

Alberto Acosta y Fander Falconí, editores

Aseidios a lo imposible

Propuestas económicas en construcción



FLACSO
ECUADOR



ILDIS

© De la presente edición:
FLACSO, Sede Ecuador
Calle La Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro
Quito – Ecuador
Telf.: (593-2) 3238888
Fax: (593-2) 3237960
www.flacso.org.ec

ILDIS-FES
Av. República 500 y Diego de Almagro
Edif. Pucará, 4to. piso
Telf.: (593-2) 2562103
Fax: (593-2) 2504337
www.ildis.org.ec

ISBN 9978-67-105-6
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: RISPERGRAF
Quito, Ecuador, 2005
1ª. edición: noviembre de 2005

ILDIS-FES y sus coeditores no comparten necesariamente las opiniones vertidas por los autores ni éstas comprometen a las instituciones a las que prestan sus servicios. Se autoriza a citar o reproducir el contenido de esta publicación siempre y cuando se mencione la fuente y se remita un ejemplar a ILDIS-FES

Índice

Presentación	9
Prólogo	
Un libro para los escépticos	11
<i>Javier Ponce</i>	
Introducción	
<i>Juan Ponce</i>	15
Otra política económica, deseable y posible	17
<i>Alberto Acosta y Fander Falconi Benítez</i>	
Regímenes de bienestar y debate sobre política social en Ecuador	39
<i>Alison Vásconez R.</i>	
Otra economía es posible	69
<i>Rafael Correa</i>	
La cuestión social y la política pública: algunas sugerencias para el caso ecuatoriano	79
<i>Jeannette Sánchez</i>	
Crisis, estrategias de desarrollo y políticas económicas alternativas	99
<i>Carlos Larrea</i>	

Un sistema de fondos como instrumento del desarrollo	115
<i>Pedro Páez</i>	
Políticas nuevas para viejos problemas	145
<i>Carlos Marx Carrasco V.</i>	
La viabilidad de una política redistributiva, articulada al eje de las microfinanzas	167
<i>Hugo Jácome</i>	
La construcción de una macroeconomía con cimientos ecológicos	179
<i>Fander Falconí Benítez</i>	
Deuda externa y globalización financiera. Una lectura desde la Economía Política	199
<i>Pablo Dávalos</i>	
Post Bretton Woods: los problemas de la economía global, y el tribunal internacional de arbitraje de deuda soberana	223
<i>Oscar Ugarteche y Alberto Acosta</i>	
Nota sobre los autores	265

La cuestión social y la política pública: algunas sugerencias para el caso ecuatoriano

Jeannette Sánchez

El reconocimiento de que el fin último de la economía es el bienestar humano ni es nuevo, ni obedece a una particular posición teórica. Sin embargo, analizando las políticas públicas, particularmente económicas, implementadas en países como Ecuador, tal fin aparece, cuando lo hace, solamente en la retórica de los políticos, y no en una práctica real, sostenible y responsable de esas políticas. Altamente funcional a esta práctica aparece una versión de políticas -social y económica- compartimentadas, separadas, que desconoce que ellas son causa y a la vez consecuencia de hechos económicos y sociales.

Este artículo busca argumentar en esta línea de reflexión, apelando a la integración de la política económica y política social en varios niveles; sin desmerecer la importancia de la política sectorial, válida y necesaria, se argumenta que es insuficiente. En este sentido, se sugiere plantear una política socioeconómica integral e integradora que oriente la acción pública en sus más variados espacios, a fin de construir un escenario más efectivo para superar los serios conflictos sociales del país.

La política social y la política económica de cara a la cuestión social

Argumentar que el fin de la economía y de la política económica es el bienestar de la población parecería inútil por obvio. Un simple recuento de la teoría económica lo hace evidente. Incluso, organismos internacionales como las Naciones Unidas (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) han planteado iniciativas interesantes desde los años 1990 con el impul-

so del pretendido paradigma del desarrollo humano, altamente influenciado por los aportes teóricos de Amartya Sen. Se planteó que el desarrollo del hombre debía estar en el centro de cualquier política pública, lo que implicaba aumentar las opciones de las personas y las oportunidades de acceso a una mejor educación, salud, ingreso y empleo, en un contexto de libertades económicas y humanas y en un ambiente físico saludable.

La satisfacción de las necesidades humanas, por otro lado, es el fin de la misma definición convencional neoclásica de la economía, según lo planteó Lionel Robbins ya en el primer cuarto del siglo pasado, cuando designa a la economía como el estudio de la asignación de recursos escasos para satisfacer las necesidades humanas.

En la definición de las distintas líneas de política pública y, más aún, en la práctica de esa política es donde ese fin se difumina. Daly (1979), en uno de sus artículos sobre el crecimiento y la economía política de la escasez, nos llamaba la atención sobre este problema. Para el autor, la economía ortodoxa, al colocarse en un rango intermedio de análisis, preocupada por las posibilidades de sustitución de medios escasos y fines competitivos, se ha descuidado en atender tanto los límites físicos, como el fin último del sistema económico.

Los tratadistas de la macroeconomía moderna son los que han enfatizado en los temas del crecimiento y la estabilidad macroeconómica como objetivos per se, asumiendo que un buen desempeño económico apoyará objetivos sociales (política del goteo). Para la economía convencional, los problemas de exclusión e inequidad parecerían resolverse automáticamente con el crecimiento y éste, a su vez, sería la respuesta lineal a un entorno macroeconómico estable. El problema de este planteamiento es, por un lado, que el crecimiento es una condición necesaria pero no suficiente para solucionar conflictos sociales severos, como la misma pobreza y la distribución (OIT, 2001; PNUD, 1996; Haddad, L. et al, 2002). Por otro lado, en los últimos años, luego de las crisis recurrentes, ocurridas sobre todo en los países en desarrollo, como Ecuador, hasta el objetivo de crecimiento ha pasado a segundo plano y se ha enfatizado en la estabilización macroeconómica, principalmente monetaria, dejando de lado variables importantes de la economía real, como la producción y el empleo, que como Stiglitz (1998) lo advierte, deberían representar los criterios de estabilización más importantes.

De la mano con esta concepción y, más bien, práctica, no sólo que la política social aparece como una política pública separada de la política económica, a cargo de velar por el bienestar social de la población más vulnerable, sino que ésta se la hace funcional a la política económica. La nueva concepción de la política social se articula a las reformas económicas y a las reformas del Estado que claman por la desregulación de la economía y la descentralización y privatización de la acción del Estado. En el caso del Ecuador, por ejemplo, se aprecia una evolución del gasto social sujeta a las presiones macroeconómicas, lo cual genera un comportamiento procíclico y altamente volátil de ese gasto (Vos, 2003).

Al estar analíticamente separadas, ni la política económica advierte objetivos sociales ni los conflictos sociales parecen confrontar a la política económica. Los conflictos sociales son vistos casi como externalidades -cuando se acepta que son causados por la política económica- que se deben compensar externamente, de manera eficiente y sin distorsionar la marcha de la economía de mercado. Esta política de compensación, por otra parte, aparece altamente funcional a la necesidad de legitimar el sistema económico, aspecto clave en un clima de limitada gobernabilidad, como el caso ecuatoriano. Así, en general, no se cuestiona, ni analiza la capacidad/incapacidad integradora del sistema económico.

Pero más allá de esta práctica y de las teorías, como lo argumenta Corraggio (2000), tanto la política económica como la política social tienen efectos sociales, y a su vez, argumentamos aquí, la situación social, sobre todo, cuando está copada de conflictos -como pobreza e inequidad agudos, sumados a expectativas de su prevalencia- tiene efectos económicos negativos muy concretos, como la inseguridad de la inversión, por ejemplo (Figueroa, 1993).

La política económica cualquiera sea ésta: política fiscal, política de inversión pública, política comercial, políticas de estabilización, etc. afecta las decisiones de gasto e inversión de los agentes económicos, alentando o desalentando las actividades económicas de la población y el empleo. Todo ello tiene un impacto social.

La política pública y la acción económica privada desregularizada, por otra parte, impactan en la distribución de los ingresos y, de este modo, en la socioeconomía. En el Ecuador, pese a la persistencia de una importante desigualdad de ingresos y su tendencia a la agudización, los temas distribu-

tivos y redistributivos, sin embargo, han perdido relevancia en el debate de las políticas públicas, salvo la redistribución provocada por los programas sociales focalizados que trasladan recursos, aunque agregadamente cuantiosos, modestos en la escala económica familiar de los pobres. Si bien ha aflorado la discusión sobre la inequidad horizontal (género, etnia, etc.), la inequidad vertical es menos debatida; sin que ello implique que la inequidad horizontal sea un objetivo irrelevante, sin embargo, es insuficiente. La teoría de desarrollo de Figueroa (2003) nos advierte sobre la importancia de considerar el tema distributivo en países como el Ecuador, pues marca los límites a la convergencia. Para el autor pesa la historia y la dotación inicial de activos en la reproducción de la exclusión socioeconómica de amplios grupos poblacionales, con dinámicas endógenas insuficientes para promover la movilidad y el desarrollo incluyente.

El argumento planteado no quita relevancia a las políticas dirigidas a controlar la inflación, controlar el uso eficiente del gasto público, o atender a la población vulnerable, que son políticas necesarias. Los programas de protección social dirigidos a apoyar las capacidades humanas de la población más vulnerable², por ejemplo, producen impactos positivos sobre todo en educación y salud de la población atendida por tales programas (Morley y Coady 2003), que no se puede desconocer. El punto que interesa destacar, sin embargo, es que esas medidas son insuficientes para atender los problemas sociales de países como el Ecuador, por la escala y persistencia de esos problemas, y porque no atacan las causas, lo que no significa que esas medidas sean innecesarias en coyunturas particulares, cuando la población más pobre ni siquiera puede ejercer sus derechos universales a la educación básica y atención primaria de salud. En todo caso, es prudente y necesario contar con una política integral clara que permita ponderar los pesos del aporte de cada política, incluyendo las políticas sociales sectoriales, con contrapartes presupuestarias concretas, en virtud de esa ponderación.

Coraggio (2000) advierte que cuando los problemas sociales son profundos y persistentes y llegan a afectar incluso la misma gobernabilidad del sistema, la cuestión social deviene en una cuestión de Estado de urgente atención. Esta evaluación encaja bien para el caso ecuatoriano, testigo de

2 Varias evaluaciones de impacto en algunos programas de este tipo, desarrolladas en América Latina, dan testimonio de estos logros.

una seria inestabilidad política y alta conflictividad social. En este contexto, la política social focalizada sola es insuficiente. En tanto los problemas no son fundamentalmente coyunturales, como en el caso ecuatoriano, se requiere además de iniciativas que apunten a reinsertar a la población en el sistema económico, que atiendan las causas de la exclusión, no sólo del consumo sino de la producción.

A continuación se presenta una breve caracterización de algunos rasgos relevantes de la socioeconomía ecuatoriana y un recuento crítico del tipo de política social aplicada en la última década.

El caso ecuatoriano

Luego de la crisis financiera de fines de los años noventa, cuando los indicadores mostraron un deterioro social importante, que exacerbó incluso la salida masiva de ecuatorianos en busca de mejores condiciones de vida y trabajo, la recuperación parcial de ciertos sectores de la economía no ha sido suficiente para superar los graves problemas sociales de orden más estructural. Si bien el índice de pobreza, bajo distintos conceptos (ingresos, consumo, necesidades básicas insatisfechas), ha disminuido en los últimos años, develando una mejoría que corresponde, en parte, al componente cíclico del problema y a la entrada de remesas de los emigrantes, siguen los problemas de fondo³.

Según el último censo de población (2001), más del 61% de la población no atiende sus necesidades básicas, siendo mucho peor la situación en el campo, en la población indígena y en las mujeres. La inequidad, por su parte, es una de las peores de la región (CEPAL, 2001). Para el 2003, el índice de Gini asciende a 0,56 (SIISE, 2005); si bien disminuye con relación a 2001 y 2002, su tendencia de largo plazo no refleja una mejora: la desigualdad del ingreso para el 2003 es mayor al registrado en los años ochenta y noventa.

A más de los problemas advertidos, que podrían ser complementados con muchos otros indicadores de calidad de vida,⁴ aquí resulta estratégico anotar la situación del mercado laboral, en virtud de su incidencia en la si-

3 Las estadísticas se pueden consultar en www.siise.gov.ec

tuación social referida. En general, lo que se puede advertir al respecto es que los problemas más estructurales del mercado laboral no se han resuelto, y, en ciertos casos, se han empeorado.

Si bien la tasa de desempleo abierta ha disminuido después de la crisis, ésta se coloca para el año 2003 en el 11.5% de la Población Económicamente Activa, PEA (SIISE, 2005), un nivel muy superior al período pre-crisis (años noventa). La disminución de la tasa de desempleo abierto, a partir de 2001, se explica parcialmente por la recuperación de la economía, los efectos directos de la salida de la población y por el ingreso de las remesas que ha condicionado la menor participación de muchos de sus perceptores en el mercado laboral. Cabe advertir, sin embargo, que lo que más ha disminuido es, naturalmente, el componente cíclico del desempleo. La parte que corresponde al desempleo estructural, en cambio, refleja una tendencia al incremento (SIISE-STFS, 2004), lo cual es evidente en la rigidez a la baja mantenida por la tasa de desempleo en relación a los niveles pre-crisis (años noventa).

El subempleo, por su lado, característica clave de la precariedad del mercado laboral ecuatoriano, concentra a más de la mitad de la PEA (56,46%)⁵. Aparte, existe una tendencia a la mayor precarización del trabajo en el país, con una participación decreciente de los asalariados, lo cual sugiere una mayor participación de los trabajadores en actividades de baja productividad. Considerando la información intra-censal, se observa una caída de casi 17 puntos en la participación de los asalariados urbanos en la PEA total urbana entre 1974 y 2001, y una caída de 8 puntos en su contraparte rural. A esto se debe añadir que la terciarización se expande aceleradamente y que la seguridad social solo alcanza a una cuarta parte de la fuerza de trabajo; además de que la calidad y la cobertura de estos servicios se han deteriorado (Larrea y Sánchez, 2004).

Otro fenómeno importante de advertirse como una tendencia es la mayor desigualdad en los ingresos laborales entre los trabajadores calificados y los no calificados, el coeficiente de Gini de estos ingresos ha aumentado en cerca de un 23% entre 1988 y 2002 (SIISE-STFS, 2004). En el mismo pe-

4 Para una ampliación de indicadores y análisis sobre la situación social, ver por ejemplo: Sistema Integrado de Indicadores Sociales, SIISE-Secretaría Técnica del Frente Social, STFS. *Informe de Desarrollo Social 2004: Tendencias del desarrollo social en el Ecuador 1990-2003*. Quito: SIISE-STFS.

5 Los datos se basan en cifras calculadas por el SIISE en base al Sistema Integrado de Encuesta de Hogares del INEC para el 2003.

río, se observa una caída importante de la participación de los trabajadores en cursos de capacitación entre 1998 y 2004, al menos en las principales ciudades del país (Quito, Guayaquil y Cuenca) (Larrea y Sánchez, 2004), lo cual confirma la dificultad en superar la tendencia advertida.

La estructura de empleo da cuenta, por otra parte, de una característica adicional de la economía ecuatoriana: la persistencia de un perfil bipolar en los establecimientos económicos. En el un extremo se tiene emprendimientos pequeños ampliamente concentrados en el sector informal, de baja productividad, que captan una gran proporción del empleo privado nacional (47%); y, en el otro extremo, se encuentran grandes empresas con elevada productividad y limitada captación de empleo (7%). La crisis, por otra parte, golpeó más a las micro y pequeñas empresas siendo la recuperación también más débil en esos grupos (Larrea y Sánchez, 2004); lo cual en parte explica las dificultades advertidas en el mercado laboral.

Frente a esta difícil situación social y una economía que no presenta mayores opciones de inserción y que hizo crisis a fines de los años noventa, la migración internacional se ha constituido en una característica prevalectante de la población ecuatoriana, que solo entre 1996 y 2001 comprometió a un equivalente del 8,3% de la población económicamente activa del país (STFS-SIISE, 2004). Las remesas de los emigrantes, por otro lado, se han constituido en un recurso importante para la economía, no solamente de las familias directamente receptoras sino de todo el país. Estos recursos, si bien han crecido durante los últimos años, representando el 5% del PIB para el año 2004 (BCE, 2005), han decrecido en montos por emigrante; un hecho que advierte sus límites (Samaniego y Brborich, 2005).

Finalmente, conviene añadir dos características económicas importantes en las que se inscribe la cuestión social: la significativa vulnerabilidad de la economía frente a choques externos en el escenario de dolarización y apertura; y los retos de la competitividad frente a limitados instrumentos de política económica⁶. Estas características pueden condicionar efectos importantes en lo social. Por un lado, la vulnerabilidad económica genera un riesgo de contracción real de la economía frente a cualquier choque externo, lo cual repercutirá directamente en la situación del empleo en el país. Por otro lado, puesto que la competitividad es uno de los factores impor-

6 Un mayor análisis se puede revisar en: Sánchez, J. y Páez, P. 2000.

tantes, el tema de la productividad requiere crucial atención sino se quiere competir bajando los costos de los recursos naturales y/o de los recursos humanos. La productividad (del trabajo) muestra, sin embargo, en los últimos años un deterioro, sobre todo en el sector moderno de la economía (Larrea y Sánchez, 2004); constituyéndose en un gran reto a resolver.

En suma, es evidente la persistente y cada vez más aguda debilidad del sistema económico para incorporar una oferta laboral creciente en el país, sobre todo por el incremento en la tasa de participación femenina, si consideramos el período 1998-2003 (estimaciones SIISE, 2005). Esta situación se explica, en parte, por el limitado desempeño económico del país en el largo plazo, en términos per cápita (Larrea y Sánchez, 2004), y por mecanismos de distribución pública y privada que han agudizado la inequidad. Pese al moderado crecimiento de los últimos años, posteriores a la crisis financiera, el ingreso per cápita del Ecuador sigue siendo uno de los más bajos de América Latina; la previsión del Banco Central del Ecuador para el año 2005 estima un PIB per cápita de 1.491 dólares constantes (base 2000), dos puntos superior al de 2004. Por otro lado, como se ha analizado en otros estudios (OIT, 2001; Larrea y Sánchez, 2004), el gran peso del crecimiento, particularmente de los últimos años, ha recaído en la dinámica de sectores intensivos en capital como el petrolero, y en las remesas de los emigrantes, de limitados efectos en el empleo. Finalmente, cabe destacar que las políticas económicas también tienen responsabilidad en esta preocupante estructura laboral. La mayor flexibilización del mercado laboral de cara a la apertura económica y las políticas que han privilegiado la estabilización macroeconómica a costa de una contracción de la economía son, en parte, corresponsables de esta situación. Así, la recuperación económica posterior a la crisis no ha sido suficiente para sobreponer varios de los problemas sociales de fondo.

En conclusión, son los problemas de empleo y de distribución los que no se han superado, ni siquiera con relación a los niveles pre-crisis; y, la pobreza, aunque afecta a menos hogares ecuatorianos, sigue siendo un fantasma real de cara a la gran vulnerabilidad de nuestra economía dolarizada. Más aún, existen problemas de discriminación social y económica a jóvenes, mujeres e indígenas, que no logran ser resueltos (SIISE, 2004). Todos estos elementos, entre otros, enmarcan la problemática particular y específica de la socioeconomía ecuatoriana, que ameritan respuesta. Los distintos gobiernos han generado varias iniciativas pero con resultados limitados.

Respuestas de política limitadas

Las distintas políticas y acciones de gobierno en el ámbito del desarrollo y de la política económica en el Ecuador contemporáneo dan cuenta del énfasis puesto en la estabilización económica, principalmente cambiaria y monetaria. Al mismo tiempo, evidencian el olvido de la activación de la producción y el empleo⁷. A la cuestión social, por otro lado, se la ha atendido separadamente, con una política retrotraída en la asistencia y en los rezagos de programas desarrollistas y/o sectoriales descoordinados y desintegrados entre sí.

Primeramente, cabe destacar que la asignación presupuestaria al gasto social en el país, pese a que ha mejorado en los últimos años, no ha dejado de ser una de las más bajas en términos de participación en el PIB y en crecimiento en América Latina; esa asignación encierra, además, serios problemas de eficiencia y equidad en su uso (Vos, 2003). Más aún, el peso del gasto social en acciones dirigidas a apoyar la inserción o reinserción productiva de la población es mínimo. Se actúa más en dirección a fortalecer las capacidades y contener el deterioro del recurso humano.

En el 2004, solo el Bono de Desarrollo Humano, BDH, captó casi el 12% del gasto social nominal. Si bien el gasto en educación y salud absorbe más del 74% del gasto social, explicado en parte por el gasto en sueldos de profesores y médicos que obviamente requieren estos sectores, el gasto en programas asistenciales es cada vez más alto (STFS-SIISE, 2004). Cabe reconocer que se está transitando desde una concepción de programas asistencialistas hacia programas de protección social, donde las transferencias monetarias buscan fortalecer las decisiones de participación en los sistemas de educación y salud de los hijos de la población vulnerable atendida por dichos programas. Las evaluaciones de los programas de transferencia monetaria como el bono solidario (León, Vos y Brborich, 2001), por otro lado, muestran impactos positivos en educación (matrícula escolar) de la población atendida; sin embargo, el impacto directo en disminución de la pobreza es limitado, excepto en el grupo de los más pobres (disminuye la brecha de pobreza).

7 Al respecto, para el caso del Ecuador se puede revisar los análisis de: Correa, R. 2004; y Larrea, C. y Sánchez, J. 2004.

Las reformas sectoriales en los campos de la educación y salud, de alto costo y endeudamiento para el país, que se iniciaron con fuerza en los años noventa no han dado los resultados deseados; muchos programas, más bien, han debilitado la institucionalidad pública permanente⁸. Por otra parte, en la medida en que la pobreza no solamente ocurre por insuficiencia en ingresos, derivada parcialmente de la falta de oportunidades de empleo, sino por falta de acceso a los servicios e infraestructura económica y social, se requiere medidas tendientes a fortalecer la oferta de esos servicios e infraestructura; promover mayor acceso a activos económicos, así como políticas económicas que promuevan la reactivación y el empleo.

La política de empleo, sin embargo, es uno de los grandes ausentes de la política pública ecuatoriana. Como un indicador, basta evaluar la situación presupuestal. El gasto total agregado de las instituciones directamente relacionadas con los temas de trabajo (Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos), hábitat (Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda) y bienestar social (Ministerio de Bienestar Social), en el 2004, fue apenas superior al monto asignado al BDH⁹.

Más allá de la práctica de la política pública, sin embargo, importa reconocer también que existen importantes estudios, ideas, planes y propuestas que conviene no olvidar a la hora de sugerir directrices¹⁰. Es importante incorporar, por ejemplo, los trabajos desarrollados sobre reactivación productiva y empleo que no encuentran las voluntades, ni el espacio institucional adecuado, pero que requieren urgente revista y aplicación¹¹. No se trata de negar los importantes avances en los temas de protección social, atención a la población más vulnerable y las propuestas de manejo más eficiente y transparente del gasto; todos ellos necesarios y relevantes. Así, se debe reconocer que los problemas a confrontar no se asientan tanto en las propuestas, sino en la limitada capacidad de gestión de una institucionalidad pública débil y en la ausencia de voluntad política de quienes toman las decisiones¹².

8 Al respecto se puede ver en: Larrea C. y Sánchez, J. 2002.

9 Ministerio de Economía y Finanzas, Presupuesto aprobado (2004) en Secretaría Técnica del Frente Social, 2004

10 Para un mayor análisis, ver Larrea y Sánchez, 2002.

11 Ver por ejemplo: Secretaría Técnica del Frente Social, 1996; Comisión Interministerial de Empleo-Comité Técnico Asesor de Empleo, 2000; Larrea C. y Sánchez, J. 2002.

12 Larrea C. y Sánchez, J. 2002.

A continuación, se definen unos lineamientos básicos en dirección a alcanzar una política más integral de atención a la cuestión social.

Esbozo de una propuesta para la discusión

Es importante empezar aclarando que no existen modelos definitivos y completamente replicables, ni de una política económica integral e incluyente de la cuestión social, ni de una política social sectorial activa. Por otro lado, los problemas sociales más estructurales en el Ecuador están vinculados con una larga historia de acumulación capitalista excluyente, y no solo se remiten a los ciclos de la economía. En este sentido, la presente propuesta tiene dos consideraciones de partida: 1) la responsabilidad ineludible que tiene la sociedad ecuatoriana de pensar en lo más adecuado para su realidad en función del tipo de desarrollo que pretende alcanzar; y, 2) la complejidad de la problemática del desarrollo en el país no debe paralizar la capacidad propositiva de la sociedad y sus instituciones, aunque las propuestas, como la que aquí se plantea, sean meras aproximaciones.

Ya se ha argumentado que las políticas económicas neoliberales borran con el codo lo que las políticas sociales compensatorias hacen con la mano, rebasando la capacidad fiscal para la compensación. Aquí se busca sugerir lineamientos de política que aparecen lógicos frente a los problemas sociales considerados, tomando en cuenta no solo algunas experiencias internacionales en el tema, sino y sobre todo la trayectoria nacional (problemas y fortalezas).

En general, es urgente adoptar un enfoque más amplio de la política social, incluso desde la mirada sectorial. Es fundamental complementar coherentemente, por ejemplo, los esfuerzos de atención y aseguramiento universal de los servicios básicos de educación y salud, con aquellos de la protección social para la población más vulnerable, en tanto, continúen los problemas de alta vulnerabilidad en la economía y no existan mecanismos alternativos de soporte a esa población. Por otro lado, se deben integrar otras políticas que favorezcan la oferta de servicios e infraestructura económica y social, así como el acceso a activos económicos. Estas medidas sumadas a una política económica que promueva la producción y el empleo, permitirán que la población haga uso de sus capacidades humanas fortalecidas con mayor opción de inserción en el sistema económico. Se requiere, en esa di-

rección, una política deliberada y consistente y no solo una política social sino una política económica comprometida con tal fin.

Existen dos precondiciones importantes para impulsar la política pública en la dirección referida: el fortalecimiento de la institucionalidad y el aseguramiento de un mínimo de recursos para financiar dichas medidas.

En el tema institucional es particularmente clave reforzar la institucionalidad pública del Frente Social,¹³ así como de su instancia de apoyo para la coordinación interinstitucional (Secretaría Técnica del Frente Social). Se requiere, por otro lado, contar con la voluntad política del más alto nivel (presidente y ministros) para planificar y actuar coordinadamente en la construcción de una política de desarrollo integral, con el reconocimiento de roles claros, sin superposiciones y medidas contrarias o inconsistentes.

En el tema de financiamiento, se requiere un esfuerzo por pensar en varias fuentes de recursos para la política pública, tanto en etapas de crecimiento como, sobre todo, en los ciclos recesivos de la economía, para evitar una crisis social que provenga de una agudización del desempleo. Para ello, ya se han trabajado algunas propuestas que merecen ser discutidas, como la conformación de un “Sistema de Fondos de Capitalización para la Estabilización y el Desarrollo”, que se discute en otro artículo de esta publicación (Páez, en este volumen).

La coyuntura actual nos brinda una oportunidad importante para canalizar apropiadamente los recursos de la venta del petróleo estatal hacia la inversión social. Ya se han dado iniciativas importantes en esta dirección, tales como los cambios en la legislación del Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público (FEI-REP) que moderan la obligatoriedad del uso de la mayor parte de estos recursos en el pago de la deuda pública. Resulta fundamental, sin embargo, normar adecuadamente su uso para prevenir el manejo discrecional y político del fondo, en tanto la ley deja varios cabos sueltos (Páez, en este volumen). Por otro lado, y luego de los problemas evidenciados en el caso de la empresa petrolera Occidental, así como las movilizaciones recientes de la provincia de Sucumbíos y Orellana, cabe una discusión más amplia sobre la política petrolera que reconsidere, entre otros, la participación estatal en las

13 El Frente Social incluye: Ministerio de Bienestar Social, Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda y recientemente se incorporó el Ministerio de Economía.

exportaciones petroleras, una regulación más adecuada de la inversión extranjera en el sector, con un mejor control y aplicación de estándares ambientales y sociales que protejan y apoyen a las comunidades locales afectadas por ese tipo de actividades.

Más aún, y en virtud de las restricciones en las finanzas públicas, es importante movilizar para el desarrollo, a más de los recursos públicos, los recursos privados, incluyendo el capital social; lo que requiere impulsar un entorno más adecuado para la inversión productiva rentable y eficiente, que dé opciones al uso del ahorro local, el cual es significativo pero se diluye en actividades especulativas, en la inacción o en el exterior. La necesaria convocatoria a una participación corresponsable de la sociedad en el desarrollo es clave en este proceso; pero, para ello es importante dar señales claras de confianza y voluntad política para hacer cambios responsables.

Otra gran fuente de ingresos para el país son las remesas, producto del esfuerzo logrado en el exterior por la población paradójicamente excluida de la economía nacional. Si bien estos son recursos privados, es importante considerar su potencialidad para fortalecer de mejor manera el desarrollo de muchas familias en el país. La realidad de las distintas localidades con alta migración revela que las remesas no han logrado articularse a los condicionantes endógenos del desarrollo; esto ocurre porque las remesas atienden principalmente las necesidades básicas de las familias receptoras, pero también porque no existe un entorno apropiado que favorezca la inversión. Así, es importante, como en el caso anterior, dar señales de confianza y voluntad política para favorecer ese entorno de mayor seguridad para la inversión.

En relación con el contenido mismo de las políticas, pese al triste desempeño de la economía ecuatoriana, antes descrito, con una alta vulnerabilidad a los choques externos bajo la dolarización y a los retos competitivos de la globalización, existen algunas estrategias que pueden considerarse para consolidar una política proactiva de reactivación económica incluyente. En esta dirección, la promoción del empleo juega un rol clave como articulador de lo social y lo económico.

En referencia a la política macroeconómica cabe definir, como objetivos específicos importantes, la reactivación incluyente de la economía y el fomento a la competitividad. Ambos objetivos deben ser coherentemente considerados y complementados si se quiere lograr una adecuada goberna-

bilidad que permita impulsar una propuesta de desarrollo. Para lograrlo, existen, al menos, dos instrumentos de política clave bajo el régimen dolarizado y de apertura: la política fiscal y la política sectorial. La política comercial, por su parte, no debe ser un dato dado, y se deben definir claramente los objetivos de interés nacional en negociaciones tan importantes como las del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos. La búsqueda de efectos positivos del comercio en la eficiencia productiva y en la captación de nuevos mercados, no debe ocurrir al costo de debilitar la producción nacional y el empleo. De lo contrario, un aparente vínculo con la globalización económica podría marcar, en realidad, una mayor exclusión, más grave aún por su carácter irreversible. Tampoco se trata de proteger una producción nacional ineficiente, sino renegociar la inserción internacional desde una posición soberana y con objetivos claros.

Por otra parte, y a fin de favorecer los retos competitivos de la economía internacional, es clave mejorar la productividad sin afectar la calidad del trabajo y el empleo. En esta dirección, estrategias de capacitación laboral y un sistema de vínculos entre los aumentos de productividad y la calidad del empleo son altamente deseables. La OIT ha sugerido iniciativas al respecto, tales como la creación de un sistema adecuado de incentivos que, por ejemplo, vincule los ajustes salariales a aumentos en productividad y a la inflación esperada (OIT, 2001).

La política sectorial, a su vez, cumple un rol importante en aras de un desarrollo incluyente. En este sentido, deben considerarse sectores de actividad pública y privada intensivos en empleo, con efectos importantes en los ingresos de amplios grupos poblacionales; tales como los sectores de turismo, vivienda y agricultura, y varias actividades de bienes transables no agrícolas, que incluyan valor agregado; y, en el sector público, la inversión en infraestructura. Al respecto, ya se ha esbozado propuestas que consideren políticas crediticias, políticas de capacitación, políticas de acceso a información, tecnología y servicios públicos de calidad, entre otros, en los sectores referidos (Larrea y Sánchez, 2004). No se trata de inventar estrategias que ya han ido madurando en distintos espacios institucionales, sino de mejorarlas, reprocesarlas y articularlas con voluntad política. Finalmente, es deseable dentro de estos sectores, por un lado, identificar emprendimientos que se puedan sostener en el tiempo, que ayuden a reducir la presión fiscal, y, por otro lado, considerar, desde una perspectiva de empleo, no sólo a las

empresas grandes sino a las micro, pequeñas y medianas empresas, así como a las cooperativas y asociaciones comunitarias, que son las que capturan gran parte del empleo privado en el país.

Existen también varias iniciativas sobre políticas activas de empleo que consideran la experiencia de otros países, las cuales deben ser atendidas y reacondicionadas a la coyuntura (Sánchez, 2003a; Larrea y Sánchez, 2004). Entre estas iniciativas se incluyen programas de apoyo a las microfinanzas, apoyo a la capacitación, la promoción de la micro y pequeña empresa, la optimización del impacto de la inversión y el gasto público en el empleo, con programas como las compras estatales a micro, pequeñas y medianas empresas, la canalización productiva de las remesas de divisas, entre otros.

Las medidas redistributivas también son importantes, a más de los programas sociales, tales como una reforma tributaria progresiva y una reforma presupuestaria que asegure la inversión social y compense la inequidad. Se debe estar consciente, sin embargo, que mientras no se cambie la política macroeconómica que exagera la exclusión, ninguna política redistributiva será efectiva.

En el marco de la descentralización y de los avances en el tema de propiciar el desarrollo local, se debe rescatar críticamente la experiencia de varios programas públicos (Programa de Desarrollo Local Sostenible –PRO-LOCAL–; el Proyecto de Desarrollo Integral –PRODEIN–, entre otros). Existen también importantes propuestas para una política social urbana que conviene considerar en el ámbito más local y en su relación con la política macro (Coraggio, 2000). Además, es clave considerar el territorio en el diseño y gestión de cualquier política emprendida.

Por otra parte, se debe reconocer que condiciones de exclusión relacionadas con la identidad étnica, género, edad, ubicación geográfica, son determinantes de la predisposición a sufrir condiciones de pobreza en el Ecuador (Sánchez, 2004). Es tarea del Estado velar porque la diversidad social no se convierta en condición de exclusión y que toda la población tenga la oportunidad de acceder a mecanismos de movilidad social. En esta dirección, se han dado avances importantes en los años noventa, en términos de un marco jurídico e institucional de soporte. Las acciones de política, sin embargo, siguen en ciernes y deben ser trabajadas.

En el campo de la política social sectorial es importante, en primer lugar, considerar que las políticas de protección social son compatibles y, más aún,

complementarias de las políticas de atención universal de servicios básicos de salud y educación. Para ello, se requiere coordinar adecuadamente los roles de cada política y otorgar pesos adecuados de importancia a cada una, con contrapartidas presupuestarias específicas en función de dichos roles.

El acceso a la salud y a la educación básica, a más de un derecho necesario, es clave en la línea del fortalecimiento de las capacidades de la población. Existe ya un marco jurídico favorable en estas dos áreas y varios intentos de reforma que no han dado los mejores resultados, los cuales deben ser necesariamente revisados. Así, el problema no es tanto el marco jurídico, ni la capacidad propositiva, cuanto la implementación de las reformas y el mejoramiento en la asignación de recursos para la educación y salud y su uso efectivo y eficiente. Es fundamental, además, fortalecer la coordinación entre los principales prestadores de servicios de salud para racionalizar el gasto y ampliar las coberturas. En el campo educativo se debe enfrentar los problemas de gobernabilidad para poder avanzar en las reformas. Se debe recordar que la atención a la educación e investigación es clave en esta fase del capitalismo, centrada en el conocimiento y la información y demandante de alta competitividad.

Por otra parte, la discusión y búsqueda de consensos sobre la estrategia y recursos necesarios para cumplir con objetivos como la reducción de la pobreza, el hambre, etc., que se constituyen en compromisos firmados por el país en el contexto de los Objetivos de Desarrollo del Milenio promovido por las Naciones Unidas, deben estar enmarcados en la definición de una política socioeconómica de Estado, que pondere adecuadamente dicha estrategia.

Finalmente, y en la línea de fomentar la definición e implementación de la política socioeconómica, es importante institucionalizar ciertos espacios que consoliden dicha interacción. En este sentido, ya han surgido propuestas innovadoras que, sin embargo, requieren voluntad política para su ejecución.

En el seno del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) se ha sugerido¹⁴, por ejemplo, la necesidad de crear una instancia cuyos objetivos serían: reforzar la capacidad del ministerio en la asignación del gasto social y ambiental; establecer mecanismos de seguimiento y evaluación de los proyec-

14 Ver Larrea y Vásquez, 2005. Alternativas para la Inclusión de Aspectos Sociales y Ambientales en la Asignación Presupuestaria del MEF. Documento de trabajo. Quito.

tos y políticas sociales y, en general, del impacto social y ambiental del gasto público; y, por último, transparentar los criterios de asignación y distribución de los recursos públicos.

La propuesta todavía necesita ser depurada y operativizada a fin de contar con una instancia que tenga un rol claro y específico de complementariedad, fortalecimiento y no de competencia con las funciones del Frente Social. El aporte, sin embargo, es válido para iniciar la discusión y consolidar un espacio más adecuado en esta dirección. Se debe considerar que el MEF, *de facto*, toma decisiones de política social, en la medida en que decide los recortes presupuestarios de las propuestas institucionales que, generalmente, rebasan los recursos existentes en las arcas fiscales. Por tanto, es más adecuado que los criterios de recorte y priorización sean transparentes, claramente establecidos y respondan a una política de Estado. Por otra parte, la inversión y el gasto público movilizan cantidades sustanciales de recursos. En el 2002, el gasto en bienes, servicios y ejecución de obras llegó a 2.500 millones de dólares, el equivalente de un décimo del PIB (Sánchez, 2003b). El uso de estos recursos tiene un impacto en la economía que varía según se trate de consumo o inversión. Es potestad de un Estado responsable con el desarrollo social, fomentar un tipo de uso de los recursos públicos que genere el mayor efecto en la socioeconomía del país. Al respecto, existen algunas propuestas, surgidas en el seno de organismos internacionales de cooperación, como la OIT; que se han adaptado a la realidad del sector público y su marco jurídico y que merecen particular consideración, pues son propuestas de rápida implementación y amplios efectos en el corto plazo (Sánchez, 2003a). Finalmente, es urgente incorporar los criterios y objetivos sociales buscados en la calificación de los proyectos y propuestas del sector público y darles un peso para la asignación de recursos.

En suma, la profundidad y persistencia de los problemas sociales del país, que comprometen incluso las condiciones de reproducción económica del sistema y debilitan la gobernabilidad, requieren políticas más integrales de Estado y una activa participación y capacidad innovadora de la sociedad comprometida con su propio desarrollo. El efecto combinado de lineamientos e iniciativas de política pública, en la dirección aquí advertida, puede alentar efectos distributivos del crecimiento económico y favorecer el desarrollo social de una manera más sostenible.

Bibliografía

- Banco Central del Ecuador (2005) *Informe Estadístico Mensual No. 1841*. Quito: Banco Central del Ecuador.
- CEPAL (2001) *Panorama Social de América Latina*. Santiago: Naciones Unidas-CEPAL.
- Comisión Interministerial de Empleo-Comité Técnico Asesor de Empleo (2000) *Plan Nacional de Empleo y Desarrollo Local, 2001-2002*. Quito: MBS-CIME-CTAE
- Coraggio, J. L. (2000) *Política Social y economía del trabajo: alternativas a la política neoliberal para la ciudad*. Quito: Abya Yala/ILDIS-FES.
- Coraggio, J. L. et al. (2001) *Empleo y economía del trabajo en el Ecuador. Algunas propuestas para superar la crisis*. Serie Propuesta, Quito: Abya-Yala / ILDIS-FES.
- Correa, R. (2004) *La vulnerabilidad de la economía ecuatoriana: hacia una mejor política económica para la generación de empleo, reducción de la pobreza y desigualdad*. Quito: PNUD
- Daly, H. (1979) "Entropy, Growth, and the Political Economy of Scarcity" en Kerry Smith ed. *Scarcity and Growth Reconsidered*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Figueroa, A. (1993) *Crisis distributiva en el Perú*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- _____ (2003) *La sociedad Sigma: una teoría del desarrollo económico*. Lima: Pontificia Universidad Católica-Fondo de Cultura Económica
- Haddad, L. et al. (2002) "Reducing child undernutrition: how far does income growth take us?" Discussion Paper 137. International Food Policy Research Institute. En <http://www.ifpri.org/divs/fcnd/dp/papers/fcndp137.pdf>
- Larrea, C. y Sánchez, J. (2002) *Pobreza, empleo y equidad en el Ecuador: perspectivas para el desarrollo humano sostenible*. Quito: PNUD
- Larrea, C. y Vásconez, A. (2005) Alternativas para la Inclusión de Aspectos Sociales y Ambientales en la Asignación Presupuestaria del MEF. Documento de Trabajo. Quito
- _____ (2004) Proyecto de apoyo en la elaboración del Plan de empleo para Ecuador: 2004-2006. Quito: OIT (documento no publicado).
- León, M., Vos, R. y Brborich, W. (2001) *¿Son efectivos los programas de*

- transferencias monetarias para combatir la pobreza? Evaluación de impacto del bono solidario en el Ecuador.* La Haya: SIISE-STFS
- Morley, S. y Coady, D. (2003) *From social assistance to social development: targeted education subsidies in developing countries.* International Food Policy Research Institute. En <http://www.ifpri.org/pubs/cp/socialassist.htm.about>
- Oficina Internacional del Trabajo, Oficina Regional para las Américas (2001) *Empleo y protección social en Ecuador: Propuestas de la OIT.* Quito: OIT.
- Programa de Naciones Unidas, PNUD (1996) *Informe sobre Desarrollo Humano 1996.* Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.
- Samaniego, P. y Brborich, W. (2005) “La pobreza en Ecuador a examen: ¿Vivimos mejor que antes? *Revista Gestión*, 134. Quito: Multiplica.
- Sánchez, J. y Páez, P. (2000) “El reto del desarrollo social en una economía dolarizada.” *Revista Gestión*, Noviembre, 2000. Quito: Multiplica
- Sánchez, J. (2003a) Estrategia de implementación del programa de compras estatales. Quito: CTAE. (documento de trabajo)
- _____ (2003b) “Las compras estatales y los pequeños productores”, *Revista Rescate No. 12.* Quito: Comisión Cívica contra la Corrupción.
- _____ (2004) “Inequality and social disorder: reflexions in the Ecuadorian case” ponencia presentada en el Taller Inequality and Social Disorder, organizado por la Pontificia Universidad Católica de Perú y la Universidad de Oxford. Lima.
- Secretaría Técnica del Frente Social (1996) *Plan Nacional de Desarrollo Social 1996-2005.* Quito: STFS
- Secretaría Técnica del Frente Social (2004) *Políticas sociales para la reducción de la pobreza: Una acción del Frente Social del Ecuador 2003-2007.* Quito: Secretaría Técnica del Frente Social.
- Sistema Integrado de Indicadores Sociales, SIISE-Secretaría Técnica del Frente Social, STFS (2004) *Informe de Desarrollo Social 2004: Tendencias del desarrollo Social en el Ecuador 1990-2003.* Quito: SIISE-STFS
- Stiglitz, J. (1998) More instruments and broader goals: moving toward the post Washington Consensus. WIDER Annual Lectures No. 2. <http://www.wider.unu.edu/publicarions/publications.htm>
- Vos, R. (2003) *¿Quién se beneficia del gasto social en el Ecuador?.* Quito: SIISE-STFS