

**ECUADOR**

www.flacsoandes.edu.ec

# Debate

## **CONSEJO EDITORIAL**

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

## **DIRECTOR**

Francisco Rhon Dávila  
Director Ejecutivo CAAP

## **EDITOR**

Fredy Rivera Vélez

## **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.

## **SUSCRIPCIONES**

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$. 18

ECUADOR: S/. 29.000

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 6

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR S/. 10.000

## **ECUADOR DEBATE**

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

Fax: (593-2) 568452

e-mail: Caap1@Caap.org.ec

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

Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

## **PORTADA**

Magenta Diseño Gráfico

## **DIAGRAMACION**

DDICA

## **IMPRESION**

Albazu Offset



ISSN-1012-1498

Quito - Ecuador, agosto de 1997

---

## EDITORIAL

### COYUNTURA

**Nacional:** Coyuntura del subdesarrollo / 5-15

*Marco Romero*

**Política:** Fragilidad y limitaciones del Gobierno Interino / 17-27

*Hernán Ibarra*

**Conflictividad Social:** Marzo de 1997 - Junio de 1997 / 29-40

**Internacional:** El pacífico: Océano del siglo XXI / 41-54

*Wilma Salgado*

### TEMA CENTRAL

El pueblo vs el ciudadano / 55-61

*José Sánchez-Parga*

Los usos políticos de las categorías pueblo y democracia / 62-77

*Carlos de la Torre Espinosa*

Negación, exaltación y desencanto de las culturas populares en América Latina / 78-92

*Hernán Ibarra*

Pueblo-pueblo de Dios en el pensamiento teológico de la Iglesia de América Latina / 93-104

*Hernán Rodas*

Muerte y resurrección del pueblo / 105-114

*Mario Unda*

### ENTREVISTA

Las polisemias de lo "popular" y lo "ciudadano" / 115-119

*Entrevista realizada a Franz Hinkelammert*

**PUBLICACIONES RECIBIDAS / 121-128**

### **DEBATE AGRARIO**

La mora en tierras de colonización / 129-142

*Darwin Velez Valarezo*

Los gremios agropecuarios y el nuevo enfoque para la agricultura / 143-150

*Rubén Flores*

### **ANALISIS**

Introducción a los proyectos de reforma constitucional "en materia de derechos de los pueblos indígenas" formulado por la Cocopa y las observaciones hechas por el Gobierno / 151-181

*Andrés Guerrero*

Manejo y costos de intermediación financiera rural / 182-193

*Milton Maya*

### **CRITICA BIBLIOGRAFICA**

Economía monetaria del Ecuador / 195-198

*Jaime Morillo Battle*

*Comentarios de Carlos Marchán Romero*

# Coyuntura

## **Nacional:**

### **Coyuntura del subdesarrollo**

Marco Romero C.

*La economía y la sociedad ecuatoriana se han visto inmersas en los últimos tres lustros en una serie de procesos de ajuste y de estabilización, unidos, desde fines de los ochenta y comienzo de los noventa, con esfuerzos de "modernización" y de reforma estructural que han generado fuerte oposición en algunos segmentos de la sociedad. Estos procesos no están exentos de rasgos muy contradictorios, tanto en su definición como en sus formas de aplicación, por lo que han llevado a que el debate y los esfuerzos analíticos se centren casi exclusivamente en el corto plazo, y más específicamente en los principales desequilibrios macroeconómicos.*

#### **INTRODUCCION**

A fines de los años ochenta, la constatación de que las políticas coyunturales incluidas en los programas de estabilización y ajuste, no lograban superar las explosivas tendencias inflacionarias, ni los déficit externo y fiscal; y, su asociación con procesos fuertemente recesivos; en otras palabras, su fracaso, llevó a los organismos multilaterales que patrocinaban el denominado "Consenso de Washington", a reconocer que no se trataba de desequilibrios sólo coyunturales; de manera que, apropiándose y revirtiendo el análisis estructuralista cepalino, plantearon la necesidad de

efectuar reformas estructurales, conceptualizadas como la eliminación de las áreas de intervención del Estado en la economía, la desregulación y una liberalización económica generalizada.

En consecuencia, en términos del desarrollo, el paradigma de política económica predominante, postula una profunda redefinición del modelo intervencionista, cerrado y proindustrialista anterior, hacia un esquema cuyos ejes principales son el mercado y la completa apertura hacia el exterior. Por tanto, implica una nueva orientación de la economía en el largo plazo, tanto en términos de su operación interna, como en el patrón

de inserción de la economía ecuatoriana en la economía mundial.

Efectivamente, desde la primera mitad de la década de 1980, la economía ecuatoriana, al igual que las de la mayoría de países latinoamericanos, registra cambios fundamentales en su estructura productiva y en la orientación general de sus formas de operación. Tales cambios son el resultado tanto de las políticas de estabilización adoptadas y de un conjunto de shocks externos, que ha enfrentado la región, como de los esquemas de ajuste estructural (reformas), aplicados por los últimos gobiernos, como respuesta frente a la profunda crisis económico-social que enfrentaban.

Este proceso de reestructuración productiva y de reorientación general de las economías latinoamericanas se inserta en el marco de una profunda modificación de las modalidades de acumulación en la economía mundial, iniciada en los países industrializados y difundida posteriormente a los polos dinámicos surgidos entre los países en desarrollo -los Nuevos Países Industrializados-, desde la segunda mitad de los años setenta. Esa reestructuración es el resultado de la creciente aplicación de un vasto y dinámico conjunto de innovaciones tecnológicas, en particular en el ámbito de las comunicaciones, de la informática y, más recientemente, de las biociencias, en las principales actividades productivas, comerciales y de servicios.

En consecuencia, los temas del desarrollo y el subdesarrollo, prioritarios en las décadas de los sesenta y los setenta, bajo su modalidad planificadora e intervencionista, cuyo

énfasis se centraba en las tendencias de largo plazo de una economía, en su estructura sectorial y en los procesos de ahorro-inversión, prácticamente han desaparecido del debate. La persistente inclinación a identificar el proceso de desarrollo, multidimensional y complejo, con el ritmo de crecimiento de la economía ha terminado imponiéndose.

Desconociendo la diversidad de "capitalismos" realmente existentes, con diversas modalidades de operación; en América Latina predomina una percepción ingenua e ideologizada del liberalismo, del libre comercio y de la retirada del Estado como única vía para el desarrollo. Frente a ella, los sectores que resisten al ajuste y principalmente segmentos sindicales de las empresas y entidades públicas más grandes, oponen simplemente el rechazo a esas políticas, con limitada o nula apertura ante los cambios indispensables, y con una visión parcial de la economía.

Por ello, ésta entrega del análisis de coyuntura se centrará en una visión con una perspectiva más amplia, que de cuenta de los procesos de largo aliento que tienden a definirse, estableciendo las fortalezas y debilidades que presenta la economía y la sociedad ecuatorianas, a las puertas de próximo siglo; la evolución reciente de lo que se considera como factores claves del desarrollo, examinando la dinámica de variables estratégicas, como los niveles de ahorro-inversión y los indicadores básicos del bienestar; para terminar esbozando algunos lineamientos generales de las precondiciones y los lineamientos fundamentales de un diseño de política que intente responder ante los desafíos de

la economía mundial y a la interpelación, cada vez más imperiosa, no sólo de los vastos sectores de la población, que han soportado las cargas del ajuste, sin percibir ningún "goteo", de la pretérida reactivación económica; sino también de segmentos empresariales que han incrementado su resistencia al ajuste, sea porque no quieren perder beneficios y rentas adquiridos, o porque rechazan sistemáticamente su aporte, criticando las ancestrales estructuras corruptas en el manejo de los recursos del Estado, que se han evidenciado con crudeza en los últimos meses.

#### ALGUNOS ELEMENTOS TEORICOS

En un artículo reciente Paul Krugman<sup>1</sup>, se interroga sobre los factores que determinan la evolución de las ideas dominantes sobre el desarrollo económico, identificando la presencia de ciclos; y demuestra que las tesis que conforman el actual "sentido común universal, no son sino el retorno de la fe en el mercado, en el libre cambio y en una moneda fuerte, predominantes antes de la crisis de 1929-1933; temporalmente desplazadas, en la posguerra, por un nuevo credo, centrado en la intervención estatal y en la planificación.

Pronostica también, el inexorable surgimiento de una futura nueva ortodoxia, basada en el saber convencional, que se impondrá como la interpretación "objetiva" de la realidad.<sup>2</sup>

Krugman explica dichos ciclos, debido a que existe "un comportamiento gregario de los intelectuales con inclinaciones políticas y los responsables de las políticas oficiales, quienes a menudo se someten a una concepción convencional que demanda una aprobación tan universal que nadie se atreve a cuestionarla"; se pregunta como pudo darse la adhesión a la ortodoxia intervencionista de posguerra, y concluye aseverando que, "seguramente en el futuro nos preguntaremos lo mismo con respecto a las incuestionadas verdades actuales". Otra conclusión fundamental de dicho trabajo, es el limitado conocimiento que se tiene sobre el desarrollo económico, afirmando que: "No existe ninguna sabiduría acerca del desarrollo económico, ni hay en esta materia hombres sabios. Sólo existen la teoría económica, imperfecta como es, y los datos empíricos".<sup>3</sup>

Sin embargo, desde los esfuerzos pioneros de reflexión sobre los problemas del crecimiento y el desarrollo a mediados del presente siglo, quedó demostrado el carácter estratégico

---

1. Krugman Paul: "Los ciclos de las ideas dominantes con relación al Desarrollo Económico"; en Desarrollo Económico, vol.36, No.143, octubre-diciembre 1996, pp.715-731. Buenos Aires.

2. La inclinación a encontrar diversos tipos de ciclos en la evolución de las economías data de las primeras décadas del presente siglo; mucho más recientes son los trabajos que detectan ciclos en la formulación de la política económica, entre otros podrían mencionarse, Schuldt Jürgen: "Elecciones y Política Económica en el Ecuador 1983-1994", ILDIS-CAAP, Quito, 1994; y Krueger Anne O.: "La economía política de la reforma en los países en desarrollo", Alianza Editorial, Madrid, 1996.

3. Krugman Paul: Op. it.página 730.

del incremento de la inversión física en bienes de capital, al igual que el papel de la mano de obra, en particular de la calificada, como factores decisivos para explicar la dinámica de la producción y del ingreso, en una economía, dentro de una concepción en términos fundamentalmente del crecimiento. Se trata, en consecuencia, de insumos cuantificables, cuya productividad puede medirse, aún cuando imperfectamente.

Posteriormente se agregarán criterios sectoriales y distributivos, para dar cuenta de un fenómeno complejo y multidimensional, que difícilmente puede reducirse a un conjunto de "hechos estilizados", susceptibles de una formulación matemática simple.

La incorporación al debate, de especialistas provenientes de otros ámbitos de las ciencias sociales, al igual que de economistas heterodoxos, con una visión global, desde los años setenta, ampliará la problemática hacia temas como los estilos de desarrollo, la satisfacción de las necesidades básicas, y el desarrollo humano, a partir de la crítica del mero crecimiento cuantitativo y de las formas de consumo y de vida características de las economías industrializadas; y de la constatación de los límites para generalizar a una gran parte, sino a toda la población de los países en desarrollo, los patrones de vida medios de los países desarrollados. Surgieron en consecuencia, entre otras, las propuestas de "crecimiento cero", los modelos de desarrollo humano y aquellos orientados a la satisfacción de necesidades básicas.<sup>4</sup>

Más tarde, se principaliza la crítica de las externalidades negativas que genera el crecimiento económico, sobre los recursos naturales, y se plantea el paradigma del desarrollo sustentable, susceptible de compatibilizarse con los modelos antes mencionados, que enfatizan el "rostro humano" del proceso económico.

Superando el carácter corto placista y los esfuerzos centrados en la restauración de los equilibrios macroeconómicos, el modelo neoliberal predominante se postula como un esquema neutro, tanto desde el punto de vista de la asignación sectorial de los capitales, como de la orientación de la producción; sin embargo, en la práctica privilegia a las actividades primarias, orientadas a la exportación, propiciando tendencialmente la reprimarización de las economías. El papel del Estado, en esta versión del esquema, se reduce al establecimiento de las reglas de juego, desreglamentando lo más posible las actividades económicas; sus inversiones deberían concentrarse en la infraestructura básica, mientras sus gastos tendrían que focalizarse en programas selectivos de lucha contra la pobreza, especialmente en los campos de la salud y la educación. En esta concepción restrictiva del desarrollo, su componente social, se conceptualiza meramente como una "política de atención a la pobreza" y no como un elemento central del proceso.

Desde la perspectiva del crecimiento, entre las principales críticas al Consenso de Washington está su exclusiva concentración en el problema

4. Ver Schuldt Jürgen: *Repensando el Desarrollo: Hacia una concepción alternativa para los países andinos*; CAAP, Quito, 1995.

neoclásico de la eficiencia en la utilización de los recursos disponibles, que deja de lado el "problema smithiano" de la generación del ahorro, y el "problema keynesiano", de la transformación de dicho ahorro en nueva inversión<sup>5</sup>; para los partidarios del Consenso, coherentemente con las tesis neoclásicas, estos dos últimos problemas no existirían, en el primer caso, puesto que el ahorro se define como una función de la tasa de interés (cuyo nivel y evolución deben operar en un contexto carente de "represión financiera", gracias a la liberalización y desregulación, más amplias, del mercado); y, en el segundo, en la medida en que mantienen el supuesto de que el ahorro y la inversión se igualarán, en forma instantánea, a través del funcionamiento del mercado. En consecuencia, el énfasis neoclásico en la eficiencia estática, deja de lado los elementos dinámicos, esenciales en los procesos de crecimiento y desarrollo, como son el ahorro y la inversión.

Numerosas experiencias en América Latina, desde la segunda mitad de los años setenta, cuando se registraron procesos de liberalización financiera muy profundos, muestran la fragilidad de esa tesis y de dicho supuesto, evidenciada en la vigencia de tasas de interés reales muy altas, durante períodos relativamente prolongados, junto a niveles estancados o aún declinantes del ahorro; así como en la coexistencia de elevados niveles de ahorro, básicamente de carácter financiero, con tendencias de-

clinantes de la inversión. La validez de la crítica keynesiana original al análisis marginalista marshalliano aún no ha sido cuestionada.

El análisis de la evolución de los niveles del ahorro y de la inversión en el período de ajuste, asume pues un papel central en el desarrollo de cualquier economía; la magnitud de las transferencias que ha debido realizar el Ecuador al resto del mundo, por concepto del servicio de la deuda externa; así como el impacto de la reducción del ahorro y de la inversión del sector público, cuyos efectos de arrastre sobre el sector privado son conocidos, tienen igualmente una importancia crucial.

En consecuencia, el análisis del proceso de desarrollo-subdesarrollo en el Ecuador, debe partir de una perspectiva más global, ecléctica en su orientación teórica (tendencia que parece predominar en diversos ámbitos de las ciencias sociales), crítica de los modelos establecidos y de los esquemas fundamentalistas, que desconocen las particularidades de las economías latinoamericanas, en lo que respecta a la segmentación de sus mercados y a las características de sus actores, el Estado y los empresarios.

## **LAS CIFRAS DEL SUBDESARROLLO**

Como parte del debate sobre el desarrollo, se ha discutido mucho sobre los indicadores y variables más útiles para medir la posición relativa de un país, en un proceso conceptualizado pre-

---

5. Frenkel Roberto, Fanelli José María y Rozenwurcel Guillermo: *Crítica al Consenso de Washington*, CEPES, DESCO, Documento de Trabajo No.1, Lima, Febrero de 1992.

dominantemente como un continuum, cuyo paradigma sigue siendo, a pesar de las múltiples críticas, el nivel de ingreso de los países industrializados; y, en el cual los países subdesarrollados se encontrarían en fases anteriores.

Krugman reitera que el PIB per cápita de un país, medido en términos de paridad del poder de compra (esto es considerando la capacidad adquisitiva diferencial de los ingresos, en función de los precios relativos, medidos por la comparación de las tasas de inflación de cada país y de la internacional), es una buena medida del desarrollo; reconoce el carácter reduccionista de usar una medida unidimensional, pero defendiendo la virtud de la simplicidad, rechaza como "oscurantismo", las críticas que usualmente se dirigen contra este procedimiento. Puede acotarse, sin embargo, que alguna literatura reciente muestra los límites de usar ese indicador, ya que existen valiosas, aunque aisladas, experiencias locales, que demuestran que se pueden lograr elevados índices de bienestar humano, en situaciones de "subdesarrollo", con muy bajos niveles de PIB per cápita.<sup>6</sup>

A falta de otros indicadores, utilizando el PIB per cápita, en el caso del Ecuador, dicho indicador, expresado en dólares, que ha mediado de los ochentas era de 1.300, cayó a un promedio de alrededor de 1.000, entre 1988 y 1991, recuperándose posteriormente hasta un promedio de 1.560 dólares, entre 1994 y 1996. Ese nivel,

sitúa al Ecuador entre los países denominados de ingresos medios bajos, según la clasificación del Banco Mundial; en un nivel similar a países como: Guatemala, República Dominicana, Kasakstán y Rumania.<sup>7</sup>

Entre las principales críticas que se hacen a la validez del PIB per cápita, como representativo del nivel de desarrollo de un país, es la de que se trata de un promedio, y como tal no incluye, ninguna consideración distributiva, elemento básico del proceso de desarrollo; por otro lado, al ser expresado en dólares, este índice se distorsiona por la evolución de la moneda norteamericana, hacia su desvalorización o a su apreciación, como ha ocurrido, en toda América Latina, en los últimos años; en el caso del Ecuador, la apreciación relativa del sucre frente al dólar, entre agosto de 1992 y fines de 1996, bordea el 12%.

Según las cifras más recientes del Banco Mundial, en orden creciente, de acuerdo con su PIB per cápita, el Ecuador ocuparía el lugar número 64, entre 133 países analizados, prácticamente en el punto medio de toda la escala; bajo países como Colombia (75), Perú (80), Panamá (84) y Venezuela (90). Debe tenerse en cuenta, sin embargo, las dificultades que implica la comparación internacional, debido, entre otras a las diferencias de desarrollo estadístico, de metodologías y coberturas utilizadas, las revisiones frecuentes de que son objeto, las diferentes estadísticas, etc; por

6. Franke Richard and Chasin Barbara: Kerala: radical reform as development in an indian state, The Institute for Food and Development Policy; Oakland, California, 1989.

7. World Bank: Selected World Development Indicators 1997, Board Draft, April 10.

lo tanto, las comparaciones tienen un valor básicamente tendencial, antes que cuantitativo.

Con miras a mejorar los niveles de comparabilidad internacional entre países, considerando las notables diferencias en precios relativos y en la capacidad adquisitiva de los ingresos, debido a los diversos ritmos de inflación, se suelen elaborar estimaciones que utilizan el concepto de Paridad del Poder de Compra (PPP, por su expresión en inglés); este indicador no puede superar, sin embargo, el problema de las diferencias de calidad, en el tiempo y entre países. El Banco Mundial, estima el PIB per cápita, en términos relativos frente a la unidad que representa el valor del dólar en un año dado. Según dicho indicador, el Ecuador tendría un nivel de ingreso per cápita, equivalente a una séptima parte del correspondiente a los Estados Unidos, en 1995, valor que se habría deteriorado ligeramente, frente al nivel de 1987; usando este parámetro, la posición relativa del Ecuador, en el contexto internacional, mejora ligeramente, progresando al menos 10 lugares.

En cuanto a la distribución del ingreso, el Ecuador se encuentra entre los países más inequitativos del mundo; de hecho, los datos publicados más recientes<sup>8</sup>, referidos al ingreso o al consumo, lo sitúan entre los 20 países con mayor concentración (más de la mitad de los cuales son latinoamericanos); cabe anotar, sin embargo, que no se cuenta con esa información para muchos países de menor desa-

rollo relativo que el Ecuador (28 países), por lo cual las posiciones podrían modificarse significativamente.

De cualquier forma, en 1994, el 20% de la población ecuatoriana de menores ingresos, recibió el 5.4% del total, mientras que el quintil de mayores ingresos recibió un 52.6% (el 10% de población de mayor ingreso recibió más de 16 veces el valor recibido por el 10% de menor ingreso, con 37.6% y 2.3% del ingreso, en cada caso, respectivamente); por otro lado, cerca de las tres cuartas partes del ingreso total, está en manos de los dos quintiles superiores de la población (40% del total). Cabe especificar que esta información corresponde a la población urbana.

Más aún, la desigual distribución del ingreso y la riqueza en el país, se ha profundizado en los últimos años; así, en 1990, el 20.18% de la población más pobre, compartía el 5.89% del ingreso total, y la mitad de los hogares más pobres recibía sólo el 20% del ingreso, en el área urbana, el 25.83%, en el caso del área rural.<sup>9</sup>

Por otro lado, bajo las definiciones más aceptadas de pobreza, que incluye a los sectores poblacionales cuyos ingresos no les permiten adquirir la canasta básica de bienes y servicios y de extrema pobreza (o indigencia), cuando dichos ingresos no permiten adquirir ni el segmento de alimentos, considerado en la canasta mínima, que proporciona los nutrientes esenciales; existiría un ligero descenso de tales índices, si bien existen

8. *ibid.*, Table 5. Distribution of income or consumption, p. 14.

9. Ver Cabrera Yolanda, Martínez Judith y Morales Rolando: *Medición de la Pobreza en las Áreas Urbana y Rural del Ecuador*, UNICEF-INEM, Quito, 1993.

discusiones en cuanto a la cobertura y la exactitud de las mediciones. Efectivamente, en 1990, el Ecuador tenía un 63.1% de pobres, de los cuales un 24.7% eran indigentes<sup>10</sup>; en 1994, según el estudio del Banco Mundial, habría un 52% de pobres, a nivel nacional, de los cuales un 15% correspondía a extrema pobreza. En ambos períodos, la pobreza era más elevada en las áreas rurales.

Diversos estudios comparativos realizados por el Banco Mundial, demuestran "que las sociedades con grandes desigualdades en la distribución de los ingresos o de los activos, suelen ser, política y socialmente, menos estables y tener tasas más bajas de inversión y crecimiento."<sup>11</sup> La polarización del ingreso, y su contraparte, el incremento de los niveles de pobreza, se asocian con sistemas políticos fuertemente excluyentes, que reducen la viabilidad política del régimen; en tanto que el tamaño del mercado y las propensiones al ahorro y a la inversión, se mantienen sumamente bajas frente a los requerimientos de un crecimiento sano y sustentable.

Entre los factores que determinan una mayor concentración del ingreso, están el impacto diferenciado del proceso inflacionario y de las políticas de ajuste y estabilización sobre los diversos sectores sociales, el reducido ritmo de crecimiento de la economía; acompañado del escaso dinamismo del empleo; y la informalización de amplios segmentos de los sectores productivos, comerciales y de servicios.

Se conoce que un elevado ritmo inflacionario constituye una forma de impuesto, que golpea fundamentalmente a los estratos de menores ingresos, que no tienen posibilidades de transferir su impacto, ni otras formas de defenderse. En cuanto al crecimiento de la economía ecuatoriana, en el período 1986-1996, el PIB real presenta una tasa de crecimiento promedio de 2.48%, apenas superior al ritmo de crecimiento vegetativo de la población (2.3%), por lo cual el ingreso per cápita prácticamente se ha estancado en la última década.

La dinámica del empleo en el Ecuador, desde comienzos de los años ochenta, está marcada, indudablemente, por el proceso de ajuste y por el ritmo de crecimiento de la economía; lamentablemente, no se dispone de indicadores adecuados para todo el período. En lo que respecta a la población urbana, el empleo total, medido a través de la encuesta de hogares, habría crecido con una tasa anual promedio de 4%, tanto en el sector moderno, como en el sector informal, en el período 1988-1995; al comparar esa tasa con el ritmo de crecimiento de la población, arrojaría un crecimiento real del empleo; los sectores de mayor crecimiento serían la "agricultura y caza" y el "comercio, bares y restaurantes", con una tasa superior al 6%; y, en menor medida, los servicios financieros (4.5%) y "transporte y comunicaciones" (4.2%); la industria manufacturera crece apenas al 2%. Sin embargo, la validez de las tendencias antes mencionadas se

10. *Ibidem.*

11. Banco Mundial : De la planificación centralizada a la economía de mercado, Informe sobre el desarrollo mundial 1996, Washington D.C., página 15

ve limitada, por la cobertura solamente urbana de la fuente, puesto que, como se conoce, el área rural constituye un reservorio de mano de obra, cuya población ingresa o sale de los mercados de trabajo urbanos, principalmente de tipo informal, de acuerdo a la evolución del ciclo económico; esta inserción se registra básicamente en la actividad de la construcción (en el período analizado, el empleo informal en esa rama se redujo con una tasa promedio de 2.3%), así como en el comercio y en ciertos servicios.<sup>12</sup>

Una tendencia generalizada en América Latina, desde hace varias décadas, pero profundizada en la etapa del ajuste y que se reproduce actualmente en las economías en transición, es la de una creciente informalización de la economía, como un proceso que tiene múltiples raíces y expresiones sumamente diversas. De hecho, el sector informal, se ha convertido en la única alternativa de empleo para amplios estratos poblacionales, frente al limitado crecimiento, cuando no reducción, del empleo en el sector público y en el sector privado formal; en él coexisten empresas de muy diversos niveles de productividad, organización y escalas salariales; existen estimaciones de que el índice salarial promedio del sector informal es muy inferior al de las actividades formales (alrededor del 50%)<sup>13</sup>.

Precisamente, el deterioro de la situación económica y social, de am-

plios sectores poblacionales en América Latina, en la fase de crisis y de ajuste, desde los años ochenta, expresada en la profundización de los índices de pobreza (cuya definición, medición y mapeo, se convirtió en un nuevo campo de especialización), llevó a los organismos que sustentan el Consenso de Washington y especialmente, al Banco Mundial, a proponer estrategias de combate a la pobreza, dentro de las cuales juegan un papel central: el enfoque de la focalización, como complemento de una sistemática eliminación de los subsidios generales, que pretende optimizar los cada vez más reducidos recursos disponibles para gasto social; y, los fondos de inversión social (FIS), creados desde fines de los ochentas, pero fundamentalmente en la presente década, concebidos como mecanismos institucionalmente ágiles y eficaces, para aliviar rápidamente, algunas manifestaciones extremas de la pobreza urbana y rural, canalizando recursos, en forma directa hacia organizaciones de beneficiarios, o a través de intermediarios. Desde luego que la creación y/o la inyección de nuevos recursos, en los fondos de inversión social, está sujeta a la condicionalidad, principalmente a la aplicación de esquemas de reforma estructural.

Muchos han cuestionado la validez de los programas de alivio a la pobreza e incluso de las políticas orientadas a incrementar el empleo, en un contexto de planes macroeco-

12. Adicionalmente, existirían cambios en las definiciones utilizadas en las encuestas, correspondientes a los dos años mencionados, lo que restaría comparabilidad a los datos.

13. Banco Mundial: Ecuador: Informe sobre la Pobreza. Volumen I: "Componentes de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza", Noviembre de 1995, página 41.

nómicos y políticas generales, que terminan por reproducirla en forma ampliada; destacan, en consecuencia, la necesidad de evaluar los resultados de los paquetes adoptados en el pasado, de incorporar políticas sectoriales, de reducción de la deuda externa, tributarias y de ingresos, que den sustentabilidad a la economía y a la política, en el mediano y largo plazos. Por lo tanto, una "Estrategia global de desarrollo social debe incorporar: superar la pobreza, con acciones como: orientación de política macroeconómica; política tributaria y de ingresos redistributiva, políticas particulares en seguridad social, capacitación laboral, institucionalidad del mercado de trabajo, programas de apoyo a las actividades productivas de los grupos pobres; incrementar la magnitud y eficiencia del gasto social del Estado."<sup>14</sup>

En el plano de los procesos de ahorro-inversión, la evidencia empírica disponible permite apreciar que la tasa de inversión de la economía ecuatoriana se ha mantenido prácticamente estancada durante el período 1986-1996, en un nivel sumamente bajo; la formación bruta de capital fijo (FBKF) representó alrededor del 15% del PIB en ese lapso; dicha tendencia es el resultado de una importante reducción de la participación correspondiente a las administraciones públicas (sector público), que cayó del 4.8% del PIB en 1986, a 2.3% en 1996, mientras la correspondiente al resto de agentes (hogares y funda-

mentalmente empresas), pasó del 10.4% al 12.7%, en cada uno de esos años, respectivamente. La reducción del esfuerzo de inversión del sector público, entre 1986 y 1996, se manifiesta en una tasa de decrecimiento real de su aporte a la formación bruta de capital, de -4.3%; en ese lapso; la formación bruta de capital del sector privado, en términos reales, ha crecido en el mismo período, con una tasa anual promedio de 4.3%, contrarrestando la reducción del sector público, y determinando una tasa de crecimiento de 2.36%, para la FBKF total, bastante baja frente al esfuerzo que se requeriría.

El ahorro bruto total agregado (equivalente básicamente al ingreso total menos el consumo), se ha mantenido también sin cambios significativos, en el período analizado, en un nivel sumamente bajo (13.1% en 1986 y 14.4% en 1996), muy lejos de tasas de entre el 25 y el 30 por ciento, prevalecientes en las economías dinámicas del Sudeste Asiático y en el caso de Chile.

La magnitud del impacto de la fragilidad del ahorro y sobre todo la debilidad del esfuerzo de inversión privada, junto a la desinversión realizada por el sector público, sobre los sectores productivos, se aprecia en el poco dinamismo de la economía, pero sobre todo en el profundo deterioro de la infraestructura básica: carreteras, puentes, generación y distribución eléctrica, la falta de mantenimiento básico de las instalaciones pe-

---

14. Wurgaft José: Fondos de Inversión Social en América Latina, PREALC-OIT, Chile, 1993, página 29.

troleras, la mala calidad de servicios esenciales, y la cancelación o postergación de los planes de mantenimiento y desarrollo. Los repetidos racionamientos de energía eléctrica, que en 1995 se registraron en más de una tercera parte del año, y cuya amenaza está siempre latente, muestran dramáticamente la vulnerabilidad de la generación eléctrica en el país, cerca de la mitad de la cual depende de la central de Paute.

La apuesta de los últimos gobiernos a la modernización, en su versión privatizadora más ultrista, como la única carta, es una muestra de una visión reduccionista de la economía y de la sociedad; las características del entorno internacional y político interno, obligan a desarrollar fórmulas creativas, dentro de las cuales tenga cabida un rol estatal activo, lejos de los esquemas intervencionistas fracasados, pero también de posiciones fundamentalistas esquemáticas.

Para crear y desarrollar la competitividad de la producción ecuatoriana en el mercado mundial; y, para atraer capitales extranjeros, bajo la forma de capital de riesgo y de inversiones directas, principalmente de aquellas que incrementen nuestra ca-

pacidad exportadora, es imprescindible mejorar sustancialmente la infraestructura básica del país. Una verdadera reforma fiscal, al igual que el fortalecimiento y modernización del poder judicial, juegan un rol crucial en este proceso.

La búsqueda de los equilibrios macroeconómicos es tendencialmente un objetivo adecuado; pero, en un entorno altamente variable y dinámico como el presente, se vuelve cada vez más utópico. Ni los países industrializados europeos persiguen un equilibrio fiscal perfecto; la meta establecida en Maastricht, para avanzar hacia la moneda común, establece un déficit del 3% del PIB, por ejemplo.

Finalmente, aunque no menos importante, una competitividad verdadera exige recursos humanos sanos, capacitados y flexibles, para enfrentar las exigencias del mundo globalizado, del cual nos estamos marginalizando cada vez más. Frente a dicha exigencia, la profunda crisis de la infraestructura y de los recursos humanos, en los campos de la salud y de la educación, con presupuestos cada vez más exigüos, que se agotan en los gastos corrientes, patentizan el ciclo de estancamiento y subdesarrollo en el que nos encontramos sumidos.

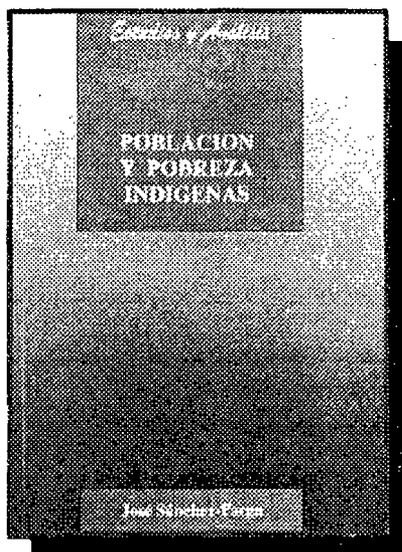
# Centro Andino de Acción Popular



---

Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre / Apartado 17-15-173 B  
Quito - Ecuador

---



**ESTUDIOS Y ANALISIS / Población y Pobreza Indígenas / Autor: José Sánchez-Parga / Octubre de 1996 / CAAP, Quito - Ecuador**

El presente estudio pretende intervenir en dos temas de actual controversia: la población indígena y la pobreza indígena. Las cifras han focalizado una polémica sobre el número de indígenas en Ecuador. Más allá de esta disensión interesa saber cómo los datos nos acercan a una comprensión de lo indígena. El estudio de la pobreza indígena, a más de relativizar los indicadores de medición, plantea la dificultad de aislar su análisis, sobre todo si reconocemos que los indígenas siempre han sido pobres y siguen siendo el grupo más pobre de la sociedad