

Dolarización y desarrollo humano en Ecuador

Carlos Larrea M.¹

En enero de 2000, en medio de una profunda crisis, el gobierno de Mahuad decretó la dolarización de la economía, convirtiendo al Ecuador en el primer país latinoamericano que elimina su moneda nacional. Este artículo estudia los efectos sociales y económicos de la dolarización, y evalúa los obstáculos actuales para el desarrollo humano y sustentable.

El contexto socio-económico

Hacia 1982 el “boom petrolero” se agotó, y el país inició su transición hacia un nuevo período de su historia bajo los lineamientos del “Consenso de Washington”. Aunque estas políticas se han dado en forma tardía y poco consistente, hacia mediados de los años 90 el Ecuador había liberalizado los tipos de cambio y de interés, desmantelado su protección arancelaria, abierto sus mercados, eliminado subsidios y desregulado parcialmente el sistema financiero y el mercado laboral.

Los resultados económicos de esta estrategia han dejado mucho que desear. El ingreso por habitante en 1998 era apenas un 5% su-

perior al de 1980, con un crecimiento medio anual del 0.3%.

La baja diversificación de las exportaciones ecuatorianas, el predominio de bienes primarios, y su limitado dinamismo reflejan problemas estructurales de competitividad que han afectado históricamente a la economía, como resultado del carácter eminentemente rentista de las clases dominantes, la inequidad social, el bajo desarrollo del capital humano, deficiencias en el desarrollo institucional y la inestabilidad política, entre otros elementos (Larrea y North, 1997).

Varios índices comparativos de competitividad ubican al Ecuador en condiciones desventajosas. La calidad de la educación básica ha sido calificada como la peor entre 19 países de América Latina (Fretes-Cibils, Guigsaile y López-Calix, 2003). El Índice de Percepción sobre la Corrupción ha ubicado al Ecuador -en 2002- en la posición 92 entre 102 países, superando en América Latina solamente a Haití y Paraguay (Transparency International Web Site). El 88% de las exportaciones ecuatorianas corresponden a productos primarios. En América Latina, solamente Nicaragua y Venezuela tuvieron porcentajes más altos (CEPAL, 2002). La ONUDI ha elaborado un índice de desempeño competitivo industrial, y el Ecuador se ubicaba en 1998 en la posición 61 entre los 87 países estudiados (UNIDO, 2002). De acuerdo a los índices de competitividad internacional elaborados anualmente por el *World Economic Forum*, el Ecuador se ubicaba en 2002 en las

Larrea, Carlos, 2004, “Dolarización y desarrollo humano en Ecuador”, en ICONOS No.19, Flacso-Ecuador, Quito, pp.43-53.

1 Doctor en Economía Política (Universidad de York, Canadá) y Posdoctorado en Salud y Desarrollo (Universidad de Harvard). Profesor-investigador de Flacso-Ecuador.

posiciones 73 y 78 entre los 80 países estudiados, manteniéndose, por sus condiciones institucionales, tecnológicas y macroeconómicas, entre los países menos competitivos del mundo (World Economic Forum, 2002).

En medio del estancamiento económico y la apertura comercial, los problemas estructurales de inequidad social, exclusión y pobreza se profundizaron en Ecuador. En 1995 la pobreza alcanzó el 56% de la población, y el 76% en el área rural, cifras superiores a los promedios latinoamericanos. La concentración del ingreso, estimada por el coeficiente de Gini (0.57), ubicaba al Ecuador en la tercera posición más desventajosa en la región, solamente después de Brasil y Paraguay (IADB, 2000). En 1994, el 57% de la población urbana ocupada tenía empleos de baja productividad (CEPAL, 2001), el analfabetismo afectaba al 10.5%, y la escolaridad media de la población adulta llegaba a 7 años (1995) (PNUD, 2001). En 1998, el 26% de los niños menores de 5 años sufría de desnutrición crónica (Larrea, Freire y Lutter, 2001).

De la crisis a la dolarización

A finales de los años 90 el panorama se agravó. El fenómeno de El Niño en 1998, la caída de los precios del petróleo y la crisis financiera internacional desencadenaron una profunda crisis económica, social y política. En 1999 y 2000 el sistema financiero nacional sufrió 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.

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, del 8% en 1998 al 17% a mediados de 1999, mientras la pobreza urbana pasó del 36% al 65%. Se produjo también una masiva migración internacional. Al menos 700.000 ecuatorianos han dejado el país a partir de 1998.

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 no logró evitar la caída de Mahuad, los próximos gobiernos la respaldaron, con una estrategia de estabilización y recuperación económica.

Noboa y Gutiérrez han 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.

Resultados económicos de la dolarización

Algunos elementos del contexto han repercutido en condiciones externas altamente favorables a partir de 2000.

- El precio del petróleo se recuperó desde mediados de 1999, alcanzando valores favorables hasta el presente.
- La masiva emigración internacional a España, Estados Unidos e Italia repercutió en elevadas transferencias de divisas. Las remesas se ha convertido en la segunda fuente de divisas después de las exportaciones de petróleo, ascendiendo de 200 millones de dólares en 1993 a 1.432 millones de dólares en 2002.
- La construcción del oleoducto de crudos pesados (OCP) ha dinamizado la economía y ha constituido la inversión extranjera más voluminosa en el Ecuador desde los años 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, que al momento de la dolarización duplicaron su valor de 1994.

- Las tasas internacionales de interés han alcanzado su nivel más bajo en muchos años, como resultado de las políticas de reactivación norteamericanas.

Las condiciones favorables han comenzado a agotarse, configurando una situación más vulnerable.

- Aunque los precios del petróleo se han mantenido elevados, su evolución después de la invasión a Irak es declinante y pueden descender. Los ingresos petroleros se han reducido también por la menor producción petrolera estatal, que ha caído en un 37% desde 1993. La producción de crudos pesados por empresas privadas compensa sólo parcialmente esta declinación, ya que la participación nacional es menor, los costos son mayores, y los precios más bajos.
- Las remesas de los emigrantes han dejado de crecer y posiblemente declinarán en los próximos años. La migración a Europa se ha reducido desde la imposición de visas, y en Estados Unidos los controles migratorios y la crisis la han afectado también.
- El tipo de cambio se ha tornado desfavorable como resultado de la inflación, afectando la competitividad de las exportaciones no petroleras.
- La construcción del OCP ha concluido. Las inversiones privadas han sido inferiores a las planificadas, y el nuevo oleoducto operará durante los próximos años por debajo de su capacidad instalada. La participación nacional en estos recursos es limitada.

La recuperación no permite aún reestablecer los niveles de ingreso por habitante de 1998. En 2002, éste es de un 4% bajo su valor en 1998, y a un nivel comparable al de 1980. Las proyecciones auguran un crecimiento moderado en los próximos años.

La dolarización no fue el resultado de una estrategia económica de largo plazo. Por el contrario, se adoptó como una medida emer-

gente para evitar la hiperinflación en un contexto de aguda crisis. Como resultado de la acelerada devaluación del sucre en los meses previos a la dolarización, los salarios reales cayeron dramáticamente, se ampliaron los subsidios y se generaron notables distancias entre los precios relativos y los costos reales.

Como consecuencia de factores como los desequilibrios acentuados en los precios relativos al momento de la dolarización, la capacidad de los oligopolios y otros agentes económicos para elevar los precios, la demanda de las remesas internacionales, y la reducción de algunos subsidios, el país mantuvo altas tasas de inflación, a pesar de la eliminación de la emisión monetaria. Aquella llegó al 91% en 2000, 22% en 2001, 9% en 2002, y 6% en 2003. Pese a su reducción, la inflación



continúa siendo substancialmente superior a la internacional (3% anual).

La inflación no solamente ha eliminado las ventajas alcanzadas por el sector externo en el tipo de cambio real, sino que ha 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 en febrero de 2003, su valor más bajo en 10 años, y luego se recuperado por la devaluación del dólar.

El tipo de cambio desfavorable limita el crecimiento y diversificación de las exportaciones



La dolarización no fue el resultado de una estrategia económica de largo plazo. Fue la crisis la que condujo a la dolarización. Se esperaba que la estabilidad favoreciera la recuperación económica. Los hechos demuestran no sólo que la economía no se ha estabilizado, sino que han aparecido nuevos desequilibrios.

no petroleras. Si la inflación ecuatoriana continúa superando a la internacional, el panorama se tornará más difícil, configurando una situación similar a la argentina desde 1995. El crecimiento abultado de la importación de bienes de consumo 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.

La recuperación obedece principalmente a las remesas de emigrantes, al alza del precio del petróleo y al impacto de la construcción del OCP, pero no refleja una dinamización de las exportaciones. Por el contrario, los principales productos no petroleros enfrentan problemas serios, principalmente en los casos del banano y el camarón, y ningún otro producto presenta perspectivas muy favorables. El petróleo tiene dificultades por la limitación de las reservas, la baja calidad de los crudos pesados y sus impactos ambientales negativos. La expansión en la producción de crudos pesados tendrá un impacto limitado en el crecimiento económico, debido a la participación modesta del Estado en el excedente petrolero, y en el empleo previsto de la mayor parte de estos recursos en el pago de la deuda externa.

Las reservas petroleras remanentes, evaluadas en 4.629 millones de barriles (Fretes-Cibils, Guigsale y López-Calix, 2003) permitirán la extracción de petróleo por 18 a 25 años, dependiendo de los nuevos yacimientos. El 40% de estas reservas corresponde a crudos de alta densidad con altos costos y bajos precios.

En este contexto, las exportaciones no petroleras son medulares. Estas están afectadas

por un tipo de cambio real desfavorable y declinante. Como telón de fondo, los productos agrícolas de exportación, y en particular los monocultivos, se hallan afectados tanto por sus precios inestables y declinantes, como por la amenaza de plagas. La experiencia reciente del camarón es ilustrativa.

El 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 crecientes remesas de divisas de los emigrantes han facilitado un crecimiento acelerado de las importaciones, en particular de bienes de consumo. El crecimiento total de las importaciones es significativo. Su promedio mensual entre julio de 2002 y junio de 2003 es 63% mayor al de 1996. A pesar del peso de la construcción del OCP, el rubro de mayor crecimiento es el de bienes de consumo.

Como resultado, la balanza comercial se ha deteriorado dramáticamente. 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 incierto panorama del sector externo y los precios del petróleo.

El crédito ha influido en la escasa capacidad de la economía para adaptarse a las nuevas condiciones impuestas por la dolarización. Podría haberse esperado que, ante el tipo de cambio favorable entre inicios de 1999 y fines de 2001, se produzca una expansión de las exportaciones, y posteriormente se compensen los efectos de un tipo adverso de cambio con mejoras sostenidas en la productividad. Estas transformaciones, sin embargo, presuponen una disponibilidad de crédito a tasas de interés que permitan la adecuada rentabilidad de las inversiones. Desafortunadamente la crisis

bancaria de 1999, y la quiebra de la mayor parte de los bancos privados, han creado una restricción prolongada de crédito, de forma que el crédito disponible es escaso, con tasas de interés demasiado altas, y en su mayor parte se canaliza al comercio o al consumo.

El crédito para la agricultura, la industria y la construcción ha declinado en al menos el 50% respecto a sus valores previos a 1998, y la mayor parte del crédito se canaliza con fines no productivos como el consumo o el comercio. Las tasas activas de interés se han mantenido entre el 15% y el 17% después de la dolarización, y las tasas pasivas han fluctuado entre el 7 y el 10%. Entonces el sistema financiero ha perdido en gran parte su rol de canalización del ahorro hacia la inversión. En consecuencia, las transformaciones productivas 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 adecuarse a condiciones desfavorables. El resultado es un ajuste recesivo y concentrador, en el cual sobreviven únicamente las empresas grandes con acceso al crédito internacional, o aquellas establecidas en ramas menos vulnerables.

La inversión social ha declinado fuertemente. El gasto social en el Ecuador no solamente se encuentra entre los más bajos de América Latina, sino que ha sufrido una tendencia decreciente a partir de 1982 (Vos, 2002). 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.

En síntesis, el Ecuador ha experimentado una limitada recuperación económica, atribuible a condiciones externas favorables. Sin embargo, en vista de la magnitud de la deuda externa, el tipo de cambio real sobrevaluado y la limitada competitividad del país, las perspectivas económicas de mediano plazo son poco alentadoras. El impacto positivo esperado de las exportaciones petroleras en los próximos años no permitirá alcanzar un crecimiento significativo, debido tanto a limitaciones en la ca-

lidad del crudo y las reservas existentes como a la reducida participación del Estado.

Perspectivas económicas

Pese a la riqueza y diversidad de sus recursos naturales, Ecuador se ubica entre los países con mayor pobreza e inequidad social en Sudamérica. Su prolongado estancamiento refleja problemas estructurales de competitividad internacional por su débil capital humano, deficiente sistema educativo, debilidad institucional y falta de infraestructura. Esta difícil situación se ha agravado por la creciente vulnerabilidad del país ante desastres naturales (agravados por el calentamiento global) y crisis económicas como la de 1999.

La crisis condujo a la dolarización, y se esperaba que la estabilidad favoreciera la recuperación económica. Los hechos demuestran 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 que el ajuste en el futuro toma una forma recesiva, ante la rigidez de los salarios y precios a la baja.

Las perspectivas favorables en los albores de la dolarización no pudieron aprovecharse porque la reconversión productiva demandaba crédito y el sistema financiero nacional no pudo responder. El contexto actual es menos favorable, como resultado del deterioro en el tipo de cambio real, y la incertidumbre en los mercados de los productos de exportación, principalmente el petróleo. La vulnerabilidad externa del país se acrecienta por la rigidez en el tipo de cambio.

Los problemas de 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.

Efectos sociales de la crisis y dolarización

Para entender los efectos sociales de esta crisis, aquí se analizan en particular la pobreza, el empleo y los salarios, a partir de encuestas de hogares². La información nacional disponible sobre la pobreza desde 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. La pobreza subió de 56% en 1995 al 69% en 2000, declinando hasta el 61% el 2001. El deterioro se concentra principalmente en las ciudades, donde las cifras correspondientes son 42%, 60% y 52%. En el caso de la indigencia se observa un deterioro más perdurable y una recuperación más modesta.

Pobreza, salarios y empleo en las principales ciudades. A partir de las series de pobreza, salarios y empleo en Quito, Guayaquil y Cuenca, se pueden diferenciar tres fases:

- a. *Deterioro social.* Comprendida desde el inicio de la serie (marzo de 1998) hasta mayo de 2000 (4 meses después de la dolarización). La pobreza asciende del 35% al 68%, los salarios reales caen en aproximadamente el 40%, y el desempleo abierto sube del 8% al 17%, con un deterioro similar en términos de subempleo.
- b. *Recuperación.* Entre mayo de 2000 y diciembre de 2001 se producen simultáneamente 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 previos a la crisis, es significativa. La pobreza desciende hasta aproximadamente el 49%, el desempleo abierto cae hasta el 8% y los salarios recuperan 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 abierto repunta hasta su nivel actual del 10%³, y la pobreza e indigencia tienden a bajar lentamente, llegando a mediados de 2003 al 45% y 20% respectivamente, valores superiores a los iniciales. Sin embargo, la recuperación de los salarios reales continúa hasta alcanzar los niveles de 1998.

Este panorama tiene perfiles definidos por ciudades. Mientras Guayaquil sufre más fuertemente la crisis y tiene una recuperación débil, Quito presenta una evolución más simétrica en las dos fases principales, y en Cuenca la recuperación es vigorosa; tanto la pobreza como el desempleo se reducen a niveles inferiores a los de 1998.

Pueden explicarse estas diferencias a partir de la estructura social en estas ciudades. Guayaquil no solamente sufrió más fuertemente el impacto social del fenómeno de El Niño, sino que esta ciudad tradicionalmente tiene un sector informal más numeroso, sectores medios más débiles, mayor inequidad social, una menor presencia del sector público, y niveles más bajos de escolaridad.

Cuenca, la ciudad menos afectada y la de más dinámica recuperación, se ha beneficiado de una masiva emigración internacional y las remesas de divisas, que han promovido el consumo y la construcción. Además, se ha destacado por otros factores como el turismo.

Quito se ubica en una posición intermedia. La crisis se expresa principalmente mediante el empobrecimiento de los estratos medios, y en su recuperación influyen la remesa de divisas, la migración y el repunte de la construcción

Pobreza e indigencia. El incremento de la pobreza en la primera etapa se explica por la declinación de los salarios, el aumento del desempleo y subempleo y la crisis financiera que

2 La metodología y fuentes se analizan en detalle en Carlos Larrea (2004).

3 La tasa de desempleo abierto alcanzó el 8.2% en enero de 2003 (BCE-PUCE), y el 10% en junio de 2003 (BCE-FLACSO).



Mantener la dolarización en las condiciones actuales, mediada por ajustes recesivos, conducirá a un escenario de lento crecimiento, creciente inequidad social y deterioro de los recursos naturales, algo poco compatible con un régimen democrático. Las alternativas de retorno a un tipo de cambio flexible tampoco son simples.

condujo al congelamiento de los depósitos y a la virtual eliminación temporal del crédito formal.

En la recuperación influye principalmente la masiva emigración internacional desde 1998, que conduce a una reducción del desempleo. La remesa de divisas, comparable con los ingresos petroleros, permite una recuperación del consumo de los hogares pobres. 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 a la reducción de la pobreza. A estos factores se añade la bonanza fiscal originada en la elevación de los precios del petróleo y la generación de empleo vinculada a la construcción el OCP.

Mercado laboral. En general, el ciclo de caída y recuperación salarial se manifiesta en forma similar al desagregarlo por sexo y por sectores informal y moderno. El análisis por ciudades revela, en contraste, no solamente diferencias significativas en los niveles salariales (atribuibles a diferencias en escolaridad a favor de Quito y Cuenca respecto a Guayaquil), sino también una recuperación más pronunciada en Cuenca, como efecto de las migraciones y remesas.

Salarios y género. Hay evidencia de una situación discriminatoria contra la mujer en el mercado laboral. A igualdad de otras condiciones -educación, experiencia, inserción laboral, horas de trabajo, etc.- 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 in-

formales (20%) y de servicio doméstico (42%), bajo condiciones similares. Cabe recordar que estos sectores concentran el trabajo femenino.

Otra dimensión de la discriminación laboral de la mujer se produce por su inserción más precaria. El subempleo y el desempleo afectan principalmente a las mujeres. La recuperación laboral es, además, más lenta entre las mujeres. En 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%.

Hay también 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 a la emigración internacional.

La recuperación en el empleo adecuado es consecuencia principalmente 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 salarial amplia, aunque no completa ni uniforme, acompañada de una caída de la pobreza y el desempleo hasta límites cercanos a los iniciales. Sin embargo, en 2003 se observa un repunte del desempleo abierto, que habría ascendido del 8% en enero al 10% en junio.

Evaluación y perspectivas

La dolarización en Ecuador ha logrado consolidarse en su crítica etapa inicial, principalmente debido a condiciones externas favorables, como los precios del petróleo, las remesas de divisas y la construcción del OCP.

La inflación ha socavado la competitividad internacional del país, dificultando la diversificación y crecimiento de exportaciones no petroleras. El incremento proyectado en la producción petrolera, central en la estrategia de recuperación promovido por el Estado, difícilmente alcanzará una magnitud y estabilidad suficientes para sustentar por sí solo una recuperación consistente. Los límites de esta estrategia se originan en las reducidas reservas, la baja calidad del crudo y la limitada participación del Estado.

Las perspectivas de crecimiento se ven limitadas por la sobrevaloración del tipo de cambio, por los problemas del sector externo y por factores estructurales como la deuda externa y las condiciones institucionales y de desarrollo tecnológico en el país.

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

La recuperación se ha originado principalmente en la masiva emigración internacional (que ha aliviado la sobreoferta laboral y ha conducido a una recuperación de los salarios) y a la remesa de divisas, que bordea el 6% del PIB. No hay una reactivación consistente en el aparato productivo, ya que ésta última se ha concentrado en una sola rama de limitada articulación con la economía nacional: el sector petrolero.

En un futuro con crecimiento económico modesto, la mejora en las condiciones de vida va a depender 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 hu-

mano (educación, ciencia y tecnología, nutrición y salud), la formación 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.

Crisis, dolarización y desarrollo

El objetivo central del desarrollo es 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 genera la inequidad intergeneracional, una segunda dimensión de desigualdad que se añade a las diferencias sociales en el presente.

La sociedad ecuatoriana sufre desde la colonia por la pobreza masiva y grandes desigualdades sociales, étnicas, regionales y de género. La inserción del Ecuador en el mercado mundial se ha fundamentado 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, con frecuencia explotados en forma no sustentable. En estas condiciones, el crecimiento económico ha consolidado la inequidad social y se ha fundamentado en ella, y también ha conducido a una explotación no sustentable de los recursos naturales.

Las políticas ajuste estructural no han logrado restablecer el crecimiento económico, y han tenido un costo elevado sobre la pobreza, la distribución de la riqueza y el empleo. Adicionalmente, la capacidad institucional, reguladora y redistributiva del Estado 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. Además, la vulnerabilidad del país a crisis económicas y financieras internacionales, caídas de los precios de los productos de exportación o desastres naturales agravados por el cambio climático, se ha acrecentado.

El debilitamiento del Estado y el comportamiento rentista de algunos sectores dominantes han impedido un adecuado desarrollo institucional en el país, y han fortalecido la corrupción y formas políticas clientelares y populistas, donde los intereses particulares y de corto plazo 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 sino que, al mismo tiempo, la calidad y cobertura de los servicios sociales básicos en educación, salud y seguridad social se han deteriorado, debilitando varios elementos centrales para la competitividad internacional en el contexto de la globalización; todo ello ha afectado la inserción internacional del país,

confinándola a la exportación de un grupo de productos primarios tradicionales, en un contexto internacional 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 reducir 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 cuatro años, estas expectativas no se han cumplido. Por el contrario, la propia dolarización ha generado desequilibrios macroeconómicos difíciles de superar. El desajuste en los precios internos condujo a una prolongada inflación, afectando el tipo de cambio real y generando un desequilibrio crónico en la balanza de pagos, cuya superación sólo 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 canaliza del ahorro nacional hacia la reconstrucción de la estructura productiva.

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 de 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 sólo puede operarse en el mediano plazo, y requiere flujos financieros y condiciones institucionales

difícilmente disponibles en el corto y mediano plazo.

El mantenimiento de la dolarización en las condiciones actuales, mediada por ajustes recesivos, conducirá a un escenario de lento crecimiento, creciente inequidad social y deterioro de los recursos naturales, difícilmente compatible con un régimen democrático.

Las alternativas de retorno a un tipo de cambio flexible tampoco son simples, ni se vislumbran caminos sencillos de transición. Entre los problemas para estas vías se destacan la necesidad de estabilidad y confianza de los actores económicos, la distribución social y regional de los costos y beneficios del cambio y las políticas complementarias que enfrenten 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 y la limitada institucionalidad.

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 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 a las iniciativas de generación de empleo, la dotación universal de servicios de educación y salud, encaminados al desarrollo del capital humano, como base para una transformación productiva, y el impulso a la distribución del ingreso y los activos productivos. Esta política social se constituye 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 la propuesta. El énfasis en la equidad no solamente pro-

viene de principios éticos y filosóficos que hacen inaceptable la desigualdad social prevalente 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: a) la promoción de empleo productivo, b) el desarrollo del capital y las potencialidades humanas y c) las políticas redistributivas.

La *política de promoción de empleo productivo* se basa en el apoyo integral a sistemas productivos 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 al lado de otras políticas sociales.

Las *políticas de desarrollo del capital y 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; finalmente, se plantea la consolidación de un acceso universal a servicios primarios de salud y protección social, reduciendo la inequidad actualmente existen-

te en este campo, y protegiendo, de manera especial, a los grupos más vulnerables de la población, como los niños.

Finalmente, las *políticas redistributivas* se proponen promover directamente la equidad social, no solamente ampliando las oportunidades de acceso a los activos productivos (como 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 para su aplicación en un contexto participativo, que integre esfuerzos del estado central, los gobiernos locales, las agencias de promoción social y organizaciones de base. Su implementación 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 y promueva nuevas formas de inserción internacional sobre bases sustentables, como el turismo y ecoturismo.

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, y en particular los sectores subalternos, para superar los obstáculos para la construcción participativa de su propio destino.

Bibliografía

- Banco Central del Ecuador, 1997, *1927-1997. Setenta Años de Información Estadística*, Quito, 1997.
- Banco Central del Ecuador, s.f., *Encuesta de Empleo Urbano*, Base de datos no publicada.
- Banco Central del Ecuador, s.f., *Información Estadística Mensual*, varios números.
- BID, 2000, *Development beyond Economics. Economic and Social Progress in Latin America. 2000 Report*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- CEPAL, 2000, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, CEPAL, Santiago.
- CEPAL, 2001, *Panorama Social de América Latina*, CEPAL, Santiago.
- CEPAL, 2002, *Balance Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe*, CEPAL, Santiago.
- Coraggio, José Luis, et al., 2001, *Empleo y economía del trabajo en el Ecuador, algunas propuestas para superar la crisis*, ILDIS, Abya-Yala, Quito.
- Fretes-Cibils, Vivente, Marcelo Giugale y Roberto López-Calix, 2003, *Ecuador: An Economic and Social Agenda for the New Millennium*, World Bank, Washington.
- INEC, Censo de Población, noviembre 2001, Quito.
- INEC, Encuesta EMEDINHO 2000.
- INEC, Encuesta ENEMDUR 2001.
- INEC-Banco Mundial, *Encuestas de Condiciones de Vida de 1995 y 1998*.
- Larrea, Carlos y Jeannette Sánchez, 2002, *Pobreza, Empleo y Equidad en el Ecuador. Perspectivas para el Desarrollo Humano*, PNUD, Quito.
- Larrea, Carlos y Liisa North, 1997, "Ecuador: Adjustment Policy Impacts on Truncated Development and Democratization", en *Third World Quarterly*, Vol. 18, No. 5, pp 913-934.
- Larrea, Carlos, 1999, *Desarrollo Social y Gestión Municipal en el Ecuador: jerarquización y Tipología*, ODEPLAN, Quito.
- Larrea, Carlos, 2004, *Pobreza, dolarización y crisis en el Ecuador*, Abya-Yala, Quito.
- Larrea, Carlos, Wilma Freire y Chessa Lutter, 2001, *Equidad desde el Principio: La situación nutricional de los niños ecuatorianos*, PAHO-MBS, Washington.
- PNUD, 2001, *Informe sobre Desarrollo Humano. Ecuador 2001*, PNUD, Quito.
- Transparency International Web Site, http://www.transparency.org/tilac/indices/indices_perception/2002/ipc2002.html.
- UNIDO, 2002/2003, *Industrial Development Report. Competing through Innovation and Learning*.
- 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.
- World Bank, 1996, *Ecuador Poverty Report*, World Bank, Washington.
- World Economic Forum, 2002, *The Global Competitiveness Report 2001-2002*, Oxford University Press, New York.