



NOTAS PARA LA DISCUSIÓN
ESTRATEGIA NACIONAL DE DESARROLLO HUMANO



**NUEVAS ESTRATEGIAS
NACIONALES DE DESARROLLO:
REALIDADES Y RETOS PARA ECUADOR**

A faint, light-colored map of Ecuador is centered on the page, serving as a background for the title text.

**NUEVAS ESTRATEGIAS
NACIONALES DE DESARROLLO:
REALIDADES Y RETOS
PARA ECUADOR**

Compilado por:
Juan Ponce y Leonardo Vera



**NOTAS PARA LA DISCUSIÓN
ESTRATEGIA NACIONAL
DE DESARROLLO HUMANO
NUEVAS ESTRATEGIAS
NACIONALES DE DESARROLLO:
Realidades y retos para Ecuador**

La presente publicación ha sido auspiciada por el Gobierno Nacional, a través de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Centro de Investigaciones Sociales del Milenio (CISMIL).

El Centro de Investigaciones Sociales del Milenio –CISMIL, está integrado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Sede Ecuador, y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES).

Fander Falconí,
Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo

José Manuel Hermida,
Representante Residente del PNUD, y Coordinador Residente del Sistema de Naciones Unidas en el Ecuador

Adrián Bonilla,
Director Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – Sede Ecuador

Compilador de este número:

Juan Ponce, Leonardo Vera

Asesor principal:

Juan Ponce

Equipo del CISMIL

Especialistas:

Montserrat Albán, Jorge Granda,
María del Pilar Troya.

Asistentes de Investigación

Luis Chuquimarca, Diana Hidalgo,
Mercedes Onofa, José Antonio Sánchez

Equipo ODM – Proyecto PNUD:

Natalia García – Oficial de Programa

Irina Moreno – Comunicación

Carolina Bastidas – Asistente Administrativa

Corrección de estilo:

Grace Sugüenza

Concepto editorial: graphus®

Diseño: graphus® 290 2760

Ilustración: María Belén Guerrero

Impresión: Editorial Delta



contenido

Presentación 5
Fander Falconí B.

Introducción 10
Juan Ponce y Leonardo Vera



Artículo 1
Globalización y desarrollo: ¿cómo hacer
que la globalización funcione en países
pequeños? 19
Joseph Stiglitz



Artículo 2
Determinantes del desarrollo económico
y humano en América Latina a través
del análisis de convergencia 35
Fernando Martín



Artículo 3
Hacia una renovación de la agenda
del desarrollo 69
Octavio Rodríguez



Artículo 4

América Latina: del crecimiento liderado 99
por exportaciones al desarrollo productivo
Leonardo V. Vera



Artículo 5

Una incursión en las políticas económicas 137
y el patrón de crecimiento en América Latina:
algunas propuestas para la agenda de
desarrollo en el caso de Ecuador
Esteban Pérez Caldentey y Matías Vernengo



Artículo 6

Elementos para una estrategia de 161
desarrollo para el Ecuador
Jeffrey Sachs



Artículo 7

Hacia una estrategia alternativa de 167
desarrollo económico para Ecuador
Juan Ponce Jarrín y Leonardo Vera

Artículo 7

HACIA UNA ESTRATEGIA ALTERNATIVA DE DESARROLLO ECONÓMICO PARA ECUADOR

Juan Ponce Jarrín* y Leonardo Vera**

INTRODUCCIÓN

Este trabajo ofrece algunas reflexiones sobre lo que se podrían considerar como los elementos centrales de una nueva estrategia de desarrollo para Ecuador. El documento consta de dos partes. En la primera parte se esbozan los límites del actual modelo de desarrollo del Ecuador, dejando claro la necesidad de transitar hacia un renovando proceso de transformación del modelo productivo. La segunda parte presenta los fundamentos conceptuales así como los lineamientos de lo que podría ser la nueva estrategia nacional de desarrollo. Conviene recalcar que el ámbito es esencialmente global para la economía ecuatoriana y no sectorial o regional.

SOBRE LOS LÍMITES DEL ACTUAL MODELO DE DESARROLLO ECUATORIANO Y LA NECESIDAD DE CAMBIO

La economía ecuatoriana, al igual que la gran mayoría de las economías latinoamericanas, atraviesa una coyuntura económica internacional relativamente favorable como consecuencia del alza en los precios de los productos primarios. No obstante, frente a estos cambios no dirigidos del contexto global, la economía corre el riesgo de seguir profundizando un patrón de especialización basado en el modelo primario-exportador. Este tipo de patrón de especialización tropieza con al menos dos grandes problemas: por una parte, no constituye una fuente de ganancias de productividad para la economía y por lo tanto compromete el crecimiento de largo plazo, por otra, no es generador de empleos por su escaso



arrastre sobre la economía interna. La economía ecuatoriana con índices de bajo crecimiento en los últimos años, claramente no está generando empleos de buena calidad suficientes para atender el crecimiento demográfico. La significativa exportación de fuerza de trabajo hacia el exterior que se verifica en las últimas décadas constituye, si se quiere, una prueba contundente de la falta de dinamismo de la economía para generar empleo. Paradójicamente, un volumen importante de las transferencias recibidas por concepto de remesas, se van al consumo y se filtran finalmente hacia las importaciones generando empleo en el resto del mundo.

Una descomposición del crecimiento económico ecuatoriano, para analizar sus principales determinantes por el lado de la demanda (ver recuadro I para explicación metodológica) nos permite entender cuál ha sido la estrategia de desarrollo emprendida en las últimas décadas. Así, durante los setenta el eje de acumulación de la economía ecuatoriana se centró en la demanda doméstica. Durante el período de "estabilización de la economía", en la década de los 1980s, el eje de acumulación cambió gradualmente hacia la sustitución de las importaciones debido a la implementación de restricciones a las importaciones como medida para superar la escasez de divisas. También es importante en este período el incremento de las exportaciones.

CUADRO I.		DESCOMPOSICION DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO. VARIOS PERIODOS		
Periodo	Cambio PIB	Demanda doméstica	Sustitución de importaciones	Exportaciones
1970-1981	100%	100,6%	-19,2%	18,6%
1982-1989	100%	-2,2%	59,1%	43,1%
1990-1999	100%	1,8%	2,8%	95,3%
2000-2007	100%	107,7%	-39,4%	31,7%

En la fase de liberalización y ajuste estructural, llevada a cabo durante los 1990s, el eje se basa en la expansión de las exportaciones, con un casi nulo papel de la demanda doméstica. Por último, durante el último período el eje nuevamente se vuelve a centrar en la expansión de la demanda interna, aunque con una presencia importante de las exportaciones. Adicionalmente, en este

período se observa un proceso de merma masiva de la sustitución de importaciones lo que daría cuenta de los severos daños a la producción nacional causados en la década de los años noventa.

RECUADRO I.

DESCOMPOSICIÓN DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO POR SECTORES

Se sigue la misma metodología utilizada por Vos y León (2003). Dicha metodología, conocida como metodología de descomposición de Chenery (1979) consiste en desagregar el crecimiento en cada sector de acuerdo a su empuje por el lado de la demanda interna, el efecto sustitución de importaciones y el efecto crecimiento de la demanda de exportaciones. Para este propósito se estima la siguiente ecuación:

$$(X_t - X_{t-i}) = \alpha_{t-i}(D_t - D_{t-i}) + (\alpha_t - \alpha_{t-i})S_t + \alpha_{t-i}(E_t - E_{t-i})$$

donde:

X = PIB

D = demanda doméstica ($= X + M - E$);

S = oferta total ($= X + M$)

E = total exportaciones de bienes y servicios (*job*)

M = total importaciones de bienes y servicios (*cif*)

α_t = PIB como proporción de la oferta total (X/S)

t = final período

$t-i$ = inicio período

En cuanto a la magnitud del crecimiento, durante las últimas dos décadas el Ecuador presenta un crecimiento del ingreso per-cápita prácticamente nulo, con una ligera recuperación durante el último período.

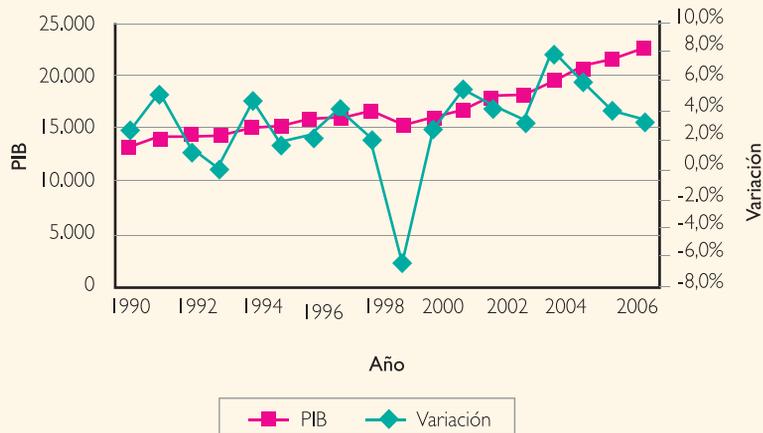
Además de este magro desempeño macro-económico, se observa un alto nivel de volatilidad en la economía ecuatoriana: se tiene ciclos recesivos cortos de dos o tres años de crecimiento casi nulo o negativo, seguidos por recuperaciones de un año o dos hasta desembocar en la crisis de 1999. Después de la crisis se tiene una importante recuperación con tasas de crecimiento superiores a las de la década de los 1990s. Sin embargo, el patrón de crecimen-



to de la economía ecuatoriana, al igual que el del resto de América Latina, se basa en condiciones externas favorables producidas especialmente por el incremento de los precios de las materias primas a nivel internacional (y con ello una considerable mejora en los términos de intercambio), y las remesas de los migrantes.



GRÁFICO 1.
PIB REAL (MILLONES DE DÓLARES DEL 2000)
Y TASA DE VARIACIÓN ANUAL.

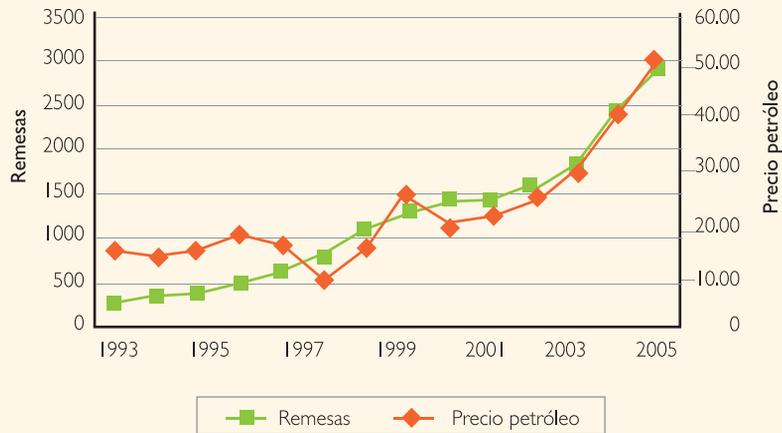


Fuente:
Banco Central del
Ecuador.

En el gráfico 2 se puede ver la evolución del precio del petróleo y del monto de las remesas para el caso ecuatoriano. Desde esta perspectiva, el actual modelo de desarrollo ecuatoriano es, como hemos indicado, una reformulación y profundización del modelo primario exportador con la variante de que hoy no solo que se exporta materias primas, sino que también se exporta fuerza de trabajo. Es por eso que el patrón de crecimiento dista mucho de ser el resultado de una estrategia dirigida de desarrollo y responde más bien al viejo modo de inserción internacional, la falta de generación de empleos productivos y a nuevos patrones migratorios extra-regionales.



GRÁFICO 2.
PRECIO DEL PETRÓLEO (DÓLARES) Y MONTO
DE REMESAS (MILLONES DE DÓLARES)



Fuente:
 Banco Central del
 Ecuador.

Otro elemento preocupante del actual modelo de desarrollo es su alta vulnerabilidad externa. La apertura de la economía ecuatoriana y la dolarización aumentaron el nivel de vulnerabilidad ante choques externos, pues se han perdido los amortiguadores cambiarios y se ha renunciado a la independencia monetaria (Vos y León, 2003).

Tampoco han faltado los choques macro-financieros internos. Un ataque cambiario y una crisis financiera emergieron en 1999 cuando la moneda doméstica no pudo ser defendida por más tiempo. El cambio hacia un régimen de tipo de cambio flexible y el aumento en las tasas de interés no evitaron la crisis, sino que más bien aceleraron el colapso financiero, como lo reveló el descalce de divisas en los bancos y la gran participación de malas deudas en el sistema financiero. El ingreso per cápita cayó en 9% en un año y la pobreza creció sustancialmente inmediatamente después de la crisis

A lo anterior se suma otro componente que es la vulnerabilidad ante choques naturales. El Ecuador es un país de alto riesgo en relación a fenómenos naturales como erupciones volcánicas e inundaciones.

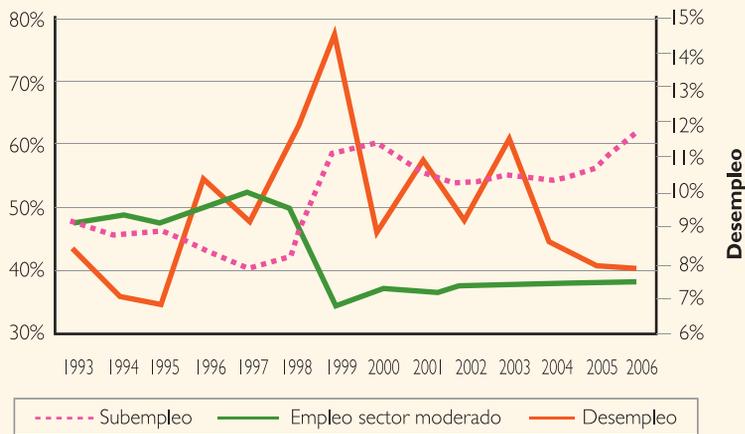


Además de presentar un crecimiento económico bajo y volátil y una elevada vulnerabilidad a los choques, el crecimiento del subempleo, en un período en el cual las tasas de crecimiento del PIB ha mejorado relativamente, pone en evidencia que el patrón de especialización basado en la exportación de materias primas y mano de obra, se caracteriza por una escasa generación de empleo con efectos en la pobreza y desigualdad (ver gráfico 3).



GRÁFICO 3.
DESEMPLEO, SUBEMPLEO Y OCUPADOS
EN EL SECTOR MODERNO

Fuente:
Encuestas de
empleo y
desempleo del
área urbana.
INEC.



Es muy sintomático que las reformas laborales de los años 1990s aumentaron los niveles de precariedad laboral en tres sentidos: generando una mayor inestabilidad laboral (empleos sin contrato, u ocasionales o estacionales); promoviendo inseguridad laboral (sin afiliación al seguro social) y perpetuando la insuficiencia laboral (en términos de salario mínimo). Además se introdujeron una serie de restricciones a la organización sindical. En especial las mujeres y los trabajadores rurales son los grupos sociales con más vulnerabilidad en términos laborales.

Debido a todo lo anterior, se observa una reducción del porcentaje de personas adecuadamente ocupadas en el sector moderno respecto del total de ocupados (este porcentaje cae de alrededor del 50% a inicios de los 1990s a alrededor del 40% en el 2006), así como un incremento de los niveles de subempleo (que pasa de alrededor del 49% en los 1990s a alrededor del 62% en el 2006). Lo anterior significa que la economía ecuatoriana no está generando la suficiente cantidad de empleos adecuados o de alta calidad de acuerdo al crecimiento de la Población Económicamente Activa.

Pero no solo que no se generan empleos adecuados, sino que tampoco se genera la suficiente cantidad de empleos, lo cual está estrechamente ligado a los ciclos económicos. Durante la crisis de 1999 el desempleo aumentó hasta llegar a tasas de alrededor del 14,5%, y de ahí en adelante hay una reducción estrechamente vinculada al ciclo económico.

En relación a la pobreza, las últimas estimaciones oficiales utilizan como base de datos a la serie de las Encuestas de Condiciones de Vida (1995, 1998, 1999 y 2006) y como medida del bienestar al consumo per cápita de los hogares. Los resultados (en el cuadro 2) indican, a nivel nacional, se un incremento de la pobreza en la segunda mitad de la década de los 1990s (del 39% en 1995 al 52% en 1999), para luego tener una reducción del porcentaje de pobres durante la primera mitad del 2000 (38% en el 2006).

CUADRO 2.	EVOLUCIÓN DE LA POBREZA DE CONSUMO			
ECV	1995	1998	1999	2006
Región				
Costa	36,07	46,44	52,85	33,75
Sierra	41,73	42,15	51,44	40,31
Amazonía	60,57	50,04	n.d.	59,74
Area				
Campo	63,00	66,75	75,05	61,54
Ciudad	23,02	28,72	36,39	24,88
Nacional	39,34	44,75	52,18	38,28

Fuente: SIISE-INEC con base en INEC, ECV. Varios años.



El incremento agudo de la pobreza en la segunda mitad de los 1990s obedece en gran medida a la combinación de choques de naturales (como el fenómeno del Niño de 1998) y otros de índole macroeconómica arraigado en la crisis financiera de 1999. En la primera mitad de la década del 2000 hay una reducción de la pobreza. Ligada a algunos factores tales como: la recuperación de la economía ecuatoriana luego de la crisis bancaria, el incremento en la inversión petrolera, la subida del precio internacional del petróleo, las remesas de los migrantes y una recuperación del salario real. Lo preocupante es que la reducción de la pobreza no esté asociada a transformaciones estructurales dirigidas a generar empleo y reducir la desigualdad, ni a la existencia de políticas sociales prioritarias y coherentes. Por el contrario, el comportamiento de la pobreza está muy vinculado a los ciclos macroeconómicos, y en especial, cuando se reduce, a la coyuntura externa favorable.

Un análisis econométrico intentando estimar los factores asociados con la pobreza en el período analizado, es revelador. El ejercicio partió conjugando todas las ECVs en una sola base de datos y se estimó un modelo Probit para analizar qué factores están asociados con la probabilidad de ser pobre. Lo novedoso de este enfoque es que, al estar todas las bases juntas en una sola, se pueden incluir variables dicotómicas (dummies) para cada año de levantamiento de la encuesta (1995, 1998, 1999 y 2006). Estas dummies permiten analizar como el contexto macroeconómico se asocia con la probabilidad de ser pobre, después de corregir por las demás variables micro-económicas incluidas en el modelo. En el cuadro 3 se presentan los resultados del modelo.

CUADRO 3.		MODELO PROBIT PARA POBREZA DE CONSUMO. ECV UNIDAS EN UNA SOLA BASE DE DATOS	
Var dep: pobreza		dF/dx	Error estándar
Dummy 1998		0,1526*	0,0003
Dummy 1999		0,2731*	0,0003
Dummy 2006		0,1434*	0,0003
Dummy sexo jefe (1=hombre)		-0,0087*	0,0002
Edad del jefe		0,0020*	0,0000
Edad del jefe al cuadrado		-0,00006*	0,0000
Hogar indígena (1= indígena)		0,1172*	0,0003
Años escolaridad del jefe del hh.		-0,0631*	0,0000
Número de miembros de 7 a 24 años en el hh		0,0018*	0,0005
Número de menores de 7 años en el hh		0,1691*	0,0001
Número de miembros de 24 a 69 años en el hh		0,0262*	0,0001
Número de mayores de 69 años en el hh		0,0365*	0,0002

*Significativo al 1%. Se reporta el cambio en la probabilidad de ser pobre ante un cambio marginal de las Xs. Errores estándares corregidos por heterocedasticidad. El modelo incluye además dummies provinciales.
Fuente: SIISE-INEC, con base en ECV 1995, 1998, 1999 y 2005-2006, INEC.

Con relación a las dummies por año se dejó como categoría de base al año 1995. La dummy para el año 1998 significa que en ese año había una mayor probabilidad de ser pobre (en 15%) que en el año 1995. Lo anterior se explicaría fundamentalmente por el fenómeno de El Niño (shock natural) como se mencionó anteriormente. La dummy para el año 1999 significa que en ese año también existía una mayor probabilidad de ser pobre (en 27%) que en el año 1995. Este resultado se explicaría por la grave crisis financiera de 1999 (shock macrofinanciero). Por último, la dummy para el año 2006 significa que, una vez que se corrige por las demás variables incluidas en el modelo, en la actualidad un hogar tiene mayor probabilidad de ser pobre (en 14%) que la que se tenía en el año 1995. Como se mencionó anteriormente estas dummies tratan de captar la asociación entre el contexto macroeconómico y la incidencia de la pobreza. Lo anterior significa que en el actual contexto macroeconómico hay mayor probabilidad de ser pobre que en el contexto previo a la crisis (1995). Es decir, el contexto macro, pese a la mejora dada por la favorable coyuntura internacional (los precios del petróleo, las remesas de los emi-



grantes y la devaluación del dólar), no logra equipararse con los niveles de pre-crisis en relación a su asociación con la probabilidad de ser pobre.

Las demás variables incluidas en el modelo tratan de capturar las variables micro-económicas y muestran que la edad del cabeza de hogar tiene una relación no lineal con la probabilidad de ser pobre. Al principio hay una asociación directa hasta cierto punto y luego la relación se vuelve inversa. El ser indígena se asocia con una mayor probabilidad de ser pobre en 12%. Cada año adicional de escolaridad del jefe del hogar se asocia con una reducción de la probabilidad de ser pobre en 6%. Por último, hogares más numerosos tienen mayor probabilidad de ser pobres.

Considerando la desigualdad, cabe notar que ésta también aumenta durante la década de los 1990s sin observar mejorías en lo que va del 2000. A nivel nacional el coeficiente de gini del consumo pasa de 0,42 a 0,46 entre 1995 y 2006. El incremento es mucho mayor en el sector rural, respecto al sector urbano. Ver cuadro 4.

CUADRO 4.	EVOLUCIÓN DEL COEFICIENTE DE GINI DEL CONSUMO				
	ECV	1995	1998	1999	2006
Nacional		0,42	0,44	0,45	0,46
Urbano		0,40	0,42	0,42	0,43
Rural		0,36	0,38	0,39	0,40

Fuente: ECVs, 1995, 1998, 1999 y 2006. INEC.

El diseño de una nueva estrategia de desarrollo es urgente para el país ya que éste comienza a transitar por una senda de crecimiento mucho más marcada por la redistribución del capital global y por el modo de inserción internacional, que por una agenda deliberada y dirigida de políticas destinadas a promover el desarrollo.

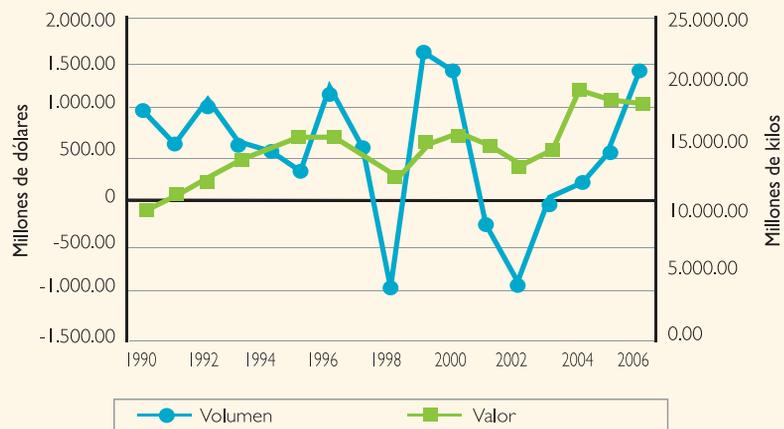
Lo anterior genera algunos motivos de preocupación. En primer lugar, el resurgimiento del modelo primario exportador y de exportación de manufacturas de ensamblaje, que constituye la base sobre la cual se rige el actual crecimiento liderado por exportaciones, está sujeto a procesos que requieren baja calificación del recurso, mínimas innovaciones, y ofrece escasas externalidades.

Sus efectos en la economía interna no se dan por la vía de la expansión de otras industrias o sectores conexos (lo que muestra las pocas potencialidades para integrarse al tejido productivo local) sino más bien se manifiesta esencialmente por el canal del ingreso y la expansión del consumo asociada a la bonanza exportadora. Además, las exportaciones ya no impulsan con fuerza el crecimiento económico. Por ejemplo, durante el periodo 1990-2005 es factible encontrar una correlación (más no una causalidad) entre el crecimiento promedio del PIB per capita y el de las exportaciones reales de los países de América Latina. Ecuador muestra cifras inferiores al promedio en ambos indicadores, lo cual sugiere que la dinámica exportadora no ha sido suficiente para generar crecimiento.

Lo que hace aún más limitado los efectos internos de la coyuntura actual de expansión en las exportaciones de bienes primarios es que está sostenida mucho más por el crecimiento de los precios internacionales que por el crecimiento del quantum exportado: la balanza comercial ecuatoriana es siempre positiva en términos monetarios, pero es deficitaria en muchos años cuando se analiza en cantidades. Ver gráfico 4.



GRÁFICO 4.
BALANZA COMERCIAL EN VOLUMEN Y EN VALOR



Fuente:
Banco Central del
Ecuador.



Por lo demás, la limitada competitividad de la oferta exportable ecuatoriana se ve reflejada en la elevada concentración de las exportaciones. El petróleo aún representa el 60% del total de exportaciones y la industria del banano y el camarón (otros dos rubros primarios) constituyen la alternativa cercana más visible.

Basar el desarrollo del país solo en la exportación de productos primarios no es una estrategia sostenible en el largo plazo, además de representar serios problemas para la sustentabilidad ambiental.

La actual situación de recuperación de la economía está además asociada a una inserción internacional de baja calidad y eleva la vulnerabilidad de las cuentas externas frente a los giros que pueda tomar el comercio mundial.

Los resultados del proceso de globalización para muchas economías parecieran responder a una agenda incompleta y sesgada, que ha otorgado mucho más énfasis a la liberalización de las fuerzas del mercado que a garantizar una distribución más equitativa de los frutos o un proceso acelerado de convergencia mundial. A lo interior, las economías latinoamericanas no han logrado generar empleo y reducir la inequidad, acentuando los procesos de exclusión social.

Desde esta perspectiva, y considerando el contexto, el país requiere de un patrón de desarrollo productivo que, reconociendo su heterogeneidad estructural, sea capaz de agregar valor y conocimiento a los bienes que produce, e incidir favorablemente en la absorción del empleo y la sostenibilidad y sustentabilidad del crecimiento interno. En el Ecuador, dado el fuerte flujo migratorio, las políticas económicas deberían estar centradas, en primer lugar, en la generación de empleo de buena calidad, capaz de retener a la mano de obra joven y calificada (Pérez y Vernengo, 2008).

ELEMENTOS CENTRALES DE UNA NUEVA ESTRATEGIA DE DESARROLLO

Lo primero que es necesario recalcar es que toda estrategia nacional de desarrollo debe aglutinarse alrededor de un objetivo preciso de largo plazo. Por lo anterior se entiende que las líneas de política en ámbitos particulares del quehacer de la política pública deben estar alineadas con el objetivo (o los objetivos) de la estrategia nacional de desarrollo. En el caso ecuatoriano este objetivo se perfila sobre la base de promover una transformación paulatina del sector productivo nacional. Más precisamente, el objeto pues de la estrategia debe sustentarse en la *promoción de un tipo o un estilo de crecimiento transformacional con arrastre pro-*

ductivo interno. Ese crecimiento puede o no estar orientado hacia fuera, pero debe estar signado por un cambio en la estructura del sector productivo y por la generación de empleos de calidad. La creación de empleos de buena calidad es un camino esencial para reducir la desigualdad y la pobreza. El objetivo de crecimiento transformacional con arrastre productivo se impone como alternativa de desarrollo y sugiere que la defensa de las estrategias como formuladas desde la perspectiva estructuralista y calificadas por Sunkel (1991) como "desarrollo desde adentro" (en lugar de hacia adentro). El desarrollo desde adentro se basa en la promoción del cambio del sistema productivo haciendo uso de las capacidades internas y potenciándolas. Sin embargo, la globalización ha creado un ambiente en el cual se presume que hay menos espacio para las políticas macroeconómicas orientadas al desarrollo, y éstas han sido de hecho pro-cíclicas, o simplemente contraccionistas en cualquier instancia (Ocampo, 2007). En el Ecuador, la camisa de fuerza impuesta a la política macroeconómica de corto plazo es todavía mayor; en parte como resultado de la dolarización, lo que dificulta mantener políticas comprometidas con la generación de empleo. Incluso, como los demuestra Correa (2008) la dolarización ha tenido un efecto negativo en el crecimiento económico. Para hacer sostenible el patrón de crecimiento, la economía ecuatoriana requiere, como condición de intermediación, de avances significativos en la productividad y de una mayor diversificación del esfuerzo productivo. Conviene destacar en este sentido que una década atrás, el producto por trabajador de la economía ecuatoriana estaba entre los más bajos de América Latina (OIT, 2004). Un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo muestra que la productividad laboral en el Ecuador disminuyó en un 3.2 anual entre 1995 y 2000, mientras que la productividad laboral en la región en su conjunto creció en un 0.3 durante el mismo periodo (IDB, 2004). No hay indicios de que esta circunstancia haya variado en años recientes, más aun, el reto se ha tornado mas importante en los últimos años, después de que el Ecuador decidiera adoptar el dólar como la moneda nacional en 2000, pues desde entonces la política cambiaria no puede ser usada como un instrumento de mejoramiento temporal o de manejo de la competitividad.

Consolidar ventajas competitivas cuyo vehículo de expresión sean los precios relativos es, sin lugar a dudas, uno de los mayores desafíos económicos de los países latinoamericanos y entre ellos el Ecuador. Pero conviene recordar que ese mejor posicionamiento



se da en una forma dinámica y paulatina, y está atado a la configuración y desarrollo de cadenas de valor que permitan cosechar ganancias de productividad a partir de la confluencia de una serie de factores macroeconómicos (o ambientales) y microeconómicos. Es imperativo sustituir un modelo cuyas fuentes competitivas son estáticas y transitorias, que depende además del ajuste en el tipo de cambio o de los salarios reales y del empleo como fuente de abaratamientos de costos, por uno donde sean las ganancias de productividad, específicamente de la productividad del trabajo, el eje estratégico.

- **Reaprovechar el vínculo entre inversión y progreso técnico incorporado**

Un factor esencial para lograr incrementos significativos en la productividad es la consolidación de mayores tasas de inversión, especialmente de inversión en maquinaria y equipos. El caso es que una mayor tasa de inversión no sólo se refleja en mayores estímulos por el lado demanda así como en un incremento del potencial productivo, sino además, por sus efectos en la renovación del stock de capital, incorpora nuevas olas de progreso técnico. Este tipo de incorporación de progreso técnico a través de la acumulación de nuevas cosechas de capital es de vital importancia en economías que exhiben retardos recientes en el proceso de industrialización o que han experimentado destrucción de capital. De acuerdo a datos de la Cepal (2007), la tasa de inversión de la economía ecuatoriana (medida como formación bruta de capital fijo como porcentaje del PIB) fue de 17% en el año 2007, cuatro puntos por debajo del promedio de América Latina y casi ocho puntos por debajo de las recomendaciones de la Comisión Spence (2008) para las economías en desarrollo.

En el marco de un gran acuerdo nacional por el incremento de la productividad y por la diversificación de la estructura productiva, la economía ecuatoriana requiere entonces elevar la tasa de inversión.

- Mayor inversión, mayor estabilidad macroeconómica e institucional

La estabilidad macroeconómica y la estabilidad institucional constituyen dos componentes esenciales para elevar la tasa de inversión privada. Las decisiones de inversión, a diferencia de las decisiones especulativas, por su carácter irreversible y los costos hundidos que conllevan, requieren de proyecciones en horizontes largos y de bajos riesgo. La rentabilidad esperada ajustada por riesgo es un factor clave entonces en este tipo de decisiones. Pero la economía ecuatoriana, en su historial reciente, ha estado sometida a ciclos profundos de inestabilidad macroeconómica, política e institucional que dificultan todo ejercicio de aproximación a la rentabilidad esperada

Grandes pueden ser los avances de la política pública en la consolidación de un clima de mayor estabilidad económica e institucional. La estabilidad macroeconómica, no sólo puede ser vista en función de la estrategia nacional de desarrollo sino además debe ser entendida en un sentido amplio y más allá de la estabilidad de precios, a decir; como el resultado del uso racional de mecanismos anti-cíclicos que eviten también las pérdidas de masivas de eficiencia macroeconómica generadas por las fluctuaciones de la producción el ingreso y el empleo. Como fue destacado en el primer apartado, la economía ecuatoriana sometida a choques de índole externa, macro-financieros, y ocasionados por desastre naturales, requiere de mecanismos anti-cíclicos que mitiguen la vulnerabilidad proveniente de este tipo de choques. Dentro del marco de la estrategia nacional de desarrollo, conviene evaluar la pertinencia de diseñar reglas o mecanismos fiscales que permitan el uso de fondos para mitigar la vulnerabilidad proveniente de estas fuentes de inestabilidad.

La estabilidad institucional entendida como la percepción estable y predecible de las reglas del juego que rigen las relaciones económicas y contractuales entre los actores sociales y gubernamentales, también debe ser entendida como un factor estratégico. Para ejercer cabalmente su función de garante social, proveedor de bienes públicos y arbitraje entre las partes, el Estado ha de estar dotado de capacidades y recursos que le permitan legitimar el contrato social. La república del Ecuador atraviesa por un proceso histórico de cambios en el futuro del orden político, jurídico y social inspirado en una reforma constitucional. En la medida



que la reforma de la constitución se produzca como el resultado de un proceso de consensuado y legítimo de cambios, sus resultados pueden contribuir muy provechosamente a un proceso de estabilidad institucional y aun clima propicio para el estímulo a la inversión.

Aunque las condiciones de estímulo a la inversión privado son fundamentales por su papel instrumental en la recuperación y sostenimiento del potencial productivo, como en el aumento sostenido y requerido de la productividad, el Ecuador requiere también de un esfuerzo sostenido de inversión pública, específicamente en infraestructura, donde la ejecución de proyectos fue por años constreñida fiscalmente. La infraestructura agrícola, pecuaria y piscícola; la red eléctrica y los proyectos de generación eléctrica; el transporte, las comunicaciones y la red vial; el sector energético; y la inversión en protección del ambiente y prevención contra desastres naturales son las áreas más imperativas. Los proyectos hidroeléctricos, así como la reconstrucción y reubicación de la red vial (para disminuir su vulnerabilidad ante las inundaciones) son ejemplos de inversión pública que tendría grandes impactos tanto en generación de empleo. Pero un aspecto adicional y muy importante, es que la inversión pública en infraestructura tiene efectos externos (externalidades) muy importantes sobre la economía y genera incentivos para las decisiones de inversión privada. Un creciente número de estudios muestra que existen efectos de complementariedad entre la inversión pública y privada en la región latinoamericana.

• Desarrollo de capacidades humanas

En la medida que una economía exhibe inadecuadas capacidades en su fuerza de trabajo o baja generación de capacidades humanas, las condiciones se hacen más propicias para promover un patrón de especialización sustentado en la dotación de factores y en ganancias de productividad apoyadas en bajos salarios y expulsión de empleo.

Como ya se mencionó arriba, un cambio radical en la estrategia de desarrollo pasa por generar las condiciones para una adecuada incorporación de valor agregado intelectual a los bienes y servicios producidos, y una calificación cada vez más apropiada del recurso humano. Una mejoría del nivel educativo también puede hacer rentable ciertas tecnologías y actividades económicas que anteriormente no lo eran y puede, por lo tanto, incentivar las nue-

vas inversiones correspondientes. En contraste, también se puede interpretar la evolución de la estructura económica y de la tecnología como fuerza motriz, a partir de la cual se desarrollaría una demanda por habilidades y calificaciones y, por lo tanto, por educación y capacitación.

Pero la experiencia latinoamericana muestra que un recurso humano más calificado no se integra automáticamente al aparato productivo si paralelamente no se dan procesos dinámicos de innovación y mayores dosis de inversión con capacidad de absorción del recurso. Cualquiera sea la principal fuerza motriz entre la oferta y la demanda de habilidades y calificaciones, la concordancia entre ambas y su desarrollo dinámico son importantes factores para un crecimiento dinámico de la productividad y la eficiencia de la inversión.

Usualmente el mayor problema para lograr esa articulación entre la oferta y la demanda de calificaciones es que la primera no se orientaría suficientemente a las necesidades del aparato productivo. Adicionalmente a las dificultades estructurales de adaptación a estas necesidades, los fuertes cambios a que son objeto los aparatos productivos, le introducen un componente dinámico a este problema. Parece claro entonces que el papel de una política pública en materia educativa orientada hacia una estrategia de desarrollo, no sólo estriba en promover mayores los niveles de calificación de la población, sino además en anticipar la dinámica de cambios y de requerimientos de recurso humano, sentar las prioridades y coordinar la orientación que ha de tomar la educación.

En educación, el país suscribió el Plan Decenal de Educación que fue retomado por el Plan Nacional de Desarrollo. En los dos documentos se plantean algunas líneas de intervención estratégicas que son fundamentales para la mejora en el acceso, la calidad y la equidad de la educación ecuatoriana. Por otro lado, la Senplades también ha avanzado en la elaboración de una propuesta de reforma de la educación superior ecuatoriana. Todos estos procesos deben estar armonizados con una estrategia nacional de desarrollo.

• Innovación y difusión tecnológica

Existe la creencia generalizada que la fuente fundamental de nuevas tecnologías es el resto del mundo y el principal canal de transferencia tecnológica es la importación de bienes de capital y la inversión extranjera de las empresas transnacionales. Este esquema exhibe desde luego algunas limitaciones. En primer lugar por-



que la tecnología incorporada en los bienes de capital importados, aunque trae consigo nuevas olas de progreso técnico y ganancias de productividad, no supone necesariamente el mejor de los arreglos factoriales para las condiciones locales, como tampoco garantiza procesos sucesivos y regulares de aprendizaje e innovación. En segundo término, porque la inversión extranjera directa, (el otro vehículo presente en la región durante los últimos tiempos) ha estado dirigida mucho más a la compra de activos ya existentes con tecnologías ya establecidas, que a la introducción de nuevas actividades o nuevos procesos.

La continuación de la reanimación económica basada en una estrategia de desarrollo productivo sitúa al país ante la necesidad de valorar cómo los procesos de gestión de la innovación tecnológica permiten la creación endógena de "capacidades tecnológicas" en el marco empresarial y nacional. En consonancia con esta idea, el desarrollo de la capacidad para gestionar la tecnología, la información y los conocimientos en pro de la innovación cobra más importancia que nunca. Esto significa una manera diferente de conceder estrategias, y exige una reformulación tanto de los sistemas y de las políticas que promuevan adelantos en materia de innovación, ciencia y tecnología.

Pese a que el país cuenta con un sistema de ciencia y tecnología, es importante tomar en cuenta que la utilización de esa capacidad para el desarrollo de innovaciones reales en la producción ha sido muy escasa. Desde esta perspectiva es prioritario dar pasos desde un sistema de ciencia y tecnología tradicionalmente "impulsado por la oferta" hacia una red interactiva con la producción, justificando así la promoción y el impulso de un "sistema nacional de innovación" (SNI), entendido como una red de instituciones de los sectores público y privado cuyas actividades e interacciones inician, importan, modifican y difunden nuevas tecnologías. La incipiente y tímida presencia de las exportaciones ecuatorianas en el mercado internacional podría ser aprovechado como un elemento dinámico del crecimiento si creara encadenamientos internos y generara conocimiento a partir de nuevas tecnologías o procesos asociados a los mismos. En etapas posteriores, estas exportaciones pueden aumentar su participación en el comercio mundial, o incluso aumentar la productividad de los bienes primarios o de actividades relacionadas con su producción sin cambiar necesariamente la base exportadora (como ha sido el caso de Australia y Nueva Zelanda).

Esto pone de manifiesto la importancia de políticas que incentiven la innovación en un sentido amplio, impulsando la posibilidad de crear, pero también la capacidad de adoptar y de adaptar:

Es fundamental tener claro que un SNI es una creación social y no expresamente gubernamental (como en algunos momentos erróneamente se ha creído). En él se resuelven problemas y se aprende haciendo uso de mecanismos de participación coordinada, haciendo además que el factor básico de un proceso de aprendizaje para la innovación sea su carácter interactivo (donde se establecen estrechas relaciones entre empresas, universidades, laboratorios, entes financieros y gobierno). Naturalmente, el sector público puede atender ciertos puntos críticos más allá de los incentivos para promover la interacción: con programas de asistencia técnica para diagnosticar los requerimientos tecnológicos de las firmas y asesorarlos en la búsqueda de soluciones, con la formación de redes de información para acceder a los respectivos oferentes tecnológicos y de asistencia en el desarrollo de una incipiente capacidad de investigación y desarrollo.

- **Pequeña y mediana empresa y cadenas productivas**

El desarrollo de nuevos emprendimientos en la escala de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) constituye otro ámbito de vital interés especialmente en Ecuador. En este sentido se debe diseñar políticas destinadas al desarrollo empresarial del sector informal, entre las cuales deben prevalecer las medidas tendientes a facilitar su incorporación, y la de sus trabajadores, a la economía formal y a fortalecer su capacidad de desarrollo.

Pero es el tema de la entrada de nuevas empresas, especialmente PYMES, el que merece especial atención, pues constituye uno de los mayores obstáculos que presenta el país para transformar el aparato productivo. Se precisan, en este sentido, profundos cambios institucionales que permitan un clima propicio de cooperación entre las PYMES y el Estado para superar los obstáculos legales y los escollos administrativos.

Las medidas para el fomento de las PYMES pueden incluir: (a) asignación de lotes en proyectos públicos para PYMES y productores más grandes, (b) disponibilidad para capital de trabajo y de inversión por parte de los bancos de desarrollo, (c) políticas anti-trust que inhiban las prácticas anti-competitivas o de competencia



desleal, (d) acceso a instalaciones de almacenamiento apropiadas; (e) generación de información y oportunidades en materia de vinculaciones comerciales; y (f) apoyo para participar en ferias internacionales donde las PYMES puedan exhibir sus productos y hacer contactos con compradores potenciales.

Por otra parte, una de las ventajas competitivas por las que las PYMES son más conocidas es su capacidad de adelantarse, de identificar y de adaptarse a los cambios rápidamente. La flexibilidad funcional en la fuerza de trabajo aporta una importante ventaja competitiva a las PYMES. Una plantilla polivalente permite a la empresa adaptarse a los cambios internos y externos con mayor rapidez y efectividad.

En esta línea conviene no perder de vista la creciente importancia que viene tomando la conformación de cadenas productivas. Una creciente evidencia empírica indica que las PYMES que participan en concentraciones empresariales como cadenas productivas o clusters poseen una ventaja competitiva respecto de las empresas aisladas. Una estrategia de crecimiento transformacional con potencial de arrastre interno debe ver en el desarrollo de las cadenas productivas una configuración provechosa en este sentido. Poner en marcha mecanismos que faciliten la integración de las pequeñas y medianas empresas al proceso productivo tiene otras ventajas. Además de mejorar la equidad, se tiende a reducir las enormes diferencias de productividad entre sectores, lo que contribuye a incrementar la productividad media y, por tanto, el crecimiento.

- **Hacia un acuerdo nacional por la productividad y por la generación de empleo**

La estrategia nacional de desarrollo no puede ser un producto desvinculado de los protagonistas sociales. En la medida en que los actores sociales estén involucrados directamente en el proceso de análisis, comprensión y toma de decisiones, y el Estado deje de ser el único responsable - y por ende el único soporte - de la misma, se gestaría un compromiso mayor y mayores probabilidades éxito. A manera de ejemplo, en consulta con el sector privado conveniría definir sectores estratégicos y cadenas productivas con potencial para poner en práctica la estrategia nacional de desarrollo. El sector público debe crear fondos de desarrollo productivo, com-

petitividad e innovación y en sintonía con el sector privado atar políticas industriales a metas específicas de elevación de la productividad, generación de empleo o participación en los mercados externos. Estos fondos podrían constituirse o ser financiados con impuestos sobre los recursos naturales, pero para ellos se requiere un consenso nacional que perfile el uso de los recursos para facilitar el objetivo de diversificar la producción, agregarle valor y efectos de arrastre sobre la economía interna.

• Fortalecer el mercado regional y el multilateralismo

Desde los años noventa se ha generado un cierto consenso entre los países de América Latina y el Caribe acerca de la necesidad de integrarse al mundo como condición para alcanzar mayores y más sustentables tasas de crecimiento económico. A partir de este convencimiento, los países de la región han impulsado rápidas y profundas liberalizaciones comerciales. Pero después de varias rondas del GATT y de la OMC, el escepticismo y el malestar de los países en desarrollo acerca de la posibilidad de incrementar el acceso de sus productos a los mercados de los países desarrollados han ido creciendo. Desde nuestra perspectiva la atención del Ecuador debe volcarse con mayor vigor y decisión hacia la integración regional.

¿Por qué es importante repensar y fortalecer la integración regional? Para empezar, el comercio intra-regional está mucho más concentrado en manufacturas que el comercio extra-regional y en consecuencia lucen bastante mejores las potencialidades de promover una estrategia de "desarrollo productivo" sobre la palanca de los acuerdos regionales. Por otro lado, dado que la integración regional favorece las exportaciones de mayor valor agregado, promover el comercio intra-regional es una tarea sobre la que es preciso avanzar. Las asimetrías que persisten entre países de la región, dan lugar para el desarrollo de políticas comerciales de "trato especial y diferenciado". Estas consisten en disposiciones que dan a los países menos aventajados derechos comerciales especiales, permitiendo que los países más aventajados los traten bajo condiciones más favorables que a otros socios comerciales.

Adicionalmente, los acuerdos bilaterales que los países de la región han buscado, como respuesta a su insatisfacción respecto de los avances del multilateralismo, restringen la libertad para



implementar políticas de fomento productivo, incluso más severamente que las normas de la OMC. Hay que insistir en que el ámbito más favorable para discutir esta inserción es el multilateral, porque ahí se potencia el poder de negociación de los países en desarrollo. En los acuerdos bilaterales los países desarrollados logran imponer sus agendas muy fácilmente.

En todo caso, ante el estancamiento de los acuerdos multilaterales una opción interesante es el regionalismo abierto. Esto es el fortalecimiento de los acuerdos subregionales y la negociación, a partir de ellos, de la integración con el resto del mundo. Para que esto sea posible, la región debe pasar de la retórica a acciones concretas orientadas a profundizar la integración subregional.

En este sentido es necesario estimular la convergencia entre los acuerdos comerciales suscritos en América del Sur; lo que requiere acelerar las desgravaciones arancelarias entre la CAN y el MERCOSUR y crear una zona de libre comercio en un lapso razonable.

Es fundamental mejorar la credibilidad de la integración, para lo cual se requiere poner en práctica un sistema único de solución de controversias en América del Sur.

• El financiamiento al desarrollo

El primer elemento a destacar cuando se evalúa las posibilidades de financiamiento para la estrategia de desarrollo es que la evolución de las primas de riesgo soberano no muestra evidencias de que el sistema internacional que se ha ido conformando con la globalización tienda a una integración financiera completa. Por el contrario, la experiencia de los recientes tres años sugiere que el sistema ha conformado una integración segmentada, en la cual el costo del capital para las economías emergentes de América Latina es sistemáticamente mucho mayor que en los países desarrollados. Ecuador sufre actualmente de esta restricción y el riesgo soberano castiga de igual forma al sector empresarial doméstico. Como fuente de fondos el ahorro de las empresas tiene un peso mayor en la economía ecuatoriana y de la región que en los países desarrollados. Además de recurrir a incentivos tributarios y normas contables que desalienten la distribución de dividendos, se puede fomentar el ahorro de las empresas con políticas que estimulen la inversión, ya que una alta rentabilidad de los proyectos opera como un incentivo "natural" a la reinversión de utilidades. En

ese sentido la estabilidad macroeconómica en un sentido amplio, la calidad institucional y la inversión pública complementaria en infraestructura vuelven a tener un papel instrumental clave.

Pero donde el auto financiamiento no se hace suficiente, el papel central que le cabe a la banca pública no debe ser subestimado. Indudablemente, la forma en que dicha banca debe cumplir su papel tiene que ser adaptada al nuevo contexto internacional y local. Tanto la teoría económica como las experiencias del este de Asia sugieren que los programas de crédito focalizados y bien administrados pueden funcionar bien en muchos casos. Pero cabe preguntarse cuáles son los canales más idóneos para llevar adelante tal política. Dados los importantes efectos adversos que provoca el mal funcionamiento de la banca estatal de primer piso, parecería imperativo en muchos casos transformar la banca estatal en banca de segundo piso. La banca pública o de desarrollo debe dar prioridad al financiamiento de proyectos vinculados con la producción de bienes que altos efectos de arrastre o con elevados encadenamientos productivos, capacidad de innovación y con potencialidad para generar empleo. Por lo tanto, habría que elaborar consensuadamente una jerarquización que ordene los proyectos presentados según su capacidad para lograr esos objetivos.

Un capítulo especial merece el sector de las PYME, y especialmente aquellas que se estructuran en cadenas productivas. Para estas empresas se podría justificar un componente de subsidio, aun tratándose de actividades no transables, si su potencial de generación de empleo estuviese muy por encima del promedio. En este caso, tal vez convenga subsidiar con fondos presupuestarios la tasa de interés activa para los préstamos a las PYME, distribuyendo el subsidio entre los bancos de acuerdo con la menor tasa activa propuesta. Este tipo de instrumento es muy eficiente, dado que tiene una alta eficacia con una erogación relativamente pequeña. El arriendo con opción de compra (leasing) es otro instrumento que puede ser muy útil para contrarrestar los efectos de las altas tasas de interés y la exigencia de garantías reales excesivas para otorgar a las PYME préstamos destinados a la adquisición de maquinaria.

El actual desempeño del sector externo y los recursos que éste genera y en algunos casos las remesas y la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) son flujos significativos y podrían contribuir a expandir el espacio fiscal del financiamiento al desarrollo del Ecuador. Sin embargo, como en el caso de los otros recursos financieros y fiscales, la principal preocupación debería ser con



relación a los usos de los recursos derivados del auge exportador, las remesas y de la AOD. En otras palabras, se debe garantizar que estos recursos sean utilizados para promover el desarrollo: es fundamental que estos recursos sean utilizados para ampliar, mejorar y recuperar la infraestructura, un gasto que consabidamente tiene efectos positivos sobre la inversión y sobre el crecimiento. Esto constituye uno de los principales desafíos para poder generar una capacidad productiva acorde con las demandas y necesidades de la población.

REFERENCIAS

- Chenery (1979) *Structural Change and Development Policy*, Oxford University Press: Oxford.
- Commission on Growth and Development (2008) *The Growth Report. Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*, The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, Washington D.C.
- Correa, R. (2008) *Dolarización y Crecimiento en Ecuador*; Mimeo (en este volumen).
- Inter-American Development Bank. (2004). *Good Jobs Wanted: Labor Markets in Latin America*. The John Hopkins University Press, Washington, DC.
- Ocampo, J.A. (2007) *La macroeconomía de la bonanza Latinoamericana*, Revista de la Cepal, N° 93, Dic.
- OIT (2004) *Panorama Económico Laboral*. Lima: Perú.
- Pérez-Caldentey, E. y M. Vernengo (2008) *Una incursión en las políticas económicas y el patrón de crecimiento en América Latina y algunas propuestas para la agenda de desarrollo en el caso de Ecuador*; presentado al Seminario sobre Estrategias Nacionales de Desarrollo, FLACSO-Ecuador; Quito.
- Sunkel, O. (1991) *El desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructuralista para América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Vos, Rob and M. León. (2003). "Dolarización, dinámica de exportaciones y equidad, ¿Como compatibilizarlas en el caso de Ecuador?" *Informes del SIISE* No. 5.
- Correa, R. (2008) *Dolarización y Crecimiento en Ecuador*; Mimeo (en este volumen).