

Alberto Acosta y Fander Falconí, editores

Asedios a lo imposible

Propuestas económicas en construcción



FLACSO
ECUADOR



ILDIS

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

© 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

Crisis, estrategias de desarrollo y políticas económicas alternativas

Carlos Larrea

Introducción

La sociedad ecuatoriana ha sido afectada por un estancamiento económico prolongado desde 1982, acompañado por el deterioro social y la presión creciente sobre los recursos naturales. El alza sostenida de los precios de petróleo y otros elementos favorables en el contexto internacional reciente podrían permitir la superación de ciertos obstáculos para retomar el crecimiento y mejorar las condiciones de vida de manera sustentable. Sin embargo, bajo las circunstancias actuales, la capacidad de la economía para aprovechar la coyuntura internacional favorable es limitada, y se requieren cambios en las estrategias de desarrollo que ha seguido el país durante las últimas décadas.

Según la tesis principal de este artículo, las políticas ortodoxas de ajuste estructural y la dolarización han limitado las perspectivas para sobreponer tanto el estancamiento económico como el deterioro ambiental y social, y por el contrario, tienden a perpetuarlos en un círculo vicioso. Para superarlo, se requieren políticas económicas y sociales alternativas.

Economía, sociedad y medio ambiente desde 1982

Una visión inicial de la evolución reciente de la economía ecuatoriana transmite una imagen optimista. En efecto, el PIB creció en 2004 al 6.9%, la tasa más alta en 15 años; los precios del petróleo han mantenido un ascenso continuo, alcanzando el record de 53 dólares por barril a inicios de agosto

de 2005; las remesas de los emigrantes continúan ascendiendo, aunque lentamente, y han llegado a 1.604 millones de dólares en 2004; la inflación finalmente ha bajado hasta niveles comparables a los internacionales, y la estabilidad resultante puede favorecer la inversión productiva.

Estos indicadores, si bien reflejan un ambiente externo altamente favorable, resultan engañosos si se los mira en aislamiento del contexto histórico. El ingreso por habitante se ha mantenido estacionario desde 1982, durante casi un cuarto de siglo, y el crecimiento de 2004 es principalmente resultado del aumento de la producción petrolera privada posterior a la construcción del Oleoducto de Crudos Pesados (OCP), mientras el producto no petrolero por habitante creció apenas un 0.3%, confirmando la tendencia al estancamiento en el largo plazo. El ingreso por habitante de 2004 (incluyendo el sector petrolero) fue semejante a su valor de 1997, y su crecimiento medio en el período 1981-2004 ha sido apenas del 0.1% anual (Larrea, 2004; Banco Central del Ecuador, 2005).

Si bien las remesas de los emigrantes, que aumentaron espectacularmente a partir de la crisis de 1998-1999, continúan ascendiendo en términos nominales, su valor real no ha cambiado de manera substancial en los últimos años, e incluso ha descendido en 2004. Sus aumentos en dólares corrientes se compensan en gran parte por la devaluación del dólar frente al euro. La nueva política migratoria europea ha detenido en gran parte la migración, y no es previsible un aumento significativo de las remesas en el futuro próximo.

La pobreza, que afectaba al 60% de la población nacional en 2003, se mantiene aún a niveles superiores a los de 1995 (56%), y la extrema pobreza ascendió del 20% al 33%, lo cual evidencia un costo social no revertido de la crisis de 1998 y 1999. El desempleo urbano, que descendió hasta el 8% a fines de 2002, luego de haber alcanzado el 17% durante la crisis, ha repuntado hasta el 11% en la actualidad y la desigualdad social ha aumentado a lo largo de los últimos años (Larrea, 2004).

Más grave aún es el panorama educacional. Las tasas de asistencia primaria han declinado entre 1990 y 2001 (del 89% al 86%), y en este último año apenas el 44% de los jóvenes en edad apropiada asistió a la secundaria, cifra semejante a la de 1990. Además, existen grandes diferencias regionales, sociales y de género en el acceso a la educación. Así, mientras el analfabetismo entre mayores de 15 años alcanzaba el 9% a nivel nacional en 2001,

la cifra llegaba al 17% en la sierra rural, al 22% entre la población indígena, y al 30% entre las mujeres indígenas. La calidad de la educación en el país se encuentra entre las más bajas de América Latina y los esfuerzos de reforma educativa han producido escasos resultados. De acuerdo a una evaluación reciente de la Universidad de Harvard, la calidad de la educación básica en el Ecuador es la peor entre 19 países de América Latina (Fretes-Civils, Vivente, Giugale, Marcelo y López-Calix, Roberto, 2003:275). Según el propio Banco Mundial, a pesar de adecuados mecanismos de focalización, los proyectos de mejora en la calidad de la educación EB/PRODEC y PROMECEB beneficiaron solamente al 17% de los estudiantes rurales o de las áreas urbano-marginales (Beckerman y Solimano, 2002).

En el caso de la salud, una reciente evaluación del Banco Mundial concluye: “Pese a los recientes esfuerzos para promover la inversión y descentralización, el sector salud no ha resuelto sus problemas fundamentales. Estos esfuerzos fueron modestos, y la baja cobertura poblacional, la falta de acceso, y la mala calidad de los servicios prevalecen. ... Aproximadamente el 30% de la población carece todavía de servicios básicos de salud” (Fretes-Civils, Vivente, Giugale, Marcelo y López-Calix, Roberto, 2003: 293). A más de su mala calidad e insuficiente monto, los servicios de salud pública no están focalizados hacia los más pobres, y benefician principalmente a estratos bajos y medios urbanos (Beckerman y Solimano, 2002:150).

La desnutrición crónica entre menores de 5 años es importante porque reduce de forma irreversible el potencial genético de los niños, mermando sus posibilidades futuras de aprovechamiento escolar y desempeño laboral. De esta forma, las oportunidades de los hogares pobres de superar su situación mediante el acceso a la educación se reducen, conformándose una “trampa de pobreza”. La desnutrición crónica afectaba en 1998 al 27% de los niños menores de cinco años en el Ecuador, llegando al 41% en la sierra rural y al 58% entre los pueblos indígenas (Larrea, Freire y Lutter, 2001). Información más reciente, de la encuesta ENDEMAIN (2004) muestra una reducción en la prevalencia nacional de la desnutrición, al 23%.

Desde una perspectiva más amplia, se encuentra un deterioro desde la década de los años 1990, y en particular después de 1995, en varias dimensiones sociales, como pobreza, indigencia, empleo y equidad social. En el campo educacional, el deterioro o estancamiento en las tasas de asistencia primaria y secundaria se balancea con avances modestos en escolaridad y ac-

ceso a la instrucción superior; se observan, en contraste, mejoras importantes en vivienda e infraestructura habitacional, que son en buena medida el resultado de políticas de descentralización y crédito a los gobiernos locales aplicados desde mediados de los años 1990.

Indicadores de salud como la esperanza de vida al nacer, la desnutrición y la mortalidad infantil muestran mejoras durante las últimas dos décadas, a pesar de la crisis económica. Estos avances, sin embargo, son casi universalmente distribuidos entre los países en desarrollo (con la notable excepción de la crisis de SIDA en África) y se producen en buena medida como resultado de la difusión internacional del progreso técnico en la medicina, y la reducción en las tasas de fecundidad.

Aunque existe información sobre pobreza urbana desde 1988, la calidad de las fuentes es deficiente, las estimaciones son discrepantes y prevalecen complejos problemas metodológicos. Los resultados más confiables muestran un deterioro a fines de los años 1980, seguido de un período de cambios coyunturales y estabilización hasta mediados de los años 1990, y los efectos no revertidos del deterioro asociado a la crisis de 1998-1999 (Jácome, Larrea y Vos, 1998; Larrea, 2004).

En síntesis, aunque se observa una mejora en variables vinculadas con los activos familiares (vivienda, infraestructura habitacional), ciertos indicadores de salud, y cambios ambivalentes en educación, las variables vinculadas con los flujos de recursos de los hogares (ingreso, consumo) y los medios para obtenerlos (empleo) y su distribución social, muestran un deterioro que se profundiza a partir de la crisis de 1998-1999. Es notable también un deterioro en la calidad de los servicios sociales básicos de educación, salud y seguridad social.

Al estancamiento económico y deterioro social se añade la creciente vulnerabilidad ambiental. El Ecuador es uno de los países con mayor biodiversidad del planeta, y posee condiciones edafológicas e hídricas altamente favorables para la agricultura en sus áreas cultivadas. Estos recursos, sin embargo, están sujetos a una creciente degradación que, en muchos casos, como la pérdida de la biodiversidad, tiene efectos irreversibles. La explotación petrolera, la apertura de vías en tierras cubiertas por bosques primarios y sin vocación agrícola en la Amazonía y Esmeraldas, la explotación maderera virtualmente no regulada, y la colonización resultante de las desigualdades sociales y la escasa generación de empleo, conducen a una acelerada defores-

tación, estimada por FAO en 189.000 hectáreas por año. La erosión de suelos en los páramos, y la pérdida de su capacidad de regulación de los ciclos hídricos son también problemas con graves efectos sociales y ambientales (Larrea, 2005). El predominio de monocultivos con uso intensivo de agroquímicos en productos de exportación (como el camarón, banano y flores) representa una amenaza latente a su sustentabilidad.

En síntesis, a pesar del contexto internacional altamente favorable debido, principalmente, a la elevación del precio del petróleo, el ingreso real por habitante de los ecuatorianos no ha superado el estancamiento prolongado, mientras que los costos sociales y ambientales de la crisis y las estrategias implementadas de desarrollo han sido altos.

Las raíces de la crisis

El estancamiento económico prolongado tiene raíces profundas. América Latina en su conjunto muestra un comportamiento similar, evidenciando el fracaso de las políticas de ajuste estructural y promoción de exportaciones para restablecer el crecimiento económico y mejorar las condiciones de vida. A pesar del crecimiento significativo de los volúmenes exportados, el sector externo no ha arrastrado en su expansión al resto de la economía en la región. Son pocos los países latinoamericanos que han escapado del estancamiento, como Costa Rica, Uruguay y Chile. Todos ellos se caracterizan por elevadas inversiones en capital humano, distribuciones del ingreso menos concentradas y sistemas políticos más incluyentes, estables y participativos.

En contraste, la situación ecuatoriana presenta rasgos preocupantes, aún en el deslustrado contexto latinoamericano. La capacidad adquisitiva por habitante de las exportaciones ecuatorianas ha mostrado no solamente un crecimiento lento (0.9% anual entre 1982 y 2003), sino una considerable inestabilidad ante caídas en el precio del petróleo como la de 1998, desastres naturales como el fenómeno de El Niño en 1983 y 1998 y plagas como la del camarón desde 1999.

La vulnerabilidad del sector externo es alta, tomando en cuenta que los productos primarios representaban en 2003 el 89% de las exportaciones (CEPAL, 2004), y que éstas están conformadas por un grupo muy reducido de bienes, principalmente petróleo, banano, café, cacao, camarón y flores.

El bajo dinamismo y la escasa diversificación del sector externo se explican en buena medida por la limitada competitividad del país en el actual contexto internacional. El Ecuador se encontraba relativamente bien posicionado respecto a las ventajas comparativas tradicionales que permitieron la vinculación histórica latinoamericana al mercado mundial. Tanto su amplia disponibilidad de mano de obra barata no calificada como su abundancia en recursos naturales favorecieron los auges exportadores del cacao (1860-1920), el banano (1948-1965) y el petróleo (1972-1982). Sin embargo, estas ventajas tradicionales han perdido importancia en el nuevo escenario internacional, caracterizado por la globalización, el acelerado cambio tecnológico, y la apertura comercial. Las nuevas tecnologías emplean más intensivamente el conocimiento, requieren menos mano de obra no calificada, y usan menos energía y materias primas. El cambio tecnológico se ha propagado inclusive para productos tradicionales de exportación como el banano, reemplazando mano de obra no calificada por trabajadores especializados.

En este nuevo contexto, adquieren importancia otros factores, como la educación, la salud y la capacidad de investigación e innovación en ciencia y tecnología, el desarrollo institucional, la transparencia de entidades públicas y privadas, la disponibilidad de infraestructura y comunicaciones, y la estabilidad política.

Tradicionalmente la disponibilidad de reservas minerales (no renovables) ha favorecido la expansión del sector primario exportador (cobre en Chile, estaño en Bolivia, petróleo en Venezuela y Ecuador). En la actualidad adquieren importancia estratégica otros factores, como la preservación de la biodiversidad y la conservación de las fuentes de agua. En el contexto actual de extinción masiva de especies, la biodiversidad representa un recurso estratégico para las futuras generaciones, así como la disponibilidad de agua y suelos aptos para la agricultura, cuya escasez futura ha sido mencionada en varios estudios prospectivos (Brown, 2004).

El Ecuador ha mantenido tradicionalmente una estructura social excluyente, con grandes desigualdades regionales, étnicas, sociales y de género. Este contexto, inicialmente funcional para el mantenimiento de mano de obra abundante y barata, ha conducido a un débil desarrollo institucional, acompañado por altos niveles de conflictividad social e inestabilidad política. El desarrollo social ha sido también limitado, llevando al retraso en aspectos claves como la educación, nutrición, salud y la capacidad de investi-

gación en ciencia y tecnología. De esta forma, las deficiencias educativas, las grandes desigualdades sociales y la debilidad institucional y política han impedido la innovación y diversificación de la economía, confinando al país en su rol tradicional, de escaso dinamismo y relevancia internacional.

Únicamente durante el *boom* petrolero se alcanzaron mejoras importantes en educación y salud. Sin embargo, cuando la crisis de la deuda condujo a un estrangulamiento crónico en el gasto público, la inversión social inició su prolongada declinación hasta el presente. La caída ha sido tan pronunciada que, en términos reales por persona, el gasto público social de 2001 alcanzó menos de la mitad de su valor en 1981. La investigación en ciencia y tecnología en el Ecuador es una de las más bajas de América Latina y en el caso del sector agropecuario se mantiene a niveles comparables con países africanos (World Bank, 2004).

Las políticas de ajuste, la deuda externa y la crisis han erosionado la inversión en capital humano de forma que el país ha perdido posiciones en el contexto internacional, refugiándose en su rol tradicional de abastecedor de productos primarios poco diversificados. En la actualidad el Ecuador es uno de los países latinoamericanos con mayor proporción de productos primarios en sus exportaciones (CEPAL, 2004). Son ampliamente conocidos los límites de estos productos tanto en su crecimiento como en su aporte al desarrollo social. La demanda internacional de bienes como el banano, café y cacao tiende a saturarse, sus precios mantienen una tendencia inestable y declinante, y los salarios bajos que permiten la competitividad internacional atentan contra el desarrollo social. Además de su vulnerabilidad ante fluctuaciones en el mercado internacional o plagas, la expansión de exportaciones primarias tiene un elevado impacto ambiental, como en los casos del petróleo, el camarón y las flores. En estos casos, los costos ambientales se han asociado a la deforestación, pérdida de biodiversidad, tala de manglares, y altos costos a la salud humana derivados del empleo de agroquímicos y otros contaminantes.

Algunos de los efectos negativos de las políticas de ajuste estructural implementadas durante los últimos años son los siguientes:

- El pago de la deuda ha adquirido una elevada prioridad en el gasto público, alcanzando el 38% del gasto total entre 1995 y 2004. Pese a este

enorme esfuerzo (19.467 millones de dólares, valor superior al monto actual de la deuda externa), la deuda pública (externa e interna) ha continuado creciendo y su servicio origina un crónico déficit en las finanzas estatales y una penuria fiscal que obstruye las perspectivas de inversión social y productiva.

- La inversión social no solamente se encuentra entre las más bajas de América Latina, sino que tiene problemas en su propia concepción residual y asistencialista. Se ha asumido que el mercado asigna óptimamente recursos, y que la pobreza es un problema individual, que requiere un apoyo estatal focalizado o transitorio, que no debe interferir con las leyes del mercado (Barba, 2004). De esta forma las políticas sociales han abandonado en gran medida la inspiración universalista y redistributiva. Además existen serias deficiencias en la calidad y efectividad de los servicios sociales, como educación, salud y seguridad social. Por ejemplo, según el último censo, apenas el 23% de los trabajadores estaba afiliado al seguro social en 2001.
- Desde mediados de los años 1990, el Estado abandonó las políticas agrarias de apoyo al campesinado y a los pequeños productores, e impulsó una nueva política basada en la privatización de los servicios, el abandono de la reforma agraria y el debilitamiento de los programas de desarrollo rural, asumiendo que los mecanismos de mercado conducirán a mejorar las condiciones de vida de los pobres. Como resultado, la reducida ayuda estatal que recibieron los campesinos virtualmente ha desaparecido, y la extrema pobreza rural ha crecido.
- Las reformas en la legislación financiera, introducidas también a mediados de 1990, limitaron el control estatal sobre el sistema bancario, facilitaron los préstamos ligados y otras prácticas inescrupulosas por parte de ciertos bancos, y precipitaron la crisis financiera de 1999, cuyas consecuencias sobre la economía nacional aún perduran.
- Las reformas en la legislación petrolera han limitado la capacidad de inversión de Petroecuador, impidiendo a esta empresa mantener adecuadamente los campos nacionales de crudos livianos, que conforman la

mayor reserva petrolera del Estado. Se ha promovido al mismo tiempo la progresiva transferencia de la producción petrolera a empresas privadas, pese a la reducida participación estatal, la resistencia indígena y los elevados impactos ambientales (OCP, nuevos campos en zonas intangibles y áreas protegidas).

- Las políticas energéticas aplicadas durante los años 1990 favorecieron la instalación de plantas térmicas privadas, ineficientes y con elevado impacto ambiental, mientras que se paralizó la construcción de plantas hidroeléctricas y la exploración de otras fuentes de energía renovable. Como resultado, persiste un déficit pronunciado en la generación eléctrica, los costos son substancialmente mayores que los de países vecinos, y se desperdicia petróleo para generar electricidad.

El colapso bancario de 1999 fue parcialmente el resultado de la vulnerabilidad del país ante la crisis asiática de 1997, y la posterior caída de los precios del petróleo. El descalabro financiero y el temor a la hiperinflación condujeron a la dolarización. La inflación posterior ha generado nuevos desequilibrios, como la sobre-valoración del tipo de cambio real, que hace a las exportaciones ecuatorianas demasiado caras y abarata las importaciones. En este contexto el país se torna menos competitivo, y las posibilidades de compensar estas desventajas aumentando la productividad (única vía posible en el actual contexto monetario) se ven limitadas por la falta de crédito productivo, las altas tasas de interés real, y las deficiencias en capital humano. El crédito se ha restringido a las grandes empresas y a corporaciones con acceso a mercados financieros internacionales, y la falta de personal calificado, agravada por la migración internacional reciente, dificulta la innovación. Pesan también la crónica inestabilidad política, la conflictividad social y la débil institucionalidad. Varios indicadores internacionales de competitividad ubican al Ecuador en las últimas posiciones entre los países latinoamericanos (Larrea, 2004).

Aunque la producción petrolera ha alcanzado niveles sin precedentes (529.000 barriles diarios), el beneficio del país es limitado. Mientras la producción estatal de crudos livianos ha caído desde 1993, debido a la limitada reinversión de Petroecuador en recuperación secundaria y terciaria en campos antiguos, la producción privada, con una participación del Estado

en las utilidades que fluctúa alrededor del 20%, ha crecido hasta alcanzar aproximadamente el 60% de las exportaciones totales. Además, una parte importante de la producción estatal se destina al consumo interno, que además requiere la importación de derivados a precios elevados.

El resultado es una limitada y declinante participación pública en el excedente petrolero. Como la mayor parte de los recursos petroleros se han destinado al pago de la deuda pública externa e interna, el impacto de la nueva bonanza petrolera en la economía nacional ha sido mínimo. La disponibilidad futura de reservas petroleras es limitada (aproximadamente 4.600 millones de barriles), y se estima que el país pueda continuar exportando petróleo por no más de dos décadas. En otras palabras, debido a las limitadas reservas y el alto costo ambiental, el petróleo no puede ser el pilar de una estrategia de desarrollo sustentable.

En síntesis, factores como el débil desarrollo del capital humano, la persistencia de elevadas desigualdades sociales, étnicas, regionales y de género, la escasa institucionalidad, la falta de estabilidad política, la crónica conflictividad social, configuran un escenario que ha impedido el crecimiento y la redistribución, confinando al país en su rol tradicional de proveedor de productos primarios poco diversificados, afectados por la inestabilidad crónica, los precios bajos y el lento crecimiento. Las políticas de ajuste y privatización han debilitado al Estado, han aumentado la inestabilidad social y política, y han ampliado la brecha respecto al capital humano. La dolarización genera nuevos límites a la diversificación de la economía, y tanto la crónica escasez de crédito productivo como la escasa calificación laboral obstruyen las opciones para aumentar la productividad.

De esta forma, la capacidad de la sociedad ecuatoriana para aprovechar las condiciones favorables en el mercado petrolero es limitada. Es necesario superar los obstáculos estructurales que mantienen al país en un círculo vicioso de estancamiento económico, deterioro ambiental y social, y crisis política.

Políticas alternativas

La persistencia de una pobreza masiva, con alta desigualdad social y baja dotación de capital humano, conduce a la perpetuación del estancamiento eco-

nómico y a la escasa diversificación del sector externo, que se concentra en productos primarios tradicionales. En este contexto socio-económico, de alta conflictividad social, la inestabilidad política y la falta de legitimidad e institucionalidad en el Estado se convierten en problemas crónicos. La debilidad de las políticas sociales refuerza la desigualdad y la exclusión, generando un círculo vicioso que se ha profundizado durante los últimos lustros. El deterioro se profundiza por el uso no sustentable de los recursos naturales.

La vulnerabilidad a crisis financieras, inestabilidad en los mercados internacionales de productos primarios y desastres naturales ha contribuido a la crisis de 1999, cuya superación condujo a medidas extremas como la dolarización, que en el contexto actual añade mayor rigidez a las políticas públicas y afecta negativamente la competitividad internacional, limitando las opciones de romper el círculo vicioso en el marco de las estrategias vigentes de inspiración neo-liberal.

La superación del círculo vicioso requiere de políticas económicas y sociales alternativas. Es indispensable el fortalecimiento simultáneo de la institucionalidad y legitimidad del Estado y de las políticas sociales, con un enfoque que, superando los límites de las estrategias ortodoxas, promueva la generación de empleo productivo y fortalezca la formación de capital humano, consolidando la inversión social en educación, ciencia y tecnología, nutrición y salud.

Existen elementos en el actual contexto internacional que pueden ser aprovechados para lograr el impulso inicial hacia la superación del círculo vicioso. En particular, tanto la elevación de los precios del petróleo como la emergencia de gobiernos latinoamericanos (Brasil, Argentina, Venezuela) que han buscado políticas económicas y sociales alternativas al neo-liberalismo, configuran un escenario relativamente favorable.

Varios estudios especializados sugieren que, a diferencia de otros episodios similares en los últimos años, el alza actual en los precios del petróleo responde principalmente a un crecimiento acelerado de la demanda internacional, con posibilidades limitadas de incrementar la producción internacional en el mediano plazo, ya que ésta se encuentra por primera vez muy cerca de la capacidad instalada mundial, y la incorporación futura de nuevas reservas de magnitud es improbable. En este escenario pueden esperarse precios elevados en el mercado petrolero internacional sostenidos en el corto y mediano plazo, aún si la volatilidad política del Medio Oriente se

reduce (Deffeyes, 2001; Bartsch y Müller, 2000; OPEC, 2004; Le Monde Diplomatique, 2005).

Los requisitos para una opción política alternativa son la superación de la rígida condicionalidad impuesta por el FMI, el fortalecimiento de las finanzas públicas que haga posible un incremento consistente en el gasto social y una reorientación de sus prioridades, y la consolidación de la participación estatal en el excedente petrolero.

Algunos cambios indispensables en este sentido son:

- Reducir la elevada prioridad que ha recibido el pago de la deuda externa en las políticas fiscales, incrementando, al mismo tiempo, la participación social en el gasto público. La reforma al FEIREP recientemente implementada representa un avance fundamental en esta dirección. La venta de bonos ecuatorianos a Venezuela habría posibilitado superar la rígida condicionalidad del FMI, y buscar con mayor soberanía vías alternativas para aliviar el peso de la deuda.
- Aumentar la participación nacional en el excedente petrolero, fortaleciendo a Petroecuador, y renegociar en condiciones más favorables la participación nacional en la actividad petrolera de las empresas privadas. La posibilidad de refinar petróleo ecuatoriano en Venezuela es una oportunidad estratégica en esta línea. Petroecuador posee el 74 % de las reservas probadas del país, de las cuales la mayoría corresponde a crudos livianos de alta calidad. La explotación de estas reservas tiene un menor impacto ambiental, ya que se realizaría dentro de los campos actualmente en explotación, sin una ampliación substancial del área petrolera. Además el Estado apropiaría la gran mayoría del excedente. La explotación privada de crudos pesados en nuevos campos, por el contrario, conlleva una deforestación significativa, tiene costos superiores y beneficia limitadamente al Estado y al país. En estas condiciones es preciso evaluar los costos y beneficios nacionales de la extracción de petróleo por las empresas privadas, tomando en cuenta su elevado impacto ambiental y social, y la pérdida irreversible de la biodiversidad.

- Aumentar significativamente la inversión social en educación, ciencia y tecnología, nutrición y salud, cambiando la orientación asistencialista y residual de las actuales políticas sociales. Las políticas alternativas de desarrollo del capital y de las potencialidades humanas se proponen, en primer lugar, consolidar el acceso universal a una educación dignificante, que promueva la creatividad y participación, respetando y fomentando la diversidad cultural y étnica del país, y preparando los recursos humanos para enfrentar adecuadamente los retos del desarrollo científico y tecnológico del futuro. Adicionalmente, se promueve un sistema de capacitación laboral que fortalezca el empleo productivo, prevenga el desempleo y democratice el acceso al conocimiento técnico entre los trabajadores; por último, se plantea la consolidación de un acceso universal a servicios primarios de salud y protección social, reduciendo la inequidad existente en este campo y protegiendo, de manera especial, a los grupos más vulnerables de la población, como los niños y niñas. En este campo adquieren fundamental importancia las políticas nutricionales dirigidas a menores de cinco años, que permitan garantizar su adecuado crecimiento cerebral y neuronal, superando los efectos negativos de la desnutrición crónica, que limita irreversiblemente su futuro.
- Promover la generación de empleo productivo como un eje central de las políticas de Estado en el mediano plazo, con apoyo a las empresas medianas y pequeñas. La política de promoción de empleo productivo se basa en el apoyo integral a sistemas socialmente eficientes y económicamente sostenibles, a partir de la articulación de micro, pequeñas y medianas empresas y organizaciones económicas cooperativas y comunitarias. Sus instrumentos básicos son la provisión de crédito, capacitación, asistencia técnica, información e investigación en ciencia y tecnología para fortalecer este sector. Esta estrategia está concebida como un marco de acción transversal, integrador y estructurante del conjunto de las políticas sociales y económicas en el corto y mediano plazo, y no meramente como una política sectorial junto a otras políticas sociales.
- Promover la equidad social como una prioridad en las políticas de Estado. Una dimensión importante de la desigualdad es la brecha rural-urbana. Es indispensable definir políticas agrarias alternativas no sólo am-

pliando las oportunidades de acceso a los activos productivos (tierra, crédito y asistencia técnica) a los sectores populares y mejorando su calidad, mediante programas de riego, conservación y recuperación de suelos, control de la erosión, etc.; sino, también, fomentando su capacidad productiva mediante programas de asistencia técnica, capacitación y educación.

- Las desigualdades regionales pueden reducirse profundizando el proceso de descentralización y transferencia de competencias y recursos a los gobiernos locales. Este proceso debe transferir prioritariamente recursos a los cantones y parroquias más pobres y con mayor capacidad de gestión.
- La tercera dimensión de la inequidad social en el Ecuador es la discriminación étnica contra los indígenas y afrodescendientes. Estos grupos deben recibir prioritariamente servicios sociales de educación, nutrición y salud en un marco de respeto y promoción de sus culturas. Además, se debe fomentar la construcción de infraestructura productiva (riego, conservación de suelos, caminos vecinales) y social (agua, alcantarillado, escuelas y centros de salud) en áreas indígenas y afroecuatorianas, promoviendo al mismo tiempo la redistribución de la tierra y el acceso equitativo al agua.
- Las políticas sociales deben integrar un enfoque de género, que reduzca la inequidad en contra de la mujer, que se manifiesta en los campos de educación, empleo, mercado laboral, participación social y política, y también en la esfera doméstica.
- Definir una política nacional de largo plazo hacia la sustentabilidad, que detenga la deforestación, conduzca efectivamente a la preservación de la biodiversidad, y promueva el uso sustentable y equitativo de la tierra cultivable y el agua, ampliando las oportunidades para los campesinos y pequeños productores rurales. Es fundamental avanzar a una nueva estrategia de desarrollo basada en el uso sustentable de los recursos naturales, la preservación de la biodiversidad y de recursos estratégicos como la fertilidad de los suelos y el agua. Las actividades económicas de mayor impacto ambiental, como la extracción maderera y petrolera, de-

ben ser severamente reguladas hasta alcanzar la eliminación de la deforestación. Al mismo tiempo debe promoverse actividades como el ecoturismo y el turismo comunitario, que progresivamente creen nuevas ventajas comparativas internacionales basadas en el manejo sustentable de los recursos naturales.

Algunos de estos objetivos conformaron la gestión alternativa del ex – ministro Rafael Correa, y su reciente renuncia ensombrece las limitadas expectativas de cambio. Solamente la superación de las políticas de inspiración neoliberal que han prevalecido en las últimas décadas sembrará las bases para el desarrollo humano y sustentable en el país.

Bibliografía

- Banco Central del Ecuador (2005). *Información Estadística Mensual*. Julio. (www.bce.fin.ec).
- Barba, Carlos (2004). “Reforma social y ciudadanía social en América Latina durante los años noventa: una perspectiva comparada”. Buenos Aires: CLACSO. Documento no publicado.
- Bartsch, Ulrich; Müller, Benito (2000). *Fossil fuels in a changing climate*. Oxford: Oxford University Press.
- Beckerman, Paul; Solimano, Andrés (Eds) (2002). *Crisis and dollarization in Ecuador*. Washington: World Bank.
- Brown, Lester (2004). *Salvar el planeta, Plan B: Ecología para un mundo en peligro*. Barcelona: Paidós.
- CEPAL (2004). Anuario estadístico de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: CEPAL.
- Deffeyes, Kenneth (2001). *Gubert's peek: The impending world oil shortage*. Princeton: Princeton University Press.
- Frete-Civils, Vivente; Giugale, Marcelo; López-Calix, Roberto (2003). *Ecuador: an economic and social agenda for the new millenium*. Washington: World Bank.
- Jácome, Luis; Larrea, Carlos; Vos, Rob (1998). “Políticas macroeconómicas, distribución y pobreza en el Ecuador.” En: Enrique Ganuza, Lance Tay-

- lor y Samuel Morley (eds.) *Política macroeconómica y pobreza en América Latina*. Madrid: PNUD-CEPAL, BID. (Editado también por CORDES, Documento de Trabajo N.7. 1998).
- Larrea, Carlos; Freire, Wilma; Lutter, Chessa (2001). *Equidad desde el principio: La situación nutricional de los niños ecuatorianos*. Washington: PAHO-MBS.
- Larrea, Carlos (2004). *Pobreza, dolarización y crisis en el Ecuador*. Quito: Abya-Yala.
- Larrea, Carlos (2005). *Naturaleza, economía y sociedad en el Ecuador: Una visión histórica*. Quito: Ecociencia-FLACSO-CEN (en prensa).
- Le Monde Diplomatique (2005). Crisis energética ¿Un Mundo sin petróleo? En busca de la energía solar. Santiago de Chile: Editorial Aún Creemos en los Sueños.
- OPEC (2004). *Annual Statistical Bulletin*. (www.opec.org).
- World Bank (2004). *A Strategy for rural development in Ecuador*. Washington: World Bank.