

Carlos Larrea\*

## **CRISIS, DOLARIZACIÓN Y POBREZA EN EL ECUADOR\*\***

### **INTRODUCCIÓN**

El Ecuador es un país de bajo desarrollo relativo en América Latina, con un ingreso por habitante equivalente al 43% del promedio latinoamericano, 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 y persistencia de la pobreza y el desempleo estructural, 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 crisis social y un levantamiento popular que condujo la salida del presidente Mahuad en enero del año 2000. Los antecedentes fueron las inundaciones provocadas por el fenómeno del 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<sup>1</sup>.

\* Profesor de la Universidad Andina Simón Bolívar e Investigador del IEE.

\*\* Esta ponencia sintetiza y actualiza los resultados del proyecto de investigación "Dolarización, crisis y pobreza en el Ecuador" realizado en el IEE con auspicio del programa CLACSO-CROP.

---

<sup>1</sup> 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.

En enero de 2000, en medio de una profunda crisis económica, el gobierno de Mahuad decretó la dolarización de la economía, convirtiendo al Ecuador en el primer país latinoamericano en eliminar su moneda nacional.

El objetivo principal de este artículo es analizar los efectos económicos y sociales de la dolarización y de la crisis en el Ecuador. Este trabajo fue elaborado en 2004 y revisado en 2006, y no se analizan los principales cambios ocurridos en los últimos años, que han alterado significativamente la coyuntura social, económica y política del país y también sus estrategias de desarrollo. Estas transformaciones son principalmente la elección del gobierno progresista de Correa, que ha ampliado el gasto social y ha renegociado los contratos petroleros aumentando significativamente la participación estatal, el alza sostenida en los precios del petróleo, principal producto de exportación del país, y la devaluación del dólar, que ha favorecido la competitividad internacional del Ecuador.

### **AJUSTE, CRISIS Y POBREZA EN AMÉRICA LATINA**

Al cabo de 21 años 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. La recuperación observada a inicios de los años noventa fue corta, y ni el notable crecimiento de los volúmenes exportados ni la apertura comercial han conducido a la reactivación económica; el crecimiento alcanzado ha sido mínimo, con una tasa media regional de solamente el 0,3% anual entre 1980 y 2001 (CEPAL, 2000). La inestabilidad económica reciente –crisis mexicana en 1995, ecuatoriana en 1999 y argentina en 2001– ha agravado la situación.

Los resultados nacionales son heterogéneos. Por una parte, los países grandes e industrializados de la región (Argentina, Brasil y México) han alcanzado un moderado crecimiento de su ingreso por habitante, 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 promedio por habitante ha declinado y la capacidad adquisitiva por habitante de sus exportaciones en 2001 era 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 escasamente diversificadas. Los resultados pueden observarse en el Cuadro 1.

**Cuadro 1**  
Índices económicos de América Latina por grupos de países

| Grupo de países              | Índices 2001 (base 1980 = 100) |  | Población 2001 | % Población  |
|------------------------------|--------------------------------|--|----------------|--------------|
|                              | Ingreso por habitante          | Capacidad adquisitiva de las exportaciones por habitante |                |              |
| <b>Grandes*</b>              | 109,7                          | 278,5  | 302,5          | 61,8         |
| <b>Con mayor dinamismo**</b> | 137,8                          | 187,2  | 72,2           | 14,8         |
| <b>Restantes***</b>          | 85,6                           | 102,2  | 114,4          | 23,4         |
| <b>Total</b>                 | <b>105,7</b>                   | <b>189,5</b>   | <b>489,0</b>   | <b>100,0</b> |

Fuente: Anuario estadístico de América Latina y el Caribe (CEPAL, 1985; 1990; 1995; 2000).

\* Argentina, Brasil y México.

\*\* Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana y Uruguay.

\*\*\* Perú, Bolivia, Ecuador, Venezuela, Guatemala, Haití, Nicaragua, El Salvador, Paraguay, Panamá y Honduras.

Al deslustrado desenvolvimiento económico se añaden la persistencia de la pobreza, el incremento de las desigualdades sociales y el repunte del desempleo estructural. Según la CEPAL (2004), la pobreza continúa siendo masiva en la región, afectando a 221 millones de personas en 2002, equivalentes al 44% de la población, y su incidencia ha aumentado desde 1980, cuando alcanzaba al 40,5% de la población, equivalentes a 136 millones de personas. La desigualdad social en América Latina, considerada la más alta del mundo, ha aumentado en casi todos los países de la región, de acuerdo con los coeficientes de Gini en la distribución del ingreso. El desempleo abierto alcanzó en 2004 el 10%, una cifra alarmante.

### EL CONTEXTO SOCIOECONÓMICO ECUATORIANO

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 noventa 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% 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, sus efectos sobre el crecimiento de la economía fueron reducidos.

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, las 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 et al., 2003). El Índice de Percepción sobre la Corrupción ha colocado al Ecuador, en 2005, en la posición 119 entre 159 países, superando en América Latina solamente a Guatemala, Venezuela, Paraguay y Haití (Transparency International, 2006). El 90% de las exportaciones ecuatorianas corresponde a productos primarios. En América Latina, solamente Belice tuvo porcentajes más altos (CEPAL, 2002b). La UNIDO ha elaborado un índice de avance tecnológico e industrial, y en 2002 el Ecuador se ubicaba en la posición 83 entre los 99 países estudiados (UNIDO, 2005). De acuerdo con los índices de competitividad internacional elaborados anualmente por el World Economic Forum (2002), el Ecuador se ubicaba en 2002 en las posiciones 73 y 78 entre los 80 países estudiados, manteniéndose, por sus condiciones institucionales, tecnológicas y macroeconómicas, entre los países menos competitivos del mundo.

En medio del estancamiento económico y la 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, y al 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 (IDB, 2000). En 1994, un 57% de la población urbana ocupada tenía empleos de baja productividad (CEPAL, 2002a), 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 et al., 2001).

## **DE LA CRISIS A LA DOLARIZACIÓN**

A finales de los años noventa, 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 un 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 que la pobreza urbana pasó del 36 al 65%. Se produjo también una masiva migración internacional: al menos 800 mil 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 siguientes gobiernos la respaldaron, con una estrategia de estabilización y recuperación económica.

Los presidentes Noboa y Gutiérrez han buscado estabilizar la economía a través de la dolarización y han tratado de 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 altamente favorables hasta el presente.
- La masiva emigración internacional a España, Estados Unidos e Italia repercutió en elevadas transferencias de divisas. Las remesas se han convertido en la segunda fuente de divisas después de las exportaciones de petróleo, ascendiendo de 200 millones de dólares en 1993 a 1.539 millones de dólares en 2003.
- 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 ochenta.
- El tipo de cambio al que se adoptó la dolarización (25 mil 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.

Algunas de las condiciones favorables han comenzado a agotarse, configurando una situación más vulnerable.

- Aunque los precios del petróleo se han mantenido elevados, los ingresos petroleros se han limitado 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 EE.UU. 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, aunque la acelerada devaluación del dólar en los últimos años ha compensado este problema.
- 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 ha permitido apenas restablecer, en 2004, los niveles de ingreso por habitante de 1998. Las proyecciones auguran un crecimiento moderado en los próximos años, excluyendo al sector petrolero.

La dolarización 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 crisis aguda. 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, al 22% en 2001,

al 9% en 2002, y al 6% en 2003. Sólo a fines de 2004 se ha reducido la inflación a valores internacionales (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 ha recuperado por la devaluación del dólar, llegando a 95,3 en septiembre de 2004 y a, aproximadamente, 99 a inicios de 2005.

El tipo de cambio desfavorable limita el crecimiento y diversificación de las exportaciones no petroleras. Si la inflación ecuatoriana supera 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 et al., 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, y estas están afectadas por un tipo de cambio real que depende de la cotización del dólar, fuera del control nacional. Como telón de fondo, los productos agrícolas de exportación, y en particular los monocultivos, son vulnerables, tanto por sus precios inestables y declinantes como por la amenaza de plagas. La experiencia reciente del camarón, cuya exportación cayó un 60% a partir de 1999 por efecto de las plagas, 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. La expansión total de las importaciones es significativa. 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 mil millones de dólares anuales, y el incierto panorama del sector externo y los precios del petróleo.

La escasez de crédito ha influido en la limitada 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 produjera una expansión de las exportaciones y posteriormente se compensaran 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 mayoría 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 está dirigido 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 en la actualidad predominan los destinos no productivos. Las tasas activas de interés se han mantenido entre el 13 y el 17% después de la dolarización, y las pasivas han fluctuado entre el 6 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 adaptarse a condiciones desfavorables o cambiantes. El resultado ha sido 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 para recuperarse solamente con el gobierno de Correa, desde 2007. 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. Las perspectivas económicas de mediano plazo, sin embargo, son poco alentadoras, en vista de la magnitud de la deuda externa, el tipo de cambio real inestable y la limitada competitividad del país. El impacto positivo esperado de las exportaciones petroleras en los próximos años no permitirá alcanzar un crecimiento significativo, debido tanto a limitaciones en la calidad 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, el 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; pero 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 el ajuste en el futuro posiblemente tomará 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. 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.

## EFFECTOS SOCIALES DE LA CRISIS Y DOLARIZACIÓN

Se analizan en particular la pobreza, el empleo y los salarios, a partir de encuestas de hogares<sup>2</sup>. La información nacional disponible sobre la pobreza desde 1995 sugiere un aumento significativo iniciado en 1998, que se habría mantenido hasta 2000, y una declinación posterior que no compensa la totalidad del deterioro. La pobreza subió del 56% en 1995 al 69% en 2000, declinando hasta el 61% en 2001 y el 60% en 2003. El deterioro se concentra principalmente en las ciudades, donde las cifras correspondientes son el 42, el 60, el 52 y el 49%. 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 (Gráfico 1), salarios y empleo en Quito, Guayaquil y Cuenca, pueden diferenciarse tres fases:

- *Deterioro social.* Compreendida desde el inicio de la serie (marzo de 1998) hasta mayo de 2000 (cuatro meses después de la dolarización). La pobreza asciende del 35 al 68%, los salarios reales caen en aproximadamente el 40%, y el desempleo sube del 8 al 17%, con un deterioro similar en términos de subempleo.
- *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.
- *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 el 11% en 2005<sup>3</sup>, 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. Durante los años posteriores la pobreza continuó descendiendo lentamente, y el desempleo se redujo moderadamente, principalmente como resultado de la remesas de los migrantes, y desde 2007 por las políticas sociales del presidente Correa.

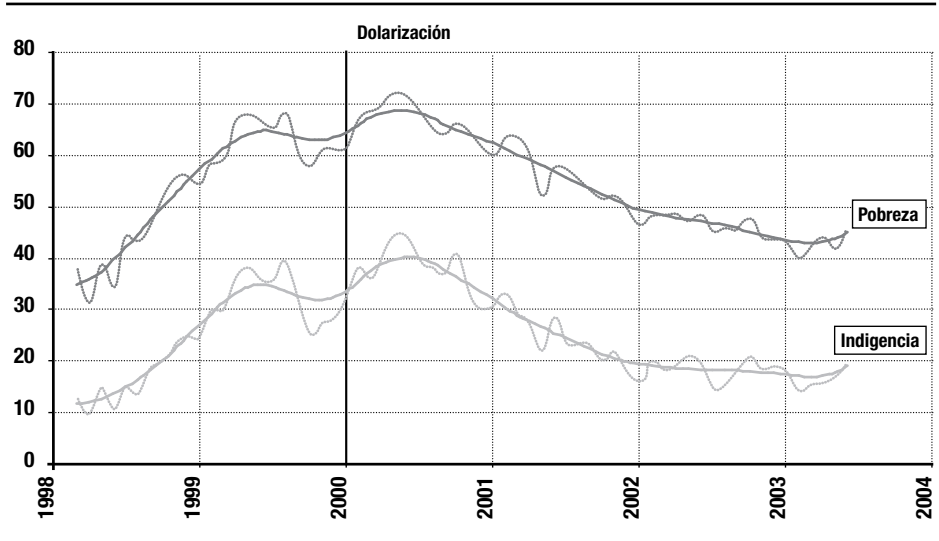
---

<sup>2</sup> La metodología y fuentes se analizan en detalle en Larrea (2004).

<sup>3</sup> La tasa de desempleo alcanzó el 8,2% en enero de 2003 (BCE-PUCE, 2004), y al 11% en enero de 2005 (BCE-FLACSO, 2007).

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.

**Gráfico 1**  
Pobreza e indigencia en Quito, Guayaquil y Cuenca, 1998-2003



Fuente: Banco Central del Ecuador-Pontificia Universidad Católica del Ecuador (BCE-PUCE, 2004).

Estas diferencias pueden explicarse 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 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 recuperación más dinámica, se ha beneficiado de una masiva emigración internacional y de la remesa de divisas, que ha 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 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 desniveles significativos en los niveles salariales (atribuibles a diferencias en escolaridad a favor de Quito y Cuenca respecto de 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 informales (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 ellas. En enero de 2003, el subempleo femenino era del 50% frente al 25% para los hombres, mientras que las correspondientes cifras para el desempleo abierto eran del 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 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 del desempleo hasta límites cercanos a los iniciales. Sin embargo, desde 2003 se observa un repunte del desempleo abierto, que habría ascendido del 8% en enero de 2003 al 11% en enero de 2005.

## **EVALUACIÓN Y PERSPECTIVAS**

La dolarización en Ecuador ha logrado consolidarse en su crítica etapa inicial, debido, principalmente, 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 el crecimiento de exportaciones no petroleras. El incremento proyectado en la producción petrolera, central en la estrategia de recuperación promovida por el Estado hasta 2006, 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 han limitado por la sobrevaloración del tipo de cambio hasta 2006, los problemas del sector externo y 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, bajo las políticas neoliberales que han prevalecido hasta 2006.

La recuperación se ha originado, especialmente, 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 esta última se ha concentrado en una sola rama de articulación limitada 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 humano (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. El gobierno del presidente Correa enfrenta un desafío histórico en este sentido.

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 y 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, y la inequidad 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, 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, se ha fundamentado en ella y ha conducido a una explotación no sustentable de los recursos naturales.

Las políticas de 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 estos recursos. 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 sociopolítico, 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 ámbito de la globalización, que han afectado la inserción internacional del país, confinándola a la exportación de un grupo de productos primarios tradicionales, en un entorno global 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. Pero al cabo de cinco 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, afectando el tipo de cambio real y generando un desequilibrio crónico en la balanza de pagos, cuya superación puede darse dentro de los rígidos parámetros vigentes, por la vía recesiva, la contracción económica y el deterioro social, o por la devaluación del dólar como ha ocurrido recientemente. 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 produc-

tos primarios 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 demandan 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 desigualdad 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. El gobierno progresista de Correa enfrenta la construcción de una estrategia de desarrollo realmente alternativa al neoliberalismo, que consolide la equidad bajo condiciones sustentables.

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

Por último, 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 un esfuerzo simultáneo de diversificación productiva que apoye la soberanía alimentaria e impulse 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 –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).

Banco Central del Ecuador 1997-2006 *Información estadística mensual* (Quito) varios números: N° 1.739, enero de 1997; N° 1.751, enero de 1998; N° 1.763, enero de 1999; N° 1.775, enero de 2000; N° 1.787, enero de 2001; N° 1.799, enero de 2002; N° 1.811, enero de 2003; N° 1.823, enero de 2004; N° 1.835, enero de 2005; N° 1.847, enero de 2006.

BCE-FLACSO 2007 “Encuesta de empleo urbano 2003-2006”, Quito, mimeo.

BCE-PUCE 2004 “Encuesta de empleo urbano 1998-2003”, Quito, mimeo.

BM-Banco Mundial 1996 *Ecuador Poverty Report* (Washington DC).

CEPAL-Comisión Económica para América Latina y el Caribe 1985; 1990; 1995; 2000 *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe* (Santiago).

CEPAL-Comisión Económica para América Latina y el Caribe 2002a *Panorama social de América Latina 2001-2002* (Santiago).

CEPAL-Comisión Económica para América Latina y el Caribe 2002b *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe* (Santiago).

CEPAL-Comisión Económica para América Latina y el Caribe 2004 *Panorama social de América Latina* (Santiago).

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

- Fretes-Cibils, Vivente; Giugale, Marcelo y López-Calix, Roberto 2003 *Ecuador: an economic and social agenda for the new millennium* (Washington DC: Banco Mundial).
- IDB-Interamerican Development Bank 2000 *Development beyond economics. Economic and social progress in Latin America* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press).
- INEC-Instituto Nacional de Estadística y Censos 2000 “Encuesta EMEDINHO”, Quito, mimeo.
- INEC-Instituto Nacional de Estadística y Censos 2001a “Censo de población”, Quito, mimeo. Disponible en <www.inec.gov.ec>.
- INEC-Instituto Nacional de Estadística y Censos 2001b “Encuesta ENEMDUR”, Quito, mimeo.
- INEC-BM 1995 “Encuesta de condiciones de vida”, Quito, mimeo. En <www.inec.gov.ec>.
- INEC-BM 1998 “Encuesta de condiciones de vida”, Quito, mimeo. En <www.inec.gov.ec>.
- INEC-BM 1999 “Encuesta de condiciones de vida”, Quito, mimeo. En <www.inec.gov.ec>.
- Larrea, Carlos 1999 *Desarrollo social y gestión municipal en el Ecuador: jerarquización y tipología* (Quito: ODEPLAN).
- Larrea, Carlos 2004 *Pobreza, dolarización y crisis en el Ecuador* (Quito: Abyayala).
- Larrea, Carlos y North, Liisa 1997 “Ecuador: adjustment policy impacts on truncated development and democratization” en *Third World Quarterly* (Crowthorne) Vol. XVIII, N° 5.
- Larrea, Carlos y Sánchez, 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 DC: PAHO/MBS).
- PNUD-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2001 *Informe sobre desarrollo humano. Ecuador 2001* (Quito: PNUD).
- Transparency International 2006 *Global corruption report* (Londres: Pluto Press).

UNIDO 2005 *Industrial development report. Capability building for catching up: historical, empirical and policy dimensions* (Viena).

Vos, Rob 2002 “Dollarization, real wages, fiscal policy and social protection: Ecuador’s policy trade-offs”, Ponencia presentada en la Conferencia IDB sobre Dolarización en Ecuador “Policies to ensure success”, Washington DC, 19 de octubre.

World Economic Forum 2002 *The global competitiveness report 2001-2002* (Nueva York: Oxford University Press).