

Dolarización, Crisis y Pobreza en el Ecuador

Carlos Larrea Maldonado *

INDICE

Agradecimientos	1
Introducción	2
Capítulo 1	
El Ecuador en el contexto latinoamericano	12
Capítulo 2	
El contexto socio-económico en el Ecuador	17
Economía y Sociedad en el Ecuador: Una Introducción Histórica	17
El período cacaotero	20
La etapa bananera	20
La industrialización sustitutiva	21
Disolución de la hacienda precapitalista serrana	22
El Boom Petrolero (1972-1982)	24
Ajuste estructural: Indicadores Económicos Recientes	26
Competitividad	27
Condiciones sociales	29
La Conformación Histórica de los Sectores Dominantes y Subalternos en el Ecuador	30
De la crisis a la dolarización	33
El debate teórico sobre dolarización	35
Panamá	39
Argentina	40
Ejes de la política de recuperación en el Ecuador	41
Capítulo 3	
Efectos económicos de la dolarización	43
Condiciones iniciales favorables	43
Atenuación de la bonanza inicial	44
Efectos Económicos	46
Ingreso por habitante	46
Recuadro 1: Magnitud de la emigración internacional reciente	48
Inflación	47
Exportaciones	50
Balanza comercial	52
Crédito	55
Gasto público e inversión social	58
Perspectivas económicas	60

Capítulo 4	
Efectos Sociales de la Crisis y de la Dolarización	62
Fuentes y metodología	62
Resultados del análisis	64
Evolución nacional de la pobreza y la desigualdad	64
Desigualdad social	66
Pobreza, salarios y empleo en las principales ciudades	66
Pobreza e indigencia	70
Salarios y mercado laboral	70
Mercado laboral género y etnicidad	72
Etnicidad	75
Creación y destrucción de empleos	76
Capítulo 5	
Evaluación y Perspectivas	83
Crisis, dolarización y desarrollo: reflexiones finales	84
Anexo estadístico	90
Bibliografía	99
Notas	106

Agradecimientos

Esta investigación se hizo posible gracias al auspicio del Instituto de Estudios Ecuatorianos (IEE) y la beca de investigación concedida al autor por el Programa CLACSO-CROP de estudios sobre pobreza y políticas sociales en América Latina y el Caribe.

Más recientemente, el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) de la Fundación Friedrich Ebert y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO - Ecuador) pusieron en marcha el proyecto de investigación “Economía ecuatoriana y dolarización: alternativas de política” con el apoyo de UNICEF. El estudio existente fue integrado a este proyecto como un diagnóstico, para la elaboración posterior de escenarios alternativos, tomando en consideración la reciente experiencia argentina. Más tarde, el proyecto ha recibido también el apoyo de la Universidad Andina Simón Bolívar.

Agradezco a Alberto Acosta, Rafael Correa, Fánder Falconí, Eduardo Valencia, Mauricio Dávalos, Franklin Proaño, Rafael Burbano, Julio Oleas y otros estudiosos, cuyas opiniones, críticas y aportes han contribuido a enriquecer esta investigación.

La Pontificia Universidad Católica Ecuador y la FLACSO, han proporcionado las bases de datos de las encuestas de empleo urbano realizadas con el apoyo del Banco Central del Ecuador. Su cooperación ha sido medular para el análisis sobre los efectos sociales de la dolarización. Agradezco en especial a Lincoln Maiguashca y a Luciano Martínez.

Varias personas han tenido un aporte especial en este libro. Gloria Camacho ha contribuido con su inestimable apoyo a la edición de este texto, Nicolás Larrea participó con el procesamiento de la información y Alicia de la Torre, Victoria Romero y Ruth Utreras aportaron su trabajo como asistentes de investigación. A todos mis profundos agradecimientos.

El autor

Introducción

Este estudio trata sobre los efectos económicos y sociales de la dolarización en el Ecuador, un país pequeño de menor desarrollo relativo en América Latina. El tema se inscribe, desde una perspectiva más amplia, en el análisis de las políticas de ajuste estructural y promoción de exportaciones en América Latina, aplicadas desde 1982 bajo los lineamientos del “Consenso de Washington”.

En general, la experiencia latinoamericana durante las últimas dos décadas ha sido muy poco alentadora. Las políticas mencionadas no han logrado siquiera alcanzar su principal objetivo, la recuperación económica, y la región ha sufrido su estancamiento más prolongado en un siglo (Thorp, 1998), agravado por una pronunciada inestabilidad y la presencia de crisis financieras. Adicionalmente, la inequidad social se ha acentuado, la pobreza ha crecido y el desempleo estructural se ha profundizado. El pronunciado crecimiento en el *quantum* de las exportaciones ha conllevado un marcado deterioro ambiental, sin haber logrado la esperada recuperación económica y social. En este contexto de estancamiento, deterioro y exclusión, las políticas sociales ha perdido su carácter universal, y se han reducido principalmente a un rol compensatorio, asistencialista y concentrado en la provisión de servicios de mala calidad a algunos sectores excluidos por la política económica. Las estructuras democráticas se han tornado frágiles y su contenido se ha reducido con frecuencia a su carácter meramente formal.

Aunque existe un extenso debate en torno a los efectos sociales y políticos de las estrategias prevalecientes de desarrollo en la región, el tema de este estudio de caso es relevante por varias razones. En primer lugar, la investigación trata sobre un país pequeño de menor desarrollo relativo. La mayor parte de los estudios se han concentrado en los países mayores de la región – Brasil, México y Argentina – u otras experiencias, como Chile, Costa Rica y Uruguay, que en general han alcanzado resultados comparativamente favorables. Menos atención se ha prestado a países pequeños y medianos, con grandes desigualdades sociales, pequeños mercados internos y economías poco diversificadas, que en su conjunto representan casi la cuarta parte de la población latinoamericana. Entre ellos, el caso ecuatoriano es representativo.

En segundo lugar, el tema de la dolarización, y mas generalmente la adopción de tipos de cambio fijo, ha adquirido relevancia, no solamente por la experiencia argentina de la convertibilidad y su colapso en 2001, sino también por la creciente influencia de los acuerdos de libre comercio con Estados Unidos, la circulación amplia del dólar, y la adopción reciente por otros países, como Guatemala y El Salvador, de esquemas similares. La creación del Euro en la Unión Europea, y la fijación al mismo de las monedas nacionales de Estonia, Lituania, Bulgaria y Bosnia han contribuido al resurgimiento del debate sobre regímenes de cambio fijo.

Al ser el Ecuador el primer país latinoamericano que abandonó su moneda nacional y la sustituyó por el dólar en 2000, el análisis de la experiencia ecuatoriana adquiere particular importancia, sobre todo tomando en cuenta la falta de consenso en la teoría económica sobre los efectos económicos y sociales de regímenes de cambio fijo.

Finalmente la experiencia ecuatoriana puede ser representativa respecto a los efectos de crisis económicas severas. Entre 1998 y 1999 el Ecuador experimentó una caída de aproximadamente el 10 % en su ingreso por habitante, el quiebre o transferencia al Estado de la mayor parte de bancos privados, y una convulsión social y política muy aguda. Como lo atestiguan la crisis mexicana de 1995, la ecuatoriana de 1999 y la argentina de 2001, la vulnerabilidad de la región es alta y el estudio de sus impactos sociales es ilustrativo.

El Ecuador es un país de bajo desarrollo relativo en América Latina, con un ingreso por habitante equivalente al 43 % del promedio regional y una sociedad históricamente caracterizada por profundas inequidades sociales, étnicas y regionales. Los programas de ajuste estructural y promoción de exportaciones, aplicados a partir de 1982, no han logrado superar el estancamiento económico. Por el contrario, su costo social, en términos de incremento de la desigualdad social, del desempleo y la persistencia de la pobreza ha sido elevado.

Este panorama se vio agravado por la crisis iniciada hacia 1998, cuando la convergencia de tres eventos negativos conllevó un pronunciado deterioro económico, una fuerte inestabilidad social y un levantamiento popular que condujo a la salida del presidente Mahuad en enero de 2000. Los antecedentes fueron el conflicto bélico con el Perú (1995) las inundaciones provocadas por el fenómeno de El Niño en 1998, el colapso de los precios del petróleo (principal producto ecuatoriano de exportación) en 1998 y 1999, y la crisis financiera internacional iniciada en el Sudeste Asiático en 1997, que repercutió en la quiebra de la mayor parte de los bancos privados del país en 1999 y 2000.¹

En enero de 2000, en medio de una profunda crisis económica, el gobierno de Mahuad decretó la dolarización oficial de la economía, eliminando la moneda nacional (sucré). La medida buscaba evitar una hiperinflación y alcanzar en poco tiempo una estabilidad en los precios, lograr la convergencia de las tasas de interés a sus valores internacionales, reducir los costos de transacción para flujos internacionales de capital, y crear un ambiente macroeconómico estable que incentivara la inversión extranjera y restableciera el crecimiento sostenido de la economía. Aunque la dolarización no logró evitar un levantamiento popular que condujo a la caída de Mahuad, los gobiernos siguientes han apoyado y consolidado esta política monetaria.

El Estado ha buscado estabilizar la economía a través de la dolarización, y consolidar la recuperación mediante la inversión extranjera en el sector petrolero. Se esperaba que las divisas del petróleo, la austeridad fiscal, la mayor eficiencia tributaria, y la reducción de la inflación y las tasas de interés bajo la dolarización crearan un ambiente de estabilidad y confianza favoreciendo la inversión y la reactivación.

La dolarización en el Ecuador fue adoptada con asesoramiento de Domingo Cavallo, ex-ministro de economía argentino y arquitecto de la convertibilidad en ese país. Los regímenes de cambio fijos, como la convertibilidad y la dolarización, han recibido una aceptación amplia entre los economistas luego de la crisis asiática, que se originó en movimientos especulativos de capital frente a asas de cambio flotantes. Los trabajos de Robert Mundell, premio Nóbel en economía en 1999, han fundamentado esta concepción. Los defensores de la dolarización argumentan que la medida favorece la estabilidad

macroeconómica en el mediano y largo plazo, elimina el déficit fiscal cubierto por emisiones inorgánicas, nivela la inflación y las tasas de interés a sus valores internacionales, evita los efectos negativos de capitales golondrina, y reduce los costos de transacción a nivel internacional, propiciando una mayor integración de las economías abiertas al mercado mundial. Como resultado se favorece la confianza en los movimientos de capital, se estimula la inversión extranjera y se promueve el crecimiento económico, permitiendo a países con mano de obra barata el aprovechamiento de sus ventajas comparativas, estimulando la generación de empleo y conduciendo, por medio del mercado, a la reducción de la pobreza. Las perspectivas de integración hemisférica, y la importancia estratégica del mercado norteamericano favorecen al dólar como la moneda más adecuada (Salvatore, Dean y Willett, 2003; Beckerman y Solimano, 2002; Dean, 2002).

Los argumentos críticos mencionan que, en el caso de países con el predominio de un grupo limitado de exportaciones primarias, la eliminación de la moneda nacional genera rigidez frente a eventuales impactos externos negativos en los mercados de productos primarios conocidos por su inestabilidad (petróleo, café). En el marco de la dolarización, los efectos se transfieren, sin amortiguación, en mayores niveles de desempleo o menores salarios. En una economía como la ecuatoriana, con el predominio del petróleo en su comercio exterior (38 % de las exportaciones entre 1990 y 2001, y 45 % de los ingresos fiscales entre 1987 y 1996) las fluctuaciones de sus precios internacionales repercuten en una mayor inestabilidad económica y afectan gravemente el gasto público.

Adicionalmente, la inflación remanente posterior a la dolarización, y la rigidez a la baja de los salarios y precios controlados por sectores oligopólicos, pueden generar un tipo de cambio sobrevaluado (precios relativos altos de productos no transables) afectando la competitividad internacional y el futuro crecimiento de las exportaciones, como la experiencia de la convertibilidad en Argentina lo ilustra. En este contexto, la diversificación de las exportaciones se torna difícil, y éstas se mantienen confinadas a los productos primarios tradicionales con ventajas absolutas (petróleo, banano, cacao, café). Las perspectivas de desarrollo social en este contexto son mínimas.

El carácter controversial del debate teórico otorga particular relevancia al análisis empírico. Los seis años transcurridos desde la dolarización en el Ecuador permiten una primera evaluación, con énfasis en sus resultados económicos y efectos sociales.

En contraste con los años anteriores, a partir de 2000 las condiciones externas se han tornado altamente favorables para la economía ecuatoriana. Los precios del petróleo han mantenido una tendencia ascendente sostenida, alcanzando en 2006 sus valores reales más altos en las últimas dos décadas. La masiva migración internacional producida por la crisis, que llevó a al menos 900 mil ecuatorianos fuera del país, condujo a un crecimiento espectacular de las remesas de los emigrantes, convirtiendo a este rubro en la segunda fuente de divisas del país, después de las exportaciones de petróleo. El tipo de cambio real al que se adoptó la dolarización, que duplicó sus valores de la década anterior, favoreció ampliamente a las exportaciones. Además, las tasas de interés internacionales cayeron dramáticamente (sobre todo después de las medidas de reactivación norteamericana posteriores al 11 de septiembre de 2001) reduciendo en parte el peso de la deuda externa, y finalmente la devaluación del dólar frente al euro y al yen ha beneficiado al país.

Aunque varias condiciones favorables, como el precio del petróleo y las tasas internacionales de interés, se mantienen aún, otras se han reducido o incluso revertido. Las remesas de los emigrantes tienden a estabilizarse, y el tipo de cambio real, como resultado de la elevada inflación que se dio en los tres primeros años de la dolarización, se ha tornado desfavorable a las exportaciones, dificultando el crecimiento de los productos no petroleros, y particularmente los no tradicionales.

A pesar de las condiciones externas excepcionalmente ventajosas, la economía ecuatoriana apenas ha logrado en 2005 recuperar sus niveles de ingreso por habitante previos a la crisis. Las proyecciones auguran un crecimiento moderado en los próximos años, excluyendo el sector petrolero.

La estabilidad en los precios se ha alcanzado únicamente al cabo de cuatro años de dolarización, y la inflación acumulada en este período (242 % entre enero de 2000 y noviembre de 2004) ha elevado los costos de producción en el país medidos en dólares, afectando negativamente la competitividad de la economía, y por consiguiente las perspectivas de diversificación de las exportaciones e inversión productiva externa. Las tasas reales de interés, controladas por un grupo pequeño de grandes bancos privados, no han convergido hacia sus valores internacionales, manteniéndose demasiado elevadas para permitir la canalización del ahorro para la inversión. El crédito productivo se ha mantenido escaso, obstruyendo las posibilidades de reconversión productiva y aumento de la productividad, con excepción del sector de grandes empresas con acceso al crédito internacional.

No debe extrañar entonces, que las exportaciones no petroleras muestren un dinamismo moderado e inestable. Aunque su recuperación inicial fue alta, como resultado de un tipo de cambio real muy favorable durante los dos primeros años de la dolarización, el dinamismo inicial se ha agotado desde mediados de 2003, dando lugar a una trayectoria inestable, y sujeta a cambios en la cotización del dólar frente al euro y otras monedas. La escasa diversificación de las exportaciones es quizás el problema más grave que afronta la economía en el largo plazo.

Si bien los volúmenes exportados de petróleo han crecido considerablemente, el país se ha beneficiado poco, debido a que la nueva producción proviene principalmente de empresas extranjeras, y la participación del Estado es baja (aproximadamente el 20 %, aunque las reformas a la Ley de Hidrocarburos introducidas en 2006 permiten aumentarla hasta aproximadamente el 40 %). Además las reservas petroleras son limitadas, y las exportaciones difícilmente pueden durar más de veinte años. Adicionalmente, el costo ambiental de la explotación petrolera es considerable, tanto por la acelerada deforestación y la irreversible destrucción de la biodiversidad en la Amazonía, en suelos sin vocación agrícola, como por los efectos negativos para la salud de los pueblos indígenas.

A causa de la inflación interna, los bienes importados se han tornado baratos, y la demanda doméstica se ha estimulado por las remesas de los emigrantes. Como resultado, las importaciones han crecido desproporcionadamente, en especial las de bienes de consumo.

De esta forma, se ha generado un déficit persistente en la balanza comercial, que dificulta el abultado pago de la deuda externa, cuyo servicio se acerca al 9 % del PIB.

Los obstáculos estructurales al crecimiento y diversificación de las exportaciones no petroleras, originados en la baja productividad, la escasa dotación de capital humano, la debilidad de las instituciones nacionales y la obsolescencia y escasez de infraestructura, se agravan por la sobrevaloración del tipo de cambio real, y la falta de crédito para incrementar la productividad. De esta forma el país se está confinando en su rol tradicional de abastecedor de productos primarios, cuya vulnerabilidad y escasas perspectivas de expansión son conocidas. Los serios problemas de competitividad que han caracterizado históricamente a la economía ecuatoriana agravan la situación. Numerosos indicadores comparativos internacionales colocan al Ecuador en las posiciones más desventajosas de América Latina, debido a la baja calidad de la educación, el desfavorable contexto institucional, la corrupción y la falta de infraestructura adecuada, entre otros factores.

El crecimiento de las importaciones, por otra parte, genera desequilibrios, que en la rigidez del modelo impuesto por la dolarización, solamente pueden compensarse mediante ajustes recesivos impuestos por el mercado, que conducirán a la persistencia y ampliación del desempleo estructural, dada la rigidez de los salarios a la baja.

En este contexto, las expectativas de un acuerdo bilateral de libre comercio con los Estados Unidos (TLC) tienden a exacerbar los problemas subyacentes, y a profundizar los obstáculos para una superación del rol de la economía nacional como consumidora de bienes y servicios importados, y abastecedora de un grupo poco diversificado de bienes primarios. De esta forma la dolarización y la apertura comercial inhiben las perspectivas de generación de empleo productivo, diversificación de la economía, formación de capital humano y redistribución progresiva de la riqueza.

Desde la perspectiva del desarrollo humano, la sociedad ecuatoriana se ha caracterizado históricamente por sus profundas desigualdades sociales, regionales y étnicas, y por la exclusión de los beneficios del crecimiento para grandes sectores de la población. De acuerdo al PNUD, el Índice de Desarrollo Humano del país es el segundo más bajo en Sudamérica, superando solamente a Bolivia (PNUD, 2004a). En 1994 la pobreza afectaba al 52 % de la población, alcanzando el 67 % en el área rural y el 80 % entre los pueblos indígenas (Larrea et al, 1996, Larrea y Montenegro, 2006). En 1997 apenas el 45 % de la fuerza laboral tenía un empleo adecuado, y el desempleo llegaba al 9.5 %. Hacia 1995 la desigualdad social en el Ecuador se ubicaba en un rango alto, aún en el contexto latinoamericano, con un coeficiente de Gini de 0.55 (De Ferranti et al, 2003).

En este contexto socialmente excluyente el Ecuador experimentó su severa crisis a partir de 1998, la dolarización en 2000 y posteriormente una lenta recuperación. Los efectos de la crisis sobre las condiciones sociales fueron considerables: la pobreza urbana se duplicó alcanzando el 70 % en 2000, el desempleo abierto ascendió hasta el 17 %, y al menos 900.000 ecuatorianos, que representan aproximadamente el 15 % de la fuerza de trabajo, abandonaron el país.

La recuperación social iniciada en 2000 a primera vista es alentadora: el desempleo abierto bajó hasta llegar al 8 %, retomando sus valores anteriores a la crisis, y la pobreza también declinó, aunque sin lograr sus valores iniciales. Un análisis más detallado, sin embargo, revela que la generación de empleo productivo en el sector moderno ha sido mínima, y que por consiguiente la reducción del desempleo fue sobre todo un efecto de la masiva emigración internacional.

Los trabajadores emigrantes tienen niveles bajos y medios de capacitación y provienen en un alto porcentaje del sector urbano. Su ausencia condujo a una escasez de mano de obra semicalificada en varias ramas, y favoreció una recuperación de los salarios. Al mismo tiempo las considerables remesas enviadas, sobre todo a hogares de bajos recursos, redujeron la pobreza y favorecieron una recuperación en el sector de la construcción, y en ciertos casos, de la producción agropecuaria en pequeña escala.

Este fenómeno, aunque positivo, ha tenido un efecto limitado. La emigración internacional se ha reducido, principalmente por restricciones impuestas por España y Estados Unidos, y las remesas casi han dejado de crecer. De esta forma la recuperación inicial ha perdido dinamismo y tiende a agotarse. A partir de 2003 las tasas de desempleo abierto han vuelto a ascender, y la pobreza se ha estabilizado a niveles superiores a los previos a la crisis.

La declinación del desempleo y la pobreza han sido, entonces, principalmente un efecto de la masiva emigración internacional y de las remesas de divisas de los emigrantes a sus familiares en el Ecuador. Estos fenómenos están alcanzando sus límites, y su crecimiento futuro es difícil. Es sorprendente, entonces, que a pesar de la salida de aproximadamente una sexta parte de la fuerza laboral, el desempleo abierto continúe bordeando el 11 % en las principales ciudades, y que el 43 % se encuentre subempleado (Banco Central del Ecuador, Marzo 2006). Desde la perspectiva de la segmentación del mercado laboral, la participación del sector informal creció con la crisis, y luego no se redujo significativamente, evidenciando un deterioro no revertido en la calidad del empleo. Además, los indicadores de empleo han sufrido una nueva declinación luego de su recuperación hasta 2003.

Esta fragilidad responde principalmente a la limitada capacidad de generación de empleo productivo y adecuadamente remunerado en el sector moderno de la economía, con posterioridad a la dolarización. Mientras esta situación persista, las expectativas de una recuperación en las condiciones sociales son ilusorias.

Varios factores explican esta insuficiencia. El elevado tipo de cambio real encarece los costos de producción nacional, desalentando la diversificación de las exportaciones. Si este problema puede superarse mediante aumentos en la productividad, el acceso limitado al crédito productivo y las elevadas tasas de interés hacen esta opción inviable, salvo para las grandes empresas con acceso al crédito internacional, cuya alta tecnología tiene efectos limitados en la generación de empleo.

Además de los efectos mencionados, vinculados a la dolarización y las secuelas de la crisis financiera, existen otros factores estructurales que obstruyen la recuperación social y económica. Entre ellos tiene importancia la limitada formación de capital humano.

Los indicadores convencionales de educación, como escolaridad, analfabetismo y tasas de asistencia, son comparables, e incluso superiores a los promedios latinoamericanos. Sin embargo, la calidad de la educación en el Ecuador ha sido frecuentemente clasificada como una de las peores en la región. Adicionalmente, los avances en educación durante los años noventa fueron muy limitados. Posteriormente, la crisis no solamente condujo a una caída pronunciada en las tasas de asistencia primaria, sino que esta caída, al parecer, no se ha revertido. La tasa neta de asistencia primaria declinó un 3 % entre 1990 y 2001, con un valor del 86 % para este último año. La tasa correspondiente a educación secundaria es del 44 %, muy inferior a la media latinoamericana del 65 %. Además existen grandes diferencias regionales y sociales en el acceso a la educación. Así, mientras el analfabetismo entre mayores de 15 años alcanzaba el 9 % a nivel nacional en 2001, la cifra llegaba al 17 % en la Sierra rural, al 22 % entre la población indígena, y al 30 % entre las mujeres indígenas. Problemas como el trabajo infantil han sido particularmente severos entre los hogares pobres, en especial los indígenas, y las diferencias han tendido a agravarse. A pesar de los desfavorables indicadores, el gasto público en educación (2.6 % del PIB en 2005) es uno de los más bajos de América Latina, cuyo promedio regional bordea el 4 % (Larrea, 2006b).

Adicionalmente, la migración internacional privó al país de numerosos trabajadores semicalificados e inclusive de una considerable cantidad de profesionales jóvenes, y la capacitación laboral declinó dramáticamente, sin recuperarse después. En síntesis, la formación de capital humano en el Ecuador ha sido particularmente lenta durante los años noventa, la crisis ha producido un serio retroceso, y la recuperación posterior no ha llevado una reversión suficiente de las pérdidas causadas por la crisis. En general, el sistema educativo nacional es débil y ha sido seriamente afectado por la crisis y las reducciones en el gasto social.

El problema es más grave aún si se toma en cuenta la mínima inversión nacional en ciencia y tecnología, en particular en sectores básicos como la agricultura, salud, vivienda y tecnologías apropiadas, de alto impacto social. El Ecuador invierte en investigación y desarrollo científico el 0.1 % del PIB, cifra seis veces inferior al promedio latinoamericano. Según un estudio reciente del Banco Mundial, la investigación en tecnología agropecuaria en el Ecuador es una de las más bajas en Latinoamérica, y se encuentra a niveles comparables con los países del África sub-sahariana (World Bank, 2004, Larrea, 2006b).

Existen también tendencias en el mercado laboral que promueven la desigualdad social. La estructura salarial depende del nivel educativo, y en el caso ecuatoriano se encuentra que, como en la mayor parte de los países latinoamericanos, las diferencias en las remuneraciones son altas principalmente a nivel universitario, de tal forma que se observa una plataforma básica, con niveles educativos hasta la secundaria completa, caracterizada por bajos salarios y pequeñas diferencias debidas a la educación, y un salto considerable que los distancia de los profesionales o trabajadores con instrucción superior. En otras palabras, los retornos educativos son crecientes y favorecen desproporcionadamente la instrucción superior.

Esta estructura salarial incentiva sobre todo la educación en niveles altos, y genera escasos estímulos para los niveles educativos inferiores, promoviendo la desigualdad social. Los

cambios en el mercado laboral a partir de la crisis han acentuado estas diferencias, de tal forma que los retornos a nivel primario y secundario en la actualidad son más bajos que los prevalecientes antes de la crisis.

El segundo problema presente en los mercados laborales es su carácter discriminatorio frente a grupos sociales vulnerables. Se han encontrado dos formas de discriminación, por género, en detrimento de las mujeres, y por etnicidad, en perjuicio de los indígenas. La estructura discriminatoria se observa porque, a igualdad de calificación, experiencia y otras variables relevantes en la inserción laboral, las remuneraciones de los sectores discriminados se mantienen inferiores a sus contrapartes en el resto de la sociedad. En los dos casos se ha encontrado evidencia empírica que confirma que estos grupos fueron más fuertemente afectados por la crisis que el resto de la sociedad.

Adicionalmente, los hogares pobres, y en particular los indígenas y los campesinos de la Sierra rural, son frecuentemente afectados por la desnutrición infantil, la cual reduce de forma irreversible el potencial genético de los niños, mermando sus posibilidades futuras de aprovechamiento escolar y desempeño laboral. De esta forma las oportunidades de los hogares pobres de superar su situación mediante el acceso a la educación se reducen, conformándose una “trampa de pobreza”. La desnutrición crónica afectaba en 1998 al 27 % de los niños menores de cinco años en el Ecuador, llegando al 41 % en la Sierra Rural y al 58 % entre los pueblos indígenas (Larrea, Freire y Lutter, 2001).

Se han analizado varias tendencias en el mercado laboral, la generación de empleo y la formación de capital humano que limitan las perspectivas para la superación de la inequidad social y la pobreza en el mediano y largo plazo, e incluso inhiben la recuperación económica. Las políticas sociales podrían, en principio, compensar o revertir estos procesos, favoreciendo la inversión en educación, salud y nutrición, y promoviendo la generación de empleo productivo y el acceso al crédito y asistencia técnica, particularmente entre los sectores de limitados recursos, y en general impulsando medidas redistributivas y un acceso universal a servicios sociales de calidad.

Desafortunadamente, la inversión social en el Ecuador, y particularmente el gasto público en educación, salud y nutrición, no solamente se ubican desfavorablemente en el contexto latinoamericano, sino que han mantenido una tendencia fuertemente decreciente en términos reales desde 1981. La dolarización ha aumentado la rigidez del gasto social, el crónico desequilibrio de las finanzas públicas no ha sido superado, y el endeudamiento se ha convertido en un recurso sistemático para equilibrar las cuentas fiscales.

Más allá de la limitación en sus recursos, las políticas sociales adolecen de un problema en su concepción. Bajo los lineamientos del “Consenso de Washington”, se busca una interferencia mínima con las fuerzas del mercado, y la estrategia de “desarrollo” social ha adquirido un carácter residual, limitándose en la práctica a la provisión de servicios básicos (educación, salud, vivienda) de mala calidad, o compensaciones monetarias a los sectores más excluidos por las políticas de ajuste estructural, alejándose del reconocimiento de los derechos sociales universales (Barba, 2004, Ziccardi, 2004).

En términos políticos, el problema de fondo se relaciona con la difícil compatibilidad entre la profundización de las instituciones democráticas, que se han mantenido en el Ecuador desde 1979, y se han consolidado en América Latina en las últimas décadas, y el carácter excluyente de las estrategias económicas, que han conducido a un aumento de la desigualdad y el desempleo estructural, al mantenimiento de la pobreza masiva y a un creciente deterioro ambiental. En el caso ecuatoriano se ha argumentado que la dolarización crea rigideces que inhiben la diversificación de la economía, reducen la generación de empleo productivo y refuerzan el rol tradicional del país como abastecedor de productos primarios. En estas condiciones, el estado continúa debilitado institucionalmente, y sus políticas pierden credibilidad y eficacia, aún en relación a sus propios objetivos.

Atilio Borón plantea que el reciente retorno democrático en la mayor parte de los países de la región se ha dado a partir de una tradición autoritaria, cuyas raíces son profundas y se relacionan con el predominio de la vía Prusiana de desarrollo del capitalismo dependiente. Ante la contradicción entre un sistema político basado en la ciudadanía y la participación, y un modelo de “desarrollo” excluyente y marginalizante, las democracias de la región no han logrado superar la creciente exclusión social, y no solamente las estructuras democráticas se han reducido a sus aspectos más formales, sino que las aspiraciones de las mayorías de la población hacia una sociedad más participativa e igualitaria, consustanciales a la democracia, se han visto postergadas o ignoradas, amenazando la legitimidad y credibilidad de las instituciones, e incluso la supervivencia de la democracia formal (Borón, 2003). Estudios previos sobre el Ecuador confirman las raíces autoritarias del régimen político en el país, la vía prusiana de modernización de los sectores dominantes, y la fragilidad y superficialidad de sus instituciones democráticas (Larrea y North, 1997).

Estudios empíricos recientes del PNUD muestran una considerable insatisfacción de la opinión pública ecuatoriana y latinoamericana con los logros democráticos, y una creciente falta de credibilidad en los partidos políticos e instituciones democráticas (PNUD, 2004b, Seligson y Córdoba, 2002).

En síntesis, las políticas de ajuste estructural en el Ecuador han logrado, hasta el momento, resultados limitados aún en relación a su objetivo principal de restablecer el crecimiento económico, mientras su costo en términos sociales y ambientales ha sido elevado. Si bien la dolarización ha logrado, al cabo de seis años, reducir la inflación y estabilizar algunos indicadores macroeconómicos, ha creado otros desequilibrios en la balanza comercial y el gasto público, y sus logros han sido alcanzados principalmente en un contexto internacional altamente favorable, cuya continuidad es, al menos, incierta. Al mismo tiempo, la rigidez del sistema inhibe las perspectivas para el desarrollo del capital humano, la promoción del empleo productivo y la equidad, confinando al país en su rol tradicional de proveedor de productos primarios con ventajas comparativas tradicionales, y consolidando obstáculos estructurales para su desarrollo. De esta forma se profundizan los rasgos concentradores del modelo de desarrollo adoptado, y se exacerbán problemas como la escasa institucionalidad del estado y la limitada capacidad para consolidar las instituciones democráticas.

La experiencia argentina al cabo de diez años de aplicación de un régimen de tipo de cambio fijo, la convertibilidad, demostró no solamente la rigidez de este sistema ante

eventos desfavorables en el contexto internacional, que condujeron finalmente a su colapso en 2001, sino también su elevado costo social. Aún durante los años de rápido crecimiento a inicios de los años noventa, el desempleo creció sostenidamente, demostrando la escasa capacidad distributiva del crecimiento. Mas grave ha sido la evolución de la pobreza en el Gran Buenos Aires, que ascendió del 26 % en 1998 al 54 % en 2002, para reducirse al 48 % en 2003. Estas cifras son elocuentes si se las compara con el nivel de pobreza de 1974, que llegaba al 5 % (Calcagno y Calcagno, 2004). Existen semejanzas entre Ecuador y Argentina, principalmente la sobrevaloración del tipo de cambio y el abultado endeudamiento externo.

La principal diferencia con Argentina radica en que el Ecuador eliminó su moneda nacional, haciendo muy difícil la salida del sistema. Aunque prevalecen aún condiciones externas propicias, como ocurrió inicialmente en Argentina, los riesgos frente a posibles eventos desfavorables en el futuro, como desastres naturales o crisis en los mercados de los productos de exportación, son altos, y no excluyen eventos dramáticos como el vivido por Argentina en diciembre de 2001.

Como reflexión final, se esbozan políticas alternativas en el Ecuador, que conduzcan a una redistribución progresiva del ingreso, a la formación de capital humano, a la generación de empleo productivo, y la consolidación y fortalecimiento del rol regulador del Estado. Su viabilidad no está limitada por variables económicas, sino más bien por factores políticos, y dependerá en última instancia de la capacidad de los sectores subalternos para ampliar las bases de un sistema democrático frágil, transformándolo para consolidar su carácter políticamente participativo y fortaleciendo la integración social efectiva de los sectores actualmente excluidos.

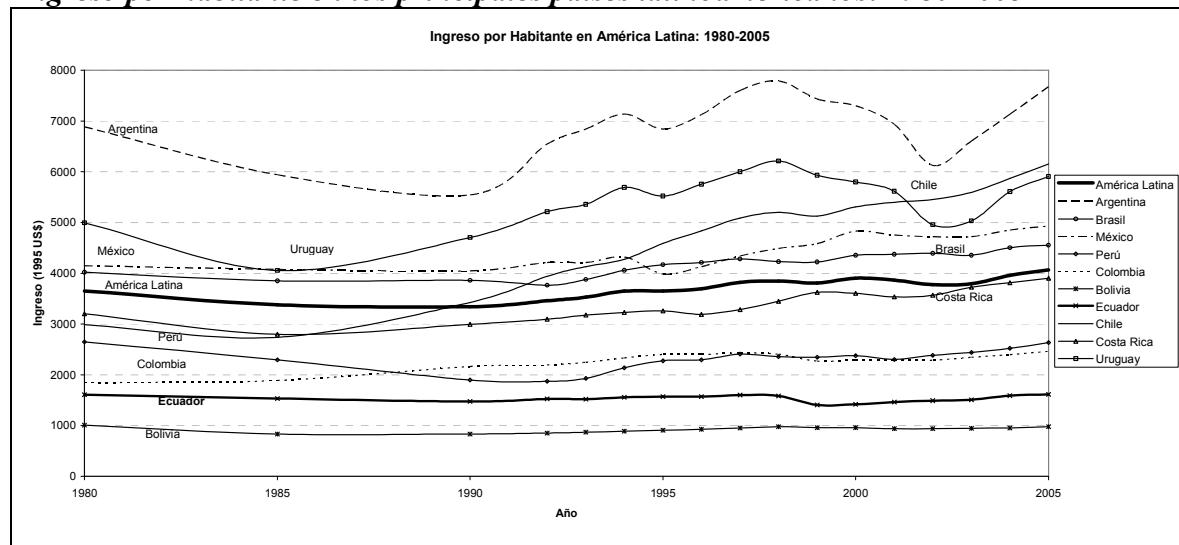
Capítulo 1

El Ecuador en el Contexto Latinoamericano

Al cabo un cuarto de siglo de la aplicación de políticas de ajuste estructural y promoción de exportaciones en América Latina, inspiradas en el “Consenso de Washington”, la mayor parte de los países de la región no ha logrado superar la crisis económica desatada con la moratoria de la deuda externa mexicana en 1982. Si bien hubo una corta recuperación a inicios de los años noventa, se observa que ni el notable crecimiento de los volúmenes exportados ni la apertura comercial han conducido a la reactivación económica perdurable; y que el crecimiento alcanzado en el ingreso por habitante ha sido mínimo, con una tasa media regional de solamente el 0.43 % anual entre 1980 y 2005 (ECLAC, 2002, CEPAL, 2005b). Además, la inestabilidad económica durante los últimos años - crisis mexicana en 1995, ecuatoriana en 1999 y argentina en 2001 - ha agravado la situación. El crecimiento reciente (2004 y 2005) estimulado por altos precios de las materias primas, es todavía corto e insuficiente para cambiar las tendencias de largo plazo.

El gráfico 1 ilustra la evolución del ingreso por habitante en los principales países de la región. Se observa que tanto las condiciones iniciales como los resultados son heterogéneos entre los países. En todo caso, el único país que ha mantenido tasas significativas de crecimiento económico a partir de 1985 es Chile. En este caso también el crecimiento ha conllevado una mayor concentración de la riqueza, y el coeficiente de Gini ascendió de 0.559 en 1990 a 0.571 en 2000 (De Ferranti et al, 2003).

Gráfico 1
Ingreso por habitante en los principales países latinoamericanos: 1980-2005



Fuente: CEPAL. 2002 y números anteriores *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe* (Santiago de Chile: CEPAL).

De acuerdo con los lineamientos de las estrategias vigentes de desarrollo, la dinámica de crecimiento descansa fundamentalmente en la expansión de las exportaciones, y éstas deben generar empleo productivo y crear condiciones para la adecuada difusión social de los beneficios del crecimiento. Para explorar el desempeño de la región y las diferencias nacionales, se han elaborado índices comparativos entre la situación en 1980 y 2001, tanto en el ingreso por habitante como para las exportaciones. Entre estas últimas, se ha diferenciado entre su magnitud física (*quantum*), su capacidad adquisitiva y su capacidad adquisitiva por habitante entre 1980 y 1999. Los datos se encuentran en el cuadro 1 del anexo estadístico.

Es sorprendente el crecimiento del *quantum* exportado, cuyo índice muestra una cuadruplicación en el período analizado (445 %). Como resultado del deterioro de los términos de intercambio, sin embargo, el índice de la capacidad adquisitiva de las exportaciones sólo alcanza el 269 %, y finalmente el crecimiento de esta magnitud por habitante llega al 90 %. Aún así, es paradójico que este crecimiento no se haya reflejado en una mejora en las condiciones de vida, dado que el crecimiento acumulado correspondiente en el ingreso por habitante apenas alcanza el 5.7 % en 21 años.

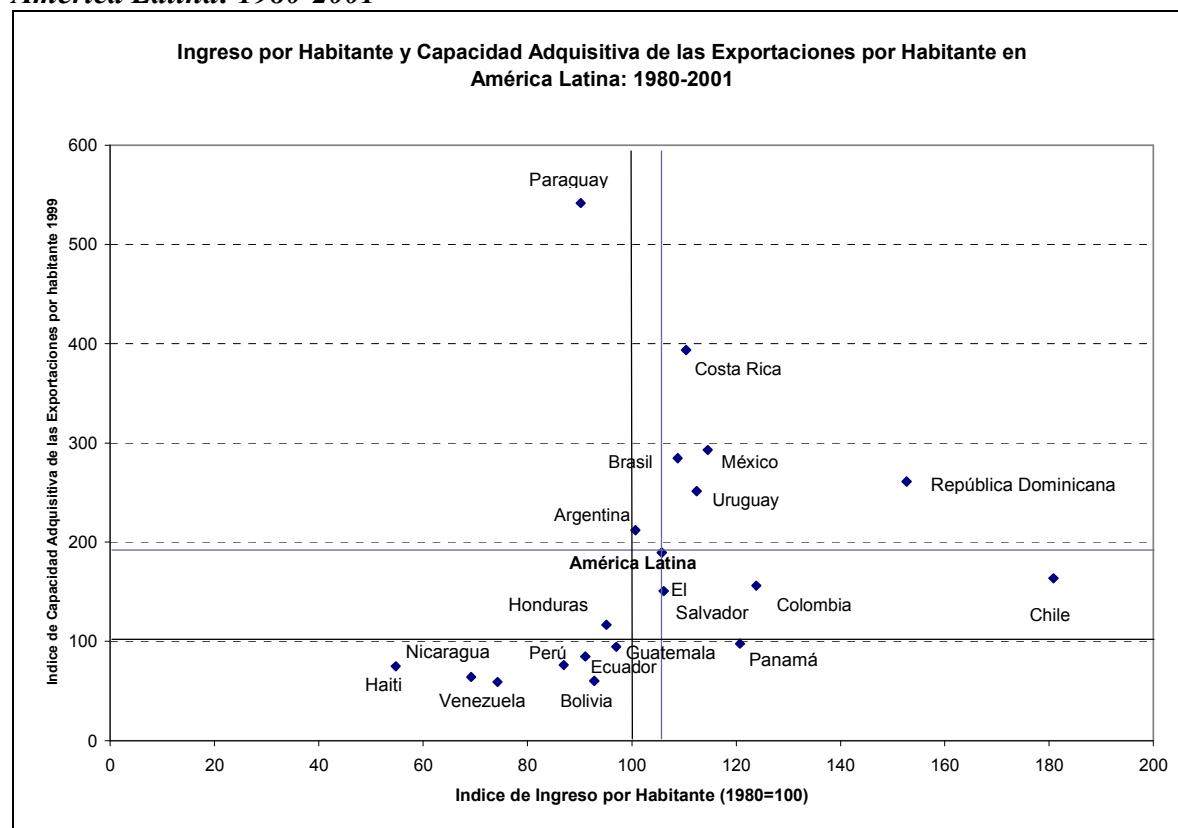
Tomando en cuenta que una parte considerable de las exportaciones latinoamericanas está todavía conformada por productos primarios (41 % en 2002), el abultado crecimiento del *quantum* exportado sugiere una mayor presión sobre los recursos naturales, algunos de los cuales son no renovables o se explotan bajo condiciones que no favorecen su sustentabilidad. Las emisiones de dióxido de carbono crecieron en un 55 % entre 1980 y 1999, y la deforestación ha sido severa entre los países con alta biodiversidad, con tasas estimadas cerca del 1.7 % anual, o 189.000 hectáreas por año, en el caso del Ecuador. A pesar de su elevado impacto ambiental, el crecimiento de las exportaciones ha tenido un efecto mínimo en la mejora de las condiciones de vida.

Para ilustrar la diversidad de casos nacionales, se han representado los índices de ingreso por habitante y la capacidad adquisitiva de las exportaciones para los países considerados (gráfico 2). Los casos nacionales pueden aglutinarse en tres grupos principales.

Por una parte, los países grandes e industrializados de la región (Argentina, Brasil y México) han alcanzado un moderado crecimiento de su ingreso per cápita, acompañado por una significativa expansión de su capacidad adquisitiva de las exportaciones por habitante. Algunos países intermedios y relativamente diversificados (Chile, Costa Rica, Colombia y República Dominicana) han logrado un crecimiento mayor en su ingreso por habitante, con un dinamismo algo menor en sus exportaciones. Finalmente, entre los once países restantes, que corresponden al 23 % de la población regional, el ingreso per cápita ha declinado y la capacidad adquisitiva de sus exportaciones por habitante en 2001 es apenas comparable a la de 1980. Estos países con resultados desfavorables, entre los que se encuentra el Ecuador, son generalmente pequeños o medianos, con economías predominantemente primarias y poco diversificadas. Los resultados pueden observarse en el cuadro 1.

Gráfico 2

Ingreso por Habitante y Capacidad Adquisitiva de las Exportaciones por Habitante en América Latina: 1980-2001



Fuente: Cuadro 1 del Anexo Estadístico.

La información sugiere que varios factores han influido en la capacidad de los distintos países para enfrentar las condiciones económicas prevalecientes en las últimas décadas. En general los países con economías diversificadas, una producción manufacturera consolidada (Brasil, México, Argentina), mayor dotación de capital humano y mejores condiciones institucionales (Chile, Uruguay, Costa Rica) han logrado desempeños comparativamente ventajosos. Por el contrario, países con mercados internos restringidos, escasa diversificación económica, altas desigualdades sociales y limitado desarrollo institucional e inversión social han obtenido resultados poco satisfactorios.

Estos últimos países, generalmente medianos y pequeños, han sido menos estudiados. Este estudio de caso sobre el Ecuador puede proveer elementos ilustrativos para el conocimiento de la problemática particular del grupo mencionado.

Cuadro 1**Índices económicos de América latina por grupos de países: 1980-2001**

		Índices 2001 (base 1980: 100)			
Grupo de Países	Ingreso por Habitante	Capacidad Adquisitiva de las Exportaciones por Habitante (1999)	Población 2001 (millones)	% Población	
Grandes	109,7	278,5	302,5	61,8	
Mayor dinamismo	137,8	187,2	72,2	14,8	
Restantes	85,6	102,2	114,4	23,4	
Total	105,7	189,5	489,0	100,0	

Nota: Los países grandes son Argentina, Brasil y México, los de mayor dinamismo son Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana y Uruguay, y los restantes incluyen Perú, Bolivia, Ecuador, Venezuela, Guatemala, Haití, Nicaragua, El Salvador, Paraguay, Panamá y Honduras.

Fuente: CEPAL. 2002 y números anteriores *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe* (Santiago de Chile: CEPAL).

El desempeño económico regional se ha visto afectado por las repercusiones de crisis económicas recientes, cuya intensidad y propagación no han tenido precedentes durante las últimas décadas. Las secuelas de la crisis mexicana de 1995, la crisis asiática de 1997, la rusa de 1998, la ecuatoriana de 1999 y la argentina de 2001 han sido severas, tanto en términos económicos como sociales. La crisis ecuatoriana en particular puede ser ilustrativa sobre la vulnerabilidad que enfrentan los países medianos y pequeños de la región con menor desarrollo relativo.

Al deslustrado desenvolvimiento económico en América Latina se añade la persistencia de la pobreza, el incremento de las desigualdades sociales y el repunte del desempleo estructural. Según la CEPAL, la pobreza continúa siendo masiva en la región, afectando a 221 millones de personas en 2002, que constituyen el 44 % de la población, y su incidencia ha aumentado desde 1980, cuando alcanzaba al 40.5% de la población, equivalente a 136 millones de personas. (CEPAL, 2004a). La desigualdad social en América Latina, considerada la más alta del mundo, ha aumentado en la mayor parte de los países de la región, de acuerdo a los coeficientes de Gini en la distribución del ingreso (CEPAL, 2005a). Para América Latina en su conjunto, el mencionado coeficiente ascendió de 0.484 durante los años setenta, a 0.508 en los ochenta y a 0.522 en los noventa (anexo estadístico, cuadro 4). El desempleo abierto alcanzó la cifra récord de 11 %, en 2002, al cabo de una década de ascenso sostenido, y se mantiene en el 9.3 % en 2005, a pesar del alto crecimiento económico de los dos últimos años (CEPAL, 2005b). El anexo estadístico contiene información detallada sobre la pobreza, el empleo y la desigualdad social en América Latina y el Caribe.

El deterioro social no solamente es el resultado del escaso crecimiento económico y del carácter concentrador de los mercados de trabajo y otros bienes. Las políticas sociales han sido insuficientes para compensarlo. Estas se han limitado no solamente por la escasez de recursos en muchos países, sino que también han cambiado en su concepción y objetivos. En general, la inversión social ha abandonado el carácter universalista que la inspiró hasta inicios de los ochenta, y ha adoptado un modelo conceptual calificado como residual, que busca minimizar la interferencia con los mercados, y proveer de servicios básicos de educación, salud y vivienda, o transferencias monetarias a los grupos sociales excluidos. Generalmente estos servicios son insuficientes y de mala calidad (Barba, 2004, Ziccardi, 2004). Varios estudios comparativos ubican al Ecuador entre los países con baja inversión social en América Latina.

En síntesis, la experiencia latinoamericana a partir de la aplicación de las estrategias de desarrollo inspiradas en el “Consenso de Washington” ha dejado mucho que desear. Aunque el *quantum* exportador ha crecido en más de cuatro veces, este esfuerzo no ha logrado revertirse en una mejora en las condiciones de vida de la población. El ingreso por habitante apenas ha superado una situación de estancamiento, la pobreza continúa siendo masiva, y los problemas de desempleo estructural e inequidad se han agravado. Las experiencias nacionales son distintas, y se puede identificar que la mayor parte de los países con reducidos mercados internos, escasa diversificación, desigualdades sociales profundas y un limitado desarrollo institucional han sufrido más severamente los efectos del ajuste.

El análisis de la experiencia ecuatoriana bajo la dolarización constituye un estudio de caso de un país con rasgos representativos de los países pequeños y medianos de menor desarrollo relativo y desempeño comparativamente desfavorable en las últimas décadas. El caso también es ilustrativo sobre los efectos de las crisis que con alta frecuencia han afectados a distintos países de la región.

Capítulo 2

El Contexto Socio-Económico en el Ecuador

La economía ecuatoriana se ha caracterizado históricamente por su reducido crecimiento económico y limitada diversificación, con un ingreso por habitante inferior a la mitad del promedio latinoamericano, y el abultado predominio de un número reducido de productos primarios en sus exportaciones. Su estructura social ha mantenido profundas desigualdades sociales, étnicas y regionales, cuya significación se ha reflejado en la fragilidad y escasa representatividad de las instituciones democráticas, en un prolongado conflicto social y en una crónica inestabilidad política.

Este capítulo presenta, en primer lugar, el contexto socio-económico ecuatoriano, comenzando con una breve introducción histórica, seguida del análisis de la crisis reciente y los antecedentes inmediatos de la dolarización. Por último, se incluye una síntesis teórica del debate económico actual en torno a los regímenes cambiarios y la dolarización en América Latina.

Economía y Sociedad en el Ecuador: Una Introducción Histórica

Las grandes desigualdades sociales, étnicas y regionales del Ecuador se han mantenido desde el período colonial. La hacienda precapitalista serrana ha sido históricamente la institución de mayor peso en la conformación histórica de su estructura social. Aunque su origen se remonta al Siglo XVI, no fue sino en el Siglo XVIII cuando se consolidó la hacienda como eje fundamental de la estructura social. Esto ocurrió luego de la desarticulación del “Espacio Colonial Alto-peruano”, conformado en torno a la producción de plata de Potosí, al que la Audiencia de Quito se insertó con una función especializada en la producción textil. El agotamiento de las minas bolivianas hacia 1720 repercutió en una mayor autarquía del actual territorio nacional, y en una crisis económica, que condujeron a la intensificación de la expropiación de las tierras de las comunidades indígenas, y su sujeción al sistema de concertaje, que perduró hasta el siglo XX.

La hacienda tradicional se caracterizó por la extrema concentración de la propiedad de la tierra en manos de un grupo reducido de familias blanco-mestizas y de la iglesia católica, y el cultivo extensivo de tierra con aprovechamiento de mano de obra indígena sujeta a relaciones de coerción pre-capitalistas. El terrateniente recibía de los indígenas una renta en trabajo. Las familias indígenas tenían derecho al usufructo de una pequeña parcela (huasipungo) a cambio de la obligación vitalicia de trabajar exclusivamente para el patrón. Las deudas contraídas por los indígenas se transmitían de generación en generación, y el terrateniente gozaba del derecho de encarcelar a los indígenas si intentaban abandonar la hacienda si el previo pago de sus deudas (concertaje). Se consolidó así una sociedad altamente estratificada en términos sociales y étnicos, con la mayoría de la población en condiciones de subsistencia, una élite pequeña y reducidos estratos medios (Hurtado, 1980; Larrea, 2006a).

Durante el período republicano el factor determinante de crecimiento económico y transformación social en el largo plazo ha sido la inserción del país en el mercado mundial

como exportador de productos primarios. En contraste con otras experiencias latinoamericanas, el Ecuador se ha caracterizado por una inserción internacional inestable, tardía, discontinua y con una limitada sustentabilidad ecológica.

En efecto, mientras la historia republicana de muchos países latinoamericanos ha estado asociada a la exportación de un único producto dominante, como el café en Colombia o el cobre en Chile, en el caso ecuatoriano se encuentra una sucesión de tres ciclos discontinuos de auge y crisis, relacionados con el cacao (1860-1940), el banano (1948-1972) y recientemente el petróleo (desde 1972). A pesar de sus profundas diferencias, estos ciclos presentan varios rasgos comunes.

El primero de ellos se relaciona con la fragilidad en el largo plazo. Aunque el Ecuador era a principios del Siglo XX el primer exportador mundial de cacao, en 1920 perdió en forma irreversible su papel como proveedor significativo de este producto en el mercado mundial. Ellos años 1950 el país se convirtió también en el primer país exportador de banano, y luego los cambios de 1965 en el mercado mundial condujeron a la pérdida no revertida de sus principales ventajas comparativas. En el caso del petróleo, la demarcación entre el “boom” (1972-1982) y la crisis posterior es muy definida, mientras que las limitadas reservas del país permitirán la continuidad de las exportaciones por no más de dos décadas, en el escenario más probable.

En segundo lugar se destaca la limitada diversificación económica. El cacao representó durante la fase de expansión el 70 % de las exportaciones del país, mientras que la proporción correspondiente al banano en los años 1950 fue cercana al 50 %. En la actualidad, el petróleo alcanza el 58 % del total de las exportaciones (2005), y su participación ha promediado el 43 % entre 1995 y 2005. El Ecuador es, como se ha mencionado, uno de los países latinoamericanos con mayor proporción de productos primarios en sus exportaciones (90 %, frente a una media latinoamericana del 41 %), y la gran mayoría de ellas está conformada por siete productos no elaborados o escasamente procesados (petróleo, banano, café, cacao, camarón, pescado y flores). La diversificación reciente ha sido modesta.

Más aún, la manufactura representa apenas el 10 % del PIB (2005) y el 11 % de la fuerza de trabajo, a pesar de las políticas que favorecieron la industrialización sustitutiva de importaciones entre 1965 y 1982. Con excepción del turismo, cuyo potencial puede ser importante, el sector primario ha mantenido y consolidado su posición dominante en la economía nacional.

La tercera característica se refiere a las ventajas comparativas comunes a los ciclos externos. Estas han sido principalmente dos: la disponibilidad de abundante mano de obra no calificada y barata, y la generosa dotación de recursos naturales. La primera ha favorecido la competitividad internacional de productos como el banano, el cacao y las flores, y en general los productos agropecuarios y de mar intensivos en mano de obra. La “oferta ilimitada de fuerza de trabajo” a nivel de subsistencia, si bien favorece la competitividad internacional, representa al mismo tiempo un obstáculo al desarrollo humano e incluso al crecimiento y diversificación del mercado interno. La inserción internacional se basa en la explotación de una fuerza laboral con salarios de subsistencia, y

en el mantenimiento de amplios sectores de la población en condiciones de pobreza. La producción interna de alimentos y bienes salario baratos en el sector agropecuario para consumo interno se ha adaptado a la funcionalidad del sector externo, ampliando así el carácter excluyente de la estructura social.

En este contexto, la expansión del sector externo no ha conducido a una mejora significativa de las condiciones de vida de los trabajadores rurales sino de una manera limitada (al ampliar el empleo en condiciones de subsistencia) y más bien ha perpetuado la desigualdad social.

La segunda ventaja comparativa, originada en recursos naturales como la biodiversidad, la abundancia de agua, la fertilidad del suelo y las reservas petroleras, ha sido aprovechada en condiciones que no han favorecido su sustentabilidad. La expansión del sector agroexportador de la Costa no solamente se ha basado en la casi eliminación de la selva primaria tropical (salvo el norte de Esmeraldas, que se encuentra ahora en acelerado proceso de deforestación), sino que se ha dado en condiciones tecnológicas de limitada sustentabilidad, como el monocultivo, las técnicas extensivas, y la limitada investigación en ciencia y tecnología agropecuarias. La vulnerabilidad a las plagas significó el colapso de las plantaciones cacaoteras hacia 1920, condujo a una dramática caída de las exportaciones de camarón en 1999, y ha afectado también en diversos momentos al banano. La sobre pesca es una amenaza real. En el sector agrícola prevalecen también problemas serios como la tala de bosques en los páramos, la reducción de las fuentes de agua y la erosión de los suelos. En el caso del petróleo, un recurso no renovable con reservas relativamente modestas, su disponibilidad futura es obviamente limitada.

Las ventajas comparativas mencionadas de carácter tradicional han permitido una inserción importante del país en el pasado, pero tienden a perder importancia en el actual escenario internacional, frente a ventajas competitivas basadas en el conocimiento, la formación de capital humano, y la consolidación de instituciones estables. En estos campos el país presenta una pronunciada debilidad, como se explicará en las secciones siguientes.

Las clases dominantes nacionales, y en particular los sectores terratenientes y agroexportadores que han conformado sus núcleos iniciales y continúan siendo poderosos, han basado su acumulación en el aprovechamiento de una renta diferencial internacional², en condiciones de reducida inversión de capital, y empleo de tecnologías predominantemente extensivas, con excepción del petróleo y productos recientes como las flores. El caso de la renta petrolera, que ha sido parcialmente apropiada por el Estado y ha beneficiado a través de las políticas públicas a los sectores dominantes, tiene rasgos similares y ha reforzado esta condición. En otras palabras, la generosidad de los recursos naturales del país ha permitido que los costos de producción de los principales productos de exportación (banano, cacao, petróleo, productos de mar, flores) sean considerablemente inferiores a sus precios internacionales. Una parte importante del excedente apropiado por los sectores exportadores nacionales ha sido obtenido de ventajas naturales, sin necesidad de una elevada eficiencia empresarial. El carácter rentista de las clases dominantes, y su orientación hacia el mercado internacional, bajo condiciones históricas que han limitado el mercado interno, ha reducido la importancia de factores como el desarrollo del capital

humano y la distribución equitativa del ingreso y las oportunidades en el proceso nacional de acumulación.

El período cacaotero. Aunque la exportación de cacao se originó a fines del período colonial, su expansión significativa solamente se produjo desde 1860. Las plantaciones cacaoteras se caracterizaron por la acentuada concentración de la tenencia de la tierra, de tal forma que un grupo de aproximadamente treinta familias aglutinó la mayor parte de la producción. Las técnicas dominantes se basaron en un uso extensivo de la tierra, con mínima inversión de capital y tecnología, y el empleo de mano de obra de origen principalmente serrano bajo relaciones de producción con predominio de formas coercitivas pre-capitalistas, que solamente al final del período dieron lugar a relaciones salariales. Bajo estas condiciones se consolidó en la Costa una estructura social con grandes desigualdades sociales, un peso mínimo de sectores medios, y un reducido desarrollo del mercado interno (Guerrero, 1983; Chiriboga, 1978; Larrea, 2006a).

La producción cacaotera colapsó hacia 1920 como resultado tanto de la difusión de plagas, como también de cambios en el mercado internacional posteriores a la primera guerra mundial, que condujeron a la irrupción de productores africanos que desplazaron al país.

El desarrollo de la exportación cacaotera condujo a la consolidación de sectores oligárquicos costeños, cuyos intereses impulsaron la revolución liberal de 1895. La revolución condujo a la abolición del concertaje en 1918, que facilitó la migración de los indígenas de la Sierra a la Costa, y a la integración física del país mediante el ferrocarril Quito-Guayaquil concluido en 1908. Sin embargo, luego de la derrota de la fracción más radical del liberalismo, y la consolidación del predominio plutocrático desde 1912, año del asesinato de Eloy Alfaro, se evidenció que el liberalismo no condujo a cambios perdurables en la rígida estructura social del país, a una distribución de la tierra ni a una mejora en las condiciones de extrema miseria de la mayoría de la población.

La crisis cacaotera de 1920 debilitó a los grupos oligárquicos costeños y serranos, y dio paso a cambios políticos de significación como la revolución juliana de 1925, que favoreció la conformación del estado moderno, la fundación del Banco Central, y la consolidación del sucre como moneda nacional. La revolución de mayo de 1944 permitió la eliminación del fraude electoral, y el establecimiento perdurable de elecciones limpias.

La etapa bananera. A partir de 1948 el vertiginoso auge bananero cambió dramáticamente la economía y la sociedad ecuatorianas. A diferencia del período cacaotero, la distribución de la tierra fue menos concentrada, dando origen a aproximadamente 3.000 propiedades de distinto tamaño, con un peso significativo de las medianas extensiones, que se formaron mediante una rápida expansión de la frontera agrícola del Litoral hasta su virtual agotamiento. Las relaciones de producción fueron salariales desde el inicio, y el carácter intensivo en mano de obra del cultivo facilitó la consolidación de un numeroso proletariado agrícola, que alcanzó a aproximadamente 100.000 personas hacia 1965. La expansión bananera en la Costa impulsó una migración desde la Sierra que alteró significativamente el perfil demográfico del país, conduciendo a un equilibrio poblacional con la Sierra. Los enlaces productivos de la rama bananera y el consumo de los trabajadores impulsaron un acelerado proceso de urbanización en el Litoral caracterizado por el acelerado crecimiento

de ciudades intermedias y pequeñas, como Machala, Santo Domingo, Quevedo y Santa Rosa. El Estado apoyó el proceso mediante la construcción de la infraestructura vial y portuaria, la provisión del crédito y asistencia técnica a los productores y la provisión de diversos servicios.

No obstante la significativa difusión social de los beneficios del crecimiento en el caso del banano, la estructura de apropiación social del excedente permaneció fuertemente concentrada en manos de un reducido grupo de empresas exportadoras, que percibían hacia 1964 aproximadamente el 30 % del valor agregado nacional, mientras los 3.000 productores apropiaban el 10 % y los 100 mil trabajadores el 45 %. Entre las empresas exportadoras sobresalieron una empresa nacional (Exportadora Bananera Noboa) y las transnacionales bananeras norteamericanas (Standard Fruit, United Brands y más tarde Del Monte). La participación conjunta de estas empresas ha representado la gran mayoría de las exportaciones del país (Larrea, Espinosa y Sylva, 1987).

A pesar del significativo crecimiento económico experimentado a partir de 1948, la expansión de estratos medios, la consolidación del Estado y la urbanización acelerada, las condiciones de vida de los ecuatorianos continuaron siendo críticas. Según el censo de 1974, el 23.7 % de la población mayor de 10 años era analfabeta, mientras que en el campo la cifra llegaba al 35.2 %. El 80 % de los hogares del país carecía de agua potable al interior de la vivienda, el 62 % no tenía alcantarillado y el 59 % no tenía electricidad. Las cifras correspondientes para el área rural eran 97 %, 91 % y 98 %. De acuerdo a la Junta de Planificación de aquel entonces, la concentración del ingreso individual era elevada, con un coeficiente de Gini de 0.65 en 1972 (Larrea, 1993).

En 1965 las estrategias de las transnacionales bananeras para combatir el Mal de Panamá cambiaron, con la introducción de variedades resistentes de tipo Cavendish, mejor adaptadas a las condiciones de sus plantaciones en América Central. Como resultado, el Ecuador perdió una parte importante de sus ventajas comparativas, y la capacidad adquisitiva de las exportaciones de fruta comenzó a declinar, poniendo fin al auge bananero (Larrea, Espinosa y Sylva, 1987).

La industrialización sustitutiva. La crisis económica fue contrarestanda por una estrategia de industrialización sustitutiva de importaciones, implementada a partir de 1965, y profundizada más tarde con recursos petroleros. El Estado promovió la industrialización como estrategia fundamental de crecimiento, mediante la protección arancelaria, la inversión directa, el crédito, la política cambiaria y otros mecanismos. Como resultado, la producción manufacturera alcanzó un alto crecimiento, convirtiéndose en el sector más dinámico entre 1972 y 1982, con una tasa del 9,1 % anual.

Desafortunadamente, el desarrollo manufacturero condujo a una industria fuertemente oligopólica, poco eficiente, con un empleo intensivo de capital y altas demandas de insumos importados, cuya expansión resultó insostenible a raíz de la crisis de los años 1980. A partir de entonces el crecimiento industrial se tornó negativo (-0,7 % entre 1982 y 1990), y durante los años 1990 alcanzó una modesta recuperación, con un crecimiento del 1,9 % anual entre 1991 y 2000.

La industria manufacturera, a pesar de la prolongada crisis, originada en la apertura comercial y la drástica reducción de las políticas de protección, ha consolidado un perfil más modesto pero menos vulnerable, e incluso ha logrado alguna competitividad internacional en ciertos productos, principalmente alimenticios y textiles.

Entre los límites del esfuerzo de la industrialización y diversificación económica, se destacan dos rasgos principales. En primer lugar, el proceso no logró resultados sostenibles en el largo plazo, debido a su carácter altamente intensivo en insumos importados, que llegaron a representar el 80 % de las importaciones a inicios de los años 1980, y por su tecnología capital-intensiva. Una parte significativa de esta industria instalada bajo condiciones de alta protección, tuvo que desmantelarse, en un esfuerzo truncado que ha dado lugar a una tendencia hacia la reprimarización de la economía a partir de 1982.

El segundo límite significativo del proceso se relaciona con su reducida capacidad de generación de empleo y difusión social del crecimiento generado. Inicialmente la industrialización latinoamericana generó la expectativa de promover un cambio considerable en la estructura social de la región, mediante la generación de empleo productivo, la reducción de la inequidad social y la mitigación de la pobreza (Larrea, 2000). Ninguno de estos objetivos se alcanzó en forma satisfactoria, cuando el proceso evidenció su agotamiento en los años 1980. En el caso particular del Ecuador la industrialización se limitó a pocas ramas tradicionales de consumo, principalmente alimentos, textiles, tabaco, cuero y madera. Su aporte al empleo se mantuvo reducido, alcanzando el 12.9 % de la población económicamente activa (PEA) en 1982, y declinando posteriormente hasta el 11.2 % en 2001. De estos trabajadores, la mayor parte se encuentran en el tradicional estrato artesanal. En el último año mencionado, los asalariados en la manufactura, que se encuentran principalmente en el sector fabril, apenas llegaron al 5.3 % de la PEA (INEC, 2001).

Disolución de la hacienda pre-capitalista serrana. La rápida expansión del mercado interno impulsada por el auge bananero y la posterior industrialización sustitutiva, y la plena integración de la hacienda precapitalista serrana al mercado interno, en un contexto de acelerada urbanización y crecimiento económico y demográfico, originaron cambios profundos en la estructura agraria serrana a partir de la década de 1960.

La creciente demanda condujo a una rápida expansión de las áreas cultivadas. Hacia inicios de los años 1960, la frontera agrícola interna de las haciendas comenzó a agotarse, principalmente en los valles más integrados al mercado en la Sierra norte. Al desaparecer las tierras disponibles sin cultivar, la única alternativa para aumentar la producción fue el aumento de la productividad por hectárea, lo que implicaba la introducción de cambios tecnológicos, con menores requerimientos de mano de obra.

De esta forma, las relaciones precapitalistas que prevalecieron en la hacienda tradicional, que implicaban la provisión de empleo por parte del terrateniente a todos los huasipungueros y sus familiares, perdieron funcionalidad. La iniciativa de liquidar los huasipungos y adoptar plenamente relaciones salariales en la hacienda, fue funcional al proceso de modernización, al menos en las regiones más integradas al mercado, ya que dejaba al terrateniente en libertad de contratar trabajadores de acuerdo a sus necesidades, y

le despojaba de la obligación de mantener y emplear a los huasipungueros. Estos cambios fueron impulsados por las leyes de reforma agraria de 1964 y 1973, que, sin afectar significativamente la estructura de la tenencia de la tierra, eliminaron las relaciones precapitalistas en el sistema hacendario.

De esta forma, las transformaciones agrarias en el Sierra ecuatoriana siguieron una vía de modernización capitalista sin redistribución social, calificada como “Junker” por Miguel Murmis (FLACSO-CEPLAES, 1980). Aunque los movimientos indígena y campesino obtuvieron cierta redistribución de la tierra en algunas regiones, como la zona arrocera de la provincia del Guayas, y partes importantes de la provincia de Chimborazo (Korovkin, 1995), los cambios en la tenencia de la tierra tuvieron escasa significación a escala nacional. En efecto, según el Banco Mundial, su concentración social se redujo en forma mínima en los últimos 20 años, aunque el tamaño medio de las propiedades ha caído considerablemente, como resultado del crecimiento demográfico y el agotamiento de la frontera agrícola (World Bank, 1996). Según los censos agropecuarios, en el año 2000, el coeficiente de Gini de la distribución de la tenencia de la tierra fue de 0,81, frente a 0,82 en 1974 y 0,86 en 1954.

Ante la expansión del mercado urbano y la creciente demanda de estratos medios, las haciendas ubicadas en los valles fértilles de los Andes, con suelos planos y generalmente provistos de riego, se fueron especializando en la ganadería de leche, para abastecer un mercado protegido de la competencia internacional. Esta especialización, la adopción creciente de la mecanización, y el temor a conflictos laborales, redujeron fuertemente la demanda de mano de obra de las haciendas y agudizaron así el problema de subempleo estructural en la Sierra. A partir de los años 1990 la expansión de las exportaciones de flores, brócoli y otros cultivos intensivos en la Sierra ha revertido parcialmente esta tendencia, aumentando la demanda de empleo en algunos valles cercanos a Quito.

Mientras tanto, los pequeños productores campesinos y las comunidades indígenas fueron confinados a tierras de altura, con altas pendientes, suelos de inferior calidad y generalmente sin riego, en los páramos y estribaciones de la cordillera. Estos productores se han especializado en la provisión de granos básicos, papas y otros productos agrícolas para el mercado interno.

Esta especialización productiva, resultante de un complejo proceso social, ha tenido efectos negativos, tanto sobre la sustentabilidad como sobre la equidad social. Los campesinos, generalmente minifundistas, obligados por la necesidad destinan sus tierras a cultivos anuales o de ciclo corto, en condiciones altamente vulnerables a la erosión, al agotamiento de los suelos y al sobrepastoreo en zonas de altura. En efecto, el arado con pendientes pronunciadas, la falta de terrazas u otras formas de protección y la creciente deforestación conducen a un rápido empobrecimiento de los suelos. Los escasos bosques remanentes tienden a desaparecer ante la demanda creciente de leña y la presión demográfica. Otro resultado visible es la creciente fragmentación de la propiedad, hasta límites muy inferiores a los necesarios para la supervivencia de una economía familiar campesina.

En estas condiciones, las tierras altas de la Sierra se encuentran afectadas por una creciente erosión y agotamiento de los suelos que reduce su capacidad para proveer la subsistencia a una población, predominantemente indígena, afectada por una pobreza creciente.

El *Boom* Petrolero (1972-1982). En 1967 el consorcio norteamericano Texaco-Gulf descubrió petróleo en el norte de la Amazonía ecuatoriana, y en agosto de 1972 comenzó la exportación del crudo ecuatoriano, transportado a Esmeraldas a través del oleoducto que une Lago Agrio con Balao en Esmeraldas (SOTE). Desde el inicio de las exportaciones, la producción petrolera ha bordeado los 250 mil barriles diarios³, y se ha incrementado hasta 400 mil barriles por día, conforme se ha ampliado, desde mediados de los años 1980, la capacidad de transporte del oleoducto, con bombeo adicional. Mientras el consumo interno ha absorbido aproximadamente 150 mil barriles por día, las exportaciones representaban aproximadamente el 65 % de la producción, antes del inicio de las operaciones del nuevo Oleoducto de Crudos Pesados (OCP) en 2003, que añadió 410 mil barriles diarios a la capacidad de transporte.

El petróleo ha constituido el eje fundamental de la economía ecuatoriana en las tres últimas décadas, y su papel sigue siendo medular. Durante la década que sucedió al inicio de sus exportaciones en 1972, el país experimentó el crecimiento económico más alto de su historia, casi duplicando el ingreso por habitante. Al mismo tiempo, la industrialización, la urbanización, la expansión de las clases medias y el fortalecimiento del Estado cambiaron profundamente la sociedad ecuatoriana (Larrea, 1993). El petróleo ha aportado con el 47 % de las exportaciones totales del país entre 1972 y 2003⁴, y las rentas petroleras han alcanzado en promedio el 45 % de los ingresos del Estado entre 1987 y 1996, y el 33 % entre 1997 y 2003. Aún en los años en los que el pago de la deuda pública superó los ingresos petroleros, como 1995 y 1996, es difícil imaginar cómo el Estado habría enfrentado este problema sin los recursos del petróleo.

El crecimiento de las exportaciones, generado por el petróleo desde 1972, fue rápido y espectacular. Éstas ascendieron de 199 millones de dólares en 1971 a 1.124 millones en 1974, hasta alcanzar los 2.481 millones en 1980, aumentando más de 10 veces a lo largo de la década. Esta enorme expansión, sin embargo, no se debió a un crecimiento de los volúmenes exportados, ya que estos más bien declinaron respecto a sus valores iniciales de 1973, como resultado de la expansión del consumo interno y de las políticas restrictivas de la OPEP. El crecimiento se originó en la notable subida de los precios, que pasaron de 2,4 dólares por barril en 1972 a 13,4 en 1974 y llegaron hasta 35,2 dólares en 1980. Las dos alzas respondieron a acciones de la OPEP frente a conflictos en el Medio Oriente (la guerra árabe-israelí en 1973 y la guerra entre Irán e Irak desde 1980).

A diferencia de los productos agrícolas de exportación, el impacto directo del petróleo sobre la economía nacional es débil, debido a una baja generación de empleo, a sus escasos vínculos con la economía nacional, ya que la mayor parte de la producción se exporta sin procesamiento, y a la reducida demanda de insumos nacionales en la producción. En otras palabras, la actividad petrolera es un enclave desde el punto de vista económico.

El impacto indirecto de las exportaciones de petróleo sobre la economía ecuatoriana ha sido, sin embargo, alto hasta los años 1990, como consecuencia de la capacidad del Estado para participar en las ganancias, o de intervenir directamente en la producción. En efecto, el Estado se ha apropiado aproximadamente del 80 % de las utilidades de la actividad petrolera hasta inicios de los años 1990. En 1972 se estableció CEPE (más tarde Petroecuador) y se modificó la legislación petrolera, estableciendo con Texaco-Gulf un contrato de asociación, en reemplazo de la anterior concesión. En 1977 Gulf vendió sus acciones a CEPE y ésta pasó a controlar el 62,5 % del total. Además, tanto la refinería como el primer oleoducto se construyeron como propiedad pública.

La elevada participación pública en el excedente petrolero convirtió a las políticas estatales en el elemento clave para el empleo y redistribución de estos recursos. En una fase inicial, los resultados fueron alentadores. El ingreso por habitante mantuvo un crecimiento medio del 4,1 % anual entre 1972 y 1982, la cifra más alta de la historia republicana del país.

Este crecimiento, sin embargo, fue desigual, mientras la manufactura alcanzó una expansión espectacular (6,9 % anual per cápita) y la construcción obtuvo un alto dinamismo, la producción agrícola por habitante se mantuvo estancada, y la producción per cápita de alimentos para el mercado interno se redujo en un 0,5 % anual (Larrea, 1993). La agricultura para exportación apenas creció; las exportaciones no petroleras alcanzaron alguna diversificación con la consolidación de las exportaciones de camarón y productos del mar.

El crecimiento tampoco fue sostenido. A partir de 1982 la crisis de la deuda externa y otros factores condujeron a un prolongado estancamiento económico que aún se mantiene, como puede apreciarse en el gráfico 3.

La estrategia de crecimiento y desarrollo adoptada por el Estado se basó en un modelo de sustitución de importaciones y modernización agropecuaria. La amplia disponibilidad de capital y de divisas, alimentada por los excedentes petroleros, permitió un elevado flujo de créditos subsidiados y condujo a la adopción de tecnologías capital-intensivas. La expansión de los estratos medios urbanos y del aparato del Estado fueron también notables durante el auge petrolero.

Las políticas sociales condujeron a importantes avances en educación, salud y dotación de infraestructura básica. Mientras la tasa de analfabetismo declinó entre 1974 y 1982 del 23,7 % al 14,8 %, la escolaridad media de la población ascendió de 3,6 a 4,7 años. La esperanza de vida ascendió de 58,9 años en 1970-75 a 64,3 años en 1980-85, y la mortalidad infantil descendió significativamente. Se produjeron importantes avances en electrificación rural y en la dotación de agua potable y alcantarillado. Sin embargo, la generación de empleo fue muy limitada, hasta el punto de que, pese al elevado crecimiento económico, los porcentajes de asalariados en la PEA declinaron tanto en el área urbana como en la rural. En efecto, entre 1974 y 1982 este porcentaje cayó del 67,2 al 65,7 % en las ciudades, mientras en el sector rural cayó del 40,1 % al 38,5 %. En el caso particular de la agricultura, se produjo una reducción, en números absolutos, de aproximadamente 100 mil empleos asalariados, equivalentes a un tercio del total. Hacia 1980, según PREALC, el 62 % de la PEA estaba subempleada.

En este contexto, los efectos sociales del acelerado crecimiento y la diversificación de la economía durante el auge petrolero se vieron limitados por la reducida generación de empleo productivo en el sector moderno, y por una estrategia de desarrollo basada en la adopción de una tecnología capital-intensiva, que favoreció desproporcionadamente al sector formal urbano. Ante la ausencia de otras políticas de redistribución del ingreso y la limitada aplicación de la reforma agraria, prevalecieron sin cambios significativos tanto las elevadas desigualdades sociales, principalmente respecto al sector rural, como la pronunciada concentración del ingreso y los recursos productivos. Sin embargo, la expansión de las clases medias urbanas, vinculada al auge petrolero, redujo la tradicional polaridad de la estructura social.

El crecimiento económico y la expansión del sector público durante la década de 1970 fueron financiados no solamente por los ingresos petroleros, sino también por la elevada disponibilidad de créditos externos. La deuda externa ascendió así de 513 millones de dólares en 1975 a 6.633 en 1982, alcanzando uno de los niveles más críticos en la región.

El servicio de la deuda externa se tornó crítico cuando las tasas de interés internacionales subieron dramáticamente como consecuencia de las políticas fiscales de la administración Reagan en Estados Unidos, con una fuerte expansión del gasto militar. Hacia 1982, cuando la crisis de la deuda y otros factores externos desfavorables condujeron al fin del auge económico, Ecuador mantenía un sector externo predominantemente primario, poco diversificado, y estructurado sobre las ventajas comparativas tradicionales ya mencionadas; prevalecían un agudo problema de subempleo y una estructura social altamente polarizada.

La estrategia de desarrollo implementada durante el auge petrolero, no solamente se mostró frágil e insostenible en el mediano plazo. El surgimiento de condiciones externas desfavorables en la década de 1980, mostró además las rigideces de la economía para adaptarse a las nuevas condiciones, derivadas de factores como la “enfermedad holandesa” (Jácome, Larrea y Vos, 1998), que afectó la capacidad de recuperación económica luego del *boom* exportador de corta duración. Por último, los limitados avances en el campo social evidenciaron las dificultades de transformar el crecimiento económico en desarrollo humano.

Desde la perspectiva ambiental, y específicamente de la conservación de la biodiversidad, el auge petrolero tuvo costos altos, en particular por sus efectos sobre la deforestación de la Amazonía, la salud de los habitantes en las zonas de explotación y la contaminación de ríos y suelos, aunque creó las bases para el fortalecimiento del papel regulador del Estado y permitió la notable expansión de las áreas protegidas.

Ajuste estructural: Indicadores Económicos Recientes

Hacia 1982 las condiciones que condujeron al “*boom*” petrolero en Ecuador se agotaron, y el país, agobiado por una pesada deuda externa, afectado por los precios adversos de sus productos de exportación y por los efectos negativos de la “enfermedad holandesa”, inició su transición hacia un nuevo período de su historia económica, bajo una estrategia de ajuste estructural y promoción de exportaciones, inspirada en los lineamientos del “Consenso de Washington”.

En general, las políticas de estabilización económica y ajuste estructural han promovido la austeridad fiscal y la liberalización del tipo de cambio como estrategias macro-económicas encaminadas a reducir la inflación y los desequilibrios externos. Se ha buscado minimizar la intervención del Estado en la economía, la privatización de las empresas y servicios públicos, y la apertura comercial, mediante el desmantelamiento de políticas de protección arancelaria. Además se ha promovido la desregulación del mercado laboral.

Aunque la aplicación de estas políticas se ha dado en forma tardía, gradual y poco consistente, en medio de profundos conflictos sociales y en un contexto de crónica instabilidad política, hacia mediados de los años 90 el Ecuador había liberalizado el tipo de cambio y las tasas de interés; desmantelado su protección arancelaria; abierto sus mercados; eliminado subsidios y otras distorsiones en sus precios relativos; y, desregulado parcialmente el sistema financiero y el mercado laboral.

Desafortunadamente, los resultados económicos de esta estrategia han dejado mucho que desear. Como se aprecia en el gráfico 3, el ingreso por habitante en 1998 era apenas un 5 % superior al de 1980, con un crecimiento medio anual del 0,3 %. Aunque las exportaciones experimentaron una fuerte expansión durante la primera mitad de los años noventa (gráfico 4), sus efectos sobre el crecimiento de la economía fueron reducidos.

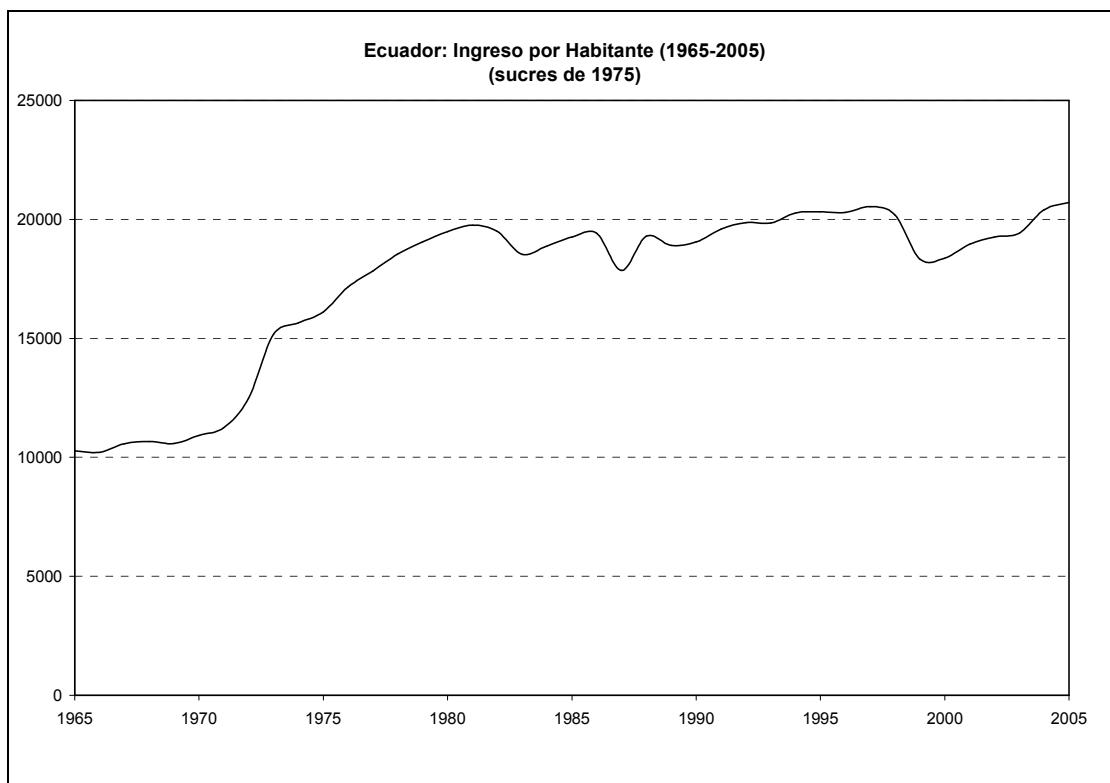
Hacia 1998, un grupo limitado de productos primarios o escasamente elaborados (petróleo, banano, café, cacao, camarones, otros productos de mar y flores) continuaba aportando con aproximadamente el 90 % de las exportaciones, y el único producto no tradicional exitoso de cierta magnitud eran las flores (5% de las exportaciones totales). A la escasa diversificación de las exportaciones se añadía una abultada deuda externa (gráfico 5) que, para esa fecha, ascendía a 16.400 millones de dólares⁵, y cuyo servicio ha representado al Estado ecuatoriano cerca del 10 % del PIB entre 1995 y 2002 (anexo estadístico, cuadro 5).

Competitividad

La baja diversificación de las exportaciones ecuatorianas, el predominio de bienes primarios y su limitado dinamismo, reflejan problemas estructurales de competitividad que han afectado a la economía ecuatoriana a lo largo de su historia, como resultado del carácter eminentemente rentista de las clases dominantes, la inequidad social, el bajo desarrollo del capital humano, deficiencias en el desarrollo institucional, la inestabilidad política, y factores más recientes como la “enfermedad holandesa” resultante del “boom” petrolero, entre otros elementos (Larrea y North, 1997).

Varios índices comparativos de competitividad ubican al Ecuador en condiciones desventajosas. De acuerdo a una evaluación reciente de la Universidad de Harvard, la calidad de la educación básica en el Ecuador es la peor entre 19 países de América Latina (Fretes-Cibils, Giugale y López-Calix, 2003a). El índice de percepción sobre la corrupción, elaborado por Transparency International, ha ubicado al Ecuador entre los países más afectados del mundo en 2004, en tanto se ubicó en la posición 114 entre 133, superando en América Latina solamente a Haití y Paraguay (Transparency International, 2004).

Gráfico 3
Ingresa por habitante en el Ecuador: 1965-2005

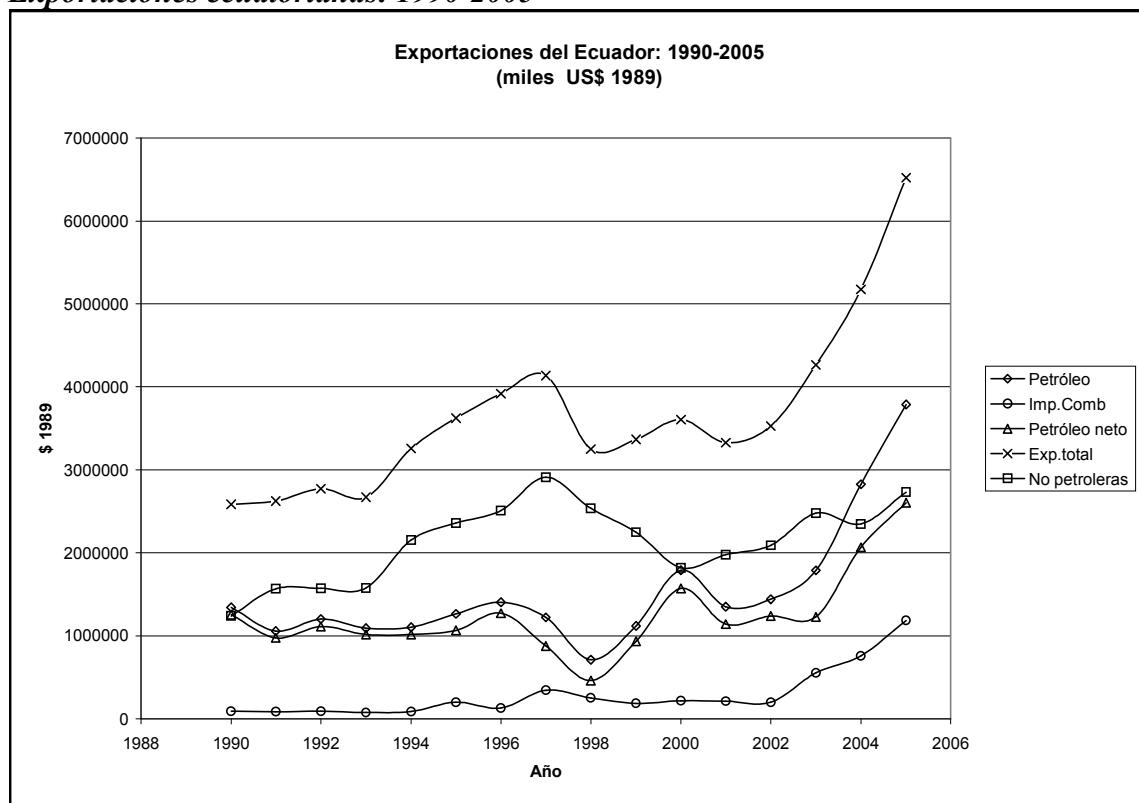


Fuente: Banco Central del Ecuador. Marzo 2006 y números anteriores. *Información Estadística Mensual* (Quito: Banco Central del Ecuador).

Según la CEPAL, en 2002, el 90 % de las exportaciones ecuatorianas correspondieron a productos primarios. En América Latina, solamente Belice tuvo un porcentaje más alto. (CEPAL, 2002b). La ONUDI ha elaborado un índice de desempeño competitivo industrial, incluyendo el valor agregado manufacturero por habitante, las exportaciones de manufacturas por habitante, la participación de alta tecnología en la producción y en las exportaciones de manufacturas. El Ecuador se ubicaba en 1998 en la posición 61 entre los 87 países estudiados, superando en Sudamérica únicamente a Bolivia y Paraguay (UNIDO, 2003). De acuerdo a los índices de competitividad internacional elaborados anualmente por el World Economic Forum, en 2004, el Ecuador se ubicaba en las posiciones 90 y 88 entre los 104 países estudiados, manteniéndose, por sus condiciones institucionales, tecnológicas y macroeconómicas, entre los países menos competitivos del mundo (World Economic Forum, 2004).

Igualmente dramática es la proporción del PIB ecuatoriano destinada a ciencia y tecnología, que alcanza el 0,13 %, cifra doce veces menor que Brasil, ocho veces inferior a la de Cuba, siete veces más baja que la de Costa Rica y casi tres veces inferior a las de Colombia y Bolivia. Los datos sobre gasto en investigación y desarrollo científico y tecnológico, investigación agropecuaria y sobre publicaciones científicas son similares (Larrea, 2006b; RICYT, 2006).

Gráfico 4
Exportaciones ecuatorianas: 1990-2005



Nota: Se han deflactado las exportaciones con el índice de precios de EE. UU.

Fuente: Banco Central del Ecuador. Marzo 2006 y números anteriores *Información Estadística Mensual* (Quito: Banco Central del Ecuador).

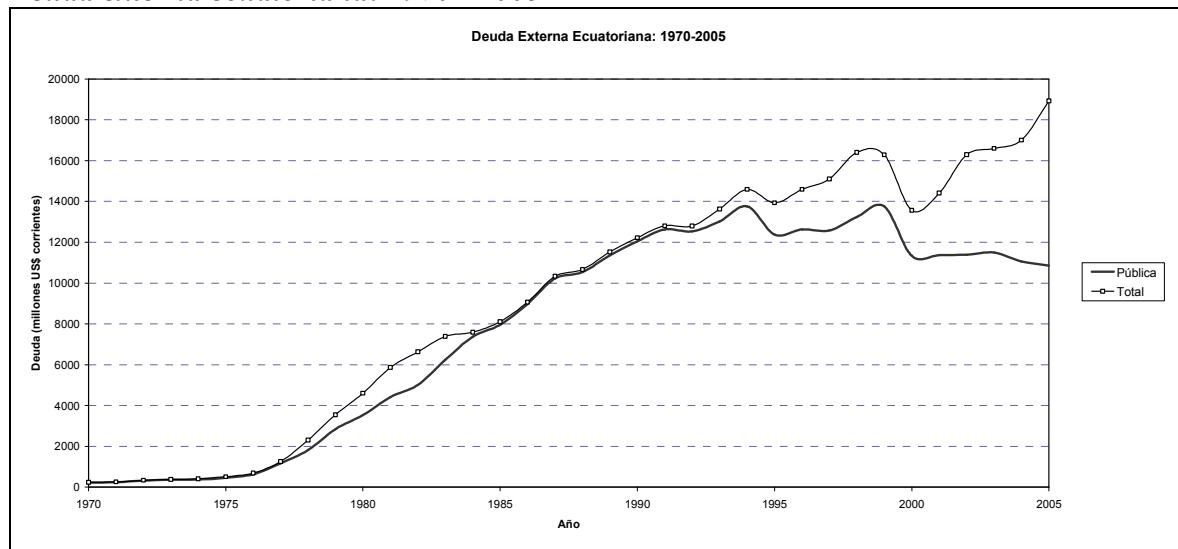
Condiciones sociales

En el contexto de estancamiento económico y apertura comercial, los problemas estructurales de inequidad social, exclusión y pobreza se profundizaron en el Ecuador. En 1995 la pobreza alcanzó al 56% de la población, con una incidencia del 76% en el área rural, cifras notablemente superiores a los promedios latinoamericanos (cuadro 2, anexo estadístico, cuadro 3).⁶

La concentración del ingreso, estimada por el coeficiente de Gini (0.57), ubicaba al Ecuador en la tercera posición más desventajosa entre los principales países de la región, solamente después de Brasil y Paraguay (IDB, 2000). De acuerdo a un estudio comparativo reciente del Banco Mundial (De Ferranti et al, 2003), el coeficiente de Gini del ingreso de los hogares ascendió de 0.548 en 1994 a 0.562 en 1998. Estos valores se encuentran entre los más altos de la región, y solamente Brasil alcanza una cifra significativamente superior (0.59 en 2001).

Gráfico 5

Deuda externa ecuatoriana: 1970 - 2005



Fuentes: Banco Central del Ecuador. 1997 (1927) *Setenta años de información estadística* (Quito: Banco Central del Ecuador); Banco Central del Ecuador. Mayo 2006 y números anteriores *Información Estadística Mensual* (Quito: Banco Central del Ecuador).

En 1994, el 57 % de la población urbana ocupada tenía empleos de baja productividad (CEPAL, 2001). El analfabetismo afectaba al 10.5 % de los mayores de 15 años, y la escolaridad media de la población adulta llegaba a 7 años (1995) (PNUD, 2001). En 1998, el 26% de los niños y niñas menores de 5 años sufría de desnutrición crónica (Larrea, Freire y Lutter, 2001).

La Conformación Histórica de los Sectores Dominantes y Subalternos en el Ecuador

En las páginas anteriores se ha relatado la conformación histórica de una sociedad caracterizada en la actualidad por un nivel bajo de crecimiento y diversificación económica, el predominio de actividades primarias y extractivas en su sector externo, basadas en el aprovechamiento de los recursos naturales, y una estructura social fuertemente polarizada, con profundas desigualdades sociales, étnicas y regionales.

El reducido crecimiento económico, el mantenimiento de una estructura social fragmentada y excluyente, y el modelo de acumulación conformado sobre el aprovechamiento de recursos naturales, con una limitada sustentabilidad en el largo plazo, son límites profundos al desarrollo humano en el Ecuador. En esta sección se formulan algunas hipótesis, fundamentadas principalmente en estudios de carácter socio-político formulados por autores como Agustín Cueva, Liisa North, Catherine Conaghan, Rafael Quintero, Luís Verdesoto y otros, que sugieren que este resultado ha sido en última instancia funcional a los sectores dominantes del país, cuyos intereses han obstruido la diversificación productiva, la distribución social y el manejo sustentable de los recursos naturales.

La sociedad oligárquica con base terrateniente consolidada en torno a la hacienda pre-capitalista serrana, con una estructura social altamente polarizada y débiles estratos medios, que prevaleció durante la colonia y las primeras décadas de la vida republicana se alteró poco durante el auge cacaotero, salvo por los efectos del crecimiento económico y la construcción de infraestructura, principalmente el ferrocarril. La oligarquía cacaotera costeña se estructuró en forma similar a la serrana, sobre una pronunciada concentración en la tenencia de la tierra y la extracción de una renta pre-capitalista a los sectores subalternos. El excedente obtenido era principalmente una renta de la tierra, y se destinó sobre todo al consumo suntuario. La diversificación económica fue mínima, como lo fue la expansión del mercado interno, que no permitió durante la crisis posterior la estrategia de industrialización sustitutiva de importaciones, como ocurrió en otros países latinoamericanos como respuesta frente a la depresión de los años 1930. La revolución liberal no alteró la concentración de la propiedad y la riqueza, aunque condujo a la abolición del concertaje y consolidó las bases para la construcción del Estado moderno.

El desarrollo de relaciones capitalistas de producción se consolida principalmente a raíz del auge bananero, que conduce a una real articulación nacional y a la conformación de un mercado interno. En esta etapa se constituye una burguesía agro-exportadora que posteriormente diversifica sus intereses hacia otras ramas de la economía, principalmente la manufactura desde la década de 1960.

Durante los años 1960 también se disuelve la hacienda precapitalista serrana, y emerge una fracción terrateniente capitalista en la Sierra, que también extiende sus inversiones hacia la manufactura, el sector financiero, y nuevas ramas de exportación agrícola más recientes, como las flores y el brócoli. En síntesis, en el Ecuador se consolidan, desde la segunda mitad del Siglo XX, sectores de una burguesía capitalista que se expanden y diversifican su portafolio, incluyendo el sector financiero, la industria y nuevos productos de exportación. De esta manera se consolidan poderosos grupos económicos con bases regionales definidas en Guayaquil Quito y Cuenca, con débiles articulaciones regionales entre sí. Esta transición de una clase oligárquica pre-capitalista de base terrateniente hacia una burguesía con intereses diversificados se ha dado con rasgos particulares en el caso ecuatoriano, como los siguientes:

- a) La concentración en la tenencia de la tierra se ha modificado en forma mínima, a pesar de la considerable expansión de la frontera agrícola desde 1948, y de las leyes de reforma agraria de 1964 y 1973, como lo demuestran los datos censales mencionados de 1954, 1974 y 2000. Las raíces tradicionales de la inequidad social se mantienen casi inalteradas, al contrario de otras experiencias latinoamericanas donde el poder económico y político de la oligarquía terrateniente fue debilitado por procesos políticos como la revolución mexicana a principios del siglo XX, la boliviana de 1952 o la Costarricense de 1948.
- b) Los sectores industriales, que en el Ecuador han sido comparativamente débiles, nacen de una diversificación del portafolio de los sectores terratenientes tradicionales (Conaghan ,1988), sin una diferenciación interna en las clases dominantes, como ocurrió en la conformación histórica de la burguesía en Inglaterra, Francia y otros países industrializados (Moore, 1967). De esta forma la

“modernización” de las clases dominantes no debilita, sino fortalece a los sectores oligárquicos tradicionales, siguiendo lo que Agustín Cueva denomina la vía prusiana de desarrollo capitalista (Cueva, 1987; Cueva, 1988). Esta forma de evolución, de acuerdo a Barrington Moore, Cueva y Borón, genera obstáculos para la democratización del sistema político y la distribución más amplia del ingreso, favoreciendo, más bien, la formación de regímenes autoritarios o democracias “restringidas”.

- c) Tomando en consideración el hecho de que los ejes fundamentales de acumulación capitalista en el Ecuador se han basado en el aprovechamiento de los recursos naturales y la explotación de mano de obra barata no calificada en productos de exportación, los intereses de los sectores dominantes hacia la diversificación y profundización del mercado interno han sido reducidos y en todo caso secundarios. No se han constituido tampoco sectores competitivos, y han prevalecido en casi todas las ramas de la economía estructuras oligopólicas altamente concentradas, que no promueven el aumento de la eficiencia y la productividad. Las rentas obtenidas por el Estado durante la etapa petrolera fueron transferidas hacia los sectores dominantes, en una estrategia conducente a la “modernización” productiva, con escasa redistribución y generación de empleo. En general, los intentos redistributivos promovidos por el Estado, como la reforma agraria, han fracasado.
- d) No se han desarrollado significativamente en el Ecuador procesos de acumulación que se basen o consoliden sobre el desarrollo e innovación de conocimientos, o la formación de capital humano. Las bases principales de la acumulación siguen dependiendo de aprovechamiento o extracción de recursos naturales y del mantenimiento de salarios bajos. En consecuencia los incentivos para la diversificación económica son reducidos.

Históricamente, los sectores subalternos se han conformado en un proceso de rápida transformación, migraciones internas y divisiones regionales que ha debilitado su capacidad de presión hacia el cambio social y la distribución de la riqueza. Aunque la presencia política de sectores subalternos ha favorecido la quiebra del sistema oligárquico bipartidista desde mediados del Siglo XX, las formas de integración de las demandas sociales de los sectores medios y subalternos han sido principalmente de tipo populista y clientelar. La más notable excepción reciente al limitado poder político de los sectores subalternos ha sido la emergencia del movimiento indígena a partir de 1990 (Cueva 1982; Larrea y North, 1997).

Siguiendo el argumento de North y Larrea, puede afirmarse que las estrategias de ajuste estructural y promoción de exportaciones en el caso ecuatoriano han debilitado al Estado, sus políticas redistributivas en educación, salud, legislación laboral, etc. y su papel regulador que en alguna forma se consolidaron hasta los años 1970s. La apertura comercial ha confinado al país en su rol tradicional de proveedor de bienes primarios, y ha limitado las perspectivas de una diversificación económica y una distribución más equitativa de recursos y oportunidades.

Como se mostrará en los capítulos siguientes, la dolarización tiende a aumentar la rigidez de este modelo y obstruye más aún las perspectivas de diversificación y redistribución,

endureciendo los obstáculos hacia el desarrollo humano y sustentable en el largo plazo, y consolidando un rol subalterno del país en el mercado mundial. De esta forma la inequidad social, la pobreza y la limitada sustentabilidad ecológica tienen a perpetuarse.

De la crisis a la dolarización

Entre los principales antecedentes mediatos de la crisis de 1999 pueden mencionarse las reformas a la legislación financiera introducidas en 1994 por el gobierno conservador de Sixto Durán Ballén, que relajaban los límites a los créditos vinculados,⁷ y reducían las facultades de control de la Superintendencia de Bancos. El mismo gobierno eliminó en 1992 la autonomía financiera de la empresa estatal Petroecuador, dificultando su capacidad de inversión, y debilitando así una de las fuentes principales de recursos fiscales⁸. En 1995 el conflicto armado con el Perú afectó a la economía tanto por su elevado costo como por sus efectos en el sector financiero. Durante los dos años siguientes la inestabilidad política y el déficit de energía eléctrica afectaron nuevamente el crecimiento, prolongando un virtual estancamiento en el ingreso por habitante.

A finales de los años noventa el panorama se agravó. El fenómeno de El Niño en 1998, la caída de los precios del petróleo en 1998 y 1999,⁹ y los efectos internos de la crisis financiera internacional, desencadenaron una profunda crisis económica, social y política. En 1999 y 2000 el sistema financiero nacional fue afectado por el cierre o transferencia al Estado de más de la mitad de los principales bancos del país. Como resultado, en 1999, el ingreso por habitante cayó en el 9 %, luego de haber declinado el 1 % en 1998. Su recuperación fue inferior al 1% en el 2000; luego, en el 2001 se aceleró con un crecimiento del 3,7 %; pero declinó al 1,6 % en 2002 (gráfico 3).

El Fenómeno de El Niño produjo las inundaciones más severas registradas en la historia del Ecuador, generando pérdidas en la Costa que habrían alcanzado, según la CEPAL, el 14,5 % del PIB, y afectando gravemente a los principales productos agrícolas de exportación (Salgado, 2000). Simultáneamente, la crisis financiera internacional, iniciada en el Sudeste Asiático a mediados de 1997, se propagó el año siguiente a América Latina, provocando una retirada masiva de capitales especulativos de corto plazo.

Los principales bancos privados del país, gravemente afectados por sus carteras vencidas a consecuencia de las pérdidas originadas por el Fenómeno de El Niño, sufrieron un impacto adicional con el rápido retiro de capitales especulativos en los mercados emergentes, y el corte de las líneas de crédito internacional. Ante el debilitamiento del marco regulatorio legal para el sistema financiero, y la débil capacidad de control por la Superintendencia de Bancos, la concentración del crédito en un número reducido de grandes deudores y el aumento de los créditos vinculados, aumentó la fragilidad del sistema financiero.

El precio del petróleo sufrió el impacto de la crisis del sudeste asiático y la débil demanda internacional, cayendo de 18 dólares por barril en 1996 a 15.5 en 1997 y a 9.2 en 1998. Su recuperación se inició únicamente en abril de 1999, cuando la OPEP redujo drásticamente la oferta (gráfico 6). Al alcanzar los precios del petróleo sus niveles reales más bajos desde 1974, se generó una aguda crisis fiscal, ya que los hidrocarburos han representado el 40 % de los ingresos fiscales de Ecuador entre 1991 y el 2000.

La fragilidad del sistema financiero privado agudizó la crisis, y el Estado respondió, en un primer momento, canalizando elevados montos de recursos hacia los bancos privados para sostenerlos, y luego, en marzo de 1999, decretó el congelamiento de los depósitos superiores a ciertos montos mínimos. Adicionalmente, se transfirieron tanto recursos fiscales como créditos internacionales para fortalecer al sistema financiero. En su mayor parte, los esfuerzos resultaron infructuosos, ya que a inicios del 2000, el 70 % de la banca privada nacional había cerrado sus puertas o se encontraba transferida al Estado, y el año siguiente se produjo la quiebra del mayor banco nacional (Filanbanco), previamente estatizado.

Aunque no se dispone de información precisa sobre los montos transferidos por las políticas estatales al sistema financiero mediante distintos canales, como la capitalización de la banca y la devolución de depósitos en los bancos cerrados, se pueden mencionar algunas estimaciones y fuentes disponibles.

La deuda pública interna del país se duplicó entre 1997 y 1999, pasando de 1.658 a 3.304 millones de dólares (Banco Central, 2004). Según estimaciones de Wilma Salgado, los créditos del Banco Central a los bancos privados alcanzaron, entre agosto de 1998 y febrero de 1999, aproximadamente mil millones de dólares. El congelamiento de depósitos en marzo de 1999 abarcó 3.800 millones de dólares, que no han sido devueltos en su totalidad; los Bonos del Estado entregados posteriormente a la Agencia de Garantía de Depósitos alcanzaron los 1.400 millones de dólares, lo que, sumado a otras transferencias, conduce a un costo fiscal aproximado de 2.700 millones de dólares entre 1998 y el 2000.

El costo total de la crisis hasta el 2000, incluyendo el costo fiscal y el endeudamiento interno y externo, sin contar el congelamiento de depósitos, se encontraría en aproximadamente 4.000 millones de dólares, que equivalen al 25 % del PIB (Salgado, 2000). El ex-presidente Osvaldo Hurtado estima el costo de la crisis bancaria en el 22 % del PIB (Hurtado, 2000). Estos fondos han sido transferidos hacia el sistema financiero, por parte del Estado, con recursos que provienen de la población nacional o serán devengados por ella. Algunas estimaciones del Banco Mundial sobre el costo total de otras crisis financieras recientes en América Latina conducen a resultados comparables. La crisis argentina de 1980-1982 costó el 55 % del PIB, la de Chile (1981-1983) el 41 %, la uruguaya (1981-1984) el 31 %, y la mexicana (1995) el 13.5 % (Stiglitz, 1998).

Los efectos de la crisis financiera no han sido plenamente superados aún, tanto por su impacto perdurable sobre las condiciones de vida de los estratos medios y bajos de la población nacional, como por la escasez de crédito productivo que se mantiene hasta la actualidad (Capítulos 3 y 4). La crisis se manifestó en una vertiginosa expansión del desempleo abierto, el subempleo y la pobreza. El primero ascendió, en las tres principales ciudades del país (Quito, Guayaquil y Cuenca) del 8% en 1998 al 17% a mediados de 1999, mientras la pobreza urbana pasó del 36% al 65% en el mismo período. La crisis produjo también una masiva migración internacional. Se estima que al menos 900.000 ecuatorianos han dejado el país a partir de 1998 (recuadro 1).

Ante la amenaza de hiperinflación y otros problemas generados por la inestabilidad y especulación, el Estado adoptó la dolarización oficial de la economía en enero de 2000. Aunque la medida precipitó la caída del régimen de Mahuad, los próximos gobiernos la respaldaron delineando una estrategia de estabilización y recuperación económica que se ha mantenido hasta el presente.

El debate teórico sobre la dolarización

La adopción de tipos de cambio fijo no constituye una experiencia aislada del Ecuador en el contexto latinoamericano. Su antecedente más importante fue la política de convertibilidad en Argentina (1991-2001) que culminó en una dramática crisis económica, social y política. Más recientemente, El Salvador dolarizó también su economía en enero de 2001, y Guatemala ha aceptado oficialmente transacciones en dólares. Adicionalmente, Panamá nació como país en 1903 con su economía dolarizada.

En el contexto de acelerada globalización e importancia creciente de movimientos internacionales de capital, varios eventos han cambiado las recomendaciones prevalecientes en política monetaria, que hasta los años 1980 favorecían la adopción de tipos de cambio flexibles con un control moderado por los bancos centrales. La integración europea, la adopción del Euro como su moneda común (1999), y el establecimiento de tipos de cambio fijo respecto a esta moneda por países como Bulgaria, Bosnia, Lituania y Estonia, ha promovido la idea de la adopción de monedas sólidas comunes, planteada inicialmente por Mundell. Las crisis financieras de México (1995), el Sur Este Asiático (1997) y Rusia (1998) fueron en buena parte precipitadas por movimientos especulativos de capitales “golondrina” vinculados a variaciones en el tipo de cambio, y riesgos percibidos de devaluaciones de monedas nacionales inestables. Como resultado, la receta tradicional de flotación controlada de monedas nacionales ha perdido aceptación, dada su vulnerabilidad ante las crisis financieras, entre otros factores. Se han sugerido como alternativas la flotación libre sin control de bancos centrales, o los regímenes de cambio fijo, como la dolarización, eurización, o caja de convertibilidad.

Una diferencia fundamental de los casos de Ecuador y El Salvador con Argentina es que este último país mantuvo su moneda nacional, el peso, fijando un tipo de cambio uno a uno con el dólar, mediante la caja de convertibilidad, mientras los primeros eliminaron por completo su moneda nacional, haciendo muy difícil el abandono del sistema.

No obstante el colapso de la convertibilidad en Argentina, en los últimos años se han fortalecido las opiniones a favor de la adopción de tipos de cambio fijos, e inclusive se ha sugerido la dolarización de América Latina, como un mecanismo para favorecer la estabilidad macroeconómica, la inversión, el crecimiento y la integración con Estados Unidos (Salvatore, Dean y Willett, 2004, Beckerman y Solimano, 2002, Jameson, 2003, Schuldt, 2001, Keifman, 2004, Parodi, 2004a, Naranjo, 2005).

El antecedente teórico más importante para la adopción de tipos de cambio fijos es el trabajo de Robert Mundell, premio Nóbel en economía en 1999. El autor argumenta que históricamente el patrón oro y los tipos de cambio fijo han favorecido el crecimiento de la economía mundial, mientras que la flotación libre entre monedas ha creado movimientos

especulativos y altos costos de transacción que han afectado el crecimiento. Su planteamiento a favor de monedas comunes sostiene que en áreas o regiones con integración económica, libre movilidad del trabajo y el capital, flexibilidad de precios y salarios, entre otras condiciones (Optimal Currency Areas), la adopción de una moneda común conducirá a un mayor comercio entre los países miembros y aumentará el crecimiento y la eficiencia económica. La adopción del Euro por la Unión Europea se ha inspirado en esta teoría. Mundell argumenta también que en el contexto actual de la globalización, caracterizada por la reducción generalizada de tarifas arancelarias y el aumento del comercio internacional y la movilidad de capital, la adopción de las monedas comunes fuertes, como el dólar y el euro, pueden ser beneficiosas. Su posición favorable a la dolarización en América Latina se fundamenta en esta visión (Mundell, 2003).

Luego de la crisis asiática, que se inició con movimientos especulativos de capitales de corto plazo vinculados al tipo de cambio de algunos países, se ha profundizado el debate en torno a los regímenes cambiarios, y se ha consolidado una posición a favor de los tipos de cambio fijo, y en particular de la dolarización en América Latina. En general, las posiciones recientes sostienen que los tipos de cambio más adecuados son la libre flotación sin intervención pública o el tipo de cambio fijo.

En América Latina ha predominado desde los años 1980 un esquema de flotación controlada, con frecuentes intervenciones del Banco Central. Este sistema ha sido criticado por varias razones. En primer lugar se argumenta que las devaluaciones, encaminadas a restablecer la competitividad o compensar caídas en los términos de intercambio, no conducen a una adecuada realineación de los precios relativos ajustada a las nuevas condiciones. En general los salarios y otros bienes no transables presentan rigidez a la baja generando distorsiones que impiden un ajuste adecuado. Además, los cambios bruscos en los salarios nominales conducen a nuevas devaluaciones, generando una inestabilidad crónica y presiones especulativas sobre el tipo de cambio.

Adicionalmente, las expectativas de una devaluación generan presiones inflacionarias, y las tasas de interés real tienden a subir, al integrar el riesgo cambiario. Los bancos centrales deben mantener voluminosas reservas para ganar credibilidad, y su costo de oportunidad es elevado, y comparable con la desventaja de perder el señorío (ganancias derivadas del derecho a la emisión monetaria) en caso de dolarización. Los regímenes cambiarios flexibles con intervención controlada son también vulnerables a movimientos bruscos de capitales especulativos, como se ha mencionado.

Estudios empíricos sobre las intervenciones del Banco Central para controlar el tipo de cambio muestran que con frecuencia se elevan artificialmente las tasas de interés para prevenir una devaluación o reducir la volatilidad cambiaria. Como resultado, el costo del capital sube y se reduce el crecimiento económico.

La inestabilidad cambiaria en América Latina en el contexto actual de apertura ha alimentado la tendencia de los actores económicos a almacenar dólares, conduciendo en la práctica a la aparición de sistemas monetarios duales, y a una parcial dolarización *de facto* de la economía. Esta situación facilita la transición hacia una dolarización oficial.

En América Latina, el alto endeudamiento externo hace más peligrosas las devaluaciones, porque éstas encarecen el servicio de la deuda, aumentan el riesgo de moratorias y favorecen la fuga de capitales. Como consecuencia, los tipos de cambio artificialmente mantenidos se alejan de sus niveles óptimos.

En síntesis, las políticas de flotación controlada con continua intervención del Banco Central han demostrado tener numerosos inconvenientes, que compensan las potenciales ventajas de la flexibilidad en el tipo de cambio.

Como alternativa, la dolarización oficial de la economía tiende a eliminar la inflación o a nivelarla con sus valores internacionales, al menos a partir del momento en el cual los precios internos se nivelan con los costos; favorece la convergencia de las tasas de interés a sus valores internacionales, fomentando la inversión y atrayendo capitales externos; obliga a la disciplina fiscal al eliminar la emisión monetaria; reduce los costos de transacción derivados del cambio de moneda, y de esta manera favorece la estabilidad macroeconómica, creando una ambiente estable en el largo plazo que promueve el crecimiento sostenido de la economía. Al eliminar el recurso a la devaluación, se incentiva el aumento de la productividad como único camino para mejorar la competitividad internacional, permitiendo alcanzar ventajas comparativas estables y favoreciendo el crecimiento de las exportaciones. Ante las perspectivas de integración económica hemisférica, la dolarización estimula los lazos comerciales y de inversión con Estados Unidos (Salvatore, 2003).

En síntesis, de acuerdo a sus defensores, “la dolarización se presenta como la vía óptima para alcanzar credibilidad, crecimiento y prosperidad. En los países que la adopten, el inadecuado manejo económico no será posible. En consecuencia, las finanzas públicas permanecerán en equilibrio, y las cuentas externas oscilarán entre límites razonables. La estabilidad macroeconómica significará menores tasas de interés, mayor inversión y un desempeño económico superior” (Edwards, 2003).¹⁰

Los críticos a la dolarización argumentan, en primer lugar, que los resultados que esta medida busca alcanzar –control de la inflación y tasas de interés, el déficit comercial y las cuentas fiscales- no necesariamente conducen al restablecimiento de la inversión y el crecimiento. Los argumentos pro-dolarización se sustentan en la idea, de inspiración neoliberal, según la cual basta la libre acción del mercado en condiciones estables para obtener el crecimiento económico, y mediante el mismo, el desarrollo social. Stiglitz sostiene que por debajo de cierto umbral no existe asociación negativa entre crecimiento e inflación, y las políticas antiinflacionarios del Consenso de Washington han confundido el fin con los medios (Stiglitz, 1998). La asociación causal simple entre estabilidad macroeconómica y crecimiento ignora los problemas estructurales que han afectado el desarrollo de la región, y el carácter asimétrico de las relaciones internacionales, largamente analizados por la tradición Cepalina, la teoría de la dependencia y otras corrientes críticas, como la teoría del intercambio desigual. La estabilidad en los precios alcanzada por Argentina durante la década de la convertibilidad no condujo a un crecimiento sostenido ni a la generación de empleo, y tampoco atrajo suficientes inversiones productivas. La experiencia de Panamá es semejante, salvo en el sector financiero.

El tema de la inflación y su control es también complejo. El argumento que atribuye a la emisión monetaria la causa casi exclusiva de la inflación no es objetivo. La experiencia de varios países, entre ellos Ecuador, demuestra que la inflación solo declinó lentamente (en el caso ecuatoriano en cuatro años), y que este fenómeno obedece al desequilibrio entre los precios relativos y sus costos de producción, ante la presencia de mercados oligopólicos, característicos de los países pequeños de América Latina, donde los agentes económicos pueden subir los precios para defender sus ganancias, si no hay severas restricciones en la demanda. La inflación acumulada encarece el tipo de cambio real, y su sobrevaluación, muy difícil de compensar sin políticas monetarias, afecta la competitividad internacional y reduce las perspectivas de crecimiento y diversificación. La experiencia argentina es ilustrativa en este sentido.

La esperada reducción de las tasas reales de interés a sus niveles internacionales, fundamental para el crecimiento de la economía, presupone una estructura competitiva en el mercado financiero, cuando este sector tiene una estructura típicamente oligopólica, de forma que las tasas de interés no se regulan por la libre oferta y demanda, sino de acuerdo a las necesidades de un grupo pequeño de grandes bancos. En la práctica, tanto en Argentina como en el Ecuador, las tasas reales de interés se mantuvieron sostenidamente sobre sus valores internacionales. Además las altas tasas reales de interés responden a percepciones de riesgo que un régimen cambiario como la dolarización no necesariamente puede reducir.

Países pequeños, con economías abiertas y escasamente diversificadas, como Ecuador y El Salvador, son altamente vulnerables a cambios en los mercados internacionales de sus productos de exportación, y también a desastres naturales, como el Fenómeno de El Niño y los huracanes. Ante eventos desfavorables que desequilibren la balanza de pagos – como la caída reciente de los precios del café en El Salvador – el mercado impone un ajuste recesivo, caracterizado por la expansión del desempleo, dada la inexistencia de políticas monetarias y la rigidez de los salarios a la baja. De esta manera el impacto de *shocks* externos se traslada inmediatamente a la economía nacional sin amortiguamiento, con fuertes efectos negativos tanto sobre el empleo como los salarios (Edwards 2003, p.120). Nuevamente la experiencia argentina a fines de los años noventa es elocuente.

Se argumenta además que la dolarización no necesariamente conduce al equilibrio fiscal. El estado puede recurrir al endeudamiento interno y externo para financiar el déficit, agravando la crítica situación de la deuda externa en América Latina. En el caso argentino, la deuda externa ascendió de 65 mil millones de dólares en 1991 a 148 mil millones en 1999, y este problema fue uno de los antecedentes del colapso de la convertibilidad.

El tipo de cambio real de un país dolarizado deja de ser controlado internamente, y depende en gran medida de la política monetaria norteamericana. Los ciclos económicos de Estados Unidos generalmente no coinciden con los de América Latina, de forma tal que las políticas monetarias de la Reserva Federal Norteamericana (FED) no son las más adecuadas para un país dolarizado.

En la literatura sobre dolarización, se ha planteado como precondiciones adecuadas para este sistema un sistema bancario solvente y un equilibrio fiscal. Ninguna de estas

circunstancias está presente en el Ecuador ni lo estuvo el momento de la dolarización, que fue tomada en condiciones de emergencia.

Se ha mencionado también que la dolarización no contribuye significativamente a aumentar la confianza internacional en la economía nacional, y a reducir el *riesgo país*, ya que éste depende principalmente de variables como la capacidad de pago y de la decisión política de atender la deuda externa.

Finalmente, los opositores a la dolarización mencionan la pérdida de un instrumento de política monetaria, la renuncia al señoreaje, y la eliminación del rol del Banco Central como prestamista de última instancia, como elementos negativos.

El debate teórico sobre la dolarización en el contexto latinoamericano permanece abierto y existen posiciones contradictorias y recomendaciones opuestas. La experiencia empírica en países dolarizados es también reducida. Salvo las experiencias recientes en Ecuador y El Salvador, los países que se han dolarizado o adoptado una moneda fuerte de otros estados son pocos, y su tamaño por lo general es muy pequeño. Entre ellos, solamente Liberia (1847-1982) y Panamá (desde 1904) superan una población de un millón de habitantes, y ninguno alcanza los tres millones. Los diez restantes casos son pequeñas islas o estados muy pequeños como Andorra, Mónaco o San Marino.¹¹ En este contexto, como lo señala Edwards, la evaluación de las experiencias empíricas sobre tipos de cambio fijo es fundamental. Entre ellas las más relevantes son las de Panamá y Argentina, con su caja de convertibilidad.

Panamá. Beckerman y otros argumentan que la dolarización le ha permitido a Panamá el mantenimiento de bajas tasas de inflación y tasas de interés cercanas a las LIBOR, y ha contribuido a la estabilidad financiera y macroeconómica, evitando la fuga de capitales. Jameson relativiza esta perspectiva, y sostiene que Panamá no ha logrado evitar la inestabilidad en su crecimiento ni la indisciplina fiscal, y que el comportamiento de las tasas de interés es consecuencia de su papel como centro financiero internacional. Parodi argumenta que no ha existido disciplina fiscal reciente, y que el FMI ha apoyado a Panamá 17 veces entre 1973 y 2000, más frecuentemente que a ningún otro país en América Latina (Parodi, 2004b).

Edwards (2003) presenta un estudio comparativo de las economías dolarizadas frente a otros países en desarrollo, y también analiza en detalle la experiencia panameña. Su análisis internacional, basado en modelos de regresión múltiple, muestra que:

- a) el crecimiento de los países dolarizados ha sido en realidad inferior a otras naciones en vías de desarrollo.
- b) Su manejo fiscal muestra niveles comparables, y no menores de déficit.
- c) Su vulnerabilidad a crisis de balanza de pagos ha sido también similar.
- d) Sin embargo, su inflación ha sido inferior a la de los países en desarrollo no dolarizados

En síntesis, los argumentos a favor de la dolarización (mayor estabilidad y crecimiento, menor déficit fiscal) carecen de bases empíricas consistentes, y la experiencia muestra, por el contrario, un desempeño económico inferior, y similares niveles de vulnerabilidad fiscal y externa.

En el caso específico de Panamá, el país que ha permanecido dolarizado por mayor tiempo en la actualidad, ya que Liberia abandonó este régimen cambiario en 1982, Edwards encuentra un desempeño económico poco alentador. Panamá ha mantenido un déficit fiscal promedio del 4 % del PIB entre 1973 y 1998, con una mediana superior a la de América Latina. Esta situación se ha mantenido a pesar de los controles y generosos préstamos del FMI, que el autor atribuye a razones geopolíticas.

Panamá ha sufrido también una crisis financiera de grandes proporciones en 1988-1989, cuando 15 bancos cerraron sus puertas. Aunque las tasas de interés se han mantenido bajas en comparación con otros países latinoamericanos, el costo del capital en Panamá ha sido superior al chileno, país que mantiene un tipo de cambio flexible. El crecimiento económico panameño no es significativamente diferente del correspondiente al resto de América Latina, y su vulnerabilidad a crisis externas ha sido, en efecto, mayor que la de los restantes países latinoamericanos.

Argentina. Como alternativa ante el prolongado estancamiento económico y la hiperinflación, Argentina adoptó el régimen de la convertibilidad en abril de 1991, estableciendo por ley una paridad fija de uno a uno entre el nuevo peso y el dólar. El sistema fue originalmente exitoso para controlar la inflación, que bajó al 84 % en 1991, 17,5 % en 1992, 7,3 en 1993 hasta alcanzar el 3,9 % en 1994 (Beckerman y Solimano, 2002); el crecimiento económico inicial fue también alentador, con una tasa media del 8,5 % anual entre 1991 y 1994.

A partir de 1995, sin embargo, varios eventos externos negativos afectaron al país. La crisis mexicana de 1995, el deterioro de los términos de intercambio durante la segunda mitad de los años noventa, la crisis asiática de 1997, la crisis rusa de 1998 y finalmente la devaluación del real brasileño condujeron a una recesión a partir de 1998, y al colapso de la convertibilidad en diciembre de 2001.

Aunque existe un amplio debate sobre las causas del colapso del sistema, se han mencionado principalmente tres factores críticos. La sobrevaloración del tipo de cambio real, el creciente endeudamiento externo y el déficit fiscal. Frenkel y otros autores han rebatido el argumento referido al déficit fiscal, demostrando que el mismo se mantuvo en niveles relativamente controlables durante todo el período (Keifman, 2004).

La sobrevaloración del tipo de cambio, consecuencia de la inflación posterior a la adopción de la convertibilidad, afectó gravemente la industria argentina, y condujo a un déficit comercial persistente que resultó finalmente insostenible. La experiencia reciente en el Ecuador apunta en una dirección similar, no obstante las condiciones externas favorables.

El crecimiento de la deuda tiene también similitudes con el caso ecuatoriano, ya que el recurso a créditos externos y a la emisión de bonos para financiar el presupuesto estatal ha

sido considerable y permanente en el Ecuador desde la adopción de la dolarización, al tiempo que la deuda externa privada ha crecido desproporcionadamente.

Como concluye Jameson comparando la experiencia argentina con la ecuatoriana: “el patrón observado en Argentina podría aparecer: lento crecimiento, alto desempleo, déficit fiscal estructural, y una continua apreciación del tipo de cambio real. Un crisis similar a la argentina es muy probable con el transcurso de los años” (Jameson 2003: 656).

Un elemento fundamental de la experiencia argentina ha sido su elevado costo social. El desempleo aumentó desde el comienzo de la convertibilidad, a pesar del rápido crecimiento económico inicial. La tasa de desempleo ascendió de un promedio de 5,8 % en 1981-1990, al 6,5 % en 1991, 11,4 % en 1994, 12,9 en 1998, 17,4 % en 2001 y 19,7 % en 2002. Estas últimas cifras son comparables a las experimentadas por los países industrializados durante la gran depresión. La evolución de la pobreza es igualmente crítica: ésta asciende en el Gran Buenos Aires del 4,7 % en 1974 al 8,3 % en 1980, 16,8 % en 1993, 25,9 % en 1998, 35,4 % en 2001, 54,3 % en 2002 y empieza a descender al 47,8 % sólo en 2003 (Calcagno y Calcagno, 2004).

Aunque las propuestas a favor de la dolarización en América Latina al parecer han perdido parte de su apoyo, la controversia continúa. Ante la falta de consenso teórico, el análisis empírico de la experiencia ecuatoriana puede contribuir a esclarecer el tema de sus efectos económicos, sociales y ambientales, particularmente en los casos de economías abiertas, poco diversificadas y de menor desarrollo relativo. Aunque el caso panameño es ilustrativo, esta experiencia es poco representativa debido al alto peso en su economía del sector financiero y de los servicios del canal.

Ejes de la política de recuperación en el Ecuador

Los gobiernos de Noboa (2000-2002) y de Gutiérrez (2003-2005) han buscado estabilizar en el corto plazo la economía a través de la dolarización y consolidar la recuperación mediante la promoción de la inversión extranjera en el sector petrolero, encaminada a la construcción de un nuevo oleoducto para crudos pesados (OCP) y a la casi duplicación de los volúmenes exportados, en el plazo de dos años. Se esperaba que la afluencia de divisas del petróleo, la austeridad fiscal y la reducción de la inflación y de las tasas de interés bajo la dolarización crearan un ambiente de estabilidad y confianza que favoreciera la inversión privada y la reactivación de la economía.

Las políticas fiscales han buscado aumentar las recaudaciones mediante una mayor eficiencia tributaria, la eliminación del subsidio al gas (no adoptada aún), la elevación de los precios de la electricidad y los combustibles, y cambios en la estructura tributaria (solo parcialmente aplicados).

En agosto y septiembre de 2000 se renegoció la deuda externa pública reduciendo levemente su monto y extendiendo sus plazos. Posteriormente, la austeridad fiscal y la conformación de un fondo de estabilización para el pago y la recompra de la deuda externa (FEIREP) con los ingresos petroleros en precios superiores a los 18 dólares por barril, han buscado reducir el peso de la deuda en el mediano plazo y estabilizar la economía.¹²

Se ha priorizado, también, la privatización parcial del sector eléctrico, con el supuesto de lograr una mayor eficiencia y reducir sus costos, mejorando la competitividad, aunque no se ha efectuado aún esta medida (Fretes-Cibils, Giugale, López-Calix, 2003).

La estrategia seguida en el sector petrolero enfrenta, sin embargo, serias limitaciones. Por una parte, la expansión de la frontera petrolera al interior de la Amazonía tiene un elevado costo ambiental, afecta negativamente a los pueblos indígenas, conduce a la deforestación y facilita la actividad agrícola no sustentable en suelos inapropiados. Adicionalmente, las reservas descubiertas por empresas privadas corresponden a crudos pesados y con alto contenido de azufre, con altos costos de producción y transporte y bajos precios en el mercado internacional.

La construcción del Oleoducto de Crudos Pesados se realizó por la ruta con mayor impacto ambiental, atravesando el área de Mindo, cuya biodiversidad se encuentra entre las más altas del mundo, a pesar de la oposición de varios grupos ecologistas y movimientos sociales. Adicionalmente, las inversiones de las empresas privadas que forman el consorcio se materializaron solo parcialmente, de tal forma que el oleoducto, al cabo tres años de operación, aprovecha solo la mitad de su capacidad instalada.

Finalmente, la escasa participación del estado en los excedentes petroleros correspondientes a las empresas privadas (aproximadamente 20 %) ha limitado el efecto articulador con la economía nacional, mientras los yacimientos estatales se encuentran afectados por una producción declinante y una limitada inversión, de tal forma que el beneficio de la actividad petrolera sobre los ingresos fiscales y la economía nacional ha sido limitado.

El gobierno de Palacio, posesionado en 2005, ha implementado cambios importantes en las políticas fiscales y petroleras. En 2005 se eliminó el FEIREP, ampliando los recursos destinados al desarrollo social y económico, y flexibilizando las restricciones presupuestarias. En 2006 se introdujeron reformas a la Ley de Hidrocarburos, que obligaron a las empresas petroleras privadas a compartir con el Estado, en un 50 %, los beneficios de los altos precios del petróleo, cuando éstos superan los 20 dólares por barril. Finalmente la caducidad del contrato con Occidental (2006) ha permitido la transferencia al Estado de campos con una producción de 100 mil barriles diarios.

Las políticas sociales a partir de la dolarización han tenido como eje el Bono de Desarrollo Humano, una transferencia monetaria que fluctúa cerca de los 15 dólares mensuales a las familias definidas como pobres, sujeta a condiciones como el envío de los niños a la escuela y la asistencia a centros públicos de salud.

Capítulo 3

Efectos Económicos de la Dolarización

Al cabo de seis años de su aplicación, puede plantearse una primera evaluación de sus impactos económicos y sociales, para lo cual se partirá de un breve análisis de la coyuntura que ha vivido el Ecuador en este período. Posteriormente se evaluarán los cambios en el ingreso por habitante, la inflación, el sector externo y el crédito, el gasto público y la inversión social. Finalmente se presentará una evaluación general sobre el desempeño nacional y los efectos económicos de la dolarización. Los efectos sociales se estudian en el próximo capítulo.

Condiciones iniciales favorables

A partir del año 2000 se produjeron condiciones externas altamente favorables para el país, algunas de las cuales se mantienen hasta la actualidad y pueden perdurar.

- El *precio del petróleo*, cuya dramática caída hasta 7,4 dólares por barril en febrero de 1999 profundizó la crisis, comenzó a recuperarse desde mediados de 1999, manteniendo una tendencia fuertemente ascendente hasta el presente, en particular en los últimos años, con 54 dólares por barril en abril de 2006, como puede observarse en el gráfico 6 y en el anexo estadístico (cuadro 6).
- La masiva *emigración internacional* de trabajadores/as ecuatorianos/as hacia países industrializados, principalmente España, Estados Unidos e Italia, inducida por el proceso de globalización de la economía y por la crisis de 1998, repercutió en elevadas transferencias de divisas en los años siguientes (gráfico 7). Las remesas se han convertido en la segunda fuente de divisas después de las exportaciones de petróleo, ascendiendo vertiginosamente de 200 millones de dólares en 1993 a 1.604 millones de dólares en 2004. El Recuadro 1 contiene información detallada sobre la magnitud de la migración internacional del país a partir de 1996. De acuerdo a una estimación moderada del número de ecuatorianos/as que han emigrado al exterior, su total entre 1996 y 2003 alcanzaría a 860.000 personas. El gráfico 8 presenta datos parciales sobre emigración internacional provenientes del Censo de 2001.
- La construcción del nuevo oleoducto de crudos pesados (2001-2003), financiada por empresas petroleras privadas, ha dinamizado la economía y ha constituido la inversión extranjera más voluminosa en el Ecuador desde 1970.
- El tipo de cambio al que se adoptó la dolarización (25.000 sucres por dólar) permitió precios relativos excepcionalmente favorables para las exportaciones en el año 2000, cuando el tipo de cambio real llegó a niveles sin precedentes en las últimas décadas, que al momento de la dolarización duplicaron su valor de 1994 (gráfico 9).

- Las tasas internacionales de interés han alcanzado su nivel más bajo en muchos años, como resultado de las políticas de reactivación norteamericanas, particularmente después del 11 de septiembre de 2001. La tasa Libor internacional a 360 días se ha reducido del 6.5 % en 1999 al 1.46 % en 2003. De esta forma, los intereses de la deuda externa han bajado, aliviando su presión sobre el presupuesto.

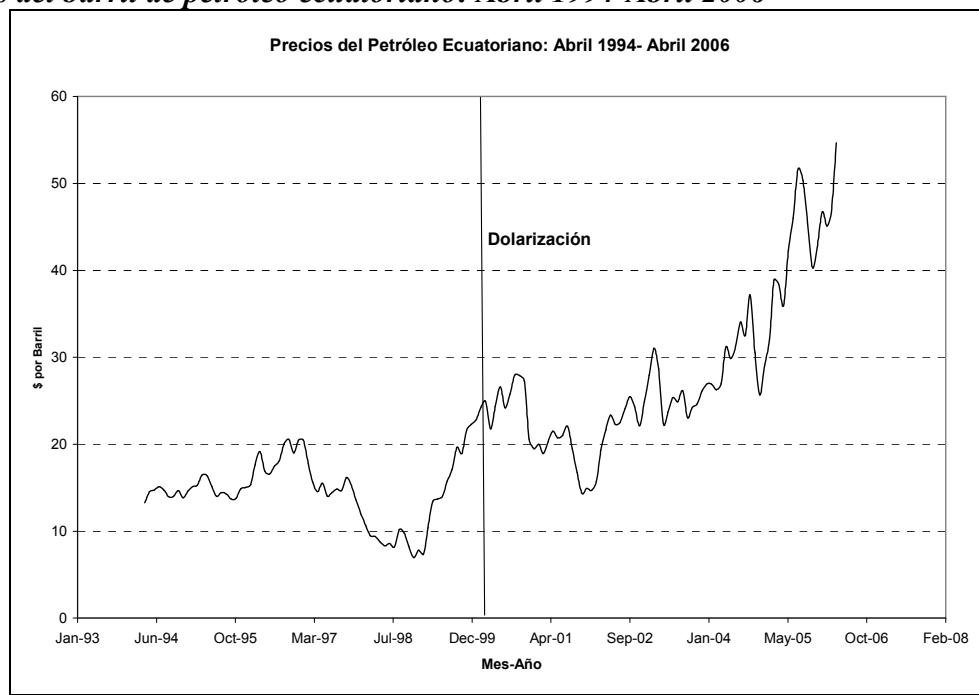
Atenuación de la bonanza inicial

Algunas condiciones altamente favorables que se dieron en la coyuntura inmediatamente posterior a la dolarización han comenzado a agotarse, configurando una situación de mayor vulnerabilidad.

- Los precios del petróleo se han mantenido elevados, han ascendido espectacularmente desde 2004, y es improbable una caída considerable en el futuro próximo, ya que la OPEP está produciendo casi al tope de su capacidad instalada y el crecimiento de la economía ha impulsado la demanda, principalmente en China, EE. UU. E India. Algunos estudios sugieren que la capacidad mundial de producción petrolera ha llegado a su límite y que las reservas limitadas obligarán a reducciones en la producción en un futuro próximo (Brown, 2006). Sin embargo, los ingresos petroleros se han reducido por la declinante producción petrolera estatal, que ha caído en un 38 % entre 1994 y 2003, como resultado del progresivo agotamiento de las reservas de fácil extracción y de la limitada inversión en recuperación secundaria (gráfico 11). El incremento de la producción de crudos pesados por empresas privadas, que se ha materializado solo parcialmente respecto a los volúmenes programados, compensa en forma limitada esta declinación, ya que la participación nacional es menor, los costos son mayores, y los precios más bajos en relación a los crudos livianos de los campos estatales. El petróleo ecuatoriano se exporta con un “castigo” por calidad, que ha llegado a 18 dólares por barril. Las políticas petroleras del gobierno de Palacio han compensado en parte estos problemas, aumentando la participación nacional. Adicionalmente, la capacidad nacional de refinación de derivados de petróleo tiene problemas de calidad, obligando a la importación de gasolinas de alto octanaje, cuyos costos son superiores a los precios de exportación de crudo. El consumo interno de combustibles ha crecido rápidamente por el crecimiento del parque automotor, que se ha duplicado entre 1992 y 2004.

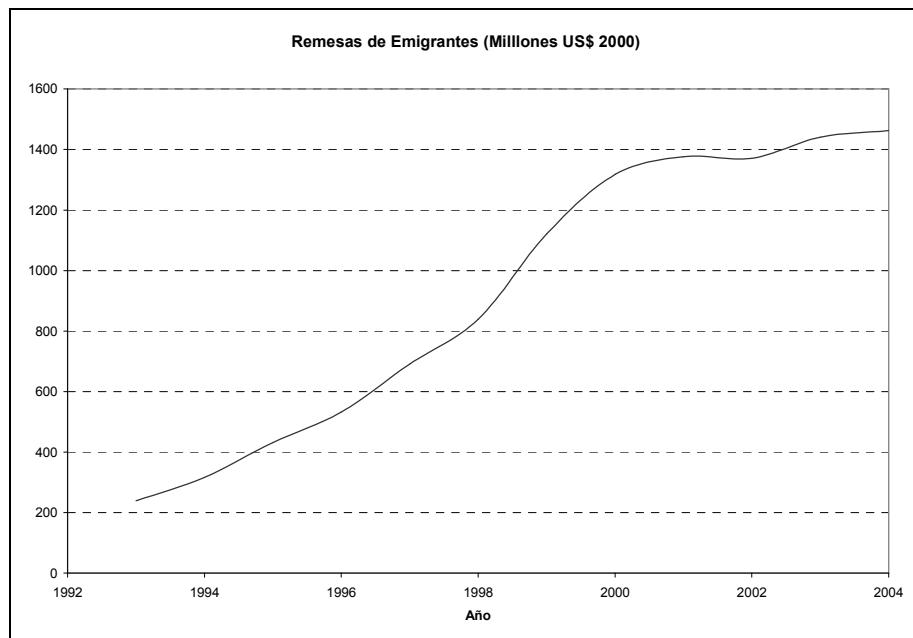
- Las remesas de los emigrantes ecuatorianos al exterior han dejado de crecer y posiblemente disminuirán en los próximos años. La migración a España y a otros países europeos se ha reducido drásticamente desde la imposición de visas en 2003 por parte de la Unión Europea, y en Estados Unidos, tanto los mayores controles migratorios como la crisis económica posterior a septiembre de 2001 han afectado las perspectivas para la migración. Según la Dirección Nacional de Migración, la salida neta de ecuatorianos bajó de 125 mil en 2003 a 57 mil en 2004. Las remesas de los emigrantes suelen ser más elevadas durante los primeros años en el exterior, y luego declinan, cuando ellos cancelan la deuda en el país de origen, llevan a sus familias, se radican en el extranjero y aumentan su consumo en el país de destino. El crecimiento de las remesas en 2003 puede atribuirse principalmente a la fuerte devaluación del dólar frente al euro, y no permanecerá en el futuro, una vez que se estabilice la relación entre las dos monedas.

Gráfico 6
Precios del barril de petróleo ecuatoriano: Abril 1994-Abril 2006



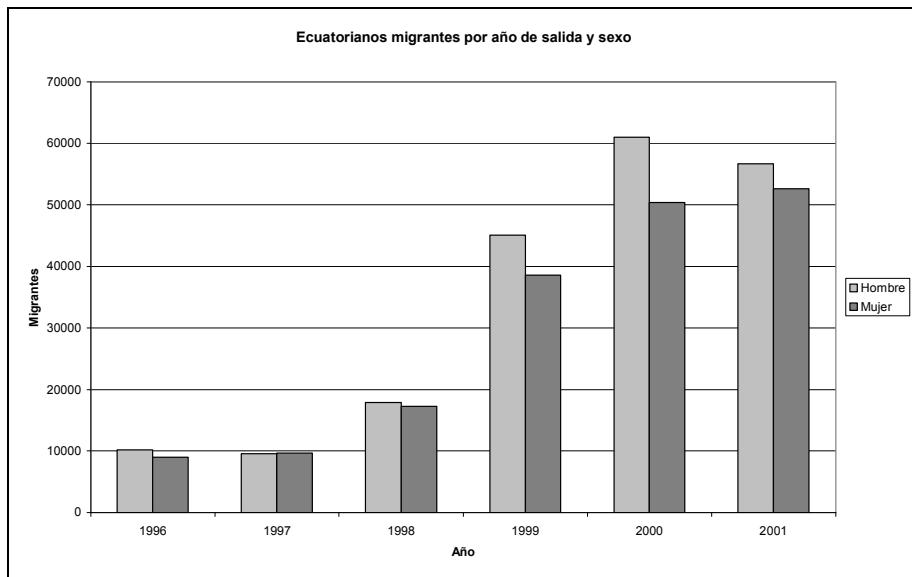
Fuente: Banco Central del Ecuador. Junio 2006 y números anteriores *Información Estadística Mensual* (Quito: Banco Central del Ecuador).

Gráfico 7
Remesas de divisas de ecuatorianos/as en el exterior: 1993-2004 (Millones US\$ 2000)



Fuente: Banco Central del Ecuador. Junio 2006 y números anteriores *Información Estadística Mensual* (Quito: Banco Central del Ecuador).

Gráfico 8
Ecuatorianos/as emigrantes por año de salida y sexo: 1996-2001



Fuente: INEC. Noviembre 2001 *Censo de población* (Quito: INEC).

- El tipo de cambio, altamente favorable a las exportaciones durante los años 2000 y 2001, se ha tornado desfavorable como resultado de la inflación post-dolarización, afectando la competitividad de las exportaciones no petroleras, como se analizará más adelante. Durante los dos últimos años la devaluación del dólar frente al euro (35 % entre diciembre 2001 y diciembre 2004) y el yen ha compensado parcialmente la sobrevaloración del tipo de cambio. Pese a ello, la evolución reciente de las exportaciones no petroleras ha sido inestable en numerosos productos estratégicos.
- La construcción del OCP ha concluido, reduciendo la generación directa de empleo. Las inversiones privadas en los yacimientos han sido inferiores a las planificadas y el nuevo oleoducto continuará operando, durante los próximos años, aproximadamente un 50 % por debajo de su capacidad instalada. La participación nacional en estos recursos ha sido limitada, aunque la política petrolera del presidente Palacio ha mejorado esta situación.

Efectos Económicos

A continuación se detallan los principales efectos que la dolarización ha producido en la economía ecuatoriana, con referencia a los ingresos, las exportaciones, la inflación, el crédito y otros puntos.

Ingreso por habitante

La lenta recuperación experimentada los años 2000 (1 %), 2001 (3,5 %), 2002 (2,4 %) y 2003 (1,8 %) apenas permitió en este último año reestablecer los niveles de ingreso por habitante prevalecientes en 1997. En 2004 esta cifra aumentó al 5,7 %, sin embargo, este

crecimiento fue sobre todo el resultado del aumento de la producción petrolera transportada por el nuevo oleoducto, y el crecimiento del ingreso no petrolero por habitante apenas llegó al 1,7 %. El crecimiento en 2005 ha alcanzado solamente el 2,1 %. Es sorprendente la lenta recuperación de la economía ecuatoriana, a pesar de las condiciones internacionales excepcionalmente propicias. Las tasas se han calculado a partir de datos a precios de 2000 (Banco Central, abril 2006).

Inflación

La dolarización en el Ecuador no fue el resultado de una estrategia económica de largo plazo. Por el contrario, se adoptó como una medida emergente para evitar la hiperinflación en un contexto de aguda crisis económica y política. Como resultado de la acelerada devaluación del sucre en los meses previos a la dolarización, los salarios reales cayeron dramáticamente, se ampliaron los subsidios a los combustibles y el gas de uso doméstico, y se generaron notables distancias entre los precios relativos y los costos reales. La baja liquidez en dólares de la reserva monetaria condujo a la adopción de un tipo de cambio al momento de la dolarización (25.000 sucre por dólar) equivalente a alrededor del doble del precio sombra de la divisa, acentuando los desequilibrios entre los precios relativos de bienes transables y no transables.

Como consecuencia de factores como los desequilibrios acentuados en los precios relativos al momento de la dolarización, la capacidad de los oligopólios y otros agentes económicos para elevar los precios, el estímulo a la demanda proveniente de las remesas internacionales y la parcial reducción de algunos subsidios; el país mantuvo altas tasas de inflación, a pesar de la eliminación de la emisión monetaria. La inflación llegó al 91 % en 2000, a 22,4 % en 2001, a 9,4 % en 2002, 6,1 % en 2003 y solamente en 2004 se redujo a niveles comparables a los internacionales, con el 1,9 %, para repuntar levemente después. La protección de varios productos agrícolas de consumo masivo, para los cuales las importaciones están prohibidas o severamente reguladas, puede contribuir también a explicar el encarecimiento de los bienes no transables en el Ecuador, en particular ante una demanda creciente por las remesas de los migrantes.

En el Ecuador la inflación bajó a niveles internacionales al cabo de cuatro años de la dolarización, y la inflación acumulada entre enero de 2000 y noviembre de 2004 llegó al 242 %, sin que los subsidios a productos de consumo masivo como el gas natural, los combustibles y otros bienes hayan sido eliminados. En el caso argentino la inflación se niveló en aproximadamente dos años, lapso, aunque más corto, suficiente para generar la crónica sobrevaluación del peso.

Las experiencias de Argentina y Ecuador sugieren que la visión monetarista de la inflación, que la reduce a un efecto de la emisión monetaria, es simplista y no se ajusta a la realidad. Existen otros factores que explican su persistencia bajo regímenes de cambio fijo, como las expectativas de los actores económicos en mercados oligopólicos.

Recuadro 1

Magnitud de la Emigración Internacional Reciente

A partir de 1998, la emigración de trabajadores ecuatorianos hacia países como España, Estados Unidos e Italia ha sido masiva y no tiene precedentes en la historia social republicana. La magnitud del fenómeno es difícil de cuantificar con precisión, dado que muchos ecuatorianos ingresan ilegalmente a los países de destino, e incluso salen del país evadiendo los controles migratorios.

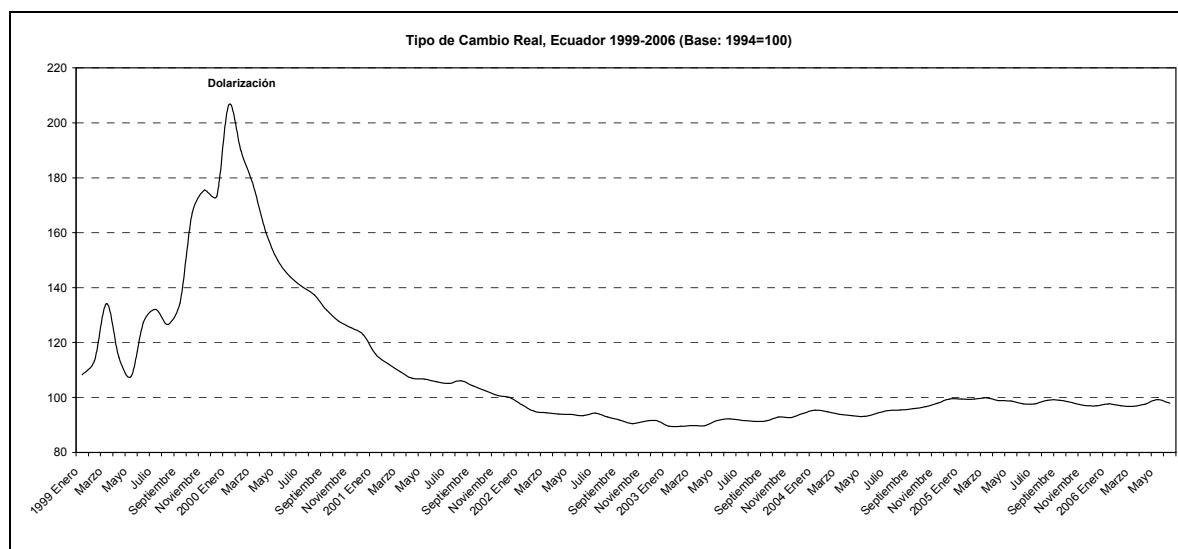
Las fuentes sobre la emigración internacional de ecuatorianos son parciales y adolecen de serias limitaciones. El censo de 2001 incluyó una pregunta sobre las personas de cada hogar que han emigrado fuera del país sin regresar durante los últimos 5 años. Según esta fuente, entre 1996 y 2001 emigraron al exterior 377.886 personas, principalmente a España (49 %), Estado Unidos (27 %) e Italia (10 %). Esta fuente subregistra el flujo porque no incluye los hogares completos que han emigrado, y también por el temor de los entrevistados a declarar en casos de migración ilegal.

De acuerdo a la policía de migración, el saldo entre las personas que ingresan y salen del país (emigración neta acumulada) entre 1996 y diciembre de 2004 alcanzó 858.374 personas. Pese a que esta cifra obviamente excluye la emigración ilegal, su valor es muy alto comparado con el tamaño de la fuerza laboral ecuatoriana (4'445.000 personas según el censo de 2001). Según la misma fuente, el 55 % de los emigrantes internacionales se encontraban entre 18 y 30 años, y un 22 % restante entre 30 y 40 años. Asumiendo que una fracción de los emigrantes son menores de edad u otras personas definidas como económicamente inactivas, habría emigrado al menos el 15 % de la PEA.

Las estadísticas en los países de destino confirman la magnitud de la migración desde el Ecuador. De acuerdo al Instituto Nacional de Estadística de España, el número de emigrantes ecuatorianos registrados alcanzó 495 mil personas en 2005, convirtiendo a este grupo en la primera comunidad extranjera. El New York Times (New York Times, June 13, 2004) estima, en base a información de las autoridades migratorias norteamericanas, que al menos 250 mil ecuatorianos han ingresado ilegalmente a Estados Unidos empleando pequeñas embarcaciones pesqueras durante los últimos 4 años. En Italia residen legalmente 49.000 ecuatorianos (El Universo, Enero 1, 2005).

La persistencia y magnitud de la inflación no solamente han eliminado las ventajas temporales alcanzadas por el sector externo en el tipo de cambio real durante los meses posteriores a la dolarización, sino que han revertido la situación, afectando gravemente la competitividad internacional del país. El índice de tipo de cambio real descendió de 207 en enero de 2000 a 90,1 en febrero de 2003, su valor más bajo en 10 años; y a junio de 2006 se ha recuperado hasta 97,9 como resultado principalmente de la devaluación del dólar norteamericano frente al euro (gráfico 9). Sin embargo, los índices bilaterales con Colombia y Perú, países vecinos que comparten el mercado subregional andino, se mantienen fuertemente desfavorables (93,3 y 91,1 respectivamente a junio de 2006).

Gráfico 9
Tipo de cambio real: 1999 – 2006



Fuente: Banco Central del Ecuador. Junio 2006 y números anteriores *Información Estadística Mensual* (Quito: Banco Central del Ecuador).

El tipo de cambio desfavorable limita las perspectivas de crecimiento y diversificación de las exportaciones no petroleras, configurando una situación similar a la argentina durante la segunda mitad de los años 90. El crecimiento abultado de la importación de bienes de consumo en los últimos años confirma los efectos desfavorables de la dolarización. Las perspectivas para compensar las desventajas en los precios relativos de los bienes no transables, mediante incrementos en la productividad del trabajo, son limitadas debido a la frágil situación del sistema bancario, las altas tasas activas de interés, y un contexto institucional desfavorable.

El análisis del tipo de cambio real durante las últimas décadas (Lucio-Paredes, 2004, p. 190) muestra que solamente a fines de la década del setenta el país mantuvo una sobrevaloración de su moneda superior a la actual. Esta etapa corresponde a los años del “boom” petrolero, cuando se aplicó una política de tipo de cambio fijo (25 sucres por dólar) entre 1970 y 1982. La sobrevaloración del tipo de cambio fue una consecuencia de la amplia disponibilidad de divisas provenientes tanto de las exportaciones petroleras

iniciadas en 1972 como del endeudamiento externo. Sus efectos negativos en el largo plazo han sido ampliamente analizados, empleando el modelo conceptual de la llamada “enfermedad holandesa” (Larrea, 1993, Vos, 1989, De la Torre, 1987). Si bien las exportaciones petroleras tradicionales no fueron seriamente afectadas, dadas sus sólidas ventajas comparativas, la diversificación de las exportaciones fue mínima, y la profundidad de la crisis iniciada en 1982 fue mayor.

Exportaciones

La recuperación económica experimentada obedece principalmente a las remesas de los emigrantes, al alza del precio del petróleo y al incremento de sus exportaciones, y refleja solo de una manera secundaria la dinamización de las exportaciones no petroleras. La recuperación de las exportaciones totales permitió solamente el 2003 retomar el valor de 1997. El inicio de las operaciones del OCP a fines de 2003, y el alza de los precios condujeron a un crecimiento de las exportaciones de petróleo del 68 % en 2004. Este producto llegó a representar más de la mitad de las exportaciones totales en 2005.

El petróleo, convertido en el principal puntal de la recuperación programada para los próximos años, presenta dificultades originadas en la limitación de las reservas existentes, en la baja calidad de los crudos pesados y en sus impactos ambientales negativos.

Además de los límites provenientes de la calidad y las reservas de petróleo, la expansión en la producción de crudos pesados tendrá un impacto limitado en el crecimiento económico a partir del 2003, debido a la participación relativamente modesta del Estado en el excedente petrolero, al empleo previsible de una parte significativa de estos recursos en el pago de la deuda externa, y al alto costo ambiental de esta actividad.

Las reservas petroleras remanentes, evaluadas en 4.629 millones de barriles (Fretes-Cibils, Giugale, López-Calix, 2003), permitirán, a los volúmenes proyectados de producción (700 mil barriles diarios), la extracción de petróleo por un período aproximado de 18 a 25 años, dependiendo de los descubrimientos de nuevos yacimientos. El 40 % de estas reservas corresponden a crudos de alta densidad y elevado contenido de azufre, con altos costos de extracción y bajos precios en el mercado internacional.

En este contexto, la expansión de las exportaciones no petroleras constituye un elemento medular de las estrategias económicas futuras. Si bien su recuperación ha sido importante entre 2000 y 2003, éstas se mantienen aún bajo el nivel alcanzado en 1997 (gráfico 4). La principal razón de esta diferencia es el colapso, solo ligeramente revertido hasta el momento, de las ventas de camarón, tercer producto de exportación hasta 1998, cuyos volúmenes cayeron en un 60% como consecuencia de las plagas (gráfico 12).

Este caso ilustra la vulnerabilidad de las exportaciones agrícolas (o de acuacultura) a las plagas, particularmente bajo condiciones de monocultivo. Los casos previos del cacao en 1920 y del banano en 1965 mantienen cierta similitud y han tenido efectos nocivos serios para la economía nacional (Larrea, 2006a). La inestabilidad en el corto plazo en sus precios, y su tendencia secular declinante, son otros problemas de fondo ampliamente

documentados. En el caso del café, las exportaciones cayeron en dos tercios entre 1997 y 2002.

En todo caso, en el lapso 2000-2003 la recuperación de las exportaciones no petroleras fue dinámica, con una tasa media del 9 % anual, y del 11,5 % entre los productos no tradicionales¹³. Los productos de mayor dinamismo fueron las frutas, jugos y conservas de frutas, elaborados de pescado, flores y cacao, e incluso el banano alcanzó una tasa excepcionalmente alta del 7,9 %.

Sin embargo, desde mediados de 2003 el panorama se revirtió, dando lugar a una declinación en casi todos los productos principales. Las exportaciones no petroleras cayeron un 6,2 % entre 2003 y 2004 como se observa en el gráfico 13. En 2005 se observa una nueva recuperación, que puede atribuirse a la dinámica demanda internacional reciente de alimentos y materias primas, y a la devaluación del dólar. En general, puede concluirse que la evolución de las exportaciones no petroleras es inestable en el mediano plazo, y su diversificación insuficiente.

Durante los años 2000 y 2001, el tipo de cambio real fue muy favorable a las exportaciones (gráfico 9), generando condiciones que, a pesar de las restricciones del crédito, favorecieron el crecimiento en las exportaciones no petroleras. La evolución posterior, sin embargo, muestra un panorama menos alentador. El fenómeno puede atribuirse en parte a los efectos acumulados del tipo de cambio real desfavorable, combinado con las restricciones al crédito.

Además, algunos de los principales productos de exportación no petroleros se hallan afectados por problemas serios, principalmente en los casos del banano (caída de precios y estancamiento en la demanda internacional, encarecimiento del arancel en Europa a partir de 2006), el pescado y atún (posibles problemas de sobre pesca) y el camarón (plagas y problemas ambientales).

Algunos estudios detallados sugieren que casi todos los productos tradicionales pueden soportar un tipo de cambio moderadamente desfavorable sin ser considerablemente afectados, dadas sus sólidas ventajas comparativas (World Bank, 2004). Este no es el caso, sin embargo, de varios productos no tradicionales de exportación, o de productos nuevos con potencial para la exportación. En estos casos, al parecer, el efecto del tipo de cambio sobrevaluado es más severo, como lo demuestra la experiencia de los años setenta.

Un estudio detallado de las exportaciones ecuatorianas a Estados Unidos entre 1994 y 2003, realizado por CEPAL, demuestra que el impacto de la dolarización ha sido fuertemente negativo. El análisis toma los 50 principales productos de exportación, que representan el 98 % del total. Aproximadamente dos tercios de este grupo (62 %) tuvieron una participación creciente en el mercado entre 1994 y 2000, antes de la dolarización, mientras que después de la misma, la mayoría de productos (65 %) declinó su participación en el mercado (CEPAL, 2005c).

La concentración de las exportaciones ecuatorianas en un grupo reducido de productos primarios, que representan el 90 % del total, entre los cuales el petróleo supera el 50 % en

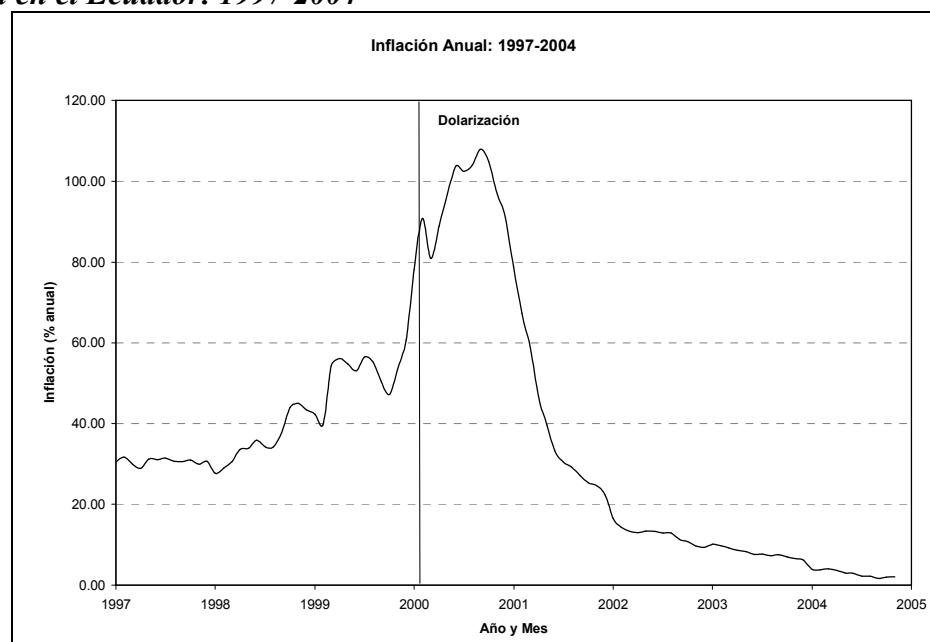
la actualidad, no solamente confina al país en su papel tradicional de abastecedor de petróleo y alimentos, cuyas perspectivas en el largo plazo se han demostrado limitadas por factores como la inestabilidad en el corto plazo y el deterioro de los términos de intercambio (con excepción del petróleo), sino que tiene un elevado costo ambiental, en particular por los efectos adversos de la exploración y explotación de hidrocarburos en selvas tropicales (Falconí y Larrea, 2004). Además se profundiza la falta de sustentabilidad de este tipo de actividades, predominantemente monocultivos, ante amenazas naturales como las plagas.

Balanza comercial

La evolución del tipo de cambio real posterior a la dolarización ha generado un abaratamiento relativo de los bienes importados. La disponibilidad de crédito para consumo y las boyantes remesas de divisas de los emigrantes, han facilitado un crecimiento acelerado de las importaciones, en particular de bienes de consumo (gráfico 14). Las importaciones totales han crecido dos veces y media, en términos reales, entre 2000 y 2005, con una tasa anual del 20 %, y las importaciones de bienes de consumo han tenido un dinamismo incluso superior. Cabe resaltar, además, que a pesar del peso de la construcción del OCP, el rubro de mayor crecimiento entre las importaciones es el de bienes de consumo (gráfico 15). Este crecimiento de las importaciones es insostenible en el mediano plazo.

Como resultado, la balanza comercial se ha deteriorado dramáticamente (gráfico 16), arrojando saldos negativos casi todos los meses a partir de junio de 2001 y fines del 2003, cuando entró en operación el OCP. A pesar del elevado aumento de las exportaciones de petróleo, en noviembre de 2004 la balanza comercial tuvo nuevamente un saldo negativo de 109 millones de dólares, debido a una leve declinación del precio del petróleo y al aumento estacional de las importaciones, y en 3 meses de este año el saldo ha sido negativo. A pesar de los altos precios del petróleo y el crecimiento en sus volúmenes exportados, los saldos de la balanza comercial muestran un panorama crítico, con valores negativos para 2001, 2002, 2003 y saldos positivos pequeños en 2004 y 2005. La balanza comercial no petrolera cerró el año 2005 con un déficit record de 3.600 millones de dólares. Este desequilibrio profundo es insostenible en el mediano plazo, sobre todo considerando el peso de la deuda externa, cuyos compromisos superan los 2.000 millones de dólares anuales, y el horizonte limitado de las reservas petroleras del país.

Gráfico 10
Inflación en el Ecuador: 1997-2004



Fuente: Banco Central del Ecuador. Junio 2006 y números anteriores *Información Estadística Mensual* (Quito: Banco Central del Ecuador).

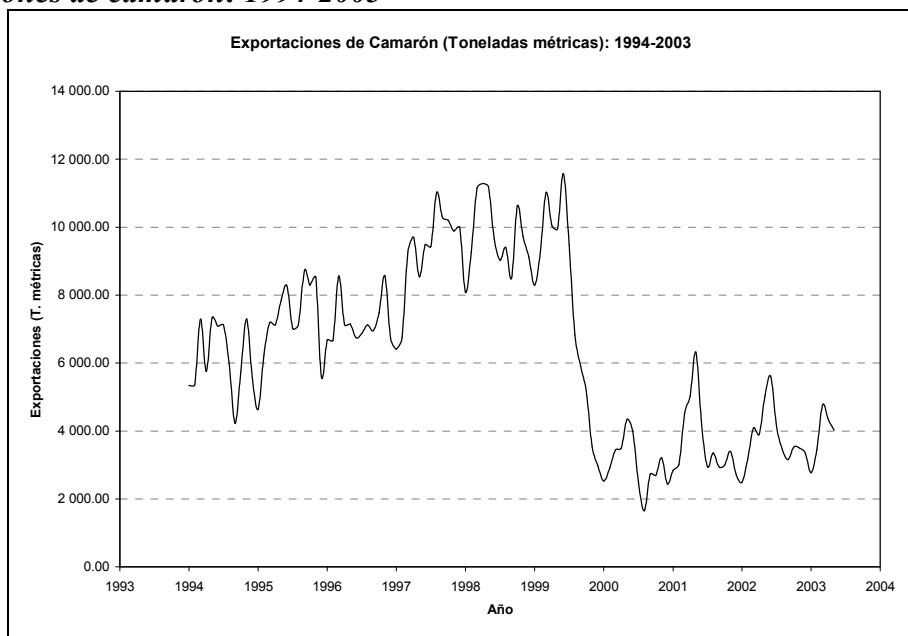
Gráfico 11
Producción petrolera por empresas: 1993-2005



Fuente: Banco Central del Ecuador. Junio 2006 y números anteriores *Información Estadística Mensual* (Quito: Banco Central del Ecuador).

Gráfico 12

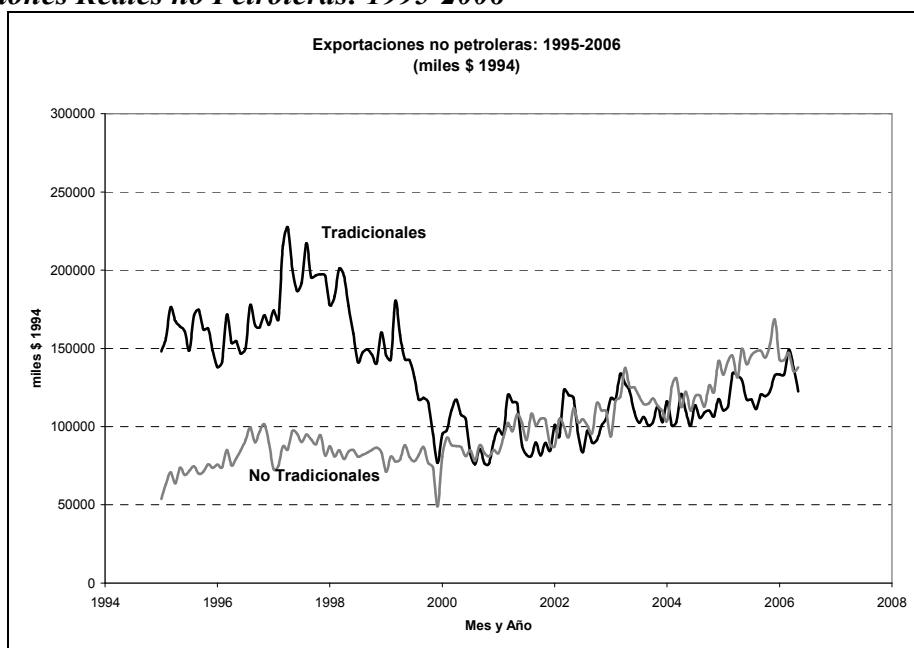
Exportaciones de camarón: 1994-2003



Fuente: Banco Central del Ecuador. Julio 2003 y números anteriores *Información Estadística Mensual* (Quito: Banco Central del Ecuador).

Gráfico 13

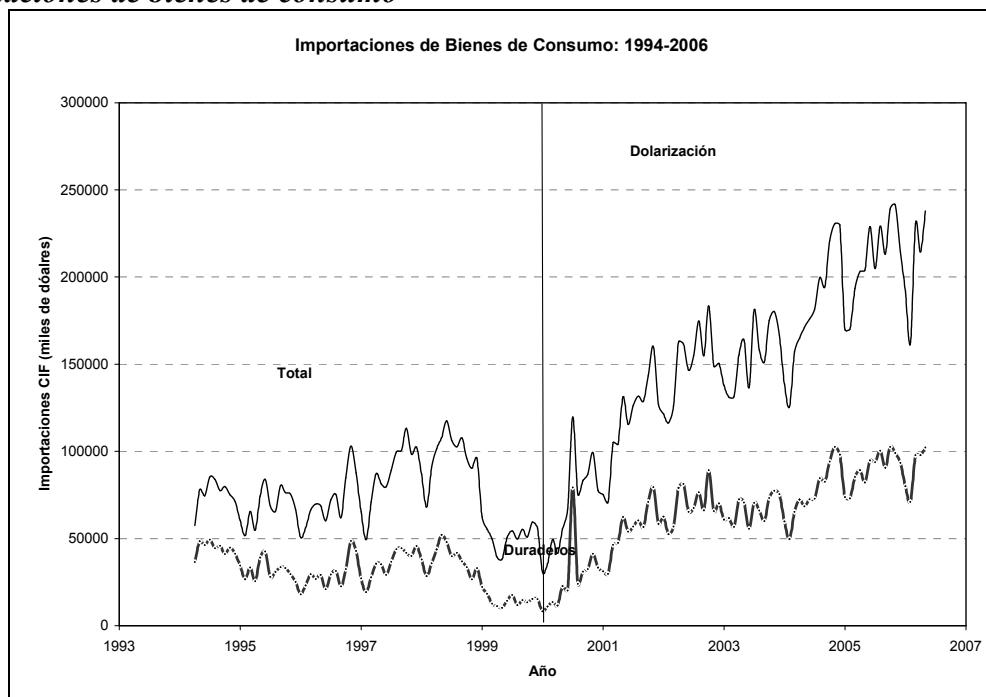
Exportaciones Reales no Petroleras: 1995-2006



Fuente: Banco Central del Ecuador. Junio 2006 y números anteriores *Información Estadística Mensual* (Quito: Banco Central del Ecuador).

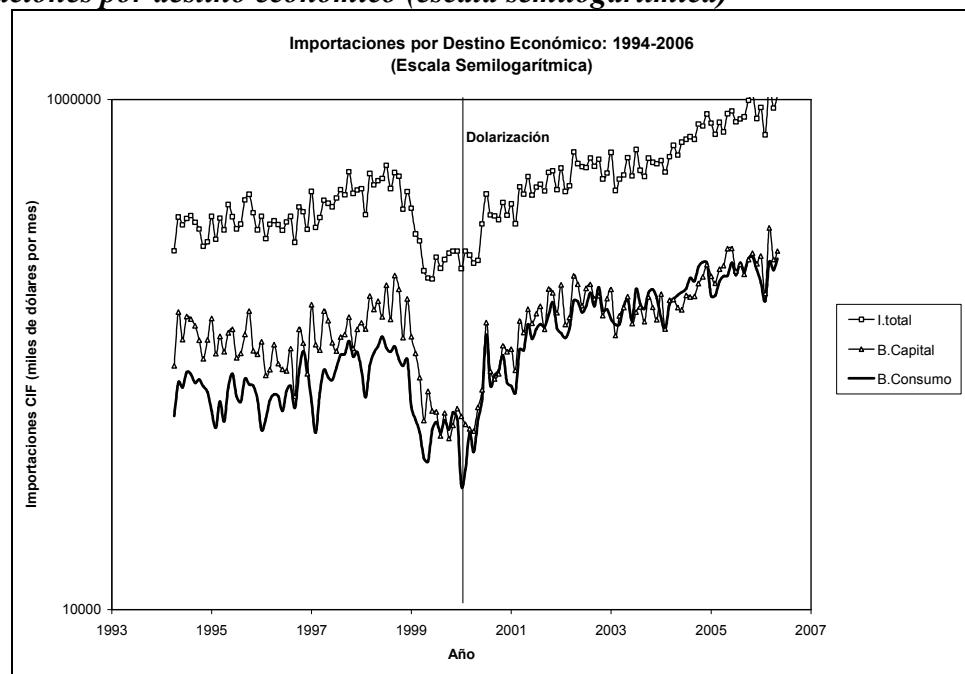
Nota: Las exportaciones se han deflactado con el índice de precios de Estados Unidos.

Gráfico 14
Importaciones de bienes de consumo



Fuente: Banco Central del Ecuador. Junio 2006 y números anteriores *Información Estadística Mensual* (Quito: Banco Central del Ecuador).

Gráfico 15
Importaciones por destino económico (escala semilogarítmica)



Fuente: Banco Central del Ecuador. Junio 2006 y números anteriores *Información Estadística Mensual* (Quito: Banco Central del Ecuador).

Crédito

El comportamiento del crédito ha sido uno de los factores determinantes de la escasa capacidad de la economía para adaptarse adecuadamente a las nuevas condiciones impuestas por la dolarización. Podría haberse esperado que, ante el tipo de cambio altamente favorable prevaleciente entre inicios de 1999 y fines de 2001, se produzca una expansión de las exportaciones, y que posteriormente se compensen en este sector los efectos de un tipo de cambio adverso con mejoras sostenidas en la productividad.

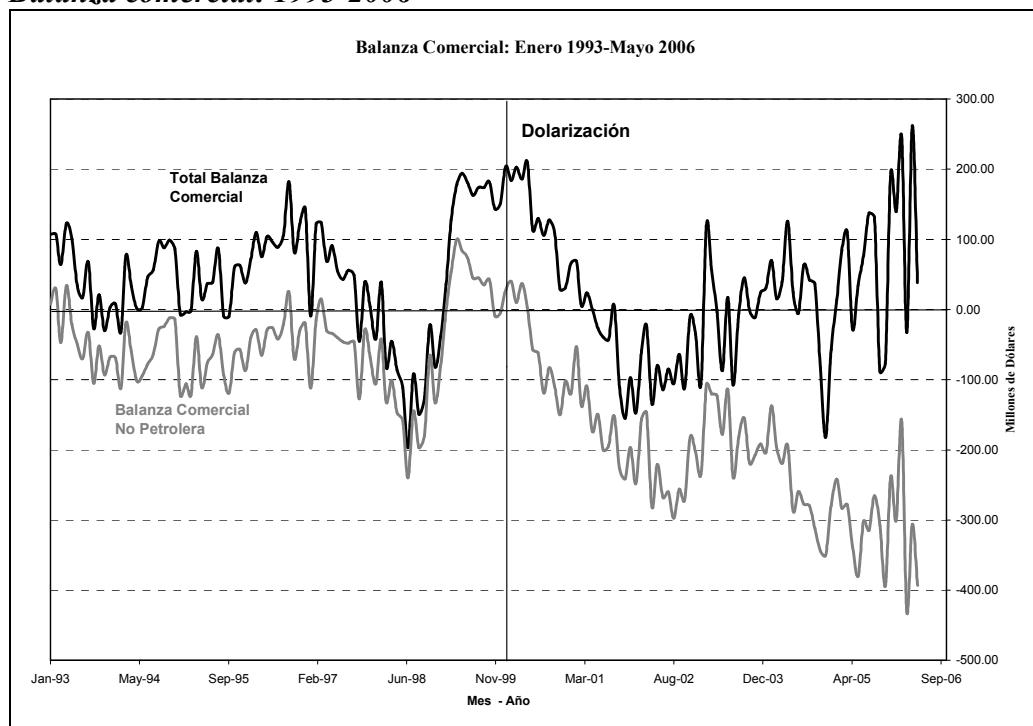
Estas transformaciones, sin embargo, presuponen una disponibilidad de crédito productivo a tasas de interés que permitan una adecuada rentabilidad de las inversiones. Desafortunadamente, la crisis bancaria de 1999 y la quiebra de la mayor parte de los bancos privados han creado condiciones de restricción de crédito que perduran hasta la actualidad, de tal forma que el crédito disponible es escaso y sus tasas de interés son demasiado altas para permitir la rentabilidad de inversiones productivas de mediano y largo plazo. Además, la mayor parte del crédito disponible se canaliza hacia el comercio o el consumo.

Como se observa en el gráfico 17 y en el cuadro 7 del anexo estadístico, los volúmenes de crédito para la agricultura, la industria y la construcción han declinado al menos en un 50 % respecto a sus valores previos a 1998, y la mayor parte del crédito nacional se canaliza con fines no productivos como el consumo o el comercio. Las tasas activas de interés de los bancos privados para préstamos de un año o más se han mantenido entre el 15 % y el 17 % después de la dolarización, descendiendo durante los últimos años como respuesta a la menor inflación, hasta ubicarse en el 11 % en 2006. Mientras tanto, las tasas pasivas han fluctuado entre el 6 % y el 10 %. La diferencia ha permitido la rentabilidad de los bancos, pero el sistema financiero ha perdido en gran parte su rol de canalización del ahorro hacia la inversión.

En consecuencia, las transformaciones productivas que podrían fortalecer al sector externo se han restringido a las empresas con acceso al crédito internacional. El sector exportador perdió en gran medida la oportunidad generada por el tipo de cambio favorable y, actualmente, carece de crédito adecuado para adaptarse a condiciones adversas. El resultado es un ajuste recesivo y concentrador, en el cual crecen únicamente las empresas grandes con acceso al crédito internacional o aquellas establecidas en ramas menos vulnerables, como el banano y las flores.

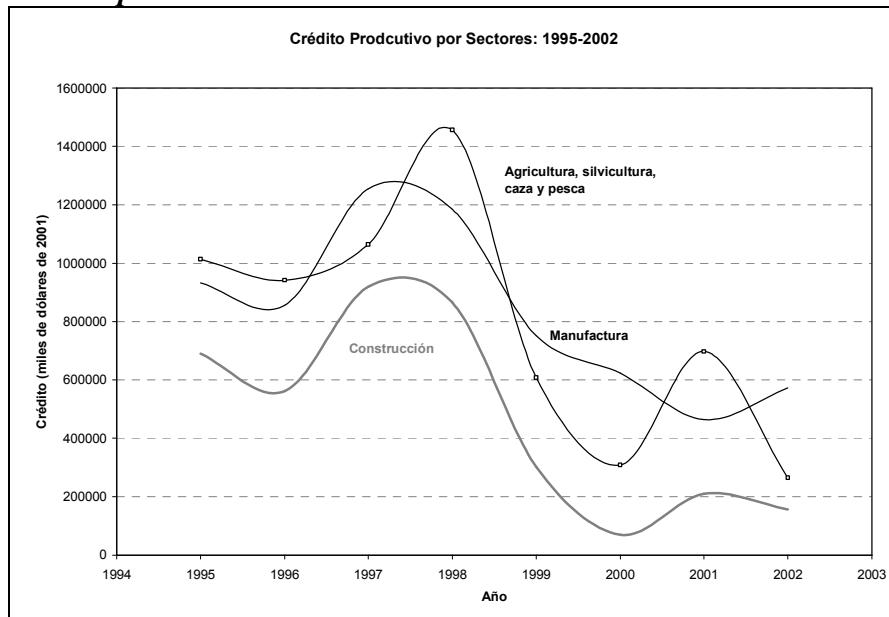
Los problemas de fragilidad y eficiencia del sistema bancario ecuatoriano son comunes en América Latina. En la región el crédito bancario “sigue siendo escaso, costoso y sumamente inestable” (BID, 2004: 2). El crédito regional total durante los años noventa alcanzó el 28 % del PIB, en comparación con el Medio Oriente y Norte de África (43 %) y el Este Asiático y el Pacífico (72 %). Además “en comparación con otras regiones, América Latina exhibe el mayor promedio de crisis bancarias por país” (BID, 2004: 2).

Gráfico 16
Balanza comercial: 1993-2006



Fuente: Banco Central del Ecuador. Junio 2006 y números anteriores *Información Estadística Mensual* (Quito: Banco Central del Ecuador).

Gráfico 17
Crédito productivo por sectores: 1995-2002



Fuente: Superintendencia de Bancos. (Quito: Superintendencia de Bancos).

Los hogares con acceso al crédito han descendido del 21 % en 1995, al 16 % en 1999 y al 10 % en 2003, siendo la declinación más pronunciada en el sector rural, donde en 2003 solamente el 6 % de los hogares recibe crédito (Vásconez, 2006).

Un efecto positivo de la escasez de crédito bancario formal para los pequeños y medianos emprendimientos ha sido el fortalecimiento de instituciones financieras alternativas, principalmente cooperativas de ahorro y crédito y organizaciones no gubernamentales, que han conformado una red de micro-finanzas, con acciones significativas para el desarrollo local y particularmente en el área rural. Estas instituciones han logrado canalizar parte de las remesas de los emigrantes hacia el ahorro y la inversión. Un ejemplo particularmente exitoso es la Cooperativa “Jardín Azuayo”, cuyos depósitos crecieron de 815 mil dólares en 1999 a 13.8 millones en 2003 (World Bank, 2004). Pese a su rápido crecimiento, el sistema de micro-finanzas apenas cubre una parte pequeña de la demanda de crédito por parte de micro, pequeñas y medianas empresas.

Gasto público e inversión social

Pese a la austeridad fiscal, el pago de la deuda externa e interna y otros factores han conducido a una virtual asfixia de las finanzas públicas. Entre 2001 y 2003, el servicio de la deuda externa ha representado el 8,6 % del PIB y el 36 % del presupuesto del gobierno central. En el mismo intervalo, los ingresos tributarios (principalmente impuestos al valor agregado y a la renta) alcanzaron el 12,3 % del PIB, y los ingresos petroleros representaron el 5,7 %. El presupuesto del gobierno central llegó al 23,6 % del PIB, generando un déficit del 5,6 % del PIB, que se ha cubierto mediante endeudamiento interno y externo. La crítica situación fiscal se origina, entre otros factores, en que el impuesto a la renta, del 1,9 % del PIB, es uno de los más bajos incluso en América Latina. Su promedio alcanza el 14,2 % en los países desarrollados y el 5,2 % en los países en desarrollo (UNICEF-PNUD, 2004).

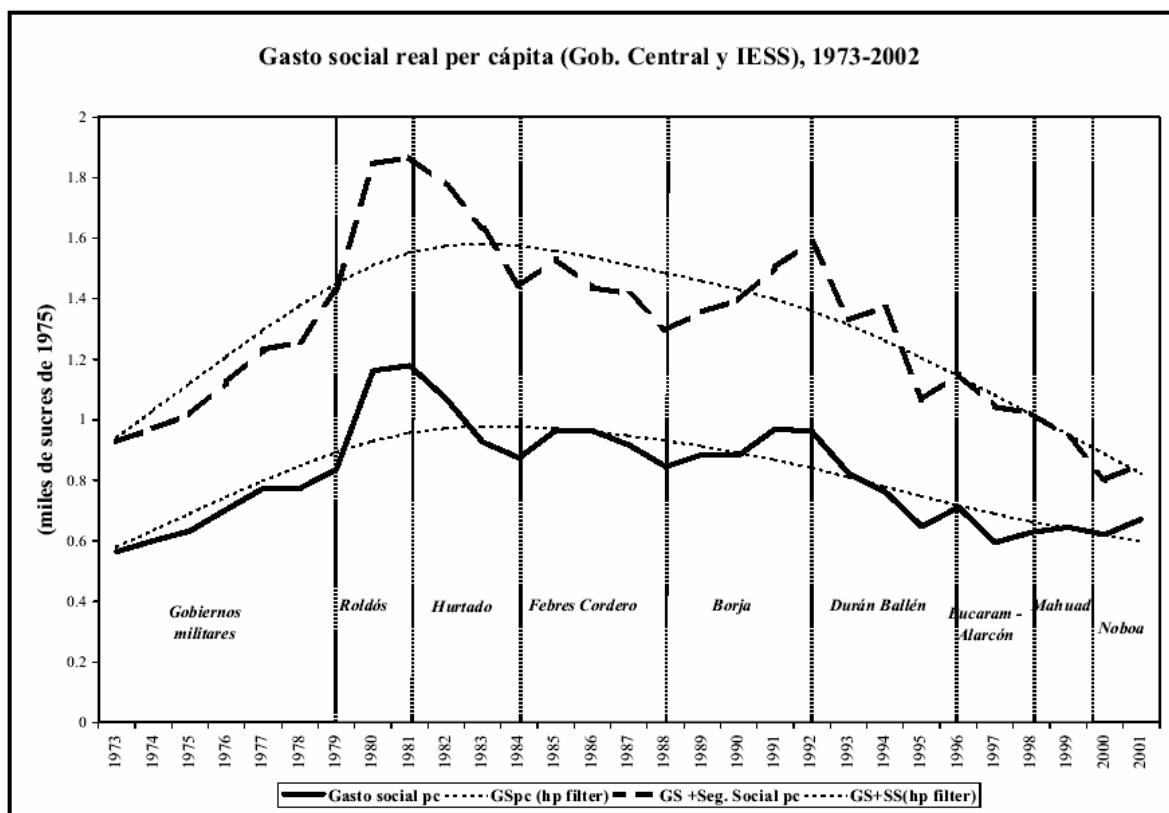
En estas condiciones la inversión social ha declinado fuertemente a partir de 1982, como se observa en el gráfico 18. La caída es tan pronunciada que, en términos reales por persona, el gasto público social de 2001 fue menos de la mitad del valor alcanzado en 1981.

El gasto social en el Ecuador se encuentra entre los más bajos de América Latina. Mientras para el conjunto de la región el gasto social ascendió del 10.4 % al 13.1 % del PIB entre 1990-91 y 1998-1999, los datos correspondientes al Ecuador se ubican aproximadamente en la mitad de estas cifras. (Vos, 2002, CEPAL, 2001). El gasto del gobierno central en educación ha alcanzado el 2.7 % del PIB en la última década, y en el caso de salud la cifra llega al 1 %. Mientras tanto, el gasto público en educación alcanza el 4 % del PIB en América Latina (Larrea, 2006b).

Los servicios básicos de salud y educación han sufrido un considerable deterioro en su calidad, generalmente han dejado de ser gratuitos en los casos en los que lo fueron, y en ciertos aspectos han reducido incluso su cobertura. Así, según los censos, la tasa neta de asistencia primaria declinó un 3 % entre 1990 y 2001, con un valor del 86 % para este último año. La tasa correspondiente a educación secundaria se mantuvo inalterada en el 44 %, frente a una media latinoamericana del 65 %. Los programas de reforma y modernización en educación y salud, promovidos por organismos multilaterales, han dado

resultados poco satisfactorios a pesar de su elevado costo y su contribución al endeudamiento externo.

Gráfico 18
Gasto social real por habitante: 1973-2001



Fuente: Vos, 2002 “*Dollarization, Real Wages, Fiscal Policy and Social Protection: Ecuador’s Policy Trade-offs*”.

El programa básico de protección social destinado a enfrentar la crisis es el Bono de Desarrollo Humano, que consiste en una transferencia monetaria, de aproximadamente 15 dólares mensuales por familia, que se distribuye a un millón dos cientos mil hogares autodefinidos como pobres y aceptados como tales por el Estado. La recepción del bono por una familia ha sido recientemente condicionada a la permanencia de los niños en la escuela y a las visitas de sus miembros a los centros públicos de salud. Su cobertura es extensa y alcanzaría al menos al 40 % de la población, y su focalización entre los hogares pobres ha sido bien evaluada. El aporte monetario asignado equivale al 5 % del costo de una canasta promedio familiar de bienes y servicios básicos. El costo del programa en 2003 alcanzó los 165 millones de dólares, equivalentes al 0.6 % del PIB.

El bono, originalmente concebido como una medida compensatoria frente a los efectos negativos de la eliminación temporal del subsidio al gas en 1999, se ha mantenido y ampliado. Aunque su contribución a mitigar la pobreza puede ser perceptible, las

transferencias se canalizan predominantemente al consumo y no enfrentan la exclusión en el acceso por parte de los hogares y pequeños establecimientos del sector popular, al crédito, asistencia técnica y otras formas de expansión del empleo productivo.

Este tipo de programas, común en América Latina, se inspira en una concepción residual de las políticas sociales, según la cual su función principal es la de compensar a los grupos más vulnerables por los impactos del ajuste, mientras se espera que el mercado progresivamente conduzca a la integración social y la superación de la pobreza. (Barba, 2004). Aunque la experiencia de dos décadas de ajuste en América Latina ha demostrado las limitaciones de esta concepción, su visión todavía predomina.

En síntesis, el Ecuador ha experimentado una limitada recuperación económica a partir de enero de 2000, atribuible parcialmente a varias condiciones externas altamente favorables, como los precios y volúmenes exportados del petróleo y las remesas de emigrantes. Las perspectivas económicas de corto y mediano plazo, sin embargo, son poco alentadoras, si se considera la magnitud de la deuda externa, el tipo de cambio real sobrevaluado, y la limitada competitividad del país. El impacto positivo esperado de la expansión de las exportaciones petroleras en los próximos años, no permitirá alcanzar tasas significativas de crecimiento, debido tanto a limitaciones en la calidad del crudo y las reservas existentes como a la reducida participación del Estado en los excedentes. El gobierno de Palacio ha logrado, sin embargo, mejorar la participación estatal en el excedente petrolero y la disponibilidad de recursos para el gasto social.

Perspectivas económicas

Pese a la riqueza y diversidad de sus recursos naturales, el Ecuador se ubica entre los países con mayor pobreza e inequidad en Sudamérica. Su prolongado estancamiento económico, en el contexto de apertura comercial y globalización, refleja problemas estructurales de competitividad internacional por su débil capital humano, el deficiente sistema educativo, la debilidad institucional y la falta de infraestructura.

Esta difícil situación se ha agravado por la creciente vulnerabilidad del país, no solamente ante desastres naturales (acentuados por el calentamiento global) como el fenómeno de El Niño, sino también a crisis económicas como la producida en 1999, en parte como secuela de la crisis asiática.

La crisis condujo a la dolarización. Se esperaba que la estabilidad macroeconómica resultante y los menores costos de transacción favorecieran una recuperación económica sostenida. Los hechos han demostrado no solamente que la economía no se ha estabilizado, sino que han aparecido nuevos desequilibrios (déficit fiscal y en la balanza de pagos, tipo de cambio sobrevaluado) y el ajuste en el futuro tomará una forma recesiva, ante la rigidez de los salarios y precios internos a la baja. Si el país sufre un impacto negativo en su sector exportador, sea por causas naturales o cambios en los mercados, dada la carencia de una moneda nacional, sus efectos se trasladarán en forma inmediata a la sociedad, aumentando el desempleo y generando presiones adversas sobre los salarios.

Las perspectivas favorables en los albores de la dolarización no pudieron aprovecharse porque la reconversión productiva demandaba una amplia disponibilidad de crédito y el sistema financiero nacional, debilitado por la crisis bancaria, no pudo responder. El contexto internacional actual es menos favorable, como resultado del deterioro en el tipo de cambio real y por la persistencia de un contexto incierto en los mercados internacionales de los productos de exportación. La vulnerabilidad externa del país se acrecienta por la rigidez generada por el tipo de cambio fijo.

Los cambios en la participación estatal en el excedente petrolero y en la disponibilidad de recursos para la inversión pública en desarrollo social y económico, introducidos por el gobierno de Palacio desde 2005 alivian temporalmente los problemas nacionales. En la misma dirección apuntan los altos precios del petróleo. Las limitadas reservas de hidrocarburos, sin embargo, marcan los límites de estas estrategias en el mediano plazo.

Los problemas de fondo que afectan a la competitividad del país requieren una sólida institucionalidad pública para su superación. La crisis, sin embargo, aumenta la conflictividad social, reduce la gobernabilidad y aleja las perspectivas para escapar del círculo vicioso generado por la inequidad social, el estancamiento económico y la debilidad de las instituciones públicas.

Capítulo 4

Efectos Sociales de la Crisis y la Dolarización

El tema central de esta investigación se refiere a los efectos sociales de la crisis reciente y la dolarización en el país, con énfasis en la pobreza, el empleo, los salarios y la inequidad social, temas que se abordarán en este capítulo.

Fuentes y metodología

El Ecuador, desafortunadamente, no dispone de un sistema periódico y consistente de encuestas de hogares con cobertura nacional que permita analizar la evolución de la pobreza y otras variables sociales. La información más confiable proviene principalmente de las encuestas de empleo urbano realizadas mensualmente por el Banco Central en las tres principales ciudades del país - Quito, Guayaquil y Cuenca - que concentran el 35% de la población nacional; como también de tres encuestas de hogares con cobertura nacional efectuadas en los años 2000, 2001 y 2003, y de las Encuestas de Condiciones de Vida de 1995 y 1998.

Las encuestas nacionales de hogares son diferentes entre sí, pero incluyen información desagregada sobre ingreso familiar y permiten estimar la pobreza por región y área de residencia. Las dos encuestas tienen muestras aleatorias estratificadas plurietálicas representativas para las principales regiones. La encuesta EMEDINHO de 2000 tiene 13.963 hogares, distribuidos en 311 localidades urbanas y rurales del país. Las encuestas ENEMDUR de 2001 y 2003 son similares, con 14.062 y 18.959 hogares respectivamente.

A partir de estas encuestas, se ha estimado la incidencia de la pobreza e indigencia por región y área de residencia, empleando el método del ingreso familiar por persona, sobre la base de una línea de pobreza que se detalla en los siguientes párrafos. Esta información se analiza respecto a estimaciones tomadas de las Encuestas de Condiciones de Vida de 1995 y 1998, a partir de una medición del consumo familiar por persona con líneas similares de pobreza. Aunque la comparabilidad es limitada debido a que en las encuestas de 1995 y 1998 se mide del consumo y en las restantes el ingreso, se puede obtener una visión general sobre la evolución de la pobreza a escala nacional a partir de la crisis y la dolarización. El consumo es menos sensible a fluctuaciones de corto plazo en el nivel de vida que el ingreso, y por tanto la pobreza por ingresos, tomada en una etapa de restablecimiento a partir de 2000, puede sobreestimar en alguna medida el proceso de recuperación.

Esta visión nacional de conjunto se complementa con un estudio detallado de la evolución mensual de la pobreza en las tres principales ciudades del país, a partir de las encuestas de empleo urbano. Estas encuestas tienen también muestras aleatorias estratificadas y plurietálicas, cuyo tamaño aproximado es de 2.200 hogares cada mes, excepto los cinco primeros meses, que tuvieron muestras de 1.300 hogares. Las encuestas urbanas permitirán analizar la pobreza, los salarios y la estructura del empleo. Las tres ciudades cubiertas presentan las mejores condiciones de vida del país, aglutinan aproximadamente el 75 % de

la industria manufacturera y concentran la mayor parte de la actividad financiera del sector moderno y de los rangos medios y altos del sector público.

El período analizado abarca desde marzo de 1998, mes de inicio de la serie, hasta octubre de 2005. Sin embargo, solamente la pobreza es analizada para todo el intervalo, mientras la información sobre empleo y salarios se presenta solamente hasta enero de 2003, debido a que a partir de febrero de este año se introdujeron cambios en la muestra, en las entidades ejecutoras de la encuesta y en el formulario, que han afectado negativamente la comparabilidad de los datos a lo largo del tiempo, así como la calidad de la información.¹⁴

La evidencia comparativa entre las encuestas realizadas antes y después de enero de 2003, sugiere un sesgo sistemático entre las dos muestras, de forma que las discrepancias entre ellas superan ampliamente el margen de error. Hay efectos adicionales por cambios en el cuestionario y otros aspectos del trabajo de campo. Una evaluación inicial sobre la compatibilidad de las muestras con el Censo de 2001 no ha conducido a resultados concluyentes y se requiere mayor investigación sobre el problema. Por estas razones se ha prescindido, en este estudio, de la información posterior a enero de 2003 sobre empleo y salarios, y simplemente se incluye información básica sobre los salarios medios que permite apreciar la magnitud de las diferencias entre las encuestas y da cuenta de un posible subregistro en las dos series, particularmente en Guayaquil y Cuenca (anexo estadístico, cuadro 8). En el tema de pobreza las discrepancias son menores y se ha mantenido la continuidad de la serie, aunque se advierte que existen problemas de confiabilidad y compatibilidad. Un problema en la información sobre ingresos, que tiende a agravarse después de 2003, en la segunda fase de la encuesta, es el elevado porcentaje de casos sin información. Para compensar parcialmente esta deficiencia, se han estimado, mediante modelos mincerianos de regresión múltiple, los ingresos salariales de los trabajadores empleados que no declaraban su salario, empleando modelos independientes para hombres y mujeres, con variables ficticias para cada ciudad y cada mes, que permitan incluir cambios de corto plazo en los salarios.

Se ha empleado una línea de pobreza equivalente al doble del costo de una canasta básica de alimentos con un valor de 2.237 calorías por día, establecida por el Banco Mundial en 1994.¹⁵ Esta línea de pobreza equivale a 63,49 dólares mensuales por persona a precios de enero de 2003, y la línea de indigencia a 32,13 dólares. Estas cifras corresponden aproximadamente a 2 dólares por día para la pobreza y a un dólar diario para la indigencia. El cuadro 12 del anexo estadístico contiene información detallada sobre las líneas de pobreza.

Tanto el costo de la canasta básica como su composición requieren estudios actualizados, ya que la dolarización y la crisis han afectado la estructura de precios relativos. También es importante afinar la proporción de alimentos en el consumo total de las familias que se ubican cerca de la línea de pobreza (coeficiente de Engel). Estos análisis requieren de nuevas encuestas de consumo, como la que ha realizado el INEC en el área urbana, o encuestas de condiciones de vida (ECV). También es recomendable redefinir los requisitos nutricionales mínimos, incluyendo proteínas, micro-nutrientes y una alimentación sana que reduzca el riesgo de obesidad, y no reducirlos únicamente a un mínimo de calorías.

A pesar de los límites de las estimaciones de pobreza realizadas, debido a los problemas de medición de la línea de pobreza y a la poca compatibilidad entre diferentes encuestas y métodos de medida, éstas constituyen las aproximaciones más confiables con base en la información disponible.

Los salarios medios han sido estimados en dólares, a precios de enero del 2001, para trabajadores asalariados con dedicación de al menos 40 horas a la semana. Las definiciones de sector moderno e informal corresponden a la clasificación convencional adoptada por la OIT y el Banco Central, según la cual el sector informal está conformado por trabajadores no profesionales ni técnicos que laboran en establecimientos de hasta cinco personas, excluyendo ramas típicamente modernas, como casas de cambio, agencias de viaje y centros de cómputo. El subempleo se ha definido incluyendo tanto su forma visible (conformada por trabajadores que laboran menos de 40 horas y que estarían dispuestos a trabajar más tiempo) como su forma invisible, que se ha definido para quienes laboran 40 o más horas por semana, obteniendo una remuneración inferior a un salario mínimo constante de 117 dólares mensuales, a precios de enero de 2001. Este salario permitiría a un hogar representativo de 4,1 miembros y 1,85 personas activas obtener ingresos apenas superiores a la línea de pobreza.¹⁶

Resultados del análisis

Evolución nacional de la pobreza y la desigualdad

La información disponible sobre la evolución nacional de la pobreza a partir de 1995 sugiere un aumento significativo iniciado en 1998, que se habría mantenido hasta el 2000, y una declinación posterior que no compensa la totalidad del deterioro, como se aprecia en el cuadro 2 y en el cuadro 9 del anexo estadístico.¹⁷ A nivel nacional, la pobreza ascendió del 56 % en 1995 hasta alcanzar su valor más alto, con el 69 % en 2000. Posteriormente declina hasta estabilizarse en un 60 % en 2003. Según estas fuentes, el costo no revertido de la crisis sería un 4 % en términos de pobreza. La evolución de la indigencia es más pronunciada, y su costo no revertido alcanza el 13 %.

La crisis golpeó inicialmente a la Costa, por el fenómeno de El Niño, y posteriormente afectó sobre todo a los sectores urbanos, mediante la crisis financiera. Los datos revelan, sin embargo, que la difusión de sus efectos se extendió a lo largo del país. Los efectos duraderos del ciclo crisis-recuperación son comparables entre las áreas rural y urbana en términos de pobreza, y más profundos en el sector rural respecto a la indigencia. Desde el punto de vista regional, se observa que el impacto del ciclo en la Costa ha sido más pronunciado que en la Sierra. El pequeño tamaño de las muestras en la Amazonía dificulta las comparaciones.

En todo caso, existen límites en la comparabilidad de las encuestas, y los datos deben tomarse con cierta precaución. La información se basa en la medición del consumo en 1995 y 1998, y del ingreso en los años siguientes. Al comparar el ingreso en todos los años, se advierte un deterioro más pronunciado y una recuperación menor, aunque los problemas de comparabilidad en este caso son aún mayores (anexo estadístico, cuadro 9).¹⁸

Cuadro 2**Pobreza e indigencia en Ecuador por región y área: 1995-2003**

Área	Región	Pobreza					Indigencia				
		1995	1998	2000	2001	2003	1995	1998	2000	2001	2003
Rural	Costa	74,9	83,7	84,8	78,1	85,6	30,5	43,1	59,1	52,1	57,4
	Sierra	77,7	81,5	83,9	77,0	77,7	39,1	49,7	58,6	48,7	49,4
	Amazonía	69,9	75,1	83,0	77,8	82,7	23,8	38,7	52,2	53,7	61,7
	Total	75,8	82,0	84,1	77,5	81,1	33,9	46,1	58,2	50,5	53,5
Urbana	Costa	42,5	54,4	65,7	60,0	57,6	9,2	15,3	34,9	31,7	28,4
	(Guayaquil)	37,5	45,8	57,9	51,3	48,1	8,0	10,9	26,7	26,0	19,8
	Sierra	42,2	38,9	53,2	40,5	36,3	12,6	9,3	24,5	15,5	14,0
	(Quito)	29,9	29,5	49,1	36,4	25,9	7,8	5,3	19,6	12,9	8,2
	Amazonía	47,2	45,3	57,1	44,6	40,3	14,4	9,8	24,5	19,8	19,2
Total	Total	42,4	48,6	60,3	51,6	48,5	10,6	13,0	30,3	24,7	22,3
	Costa	53,9	64,3	71,1	65,0	64,7	16,6	24,7	41,8	37,3	35,8
	Sierra	57,6	59,9	65,4	55,3	52,9	24,1	29,2	38,1	29,0	28,2
	Amazonía	65,5	69,3	77,0	69,5	69,0	22,0	33,0	45,9	45,2	48,0
Total		55,9	62,6	68,8	60,8	59,6	20,0	26,9	40,3	33,8	32,9

Nota: En 1995 y 1998 se ha empleado el consumo familiar por habitante, y en 2000, 2001 y 2003 el ingreso familiar por habitante, las líneas de pobreza se explican en el texto.

Fuentes: INEC-Banco Mundial. 1995 1998 *Encuestas de Condiciones de Vida*, INEC 2000 *Encuesta EMEDINHO*, INEC 2001 2003 *Encuesta ENEMDUR*.

En síntesis, los resultados sugieren un ciclo de deterioro entre 1998 y 2000, seguido de una recuperación parcial y de una estabilización posterior. El componente no revertido del deterioro alcanza el 4 % en el caso de la pobreza, y el 13 % para la indigencia. El deterioro perdurable más intenso en el caso de la indigencia se explica en parte porque los hogares en esta condición se han beneficiado menos con las remesas de divisas de los trabajadores emigrantes. La emigración internacional ha provenido principalmente en hogares con ingresos cercanos a la línea de pobreza o ligeramente superiores a ella, mientras que los hogares en extrema pobreza tienen muy limitadas posibilidades de emigrar, debido a obstáculos como el costo de la emigración y su bajo nivel educativo. La evidencia empírica en este sentido proviene del censo de 2001 y otras fuentes (Camacho, 2005).

Como se ha mencionado, los problemas de comparabilidad y confiabilidad en la información empírica empleada pueden limitar la validez de la interpretación planteada. Existen, sin embargo, otros estudios realizados con criterios rigurosos sobre el tema, que se han basado en forma exclusiva en mediciones de pobreza a partir del consumo, comparando las Encuestas de Condiciones de Vida (ECV) de 1994, 1995, 1998 y 1999 con la primera fase de una nueva encuesta ECV en ejecución en 2006. Se han tomado además las encuestas de presupuestos familiares (ENIGHU) de 2003 y 2004, en este caso únicamente

para el área urbana. Los estudios, promovidos por el INEC y realizados por Wladymir Brborich, conducen a conclusiones similares (INEC, 2006).

La mencionada investigación encuentra una evolución ascendente de la pobreza entre 1994-1995 y 1998-1999, y una declinación parcial desde 2003. Las cifras de 2006 son superiores a las de 1994-1995, aunque menores a las correspondientes a la crisis. Se produce, entonces, un deterioro social que no se ha revertido sino parcialmente. El estudio emplea una línea de pobreza considerablemente inferior a la adoptada en esta investigación, pero las tendencias son claramente similares, e incluso, según esta fuente, la recuperación es más modesta. En efecto, los datos nacionales de pobreza son 35 % para 1994, 46 % para 1998, 54 % para 1999, y 51 % para 2006. Para el sector rural el deterioro es similar y la recuperación es casi nula. Como resultado, la pobreza rural habría ascendido del 56 % en 1995 al 76 % en 2006. Los datos detallados se encuentran en el cuadro 11 del anexo estadístico.

La descomposición de los efectos del ciclo por etnicidad, a partir de las mismas fuentes, muestra que entre la población indígena existe también un deterioro social no revertido durante el ciclo, de forma que la extrema pobreza ascendió del 48 % en 1994 al 57 % en 2003. Además el impacto de la crisis sobre los ingresos medios de los indígenas fue más profundo que entre los hogares no indígenas. La proporción entre los ingresos medios de indígenas y no indígenas se deterioró del 52 % antes de la crisis, al 41 % en 1994, para retomar su valor inicial en 2003 (Larrea y Montenegro, 2006).

La información sugiere que la crisis ha afectado en particular a los hogares muy pobres e indigentes, y tuvo un impacto más profundo entre los indígenas, cuyas economías actualmente se encuentran altamente articuladas al mercado laboral, dada la escasez de su acceso a la tierra, la erosión y mala calidad de sus suelos.

Desigualdad Social. De acuerdo al censo agropecuario de 2000, la concentración en la tenencia de la tierra apenas muestra una leve declinación, comparada con los censos anteriores. El coeficiente de Gini descendió de 0,86 en 1954 a 0,82 en 1974 y 0,81 en 2000, a pesar de las leyes de reforma agraria de 1964 y 1973.

La desigualdad en la distribución del ingreso ha mantenido una tendencia consistente a su ampliación. El coeficiente de Gini de los ingresos urbanos ha ascendido de 0,46 en 1988 a 0,50 en 1998 y 0,62 en 2001 (SIISE, 2003). Según la misma fuente, la participación del quintil más pobre ha descendido del 4,6 % en 1990 al 1,7 % en 2004, mientras el quintil más rico ascendía del 52 % al 62,3 % en el mismo período (anexo estadístico, cuadro 10). En la misma dirección apuntan estudios recientes del Banco Mundial que muestran un aumento del coeficiente de Gini del ingreso individual de 0,556 en 1994 a 0,587 en 1998 (De Ferranti et al., 2003).

Pobreza, salarios y empleo en las principales ciudades

La serie de encuestas de empleo en Quito, Guayaquil y Cuenca comienza en marzo de 1998, que corresponde aproximadamente al inicio de la crisis, y se extiende hasta septiembre de 2005, cuando el proceso de recuperación se ha estabilizado, cubriendo apropiadamente el ciclo completo deterioro-crisis-recuperación. Los resultados sobre

pobreza, empleo y salarios han sido combinados con regresiones no paramétricas que permiten visualizar las tendencias en los gráficos 19 a 21. Se presentan las series completas de pobreza con excepción del caso de Cuenca, ciudad donde la calidad de la información en la segunda fase de la encuesta es deficiente, de forma que el gráfico cubre solamente el período entre marzo de 1998 y enero de 2003. A partir del análisis conjunto de las series de pobreza, salarios y empleo urbano presentadas en los gráficos 19, 20 y 21 pueden diferenciarse tres fases principales:

- a. *Deterioro social.* Comprendida desde el inicio de la serie (marzo de 1998) hasta aproximadamente mayo de 2000 (4 meses después de la dolarización). La pobreza asciende del 36 % al 71 %, los salarios reales caen en aproximadamente el 40% y el desempleo sube del 8% al 17%, con un deterioro similar en términos de subempleo.
- b. *Recuperación.* Entre mayo de 2000 y aproximadamente diciembre de 2001 se producen, de forma simultánea, una reducción de la pobreza e indigencia, una recuperación salarial, y una caída del subempleo y desempleo. Aunque la recuperación en general no llega hasta niveles comparables a los previos a la crisis, su magnitud es significativa. La pobreza desciende hasta aproximadamente el 46%, el desempleo cae hasta el 8 % y los salarios ascienden recuperando casi todo su valor inicial.
- c. *Nivelación.* En 2002 la recuperación comienza a agotarse, dando lugar a un nuevo escenario con características diferentes al período previo a la crisis. El desempleo repunta hasta su nivel actual del 11 % ¹⁹ (anexo estadístico, gráfico 1), y la pobreza e indigencia tienden a bajar lentamente. Así, a mediados de 2005, la pobreza desciende al 41 % y la indigencia al 13 % pero continúan manteniendo valores superiores a los iniciales, en un 5 % en el caso de la pobreza y un 3 % en la indigencia, confirmando la presencia de un deterioro social no revertido. Por otra parte, la recuperación de los salarios reales continúa hasta alcanzar los niveles de 1998.

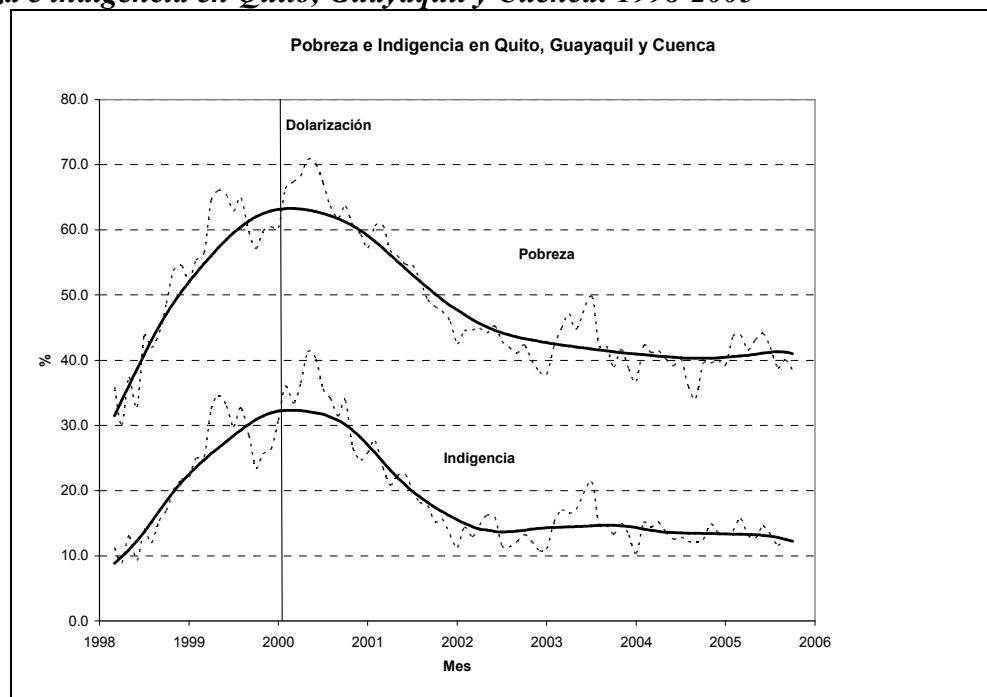
Este panorama global no opera en forma homogénea y, más bien, adquiere perfiles definidos por ciudades. Mientras Guayaquil, la ciudad más populosa, sufre más fuertemente la crisis y experimenta una recuperación relativamente débil; Quito, capital del país, presenta una evolución más simétrica en las dos fases principales; y en Cuenca la recuperación es vigorosa ya que tanto la pobreza como el desempleo se reducen a niveles inferiores a los de 1998.

Hipotéticamente, pueden explicarse estas diferencias a partir de la estructura social en las tres ciudades. Guayaquil no solamente sufrió más fuertemente el impacto social del fenómeno de El Niño, como principal ciudad de la Costa y destino de la migración rural provocada por las inundaciones, sino que tradicionalmente ha presentado una estructura social con un sector informal más numeroso, sectores medios más débiles, mayor inequidad social, una menor presencia del sector público y niveles más bajos de escolaridad.

El incremento del desempleo se originó fundamentalmente por el impacto de la crisis en establecimientos privados de mediana y pequeña escala. Los trabajadores más afectados fueron aquellos de menor calificación y los informales.

Gráfico 19 A

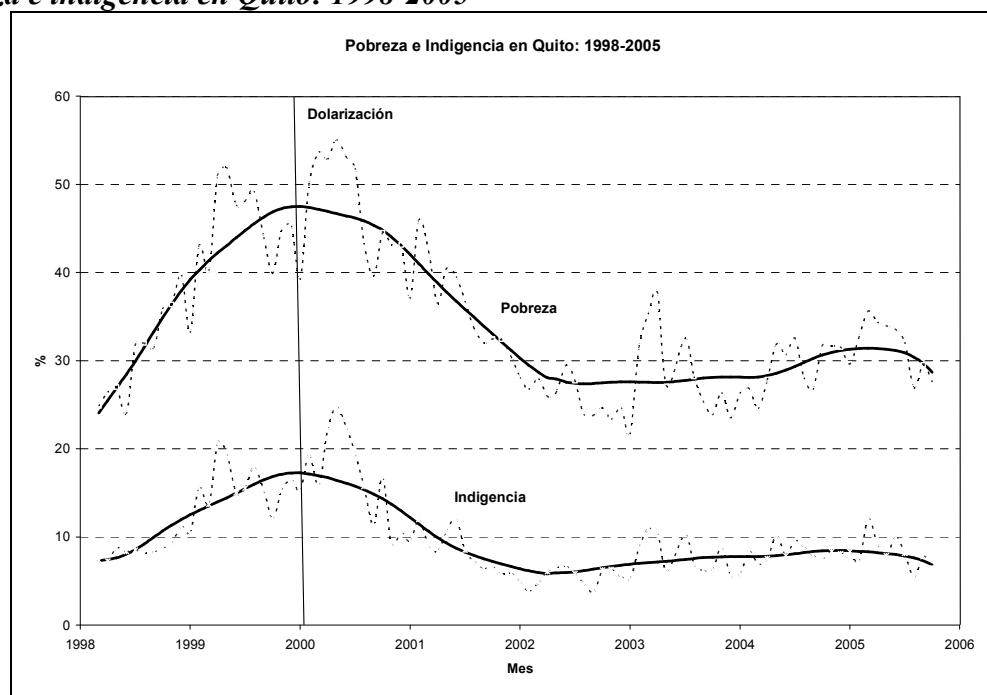
Pobreza e indigencia en Quito, Guayaquil y Cuenca: 1998-2005



Fuente para el análisis: Banco Central del Ecuador. *Encuesta de empleo urbano* (Quito: Banco Central del Ecuador).

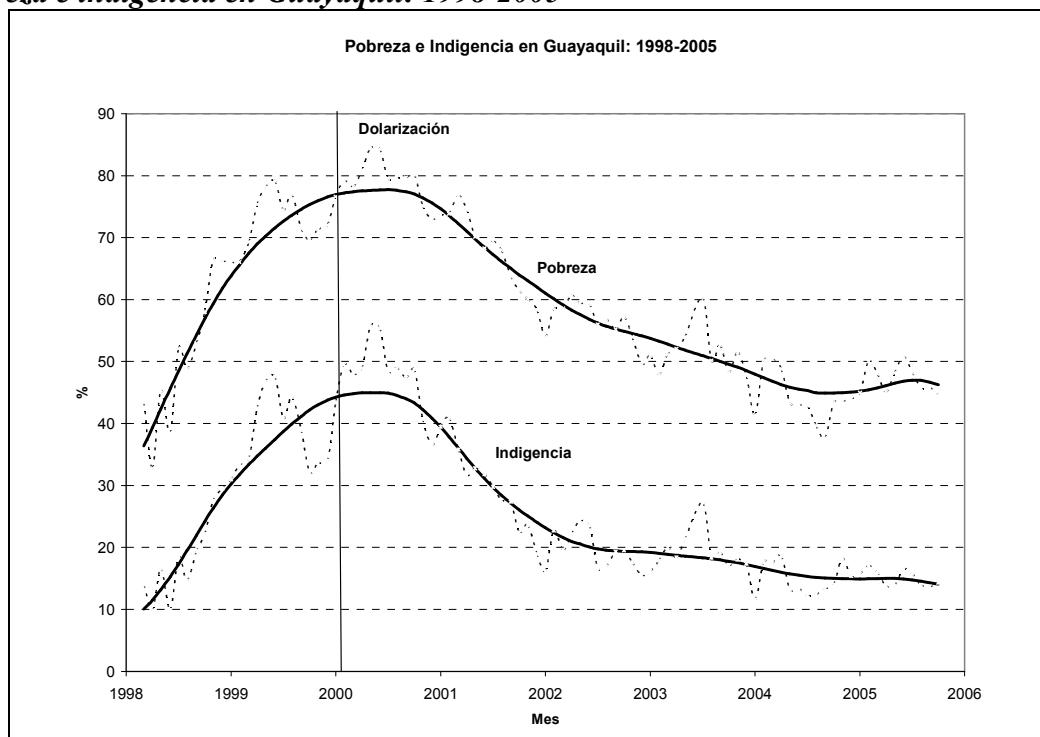
Gráfico 19 B

Pobreza e indigencia en Quito: 1998-2005



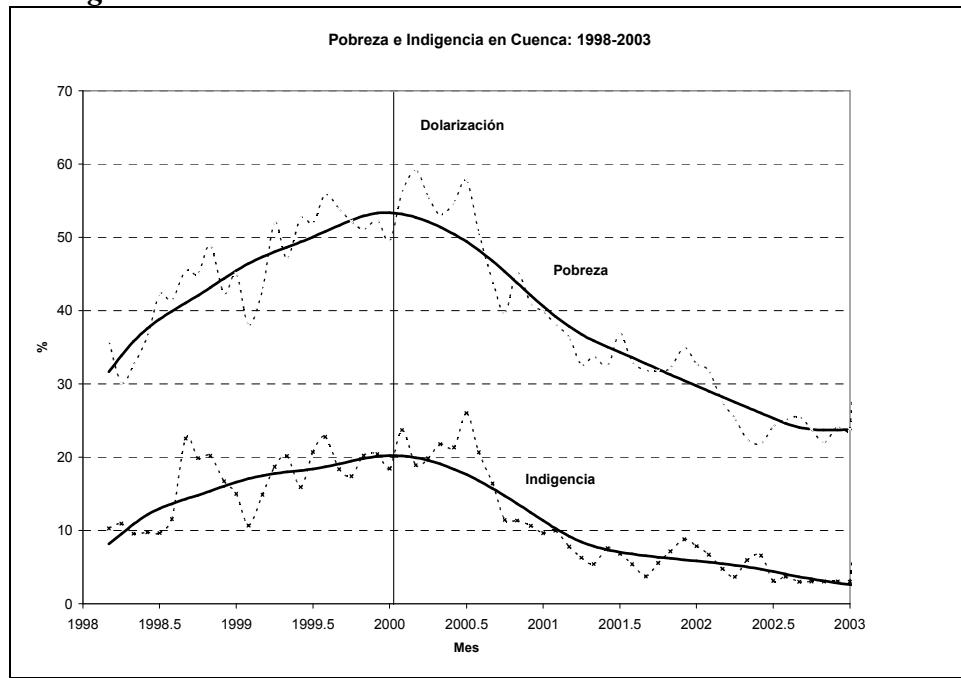
Fuente: Banco Central del Ecuador. *Encuesta de empleo urbano* (Quito: Banco Central del Ecuador).

Gráfico 19 C
Pobreza e indigencia en Guayaquil: 1998-2005



Fuente: Banco Central del Ecuador. *Encuesta d empleo urbano* (Quito: Banco Central del Ecuador).

Gráfico 19 D
Pobreza e indigencia en Cuenca: 1998-2003



Fuente: Banco Central del Ecuador. *Encuesta d empleo urbano* (Quito: Banco Central del Ecuador).

Cuenca, la ciudad menos afectada y la de más dinámica recuperación, se ha beneficiado de una masiva emigración internacional, y la subsiguiente remesa de divisas, que han incrementado el consumo y una serie de negocios y servicios relacionados, como también la industria de la construcción. Además, se han destacado por otros factores como el turismo, que ha mantenido una dinámica creciente en los últimos años.

Finalmente, Quito se ubica en una posición intermedia. La crisis se expresa, sobre todo, mediante el empobrecimiento de los estratos medios, y en su recuperación influyen la remesa de divisas, la migración y el repunte de la industria de la construcción, aunque en menor medida que en Cuenca.

Pobreza e indigencia

El rápido incremento de la pobreza en la primera etapa ha sido explicado, tanto por el efecto simultáneo de la declinación de los salarios y el aumento del desempleo y subempleo, como por la crisis financiera que condujo al congelamiento de los depósitos y a la virtual eliminación temporal del crédito formal.

En la recuperación influye principalmente la secuencia originada en la masiva emigración internacional desde 1998. Mientras la salida del país de al menos 900 mil personas, principalmente jóvenes, conduce a una reducción de las tasas de desempleo, la creciente remesa de divisas, cuyo volumen es casi comparable con los ingresos petroleros fiscales en los últimos años, permite una recuperación del consumo de los hogares pobres, beneficiando en menor medida a los hogares indigentes (Camacho, 2005). La emigración internacional no está compuesta únicamente por trabajadores no calificados, sino que incluye obreros especializados, técnicos y profesionales. Como resultado, en varias ramas comienza a observarse una escasez de mano de obra, que contribuye a la elevación de los salarios y de esta manera, a la reducción de la pobreza.

Finalmente, las remesas impulsan la reactivación de la construcción, contribuyendo a la reducción del desempleo. A estos factores se añaden los efectos de la bonanza fiscal originada en la pronunciada elevación de los precios del petróleo (gráfico 6), y la generación temporal de empleo vinculada a la construcción del Oleoducto de Crudos Pesados, entre 2001 y 2003.

Siguiendo la distinción de Katzman entre pobreza crónica, reciente e inercial, se puede asumir hipotéticamente que la mayor parte de la pobreza reciente producida por la crisis ha sido eliminada, con excepción de Guayaquil, donde al parecer la situación tiende a estabilizarse con niveles elevados de pobreza (46 %) e indigencia (15 %).

Salarios y mercado laboral

En una primera aproximación se observa que el ciclo de caída y recuperación salarial se manifiesta en forma similar al desagregarlo por sexo y segmentación laboral (sectores informal y moderno). Sin embargo, existen diferencias en los efectos de la crisis por género que se explicarán más adelante. El análisis por ciudades revela, en contraste, no solamente

diferencias significativas en los niveles salariales (hipotéticamente atribuibles a diferencias en escolaridad a favor de Quito y Cuenca con respecto a Guayaquil), sino también una recuperación más pronunciada en Cuenca, como efecto de las migraciones y de las remesas.

El tema de los efectos de los cambios sobre los retornos educacionales es más complejo. Para estudiarlo se ha elaborado varias regresiones sobre los determinantes de los ingresos salariales, que incluyen variables conocidas como la escolaridad y la experiencia en formas polinomiales, tipos de inserción laboral, número de horas trabajadas, relaciones de parentesco y género. Los efectos a lo largo del tiempo, para diversos momentos del ciclo crisis-recuperación, se capturan mediante un modelo parabólico.

El gráfico 20 D muestra una estructura con retornos educativos fuertemente crecientes, que se confirman en el modelo de tipo minceriano de regresión sobre los determinantes del salario (cuadro 3 y gráfico 22). Se puede observar, además, que las fluctuaciones salariales fueron relativamente menores para trabajadores con instrucción superior o de postgrado, aunque la recuperación salarial es mayor entre los trabajadores con instrucción pre-universitaria, lo que sería un resultado de la masiva migración internacional de trabajadores con niveles bajos o medios de calificación.

El modelo de regresión permite diferenciar tres momentos en el ciclo 1998-2003: su inicio en marzo de 1998, el mes de mínimos salarios (mayo 2000) y el mes final de recuperación (enero 2003). Su comparación revela cambios no revertidos en la estructura de retornos educativos. Si bien la crisis afecta proporcionalmente a todos los salarios, en la fase de recuperación, los salarios de los trabajadores no calificados superan sus niveles previos a la crisis, como consecuencia de la migración; pero los retornos educacionales para el nivel primario virtualmente desaparecen. Esta nueva estructura tiende a equiparar los salarios no calificados con los de instrucción primaria, creando una base común para el 42% de la fuerza laboral urbana y reduciendo las ventajas de la educación secundaria, lo que consolida una plataforma de baja calificación en la que se encuentra el 80% de los trabajadores urbanos. Al mismo tiempo, se encuentra una ampliación de la brecha con los trabajadores calificados con instrucción superior. Los retornos educativos crecientes y aglutinados en la instrucción superior, concentran los incentivos de la educación en niveles altos e incrementan la heterogeneidad del mercado laboral.

La serie sobre la segmentación del mercado laboral muestra un deterioro no revertido en la calidad del empleo. La participación del sector moderno declina del 64 % al 57 %, en beneficio tanto del sector informal como del servicio doméstico. Esta evolución confirma que la caída en el desempleo abierto no se debe a una recuperación del empleo, sino que se explica principalmente por la emigración internacional.

La recuperación observada en el empleo adecuado es consecuencia, sobre todo, del alza en los salarios reales, que reduce el subempleo invisible (debido a baja productividad). Pese a su declinación, el subempleo afecta al 40% de la fuerza laboral, superando el 50% en Guayaquil.

En síntesis, la situación actual muestra una recuperación amplia, aunque no completa ni uniforme, en términos salariales, acompañada de una caída de la pobreza y el desempleo

hasta límites cercanos a los iniciales. Sin embargo, a partir de 2003 se observa un repunte del desempleo, que habría ascendido del 8,2 % en enero al 10 % en junio y se ha mantenido cerca del 11 % a partir de 2004 (anexo estadístico, gráfico 1).

Hay también cambios que configuran una situación nueva, como una tendencia a la homogenización de salarios con niveles educativos hasta secundaria completa, una relativa escasez de trabajadores en algunas ramas afectadas por la migración, la expansión no revertida del sector informal y un incremento de las diferencias por sexo en la inserción laboral.

Mercado laboral, género y etnicidad

El cuadro 3 muestra evidencias de una situación discriminatoria contra la mujer en el mercado laboral. A igualdad de otras condiciones, como educación, experiencia, inserción laboral, horas de trabajo y relación de jefatura de hogar, las mujeres reciben remuneraciones inferiores a los hombres en un 13,4 %. También se observa una segmentación del mercado de trabajo, con remuneraciones menores para los trabajadores informales (20 %) y de servicio doméstico (42 %), bajo condiciones similares de educación, experiencia y otras covariables. Cabe recordar que en estos sectores se concentra el trabajo femenino.

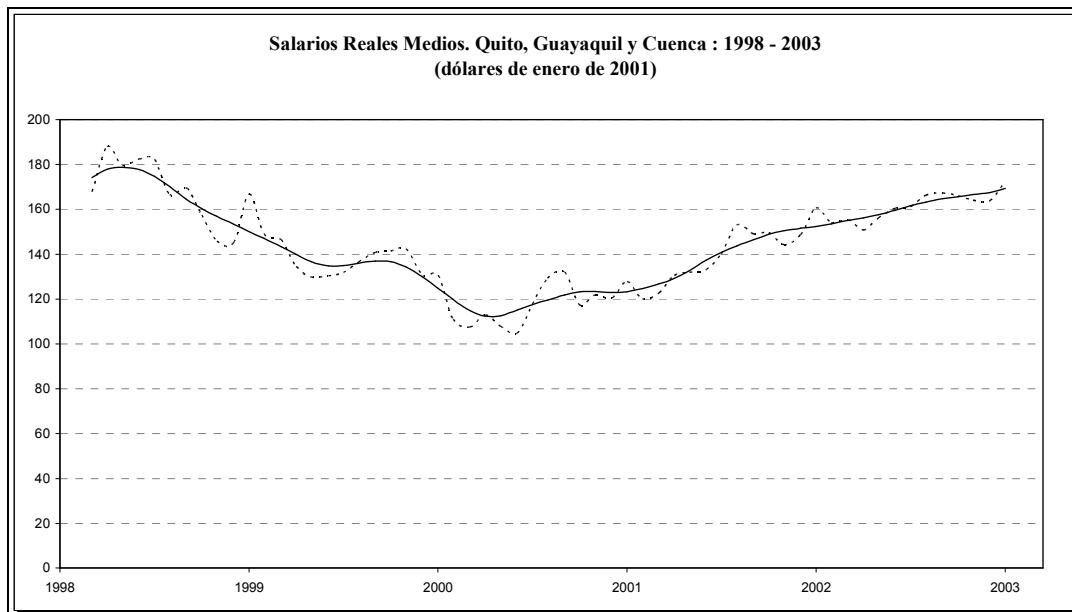
El gráfico 21-F presenta otra dimensión de la discriminación laboral de la mujer, que se produce por su inserción más precaria. Tanto el subempleo como el desempleo afectan principalmente a las mujeres, con pronunciadas diferencias. La recuperación laboral ha sido, además, más lenta entre las mujeres. De acuerdo a los últimos datos de la serie (enero 2003) el subempleo femenino era del 50 % frente al 25 % para los hombres, mientras que las correspondientes cifras para el desempleo abierto eran 11 % y 6,5 %.

Aunque los salarios caen en forma relativamente proporcional al inicio de la crisis, en un segundo momento los hogares responden aumentando su tasa de participación, “inventando” actividades en el sector informal. De esta forma la participación femenina en el mercado laboral crece, al tiempo que se deteriora la calidad media de los trabajos femeninos. Posteriormente la masiva emigración internacional reduce la oferta laboral, principalmente entre trabajadores de baja y mediana calificación, conduciendo a un ascenso salarial que tiende a nivelar los salarios con baja y media escolaridad.

Dado que la recuperación no ha sido acompañada de una generación significativa de empleo, y que la reducción del desempleo ha sido sobre todo el resultado de la migración internacional, los trabajos menos calificados e inestables, sobre todo en el sector informal, se han visto más afectados por el ciclo crisis-recuperación. En la medida en que la fuerza de trabajo femenina se concentra en actividades informales y más inestables, y que la crisis profundizó estas tendencias, las diferencias por género se ampliaron.

Gráfico 20 A

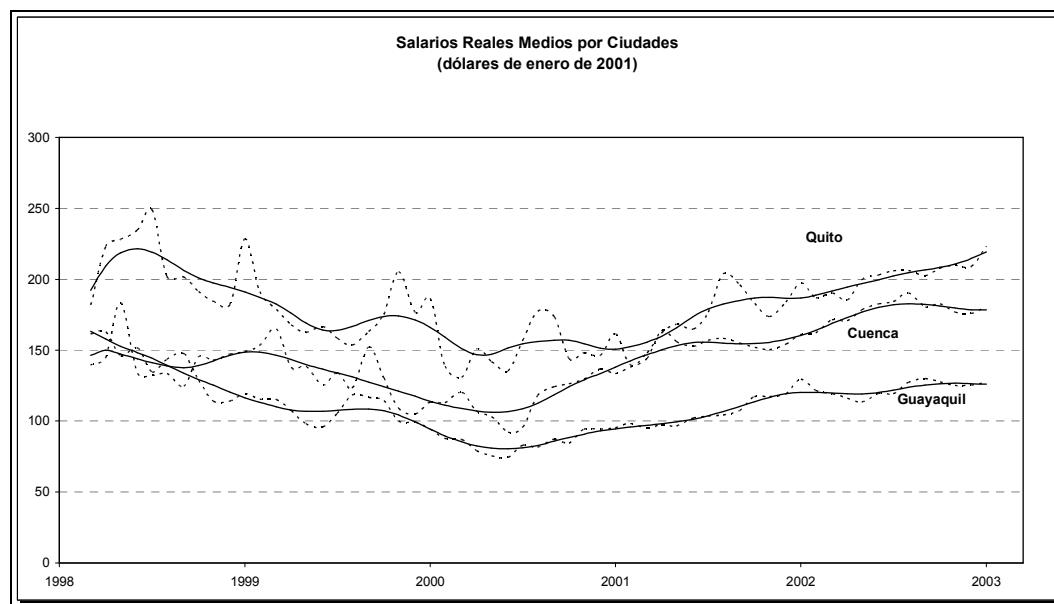
Salarios reales medios. Quito, Guayaquil y Cuenca: 1998-2003
(dólares de enero de 2001)



Fuente: Banco Central del Ecuador - PUCE. *Encuesta d empleo urbano* (Quito: Banco Central del Ecuador - PUCE).

Gráfico 20 B

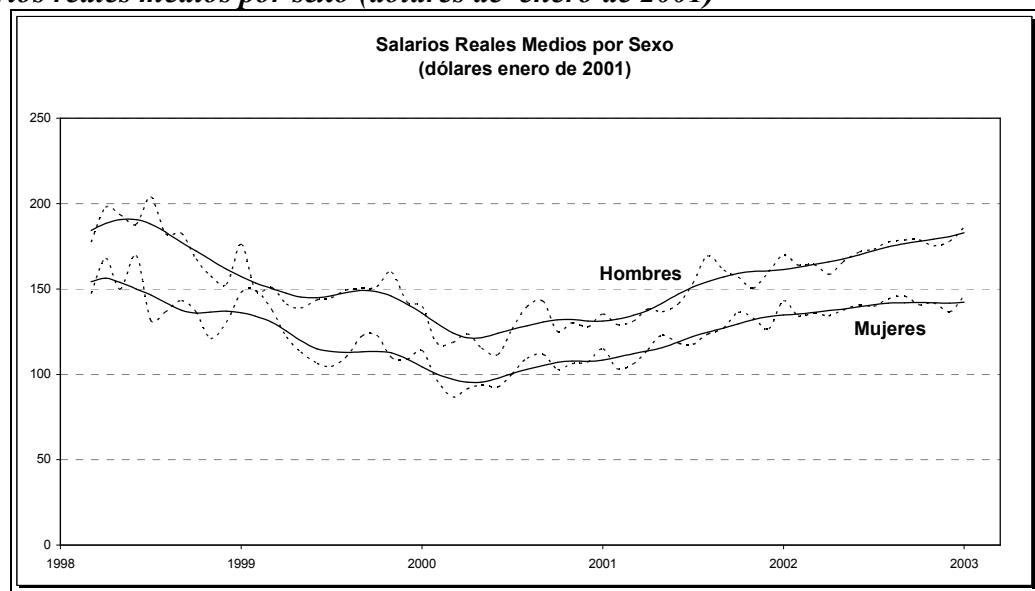
Salarios reales medios por ciudades
(dólares de enero de 2001)



Fuente: Banco Central del Ecuador - PUCE. *Encuesta d empleo urbano* (Quito: Banco Central del Ecuador - PUCE).

Gráfico 20 C

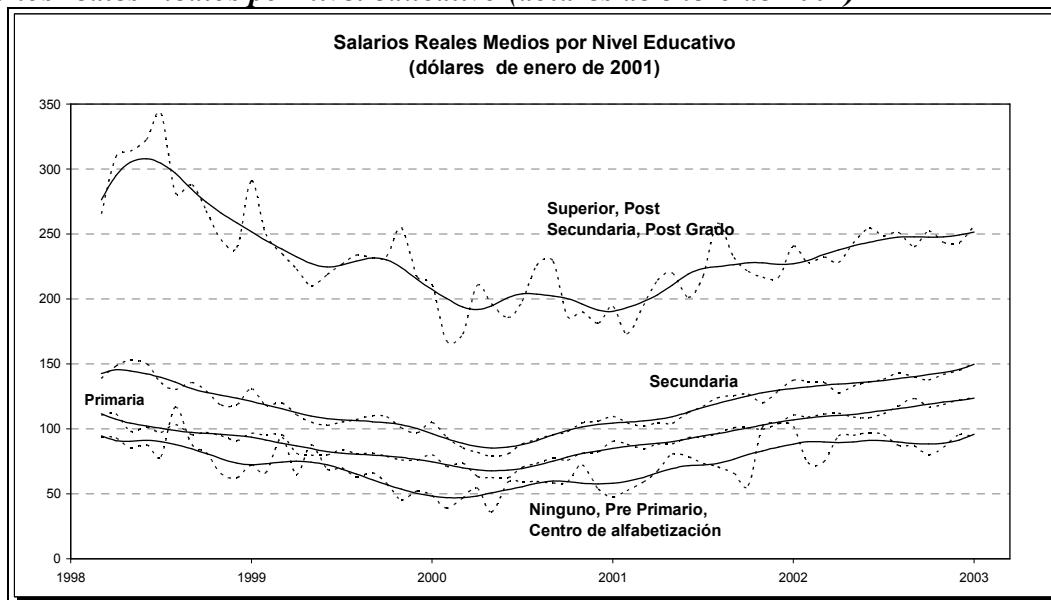
Salarios reales medios por sexo (dólares de enero de 2001)



Fuente: Banco Central del Ecuador - PUCE. *Encuesta d empleo urbano* (Quito: Banco Central del Ecuador - PUCE).

Gráfico 20 D

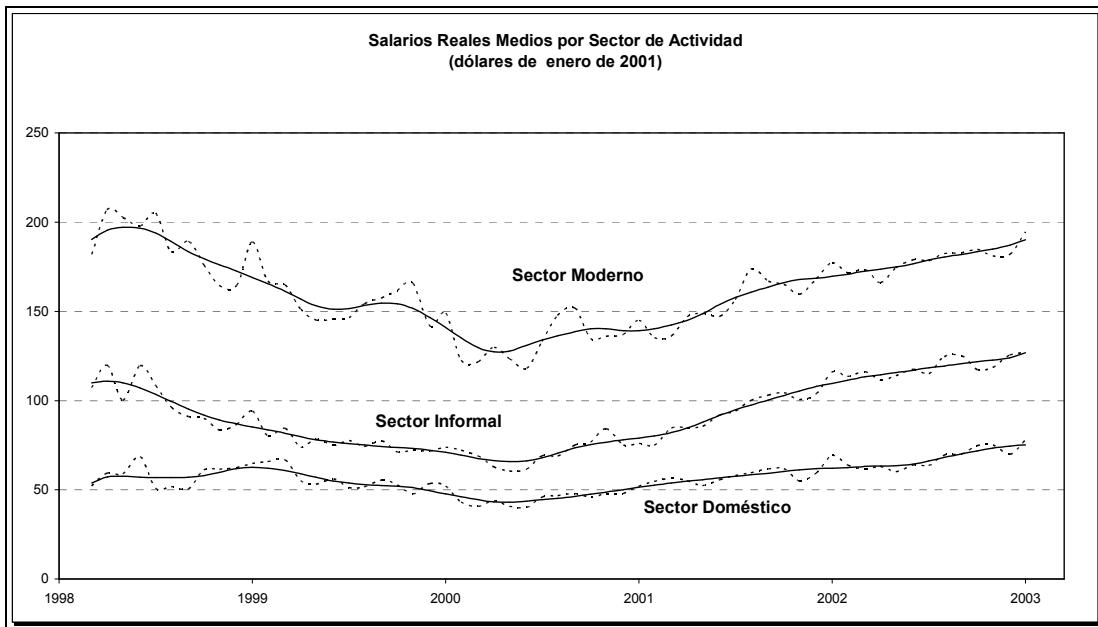
Salarios reales medios por nivel educativo (dólares de enero de 2001)



Fuente: Banco Central del Ecuador - PUCE. *Encuesta d empleo urbano* (Quito: Banco Central del Ecuador - PUCE).

Gráfico 20 E

Salarios reales medios por sector de actividad (dólares de enero de 2001)



Fuente: Banco Central del Ecuador - PUCE. *Encuesta d empleo urbano* (Quito: Banco Central del Ecuador - PUCE).

Los salarios femeninos son, en promedio, inferiores en un 22 % a los masculinos. Los modelos de Oaxaca-Blinder, basados en regresiones separadas para varones y mujeres sobre los determinantes del salario, permiten descomponer las diferencias de género en los ingresos laborales en un factor debido a desniveles en escolaridad, experiencia, dedicación y otras características del mercado laboral, y un segundo elemento atribuible a la discriminación. Aplicando esta metodología a las encuestas de empleo urbano, se encuentra que el 54 % de la diferencia en los salarios no se explica por desniveles en las condiciones laborales, y puede atribuirse a la discriminación en el mercado laboral. Según este resultado, la discriminación por género alcanza el 12 % de los salarios medios masculinos. Esta cifra es semejante a la obtenida por el modelo de regresión presentado en el cuadro 3 (13 %). Al aplicar el método para el período post-crisis (2003-2005) se obtienen conclusiones similares, con un porcentaje de discriminación por género del 10,1 %, equivalente al 47 % de la diferencia total de salarios entre mujeres y varones (22 %). Es posible que la migración internacional de mujeres con niveles medios y altos de educación haya originado la pequeña reducción en el componente de la diferencia salarial atribuible a la discriminación por género (Larrea, Camacho y Sánchez, 2006). Otros estudios sobre el mercado laboral latinoamericano encuentran un factor de “discriminación” más elevado (Psacharopoulos y Tzannatos, 1992).

Etnicidad. Además de la discriminación hacia las mujeres, el mercado laboral ecuatoriano presenta evidencias de una discriminación étnica. Para analizarla, se ha partido de la Encuesta de Condiciones de Vida de 1998, con cobertura nacional y amplia información socio-económica, y se han estimado modelos separados de regresión múltiple sobre los

determinantes de los ingresos laborales para trabajadores indígenas y no indígenas, incluyendo entre las variables independientes la escolaridad, experiencia laboral, género, horas trabajadas al mes, jefatura del hogar, variables ficticias para distintas formas precarias de inserción laboral, y variables regionales. Los detalles se pueden consultar en un estudio específico sobre el tema (Larrea y Montenegro, 2006), y la relación entre educación, etnicidad e ingresos laborales se presenta en el gráfico 23.

Las diferencias en los ingresos laborales, bajo niveles educativos iguales, son pronunciadas, variando entre el 35 % y el 65 %. Existe, sin embargo, un problema adicional, ya que a partir de la instrucción secundaria estas diferencias crecen sistemáticamente, de forma que el reconocimiento económico de la educación indígena se distancia más del correspondiente al resto de la sociedad, conforme aumenta el nivel educativo.

Aunque una parte de las diferencias en los retornos educativos puede hipotéticamente atribuirse a la calidad de la enseñanza, el factor de mayor peso se puede explicar por la discriminación. En base a modelos de Oaxaca-Blinder, se concluye que las diferencias salariales entre los indígenas y el resto de la sociedad se explican en un 75 % por des niveles educativos y de otros factores laborales, y un 25 % puede atribuirse a la discriminación (Larrea y Montenegro, 2006).

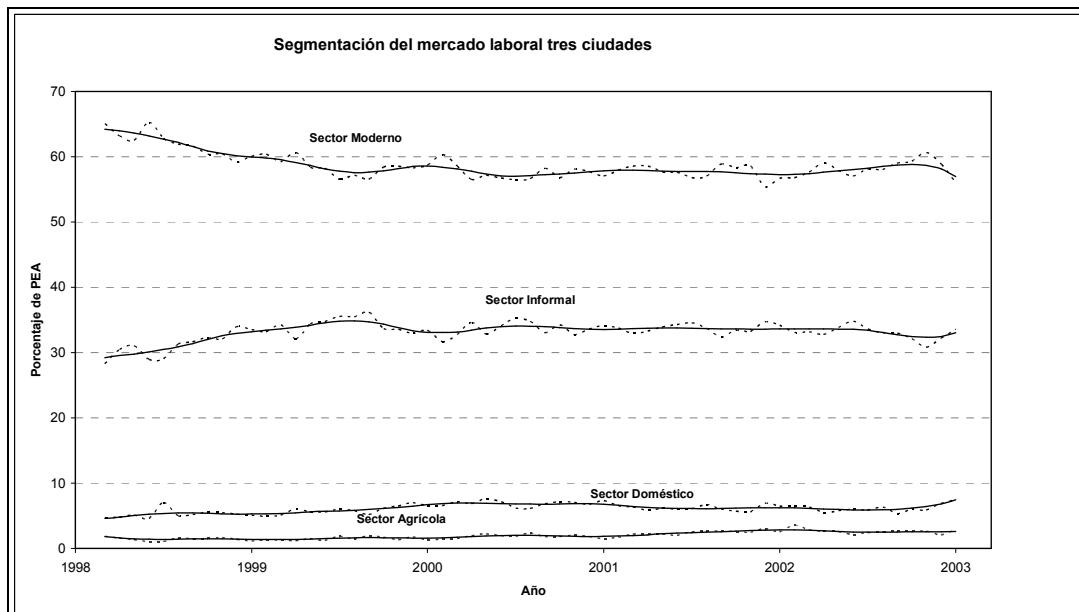
Creación y destrucción de empleos

La encuesta tiene una estructura de panel rotativo, de forma que normalmente se entrevista tres veces al año a la misma familia si su vivienda no cambia. Con base en el seguimiento de las familias, se puede conocer si los trabajadores individuales pierden su trabajo u obtienen un trabajo en un mes determinado. El gráfico 24 presenta las series de creación y destrucción de empleos.

Se pueden diferenciar tres fases. Durante la primera de ellas, correspondiente al deterioro laboral desde 1998 hasta agosto de 1999, se observa una pronunciada inestabilidad con el predominio de la pérdida de empleos. En la segunda etapa comprendida hasta agosto de 2001, persiste una movilidad intermedia con una mayor creación de empleos; y, en la tercera fase, la movilidad se reduce y la creación y destrucción de empleos tienden a igualarse. Estas etapas corresponden gruesamente a la periodización deterioro-recuperación-estabilización planteada anteriormente, aunque la tercera etapa sugiere un comportamiento recesivo del mercado laboral.

Gráfico 21 A

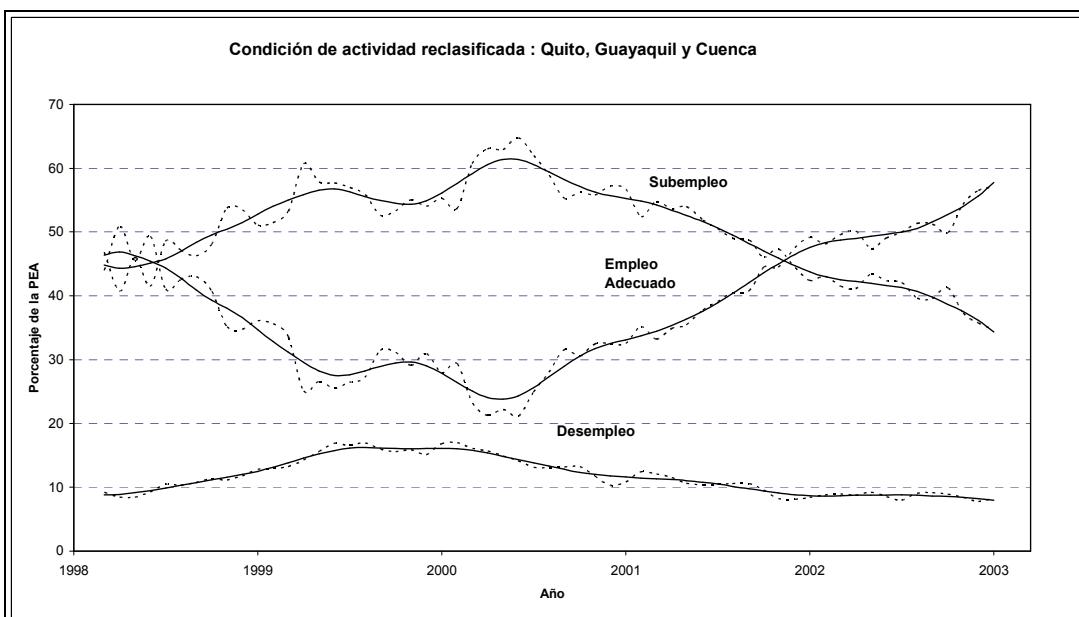
**Segmentación del mercado laboral en Quito, Guayaquil y Cuenca
(dólares enero 2001)**



Fuente: Banco Central del Ecuador - PUCE. *Encuesta d empleo urbano* (Quito: Banco Central del Ecuador - PUCE).

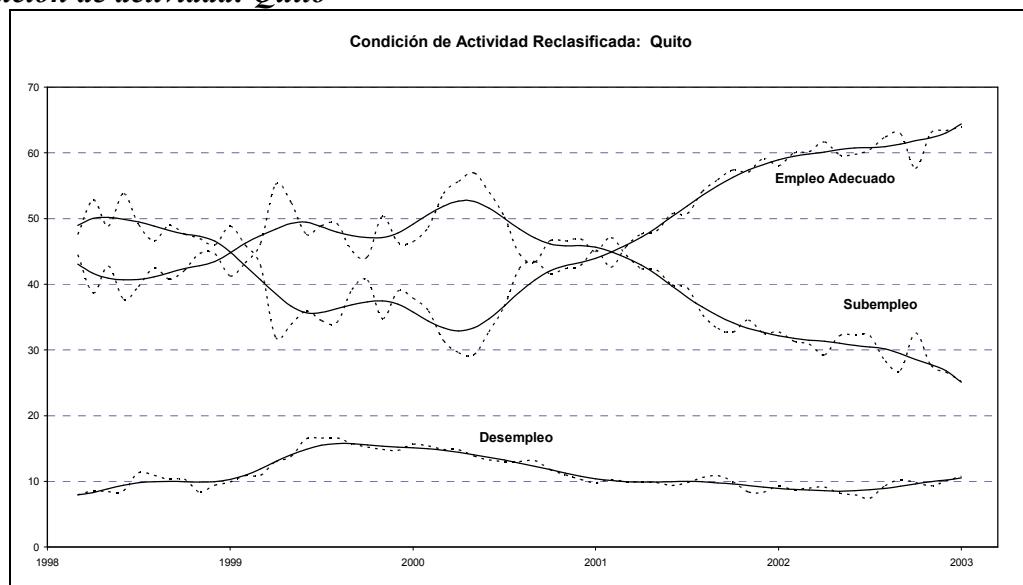
Gráfico 21 B

Condición de actividad: Quito, Guayaquil y Cuenca



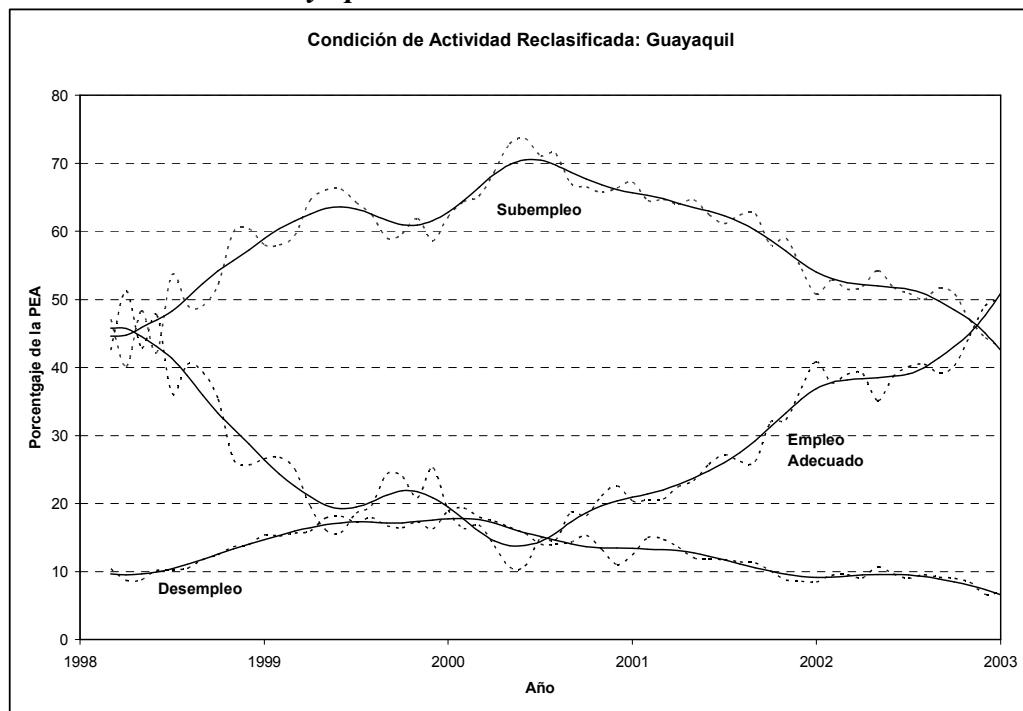
Fuente: Banco Central del Ecuador - PUCE. *Encuesta d empleo urbano* (Quito: Banco Central del Ecuador - PUCE).

Gráfico 21 C
Condición de actividad: Quito



Fuente: Banco Central del Ecuador - PUCE. *Encuesta de empleo urbano* (Quito: Banco Central del Ecuador - PUCE).

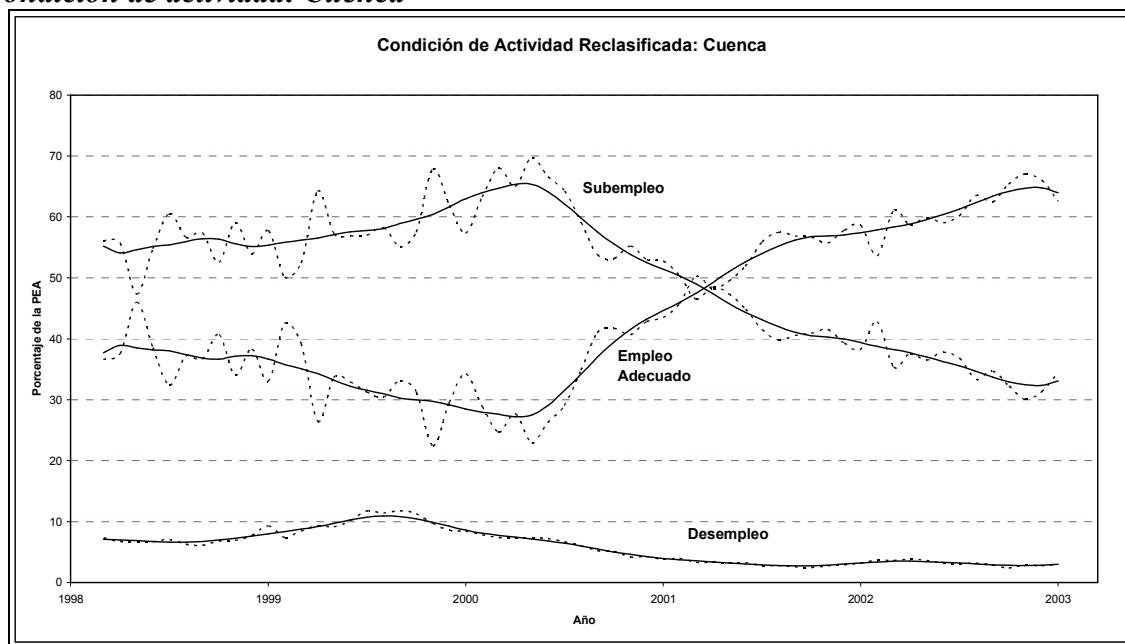
Gráfico 21 D
Condición de actividad: Guayaquil



Fuente: Banco Central del Ecuador - PUCE. *Encuesta de empleo urbano* (Quito: Banco Central del Ecuador - PUCE).

Gráfico 21 E

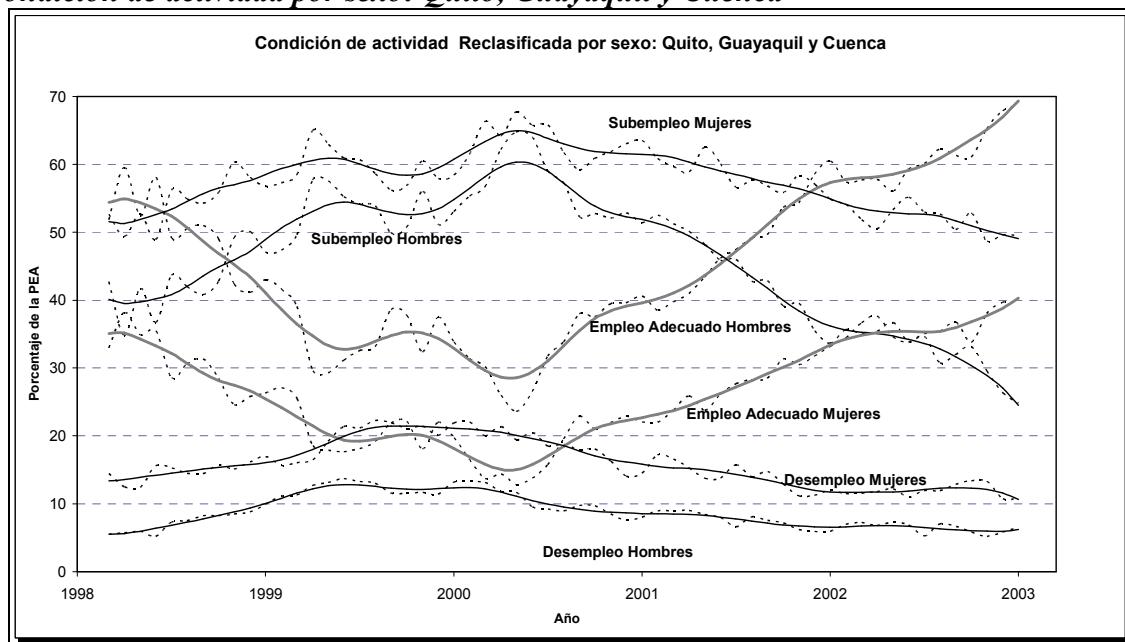
Condición de actividad: Cuenca



Fuente: Banco Central del Ecuador - PUCE. *Encuesta d empleo urbano* (Quito: Banco Central del Ecuador - PUCE).

Gráfico 21 F

Condición de actividad por sexo: Quito, Guayaquil y Cuenca



Fuente: Banco Central del Ecuador - PUCE. *Encuesta d empleo urbano* (Quito: Banco Central del Ecuador - PUCE).

Cuadro 3

Determinantes sociales del salario urbano: 1998-2003 *Modelo de regresión múltiple*

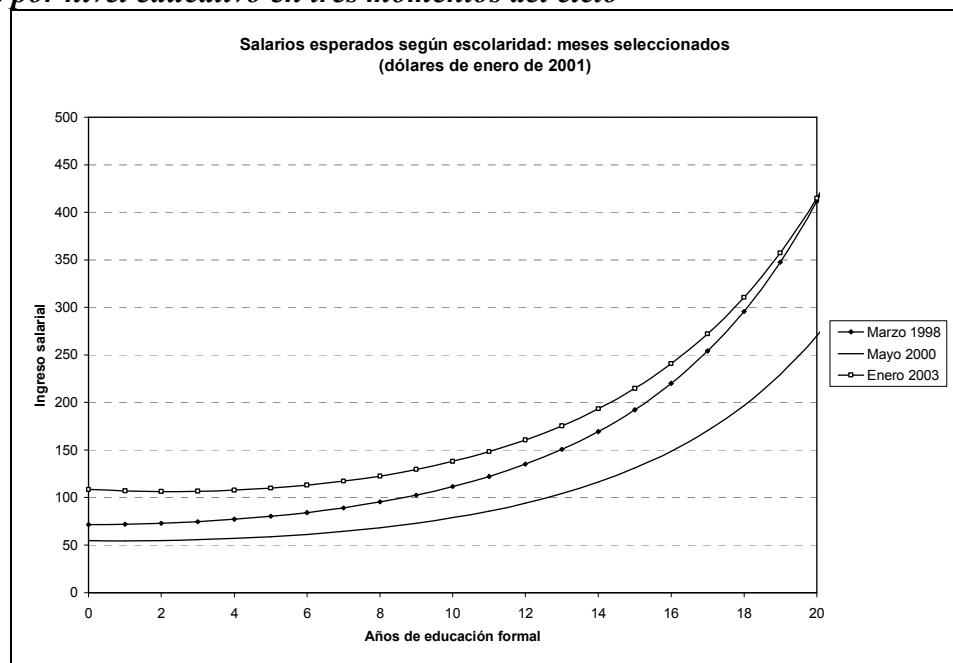
Variable dependiente: logaritmo natural del salario principal real (US\$ enero 2001).

$$R = 0.691 \quad R^2 = 0.478$$

Variables Independientes	B	Error Estándar	Beta	t	P(o)
Constante	3.764	0.01432		262.8	< 0.0001
Escolaridad	1.66E-03	0.00185	0.0098	0.896	0.37039
Escolaridad al cuadrado	4.31E-03	7.85E-05	0.5634	54.85	< 0.0001
Experiencia laboral en años	2.86E-02	0.00078	0.5054	36.63	< 0.0001
Experiencia laboral al cuadrado	-5.45E-04	3.40E-05	-0.4617	-16.04	< 0.0001
Experiencia laboral al cubo	2.20E-06	4.16E-07	0.0921	5.296	< 0.0001
Dummy mujer	-0.143	0.00383	-0.0947	-37.41	< 0.0001
Dummy jefe de familia	0.151	0.00400	0.1035	37.81	< 0.0001
Dummy sector doméstico	-0.551	0.00646	-0.2087	-85.32	< 0.0001
Dummy sector informal	-0.228	0.00470	-0.1083	-48.46	< 0.0001
Dummy sector publico	0.730	0.01602	0.3570	45.54	< 0.0001
Número de mes	-2.56E-02	0.00043	-0.6121	-60.04	< 0.0001
Número del mes al cuadrado	5.46E-04	5.88E-06	0.8059	92.85	< 0.0001
Interacción escolaridad * mes	-3.52E-04	2.05E-05	-0.1158	-17.16	< 0.0001
Interacción escolaridad*sect-público	-4.43E-02	0.00116	-0.3127	-38.32	< 0.0001
Horas trabajadas semana pasada	6.24E-03	0.00011	0.1257	57.12	< 0.0001

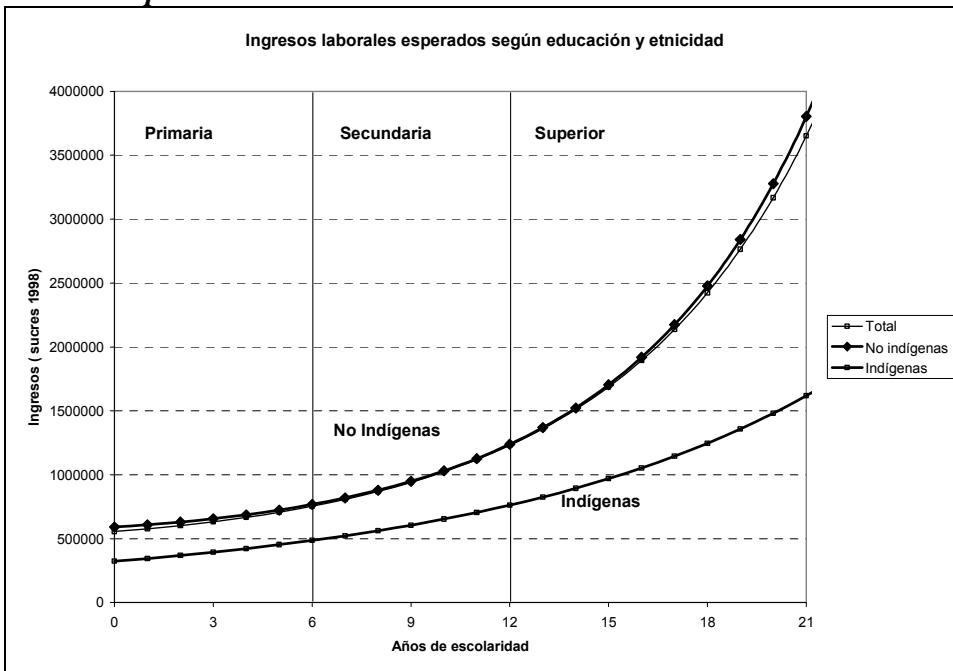
Fuente: Banco Central del Ecuador - PUCE. *Encuesta de empleo urbano* (Quito: Banco Central del Ecuador - PUCE).

Gráfico 22
Salarios por nivel educativo en tres momentos del ciclo



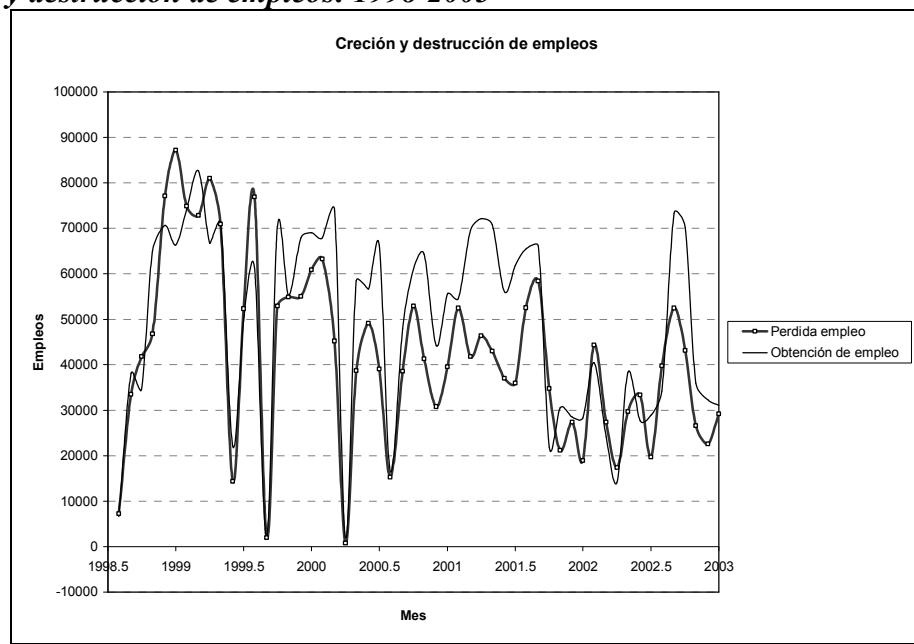
Fuente: Banco Central del Ecuador - PUCE. *Encuesta d empleo urbano* (Quito: Banco Central del Ecuador - PUCE).

Gráfico 23
Ingresos laborales por etnicidad: 1998



Fuente: INEC 1998 Encuesta de Condiciones de vida.

Gráfico 24
Creación y destrucción de empleos: 1998-2003



Fuente: Banco Central del Ecuador - PUCE. *Encuesta d empleo urbano* (Quito: Banco Central del Ecuador - PUCE).

Capítulo 5

Evaluación y Perspectivas

La dolarización en Ecuador ha logrado consolidarse en su crítica etapa inicial, principalmente por el resultado de condiciones externas excepcionalmente favorables, como los precios del petróleo, las elevadas remesas de divisas de los trabajadores que emigraron desde 1998 como resultado de la crisis, la inversión extranjera para la construcción del oleoducto de crudos pesados, las bajas tasas de interés internacionales y la reciente devaluación del dólar frente al euro y al yen.

La persistente inflación durante los tres primeros años de la dolarización ha socavado seriamente la competitividad internacional del país y ha generado condiciones poco alentadoras para una diversificación y crecimiento de las exportaciones no petroleras. El incremento en la producción petrolera, elemento central en la estrategia de recuperación inmediata promovida por el Estado, se ha materializado a niveles interiores a los planificados, y difícilmente alcanzará una magnitud y estabilidad suficientes para sustentar por sí sola una recuperación consistente en el mediano plazo. Los límites de esta estrategia se originan en las reducidas reservas remanentes, la baja calidad del crudo disponible y la limitada participación del Estado en los excedentes (que ha aumentado por la política petrolera de 2005 y 2006).

Las perspectivas para el crecimiento económico futuro se ven limitadas por la sobrevaloración del tipo de cambio real, los problemas actuales del sector externo en productos estratégicos como el banano, los camarones y los productos de mar, y por factores estructurales como la deuda externa, las condiciones institucionales y el modesto desarrollo educativo y tecnológico en el país.

Aunque a partir de mayo de 2000 se observa una pronunciada recuperación en las condiciones sociales en el área urbana -principalmente una reducción de la pobreza, un aumento salarial y una caída en el desempleo- la consolidación y continuidad de esta evolución favorable parecen, al menos, inciertas.

La recuperación se ha originado principalmente en una masiva emigración internacional, que ha aliviado la sobreoferta laboral, ha conducido a una recuperación de los salarios y ha posibilitado el ingreso de divisas a través de las remesas que, en la actualidad, bordean el 6% del PIB. Solo de forma secundaria puede atribuirse la mejoría a una reactivación consistente en el aparato productivo, ya que ésta última se ha concentrado en un solo sector de limitada articulación con la economía nacional y muy reducida generación de empleo: la explotación petrolera controlada por empresas extranjeras.

En un escenario futuro caracterizado por un crecimiento económico modesto, la mejora en las condiciones de vida va a depender críticamente de la capacidad y efectividad del sector público para implementar políticas sociales con efectos dinamizadores y redistributivos. Estas políticas requieren una inversión substancial en formación de capital humano (educación, ciencia y tecnología, nutrición y salud), la generación de empleo productivo

entre las pequeñas y medianas empresas en sectores estratégicos de la economía y un apoyo consistente a los campesinos y pequeños productores rurales, acompañado de una redistribución de la tenencia de la tierra.

Si, por el contrario, las políticas sociales siguen basadas en las expectativas de una distribución progresiva de los frutos del crecimiento por mecanismos de mercado, como ha ocurrido en las últimas décadas, las perspectivas de una mejora en las condiciones de vida serán efímeras.

Desafortunadamente, la inversión social en el Ecuador enfrenta dos tipos de límites difíciles de superar. En primer lugar, la austeridad fiscal y escasa solvencia en el presupuesto del Estado reducen las expectativas para una futura ampliación substancial en el gasto social.

Además de las restricciones presupuestarias, el problema de fondo se relaciona con la concepción residual de las políticas sociales, que las confina a un rol compensatorio para aliviar la situación de los grupos más afectados o vulnerables al ajuste estructural, dejando en manos del mercado la superación de los problemas de empleo y distribución de la riqueza. Como lo ha demostrado la experiencia latinoamericana, las fuerzas del mercado han conducido, en contra de lo esperado, a una mayor desigualdad y a la ampliación del desempleo y la exclusión social.

Como telón de fondo, aparece la contradicción entre el carácter al menos formalmente participativo e incluyente de la institucionalidad democrática y los efectos concentradores de las estrategias de desarrollo implementadas, acentuados por las severas restricciones impuestas por la dolarización.

Crisis, dolarización y desarrollo: reflexiones finales

El análisis de las transformaciones en la estructura económica y social del país en el contexto de la dolarización adquiere una dimensión relevante, solamente si se lo integra en una discusión crítica más amplia sobre los objetivos del desarrollo en el mediano y largo plazo.

El objetivo central del desarrollo es, en última instancia, la satisfacción sustentable de las necesidades humanas, incluyendo tanto las necesidades básicas como la participación libre de las personas en la construcción de su destino bajo sus propias pautas culturales. La sustentabilidad implica un desarrollo que mantenga y preserve los recursos naturales en armonía con las necesidades humanas.

La pobreza es una situación estructural que impide a las personas la satisfacción de sus necesidades básicas, excluyéndolas del umbral mínimo para la expansión de sus potencialidades humanas. La pobreza constituye como tal la carencia y negación de los prerrequisitos para el desarrollo humano.

En el caso ecuatoriano, la capacidad económica actual permitiría holgadamente la satisfacción de las necesidades básicas de toda la población, ya que el ingreso por habitante

es aproximadamente el doble de la línea de pobreza. La pobreza masiva es una consecuencia de la desigualdad social. La inequidad social se constituye en el obstáculo principal para el desarrollo humano.

El uso no sustentable de los recursos naturales amenaza la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras y refuerza una inequidad intergeneracional, una segunda dimensión de desigualdad que se añade a las diferencias sociales en el presente.

La sociedad ecuatoriana ha sido afectada desde el período colonial por la pobreza masiva y por grandes desigualdades sociales, étnicas, regionales y de género. Desgraciadamente, la inserción histórica del Ecuador en el mercado mundial se ha fundamentado y continúa haciéndolo, en ventajas comparativas tradicionales, como la abundancia de mano de obra barata no calificada y la riqueza de sus recursos naturales, muchos de ellos no renovables, y con frecuencia explotados en forma no sustentable. En estas condiciones, el crecimiento económico ha consolidado la inequidad social y se ha fundamentado en ella, como también ha conducido a una explotación no sustentable de los recursos naturales.

Como ha ocurrido en la mayor parte de los países de bajo desarrollo relativo en América Latina, las políticas de apertura comercial, promoción de exportaciones y ajuste estructural, no han logrado restablecer el crecimiento económico y han tenido un costo elevado por sus efectos negativos sobre la pobreza, la distribución de la riqueza y el empleo. Adicionalmente, la capacidad institucional, reguladora y redistributiva del sector público se ha debilitado, y la presión de la economía sobre los recursos naturales ha crecido como resultado del aumento de los volúmenes exportados de productos primarios y del empleo no sustentable de los recursos naturales. La experiencia de la última década muestra, además, que la vulnerabilidad del país a eventos negativos como las crisis económicas y financieras internacionales, la caída de los precios de los productos básicos de exportación o los desastres naturales agravados por el cambio climático, se ha acrecentado.

El debilitamiento del Estado y el comportamiento rentista de algunos sectores de las clases dominantes han impedido un adecuado desarrollo institucional en el país, han fortalecido la corrupción y fomentado formas políticas clientelares y populistas, donde los intereses particulares y de corto plazo generalmente han prevalecido ante las demandas de un proyecto nacional integrador. En este contexto socio-político, no solamente se ha afectado el desarrollo de infraestructura básica en energía, comunicaciones y otros sectores estratégicos; sino que, al mismo tiempo, la calidad y cobertura de los servicios sociales básicos en educación, salud y seguridad social se han deteriorado. Así se han debilitado varios elementos centrales para la competitividad internacional en el contexto de la globalización, que han limitado la inserción internacional del país, confinándola a la exportación de un grupo de productos primarios tradicionales, en un contexto internacional como el presente, en el cual las ventajas comparativas tradicionales pierden relevancia frente a otras dimensiones, vinculadas al capital humano y a la investigación científica y tecnológica, al fortalecimiento institucional y a la equidad social.

La dolarización, adoptada como una medida de emergencia en un contexto de crisis, buscaba superar algunos aspectos de la vulnerabilidad externa, favoreciendo la convergencia de la inflación y las tasas de interés a sus niveles internacionales y reduciendo

los costos de transacción con la economía mundial. Se esperaba que la estabilidad resultante impulsara el crecimiento.

Al cabo de seis años, estas expectativas no se han cumplido y, por el contrario, la propia dolarización ha generado desequilibrios macroeconómicos difíciles de superar. El desajuste en los precios internos condujo a una prolongada inflación remanente, afectando el tipo de cambio real y generando un desequilibrio crónico en la balanza de pagos, cuya superación solo puede darse, dentro de los rígidos parámetros vigentes, por la vía recesiva, la contracción económica y el deterioro social. La escasez y el alto costo del crédito han agravado la situación, ya que el debilitado sistema financiero no ha permitido la canalización del ahorro nacional hacia la reconstrucción de la estructura productiva. Los logros de la sociedad civil en la expansión del microcrédito con instituciones financieras alternativas son alentadores pero claramente insuficientes.

En el mediano plazo, la vulnerabilidad del país ante eventuales crisis financieras internacionales, los avatares en los mercados de productos primarios - en particular el petróleo- o desastres naturales y climáticos, es alta. En este contexto es difícil vislumbrar una contribución positiva del tipo de cambio fijo al desarrollo humano en el largo plazo.

El mantenimiento y consolidación de la dolarización demanda una substancial inversión en capital humano y físico, que eleve la productividad y conduzca a una diversificación de la oferta de bienes transables en condiciones internacionalmente competitivas. Un cambio de esta magnitud solo puede operarse en el mediano plazo y requiere flujos financieros y condiciones institucionales difícilmente disponibles en el corto y mediano plazo.

Este cambio requiere además una reformulación profunda de las políticas sociales, superando su rol residual y meramente asistencialista, claramente ejemplificado por el Bono de Desarrollo Humano, y promoviendo un aumento substancial de la inversión social en nutrición, educación, capacitación y fortalecimiento de la investigación aplicada en ciencia y tecnología, particularmente en áreas como agricultura, salud y vivienda popular. Además del aumento en la inversión social, se requiere una mejora profunda en su calidad, que permita superar las desventajas crecientes del país en su formación de capital humano.

De no darse este cambio en las políticas económicas y sociales, el mantenimiento de la dolarización en las condiciones actuales, mediada por una presión sistemática hacia ajustes recesivos y por el afianzamiento de la posición del Ecuador como proveedor de un grupo poco diversificado de bienes primarios, conducirá a un escenario de lento crecimiento, creciente inequidad social y deterioro de los recursos naturales, difícilmente compatible con un régimen político democrático y participativo.

En la dimensión social, las perspectivas de mejoras sostenidas en el marco ortodoxo de la dolarización y las políticas vigentes son escasas. La generación de empleo productivo está condicionada por la sobrevaloración del tipo de cambio real, la escasez de crédito y la crónica debilidad de la capacitación laboral, cuya cobertura ha descendido dramáticamente en los últimos años. La pobre calidad e incluso la baja cobertura de la educación en todos sus niveles es muy poco promisoria, y adicionalmente actúan mecanismos en el mercado laboral y la estructura social que refuerzan la inequidad, como el carácter creciente de los

retornos educativos, y la discriminación de género y por etnicidad. Finalmente, la persistencia de elevadas tasas de desnutrición crónica infantil (24 % en 2004) refuerza la transmisión intergeneracional de la pobreza, al reducir irreversiblemente el desarrollo neuronal y cerebral de los niños afectados.

El corolario político de este escenario es el debilitamiento de la democracia, la que puede continuar siendo reducida a su dimensión meramente formal, excluyendo su dimensión participativa, o puede dar lugar a formas más autoritarias de gobierno, aunque amparadas por cierta institucionalidad democrática. Es evidente en el escenario actual tanto el resquebrajamiento institucional en instancias fundamentales como el poder judicial, como la consolidación de formas clientelares y populistas de liderazgo, que en el pasado han debilitado considerablemente la institucionalidad pública.

Las alternativas de retorno a un tipo de cambio flexible tampoco son simples, ni se vislumbran caminos sencillos de transición. Entre los problemas de mayor importancia para estas vías, se destacan la necesidad de una transición estable con confianza de los actores económicos; la distribución social y regional de los costos y beneficios del cambio; y la necesidad de políticas complementarias que enfrenten simultáneamente los obstáculos estructurales al desarrollo, como la pobreza, la inequidad social, el deterioro de los recursos naturales, el desempleo, las carencias en educación y salud, junto a una limitada institucionalidad.

Prevalece el interrogante sobre la sustentabilidad en el mediano plazo de la dolarización, y los mecanismos de salida del sistema, en el caso de su colapso, como ocurrió en Argentina con la convertibilidad, o de una transición gradual. En el corto plazo, mientras los elevados precios del petróleo y otras condiciones permitan cierta estabilidad, el sistema continuará vigente y recibirá el apoyo político necesario.

Más allá del debate sobre el régimen cambiario, se acrecienta la evidencia de la incapacidad de las fuerzas del mercado para conducir a un crecimiento económico compatible con la equidad social, la superación de la pobreza y la armonía con la naturaleza.

Las políticas de desarrollo social deben trascender su rol actual, que las limita a programas asistencialistas de emergencia ante la crisis y los efectos del ajuste estructural, y a la provisión de servicios básicos de baja calidad, principalmente en educación y salud. La estrategia alternativa que se plantea, por el contrario, busca el aprovechamiento integral del potencial de los sectores populares, mediante un apoyo integrado a las iniciativas de generación de empleo, el impulso a la distribución del ingreso y los activos productivos, la dotación universal de servicios de educación y salud, encaminados al desarrollo del capital humano, como base para una transformación productiva. Esta política social se constituiría en el eje de una estrategia nacional participativa hacia el desarrollo (Larrea y Sánchez, 2002; Coraggio, et al, 2001).

Los principios de equidad y respeto a la diversidad cultural y étnica guían esta propuesta. El énfasis en la equidad no solamente proviene de principios éticos y filosóficos que hacen inaceptable la desigualdad social prevaleciente en el Ecuador, sino también de la necesidad de constituir bases sólidas para una estrategia participativa de desarrollo social y

ambientalmente sustentable. La igualdad de oportunidades y derechos no se opone a la diversidad de culturas, posiciones políticas y opiniones. El Ecuador debe reforzar su carácter multicultural.

La estrategia social propuesta se articula en torno a tres líneas complementarias de acción: la promoción de empleo productivo, el desarrollo del capital y de las potencialidades humanas y las políticas redistributivas.

La política de promoción de empleo productivo se basa en el apoyo integral a sistemas socialmente eficientes y económicamente sostenibles, a partir de la articulación de micro, pequeñas y medianas empresas y organizaciones económicas cooperativas y comunitarias. Sus instrumentos básicos son la provisión de crédito, capacitación, asistencia técnica, información e investigación en ciencia y tecnología para fortalecer este sector. Esta estrategia está concebida como un marco de acción transversal, integrador y estructurante del conjunto de las políticas sociales y económicas en el corto y mediano plazo, y no meramente como una política sectorial junto a otras políticas sociales.

Las políticas de desarrollo del capital y de las potencialidades humanas se proponen, en primer lugar, consolidar el acceso universal a una educación dignificante, que promueva la creatividad y participación, respetando y fomentando la diversidad cultural y étnica del país, y preparando los recursos humanos para enfrentar adecuadamente los retos del desarrollo científico y tecnológico del futuro. Adicionalmente, se promueve un sistema de capacitación laboral que fortalezca el empleo productivo, prevenga el desempleo y democratice el acceso al conocimiento técnico entre los trabajadores; por último, se plantea la consolidación de un acceso universal a servicios primarios de salud y protección social, reduciendo la inequidad existente en este campo y protegiendo, de manera especial, a los grupos más vulnerables de la población, como los niños y niñas. En este campo adquieren fundamental importancia las políticas nutricionales dirigidas a niños menores de cinco años, que permitan garantizar su adecuado crecimiento cerebral y neuronal, superando los efectos negativos de la desnutrición crónica, que limita irreversiblemente su futuro.

Finalmente, las políticas redistributivas se proponen promover de forma directa la equidad social, no solo ampliando las oportunidades de acceso a los activos productivos (la tierra, el crédito y la asistencia técnica) a los sectores populares y mejorando su calidad, mediante programas de riego, conservación y recuperación de suelos, control de la erosión, etc.; sino, también, fomentando su capacidad productiva mediante programas de asistencia técnica, capacitación y educación.

Estas tres estrategias se complementan mutuamente y deben aplicarse en un contexto participativo, que integre esfuerzos del Estado central, los gobiernos locales, las agencias de promoción social y organizaciones de base.

La implementación de estas estrategias requiere la consolidación y el fortalecimiento de la institucionalidad del Estado, y la promoción simultánea de un esfuerzo de diversificación productiva que apoye la soberanía alimentaria, promueva nuevas formas de inserción internacional sobre bases sustentables, como el turismo y el ecoturismo, y cambie substancialmente la actual inserción internacional, generando ventajas competitivas basadas

en el mantenimiento de la biodiversidad y de la excepcional riqueza cultural y acerbo histórico de nuestros pueblos.

El contexto internacional favorable, y la oportunidad creada por los elevados precios del petróleo y los flujos de remesas de los emigrantes, actualmente se han desaprovechado por políticas que han reducido la participación pública en el excedente petrolero, dan prioridad al pago de la deuda externa y limitan la inversión social. Sin embargo, estas condiciones pueden canalizarse hacia la promoción de estrategias alternativas conducentes hacia un desarrollo auténticamente humano, equitativo y sustentable.

Los rumbos futuros de la sociedad ecuatoriana están condicionados por factores políticos, el contexto internacional y, en última instancia, la capacidad de los actores sociales, particularmente, los sectores subalternos, para superar los obstáculos para la construcción participativa de su propio destino.

Anexo estadístico

Cuadro 1

Evolución de la economía de América latina: 1980-2001

Evolución de la Economía de América Latina: 1980-2001								
País	Índices (1980=100)			Tasas anuales de crecimiento				
	Exportaciones	Capacidad adquisitiva (1999)	Población (1999)	Capacidad adquisitiva por habitante	Ingreso por habitante	Población	Grupo	Población 2001 (millones)
América Latina	105,7	444,8	268,9	141,9	189,5	0,27	1,86	489,01
Argentina	100,7	373,3	276,2	130,2	212,1	0,03	1,40	1 36,58
Brasil	108,8	279,6	394,2	138,5	284,6	0,40	1,73	1 168,5
México	114,6	1354,2	422,1	144,1	292,9	0,65	1,94	1 97,4
Chile	180,8	533,9	220,4	134,7	163,6	2,86	1,58	2 15,0
Costa Rica	110,4	515,7	677,9	172,2	393,7	0,47	2,90	2 3,9
Uruguay	112,4	257,1	285,8	113,7	251,4	0,56	0,68	2 3,3
Rep. Dominicana	152,7	657,4	383,2	146,8	261,0	2,04	2,04	2 8,4
Colombia	123,9	291,3	228,2	146,1	156,2	1,02	2,02	2 41,6
Perú	87,0	266,9	111,0	145,7	76,2	-0,66	2,00	3 25,2
Bolivia	92,8	174,5	91,5	152,1	60,2	-0,35	2,23	3 8,1
Ecuador	91,1	330,0	132,4	155,9	84,9	-0,44	2,36	3 12,4
Venezuela	74,3	208,6	92,7	157,1	59,0	-1,41	2,41	3 23,7
Guatemala	97,0	198,4	153,7	162,6	94,5	-0,14	2,59	3 11,1
Haití	54,7	235,1	112,8	150,4	75,0	-2,83	2,17	3 8,2
Nicaragua	69,2	168,7	108,5	169,1	64,2	-1,74	2,80	3 4,9
El Salvador	106,1	180,7	202,3	134,2	150,7	0,28	1,56	3 6,2
Paraguay	90,2	606,1	932,3	172,1	541,7	-0,49	2,90	3 5,4
Panamá	120,7	154,2	140,8	144,2	97,7	0,90	1,95	3 2,8
Honduras	95,1	218,6	206,5	177,0	116,7	-0,24	3,05	3 6,3

Fuente para el análisis: CEPAL 2004 y años anteriores. *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*. (Santiago: CEPAL).

Cuadro 2
Tasas de desempleo abierto en América Latina y el Caribe (%) por año: 1995-2005

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
América Latina y el Caribe	8,7	9,9	9,3	10,3	11,0	10,4	10,2	11,0	10,9	10,3	9,3
Argentina: área urbana	17,5	17,2	14,9	12,9	14,3	15,1	17,4	19,7	17,3	13,6	11,6
Bolivia: capitales departamentales	3,6	3,8	4,4	6,1	7,2	7,5	8,5	8,7	9,2	8,5	...
Brasil: seis áreas metropolitanas	4,6	5,4	5,7	7,6	7,6	7,1	6,2	11,7	12,3	11,5	9,9
Chile: total nacional	7,4	6,4	6,1	6,4	9,8	9,2	9,1	9,0	8,5	8,8	8,1
Colombia: trece áreas metropolitanas	8,8	11,2	12,4	15,3	19,4	17,2	18,2	17,6	16,7	15,4	13,9
Costa Rica: total urbano	5,7	6,6	5,9	5,4	6,2	5,3	5,8	6,8	6,7	6,7	6,9
Cuba: total nacional	7,9	7,6	7,0	6,6	6,0	5,5	4,1	3,3	2,3	1,9	2,0
Ecuador: Quito, Guayaquil y Cuenca	7,7	10,4	9,3	11,5	15,1	14,1	10,4	8,6	9,8	11,0	10,9
El Salvador: total urbano	7,0	7,5	7,5	7,6	6,9	6,5	7,0	6,2	6,2	6,5	7,2
Guatemala: total nacional	3,9	5,2	5,1	3,8	3,1	3,4	3,1	...
Honduras: total urbano	5,6	6,5	5,8	5,2	5,3	...	5,9	6,1	7,6	8,0	6,8
Jamaica: total nacional	16,2	16,0	16,5	15,5	15,7	15,5	15,0	14,2	11,4	11,7	11,5
Méjico: áreas urbanas	6,2	...	5,4	4,7	3,7	3,4	3,6	3,9	4,6	5,3	4,8
Nicaragua: total nacional	16,9	16,0	14,3	13,2	10,7	8,3	11,3	11,6	10,2	9,3	...
Panamá: total urbano	16,6	16,4	15,4	15,5	13,6	15,2	17,0	16,5	15,6	14,1	12,0
Paraguay: total urbano	5,3	8,2	7,1	6,6	9,4	10,0	10,8	14,7	11,2	10,0	...
Perú: Lima metropolitana	8,2	8,0	9,2	8,5	9,2	8,5	9,3	9,4	9,4	9,4	9,6
República Dominicana: total nacional	15,8	16,5	15,9	14,3	13,8	13,9	15,4	16,1	17,0	18,4	18,4
Trinidad y Tobago: total nacional	17,2	16,2	15,0	14,2	13,2	12,2	10,8	10,4	10,5	8,6	8,2
Uruguay: total urbano	10,3	11,9	11,5	10,1	11,3	13,6	15,3	17,0	16,9	13,1	12,1
Venezuela: total nacional	10,3	11,8	11,4	11,3	15,0	13,9	13,3	15,8	18,0	15,3	12,4

Fuente: CEPAL 2005 y años anteriores *Balance Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe*. (Santiago: CEPAL).

Cuadro 3
Población pobre e indigente en América Latina

Año	Pobreza (incluye indigencia)						Indigencia				
	Total		Urbana		Rural		Total		Urbana		
	Millones	%	Millones	%	Millones	%	Millones	%	Millones	%	
1980	135,9	40,5	62,9	29,8	73,0	59,9	62,4	18,6	22,5	10,6	39,9
1990	200,2	48,3	121,7	41,4	78,5	65,4	93,4	22,5	45,0	15,3	48,4
1994	201,5	45,7	125,9	38,7	75,6	65,1	91,6	20,8	44,3	13,6	47,4
1997	203,8	43,5	125,7	36,5	78,2	63,0	88,8	19,0	42,2	12,3	46,6
1999	211,4	43,8	134,2	37,1	77,2	63,7	89,4	18,5	43,0	11,9	46,4
2000	207,1	42,5	131,8	35,9	75,3	62,5	88,7	18,1	42,8	11,7	45,6
2001	213,9	43,2	138,7	37,0	75,2	62,3	91,4	18,5	45,8	12,2	45,9
2002	221,4	44,0	146,7	38,4	74,8	61,8	97,4	19,4	51,6	13,5	45,8
											37,9

Fuente: CEPAL 2005 y años anteriores. *Panorama Social de América Latina*, (Santiago: CEPAL).

Cuadro 4**Coeficientes de Gini del ingreso por habitante de los hogares: promedios por década y región**

Región	1970s	1980s	1990s
América Latina y Caribe	48,4	50,8	52,2
Asia	40,2	40,4	41,2
OECD	32,3	32,5	34,2
Europa del Este	28,3	29,3	32,8

Fuente: De Ferranti, David et al. 2003 *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?* (Washington D.C.: World Bank).

Cuadro 5**Amortización de la deuda pública (interna y externa): 1993-2005**

Año	Valor (millones de dólares)	Porcentajes	
		PIB	Gasto Gobierno Central
1993	537,6	3,6	24,7
1994	769,0	4,1	26,7
1995	1805,8	8,9	41,9
1996	1629,8	7,7	36,6
1997	2392,3	10,1	45,2
1998	1735,9	7,5	39,6
1999	1787,5	10,7	45,1
2000	1680,3	10,5	41,6
2001	1827,9	8,7	33,3
2002	2019,9	8,3	36,7
2003	1950,7	7,2	31,5
2004	2652,4	8,8	36,2
2005	2640,5	8,0	36,7

Fuente: Banco Central del Ecuador, febrero 2006 y meses anteriores. *Información Estadística Mensual*, (Quito: Banco Central).

Cuadro 6
Precios del petróleo ecuatoriano: 1986-2005

Año Valor unitario dólares /barril

1973	4,0
1974	13,4
1975	11,8
1976	12,0
1977	12,9
1978	12,5
1979	23,0
1980	35,2
1981	34,6
1982	32,5
1983	27,8
1984	27,4
1985	25,9
1986	12,78
1987	16,28
1988	12,68
1989	16,20
1990	20,20
1991	16,23
1992	16,82
1993	14,42
1994	14,83
1995	14,83
1996	18,02
1997	15,45
1998	9,20
1999	15,50
2000	24,87
2001	19,16
2002	21,82
2003	25,66
2004	30,13
2005	41,01

Fuentes: Banco Central del Ecuador, *Boletín Anuario* (2003 y números anteriores); Banco Central del Ecuador, junio 2006 y meses anteriores. *Información Estadística Mensual*, (Quito: Banco Central).

Cuadro 7**Crédito nacional por sectores de destino: 1995-2002 (Miles de dólares de 2001)**

Año	Agricultura, caza, selvicultura y pesca	Industrias manufactureras	Construcción	Otros	TOTALES
1995	1013220	932155	690222	7596456	10232052
1996	941647	855926	561617	7221076	9580266
1997	1064616	1254372	918639	8866517	12104144
1998	1455484	1184550	865171	11401883	14907089
1999	608142	751040	301960	6513734	8174877
2000	309278	622461	70465	3428198	4430402
2001	697204	463902	210351	2942740	4314197
2002	264485	572549	155618	3475603	4468254

Fuente: Superintendencia de Bancos.

Cuadro 8**Salarios medios entre trabajadores que laboran al menos 40 horas semanales por mes y ciudad: 2002-2003 (dólares de enero de 2001)**

Encuesta BCE-PUCE	Mes	Cuenca	Guayaquil	Quito	Total
	enero 2002	161,0	113,0	189,7	147,3
	febrero 2002	161,9	106,0	182,9	142,4
	marzo 2002	171,4	101,3	187,0	142,3
	abril 2002	170,6	100,3	182,3	139,2
	mayo 2002	178,4	94,7	196,5	141,4
	junio 2002	182,7	101,4	201,3	147,0
	julio 2002	184,4	105,4	205,4	151,1
	agosto 2002	190,4	116,5	205,3	158,7
	septiembre 2002	180,6	105,9	198,1	149,9
	octubre 2002	182,6	99,9	195,9	142,5
	noviembre 2002	176,7	101,9	201,8	144,8
	diciembre 2002	175,9	96,6	200,2	140,1
	enero 2003	180,7	100,8	217,6	150,6
BCE-FLACSO	febrero 2003	198,5	166,6	226,8	195,8
	marzo 2003	197,3	168,7	230,5	197,5
	abril 2003	184,2	154,5	247,4	199,4
	mayo 2003	178,9	159,7	234,3	196,8
	junio 2003	188,9	147,5	235,5	195,0

Siglas:

BCE: Banco Central del Ecuador.

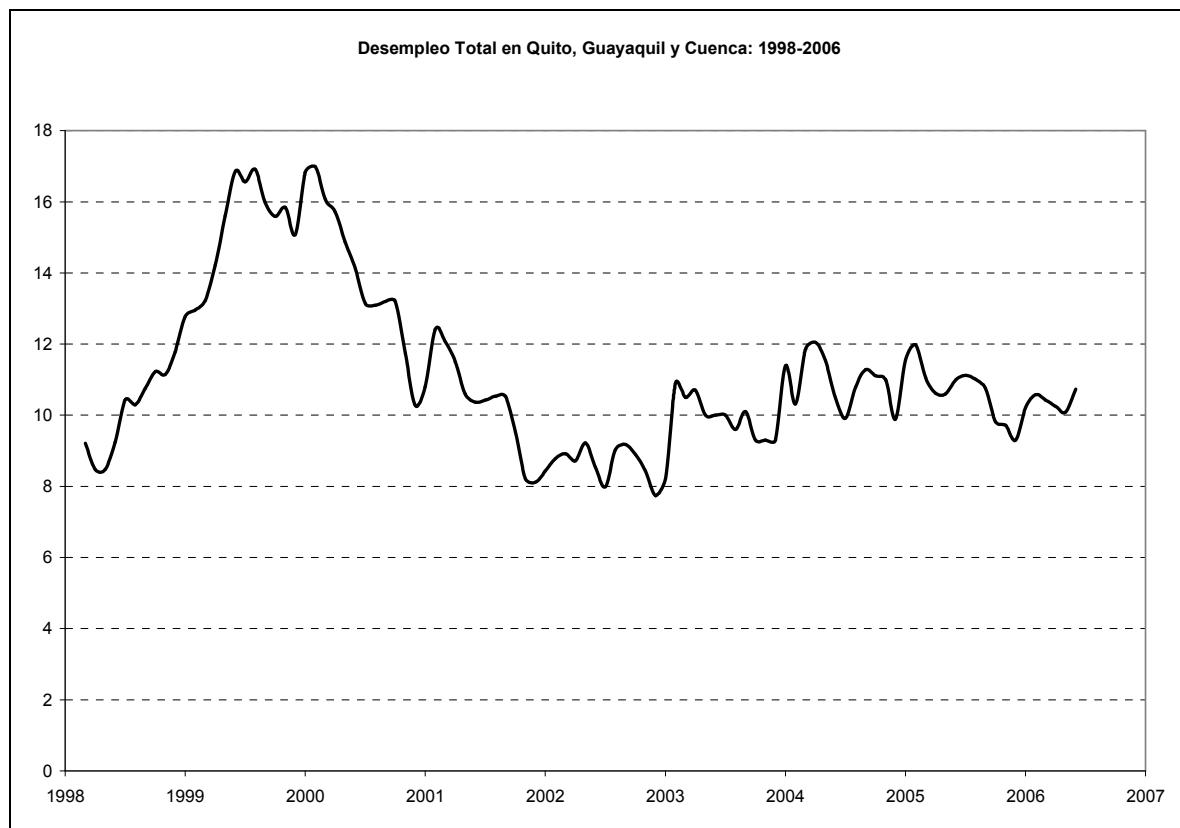
PUCE: Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

FLACSO: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Fuente: Banco Central del Ecuador. Encuesta de Empleo Urbano, Base de datos no publicada.

Gráfico 1

Tasas de desempleo total en Quito, Guayaquil y Cuenca: 1998-2006



Fuente: Banco Central del Ecuador, junio 2006 y meses anteriores. *Información Estadística Mensual*, (Quito: Banco Central).

Cuadro 9

Pobreza e indigencia en Ecuador por región y área: 1995-2003

Método del ingreso: resultados provisionales

Área	Región	Pobreza					Indigencia				
		1995	1998	2000	2001	2003	1995	1998	2000	2001	2003
Rural	Costa	55,77	74,02	84,8	78,1	85,6	28,85	44,39	59,1	52,1	57,4
	Sierra	63,81	74,49	83,9	77,0	77,7	40,45	49,72	58,6	48,7	49,4
	Oriente	55,36	74,31	83,0	77,8	82,7	39,19	47,57	52,2	53,7	61,7
	Total	59,4	74,28	84,1	77,5	81,1	34,86	47,34	58,2	50,5	53,5
Urbana	Costa	19,6	39,14	65,7	60,0	57,6	5,55	12,52	34,9	31,7	28,4
	(Guayaquil)	14,77	34,38	57,9	51,3	48,1	2,79	10,33	26,7	26,0	19,8
	Sierra	15,79	30,61	53,2	40,5	36,3	4,54	10,01	24,5	15,5	14,0
	(Quito)	11,45	23,61	49,1	36,4	25,9	2,64	5,97	19,6	12,9	8,2
	Oriente	20,42	33,23	57,1	44,6	40,3	6,98	11,38	24,5	19,8	19,2
	Total	18,09	34,87	60,3	51,6	48,5	5,16	11,33	30,3	24,7	22,3
Total	Costa	32,28	53,04	71,1	65,0	64,7	13,72	25,23	41,8	37,3	35,8
	Sierra	36,66	51,08	65,4	55,3	52,9	20,15	28,53	38,1	29,0	28,2
	Oriente	48,57	52,53	77,0	69,5	69,0	32,94	28,38	45,9	45,2	48,0
	Total	34,69	52,09	68,8	60,8	59,6	17,1	27,06	40,3	33,8	32,9

Nota: En todas las encuestas se ha empleado el ingreso familiar por habitante, las líneas de pobreza se explican en el texto.

Fuentes para el análisis: INEC-Banco Mundial, Encuestas de Condiciones de Vida de 1995 y 1998, INEC, Encuesta EMEDINHO 2000 y ENEMDUR 2001 y 2003.

Cuadro 10

Desigualdad de ingresos (sector urbano)

Años	Quintiles de ingreso				
	1	2	3	4	5
1990	4,59%	9,22%	13,69%	20,49%	52,00%
1995	4,13%	8,71%	13,03%	19,19%	54,93%
2000	2,17%	6,10%	11,06%	18,16%	62,52%
2001	1,71%	5,85%	10,83%	17,29%	64,32%
2002	1,68%	5,67%	8,48%	22,48%	61,69%
2003	1,72%	6,55%	9,55%	20,56%	61,62%
2004	1,73%	6,70%	9,47%	19,78%	62,32%

Fuente: Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador, SIISE, v.3.5, tomado de Vásconez, 2006.

Cuadro 11

Estimaciones de Pobreza por Consumo del INEC: 1994-2006

Año	Trimestre	Total		Urbana		Rural	
		Indigencia	Pobreza	Indigencia	Pobreza	Indigencia	Pobreza
1994	2	15	35	10	25	22	47
1995	2	12	34	4	19	23	56
1998	2	17	46	7	30	30	69
1998	4	16	45	8	29	27	68
1999	1	17	49	7	34	30	68
1999	2	23	56	10	42	40	76
1999	3	22	56	10	42	36	77
2003	1			8	42		
2003	2			9	42		
2003	3			8	41		
2003	4			8	42		
2006	2	16	50,7	7,3	37,7	33,4	76,4

Líneas de pobreza (US\$ por persona/mes)		
Año	Pobreza	Indigencia
1995	47,6	28,2
1998 2o trim.	53,6	28,4
1998-1999	42,6	22,8
2003-2004	79,07	39,08
2005-2006	81,18	39,31

Fuentes: INEC, 2006 con base en Encuestas de Condiciones de Vida 1994, 1995, 1998, 1999, 2006 (en ejecución) y Encuesta ENIGHU 2003-2004.

Cuadro 12

Líneas de Pobreza empleadas en esta Investigación

Ecuador: Líneas de pobreza, 1994-2003 (en sucres corrientes y US\$ por mes)

		Pobreza (sucres)	Extrema Pobreza (sucres)	Pobreza (US\$)	Extrema pobreza (US\$)
1994	(julio-agosto)	121.462	61.466	54,87	27,77
1995	(agosto-noviembre)	181.4	91.8	68,16	34,49
1998	(febrero-mayo)	345.7	173.05	72,21	36,15
1999	(todo el año)	558.762	279.704	57,63	28,85
2000	(noviembre)	-	-	44,20	22,37
2001	(noviembre)	-	-	55,39	28,03
2003	(diciembre)	-	-	65,74	33,27

Bibliografía

- Banco Central del Ecuador 1997 *Setenta Años de Información Estadística* (Quito: BCE).
- Banco Central del Ecuador, junio 2006 y números anteriores *Información Estadística Mensual* (Quito: Banco Central).
- Banco Central del Ecuador 2003 y números anteriores *Boletín Anuario* (Quito: Banco Central).
- Banco Central del Ecuador. Encuesta de Empleo Urbano. Base de datos no publicada.
- Barba, Carlos 2004 “*Reforma Social y Ciudadanía Social en América Latina durante los Años Noventa: una Perspectiva Comparada*”. (Buenos Aires: CLACSO, documento no publicado).
- Beckerman, Paul and Solimano, Andrés, Editors 2002 *Crisis and Dollarization in Ecuador* (Washington D.C.: World Bank).
- BID 2004 *La Banca en el Banquillo en América Latina* Washington: BID, Departamento de Investigación, IDEA, Vol. 5. Disponible en la World Wide Web: <http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubI-Vol5s.pdf>
- Borón, Atilio. *Estado, capitalismo y democracia en América Latina*. Colección Secretaría Ejecutiva, Clacso, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Ciudad de Buenos Aires, Argentina. Agosto 2003. Disponible en la World Wide Web: <http://www.clacso.org/wwwclacso/espanol/html/libros/estado/estado.html>
- Brown, Lester 2006 *Plan B 2.0: Rescuing a Planet Under Stress and a Civilization in Trouble* (New York: W.W. Norton & Company).
- Calcagno, Eric y Calcagno, Alfredo 2004 *Una Argentina Posible, Problemas Políticos y Recursos Económicos* (Buenos Aires: Le Monde Diplomatique).
- Camacho, Gloria 2005 “Migración, género y empleo en el Ecuador” (Quito: OIT, documento no publicado).
- CEPAL 2001 *Panorama Social de América Latina* (Santiago de Chile: CEPAL).
- CEPAL 2002 *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe* (Santiago de Chile: CEPAL).
- CEPAL 2004 *Balance Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe* (Santiago de Chile: CEPAL).
- CEPAL 2005 *Panorama Social de América Latina* (Santiago de Chile: CEPAL).

CEPAL 2005 *Balance Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe* (Santiago de Chile: CEPAL).

CEPAL 2005 *Los impactos diferenciados del Tratado de Libre Comercio Ecuador-Estados Unidos sobre la agricultura del Ecuador* (Santiago, CEPAL).

Chiriboga Manuel 1978 "Conformación Histórica del Régimen Agroexportador de la Costa Ecuatoriana: La Plantación Cacaotera" en *Estudios Rurales Latinoamericanos* (Bogotá), Vol. 1, N° 1.

Conaghan, Catherine 1988 *Restructuring Domination: Industrialists and the State in Ecuador* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press).

Coraggio, José Luis, et al 2001 *Empleo y economía del trabajo en el Ecuador, algunas propuestas para superar la crisis* (Quito: ILDIS y ABYA YALA).

Cueva, Agustín 1982 *The Process of Political Domination in Ecuador* (New Brunswick: Transaction Books).

Cueva, Agustín 1987 *El Desarrollo del Capitalismo en América Latina* (México: Siglo XXI).

Cueva, Agustín 1988 *Las Democracias Restringidas de América Latina* (Quito: Planeta).

Dávalos, Mauricio 2004, *La Dolarización en el Ecuador: Ensayo y Crisis*, (Quito: Abya-Yala).

De Ferranti, David et al. 2003 *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?* (Washington D.C.: World Bank).

De La Torre, Augusto Patricio 1987 *Macroeconomic Aspects of a Petroleum Boom: Ecuador, 1972-1980*. Ph.D. Dissertation, University of Notre Dame.

Dean, James 2002 "Should Cuba adopt the U.S. Dollar as its Sole Currency?". Ponencia presentada ante el Seminario "Cuba's Dual Economy: Lessons from other Countries Confronting the Issues of Convertibility and Dollarization" Department of Foreign Affairs and International Trade, Ottawa, March 18-19, 2002.

ECLAC 2002 *Statistical Yearbook of Latin America for Latin America and the Caribbean*. (Santiago de Chile: CEPAL).

Edwards, Sebastian 2003 "Dollarization: Myths and Realities" en Salvatore, Dominick, Dean, James y Willett, Thomas (editores) 2003 *The Dollarization Debate*, Oxford: Oxford University Press.

Emmanuel, Arghiri 1972 *Unequal Exchange* (New York: Monthly Review Press).

El Universo, Enero 1, 2005.

Falconí, Fánder y Larrea, Carlos 2004 “Impactos Ambientales de las Políticas de Liberalización Externa y los Flujos de Capital: el Caso de Ecuador” en Falconí, Fander, HercoWitz, Marcelo y Muradian, Roldan (eds.) *Globalización y Desarrollo en América Latina* (Quito: FLACSO).

FLACSO-CEPLAES 1980 *Ecuador: Cambios en el Agro Serrano* (Quito: FLACSO).

Fretes-Cibils, Vivente, Giugale, Marcelo y López-Calix Roberto 2003 *Ecuador: An Economic and Social Agenda for the New Millennium* (Washington: World Bank).

Gelb, Alan et al. 1988 *Oil Windfalls: Blessing or Curse?* (New York: Oxford University Press).

Guerrero, Andrés 1983 *Haciendas, Capital, y Lucha de Clases Andin*. (Quito: El Conejo).

Hurtado, Osvaldo 1980 *Political Power in Ecuador* (Albuquerque: University of New Mexico Press).

Hurtado, Osvaldo 2000 “Visión optimista del Ecuador”. *Criterios*. N. 27, Julio 2000.

IDB 2000 *Development beyond Economics. Economic and Social Progress in Latin America* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press).

INEC 2001 *Encuesta ENEMDUR*.

INEC 2000 *Encuesta EMEDINHO*.

INEC 2001 *Censo de población*.

INEC-Banco Mundial 1998 *Encuestas de Condiciones de Vida*.

INEC 2006 *Pobreza y extrema pobreza en el Ecuador –período: noviembre 2005-abril 2006* www.inec.gov.ec.

Jácome, Luis, Larrea, Carlos y Vos, Rob 1998 “Políticas macroeconómicas, distribución y pobreza en el Ecuador” (Quito: CORDES, Documento de Trabajo 7).

Jameson, Kenneth 2003, “Dollarization in Latin America: Wave to the Future or Flight to the Past?”, *Journal of Economic Issues* Vol. XXXVII N. 3.

Keifman, Saúl 2004, “Auge y Derrumbe de la Convertibilidad en Argentina: Lecciones para Ecuador”, *Iconos* N. 19.

- Korovkin, Tanya 1995 “Indians, Peasants, and the State: The Growth of a Community Movement in the Ecuadorian Andes” (Toronto: CERLAC Occasional Papers in Latin American and Caribbean Studies, York University).
- Larrea, Carlos 1993 *The Mirage of Development: Oil, Employment and Poverty in Ecuador (1972-1990)*, Tesis de Ph.D. York University.
- Larrea Carlos 2000 “Estrategias de desarrollo y políticas sociales en América Latina” en Acosta, Alberto (comp) *El desarrollo en la globalización: el reto de América Latina* (Caracas: Nueva Sociedad).
- Larrea Carlos 2006 *Hacia una historia ecológica del Ecuador: propuestas para el debate* (Quito: Corporación Editora Nacional).
- Larrea, Carlos 2006 “Universidad, investigación científica y desarrollo en América Latina y el Ecuador”. Ponencia presentada ante el Congreso “Universidad y Cooperación para el Desarrollo” en la Universidad Complutense de Madrid, 26-28 Abril.
- Larrea, Carlos et al. 1996 *La Geografía de la Pobreza en el Ecuador* (Quito: PNUD).
- Larrea, Carlos et al. 1999 *Desarrollo Social y Gestión Municipal en el Ecuador: Jerarquización y Tipología* (Quito: ODEPLAN).
- Larrea, Carlos, Espinosa, Malva, y Sylva, Paola 1987 *El Banano en el Ecuador* (Quito: Corporación Editora Nacional).
- Larrea, Carlos y North, Liisa 1997 “Ecuador: Adjustment Policy Impacts on Truncated Development and Democratisation”, *Third World Quarterly*, Vol. 18, Nº 5.
- Larrea, Carlos y Sanchez, Jeannette 2002 *Pobreza, Empleo y Equidad en el Ecuador. Perspectivas para el Desarrollo Humano* (Quito: PNUD).
- Larrea, Carlos, Freire, Wilma, y Lutter, Chessa 2001 *Equidad desde el Principio: La situación nutricional de los niños ecuatorianos* (Washington: PAHO-MBS).
- Larrea, Carlos y Montenegro, Fernando 2006 “Ecuador” en Patrinos, Harry y Hall, Gillette (eds.). *Indigenous Peoples and Human Development in Latin America (1994-2004)*. (New York: Macmillan).
- Larrea, Carlos, Camacho, Gloria y Sánchez, Jeannette 2006 “Empleo y Género en el Ecuador: Situación, Políticas y Perspectivas” (Quito: OIT, documento no publicado).
- Lucio-Paredes, Pablo 2004 *La Dolarización ¿Un Amor Eterno?* (Quito: Taurus).
- Moore, Barrington 1967 *Social Origins of Dictatorship and Democracy* (Boston: Beacon Press).

Mundell, Robert 2003 “Currency Areas, Exchange Rate Systems, and International Monetary Reform” en Salvatore, Dominick, Dean, James y Willett, Thomas (editores) *The Dollarization Dabate*, Oxford: Oxford University Press.

Naranjo, Marco 2004, *Del Patrón Oro a la Dolarización en el Ecuador*, (Quito: PUCE).

Naranjo, Marco 2005, *Dolarización Oficial y Regímenes Monetarios en el Ecuador*, (Quito: colegio de Economistas de Pichincha).

New York Times (June 13, 2004) “By a Back Door to the U.S.A.”.

Parodi, Carlos 2004, “América Latina: Buscando el Rumbo Perdido”, *Iconos N. 19*.

Parodi, Carlos (2004) “Dolarización”. Conferencia dictada en la Universidad de Guayaquil, Enero 12.

PNUD 2001 *Informe sobre Desarrollo Humano* (Ecuador Quito: PNUD).

PNUD 2001 *Informe sobre Desarrollo Humano* (New York: PNUD).

PNUD 2004 *Informe sobre Desarrollo Humano* (New York: PNUD).

PNUD 2004 *La Democracia en América Latina: Hacia una Democracia de Ciudadanas y Ciudadanos* (New York: PNUD).

Psacharopoulos, George y Tzannatos, Zafiris 1992 *Women's Employment and Pay in Latin America*. (Washington D.C.: World Bank).

RICYT 2006 Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología, Iberoamericana e Interamenricana. Página web: <http://www.ricyt.org>.

Salgado, Wilma 2000. “La crisis en el Ecuador en el contexto de las reformas financieras”. *Ecuador Debate* N° 51, Diciembre 2000.

Salvatore, Dominick 2003 “Which Countries in the Americas Should Dollarize?” en Salvatore, Dominick, Dean, James y Willett, Thomas (editores) *The Dollarization Dabate*, Oxford: Oxford University Press.

Salvatore, Dominick, Dean, James y Willett, Thomas (editores) 2003 *The Dollarization Dabate*, Oxford: Oxford University Press.

Schuldt, Julgen 2001. “*Hacia la Dolarización Oficial de América Latina? Reflexiones Críticas*” Lima: Universidad del Pacífico, documento no publicado.

Seligson, Mitchell y Córdoba, Polibio, 2002 *Auditoría de la Democracia: Ecuador* Quito: CEDATOS.

SIISE 2003, *Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador*, CD-ROM (Quito: Secretaría Técnica del Frente Social. Versión 3.5).

Stiglitz, Joseph 1998 "More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus." World Bank: The 1998 WIDER Annual Lecture, Helsinki. (Disponible en Internet: www.worldbank.org/html/extdr/extme/jsp010798/wider.htm).

Thorp, Rosemary 1998 *Progress, Poverty and Exclusion: An Economic History of Latin America in the 20th Century* (Baltimore: Johns Hopkins University Press).

Transparency Internacional 2004 *Global Corruption Report 2004*. London: Pluto Press.

UNICEF-PNUED 2004 *observatorios de la Política Fiscal N. 17* Quito: UNICEF.

UNIDO 2003 *Industrial Development Report. Competing through Innovation and Learning*.

Vásconez, Álison 2006 "Género, pobreza, trabajo informal en Ecuador" (Quito: OIT, documento no publicado).

Vos, Rob 1989. "Ecuador: Windfall Gains, Unbalanced Growth and Stabilization" en *Financing Economic Development* by FitzGerald, E. V. K. and Vos, Rob. Vermont: Gover.

Vos, Rob 2002. "Dollarization, Real Wages, Fiscal Policy and Social Protection: Ecuador's Policy Trade-offs". Paper prepared for IDB Conference "Dollarization in Ecuador: Policies to Ensure Success, October 19, 2002, Washington.

Vos, Rob y León, Mauricio 2004. "Promoción de Exportaciones, Liberalización Comercial y Pobreza en el Ecuador: Desafíos de una Economía Dolarizada" en Ganuza, Enrique et.al. (eds) *¿Quién se Beneficia del Libre Comercio? Promoción de Exportaciones y Pobreza en América Latina y el Caribe en los 90* (New York: PNUD).

World Bank 2004 *A strategy for Rural Development in Ecuador (Draft)* Washington D.C.: World Bank.

World Bank 1996 *Ecuador Poverty Report* (Washington D.C.: World Bank).

World Economic Forum 2004 *The Global Competitiveness Report 2004-2005* (New York: Oxford University Press).

Ziccardi, Alicia 2004 *“Pobreza Urbana y Exclusión Social: Las Políticas Sociales de la Ciudad de la Esperanza”*. Buenos Aires: CLACSO, documento no publicado.

Notas

(*) Carlos Larrea ha obtenido su Ph.D. en economía política en la Universidad de York, Canadá, y ha realizado un post-doctorado en salud y desarrollo en la Universidad de Harvard. Cursó su maestría en ciencias sociales en la Fundación Bariloche. Es actualmente profesor-investigador en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, y recibió la beca CLACSO-CROP para estudios sobre pobreza y políticas sociales en América Latina como investigador asociado del Instituto de Estudios Ecuatorianos (IEE). Ha publicado varios libros y artículos sobre pobreza, empleo, nutrición, desarrollo social y medio ambiente en el Ecuador y otros países latinoamericanos, y ha trabajado como consultor en varios organismos internacionales. Sus temas actuales de investigación se refieren principalmente a los efectos sociales y ambientales de las estrategias de desarrollo en el Ecuador y la región andina.

¹ La crisis asiática tuvo dos repercusiones negativas sobre la economía ecuatoriana. Por una parte la contracción del sudeste asiático precipitó la caída de los precios del petróleo en 1998, y por otra la masiva pérdida de confianza en los mercados emergentes condujo a la retirada de capitales y contracción del crédito internacional en América Latina, contribuyendo así a la crisis bancaria.

² Se emplea el término “renta diferencial internacional” en sentido marxista. Marx tomó el concepto de renta definido por los clásicos y lo llamó “renta diferencial”. “La renta se constituye por la diferencia entre los costos individuales de producción en ramas con rendimientos decrecientes. Los economistas clásicos consideraron la tierra como el caso por excelencia para la aplicación de esta categoría. … Ellos fueron conscientes, sin embargo, de que el mismo fenómeno puede ocurrir en cualquier otro caso.” (Emmanuel, 1972: 205, la traducción es propia). La teoría de la renta diferencial se basa en la consideración de que el precio de mercado del producto de una rama con rendimientos decrecientes, como la agricultura, debe ser equivalente al necesario para cubrir los costos de producción y la ganancia del capital (precio de producción) de la última unidad productiva que ingresa al mercado para igualar la oferta y la demanda. Los precios de producción de todas las unidades productivas restantes son menores a los de esta última unidad. Como el precio del mercado es igual para todos los productores, todas las unidades productivas, excepto una (la menos eficiente) obtienen una renta diferencial.” (Emmanuel, 1972: 209, la traducción es propia). La renta por consiguiente puede definirse como “el componente residual del precio del mercado sobre los costos individuales de producción, cuando todos los componentes reproducibles del costo de producción (trabajo, capital) son pagados a precios del mercado” (Gelb, 1988: 6, la traducción es propia). La renta diferencial internacional es entonces una renta diferencias obtenida en el comercio internacional.

³ Un barril de petróleo tiene 159 litros.

⁴ El porcentaje ha sido evaluado a precios de 1975, deflactando las exportaciones por el índice de precios unitarios de las exportaciones de manufacturas de los países desarrollados, estimado por las Naciones Unidas.

⁵ Incluyendo la deuda pública y privada. La primera alcanzó 13.240 millones de dólares en 1998.

⁶ Se ha estimado la pobreza por el método del consumo a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) de 1995, con una línea de pobreza compatible con las empleadas por CEPAL. La línea de pobreza empleada es de 54.87 dólares de julio-agosto de 1994 por mes por persona, y la línea de indigencia es de 27.77 dólares por mes (Larrea et. al. 1999).

⁷ Los créditos vinculados son aquellos concedidos a grupos económicos pertenecientes a los accionistas de los bancos.

⁸ Ley 18 de Presupuesto del Sector Público.

⁹ La caída en los precios del petróleo se produjo como consecuencia de la desaceleración económica resultante de la crisis asiática de 1997.

¹⁰ La traducción es nuestra.

¹¹ La lista completa de países dolarizados (o que han adoptado otra moneda extranjera como suya) incluye Andorra, Kiribati, Liberia, Liechestein, Islas Marshall, Micronesia, Mónaco, Nauru, Palau, Panamá, San Marino y Tulavu (Edwards, 2003).

¹² El precio de referencia para los fondos de estabilización subió a 25 dólares en 2005. El mecanismo fue eliminado posteriormente en 2005.

¹³ Los productos no petroleros tradicionales son banano y plátano, café y elaborados, cacao y elaborados, atún y pescado, y camarón.

¹⁴ Desde marzo de 1998 hasta enero de 2003 la encuesta fue ejecutada por tres universidades coordinadas por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. A partir de febrero la encuesta es realizada por otras tres universidades coordinadas por FLACSO-Ecuador.

¹⁵ La línea de indigencia adoptada por el Banco Mundial en 1994 fue de 27.77 dólares por persona por mes, a precios de junio-julio del año mencionado. Sobre esta base se ha definido una línea de pobreza de 54.87 dólares por mes, equivalente a la línea que el banco define como de “vulnerabilidad”. (World Bank, 1996).

¹⁶ La definición de subempleo invisible es diferente de la adoptada por el Banco Central del Ecuador.

¹⁷ El cuadro 9 del Anexo Estadístico contiene estimaciones de la pobreza por el método del ingreso para todas las encuestas, pero la confiabilidad de los datos de 1995 con este método es relativa, debido a la baja calidad de la información recolectada y al excesivo número de preguntas sin respuesta.

¹⁸ La comparación del ingreso en los cuatro años tampoco resuelve por completo el problema de la comparabilidad, ya que las encuestas de 1995 y 1998 tienen un cuestionario notablemente más detallado, que incluye más ingresos que las encuestas posteriores.

¹⁹ La tasa de desempleo total alcanzo el 10,7 % en Junio de 2006 (BCE-FLACSO).