



BY

Políticas públicas tras los terremotos de 1987 y 2016 en Ecuador: una perspectiva social y de gestión del riesgo

*Políticas públicas tras los terremotos de 1987 y 2016 en Ecuador:
una perspectiva social y de gestión del riesgo*

Myrian Alexandra Larco Benítez

<https://orcid.org/0000-0002-1846-8440>

myrian.larco@ikiam.edu.ec

Universidad Regional Amazónica Ikiam

Tena - Ecuador

Fredy Rafael Lulluna Llumiquinga

<https://orcid.org/0000-0001-5981-2394>

fredy.llulluna@uaw.edu.ec

Universidad Intercultural de las Nacionalidades

y Pueblos Indígenas Amawtay Wasi

Quito -Ecuador

Claudio Constante Córdova Orellana

<https://orcid.org/0000-0002-6972-183X>

claudio.cordova@epn.edu.ec

Escuela Politécnica Nacional

Quito -Ecuador

RESUMEN

Este trabajo realizó una revisión histórica de los principales hechos que caracterizaron el terremoto del 05 de marzo de 1987, con el fin de realizar un análisis comparativo de las políticas públicas adoptadas tras el terremoto del 16 de abril de 2016. En el terremoto de 1987, dentro de las principales afectaciones económicas, estuvo el rompimiento de alrededor 70 km del oleoducto transecuatoriano. Las pérdidas económicas de este terremoto fueron de USD 1.000 millones. Entre las afectaciones sociales estuvo el fallecimiento de 1.000 personas y daños en 6.000 viviendas. Tras el terremoto, las principales medidas adoptadas fueron la suspensión del pago de la deuda externa, el aumento del precio de los combustibles, restricciones en el gasto público y el congelamiento de cerca de 20 productos de la canasta básica. El terremoto del 16 de abril de 2016 tuvo mayor afectación en las provincias de Manabí y Esmeraldas. El costo de las pérdidas económicas de este terremoto fue de USD 3.000 millones. El Gobierno hizo frente a esta situación con la aprobación de la Ley Orgánica de Solidaridad y de Corresponsabilidad Ciudadana para la Reconstrucción y Reactivación de las Zonas Afectadas, donde se establecieron contribuciones solidarias sobre las remuneraciones, sobre el patrimonio, sobre las utilidades y sobre bienes inmuebles y derechos representativos de capital existentes en Ecuador de propiedad de sociedades

residentes en paraísos fiscales u otras jurisdicciones del exterior. Además, se fijó el incremento del IVA del 12% al 14%, por un año.

Palabras clave: políticas públicas, terremotos, riesgos.

Recibido: 04-07-23 - Aceptado: 11-08-23

ABSTRACT

This work conducted a historical review of the main facts that characterized the earthquake of March 5, 1987, to conduct a comparative analysis of the public policies adopted after the earthquake of April 16, 2016. In the earthquake of 1987, among the main economic effects, was the rupture of around 70 km of the trans-Ecuadorian pipeline. The economic losses of this earthquake were USD 1,000 million. Among the social effects was the death of 1,000 people and damage to 6,000 homes. After the earthquake, the main measures adopted were the suspension of the payment of the external debt, the increase in the price of fuel, restrictions on public spending and the freezing of about twenty products of the basic basket. The earthquake of April 16, 2016, was most affected in the provinces of Manabí and Esmeraldas. The cost of economic losses from this earthquake was \$3 billion. The Government addressed this situation with the approval of the Organic Law of Solidarity and Citizen Co-responsibility for the Reconstruction and Reactivation of the Affected Areas, which established solidarity contributions on remuneration, on assets, on profits and on real estate and capital representative rights existing in Ecuador owned by companies resident in tax havens or other foreign jurisdictions. In addition, the VAT increase was set from 12% to 14%, for one year.

Keywords: public policies, earthquakes, risks.

INTRODUCCIÓN

El Ecuador es un país que está expuesto continuamente a sismos y a otros peligros geológicos. La historia sísmica del Ecuador está llena de dolorosas experiencias, producto de grandes catástrofes que dejaron a su paso muerte y destrucción, con la única diferencia de que la sismicidad es mayor en unas provincias que en otras. Incluso, se podría afirmar que la actividad sísmica ha llegado ser parte de la cultura ecuatoriana. De esta gran cantidad de actividad sísmica “desde 1541 hasta la actualidad han ocurrido en nuestro país 35 terremotos de intensidad mayor o igual a VIII (Escala MSK) cuyos efectos ya son de consideración” (Egred, 1998, p.13).

En este contexto, se hace preciso y necesario que en nuestro país se trabajen en políticas públicas relacionadas con la gestión del riesgo de desastres, pues por los hechos acontecidos con el reciente terremoto de 2016, se evidencia aún la insuficiencia de una adecuada evaluación de los peligros sísmicos en el Ecuador.

En este sentido, surge la siguiente pregunta de investigación ¿el terremoto de 1987 sentó bases para la formulación de políticas públicas en situaciones de desastres naturales?

Además, el presente estudio tiene como objetivo general realizar un estudio comparativo de las políticas públicas adoptadas por Ecuador tras los terremotos de 1987 y de 2016 desde una perspectiva social y de gestión del riesgo de desastres naturales.

METODOLOGÍA

Este estudio tiene un enfoque mixto. Además, se trata de una investigación de tipo exploratoria cuya principal técnica es la revisión de fuentes secundarias de información.

El presente estudio tiene un enfoque mixto, pues de acuerdo con Hernández, Fernández, y Baptista (2014) “representan un conjunto de procesos sistemáticos, empíricos y críticos de investigación e implican la recolección y el análisis de datos cuantitativos y cualitativos, así como su integración y discusión conjunta, para realizar inferencias producto de toda la información recabada”. (p. 534)

En cuanto al tipo de investigación, este estudio se constituye como un estudio exploratorio que, según Niño (2011) este tipo de investigación tiene como propósito “proporcionar una visión general sobre una realidad o un aspecto de ella, de una manera tentativa o aproximativa”. (p. 32)

Respecto de las técnicas para recoger los datos se utilizará la técnica documental que, según Niño (2011), consiste en realizar un examen de documentos para aprovechar fuentes escritas, auditivas, virtuales, electrónicas, etc., es decir, la obtención de los datos provendrá principalmente, de datos secundarios. Para efectos de esta investigación se recabará información de fuentes oficiales de información del país.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

1. Terremoto del 5 de marzo de 1987

El 5 de marzo de 1987, a lo largo de las faldas orientales de los Andes, en el noreste de Ecuador, ocurrieron dos terremotos de magnitudes 6,1 y 6,9 grados en la escala de Richter. El primer terremoto sucedió a las 20:54 y, el segundo, a las 23:10. Los epicentros se localizaron en la entonces provincia del Napo (ahora provincia de Sucumbíos).

Los efectos catastróficos de este terremoto no fueron en sí por los sacudimientos, sino por los grandes deslizamientos de rocas y de tierra; avalanchas de escombros; y flujos de lodo que inundaron el área cercana al volcán Reventador, que es un área caracterizada por fuertes lluvias y pendientes empinadas cubiertas por suelos volcánicos inestables con alto contenido de agua.

1.1. Consecuencias

1.1.1. Consecuencias económicas

Los terremotos del 5 de marzo de 1987 representaron cerca de USD 1.000 millones de en pérdidas económicas. Los deslizamientos de roca y de tierra, y las avalanchas de escombros ocasionaron la destrucción de alrededor 70 km de la tubería del oleoducto transecuatoriano, y de las principales vías de acceso que unen Quito y Lago Agrio (esta última es la ciudad principal de extracción de petróleo en la región amazónica del Ecuador).

Oleoducto transecuatoriano

El oleoducto transecuatoriano es el principal medio de transporte de crudo en el país. Desde Lago Agrio hasta Esmeraldas tiene una longitud de 498 km. Después de los daños ocasionados por el terremoto, su inoperancia despojó al Ecuador del 60% de sus ingresos petroleros. Según Egred et al. (2000):

Suponiendo que la tubería podía transportar cerca de 250.000 barriles diarios a un precio promedio de \$19 por barril, el total de pérdidas entre el 5 de marzo y el 18 de agosto (primer uso provisional de la línea reconstruida), fue de aproximadamente \$790 millones. A ello, hay que sumar el costo de su reconstrucción, que fue alrededor de \$50 millones. (p. 89)

Si se considera la alta dependencia económica del Ecuador a las rentas petroleras, los daños al oleoducto tuvieron un efecto catastrófico en la economía del país. Cabe recalcar que, desde

inicios de 1986 el país venía acarreado graves problemas deficitarios, pues el precio del barril había caído casi a la mitad (el precio promedio del barril era de USD 18). En la tabla 1 se observa que, desde 1986, el Producto Interno Bruto (PIB) sufría disminuciones considerables, en ese año cayó un 10,70%, y, para 1987, cayó en 8,94%, que representan alrededor de USD 1.368 millones con respecto del año anterior.

Tabla 1

Tasa de variación del PIB (1980-1990)

Año	PIB (miles de dólares - corrientes)	Variación (%)
1980	17.872.943,00	
1981	21.800.312,00	21,97%
1982	19.920.300,00	-8,62%
1983	17.144.261,00	-13,94%
1984	16.904.408,00	-1,40%
1985	17.140.874,00	1,40%
1986	15.306.803,00	-10,70%
1987	13.938.747,00	-8,94%
1988	13.045.630,00	-6,41%
1989	13.884.170,00	6,43%
1990	15.231.973,00	9,71%

Fuente: Banco Central del Ecuador

1.1.1. Consecuencias sociales

En la parte occidental de la entonces provincia del Napo (área de impacto primario del terremoto), “voceros oficiales establecieron en 1.000 los fallecidos en las zonas del desastre y en 5.000 el número de los que quedaron sin vivienda o que requerían un reasentamiento” (Egred et al., 2000, p.114).

En las provincias de Imbabura, Carchi y Pichincha se dañaron o se volvieron inhabitables aproximadamente 60.000 viviendas.

La tabla 2 muestra una estimación del número de personas afectadas por el terremoto, para ello se realizó una clasificación entre población gravemente afectada y población intensamente afectada. La primera clasificación hace referencia a los asentamientos urbanos y rurales aledaños al epicentro, y la segunda clasificación corresponde a las localidades urbanas y rurales donde los sismos se sintieron intensamente, pero con daños menos graves. El número total de personas afectadas por el terremoto, grave e intensamente, fue de 465.059 personas; el área rural fue la más perjudicada, con el 65,6% de la población. La mayor parte de la población fue afectada intensamente por el terremoto, con un 85,8% de los casos.

Tabla 2

Población afectada grave e intensamente por el terremoto

Provincia/Cantón	Población		Número total de personas	
	Áreas urbanas y periférica	Parroquias rurales	Gravemente afectadas	Intensamente afectadas
CARCHI				
<u>Montufar</u>				
Intensamente afectada		17.883		17.883
IMBABURA				
<u>Ibarra</u>				
Gravemente afectadas		4.082	4.082	
Intensamente afectadas	69.948	33.084		103.032
<u>Antonio Ante</u>				
Intensamente afectadas	14.621	11.768		26.389
<u>Cotacachi</u>				
Intensamente afectadas	10.659	8.447		19.106
<u>Otavalo</u>				
Intensamente afectadas	28.826	34.334		63.160



<u>Pimampiro</u>				
Gravemente afectadas		4.593	4.593	
Intensamente afectadas	8.158	1.514		9.672
PICHINCHA				
<u>Cayambe</u>				
Gravemente afectadas	21.504	18.286	39.790	
Intensamente afectadas		2.351		2.351
<u>Pedro Moncayo</u>				
Gravemente afectadas	5.193	4.965	10.158	
Intensamente afectadas		4.574		4.574
<u>Quito (sólo parroquias rurales)</u>				
Intensamente afectadas		147.879		147.879
NAPO				
<u>Quijos</u>				
Gravemente afectadas	942	6.199	7.141	
Intensamente afectadas		1.754		1.754
<u>Sucumbíos</u>				
Gravemente afectadas		318	318	
Intensamente afectadas	210	2.967		3.177
Total	160.061	304.998	66.082	398.977
Número de personas afectadas (grave o intensamente)		465.059		
Distribución urbana y rural (%)	34,4	65,6		
Población más afectada (%)			14,2	85,8

Nota. Tomado de United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean - ECLAC, 1987

1.2. Medidas económicas tras el terremoto de 1987

Tras el terremoto del 5 de marzo de 1987, el entonces presidente León Febrés Cordero, adoptó una serie de medidas económicas que entraron en vigor a partir del 13 de marzo de ese año. Estas medidas fueron:

- Plan de austeridad del gasto fiscal.
- Suspensión del pago de la deuda externa a los bancos privados.
- Congelamiento de los precios de veinte productos de primera necesidad.
- Incremento de los precios de los combustibles.
- Emisión monetaria adicional para financiamiento de gastos.

1.2.1. Suspensión del pago de la deuda externa

La paralización de las exportaciones petroleras debido a los daños causados en el oleoducto transecuatoriano y la caída de los precios de los hidrocarburos dificultaron el cumplimiento de los compromisos financieros del país; por lo que, al no poder pagar la deuda, la moratoria se extendió por un largo período.

En la tabla 3 se observa que, para el año de 1987 la deuda externa constituía el 74,15% del PIB, cifra mucho mayor frente al 59,21% de 1986.

Tabla 3

Deuda externa y PIB (1980-1990)

Año	PIB (millones de dólares corrientes)	Deuda externa (millones de dólares)	Deuda externa (% del PIB)
1980	17873	4601	25,74
1981	21800	5868	26,92
1982	19920	6633	33,30
1983	17144	7381	43,05
1984	16904	7596	44,94
1985	17141	8111	47,32
1986	15307	9063	59,21
1987	13939	10336	74,15
1988	13046	10669	81,78

1989	13884	11533	83,07
1990	15232	12222	80,24

Nota. Tomado de Acosta et al., 2008

1.2.2. Incremento de los precios de los combustibles

El Gobierno, ya desde septiembre de 1984 hasta la primera quincena de 1985, había adoptado una política de precios respecto al precio de los combustibles. Pacheco (1985) menciona: “Eliminación de subsidios en el precio de los principales combustibles. El incremento de precios significa una proporción aproximada del 73% conforme a los precios anteriores”. (p. 206). La tabla 4 muestra el incremento de los precios de los combustibles tras la adopción de la nueva política de precios.

Tabla 4

Incremento precios de los combustibles en 1985

Combustible	Precio anterior (sucres por galón)	Nuevo precio (sucres por galón)	Incremento
Gasolina súper	40	65	63%
Gasolina extra	31	50	61%
Diesel	21	40	90%

Nota. Tomado de Pacheco et al., 1985

Tras el terremoto, se impuso un nuevo incremento a los combustibles, estos se detallan en la tabla 5. Si se realiza una comparación entre los precios vigentes hasta antes de 1985 y los nuevos precios tras el terremoto, se puede apreciar que, en menos de 3 años la gasolina súper tuvo un incremento del 175%, la gasolina extra de un 190% y el diesel, de un 162%. Todo esto, conllevó a un incremento del precio del pasaje del transporte público.

Tabla 5

Incremento de combustibles tras el terremoto de 1987

Combustible	Precio anterior (sucres por galón)	por Precio (1985)	Precio (marzo de 1987)	Incremento
Gasolina súper	40	65	110	175%
Gasolina extra	31	50	90	190%
Diesel	21	40	55	162%

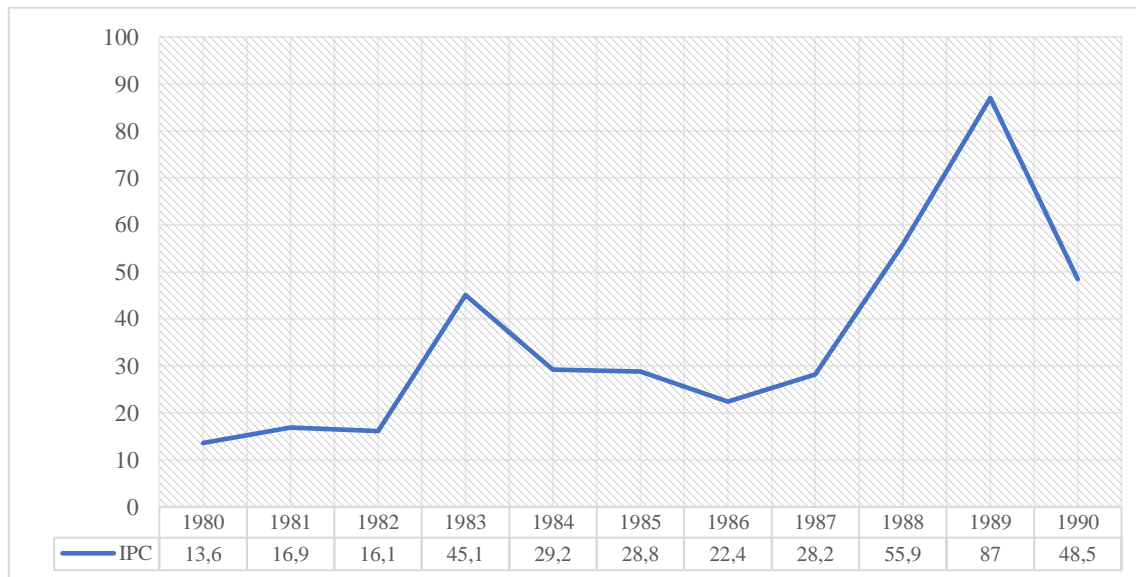
Fuente: Somos Más Ecuador, 2016

1.2.3. Emisión monetaria adicional para financiamiento de gastos

Sin duda alguna, el terremoto de marzo afectó considerablemente el “talón de Aquiles” de la economía del Ecuador, las exportaciones petroleras. Esto significó una gran reducción de los ingresos públicos. Ante esta situación, el Gobierno de turno, cubrió este déficit con emisión monetaria, sin esperarse que pronto el sucre comenzaría un proceso de depreciación y ante lo insostenible de la situación, las consecuencias se tradujeron en altos niveles inflacionarios. En la figura 1 se presenta la evolución del Índice de Precios al Consumidor desde 1980 hasta 1990. Se puede distinguir que, para 1987 hubo un incremento de 5,8 puntos con relación al año anterior. Debido al efecto rezagado de la emisión inorgánica de dinero, el IPC llegó a una cifra récord en 1989, situándose en 87 puntos.

Figura 1

Evolución del Índice de Precios al Consumidor (1980-1990)



Fuente: Banco Central del Ecuador

2. Terremoto del 16 de abril de 2016

El 16 de abril de 2016 ocurrió un terremoto de magnitud 7,8 en la escala de Richter, con epicentro en Pedernales, provincia de Manabí. Según la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos (2016), el terremoto fue el “resultado de un movimiento de capas tectónicas de tipo superficial en el borde de la placa de Nazca y la Placa del Pacífico”. (p. 1). Tras este desastre natural, el gobierno, con el fin de precautelar el orden nacional, declaró Estado de Excepción Nacional; y se declararon seis provincias en emergencia. Estas provincias fueron Manabí, Esmeraldas, Guayas, Santo Domingo de los Tsáchilas, Los Ríos y Santa Elena.

2.1. Consecuencias

2.1.1. Consecuencias económicas

Las estimaciones de los económicos del terremoto de 2016 se calcularon en USD 3.000 mil millones, equivalentes al 3% del PIB.

Para efectos de este análisis se realizó un estudio de la contribución productiva de los cantones categorizados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) con prioridad 1 (cantones más afectados por el terremoto) de las provincias de Esmeraldas y

Manabí y se estableció su aporte con relación al PIB 2015, que fueron USD 69.968.813 corrientes.

En la tabla 6 se observa que los cantones con prioridad 1 (Portoviejo, Chone, Manta, Montecristi, Sucre, Pedernales, Jama, Jaramijó y San Vicente) de la provincia de Manabí representaron el 6,72% del PIB de 2015 y; el cantón Muisne, de la provincia de Esmeraldas, aportó con un 0,10% al PIB. En este sentido, se aprecia que, la provincia de Manabí tuvo un aporte representativo al PIB de ese año.

Tabla 6

Contribución productiva al PIB de los cantones con prioridad 1 de las provincias de Manabí y Esmeraldas

Provincia	Cantón	Economía total	Porcentaje del PIB (2015)
Manabí	1. Portoviejo	1.447.749	
	2. Chone	265.272	
	3. Manta	1.822.281	
	4. Montecristi	701.926	
	5. Sucre	171.668	
	6. Pedernales	105.299	
	7. Jama	28.608	
	8. Jaramijó	116.160	
	9. San Vicente	45.141	
Total Manabí		4.704.103	6,72%
Esmeraldas	1. Muisne	73.162	
Total Esmeraldas		73.162	0,10%
Total aporte al PIB			6,83%

Fuente: INEC

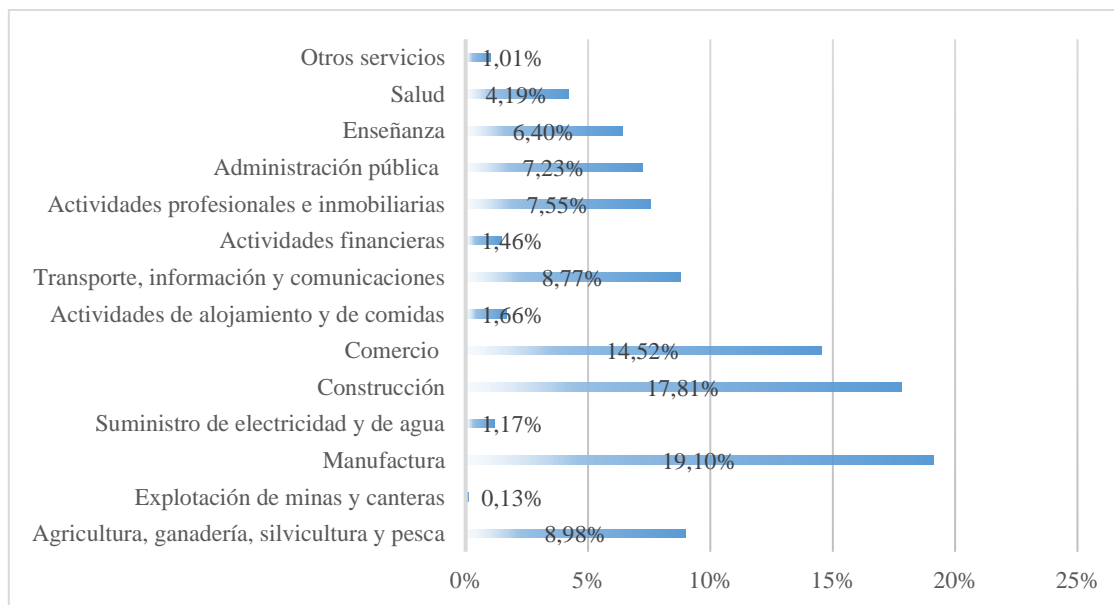
Si se consideran las principales actividades económicas de los cantones analizados en la provincia de Manabí, se puede diferenciar claramente en la figura 2 que, la actividad predominante es la manufactura, con un 19,10% del aporte total provincial, le siguen la construcción y el comercio con un 17,81% y 14,52% respectivamente.

En 2012, la manufactura representó la segunda actividad más importante en la economía del país, por tanto, los daños del terremoto del 16 de abril de 2016 en la provincia de Manabí tienen una clara incidencia económica.

Por otra parte, en el cantón Muisne de la provincia de Esmeraldas, tal y como lo muestra la figura 3, las principales actividades económicas fueron la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca con un 60,65% al aporte provincial. Si se considera que la provincia de Esmeraldas es una zona agrícola por excelencia, el daño en el cantón Muisne representó un perjuicio monetario importante para la economía provincial y, por tanto, nacional.

Figura 2

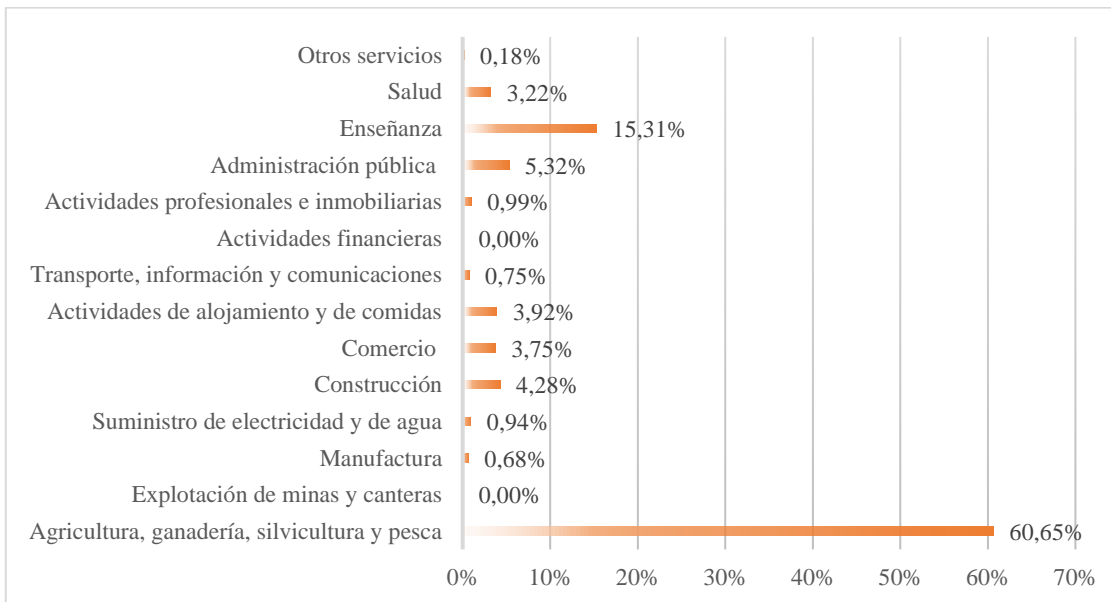
Aporte económico por actividad económica en Manabí



Fuente: Banco Central del Ecuador

Figura 3

Aporte económico por actividad económica en Esmeraldas



Fuente: Banco Central del Ecuador

Consecuencias sociales

La tabla 7 muestra un resumen de algunos indicadores de la población afectada tras el terremoto, estos datos están basados a las cifras proporcionadas por la Secretaría de Gestión de Riesgos en su informe del 19 de mayo de 2016.

Tabla 7

Número de personas afectadas tras el terremoto de 2016

Indicador	Dato
Personas fallecidas	663
Personas desaparecidas	9
Personas heridas y otras afectaciones directas	6.274
Personas rescatadas con vida	113
Personas albergadas	28.775
Kits de alimentos entregados	737.787

Fuente: Secretaría de Gestión de Riesgos

2.2. Medidas económicas tras el terremoto de 2016

El terremoto del 16 de abril de 2016 ocurrió en uno de los peores momentos económicos del Ecuador. La constante caída de los precios del petróleo, junto con la apreciación del dólar desataron el dilema de ajustar el Presupuesto General del Estado. Las medidas para tratar de equilibrar la balanza de pagos fueron varias; desde marzo de 2015 se aplicaron salvaguardias, que consistieron en fijar aranceles a ciertas importaciones.

Por otra parte, en abril de 2016, según INEC, el Ecuador tuvo una tasa de desempleo nacional de 5,7%, cifra mayor en comparación con el 4,8% registrada en diciembre de 2015.

Ante este panorama, la Asamblea Nacional del Ecuador expidió la LEY ORGÁNICA DE SOLIDARIDAD Y DE CORRESPONSABILIDAD CIUDADANA PARA LA RECONSTRUCCIÓN Y REACTIVACIÓN DE LAS ZONAS AFECTADA POR EL TERREMOTO DEL 16 DE ABRIL DE 2016.

El Artículo 1 de Ley referida señalaba lo siguiente:

La presente ley tiene por objeto la recaudación de contribuciones solidarias con el propósito de permitir la planificación, construcción y reconstrucción de la infraestructura pública y privada, así como la reactivación productiva que comprenderá, entre otros objetivos, la implementación de planes, programas, acciones, incentivos y políticas públicas para enfrentar las consecuencias del terremoto ocurrido el 16 de abril de 2016, en todas las zonas gravemente afectadas (REGISTRO OFICIAL ÓRGANO DEL GOBIERNO DEL ECUADOR, 2016, p. 2)

En este sentido, se crearon cuatro tipos de contribuciones solidarias:

- Sobre las remuneraciones: Las personas naturales bajo relación de dependencia que durante los ocho meses siguientes a la vigencia de esta ley perciban una remuneración mensual igual o mayor a USD 1.000 pagarán una contribución igual a un día de remuneración.
- Sobre el patrimonio: Las personas naturales que al 1 de enero de 2016 posean un patrimonio individual igual o mayor a un millón USD 1 '000.000, pagarán la contribución del 0.90%.
- Sobre las utilidades: Las sociedades que realicen actividades económicas, y que fueren sujetos pasivos de impuesto a la renta, pagarán una contribución del 3% a sus

utilidades que se calculará teniendo como referencia la utilidad gravable del ejercicio fiscal 2015.

- Sobre bienes inmuebles y derechos representativos de capital existentes en el Ecuador de propiedad de sociedades residentes en paraísos fiscales u otras jurisdicciones del exterior: Se establecerá por una sola vez la contribución solidaria del 1,8% del avalúo catastral del año 2016, sobre todos los bienes inmuebles existentes en el Ecuador; y, sobre el valor patrimonial proporcional de los derechos representativos de capital de sociedades residentes en el Ecuador.

Además, se estableció el incremento del Impuesto al Valor Agregado (IVA) del 12% al 14%, esta medida tuvo vigencia de un año.

Al 15 de julio de 2016, la Asamblea Nacional informó que el Servicio de Rentas Internas (SRI) reportó que, desde el 1 de junio (fecha en que entró en vigor la norma), se recaudaron USD 261.440.930,61.

2.3. Gestión del riesgo de desastres naturales

2.3.1. Construcción de infraestructura

Según Hidalgo-Palacios (2022), en las zonas de afectación del terremoto se evidenció la autoconstrucción desmedida de infraestructura y la carencia de controles referentes a la calidad de los materiales de construcción.

De acuerdo con el literal o) del artículo 54 de la Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, una las funciones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD's) es “Regular y controlar las construcciones en la circunscripción cantonal, con especial atención a las normas de control y prevención de riesgos y desastres” (Función Ejecutiva Presidencia de la República, 2019, p. 29).

Por lo anterior, se observa que los GAD's tienen la plena responsabilidad en hacer cumplir la normativa referente a la construcción de infraestructura en el territorio nacional.

En cuanto a las acciones realizadas por el Gobierno ante el daño a las construcciones en la “Zona Cero”, acorde con Hidalgo-Palacios (2022) se realizaron visitas técnicas para evaluar los daños estructurales encabezadas por el órgano rector de las políticas públicas de vivienda, este es el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI). Además, se creó el Comité para la Reconstrucción y Reactivación Productiva que estuvo a cargo de la implementación

de políticas pública para la construcción y reconstrucción de infraestructura en las áreas de afectación.

3. Análisis comparativo de las políticas económicas adoptadas por el gobierno ecuatoriano tras los terremotos de 1987 y 2016

En primera instancia, en la tabla 8 se resumen las principales características de los terremotos de 1987 y de 2016.

Tabla 7

Características de los terremotos de 1987 y de 2016

Terremoto de 1987	Terremoto de 2016
Magnitud del terremoto: 6,1 y 6,9 grados en la escala de Richter	Magnitud del terremoto: 7,8 en la escala de Richter
Epicentro: Provincia del Napo (actual provincia de Sucumbíos)	Epicentro: Pedernales, provincia de Manabí.
Provincias afectadas: Napo, Imbabura, Carchi y Pichincha	Provincias afectadas: Manabí, Esmeraldas, Guayas, Santo Domingo de los Tsáchilas, Los Ríos y Santa Elena
Costos económicos estimados: USD 1.000 millones	Costos económicos estimados: USD 3.000 millones
Personas fallecidas: 1.000 personas	Personas fallecidas: 663 personas
Situación económica preliminar: Caída del precio del barril de petróleo a la mitad (promedio del precio por barril: USD 18)	Situación económica preliminar: Caída constante de los precios del petróleo y apreciación del dólar
Políticas económicas adoptadas: <ul style="list-style-type: none"> • Suspensión del pago de la deuda externa a los bancos privados. • Incremento de los precios de los combustibles. • Plan de austeridad del gasto fiscal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Políticas económicas adoptadas: LEY ORGÁNICA DE SOLIDARIDAD Y DE CORRESPONSABILIDAD CIUDADANA PARA LA RECONSTRUCCIÓN Y REACTIVACIÓN DE LAS ZONAS AFECTADA POR EL TERREMOTO

<ul style="list-style-type: none"> • Congelamiento de los precios de veinte productos de primera necesidad. • Emisión monetaria adicional para financiamiento de gastos. 	<p>DEL 16 DE ABRIL DE 2016: contribuciones solidarias sobre las remuneraciones, sobre el patrimonio, sobre las utilidades y sobre bienes inmuebles y derechos representativos de capital existentes en el Ecuador de propiedad de sociedades residentes en paraísos fiscales u otras jurisdicciones del exterior</p> <ul style="list-style-type: none"> • Incremento del Impuesto al Valor Agregado (IVA) del 12% al 14%, por un año.
--	--

Tanto los terremotos de 1987 como de 2016 ocurrieron en un escenario poco favorable para el petróleo ecuatoriano. En ambos casos se evidenció el serio problema de que la economía ecuatoriana aún dependa de la producción de productos primarios como el petróleo; y en general, se mostró la vulnerabilidad del país frente a catástrofes naturales. En relación con intensidad, el terremoto de 2016 fue mucho más fuerte que el de 1987, sin embargo, este último causó mayores pérdidas humanas.

Referente al número de provincias afectadas, el terremoto de 2016 tuvo repercusión sobre seis provincias, frente a cuatro en el terremoto de 1987.

En cuanto a las pérdidas económicas estimadas, por mucho, el terremoto de 2016 fue mucho más destructivo. Las pérdidas del último terremoto doblaron las pérdidas económicas del terremoto de 1987.

Si se analizan las políticas económicas adoptadas luego de acontecidos los terremotos, se puede notar que una de las políticas adoptadas por el Estado en 1987 fue la emisión monetaria, política que se hace imposible en los tiempos actuales, puesto que nuestro sistema monetario está dolarizado. Sin embargo, esto no garantizó una solución al déficit, al contrario, desembocó en graves problemas inflacionarios.

Tras el terremoto de 2016, el Estado, al incrementar el IVA del 12% al 14%, y con la expedición de la Ley de Solidaridad, hizo uso de los instrumentos de la política fiscal para

recaudar mayores ingresos. El debate gira alrededor de que el IVA, al ser un impuesto indirecto, es regresivo; y, por tanto, afecta más al que menos tiene.

Finalmente, en ambos casos se ajustó la estructura del Presupuesto General del Estado con el fin de disminuir el gasto público.

CONCLUSIONES

La economía del Ecuador es aún muy dependiente del sector petrolero. En ambos terremotos, la situación económica estaba gravemente lesionada por la caída de los precios del petróleo, y ante un desastre natural, se evidencia su fragilidad y vulnerabilidad.

El terremoto de 2016 evidenció la necesidad urgente de una mejor evaluación de los peligros sísmicos en el Ecuador.

La medida económica adoptada en 1987, de no cancelar la deuda externa perjudicó enormemente la economía del país durante varios años, para 1990 la deuda externa comprometía el 80,24% del PIB.

Debido a que la economía nacional está dolarizada, las políticas económicas se pueden instrumentar únicamente por lado de la política fiscal y comercial. Caso que no ocurrió en 1987, cuyas medidas económicas se instrumentaron por el lado de política monetaria (emisión monetaria).

En las zonas afectadas se evidenció la construcción de infraestructura sin controles y de manera desmedida, pese a que esto es una obligación de los GAD's. Esto demostró la importancia de que se realicen procesos adecuados de control para la adecuada gestión de riesgos por desastres naturales.

Los procesos para la diversificación de la matriz productiva no deben ser interrumpidos por los nuevos procesos electorales que se llevarán a cabo en el país. Pues, es más que necesario que el país empiece a fundamentar su economía en otros sectores que no sean de producción de bienes primarios.

Las políticas económicas deben procurar no imponer más impuestos indirectos (IVA o ICE) pues son regresivos y afecta más al que menos tiene.

El Presupuesto General del Estado no debe realizarse con precios muy optimistas del precio del barril de petróleo, puesto que, ante cualquier desastre natural este debe ajustarse y repercute directamente sobre la disminución del gasto público,

Los GAD's deben precautelar la aplicación obligatoria de lo establecido en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, además de la realización de controles más estrictos. Esto para evitar problemas a nivel de infraestructura para episodios de desastres naturales que se puedan dar.

REFERENCIAS

- Acosta, A., Arias, H., Ávila, R., Canelos, F., & Furlan, Á. (2008). *Sobre la deuda ilegítima, aportes al debate*. Quito: Centro de Investigaciones Ciudad.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (15 de Julio de 2016). Obtenido de Asamblea Nacional del Ecuador: <http://www.asambleanacional.gob.ec/es/noticia/45134-ley-de-solidaridad-genera-mas-de-usd-261-millones-sin-la>
- Egred, J. (1998). *Los terremotos y su incidencia en el Ecuador*. Quito.
- Egred, J., Espinosa, Á., García, M., Hall, M., Nieto, G., & Yepes, H. (2000). *Los terremotos del Ecuador del 5 de marzo de 1987*. Quito, Ecuador: Corporación Editora Nacional.
- Función Ejecutiva Presidencia de la República. (2019). *CODIGO ORGANICO DE ORGANIZACION TERRITORIAL*. Quito.
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, M. (2014). *Metodología de la investigación*. México D.F.: MCGRAW-HILL / INTERAMERICANA EDITORES, S.A. DE C.V.
- Hidalgo-Palacios, B. (2023). Terremoto del 16 de abril de 2016 en Ecuador: calidad de la construcción y reforzamiento en Portoviejo cinco años después. *Revista Dominio de las Ciencias*.
- Niño, M. (2011). *Metodología de la Investigación. Diseño y ejecución*. Bogotá: Ediciones de la U.
- Pacheco, L. (1985). *Política económica en el Ecuador*. Quito: Publicaciones Tercer Mundo.
- REGISTRO OFICIAL ÓRGANO DEL GOBIERNO DEL ECUADOR. (20 de Mayo de 2016). Recuperado el 10 de Junio de 2016, de Ministerio de Turismo Ecuador: <http://www.turismo.gob.ec/wp-content/uploads/2016/05/Ley-Solidaridad-R.O.pdf>

- Secretaría de Gestión de Riesgos. (5 de Mayo de 2016). Informe de situación N°71. Guayaquil. Recuperado el 4 de Julio de 2016, de <http://www.gestionderiesgos.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/05/INFORME-n71-SISMO-78-20302.pdf>
- Secretaría de Gestión de Riesgos. (16 de Abril de 2016). Informe de situación No. 1. Guayaquil, Ecuador. Recuperado el 16 de Junio de 2016, de <http://www.gestionderiesgos.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/04/Informe-de-Situaci%C3%B3n-1-22h303.pdf>
- Somos Más Ecuador. (2016). Medidas del gobierno de León Febres Cordero tras el terremoto de 1987. Recuperado el 10 de Junio de 2016, de <https://www.youtube.com/watch?v=RIjOrChYzn4>
- United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean - ECLAC. (6 de Mayo de 1987). Recuperado el 15 de Junio de 2016, de CEPAL: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35807/S8740406_en.pdf?sequence=2&isAllowed=y