

# ECUADOR Debate

## CONSEJO EDITORIAL

José Sánchez-Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira,  
Simón Espinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga,  
Fredy Rivera Vélez, Marco Romero.

**Director:** Francisco Rhon Dávila. Director Ejecutivo del CAAP  
**Primer Director:** José Sánchez-Parga. 1982-1991  
**Editor:** Fredy Rivera Vélez  
**Asistente General:** Margarita Guachamín

## ECUADOR DEBATE

Es una publicación periódica del **Centro Andino de Acción Popular CAAP**, que aparece tres veces al año. La información que se publica es canalizada por los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones y comentarios expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE. Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

## SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$. 30

ECUADOR: US\$. 9

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 12

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR US\$. 3

## ECUADOR DEBATE

Apartado Aéreo 17-15-173 B, Quito - Ecuador

Fax: (593-2) 2568452

E-mail: caap1@caap.org.ec

Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.

## PORTADA

Magenta

## DIAGRAMACION

Martha Vinueza

## IMPRESION

Albazul Offset

ESTE NÚMERO DE LA REVISTA CONTÓ CON EL APOORTE DE LA  
FUNDACIÓN HEINRICH BÖLL STIFTUNG



ISSN-1012-1498

# ECUADOR DEBATE

# 60

Quito-Ecuador, diciembre del 2003

PRESENTACION / 3-6

## COYUNTURA

Pobreza, dolarización y crisis en el Ecuador / 7-24

*Carlos Larrea y Jeannette Sánchez*

El rumbo de una democracia militar / 25-37

*Hernán Ibarra*

¿En las puertas de un mundo nuevo? Neoimperialismo y respuestas / 39-50

*Mariano Aguirre*

Conflictividad socio política Julio-Octubre 2003 / 51-57

## TEMA CENTRAL

El nuevo orden antiterrorista mundial / 59-89

*J. Sánchez Parga*

Vivir con miedo, morir en el terror. Chile, 1973-1990 / 91-104

*Loreto Rebolledo*

El impacto de ETA sobre el sistema político Vasco / 105-126

*Pedro Ibarra*

Latinoamérica y el terrorismo de posguerra fría / 127-145

*Francisco Rojas Aravena*

La lucha estadounidense contra el terrorismo / 147-157

*José María Tortosa*

Que se lleven sus matanzas a otra parte, que no me dejan ver la telenovela / 159-170

*Carlos Monsiváis*

## ENTREVISTA

Otra mundialización es posible

Entrevista realizada a Francois Houtart / 171-176

## **DEBATE AGRARIO –RURAL**

Los “intermediarios buenos”: ideales teóricos, sobrevivencia y mercados / 177-190  
*Tiziana Cicero*

Vendiendo su mejor recurso a bajo precio: el caso de los comuneros  
de Santa Elena / 191-205

*María José Castillo y Richard Beilock*

## **ANALISIS**

Identidades y movilización: la frontera entre la acción comunitaria  
y la instrumentalización de los artefactos culturales: el caso Guayaquil / 207-221  
*Santiago Basabe Serrano*

Individuo, comunidad y derechos humanos: el caso Boliviano / 223-240

*H.C.F. Mansilla*

Autosuficiencia nacional / 241-252

*John Maynard Keynes*

## **CRITICA BIBLIOGRAFICA**

El precio del petróleo. Conflictos socioambientales y gobernabilidad  
en la Región Amazónica / 253-258

*Guillaume Fontaine*

*Comentarios: Jorge León*

# COYUNTURA

## ECONÓMICA

### Pobreza, dolarización y crisis en el Ecuador

Carlos Larrea y Jeannette Sánchez

*El país registra dificultades estructurales de competitividad 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.*

**E**l Ecuador es un país de bajo desarrollo relativo en América Latina, con un ingreso por habitante inferior a la mitad 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 y, en cambio, han tenido un elevado costo social, en términos de incremento en la desigualdad social y persistencia de la pobreza y desempleo estructural. Este panorama se vio agravado por la crisis de los noventa, en medio de la cual, a inicios del 2000, el gobierno de Mahuad decreta la dolarización de la economía.

Habiendo transcurrido tres años y medio de la instauración oficial del sistema de dolarización, es pertinente hacer una primera evaluación de sus impactos. El objetivo principal de este artículo es analizar los efectos sociales de la dolarización y de la crisis en el Ecu-

ador. Se estructura en tres partes: la primera, presenta una breve referencia sobre la situación económica, en particular, los antecedentes y efectos de la dolarización. La segunda, contiene un análisis de la evolución de las condiciones sociales, en especial la pobreza, el empleo y los salarios. La última parte hace una evaluación de conjunto, incluyendo lineamientos para políticas económicas y sociales alternativas.

#### Contexto socio-económico y dolarización

Luego de la crisis de la deuda que inicia en 1982, el Ecuador empezó un proceso de ajuste estructural y promoción de exportaciones. Aunque la aplicación de estas políticas fue tardía, gradual y poco consistente, en medio de profundos conflictos sociales, y en un contexto de crónica inestabilidad política, hacia mediados de los años 90, el país 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.

Los resultados económicos de esta estrategia no son satisfactorios. Así el ingreso por habitante para 1998 es apenas un 5% superior al de 1980, y, aunque las exportaciones experimentaron una fuerte expansión durante la primera mitad de los años 90, éstas continuaron concentradas en pocos productos primarios o escasamente elaborados y sus efectos sobre el crecimiento de la economía fueron reducidos. A la escasa diversificación de las exportaciones se añadía una abultada deuda externa, de 16.400 millones de dólares<sup>1</sup>, cuyo servicio ha representado casi el 10% del PIB desde 1995 al 2002.

Por otro lado, el país registra dificultades estructurales de competitividad, 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. Según los índices de competitividad internacional elaborados anualmente por el *World Economic Forum*, el Ecuador se ubicó, en el 2002, en las po-

siciones 73 y 78 entre los 80 países estudiados, manteniéndose, por sus condiciones institucionales, tecnológicas y macroeconómicas entre los países menos competitivos del mundo.<sup>2</sup>

A finales de los años 90 el panorama se agravó, por una concurrencia de factores, ya largamente analizados en los medios de comunicación y académicos, que se resumen en el fenómeno de El Niño de 1998, la caída de los precios del petróleo en 1998 y 1999,<sup>3</sup> y los efectos internos de la crisis financiera internacional. 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, y sólo, a partir del 2000 empieza una leve recuperación que tiende a estancarse en el 2003.

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%. La crisis produjo también una masiva migración internacional. Se estima que al menos 700.000 ecuatorianos han dejado el país a partir de 1998.

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

2 *World Economic Forum. The Global Competitiveness Report 2001-2002*. New York: Oxford University Press, 2002.

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

Ante la amenaza de hiperinflación y otros problemas generados por la inestabilidad y especulación, el gobierno de Mahuad adoptó la dolarización oficial de la economía a inicios del 2000. La medida, sin embargo, no logró evitar la caída de este régimen, y el siguiente gobierno la respaldó, delineando una estrategia de estabilización e incipiente recuperación económica que se ha mantenido hasta el presente.

Los gobiernos de Noboa (2000-2002) y Gutiérrez 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 y la casi duplicación de los volúmenes exportados en el plazo de dos años.

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 (tampoco implementados en su totalidad). La austeridad fiscal y la conformación de un fondo de estabilización para el pago y la recompra de la deuda externa, con los ingresos petroleros bajo precios superiores a los 18 dólares por barril, han buscado reducir el peso de la deuda en el mediano plazo y estabilizar la economía.

En suma, se esperaba que la afluencia de divisas del petróleo, la austeridad fiscal, y la reducción de la inflación y las tasas de interés bajo la dolarización crearán un ambiente de estabilidad y

confianza que favoreciera la inversión privada y la reactivación de la economía.

Todas estas medidas, sin embargo, no permitieron alcanzar todos los objetivos económicos buscados, pese a que se contó con condiciones externas altamente favorables desde sus inicios como: precios del petróleo ostensiblemente recuperados desde mediados de 1999 hasta la fecha; significativa transferencia de divisas de los emigrantes, que se constituyeron en la segunda fuente de ingresos después de las exportaciones de petróleo; la construcción del nuevo oleoducto de crudos pesados (OCP) iniciada en 2001, que habría dinamizado la economía; un tipo de cambio sobrevaluado, al comienzo de la dolarización (25.000 sucres por dólar), que permitió precios relativos excepcionalmente favorables para las exportaciones en el año 2000; y tasas internacionales de interés bajas (la tasa Libor internacional a 360 días llegó al 1.45% en el 2002), que aliviaron la presión de los intereses de la deuda externa sobre el presupuesto.

**Ingreso por habitante:** La recuperación experimentada en los años 2000 (0.74%), 2001 (3.7 %) y 2002 (1.5 %) no permite aún restablecer los niveles de ingreso por habitante, prevalecientes en 1998. En el 2003, las previsiones oficiales señalan, más bien, un relativo estancamiento (0.6%).

**Inflación:** 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, el estí-

mulo 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, 9,4 % en 2002, y ha alcanzado el 4,9% entre enero y julio de 2003. A pesar de su reducción, la inflación en el Ecuador continúa siendo substancialmente superior a la internacional (3 % anual).

La persistencia y magnitud de la inflación no solamente ha eliminado las ventajas temporales alcanzadas por el sector externo en el tipo de cambio real durante los meses posteriores a la dolarización, 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 del 2000 a 90.1 en febrero del 2003, su valor más bajo en 10 años; y en los últimos meses se ha recuperado hasta 94.4 como resultado de la devaluación del dólar norteamericano frente al Euro. El tipo de cambio desfavorable limita las perspectivas de crecimiento y diversificación de las exportaciones no petroleras. Si la inflación ecuatoriana continúa siendo superior a la internacional, el panorama se tornará más difícil, configurando una situación similar a la Argentina durante la segunda mitad de los años noventa. El crecimiento abultado de la importación de bienes de consumo en los últimos años, confirma los efectos desfavorables de la política de 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.

**Exportaciones:** La recuperación económica experimentada obedece principalmente a las remesas de emigrantes, al alza del precio del petróleo y al impacto inmediato de la construcción del OCP, pero no refleja una dinamización de las exportaciones. Por el contrario, 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) y el camarón (plagas y problemas ambientales), ningún otro producto presenta perspectivas demasiado favorables. El petróleo, convertido en el principal puntal de la recuperación programada para los próximos años, presenta límites originados en las reservas existentes, la baja calidad de los crudos pesados y sus impactos ambientales negativos, la baja participación del Estado en el excedente petrolero y su destino previsible al pago de la deuda externa.

En este contexto, la expansión de las exportaciones no petroleras constituye un elemento medular de las estrategias económicas futuras. Más allá de problemas particulares en los mercados de los principales productos, éstas se encuentran seriamente afectadas por un tipo de cambio real desfavorable y declinante.

**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 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, arrojando saldos negativos casi todos los meses a partir de junio de 2001. 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.

**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. La crisis bancaria de 1999, y la quiebra de la mayor parte de los bancos privados, han creado condiciones para la restricción de créditos que perduran hasta la actualidad, de tal forma que el crédito disponible es escaso, sus tasas de interés son demasiado altas para permitir la rentabilidad de inversiones productivas de mediano y largo plazo, y la mayor parte del crédito disponible se canaliza hacia el comercio o el consumo. 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.

En consecuencia, las transformaciones productivas que fortalecerían 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 asimilar 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.

**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, particularmente severa a partir de 2002. El gasto social en el Ecuador no solamente se encuentra entre los más bajos de América Latina, sino que ha sufrido una tendencia fuertemente decreciente a partir de 1982.<sup>4</sup> 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 a partir de enero del 2000, atribuida parcialmente a varias condiciones externas altamente favorables, como los

---

4 Vos, Rob. **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.



precios del petróleo y las remesas de emigrantes. La dolarización no ha logrado la estabilización económica del país, y más bien han aparecido nuevos desequilibrios como el déficit fiscal y en la balanza de pagos y tipo de cambio sobreevaluado. En este contexto las perspectivas económicas de corto y mediano plazo, son poco alentadoras, agravadas por la magnitud de la deuda externa.

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 también a la reducida participación del Estado en los excedentes.

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 un contexto incierto en los mercados internacionales de los productos de exportación, principalmente el petróleo. La vulnerabilidad externa del país se acrecienta por la rigidez generada por el tipo de cambio fijo.

Los problemas de fondo que afectan a la competitividad del país requieren una sólida institucionalidad pública para su superación. La crisis, sin embargo,

incrementa 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.

### Efectos sociales de la crisis y dolarización

En esta sección se analiza los efectos sociales de la crisis y dolarización. Cabe advertir, sin embargo, que 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. En todo caso, y asumiendo límites en la comparabilidad se usarán las fuentes más confiables.

**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 1.

Los límites de comparabilidad de las encuestas dificultan una visión diacrónica adecuada. 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.<sup>5</sup>

5 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.

**Cuadro 1**  
**Pobreza e indigencia en Ecuador por región y área: 1995-2001**

Área	Región	Pobreza				Indigencia			
		1995	1998	2000	2001	1995	1998	2000	2001
Rural	Costa	74.9	83.7	84.8	78.1	30.5	43.1	59.1	52.1
	Sierra	77.7	81.5	83.9	77.0	39.1	49.7	58.6	48.7
	Oriente	69.9	75.1	83.0	77.8	23.8	38.7	52.2	53.7
	<b>Total</b>	<b>75.8</b>	<b>82.0</b>	<b>84.1</b>	<b>77.5</b>	<b>33.9</b>	<b>46.1</b>	<b>58.2</b>	<b>50.5</b>
Urbana	Costa	42.5	54.4	65.7	60.0	9.2	15.3	34.9	31.7
	(Guayaquil)	37.5	45.8	57.9	51.3	8.0	10.9	26.7	26.0
	Sierra	42.2	38.9	53.2	40.5	12.6	9.3	24.5	15.5
	(Quito)	29.9	29.5	49.1	36.4	7.8	5.3	19.6	12.9
	Oriente	47.2	45.3	57.1	44.6	14.4	9.8	24.5	19.8
	<b>Total</b>	<b>42.4</b>	<b>48.6</b>	<b>60.3</b>	<b>51.6</b>	<b>10.6</b>	<b>13.0</b>	<b>30.3</b>	<b>24.7</b>
<b>Total</b>	Costa	53.9	64.3	71.1	65.0	16.6	24.7	41.8	37.3
	Sierra	57.6	59.9	65.4	55.3	24.1	29.2	38.1	29.0
	Oriente	65.5	69.3	77.0	69.5	22.0	33.0	45.9	45.2
	<b>Total</b>	<b>55.9</b>	<b>62.6</b>	<b>68.8</b>	<b>60.8</b>	<b>20.0</b>	<b>26.9</b>	<b>40.3</b>	<b>33.8</b>

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

Aunque la pobreza se redujo en el 2001, compensando una parte significativa del deterioro respecto a 1995, 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 del análisis conjunto de las series de pobreza, salarios y empleo urbano se pueden diferenciar 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 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 aproximadamente 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 comparables a los previos a la crisis, su magnitud es significativa. La pobreza desciende hasta aproximadamente el 49%, el desempleo abierto cae hasta el 8%, y los salarios ascienden recuperando casi todo su valor inicial.

**c. Nivelación.** En el 2002 la recuperación comienza a agotarse, dando lugar a un nuevo escenario con ca-

racterísticas diferentes al período previo a la crisis. El desempleo abierto repunta hasta su nivel actual del 10 %<sup>6</sup>, y la pobreza e indigencia tienden a bajar lentamente, llegando a mediados de 2003 al 45% y 20% respectivamente, valores todavía superiores a los iniciales. Sin embargo, 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; tanto la pobreza como el desempleo se reducen a niveles inferiores a los de 1998.

Aunque la pobreza e indigencia en Guayaquil adquieren dimensiones muy altas es muy probable una sobreestimación de las mismas, debido al subregistro de los ingresos en algunas encuestas hasta enero de 2003.<sup>7</sup> A pesar de este posible sesgo, es indudable que la pobreza en Guayaquil es mayor que en las restantes dos ciudades, y que el impacto de la crisis también es más agudo.

Hipotéticamente, pueden explicarse

estas diferencias a partir de la estructura social en estas 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. Esta ciudad 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.

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 la industria de la construcción. Además, se ha 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 principalmente mediante el empobrecimiento de los estratos medios, y en su recuperación influyen la remesa de divi-

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

7 En la encuesta BCE-PUCE, el 9.6 % de las personas reportan ingresos familiares nulos. Esta cifra demasiado elevada no es realista. Los porcentajes para Quito y Cuenca son inferiores (2.2% y 0.6%). A partir de febrero 2003 la encuesta BCE-FLACSO elimina este problema, pero sigue reportando una pobreza alta en Guayaquil.

sas, 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 por el efecto simultáneo de 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 secuencia originada en la masiva emigración internacional desde 1998. Mientras la salida del país de aproximadamente 700.000 personas, principalmente jóvenes, conduce a una reducción de las tasas de desempleo, la creciente remesa de divisas, cuyo volumen es comparable con los ingresos pe-

toleros en los últimos años, 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 coadyuva a la elevación de los salarios y de esta manera contribuye también a la reducción de la pobreza.

Finalmente, la transferencia de divisas impulsa la reactivación de la construcción, y ésta reduce el desempleo. A estos factores se añaden los efectos de la bonanza fiscal originada en la pronunciada elevación de los precios del petróleo, y la generación temporal de empleo vinculada a la construcción el Oleoducto de Crudos Pesados, iniciada en 2001.

**Gráfico 1**  
**Salarios reales medios por sexo (Dólares enero 2001)**

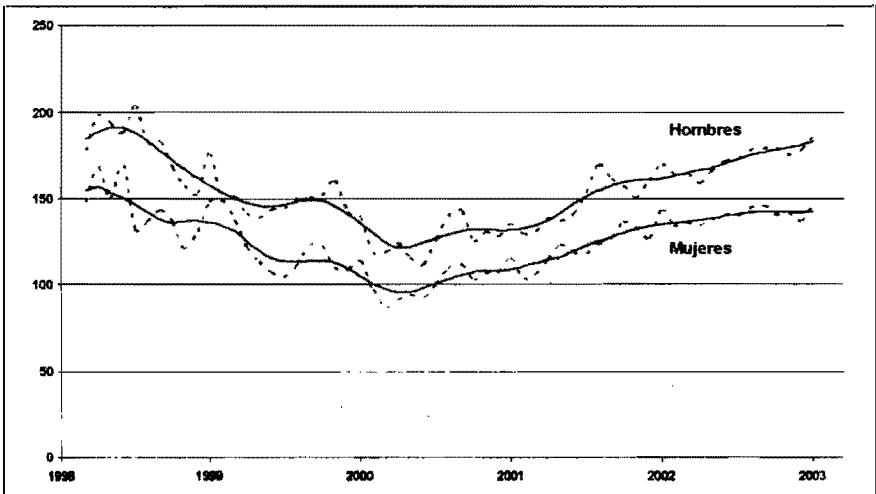
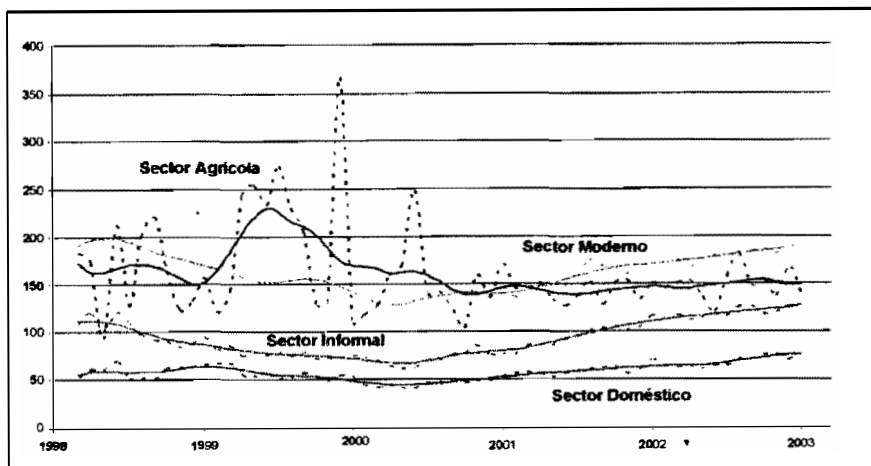


Gráfico 2  
Salarios reales medios por sector de actividad (Dólares enero 2001)



Fuente de datos para el análisis: Banco Central del Ecuador-PUCE. Encuesta de empleo urbano. Base de datos no publicada.

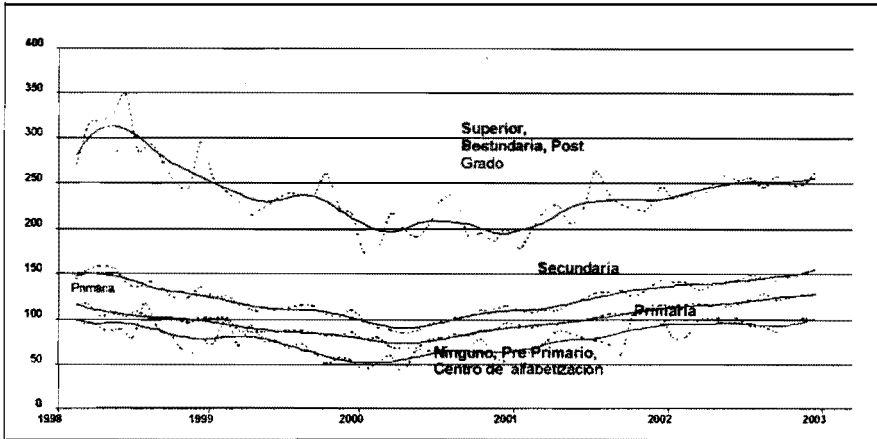
Siguiendo la distinción de Katzman entre pobreza crónica, reciente e inercial, se puede asumir hipotéticamente que la mayor parte de la pobreza reciente producida por la crisis ha sido eliminada, con excepción de Guayaquil, donde al parecer la situación tiende a estabilizarse con niveles elevados de pobreza (50 % a 60 %) e indigencia (25 % a 30 %).

**Salarios y mercado laboral:** En general, el ciclo de caída y recuperación salarial se manifiesta en forma similar al desagregarlo por sexo y segmentación laboral (sectores informal y moderno). 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 respecto a Guayaquil), sino también

una recuperación más pronunciada en Cuenca, como efecto de las migraciones y remesas.

El tema de los efectos de los cambios sobre los retornos educacionales es más complejo. El gráfico 3 muestra una estructura con retornos educacionales fuertemente crecientes. Considerando un modelo minceriano de regresión sobre los determinantes del salario (Anexo 1), 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, principalmente como resultado de la masiva migración internacional de trabajadores con niveles bajos o medios de calificación.

**Gráfico 3**  
**Salarios reales medios por nivel educativo (Dólares enero 2001)**



Fuente de datos para el análisis: Banco Central del Ecuador-PUCE. Encuesta de empleo urbano. Base de datos no publicada.

Según el modelo de regresión referido, 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 reduce las ventajas de la educación secundaria, consolidando una plataforma de baja calificación en la que se encuentra el 80 % de los trabajadores urbanos. Al mismo tiempo se amplía la brecha con los trabajadores calificados con instrucción superior. Los retornos educativos crecientes y aglutinados en la instruc-

ción superior concentran los incentivos de la educación en niveles altos, e incrementan la heterogeneidad del mercado laboral.

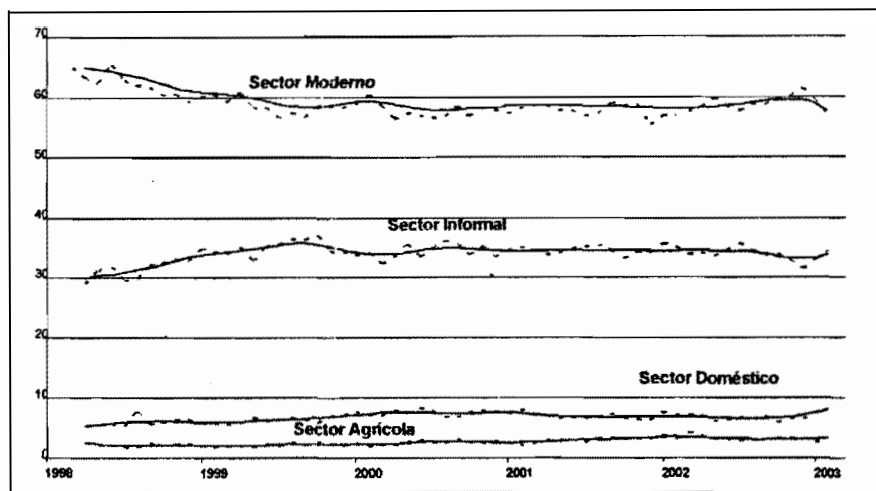
**Salarios y género:** En el gráfico 1 se puede observar salarios inferiores de las mujeres con respecto a los hombres. Esta diferencia salarial da cuenta de un castigo salarial a las mujeres. A igualdad de otras condiciones, como educación, experiencia, inserción laboral, horas de trabajo y relación 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 estos sectores

concentran el trabajo femenino. De acuerdo a los últimos datos (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%.

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.

**Gráfico 4**  
**Segmentación del mercado laboral tres ciudades (Dólares enero 2001)**



Fuente de datos para el análisis: Banco Central del Ecuador-PUCE. Encuesta de empleo urbano. Base de datos no publicada.

La recuperación observada 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, 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, en el 2003 se observa un repunte del desempleo abierto, del 8.2% en enero al 10%

en junio. 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.

### **Creación y destrucción de empleos**

Se pueden diferenciar tres fases de creación-destrucción de empleos en base de las Encuestas de empleo urbano del Banco Central-PUCE. 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.

### **Evaluación y perspectivas**

La dolarización en Ecuador ha logrado consolidarse en su crítica etapa inicial, principalmente por el resultado de condiciones externas altamente favorables, como los precios del petróleo, las elevadas remesas de divisas de los que emigraron desde 1998 y la inver-

sión extranjera para la construcción del Oleoducto de Crudos Pesados. Sin embargo, las perspectivas para el crecimiento económico futuro se ven limitadas por la sobrevaloración del tipo de cambio, los problemas actuales del sector externo, así como por factores estructurales como la deuda externa y las condiciones institucionales y de desarrollo tecnológico en el país.

Aunque a partir de mayo del 2000 se observa una 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, ya que la recuperación se ha originado principalmente tanto en la masiva emigración internacional, que ha aliviado la sobreabundancia laboral y ha conducido a una recuperación de los salarios, como también a la remesa de divisas, que actualmente bordea el 6% del PIB. Solo secundariamente puede atribuirse la mejoría a una reactivación consistente en el aparato productivo, ya que esta última se ha concentrado en un solo sector de limitada articulación con la economía nacional: el sector petrolero controlado 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 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: 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. Desde la capacidad económica actual, sería holgadamente posible la satisfacción de las necesidades básicas de toda la población, ya que el ingreso por habitante es aproximadamente el doble del de la línea de pobreza. Por ello, la pobreza masiva es una consecuencia de la desigualdad social. La inequidad se constituye en el obstáculo principal para el desarrollo humano; la sobrecarga de explotación y degradación de los recursos naturales, amenaza la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras, generando la 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 grandes desigualdades sociales, étnicas, regionales y de género. Desgraciadamente, la inserción histórica del Ecuador en el mercado mundial se ha fundamentado, y continúa basándose, 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.

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, teniendo 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 para enfrentar 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, fortaleciendo tanto la corrupción, como las tradicionales; formas políticas clientelares y populistas, donde los intereses particulares, generalmente 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 en energía, comunicaciones y otros sectores estratégicos, sino que, al mismo tiempo se ha deteriorado, la calidad y cobertura de los servicios sociales básicos en educación, salud y seguridad social, debilitando varios elementos centrales para la competitividad internacional en el contexto de la globalización, que coartan la inserción internacional del país, que estaría restringida 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, 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 más de tres 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 residual, 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.

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 solo puede operarse en el mediano plazo, y requiere flujos financieros y condiciones institucionales difícilmente disponibles

en el corto y mediano plazo. 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 democrático.

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 ya citados obstáculos estructurales al desarrollo.

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, limitado 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, 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.<sup>8</sup>

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

---

8 Véase: Larrea, Carlos y Sánchez, Jeannette. **Pobreza, Empleo y Equidad en el Ecuador. Perspectivas para el Desarrollo Humano.** Quito: PNUD, 2002; Coraggio, José Luis, et al. **Empleo y economía del trabajo en el Ecuador, algunas propuestas para superar la crisis.** Quito: ILDIS y ABYA YALA, 2001.

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, hacia preparar 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, protegiendo de manera, especial, a los grupos más vulnerables de la población, como los niños.

Finalmente, las políticas redistributi-

vas 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 rurales, sino además, mejorando su calidad, mediante programas de riego, conservación y recuperación de suelos, control de la erosión, etc., a la vez que se fomenta 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; requiere de la consolidación y el fortalecimiento de la institucionalidad del Estado, con 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.

**Anexo 1**

**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 R<sup>2</sup> = 0.478**

	B	Error Std.	Beta	t	P(0)
Constante	3.764	0.014		262.833	0
Escolaridad	1.66E-03	0.002	0.01	0.896	0.37
Escolaridad al cuadrado	4.31E-03	0	0.563	54.851	0
Experiencia laboral en años	2.86E-02	0.001	0.505	36.627	0
Experiencia laboral al cuadrado	-5.45E-04	0	-0.462	-16.043	0
Experiencia laboral al cubo	2.20E-06	0	0.092	5.296	0
Dummy mujer	-0.143	0.004	-0.095	-37.406	0
Dummy jefe de familia	0.151	0.004	0.103	37.81	0
Dummy sector doméstico	-0.551	0.006	-0.209	-85.324	0
Dummy sector informal	-0.228	0.005	-0.108	-48.46	0
Dummy sector publico	0.73	0.016	0.357	45.536	0
Número de mes	-2.56E-02	0	-0.612	-60.041	0
Número del mes al cuadrado	5.46E-04	0	0.806	92.848	0
Interacción escolaridad * mes	-3.52E-04	0	-0.116	-17.157	0
Interacción escolaridad*sect-público	-4.43E-02	0.001	-0.313	-38.316	0
Horas trabajadas semana pasada	6.24E-03	0	0.126	57.122	0

Fuente de datos para el análisis: Banco Central del Ecuador-PUCE. Encuesta de empleo urbano. Base de datos no publicada.