo las facultades necesarias y suficientes para poder controlar precios de artículos de primera necesidad, la que se ha venido aplicando flexiblemente de acuerdo a las circunstancias especiales que se han presentado en la producción, los transportes, la demanda, el financiamiento externo y en otras variables económicas importantes;
 - b) Prueba palpable de lo manifestado es la expedición del Acuerdo No. 154 de 13 de marzo de este año, por el cual el Ejecutivo congeló los precios de 17 ítems básicos mientras persista la emergencia nacional, a más de las medicinas de uso humano. En el mismo Acuerdo y en la Ley de Control de Precios y Calidad se establecen los procedimientos de control para que los organismos y autoridades correspondientes detecten y sancionen a los responsables de alteraciones a los precios oficiales;
 - c) Los Arts. 3 y 4 del Acuerdo 154, hacen extensivo el congelamiento de precios a las materias primas e insumos que se utilizan para la producción de los artículos cuyos precios están congelados, y faculta a los Ministerios de Agricultura y de Industrias para que, en sus respectivos ámbitos de acción, incluyan cualquier otro producto en la lista de precios congelados;
 - d) Adicionalmente, la mencionada Ley de Control de Precios y Calidad contempla los mecanismos para la elaboración de listas oficiales de precios y de márgenes de utilidad, que este Gobierno los ha venido aplicando estricta y ordenadamente. Es así que, productos que no constan en el Acuerdo 154 como el hierro, neumáticos, alcohol, cartones para embalaje, cerveza, melaza, etc., tienen precios controlados, que en la práctica, también estarán congelados hasta que no se dé muestras de recuperación de la crisis económica que vive el país;
 - e) Diversas otras leyes que permiten regular los precios y la distribución de productos han venido siendo aplicadas para evitar que la inflación se descontrole, como por ejemplo, el Código de la Salud, la Ley de Pesas y Medidas, etc., al igual que también existen importantes disposiciones de control en la Ley de Régimen Municipal.
2. Sobre el Art. 2: En lo que se refiere a la prohibición de elevar el precio de los combustibles del nivel vigente al 1o. de marzo de 1987, conviene anotar que:
- a) Mediante Acuerdo Ministerial No. 1265 de 13 de marzo de 1986, publicado en el Registro Oficial No. 64 de la misma fecha, los



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

... 4

precios de los combustibles se elevaron desde el 14 de los mismos mes y año.

Esta elevación se realizó con sujeción a la Ley, con el objeto fundamental de amortiguar el efecto que el sismo del 5 de marzo tuvo sobre las exportaciones de petróleo y, por tanto, sobre los ingresos del Presupuesto del Estado y del sector público. En conjunto se calcula que el perjuicio de la catástrofe natural asciende a más de 80 mil millones de sucres por efecto del aumento de los precios de los combustibles, se recaudarán sólo 18 mil millones en 1987.

Derogar esta medida, como se desprende del Decreto, significaría reducir el financiamiento de este sector en el monto señalado, por lo que se reducirían la inversión pública y sus efectos en la economía nacional se dificultaría el pago de las remuneraciones a los servidores públicos, o en su defecto, habría que recurrir en mayor proporción al endeudamiento interno y externo, lo cual agravaría la situación económica futura.

b) De acuerdo a la Ley de Hidrocarburos, los precios de los combustibles deben revisarse cada vez que se produzcan modificaciones en los costos, por lo que el proyecto de Ley resulta modificatorio de los Arts. 72 y 73 de dicha Ley.

Los costos de producción se han elevado por efecto de la variación en el tipo de cambio, por los mayores precios que hay que pagar por el crudo destinado a mercado interno, por aumento de salarios, por mayor costo de otros insumos como tetraetilo de plomo y por mayores fletes.

c) La falta de la producción petrolera de la Región Oriental, la variación de los fletes del transporte del petróleo obtenido en Venezuela, la modificación de los costos que necesariamente ocurrirá para volver a poner en producción los campos después de la reparación del oleoducto, hacen imposible la congelación de precios de los combustibles por el lapso de dos años.

d) En 1987 entrará en operación la ampliación de la Refinería Esmeraldas y la Refinería Amazonas, cuyas inversiones deberán empezar a amortizarse desde el momento en que sus productos se vendan en el mercado. Al mantener congelados los precios en los niveles del 1º de marzo de 1987, no se cubrirían los costos, se afectarían las amortizaciones previstas y se volvería a subsidiar el consumo.

e) Un aumento de precios desalienta también las maniobras de contrabando. Mantener congelados los precios estimula la práctica de esta actividad ilegal que perjudica al país.





PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

... 5

3. Respecto al congelamiento de las tarifas de transporte cabe considerar:
 - a) Entre las medidas tomadas el 13 de marzo, se elevó el precio de la gasolina especial en el 80%, y simultáneamente, se incrementó el precio del pasaje de transporte hasta en el 25%.
 - b) El anterior precio del pasaje, vigente hasta el 13 de marzo, no ha permitido renovar el parque automotor, por lo que las unidades de transporte tienden a la obsolescencia, y las empresas y cooperativas de transporte no han tomado medidas de carácter técnico y administrativo, que disminuyan los costos de operación y racionalicen el uso de los vehículos.
 - c) Por las consideraciones anteriores, el último incremento de pasajes podría viabilizar la renovación del parque automotor que, desde hace tiempo, viene siendo postergada, condición que no se daría si se aplica el congelamiento propuesto por el Decreto.
4. El congelamiento de las tarifas de agua potable, es inconveniente porque:
 - a) La ejecución de los sistemas de agua potable requiere de equipos y accesorios especiales que se tienen que importar en gran proporción tales como bombas, válvulas, tes, tuberías, etc., cuya continua subida de precios, en el mercado internacional, encarece el costo de los proyectos, y la única forma de recuperar parte de la inversión es mediante el cobro de adecuadas tarifas por el consumo. Congelar estas tarifas implica reducir los recursos económicos que servirían para mantener y ampliar la cobertura de los servicios.
 - b) Los proyectos de agua potable generalmente se financian con préstamos internos y externos, que exigen que los costos de construcción y operación se recuperen mediante el cobro de tarifas apropiadas. No cumplir con este requisito significaría no cumplir con las obligaciones contraídas y perder la capacidad para la consecución de nuevos préstamos y, sobre todo, no atender al resto de la población que carece aún de este vital servicio.
 - c) Los gastos de la operación y mantenimiento de los sistemas de agua potable deben ser cubiertos mediante el cobro de tasas que guarden relación con el costo de producción por m³ de agua, porque de otra forma los Gobiernos Seccionales (Municipios) y Empresas Municipales que administran estos sistemas, se verían obligados a seguir subsidiando el consumo o, en su defecto, disminuir la calidad del servicio y se agravaría, aún más, la situación financiera de las entidades seccionales.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

... 6

d) Corresponde a las Municipalidades del país, de acuerdo a los artículos 407 y 297 de la Ley de Régimen Municipal, la fijación de las tarifas de agua potable en un monto que guarde relación con el costo de producción de este servicio.

- El congelamiento de las tarifas de consumo doméstico de luz eléctrica hasta un límite de 200 kwh mensuales, no tiene ninguna sustentación técnica ni económica y además causaría un efecto catastrófico a la economía del Instituto Ecuatoriano de Electrificación.

Están en vigencia disposiciones legales respecto de tarifas, elaboradas sobre bases técnicas:

Dentro del Reglamento de Fijación de Tarifas, que fue aprobado mediante Decreto No. 2310 del 15 de diciembre de 1983 y publicado en el Registro Oficial No. 644 del 21 de diciembre del mismo año, el Directorio de INECEL procedió a fijar nuevas escalas e incrementos tarifarios en octubre de 1985, las cuales corresponden a un aumento del 2 al 3% en aquellos abonados preferenciales, es decir, aquellos usuarios que consumen más de 80 kwh al mes para Quito y Guayaquil. En otras empresas de menor consumo, el congelamiento va desde 20 kwh hasta 70 kwh.

No es recomendable el congelamiento de las tarifas en los niveles propuestos por el Decreto, ya que esta decisión acarrearía:

- Incremento exagerado del número de usuarios beneficiados por la medida (aproximadamente el 80%), aumentándose así el subsidio por kwh consumido.
- Incremento en el déficit financiero del INECEL que perjudicaría la operación del sistema eléctrico nacional y el abastecimiento adecuado y oportuno de energía eléctrica a la población.

5. El artículo tercero, tal como está concebido, no es procedente por las razones siguientes:

Las estadísticas demuestran que alrededor de 13.800 escuelas primarias y 2.200 colegios de educación media, o sea el 12.3 por ciento, pertenecen a la educación particular, a la que concurren alrededor de 500 mil alumnos. Con la aplicación de la medida se correría el riesgo de que se cierren planteles particulares tanto del nivel primario como del medio, situación que determinaría que sea el Estado el que deba asumir la responsabilidad de absorber en sus establecimientos a esa población escolar. A esto se añadiría el problema de financiamiento de la educación fiscal, que generalmente ofrece servicios educativos a la población de menores ingresos.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

... 7

Cabe tener presente que en la mayoría de los casos, los Centros Educativos no persiguen fines de lucro, de manera que los valores que satisfacen cubren los costos fundamentales. Para el efecto, la Ley contempla la existencia de las llamadas Juntas Regulatoras de Costos en la Educación Particular, organismos encargados de autorizar los reajustes de pensiones que sean debidamente justificados.

En conclusión, el proyecto de Ley antes que resolver o aliviar los problemas sociales los agudizaría, a más de que introduce mecanismos contrarios al sistema económico reconocido por la Constitución Política y razones fundamentales que me han motivado a OBJETAR el proyecto de Ley, cuyo auténtico devuelvo.

Le reitero con esta oportunidad, mis sentimientos de distinguida consideración.

Muy atentamente,

León Febres Cordero Ribadeneira,
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPUBLICA

ARCHIVO

AIG/eas.



CONGRESO NACIONAL

EL PLENARIO DE LAS COMISIONES LEGISLATIVAS

CONSIDERANDO

Que conforme a la Constitución Política del Estado se debe garantizar un nivel de vida que asegure la salud, la alimentación, el vestido, la vivienda y los servicios básicos indispensables; y,

Que es obligación de los poderes públicos precautelar el bienestar social y económico de las clases populares del país;

En ejercicio de las facultades que le confiere el Art. 66 de la Constitución Política del Estado, expide la siguiente:

" LEY DE CONGELAMIENTO DE PRECIOS DE ARTICULOS ALIMENTICIOS, COMBUSTIBLES Y TARIFAS DE SERVICIOS BASICOS "

Art. 1.- Prohíbese por el lapso de un año el incremento de los precios de los productos alimenticios de primera necesidad, vigentes al 1ero. de marzo de 1987.

La Función Ejecutiva oficializará los precios de los productos a los que se refiere el inciso anterior, en el plazo máximo de treinta días, a partir de la promulgación de esta Ley.

Art. 2.- Se prohíbe, por el lapso de dos años, la elevación de los precios y tarifas vigentes al 1ero. de marzo de 1987 de los combustibles, de las tarifas de transporte, agua potable, cuyo consumo mensual no exceda de tres metros cúbicos; y, de servicio eléctrico para uso doméstico, que no supere los 200 kilovatios-mes.

Art. 3.- Prohíbese por el lapso de dos años a partir de la vigencia de esta ley, el aumento del valor de las matrículas y pensiones de las escuelas y colegios de la República. Los establecimientos educacionales que infringieren esta disposición serán sancionados por el Ministerio de Educación y Cultura, de conformidad con las disposiciones pertinentes.

Art. 4.- La presente Ley entrará en vigencia a partir de su publica

LIBRO AUTENTICO DE LEGISLACION ECUATORIANA



CONGRESO NACIONAL

....2

ción en el Registro Oficial.

Dada en Quito, en la Sala de Sesiones del Plenario de las Comisiones Legislativas, a los veinticuatro días del mes de marzo de mil novecientos ochenta y siete.



Andrés Vallejo Arcos
PRESIDENTE

Carlos Jaramillo Díaz
SECRETARIO GENERAL

PALACIO NACIONAL, EN QUITO A DOS DE ABRIL DE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y SIETE.

OBJETASE TOTALMENTE

LEON FEBRES CORDERO RIBADENEYRA,
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPUBLICA