

Augusto Barrera, Nury Bermúdez, Fernando Bustamante, Carlos de la Torre  
Carlos Larrea, Julio Oleas, René Vallejo, Alison Vásconez

# Foro sobre la democracia, el bienestar y el crecimiento económico



# Índice

Introducción	
<b>Reflexionando para el acuerdo</b> .....	7
<i>Ludwig Güendel</i>	
<b>Exclusión social y crecimiento económico en Ecuador, 1990-2004</b> .....	17
<i>Julio Oleas</i>	
<b>Política fiscal, equidad y bienestar</b> .....	53
<i>Alison Vásquez</i>	
<b>Desnutrición, etnicidad y pobreza en el Ecuador y el Área Andina</b> .....	91
<i>Carlos Larrea</i>	
<b>Pobreza, desigualdad y cultura política</b> .....	113
<i>Fernando Bustamante</i>	
<b>Política pública local, niveles de gobierno y ciudadanía</b> .....	137
<i>René Vallejo Aguirre y Nury Bermúdez</i>	
<b>Los legados de la democratización de los años cuarenta en la democracia actual</b> .....	157
<i>Carlos de la Torre</i>	
<b>Enfoque, contexto y lecciones del diálogo por la unidad y el desarrollo (Ecuador 2003)</b> .....	175
<i>Augusto Barrera</i>	

# Exclusión social y crecimiento económico en Ecuador, 1990-2004

Julio Oleas M.\*

## Presentación

Este ensayo es un primer acercamiento al problema de las relaciones y causalidades entre el modelo de desarrollo económico asumido por Ecuador en la última década del siglo pasado y el fenómeno de la exclusión social. Como tal, no ha sido preparado con el fin de presentar resultados concluyentes, sino más bien con un propósito básicamente exploratorio, en el afán de proponer las principales líneas de análisis que surgen de la conjunción de los dos conceptos, al referirlos al caso ecuatoriano.

Sin embargo de su aparición más bien reciente, la exclusión social ha sido un fenómeno extensamente estudiado en las economías desarrolladas de Europa. Desde una perspectiva ontológica, es un concepto que cruza transversalmente el análisis social, por lo que resulta conveniente acotarlo expresamente (en este ensayo, a su forma económica, específicamente). Este es un enfoque característico de la investigación en ciencias sociales: aislar el fenómeno estudiado de variables que la metodología asumida no considera determinantes, para identificar las relaciones y –si es posible- las causalidades entre las variables asumidas como relevantes para el estudio de ese fenómeno.

Este procedimiento, legítimo en términos de investigación, corre el riesgo de considerar a la exclusión social un problema científico carente de contexto, olvidando su carácter esencial, esto es, que se trata de un problema social. Como tal, su plena comprensión requiere interrelacionar variables de muy diversa índole, a más de las puramente económicas. El problema de la exclusión social es, en la realidad, multi-causal y como tal, genera efectos que las “departamentalizadas” ciencias sociales catalogan como económicos, sociales, culturales, psicológicos... Sin recurrir a la tan criticada cláusula metodológica del *ceteris paribus*, el estudio de la exclusión social, en su compleja globalidad, sólo podría abordarse con una metodología multidisciplinaria que todavía está en construcción, o apelando a discursos cuya pretendida universalidad ha sido continuamente revocada por la historia. Asumir el problema de la exclusión social desde una de sus vertientes de análisis, en este caso desde la economía, no implica desconocer su esencial naturaleza multidisciplinaria, sin perjuicio de que al hacerlo sea necesario reconocer que los resultados obtenidos sean unidimensionales y susceptibles de ampliación.

Una vez realizada esta puntualización metodológica, la primera interrogante que surge es su pertinencia y aplicabilidad a formaciones sociales de menor desarrollo en las que, por su extensión, los “excluidos” suelen constituir la mayoría de la población. La respuesta es afirmativa, si se asume el estudio del fenómeno dentro del más amplio concepto de la pobreza como pérdida de capacidades y reducción de las libertades para vivir vidas dignas y decentes.

---

\* Profesor asociado de FLACSO-Ecuador.

El crecimiento económico (como asignatura académica o como proyecto social) es un viejo tema de recurrente y apasionada discusión que sigue sin encontrar consenso. En éste surge como duda preliminar si efectivamente se puede afirmar que en los últimos tres lustros, Ecuador ha seguido un “modelo” de crecimiento identificable conforme a las -en ocasiones demasiado rígidas- tipificaciones de la teoría (neoliberalismo, estructuralismo, ortodoxo, heterodoxo, por ejemplo). Este ensayo asume que se puede rastrear ese modelo, más como producto residual del juego de las fuerzas sociales –internas y externas- que como resultante de una propuesta política de largo plazo, concebida dentro de lo que podría enmarcarse como proyecto nacional. La carencia de este último no implica la ausencia del primero, pero sí contribuye a restarle consistencia temporal y respaldo social.

Esta hipótesis se fundamenta en el análisis de tres componentes básicos de lo que sería el modelo predominante en el periodo estudiado (apertura económica, ajuste estructural y liberalización económica), con el fin de relativizar la generalizada idea de que en los últimos quince años se lo puede inscribir sin mayor trámite en la casilla “neoliberalismo”. Esta propuesta permite enriquecer la discusión sobre las causas reales del fracaso del crecimiento ecuatoriano, obligando a mirar hacia otros escenarios, más amplios que el simple examen de la evolución del producto interno bruto.

Al conjugar crecimiento y exclusión social, la pregunta que surge naturalmente es si entre las características de ese crecimiento económico (como podrían ser eficiencia, equidad o sostenibilidad) se encuentra también la exclusión social. Este ensayo propone que el modelo de crecimiento ecuatoriano, adjetivado como se ha advertido, es excluyente en grado suficiente para dudar de su sostenibilidad en el tiempo. Para realizar esta afirmación se presenta un diagnóstico sucinto de la evolución del mercado laboral ecuatoriano, concebido como causa instrumental de la exclusión social.

El reto que corresponde asumir para enriquecer el análisis de la pobreza en el Ecuador consiste en investigar la importancia (constitutiva o instrumental) y el carácter (activo o pasivo) de los factores de exclusión social del modelo de crecimiento y, especialmente, del mercado de trabajo prevalecientes en el país.

Este documento enfoca sólo una de las direcciones del problema: cómo el modelo de crecimiento ha tenido un desarrollo excluyente desde el mundo laboral, pero no ha considerado el problema de la exclusión social en la otra vía, es decir como un factor que entorpece el desarrollo. La exclusión es, a su vez, uno de los principales factores que conspiran contra niveles de crecimiento económico más dinámicos. Esta es una pregunta que queda pendiente para futuras y mejores investigaciones.

El enfoque económico de la exclusión social no debe descuidar una consideración que, no por no considerarse en este ensayo, deja de ser fundamental: la más grave exclusión social suele ser la exclusión política. Lo que conduce el problema hacia otro ámbito de discusión que podría ser más relevante, pues la plena comprensión de la exclusión social parece rebasar la idea de que constituye la resultante de las políticas económicas propias del modelo de desarrollo, para constituir elemento crucial de su economía política. Más todavía, el enfoque político de la exclusión social, que no es abordado en este ensayo sino en forma superficial, redituará las más novedosas contribuciones a su estudio.

## Consideraciones generales

La “exclusión social” cubre un amplio rango de problemas económicos y sociales, agrupados en una larga lista carente de rigor, que todavía se encuentra en búsqueda constante de un referente teórico apropiado.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Esta es la desconcertante impresión inicial de Amartya Sen (2000), al considerar a los excluidos (los deficientes mentales y físicos, suicidas, ancianos inválidos, niños abusados, drogadictos, delincuentes, madres y padres solteros, los miembros de hogares disfun-

Las relaciones con el más amplio concepto de pobreza, sus causas y las políticas sociales que pueden identificarse a partir de su estudio son objetos de un dilatado debate entre especialistas y entre organismos especializados.

El concepto tiene origen relativamente reciente; generalmente se lo atribuye a René Lenoir en sus estudios seminales sobre los problemas sociales provocados por la crisis del capitalismo en Europa.<sup>2</sup> En sus inicios, hacía referencia a realidades sociales desarrolladas, en las que las relaciones de producción y la política económica comenzaban a segregar de los circuitos productivos y de consumo, de la protección social y de los espacios políticos, a minorías no indispensables en las actividades productivas.

En estricto rigor, originalmente el término hacía referencia más a la integración y la inserción, que a la pobreza en sentido estricto. Esto plantea un primer problema. ¿Es el término exclusión social pertinente en formaciones sociales en que la mayoría de la población está constituida por excluidos? ¿Cómo abordar el problema cuando es una minoría la que dicta la normativa social? En estos casos, ¿no debería plantearse más bien la cuestión de la inclusión de las minorías que viven según el modo occidental dentro de su sociedad? Con frecuencia, más en el Sur que en el Norte, exclusión social y pobreza pueden coincidir, pero no son sinónimos.<sup>3</sup>

La pobreza es factor de exclusión, pero no la supone necesariamente. En muchos países del Sur los pobres permanecen dentro de sus círculos familiares y extra familiares de protección social y asistencia mutua. Pero la ruptura de la solidaridad comunitaria y familiar es muchas veces causa para, o puede contribuir a, rebasar el denominado umbral de pobreza, en especial en países caracterizados por familias monoparentales, cuya cabeza es una mujer.

La pobreza puede ser la consecuencia de exclusiones de tipo político o social. Las diferentes modalidades de discriminación relacionadas con el género o con la pertenencia a una minoría, aumentan los riesgos de pobreza de esa población.

Además la pobreza hace referencia a un conjunto de nociones que son también de índole subjetiva, como la necesidad, la desigualdad o la privación, que no pueden evaluarse únicamente en términos materiales. La percepción social de la pobreza no es la misma en el Norte que en el Sur. Entonces, no es posible delimitarla por la definición de un ingreso mínimo sin el cual una persona formaría parte de la población pobre, lo que incrementa la complejidad de las relaciones que se puedan establecer entre exclusión social y pobreza.

Si el análisis de la pobreza y las políticas destinadas a erradicarla se pueden fundar en las evidencias de sus estrechos vínculos con el nivel de ingresos, el mercado o la índole del trabajo, también aparece de manera patente que no todas las diferentes categorías de pobres tienen necesidad del mismo trato para salir de su condición. Lo que remite la discusión a un problema aparentemente sólo semántico: la pobreza es un «estado», mientras que la exclusión social es un “proceso”, un tránsito desde la inclusión hacia el descarte –por expresarlo de alguna manera- social.

De lo que resulta imprescindible descifrar las relaciones, las complementariedades y las diferencias entre ese proceso y ese estado. La caracterización de la pobreza como la simple reducción del ingreso es la más tradicional de las formas de concebirlo; el ingreso –definido apropiadamente- tiene gran influencia en la clase de vida que se lleva, y puede ser el más importante medio para evitar las privaciones, pero no es el único.

cionales, marginales, personas asociales), y de lo que se les excluye (un medio de vida, empleo seguro y permanente, ingresos, propiedad, crédito o tierra, vivienda, niveles mínimos o prevalecientes de consumo, educación, destrezas y capital cultural, el estado de bienestar, ciudadanía e igualdad legal, participación política, bienes públicos, la nacionalidad, la familia y la sociabilidad, el respeto, la comprensión...).

2 Sen hace referencia a la obra publicada en francés en 1974 y 1989 titulada *Les Exclus: Un français sur Dix*, París, Editions du Seuil.

3 En lo sucesivo se empleará, a riesgo de resultar impreciso, Sur como una denominación general de países en desarrollo, menos desarrollados, economías emergentes, periferia, etc., y Norte como sinónimo de países desarrollados o centrales del capitalismo contemporáneo.

Para abordar estas interrogantes Amartya Sen sugiere ampliar el foco de interés a la calidad de vida que la gente puede llevar, a la libertad que disfruta y ejerce para vivir con un grado mínimo de decencia. Con este enfoque, no puede ser menos que un error concentrarse exclusivamente en uno de los medios de esa libertad. En sus palabras, “debemos fijarnos en las vidas empobrecidas, y no sólo en las carteras vacías” (Sen 2000:3) de quienes las viven.

Esta perspectiva tiene su antecedente remoto en las ideas aristotélicas sobre la riqueza de la vida humana explícitamente ligada a la necesidad de primero comprender la funcionalidad humana para luego explorar sus actividades. En este sentido, una vida empobrecida es aquella carente de la libertad para asumir actividades tenidas como importantes. Adam Smith también se sintió impelido a definir lo “necesario” en términos de sus efectos en la libertad para vivir vidas no empobrecidas. En consecuencia, la visión de la pobreza como la privación de capacidades, como un proceso dinámico antes que como un estado, tiene una prolífica historia analítica que puede contribuir a vincularla al concepto más reciente de exclusión social.

En primer lugar, si se valora la inclusión personal en las relaciones sociales, entonces la exclusión social puede ser directamente una de las ideas componentes de la pobreza de capacidades (como la disposición a presentarse en público sin sentir vergüenza, ya propuesta por A. Smith). Esto conduce a la importancia de tomar parte en la vida de la comunidad y a la visión aristotélica de que los individuos viven inevitablemente una vida “social”. La inhabilidad de interactuar libremente con otros es una privación sustancial en sí misma (como carecer de vivienda o estar subalimentado) y tiene la implicación de que ciertas formas de exclusión social deben ser consideradas como componentes centrales de la pobreza.

En segundo, la exclusión de las relaciones sociales puede conducir a otras privaciones, contribuyendo a limitar las oportunidades de vida. Ser excluido de las oportunidades de empleo o del crédito puede provocar el empobrecimiento económico que puede, a su vez, generar otras privaciones (como la subalimentación o la carencia de vivienda) (Sen 2000:5).

La exclusión tiene *relevancia constitutiva* si es en sí misma una privación de importancia intrínseca, como no ser capaz de relacionarse con sus congéneres ni de tomar parte en la vida de la comunidad, lo que puede empobrecer directamente la vida de esa persona. Ésta es una pérdida en sí misma que adicionalmente puede generar otras privaciones.

Sin ser constitutivas, otras privaciones pueden conducir a resultados negativos. No tener acceso al crédito no necesariamente es negativo, pero puede, a través de vínculos causales, conducir a otras privaciones, como la pobreza de ingresos, o la pérdida de oportunidades de negocio. Este tipo de exclusiones causalmente significativas tienen gran *importancia instrumental*, no empobrecen por sí mismas, pero pueden conducir a abatir la vida humana por medio de sus consecuencias.

Al tomar como punto de partida las dificultades en participar en la vida de la comunidad, experimentadas por las personas que sufren privaciones, el concepto de exclusión social asume su lugar dentro de la perspectiva más amplia de la limitación de las capacidades, como elemento relacional que puede enriquecer el enfoque amplio de la pobreza como la pérdida de libertades para realizar ciertos actos vitales considerados valiosos. Lo que al mismo tiempo fortalece su base conceptual y su rigor analítico.

El concepto de exclusión es tan versátil y adaptable que es necesario tener cuidado en no incurrir en el error de catalogar cualquier privación como exclusión social. Es fácil decir que el hambre (si no es por ayuno voluntario) puede ser considerada como la exclusión del acceso a la comida. Esto sólo sería adecuado si existen factores relacionales eficientes para explicar esa privación.<sup>4</sup>

4 La eliminación de un subsidio alimentario que beneficia a un grupo poblacional marginal implica una forma activa de exclusión, pero una sequía que priva a una familia campesina de su cosecha no puede ser considerada como una exclusión. Más complejo es el caso del hambre producida por el desempleo. En general, éste no necesariamente resultará en un proceso de exclusión; ser analizada como tal dependerá de la naturaleza concreta del proceso causal específico.

La incapacidad de una persona para comprar suficiente comida por causa de una disminución de su salario real también requiere más pruebas causales para ver si la idea de exclusión puede ser empleada con utilidad en cada contexto particular. Si el descenso de los salarios reales está relacionado causalmente –lo que suele ocurrir con frecuencia- con una hambruna, entonces existen razones de peso para considerarlo un factor de exclusión.

Tan importante como el carácter constitutivo o instrumental de la exclusión es su carácter *activo* o *pasivo*, distinción que puede ser relevante para el análisis causal así como para la propuesta de políticas. Cuando los inmigrantes o los refugiados no reciben un estatuto político útil e igualitario, se ejerce exclusión activa que provoca muchas privaciones. Este tipo de exclusión –política- ocurre, en sentido más amplio, cuando algunas categorías poblacionales (mujeres, minorías étnicas o religiosas, migrantes, etc.) se ven privadas total o parcialmente de derechos humanos y políticos que sí benefician al resto.

Pero si la privación es el producto de procesos sociales que no comportan intentos deliberados de excluir, ésta puede considerarse como exclusión pasiva. Un ejemplo adecuado es la pobreza y aislamiento generada por una economía ineficiente. La exclusión económica es productora de pobreza. Los desempleados pueden ser excluidos, con grave riesgo de caer en pobreza, o de agravarla, si ya son pobres. Las personas o los grupos privados de acceso a activos como la tierra o el crédito también pueden convertirse en excluidos. El resultado del despojo de la condición social sustentada por el empleo puede conducir a exclusión social. La persona afectada puede perder el sentimiento de su dignidad humana. También puede perder el vínculo que conlleva el rompimiento del entramado social o, lo que ocurre cada vez con mayor frecuencia, reconstituir ese entramado de solidaridad en torno a redes integristas o mafiosas.

Las distintas formaciones sociales conjugan de diversa manera estas dimensiones de la exclusión (Cuadro 1), produciendo casos específicos. Poblaciones, grupos y personas pueden verse rechazados de la esfera productiva porque la falta de educación y salud les excluye del medio que daba acceso a ese circuito (exclusión instrumental pasiva). Sectores enteros de la población pueden verse privados del goce de una ciudadanía efectiva y posteriormente de la participación en los círculos en que se toman las decisiones (exclusión constitutiva pasiva). La política económica asumida en un determinado modelo de desarrollo puede constituirse en un instrumento pasivo de exclusión al producir desempleo, informalidad y emigración.

Cuadro 1 Tipificación de la exclusión social (enfoque de A. Sen)			
		Naturaleza	
		Constitutiva	Instrumental
Carácter	Activa		
	Pasiva		

El análisis de la naturaleza del proceso que conduce a la privación determina la diferencia entre, la contribución conceptual que puede hacer la idea de la exclusión social, y su uso como una simple retórica. Ambos pueden contribuir a la solución del problema subyacente, pero solo la primera tiene importancia teórica.

En los acápites siguientes se discute el carácter y naturaleza del modelo de desarrollo seguido en Ecuador, como factor de exclusión social, durante el periodo 1990-2004, y se sugieren nuevos temas de análisis para investigaciones futuras. En especial, se evalúa las consecuencias en el empleo y el desempleo, como factor relevante dentro del problema de la exclusión, así como el contenido de las políticas sociales

seguidas durante el periodo, desde una perspectiva fiscal. Este objetivo parcial –habida cuenta del carácter multidisciplinario del problema- deja de lado aspectos cruciales de la exclusión social, en especial los más estrechamente relacionados con factores sociológicos, psicológicos y políticos, pero pretende constituir un primer avance para ligar el estudio de la macroeconomía con el del desarrollo, en una perspectiva que asume como eje central el más acuciante problema de la sociedad ecuatoriana, como es la pobreza.

### **El modelo de crecimiento: instrumento pasivo de exclusión**

Se asume, en lo que sigue, que durante los últimos tres lustros el Ecuador ha experimentado un cambio de modelo económico sin desprenderse de las estructuras y de las instituciones consolidadas durante la década de los años setenta del siglo pasado. En ese entonces, la economía ecuatoriana cimentó el rentismo sustentado en el gasto corriente financiado por la riqueza petrolera. Buena parte de los procesos productivos se articularon en torno a la explotación del hidrocarburo, posponiendo la necesidad de reformar la base tributaria, auspiciando un capitalismo poco competitivo apegado a prácticas monopólicas y dejando en segundo plano la necesidad de crear una fuerza de trabajo capacitada e integrada. El carácter parcial del desarrollo a base del petróleo se evidenció en las recurrentes tensiones originadas en la búsqueda de rentas (siempre superadas en forma parcial), en los desequilibrios entre capital y trabajo y entre las economías urbana y rural, en la carencia de delimitación de los ámbitos público y privado, y en los conflictos entre regiones geográficas.

El paso desde las dictaduras de los años setenta hacia la democracia formal de los años ochenta se efectuó simultáneamente con la necesidad de servir una deuda externa heredada de la época de la bonanza petrolera. Las restricciones fiscales agudizadas por las obligaciones externas, los compromisos clientelares y las pugnas distributivas fueron parcialmente superados mediante políticas monetarias expansivas que rápidamente se convirtieron en “inflación estructural”. El modelo basado en la riqueza petrolera entró en crisis y la década siguiente presenció una reforma estructural parcial suspendida tempranamente por nuevos apremios fiscales y por la crisis financiera de fines del siglo pasado.

Un “modelo de desarrollo” supone una visión presente de lo que debería ser la sociedad en el futuro. Esto implica algún grado mínimo de consenso de esa visión de futuro, el establecimiento de prioridades sociales y económicas de largo plazo y un relativo respeto colectivo a los medios y fines establecidos para cristalizarla.<sup>5</sup> Su antecedente se encuentra en la idea de progreso coetánea a la doctrina clásica consagrada en la obra de Adam Smith, que ha evolucionado hasta un punto en el que la biosfera, esa variable considerada por la economía clásica -y también por la neoclásica- como exógena al modelo, ya no es más el recipiente inagotable de recursos naturales ni el receptáculo perpetuo de los residuos de las actividades productivas. El progreso, considerado como la acumulación material ilimitada, en la actualidad está en entredicho.

Más aún, si lo que está en juego es el más amplio concepto de desarrollo, el crecimiento económico –la variación anual del PIB– es uno de los medios para alcanzarlo, es una herramienta importante pero no suficiente. El crecimiento por sí solo no puede resolver los desafíos del desarrollo, que cristalizan en “metas” específicas, por lo general cuantificables, de las condiciones de salud, educación, ingreso (y su distribución), de seguridad, ambientales, productivas, tecnológicas y sociales prevalecientes. La consecución de cada una de ellas es el producto resultante de una matriz institucional en la que se articulan mercado y Estado, lo público y lo privado, la cultura y el poder. La finalidad esencial de esa visión de largo plazo debe-

---

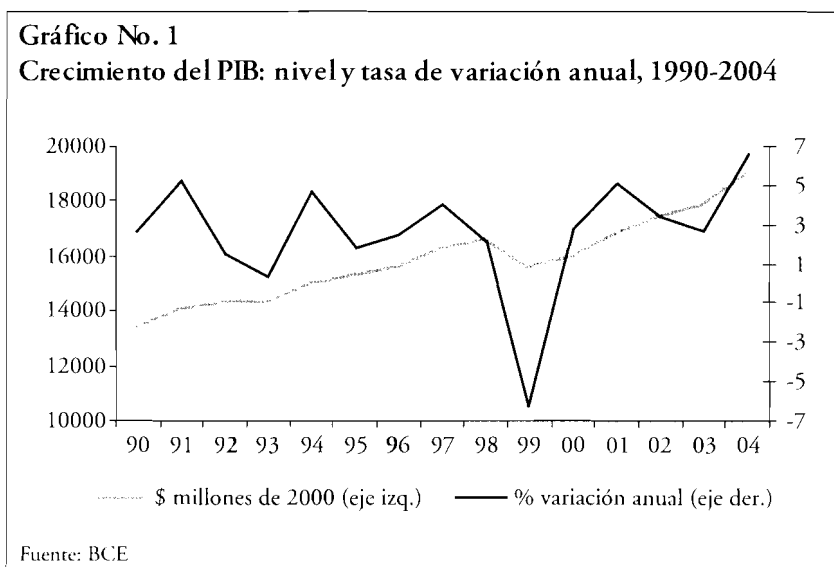
5 El largo plazo de la teoría del crecimiento es mucho más extenso que el usualmente considerado por la teoría y política macroeconómicas. No conviene definirlo ni cronológica ni cuantitativamente, sino cualitativamente, en función de una evolución institucional suficiente para sustentar el cambio de las estructuras productivas y sociales.



ría ser la dotación generalizada de capacidades que permitan a los individuos ejercer la libertad de vivir vidas dignas.”

Bajo ciertas condiciones básicas de soberanía, independencia, cohesión interna y autodeterminación, supuestamente el Estado cristalizaría esa visión de futuro y, para cumplirla, definiría un modelo de crecimiento que debería considerar desde cambios en las condiciones de vida, en las capacidades y en las libertades de sus ciudadanos, hasta tasas mínimas de acumulación de capital, distribución del ingreso e incrementos de la productividad. En el largo plazo, desde una perspectiva macroeconómica, el primer -y básico- resultado de la conjugación adecuada de este complejo conjunto de supuestos debería ser una tasa constante y significativa de crecimiento del producto, capaz de sustentar el cambio cualitativo buscado.<sup>7</sup>

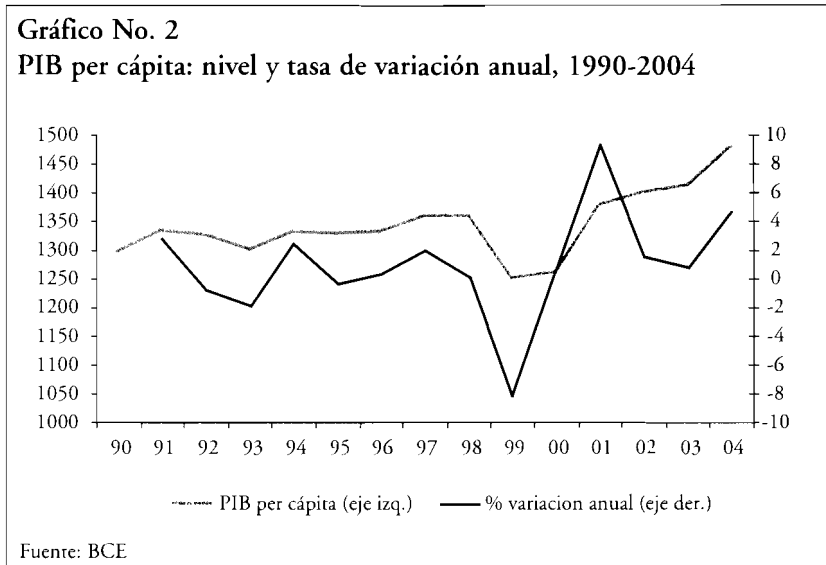
Los tres últimos lustros de la historia económica ecuatoriana no satisfacen este postulado básico y, menos todavía, sustentar un auténtico proceso de desarrollo. De hecho, en ese lapso se pueden identificar tres cortas etapas, todas ellas insuficientes en crecimiento: de 1990 a 1995, con una variación anual promedio de 2,7%; de 1996 a 2000, con una variación anual promedio de 0,8%; y luego de 2000, con 3,5% gracias, en primera instancia, al efecto recuperación de la crisis financiera de 1999 y, en segunda, al inusitado incremento de los precios del petróleo (Gráfico 1). El producto interno bruto (PIB), medido en dólares constantes de 2000, creció de \$ 13.324 millones en 1990, a \$ 18.957 millones en 2004, lo que representa una tasa promedio anual de 2,6%, poco más de medio punto porcentual superior a la tasa de crecimiento de la población.



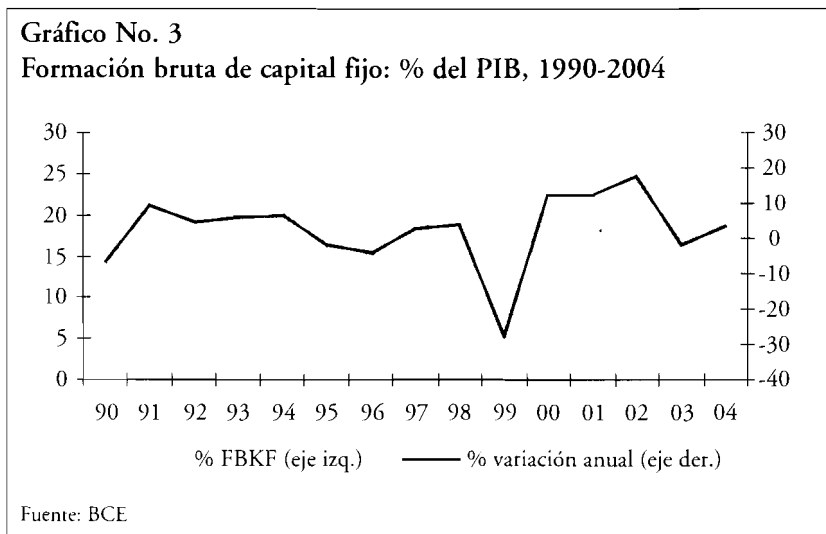
Sin considerar aspectos distributivos de la medición del ingreso, el PIB per cápita ha pasado de \$ 1.384 en 1993 a \$ 1.477 en 2004 (dólares de 2000). En este caso, se evidencian dos etapas claramente distintas: la

- 6 En la concepción de Amartya Sen, libertad e igualdad están estrechamente vinculadas. Como si se tratase de un liberal radical, Sen propone avanzar desde el concepto de derechos individuales hacia un concepto de derechos en el que libertad e igualdad se encuentren sustentadas en la idea de las capacidades. Las capacidades, o la igualdad de recursos, como plantean otros autores, son determinantes.
- 7 No se insinúa, con esto, que “primero hay que producir para luego repartir”, como proponen las doctrinas económicas neconservadoras prevalecientes en los foros académicos y en algunas organizaciones multilaterales. Más todavía en sociedades en las que la organización social y económica presenta situaciones sub-óptimas tan claras que las ganancias en eficiencia no presentarían mayores tensiones con las ganancias en equidad.

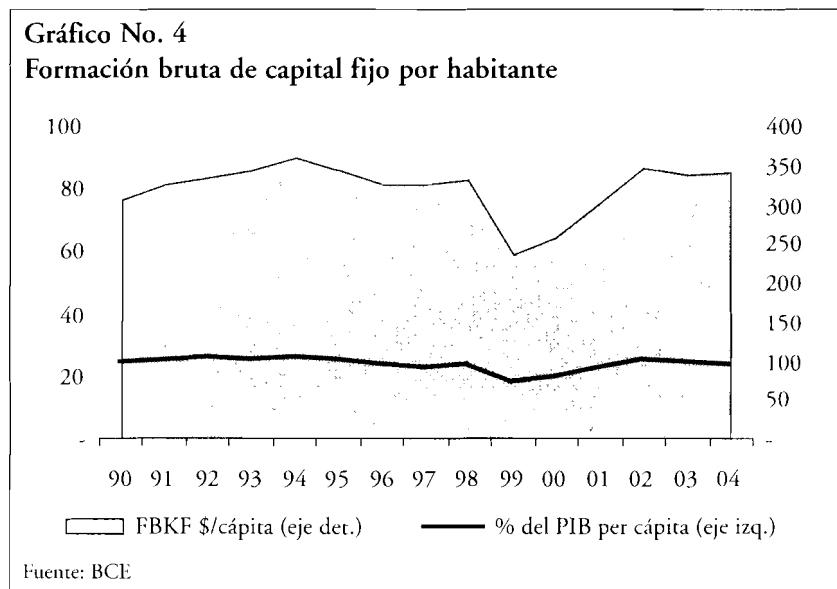
primera, entre 1990 y 1998, con un crecimiento modesto pero estable; y la segunda, entre 1999 y 2004, con un crecimiento inestable luego de la crisis financiera. Los \$ 1.477 por habitante alcanzados en 2004 tienen mucho que ver con la expansión de las exportaciones de petróleo crudo (Gráfico No. 2). El promedio aritmético de la tasa de variación anual del PIB per cápita fue de 1%.



¿Se puede inferir de estos resultados que en el periodo considerado no se ha cumplido un modelo? La estadística parece apuntar, al menos, al fracaso del crecimiento, como lo corrobora la evolución de la inversión, aproximada por medio de la formación bruta de capital fijo (FBKF), variable que, además de promover la demanda agregada, impulsa el crecimiento futuro del producto. La FBKF significó poco más del 25% del PIB sólo entre 1992 y 1995, se redujo al 18,8% en 1999 y, luego de la dolarización, llegó al 24,8% en 2002, año en que se realizó la mayor parte de la construcción del oleoducto de crudos pesados, OCP (Gráfico No. 3).



En 2002, la FBKF anual por habitante (\$ 348) fue inferior a la registrada en 1994 (\$ 355). En promedio, durante el periodo analizado, solo \$ 0,23 de cada dólar de ingreso por habitante se destinó a inversión productiva (Gráfico No. 4). Buena parte de esta porción fue financiada con inversiones extranjeras y destinada al sector petrolero, de intensivos requerimientos de capital pero poco apto para generar fuentes de empleo.



Estos indicadores conducen a sospechar que la experiencia ecuatoriana parece contener factores específicos que la alejan de ese esquema de ajuste estructural, liberalización económica y apertura conocido también como reformas “de segunda generación”, que habrían acatado la mayoría de países latinoamericanos en la última década del siglo pasado.<sup>8</sup>

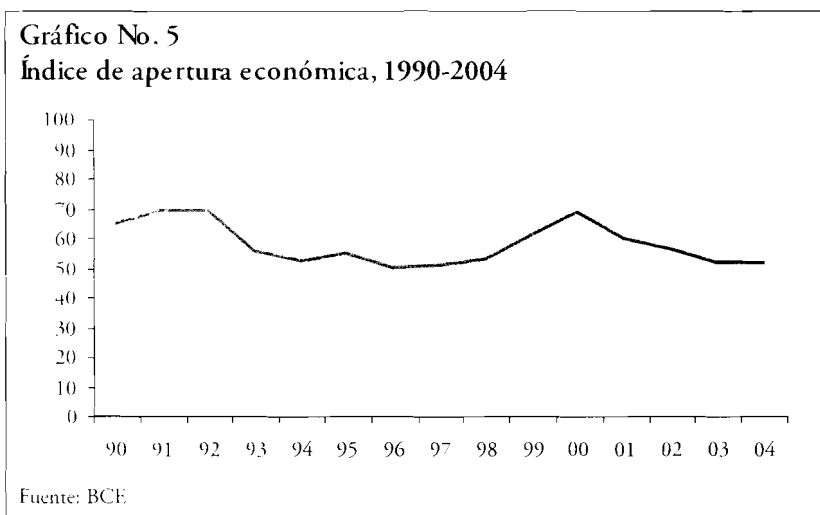
Una vez aplicado, ningún modelo conserva la pureza “química” de su estado teórico, pero mantiene los rasgos esenciales que lo diferencian, pese a las mediaciones entre la economía política y la política económica que suponen su aplicación. La profundización del análisis de esas mediaciones es indispensable para adjetivar y precisar lo que de otra manera quedaría vagamente catalogado como “modelo neoliberal”. En cualquier sociedad, el modelo de desarrollo es, necesariamente, producto del juego de las fuerzas sociales.

### Apertura económica

La constatación de la brevedad de los periodos de crecimiento indicaría que, si hubo modelo, su consistencia temporal fue precaria; y además, que las “recomendaciones” del neoliberalismo habrían sido acatadas sólo parcialmente o en forma funcional a los intereses de grupos de presión con el poder suficiente para manipular en su beneficio la supuesta reconstitución del mercado como institución social y económica fundamental.<sup>9</sup>

8 La doctrina articuladora del proceso sería el llamado “Consenso de Washington”, representado en las cartas de intención del FMI y en los condicionamientos del BM, BID y otras entidades multilaterales. La evaluación del grado de aplicación de sus postulados en la economía ecuatoriana es una tarea pendiente, pero ineludible, si se pretende imputar exclusivamente al neoliberalismo los escasos logros macroeconómicos del Ecuador en los últimos quince años.

9 El “mercado” de la teoría neoclásica, que alimenta la más amplia e ideológica doctrina neoliberal, solo existe en la edulcorada formalización de los libros de texto de microeconomía. El mercado de la vida real es mucho más una institución social que el teorema matemático oferta-demanda-precios de la competencia perfecta en “economía cerrada”.

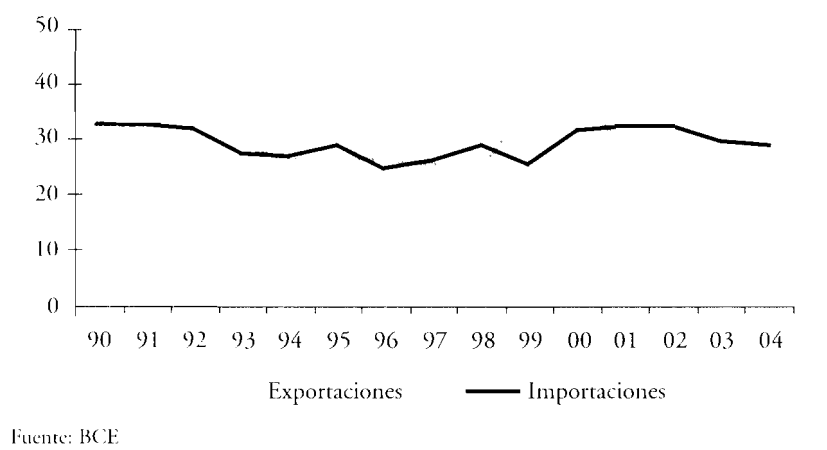


En 1990 el índice de apertura de la economía ecuatoriana fue 64%; en 2004, fue 51,3% (Gráfico No. 5). La mayor apertura se registró en 1991-92, mayor incluso que la de 2000. La apertura, es decir el grado de compenetración de una economía con el “resto del mundo”, tiene dos fundamentos. Uno sustentado en bases estructurales y otro promovido temporalmente por efectos de las políticas monetaria o cambiaria. Si se recuerda que, hasta 1992, la inflación superaba el 30%, y que en 2000 el *overshooting* cambiario con el que se asumió la dolarización benefició a los exportadores, se puede proponer que en el caso ecuatoriano, en los últimos quince años, el grado de apertura estuvo estrechamente vinculado a la situación de variables nominales (oferta monetaria y política cambiaria). Esta hipótesis se torna más válida si se recuerda además que entre 1993 y 1998 estuvieron vigentes los mecanismos de “ancla nominal” para controlar la inflación estructural heredada de la década de los años ochenta.

Resulta difícil sostener que el crecimiento –aunque sea escaso– de la economía ecuatoriana de los últimos tres lustros ha sido conducido por la apertura, entendida como una predisposición conciente y programada a promocionar las exportaciones, apoyada en incrementos de productividad, modernización del comercio exterior (aduanas, crédito, controles ambientales, etiquetación, vialidad, puertos, registro de marcas,...) y capacitación de la fuerza de trabajo. Parecería, más bien, que el mayor o menor grado de apertura de la economía ecuatoriana –que al comenzar el periodo de análisis ya era mucho más “abierto” que la mayoría de países latinoamericanos<sup>10</sup>– ha sido un subproducto de la necesidad de estabilizar los precios, asumida vigorosamente entre 1992 y 1995 y retomada en forma extrema en 2000.

<sup>10</sup> Argentina, por ejemplo, tenía un índice de apertura de 19% cuando asumió la convertibilidad como modelo de estabilización macroeconómica; en 2004, ese índice, según estimaciones de la CEPAL, era de 23,8%. En el extremo opuesto, Hong Kong, que es visto por un importante grupo de presión económica costeño como el paradigma a imitar, tiene un índice de apertura que supera el 150%.

**Gráfico No. 6**  
Exportaciones e importaciones como % del PIB, 1990-2004



Dado el grado de desarrollo del capitalismo mundial, la apertura parece inevitable, por lo que más que una opción sería una necesidad. En este escenario, se preconiza que el crecimiento económico de países de menor desarrollo relativo debería basarse en exportaciones primarias, intensivas en recursos naturales, en un marco de desregulación de los mercados, como vía expedita de incorporación a la economía global (Quiroga 2000). Pero esa desregulación implica mayores facilidades para la importación de bienes manufacturados, en cuya elaboración los países de menor desarrollo no son competitivos. La descomposición del índice de apertura presentado en el Gráfico No. 5 indica que cuando el tipo de cambio se ha empleado para estabilizar las variables macroeconómicas (como entre 1993 y 1997), las importaciones crecen más rápidamente que las exportaciones (Gráfico No. 6), tendencia que se ha visto exacerbada a partir de 2001, al punto que el déficit acumulado de cuenta corriente del periodo 2001-04 suma \$ 2.936,4 millones.<sup>11</sup>

**Cuadro No. 2**  
Estructura de las importaciones, 1993-2004  
-como % del valor CIF total importado-

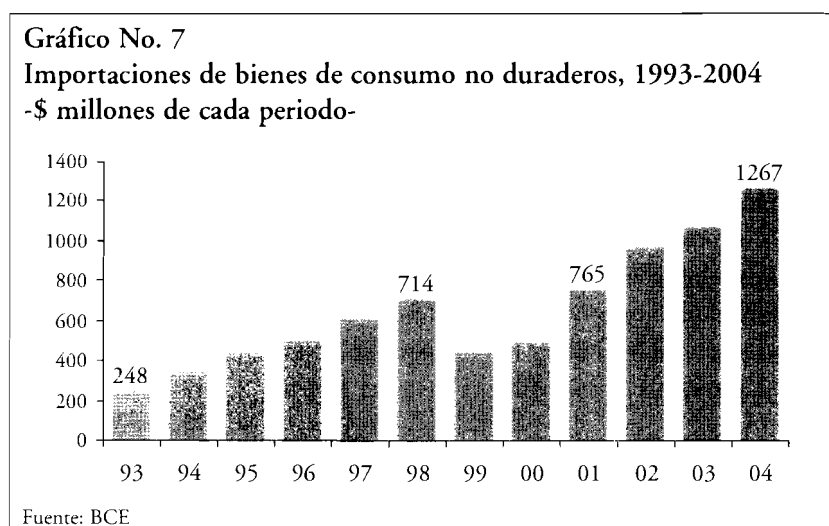
	Consumo	Combustibles	Insumos	Capital	Otros
93	21,2	3,4	36,9	38,4	0,1
94	22,4	2,9	36,4	38,4	0,0
95	19,8	5,8	41,2	33,2	0,0
96	21,8	4,1	44,7	29,3	0,0
97	21,0	8,8	40,3	29,9	0,0
98	21,0	5,8	39,5	33,6	0,0
99	20,6	8,1	44,3	27,0	0,1
00	22,1	8,0	44,5	25,3	0,1
01	26,5	5,5	37,0	31,0	0,1
02	28,0	4,4	36,1	31,4	0,0
03	28,6	10,2	33,9	27,4	0,0
04	27,9	10,0	36,0	26,1	0,0

Fuente: BCE

<sup>11</sup> Saldo negativo obtenido a pesar del ingreso de casi \$ 6.000 millones de remesas enviadas por emigrantes y a pesar de los altos precios del petróleo prevalecientes en 2000 y desde fines de 2002.

Tan preocupante como el saldo de la balanza comercial es la estructura de las importaciones. Entre 1993 y 2004 las importaciones para consumo crecieron del 21,2% al 27,9% del total importado y las de combustibles, del 3,4% al 10%. Las importaciones de insumos muestran una participación constante en el total importado, mientras que las de capital se han reducido del 38,4% al 26,1% (Cuadro No. 2). Las conclusiones son evidentes: la dependencia externa de la economía ecuatoriana es mayor ahora que hace una década; ahora se importa más bienes que podrían producirse en el país; y, las compras externas que sirven para potenciar el aparato productivo nacional se han reducido ostensiblemente.

Estas conclusiones tienen relación estrecha con los requerimientos de mano de obra de la economía nacional. Si en la actualidad se importan mucho más bienes que podrían producirse en el país, se demandará menos mano de obra. Al mismo tiempo, si la importación de bienes de capital ha disminuido en términos relativos, el potencial creador de fuentes de trabajo de la economía "formal" interna también disminuirá. Estas hipótesis se tornan mucho más preocupantes, si se considera que en la actualidad se importa cinco veces más bienes de consumo final no duradero, como lo prueba el hecho de que en 1993 este rubro de importaciones fue de \$ 248 millones, y en 2004 ascendió a \$ 1.267 millones (Gráfico No. 7).



Estas constataciones no serían negativas para la creación de empleo si se comprobase, como supone la teoría convencional del comercio internacional, que la pérdida de plazas de trabajo de las ramas de producción de bienes no duraderos hubiera sido reemplazada por nueva demanda de trabajo en sectores productivos más competitivos, que se habrían expandido para incrementar sus ingresos. Dado el grado de apertura de la economía ecuatoriana, esa transferencia de fuerza de trabajo habría tenido como destino las exportaciones.

Sin embargo, la información disponible no corrobora la propuesta teórica de la economía convencional. En 1993, las exportaciones petroleras (crudo y derivados) representaron 41% de las exportaciones totales, es decir poco menos que el 44,7% de las de bienes primarios. El resto, 14,3%, correspondió a exportaciones de bienes manufacturados (agroindustriales y otros bienes industriales). Una década más tarde, en 2003, las exportaciones petroleras representaron 43,2% de las exportaciones totales; las de bienes primarios se redujeron a 27,4% y las de manufacturas de todo tipo crecieron a 22,4% (Cuadro No. 3).<sup>12</sup>

12 No se considera 2004, año excepcional para la exportación petrolera, debido al inusual precio del petróleo en los mercados internacionales. Sin embargo, debe advertirse que el inicio de operaciones del OCP marca un cambio estructural en la canasta de exportaciones. Las tensiones distributivas ya comienzan a evidenciarse.

<b>Cuadro No. 3</b>				
<b>Estructura de las exportaciones, 1993-2004</b>				
<b>-como % del valor FOB total exportado-</b>				
	<b>Petroleras</b>		<b>No petroleras</b>	
	<b>Crudo</b>	<b>Derivados</b>	<b>Bienes primarios</b>	<b>Bienes manufacturados</b>
93	37,6	3,4	44,7	14,3
94	30,8	3,1	51,4	14,7
95	31,9	3,1	49,3	15,7
96	31,2	4,7	47,0	17,1
97	26,8	2,8	54,0	16,4
98	18,8	3,2	57,3	20,7
99	29,5	3,8	46,7	20,1
00	43,5	6,1	31,5	18,9
01	36,8	3,8	36,5	22,8
02	36,5	4,3	37,5	21,7
03	39,3	3,9	34,5	22,4
04	51,1	4,4	27,4	17,2

Fuente: BCE

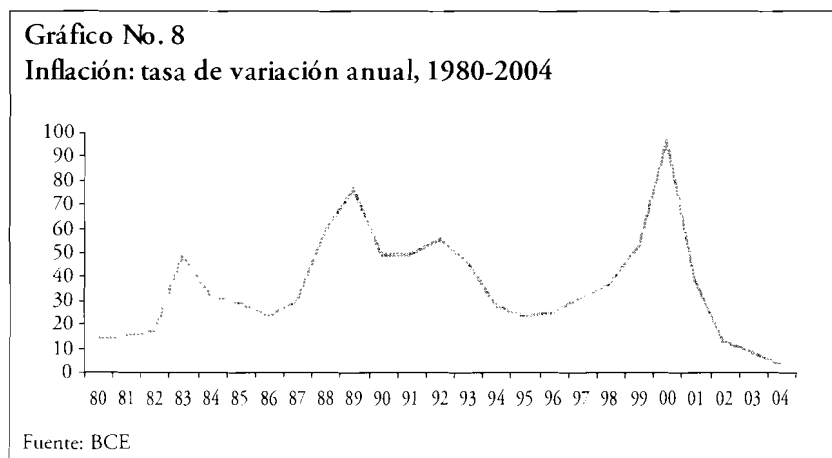
Entre 2002 y 2004, las exportaciones de bienes primarios de todo tipo se acercan al 80% de las exportaciones totales, con una clara tendencia de las petroleras a incrementar su importancia relativa. Sin embargo, esta rama de actividad, por ser intensiva en el uso de recursos de capital, no promueve la generación de empleo. La ligera expansión relativa de las exportaciones de bienes manufacturados difícilmente absorbería toda la oferta de mano de obra disponible en el mercado de trabajo.

Así, si se atiende la estadística oficial y los indicadores que se pueden construir a partir de ella, se tiene que la economía está menos abierta hoy que hace quince años. Pero la dependencia de las importaciones de bienes de consumo final y de combustibles es más acentuada hoy que hace tres lustros, y las posibilidades de expandir la demanda de trabajo –dada la sistemática reducción de las importaciones de capital- son menores.

Si se supone que una de las características del modelo neoliberal es un mayor grado de apertura de la estructura económica, en la versión ecuatoriana la evidencia disponible sólo lo confirmaría parcialmente. Lo que sí estaría ocurriendo es que la demanda de nuevos empleos es menor que la oferta, y de muy baja calidad. La explicación de esta peculiaridad no puede reducirse a proponer que el empresariado ecuatoriano no esté capacitado o esté insuficientemente preparado para incluir a la mano de obra dispuesta o compelida a participar. La modalidad de acumulación asumida rechaza el empleo y la exclusión surge por la preferencia de tecnologías ahorradoras de mano de obra para lograr elevados niveles de productividad y competitividad.

## Ajuste estructural

Otra de las características, para determinar el grado de acatamiento de la reforma neoliberal aplicada, durante la última década del siglo pasado es el ajuste estructural. En la mayoría de países de América Latina, esta fase del avance del neoliberalismo auguraba, con la adopción de las llamadas “reformas de segunda generación”, el re-lanzamiento del crecimiento económico, prácticamente detenido durante la “década perdida”, la de los años ochenta, de la crisis de la deuda externa. Luego de los ajustes generalmente emprendidos en esa década, la siguiente, si se profundizaba la reforma –se decía- aceleraría naturalmente el crecimiento de la región.



Sin embargo, en el caso ecuatoriano se nota una diacronía respecto de la secuencia descrita. Durante la década de los años ochenta, el país mantuvo la estructura y los usos heredados de la década anterior, la del *boom* petrolero, pero sin las facilidades de la balanza de pagos de entonces, pulverizadas por el descenso en los precios del petróleo y por la crisis de la deuda. Ninguno de los tres gobiernos que se sucedieron entre 1980 y 1990 avanzaron hacia la reforma macroeconómica; incrementos de sueldos de corte populista, la “sucretización” de la deuda privada, el uso de la política monetaria para financiar desastres naturales son tres ejemplos de decisiones tomadas al abrigo de viejas costumbres clientelares ajenas a la racionalidad del mercado, pero cercanas al rentismo afianzado durante la década petrolera.<sup>13</sup>

Si uno de los principales indicadores de las consecuencias del ajuste estructural preconizado por el neoliberalismo es el control de la inflación, en el caso ecuatoriano no se puede corroborar ese resultado. Entre 1980 y 1989, la inflación pasó de una tasa de variación anual del 12,9% a otra del 75,7% (Gráfico No. 8). Y en la década siguiente, el desorden monetario y financiero disparó una vez más la inflación al 52,3% en 1999, en las vísperas de la dolarización, medida extrema que no pudo impedir que en 2000 sobrepase el 96%.

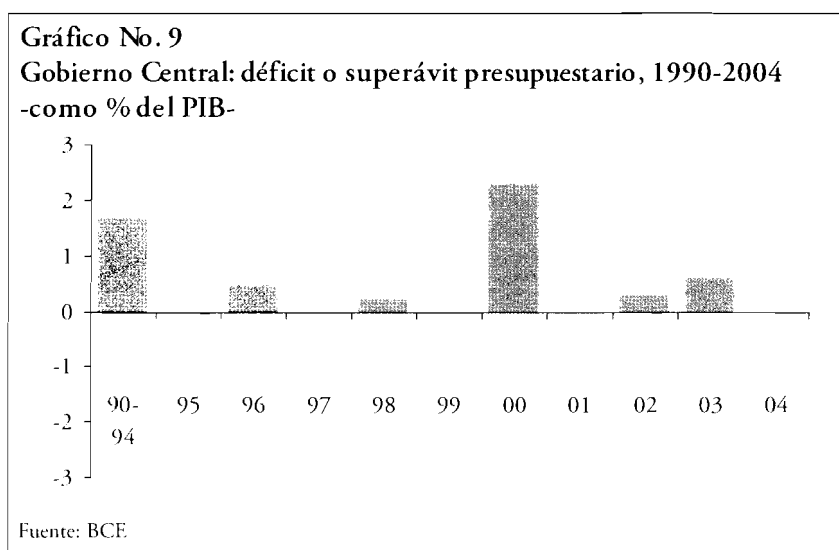
13 La sucretización fue el mecanismo por medio del cual el Estado asumió el riesgo cambiario de la deuda externa privada contraída durante la bonanza petrolera. En esa ocasión, una vez más, lo que debió resolverse mediante la lógica del mercado se resolvió trasladando a toda la sociedad el costo de un riesgo que debió ser asumido por los empresarios. Los argumentos “sociales” que se adujeron tuvieron un alto costo inflacionario. En 1987, cuando un terremoto destruyó un segmento considerable del oleoducto trans-ecuatoriano, privando al Fisco de su principal fuente de recursos, las autoridades económicas decidieron, contra toda prudencia, expandir la oferta monetaria, trasladando al siguiente gobierno los costos sociales de una inflación que por entonces ya se creía “estructural”.



La aplicación de políticas neoliberales fue sólo parcial, como de hecho lo fueron las tomadas entre fines de 1992 y 1994, con el consiguiente descenso de la inflación al 23% en 1996. Y es precisamente, ese grado de parcialidad –y de interpretación criolla- de la aplicación de las recomendaciones de la “sabiduría convencional” lo que debe investigarse para determinar las características y funcionalidad de la doctrina neoliberal.

Luego de cinco años de dolarización, finalmente la inflación se redujo a 2,7%, una vez que el Ecuador decidió imprudentemente mutilar su política monetaria,<sup>14</sup> tratando de emular al extremo la experiencia argentina que, por entonces (2000), ya era claramente un fracaso. Pero sería demasiado parcial aseverar que el control de la inflación prueba las bondades del ajuste estructural.

El “ajuste estructural” es un concepto complejo y multidimensional. En el plano fiscal, podría estar relacionado con el resultado de los ejercicios presupuestarios del gobierno central que, supuestamente, deberían ser constantemente superavitarios, para potenciar la inversión productiva y evitar el financiamiento (sea monetizando el déficit o recurriendo a la deuda externa). O, al menos, ese resultado estaría conectado con cierta prudencia mínima de la gestión fiscal. Entre 1990 y 1994, esa prudencia mínima habría estado vigente, pero no pudo continuar luego de 1995. En primer lugar, por causa de la disputa limítrofe con el Perú. En ese año, el incremento del gasto bélico propició un déficit presupuestario del gobierno central equivalente al 0,6% del PIB. Este resultado se repitió en 1997, 1999, 2001 y 2004 (Gráfico No. 9), lo que indicaría que falta mucho por hacer en cuanto a reforma fiscal.



En un país en el que la sociedad se ha acostumbrado a depender de la renta petrolera, la reforma tributaria –componente central de la reforma fiscal- parece una meta más difícil de alcanzar que en países donde la naturaleza se brinda menos generosa. En 1995, los ingresos petroleros (exportación de crudo y venta interna de derivados) representaron 38% de los ingresos corrientes del presupuesto del gobierno central; en 2003, fueron el 33%.

14 Vale recordar, además, que las propuestas del Consenso de Washington -la matriz teórica de la doctrina neoliberal- no recomendaban fijar el tipo de cambio. Por el contrario, preconizaban una activa política cambiaria que mantuviera esa variable lo más próxima a su valor real de equilibrio, con el fin de evitar distorsiones extremas en las cuentas corrientes y financieras de la balanza de pagos. Entonces, las motivaciones de la convertibilidad argentina y de la dolarización ecuatoriana deben buscarse en otro lugar, distinto al mencionado Consenso.

La dependencia del petróleo que padece el Fisco se ha mantenido constante a lo largo del periodo,<sup>15</sup> pese al revelador incremento de la recaudación tributaria logrado a partir de la creación del Servicio de Rentas Internas (SRI), tal vez la más significativa reforma fiscal de los últimos tres lustros. Medido como porcentaje del PIB, la recaudación de tributos pasó de 5,6% en 1994 a 10,8% en 2004 (Cuadro No. 4).

Durante el periodo de análisis, alrededor del 60% de los ingresos tributarios del gobierno central se ha originado en el impuesto al valor agregado (IVA), mientras que el impuesto a la renta, que en 1995 representó el 33%, en 2004 se redujo al 27% (Gráfico No. 10). La discusión sobre la progresividad o regresividad del IVA sigue abierta, pero parece evidente que, en conjunto, la estructura tributaria del país es regresiva. Las recomendaciones sobre reforma fiscal de los organismos multilaterales consideraron conveniente no profundizar la carga del impuesto a la renta, suponiendo que esa omisión impulsaría la inversión productiva. Lo que, como se ha visto, en el caso ecuatoriano no ha ocurrido.

Pero la necesidad de solventar las severas restricciones presupuestarias hizo indispensable echar mano de los impuestos indirectos.<sup>16</sup> Este es otro punto para tomar con mayor cuidado la afirmación de que, el fracasado desarrollo de la economía ecuatoriana, durante los últimos quince años es consecuencia de la aplicación de políticas neoliberales. Más exacto sería decir, al menos en lo correspondiente a reforma tributaria, que las recomendaciones fueron asumidas en la medida en la que no se vulneraron los intereses de grupos económicos reacios a desarrollar su actividad en mercados realmente competitivos.

**Cuadro No. 4**  
**Ingresos corrientes del presupuesto del gobierno central, 1994-2004**  
**-como % del PIB-**

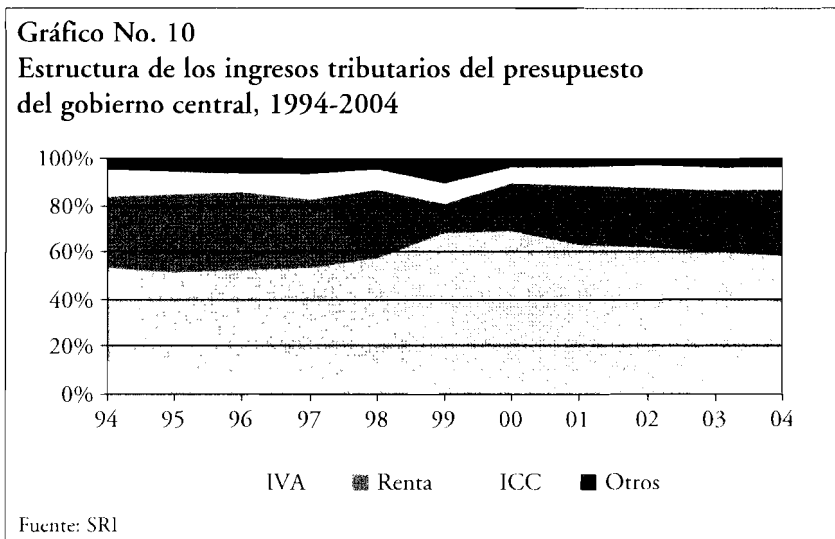
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Total</b>		12,5	13,0	11,4	10,1	14,6	19,6	17,6	16,9	16,8	17,8
Petroleros		6,6	7,4	5,4	3,9	6,3	9,2	6,4	5,7	6,1	7,0
Exportación		3,4	4,4	2,6	1,1	4,5	8,1	4,5	4,0	4,0	5,4
Derivados		3,2	3,0	2,7	2,9	1,8	1,1	1,9	1,7	2,1	1,6
<b>Tributarios</b>	5,6	5,9	5,6	6,0	6,2	8,3	10,4	11,2	11,1	10,7	10,8
ICC						2,9	2,0	0,0			
IVA	3,0	3,1	2,9	3,2	3,5	3,7	5,8	7,0	7,0	6,5	6,3
Renta	1,7	2,0	1,9	1,8	1,8	0,7	1,7	2,8	2,8	2,8	3,0
Consumos esp.	0,6	0,5	0,5	0,6	0,5	0,5	0,6	0,9	1,1	1,0	1,1
Otros	0,3	0,4	0,4	0,4	0,3	0,6	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4

Fuente: BCE

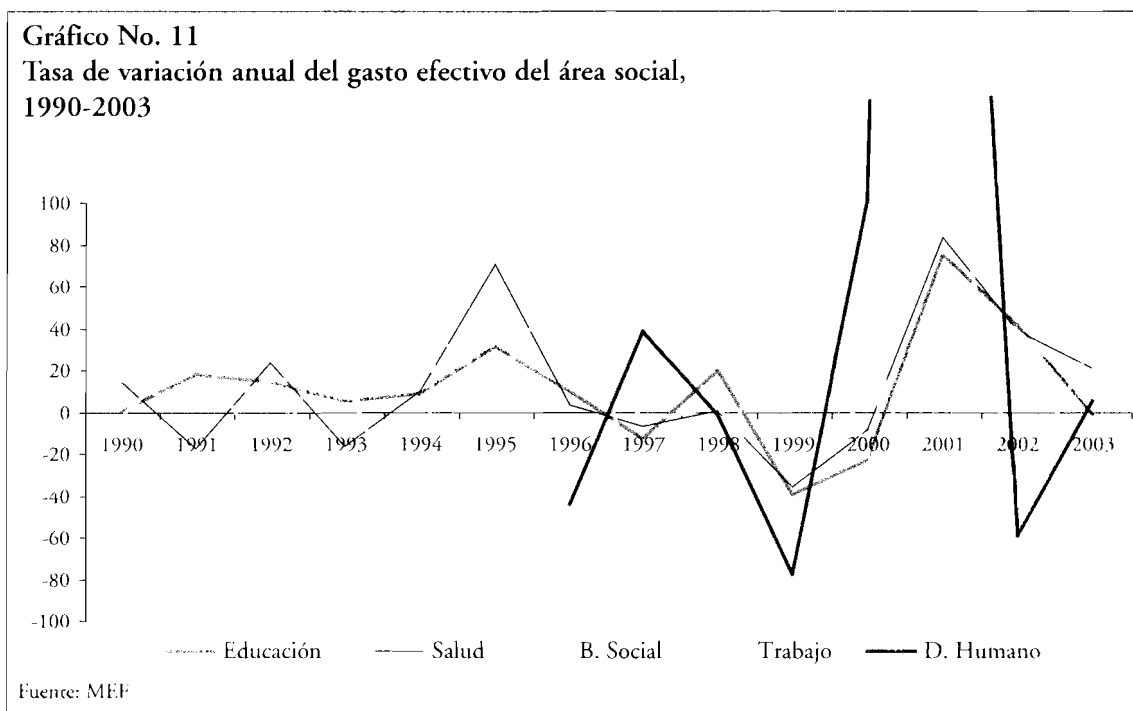
15 Uno de cada tres dólares ingresados en las arcas fiscales depende de las exportaciones de crudo y de la cantidad de recursos que se pueden conseguir a partir de la venta interna de combustibles. Así como el monto de las primeras depende del precio internacional, el de las segundas es función del monto de los subsidios implícitos que determinan los niveles tarifarios asumidos políticamente.

16 En todo caso, los abundantes ingresos petroleros –capital natural vertido irresponsablemente en el flujo del gasto público– han permitido que el IVA se mantenga en el 12%, proporción muy inferior a la fijada en Uruguay (23%), Argentina (21%), Brasil (20,5%), Chile (18%), Perú (18%), Venezuela (15,5%) y Colombia (15%), todas economías más productivas y competitivas que la ecuatoriana.

El limitado alcance de la reforma tributaria por el lado de los ingresos del presupuesto se evidencia claramente con el fracaso de la reforma del sistema aduanero que, pese al elocuente cambio de nombre (Corporación Aduanera Ecuatoriana, CAE), sigue amparando prácticas corruptas que significan enormes perjuicios para el Fisco y también para el sector productivo formal.



Por el lado del gasto público, el alcance de la reforma ha sido mucho menos importante. En 1992 se aprobó una Ley de Presupuestos del Sector Público que poco o nada hizo por modernizar la programación presupuestaria o por evitar que las prácticas clientelares del Congreso Nacional multipliquen hasta el absurdo las "preasignaciones".

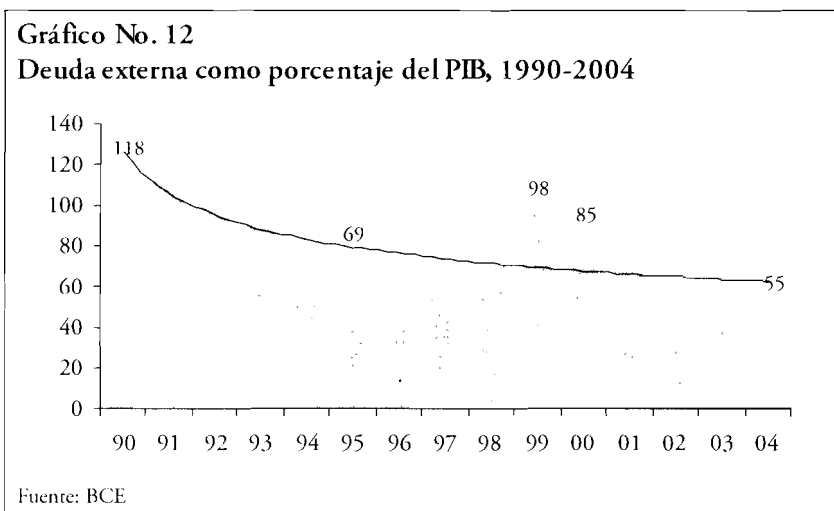


Uno de los más importantes instrumentos para controlar la exclusión social es la política pública del área social. En el periodo tratado, el presupuesto para esa área ha sido volátil y se ha ejecutado en un ambiente de incertidumbre (Gráfico No. 11). La política social estuvo supeditada a los requerimientos de corto plazo del equilibrio fiscal y a mantener una gobernabilidad crecientemente inestable. El incumplimiento del gasto presupuestado en los sectores sociales ha sido la norma, año tras año. Su calidad de “variable de ajuste” se comprueba fácilmente comparando el nivel de los porcentajes de incumplimiento de sectores de mayor peso político, como Educación y Salud, con los de menor peso, como Bienestar Social, Trabajo y Desarrollo Humano. (Cuadro No. 5).

Cuadro No. 5 Incumplimiento del gasto social, 1990-2003 -como porcentaje del monto total codificado-					
	Educación	Salud	Bienestar Social	Trabajo	Desarrollo Humano
1990	5,8	9,2	30,9	20,0	
1991	19,5	29,6	22,1	27,4	
1992	1,3	0,7	30,5	3,9	
1993	5,2	7,1	56,5	8,4	
1994	28,9	31,4	41,3	91,1	
1995	0,0	0,0	0,0	-88,6	0,0
1996	4,3	6,4	24,2	29,0	10,2
1997	7,9	5,2	17,4	1,3	7,7
1998	4,0	7,5	49,4	3,1	25,5
1999	0,1	0,1	4,2	1,0	0,7
2000	7,8	10,7	38,2	43,0	53,8
2001	5,2	1,5	16,4	11,2	22,6
2002	5,4	17,7	34,0	14,8	33,9
2003	9,8	15,4	11,2	11,8	14,1

Fuente: MEF

Como la dolarización no pudo terminar con el descontrol presupuestario, en 2002 se promulgó una ley de responsabilidad y transparencia fiscal que limitaba el incremento anual del gasto público (a 3,5%) y creaba un fondo de estabilización petrolera y de reducción de la deuda externa. Esta norma se acató parcialmente durante dos años en cuanto a las denominadas “reglas macro-fiscales” (las variaciones anuales del gasto), pero nunca se llegó a reducir el principal de la deuda externa. Su reforma, menos de tres años después de su promulgación, evidencia al menos dos cosas. La primera, que la dolarización jamás pudo contrarrestar las viejas prácticas clientelares heredadas del *boom* petrolero. Y la segunda, que luego de casi cinco años de estabilidad monetaria, la crisis distributiva se ha exacerbado en dos frentes: el de los sectores sociales marginados de los beneficios de la dolarización y el de los exportadores de bienes primarios agrícolas, cuyas tasas de ganancia dependen únicamente de las condiciones de los mercados mundiales (demanda y precio).



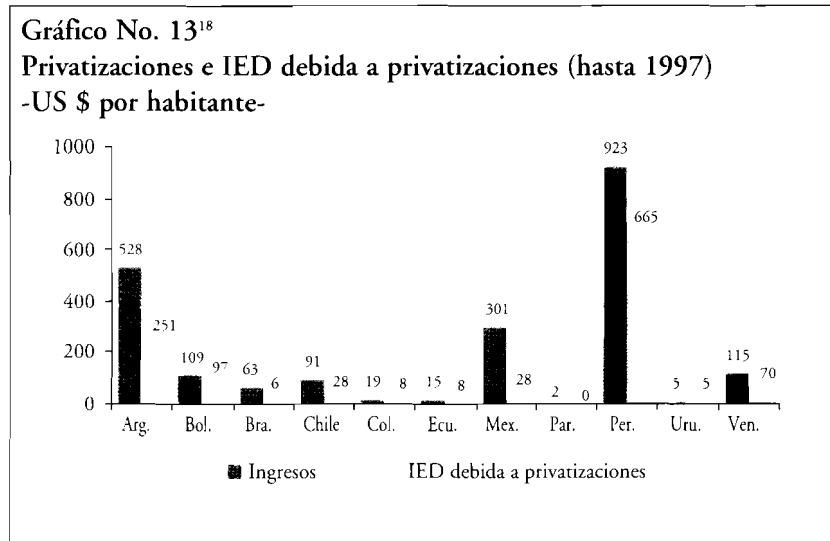
El pago de la deuda externa incrementa el grado de rigidez del gasto público. Entre 1990 y 2004 se efectuaron dos renegociaciones (el Plan Brady de 1995 y los bonos Global de 2000), con reducciones importantes del principal. Hace 15 años, la deuda representaba el 118% del PIB y en 2000 el 85%. El importante esfuerzo fiscal para reducir este pasivo lo ha comprimido en 2004 a 55% del PIB, a costa del gasto interno. Pero el *rollover* se ha constituido en política de Estado: desde hace algunos años, las necesidades de financiamiento del Presupuesto obligan a pedir prestado una cantidad similar a lo que se paga, con lo que la relación deuda / PIB está convergiendo a un nivel de entre el 50% y el 60% (Gráfico No. 12).

Se ha sugerido que el apego a las políticas de ajuste estructural promulgadas en el Consenso de Washington estaría inversamente relacionado a las condiciones macroeconómicas del país receptor. Países con agudos desequilibrios como Argentina, Perú o Bolivia, habrían sido más propensos a aceptarlo, más por desesperación que por una consensuada convicción social. Sin embargo, en todos los países parece claro que el modelo neoliberal no parte de consensos sino de posiciones autoritarias que generan respuestas desde la sociedad. En Ecuador, estas respuestas se evidenciaron en múltiples manifestaciones, en especial los levantamientos indígenas iniciados en 1990 y que, luego de una década, tuvieron el poder suficiente para derrocar a un presidente y promocionar a otro. Esperar que el neoliberalismo se aplique a partir del consenso social del país receptor de esa ideología parece utópico.

### Liberalización económica

La liberalización y desregulación de la economía ecuatoriana es una asignatura pendiente, en prácticamente todos los sectores de la economía ecuatoriana. En 1992, el Consejo Nacional de Modernización (CONAM) reemplazó a la alicaída Junta Nacional de Planificación y un año más tarde se aprobó la Ley de Privatizaciones y Modernización del Estado.<sup>17</sup> En 1994, el gasto público se logró reducir a menos del 24% del PIB (en 1987 era 31,4%) y el secular déficit del sector público se trocó en superávit del 0.6% del PIB gracias, en parte, a la reducción de empleados del sector público. Pero, como se ha visto, esta disciplina no pudo mantenerse luego de 1995.

17 Esta ley y el CONAM debían reducir el tamaño del Estado, modernizar y descentralizar sus operaciones, privatizar las empresas públicas e incrementar la competencia. "Los planes eran ambiciosos, los resultados desalentadores", comentaría, una década más tarde, un convencido consultor ortodoxo. Ver Nader Nazmi, en Falconí y Oleas (compiladores) (2004).



A nivel latinoamericano, uno de los temas más controversiales de este proceso ha sido el de las privatizaciones que, supuestamente, estaban llamadas a cumplir varios objetivos, todos preconizados por la doctrina neoliberal como indispensables para la reforma: impulsar la eficiencia económica, contrarrestar el déficit fiscal, alentar la inversión extranjera y beneficiar a los consumidores finales.

No por defender la pertinencia o bondad de esta política, es necesario precisar que sólo Uruguay y Paraguay hicieron menos privatizaciones que Ecuador durante los siete primeros años de la década final del siglo pasado (Gráfico No. 13). Entre 1988 y 1995, Ecuador privatizó 11 empresas públicas por un valor de \$ 169,4 millones (Cuadro No. 6). De las nueve empresas privatizadas, tres (las de cemento y la de fertilizantes) siguen siendo monopolios naturales; dos estaban al borde de la quiebra (Aztra y Ecuatoriana); y dos no tenían importancia económica suficiente para generar controversia (Hotel Colón y el Parque Industrial de Cuenca).

**Cuadro No. 6**  
**Privatizaciones: empresas, sector económico y valor de venta, 1988-1995**

año	Empresa	Sector económico	Valor US \$ millones
1993	La Cemento Nacional	Minería no metálica	0.8
1994	La Cemento Nacional	Minería no metálica	53.8
	Cementos Selva Alegre	Minería no metálica	40.0
	Fertisa	Química Básica	0.9
	Bolsa de Valores de Guayaquil	Financiero	0.3
	Bolsa de Valores de Quito	Financiero	0.3
	Parque Industrial Cuenca	Servicios empresariales	0.2
	Aztra	Alimentos	0.1
	Hotel Colón	Servicios de turismo	0.0

18 Este gráfico ha sido elaborado a partir de dos fuentes: L. Bouton y M.A. Simlinski (1997), para las cifras de privatización e IED debida a privatizaciones; y Alan Heston, Robert Summers, Bettina Aten (2002).

1995	Ecuatoriana de Aviación	Transporte aéreo	33.0
	Cementos Selva Alegre	Minería no metálica	40.0
	Total		169.4
Fuente: International Finance Corporation			

El escaso o nulo interés por modernizar el sector productivo que buscaban estas transferencias de dominio quedó perfectamente claro cuando las dos minúsculas bolsas de valores que operan en el país se vendieron en forma separada, a representantes de los grupos empresariales de las dos ciudades más importantes del país, desperdiciándose una oportunidad irrepetible de fusionarlas para aprovechar al menos las economías de escala que hubiera supuesto su unión.

Luego de 1995 fracasaron todos los intentos por privatizar las empresas realmente apetecidas por el capital internacional -como las telefónicas, y las generadoras y distribuidoras de energía eléctrica.<sup>19</sup> Más bien ocurrió lo contrario, como en 1999, cuando la empresa privada de distribución eléctrica de Guayaquil (Emelec) fue intervenida por causa de su insostenible situación financiera y por sus vinculaciones de índole colusoria con el Banco del Progreso.<sup>20</sup>

En 1995 la modernización estaba paralizada y su principal artífice, acusado de peculado, fue obligado a salir del país. Tres años más tarde, se trató de reactivar el proceso mediante una nueva Constitución Política que daba mayores posibilidades a la inversión privada en sectores económicos tradicionalmente controlados por el Estado. Además se profundizó el esquema de descentralización y desconcentración y se dio respaldo constitucional a la modernización del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), que terminaría por fracasar en 2001.<sup>21</sup>

El más ambicioso programa de liberalización auspiciado por las reformas de inspiración neoliberal se inició en 1992, con las modificaciones a la Ley de Régimen Monetario, seguidas dos años más tarde por la promulgación de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero que reemplazó a la Ley de Bancos de 1927. Esta última desreguló agresivamente los mercados financieros, abrió canales para el flujo internacional de capitales y promovió la consolidación de grupos financieros mediante vinculaciones crediticias y tasas de interés discriminatorias.<sup>22</sup> El esquema supuso la autorregulación del sistema financiero y descuidó negligentemente la capacidad de control del ente regulatorio. Estos dos errores fueron demasiado graves en una sociedad en la que el mercado político se superpone al mercado económico, como lo corroboró la crisis que arrasó el sistema financiero ecuatoriano entre 1998 y 1999. Los oscuros contubernios perpetrados entre los grupos de poder y los gobernantes de turno (en realidad, sus representantes) idearon mecanismos de salvamento bancario que finalmente costaron alrededor de \$ 3.500 millones (una

19 Pese a los cambios legales, como la Ley de Reformas Especiales a las Telecomunicaciones (1995), y la controversial Ley para la Transformación Económica del Ecuador (2000).

20 En septiembre de 2005, los sectores productivos de la costa han propuesto, nuevamente, que la EMELEC, astutamente cambiada de nombre por CATEG, sea entregada a un administrador internacional "con cero deudas". Si se da paso a este pedido, los pasivos de esa empresa distribuidora deberán ser absorbidos por el Estado (unos \$ 1.300 millones correspondientes a EMELEC más unos \$43 millones correspondientes a CATEG), es decir una nueva socialización de una deuda privada. Si este problema fuese únicamente tarifario, como se alega, ¿por qué la Empresa Eléctrica Quito no tiene un problema similar?

21 El primer intento imporrante por modernizar el IESS fue sometido a consulta popular en 1995 y la población rechazó la propuesta oficial. Diez años más tarde, el pregón de una nueva campaña electoral no tuvo mejor pretexto que la sanción parlamentaria a favor de la devolución de los fondos de reserva de los afiliados, con lo que finalmente esa entidad ha vuelto al esquema de reparto "bismarckiano" que la vio nacer en la década de los años treinta del siglo pasado, aunque en medio de un escenario laboral mucho menos protegido que hace una década.

22 Se las conoce como "tasas corporativas", que permiten la captación de créditos a intereses menores en beneficio de las empresas más grandes, generalmente vinculadas a los accionistas de las entidades financieras.

cuarta parte del PIB de 2000) y que no pudieron evitar la quiebra de 14 entidades bancarias. Pero sí provocaron la mayor crisis que recuerde la historia económica ecuatoriana y un nuevo y agudo proceso de exclusión social.

Tras el fracaso de la reforma financiera, sólo quedó incólume la apertura de las cuentas de capital. En este sentido, la economía ecuatoriana es más abierta que la chilena, el ejemplo paradigmático del modelo neoliberal. Mientras en Chile recién se ha comenzado a desmontar los controles al ingreso de capitales, en Ecuador prácticamente no los detiene nada. Esta sería una de las importantes causas del fracaso del modelo ecuatoriano. Simplemente no se tuvo ningún cuidado en exponer una economía pequeña y frágil al esquema de casino especulativo que fue aprovechado por el capital transnacional en México, Asia, Brasil y Rusia durante la década final del siglo pasado.

Finalmente, la crisis financiera arrasó con la nueva Constitución, no sólo por la suplantación de la moneda nacional por el dólar norteamericano, sino especialmente por la rampante colusión del poder financiero con el gobierno y autoridades económicas para utilizar en su beneficio las instituciones nacionales.<sup>23</sup> Luego de la crisis, las reformas buscaron amparo en las controversiales leyes “Trole”, presentadas como indispensables en el nuevo esquema monetario.

La dolarización –sus artífices auguraban que era la panacea para modernizar un país ingobernable- ha tenido la virtud de estabilizar los precios y de evitar la pérdida de poder adquisitivo de las grandes mayorías. Sus efectos en la cuenta corriente, sintetizados líneas arriba, han sido, sin embargo, casi los mismos que se hubieran sentido con un régimen cambiario fijo, salvo por el relativo alivio de la reciente devaluación del dólar con respecto al euro y al yen. Pero nada más; la rigidez del gasto público y el opresivo peso del pago de la deuda externa hicieron indispensable, en junio de 2002 promulgar la llamada Ley de Transparencia y Responsabilidad Fiscal, que establecía un tope al incremento anual del gasto y varios fondos de estabilización cuyos principales beneficiarios eran los acreedores externos. Esta ley trataba de asegurar la consistencia temporal del gasto público, indispensable para el sostenimiento de la dolarización, y reducía significativamente el riesgo de no pago de la deuda externa; era casi una camisa de fuerza para la política fiscal, contraria en sí misma a una gestión soberana de la política económica. Paradójicamente, fue presentada en su momento como el mayor logro del ajuste estructural ecuatoriano.

El contenido real de la liberalización económica aplicada al caso ecuatoriano se sintetiza en el rechazo de las cámaras de la producción al proyecto de ley de control de los monopolios que trató de expedirse entre 2002 y 2003, o en la forma en que fue concesionada la telefonía móvil en 1994 y 1995, o en la crítica situación en la que se mantiene el sector eléctrico. La desconfianza social en el proceso de liberalización económica condujo a crear un “Fondo de Solidaridad” que supuestamente administra al amparo del derecho privado los activos de las empresas estatales que no pudieron privatizarse (básicamente, las empresas de telefonía fija –Andíntel S.A. y Pacífictel S.A.- y las empresas de capital público del sector eléctrico –de generación, transmisión y distribución), pero que está liderado por un directorio que, en la medida en que es nombrado por el Ejecutivo, tiene un aberrante carácter político-clientelar. La privatización que plantea el neoliberalismo no necesariamente es la solución, pero el Fondo de Solidaridad es el más claro ejemplo de los mecanismos que pueden idear los grupos de poder económico con el fin de perpetuar un rentismo prevalido de las más descaradas prácticas de corrupción.

23 La Constitución de 1998 señala que la moneda nacional es el sucre y que el principal cometido del Banco Central del Ecuador, entidad técnica y autónoma, es velar por la estabilidad monetaria. Sin embargo, a los pocos días de su vigencia, la colusión entre los políticos de turno y ciertos banqueros de la Costa obligaron al flamante –y supuestamente autónomo- Directorio del BCE a conceder el primer préstamo de salvataje a la mayor entidad bancaria de entonces. Esta trascendental decisión no se justifica en ninguna de las propuestas neoliberales o del Consenso de Washington. En verdad, no es posible justificarla de ninguna forma, por lo que su explicación podría tener fundamentos más prosaicos.



Las dinámicas económicas son, sin embargo, mucho más fluidas que el *status quo*, como lo demuestra el avasallador ímpetu con el que en mayo de 2004 comenzó a negociarse la propuesta norteamericana para establecer un tratado de libre comercio (TLC) con los países andinos, convenientemente acotados a Colombia, Ecuador y Perú. La negociación de este complejo documento preparado por el Departamento de Comercio de EE.UU. ha servido para confirmar la precaria situación del aparato productivo ecuatoriano, la falta de representatividad del equipo negociador, la desarticulación del sector público y la ausencia de los sectores sociales. Si la liberalización económica implica ganancias en productividad y competitividad, para Ecuador la firma del TLC sería tan inconveniente hoy como lo habría sido hace quince años.

El único estudio de impacto preparado para iluminar los alcances de la propuesta fue minimizado por el equipo negociador, como si la única opción del país fuera firmar el TLC (Morales, et al 2005). Pero se conoce, por los estudios del World Economic Forum, que de partida Ecuador tiene una condición precaria, más en lo microeconómico que en lo macro (Cuadro No. 7). Las consecuencias en exclusión social que podría tener este tratado son en extremo peligrosas, pues provocaría quiebras y pérdidas masivas de puestos de trabajo en el sector agrícola (si no se eliminan los subsidios norteamericanos o se establecen rigurosas y prolongadas salvaguardas), encarecería los medicamentos (por impedir el comercio de productos genéricos y prolongar el monopolio de los datos de prueba) y elevaría los costos de producción de ramas de exportación como flores y banano (también por el impedimento a productos genéricos).<sup>24</sup>

<b>Cuadro No. 7</b>							
<b>Ranking de competitividad de los países negociadores del TLC</b>							
	<b>GCI</b>	<b>TI</b>	<b>PII</b>	<b>MEI</b>	<b>BCI</b>	<b>COSR</b>	<b>QNBER</b>
<b>EE.UU.</b>	2	1	21	15	1	2	2
<b>Colombia</b>	64	68	61	66	58	58	61
<b>Perú</b>	67	71	58	68	76	77	74
<b>Ecuador</b>	90	88	90	89	94	90	95

GCI: Índice de crecimiento de la competitividad  
 TI: Índice tecnológico  
 PII: Índice de instituciones públicas  
 MEI: Índice de ambiente macroeconómico  
 BCI: Índice de competitividad de los negocios  
 COSR: Ranking de estrategia y operación empresarial  
 QNBER: Ranking de la calidad del ambiente de negocios

Fuente: World Economic Forum, 2004.

### El mercado de trabajo: fuente de exclusión social

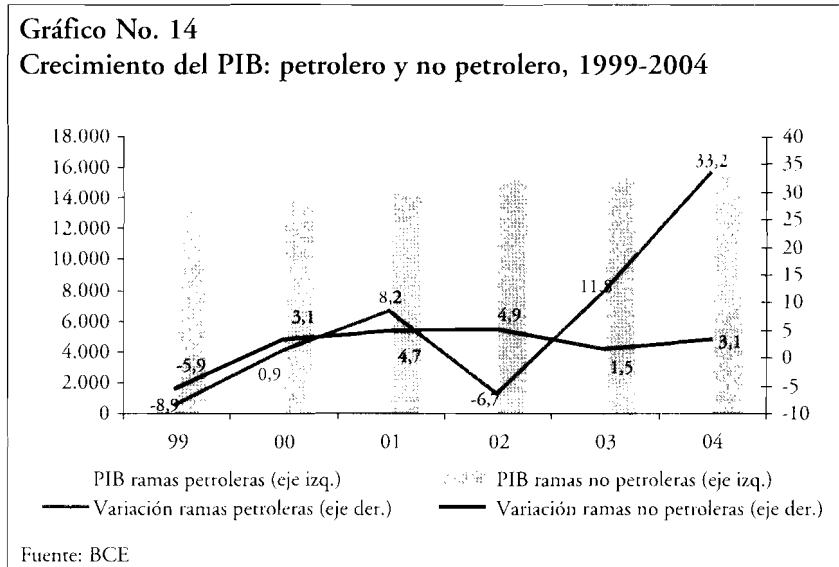
Al contrario de lo ocurrido durante la revolución industrial del siglo XIX, en la actualidad las funciones de producción de una inmensa cantidad de ramas de actividad requieren cada vez de menos fuerza de trabajo. Si en la economía clásica la explotación era causa fundamental de la pobreza, en la actualidad la exclu-

24 Antes de aprobar el Cafta (Central America Free Trade Agreement), el 80% de las exportaciones centroamericanas ya ingresaban a EEUU sin pagar aranceles. El primer efecto de ese tratado será abrir el mercado centroamericano a la producción norteamericana. La Federación de Granjeros de EEUU espera que el Cafta incremente las exportaciones agrícolas en \$ 1.500 millones anuales y la Asociación Nacional de Manufactureros espera vender unos \$ 1.000 millones más por año. Sobra mencionar las estrechas similitudes que existen entre TLC y Cafta.

sión es tan preocupante como aquella, en especial en los países del Sur. La revolución tecnológica de los últimos decenios ha hecho del conocimiento el insumo esencial de las nuevas ramas productivas, liberando parcialmente a la industria de su dependencia de los productos de base y desencadenando un doble movimiento de polarización social y de marginación de la población desfavorecida.

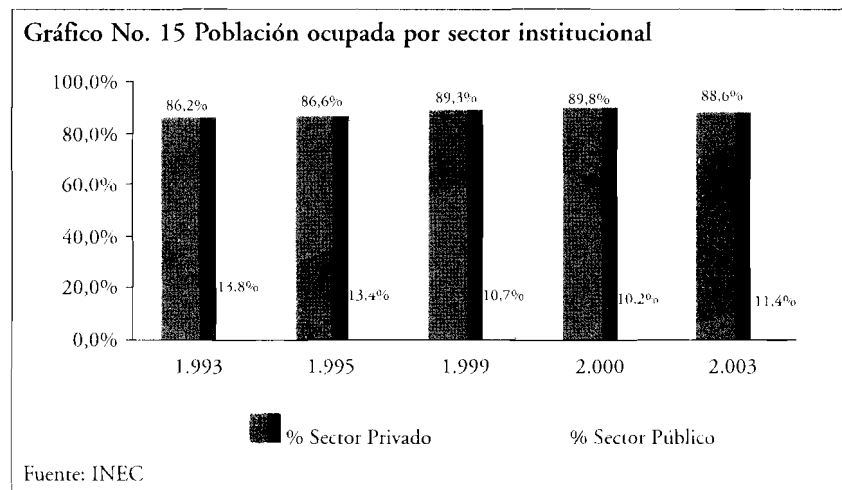
<b>Cuadro No. 8</b>					
<b>Población total por condición de actividad, 1993-2003</b>					
<b>-área urbana-</b>					
	<b>1.993</b>	<b>1.995</b>	<b>1.999</b>	<b>2000</b>	<b>2003</b>
Población total	6.427.324	7.037.563	8.023.455	8.221.639	8.568.626
Población menor de 10 años	1.398.255	1.468.250	1.742.514	1.749.487	864.803
Población en edad de trabajar	5.029.069	5.569.313	6.280.941	6.472.152	7.703.824
Población económicamente activa	2.891.644	3.104.314	3.769.581	3.710.462	3.998.585
Ocupados	2.650.813	2.891.659	3.226.128	3.377.332	3.535.884
Ocupados Plenos	1.194.570	1.391.794	1.081.044	1.132.075	1.341.039
Subempleados	1.456.243	1.499.865	2.145.084	2.245.257	2.194.845
Visibles	120.838	87.959	245.349	215.166	240.378
Invisibles	161.208	124.324	552.755	529.960	393.299
Subempleo product.	1.174.197	1.287.582	1.346.981	1.500.131	1.561.167
Sector moderno	1.129.416	1.255.762	1.417.082	1.373.161	1.487.546
Actividades agrícolas	193.975	178.626	233.270	288.356	323.730
Servicio doméstico	153.225	169.689	228.795	214.475	163.441
Desocupados	240.831	212.655	543.453	333.130	462.701
Cesantes	146.238	127.662	366.239	199.724	268.661
Nuevos	94.593	84.993	177.213	133.406	194.040
Población económicamente inactiva	2.137.425	2.464.999	2.511.360	2.761.690	3.705.239
Fuente: Encuestas de Empleo, Subempleo y Desempleo, INEC					

Los países de menor desarrollo ocupan un lugar crecientemente subordinado en los circuitos internacionales de producción de riqueza e intercambio y se los presiona a retomar su histórico papel de meros proveedores de materias primas. En Ecuador, las estadísticas del comercio exterior confirman la importancia creciente de la exportación de *commodities* (bienes primarios) y de la importación de manufacturas –perecibles o no- que podrían producirse aquí mismo. Esta tendencia ha provocado que entre 1993 y 2003, según las Encuestas de empleo, subempleo y desempleo del INEC, la población económicamente inactiva haya tenido una tasa absoluta de crecimiento de 73,4%, al tiempo que la ocupación plena apenas creció 12,3%. Mientras la población en edad de trabajar se incrementó en 53,2%, el subempleo visible prácticamente se duplicó (con una variación de 98,6%) y el desempleo invisible se triplicó (144%). El Cuadro No. 8 presenta el resumen de la evolución del mercado de trabajo en la última década.



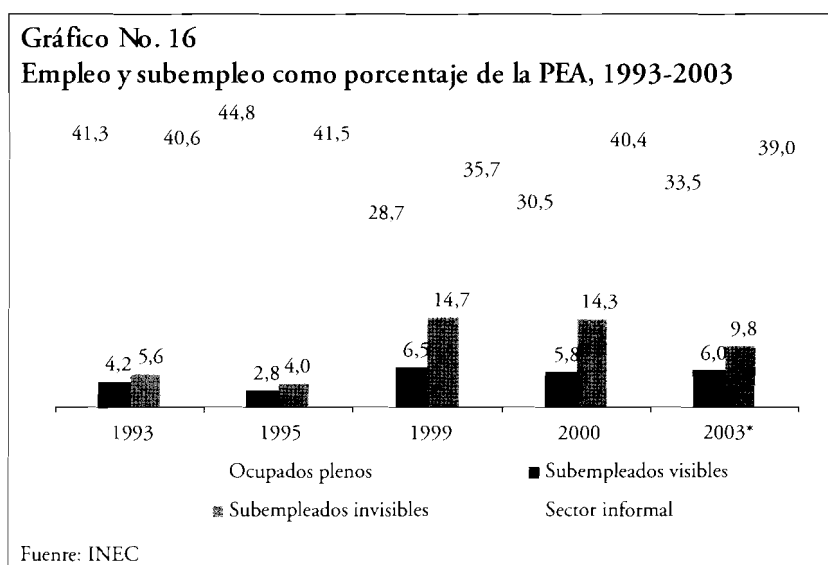
El proceso de reprimarización de la economía se corrobora por el incremento absoluto del 66,9% del empleo agrícola (entre 1993 y 2003). Sin embargo, esta reprimarización está fuertemente condicionada a la explotación petrolera que, a partir de 2000, ha crecido a una tasa promedio anual de 9,5%, mientras que las ramas no petroleras lo han hecho al 3,5% en promedio (Gráfico No. 14): la actividad más importante en la actualidad, como se ha señalado, no tiene capacidad de expandir significativamente su demanda de trabajo, mientras que la que ha demandado más mano de obra –la agrícola- presenta severos problemas de productividad.

Todos estos factores han agudizado la marginalización laboral. Entre 1993 y 2003 el número de desocupados se incrementó 92,1% y el de cesantes, 83,7%. La mano de obra que no ha podido sostener sus empleos ha sido expelida a la periferia del mundo laboral, sea como desocupados, como subempleados o como fuerza laboral del sector informal, que entre 1993 y 2003 tuvo una tasa de crecimiento absoluta de 33%, casi tres veces mayor que la tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo plenamente ocupada. Esta exclusión constituye causa instrumental de la pérdida de la condición social y de los recursos de la fuerza de trabajo. El elevado índice de desempleo y subempleo muestra la magnitud de la exclusión social en todos los países capitalistas (Bessis 1995).

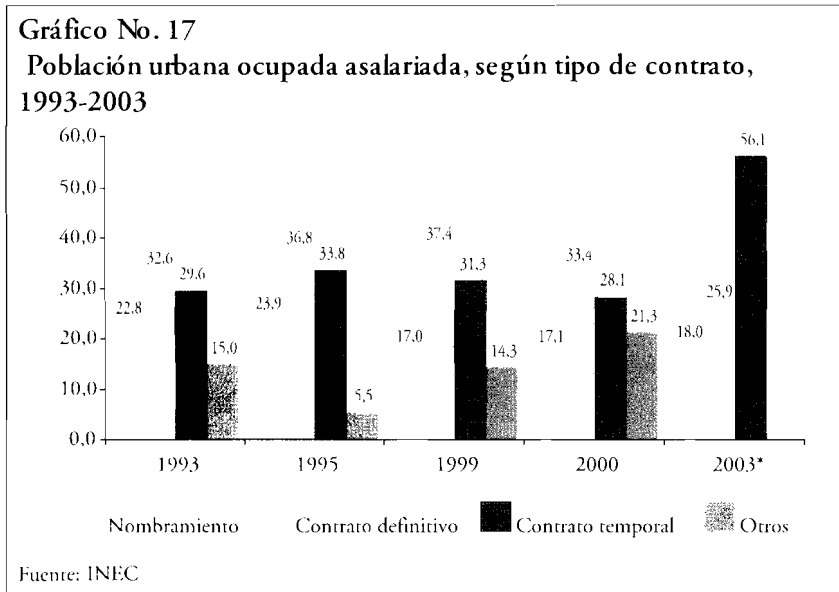


La escasa capacidad del sector privado para absorber la nueva oferta de trabajo se refleja en el hecho de que durante los años de la reforma y el ajuste, que suponían debía facilitar una mayor participación de éste en la generación de valor agregado, la población ocupada pasó de 86,2% del total a 88,4% del total (Gráfico No. 15). Al mismo tiempo, el gobierno cedió empleos desde 13,8% del total en 1993 hasta 11,4% en 2003. Pero no solo que el sector privado no ha podido absorber la oferta de mano de obra –las escasas tasas de inversión fuera del sector petrolero están estrechamente relacionadas con este resultado- sino que lo ha hecho en forma deficiente, pues los plenamente ocupados, la inmensa mayoría de los cuales se encuentra en el sector moderno de la economía, han pasado de representar en 1993 el 41,3% de la población económicamente activa (PEA) a solo el 33,5% en 2003. Mientras tanto, el sector informal se ha mantenido alrededor del 40% de la PEA, incluso en los años de 1999 y 2000, los de la crisis financiera, cuando el empleo del sector moderno descendió a 28,7% y 30,5% de la PEA, respectivamente.

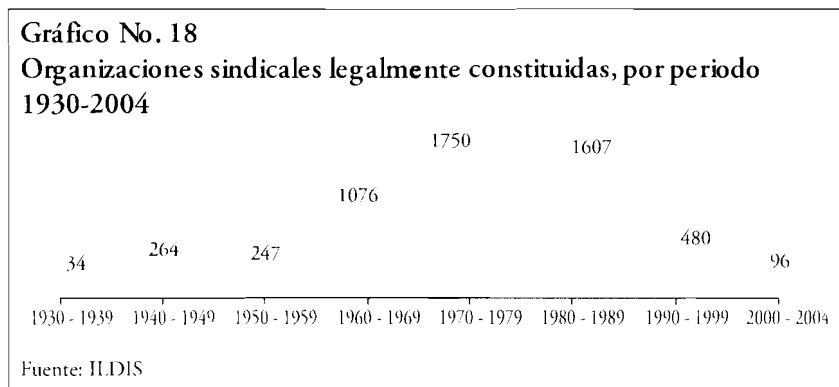
La variable de ajuste de este peculiar mercado de trabajo, en el que se puede encontrar al menos dos segmentos de oferta y demanda, constituye el desempleo, sea abierto o invisible, que también muestra una ponderación incremental entre 1993 y 2003, como contraparte del agudo descenso, de casi 8 puntos porcentuales, de la tasa de participación del empleo en el sector moderno de la economía (Gráfico No. 16).



La población activa que pudo mantenerse dentro de los circuitos de empleo formales ha sufrido una constante afectación de su estabilidad laboral. Hasta 1995, quienes estaban amparados por nombramientos o contratos definitivos llegaron a representar el 60,7% de la población urbana ocupada asalariada. Pero luego de la crisis, en 2003 sólo representaron el 43,9% (Gráfico No. 17). Simultáneamente, aquellos que estaban contratados temporalmente o bajo otras modalidades no permanentes, se incrementaron del 39,3% en 1995 al 56,1% en 2003.



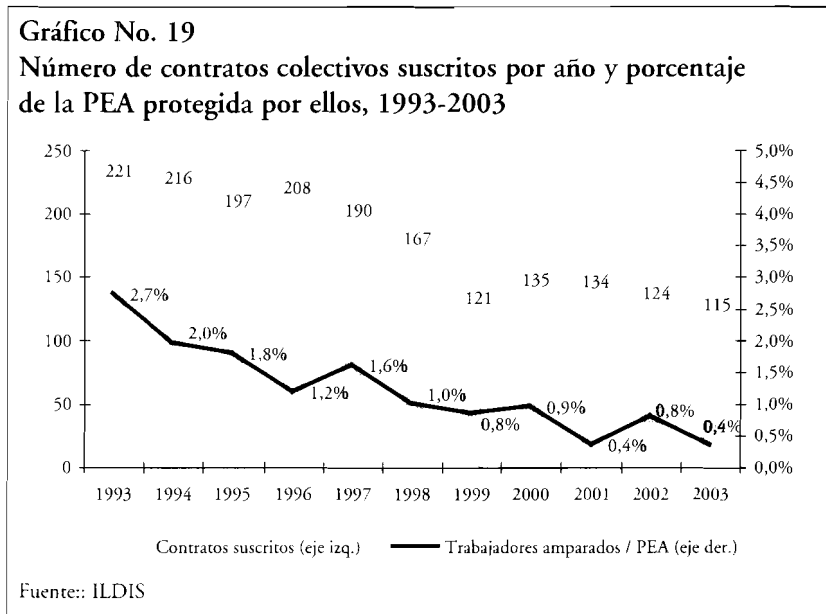
Esta tendencia ha sido acompañada de una acelerada desestructuración de la organización laboral (asociaciones, comités de empresas y sindicatos integrados por trabajadores dependientes, excepto asociaciones y sindicatos de trabajadores autónomos), que presenta una clara tendencia decreciente de largo plazo. En el periodo 1970-79, el Instituto Latinoamericano de Estudios Sociales (ILDIS) detectó 1.750 organizaciones sindicales legalmente constituidas. Tres décadas más tarde, en el lapso 2000-04, se han reducido a solo 96 (Gráfico No. 18).



Si liberalización económica significa el desmantelamiento de las organizaciones laborales, a diferencia de lo que ha ocurrido con el capital y las conductas empresariales, en el trabajo se habría logrado un incuestionable acercamiento hacia un mercado de mano de obra carente de las “fricciones” que generarían los sindicatos y comités de empresa para la libre contratación.

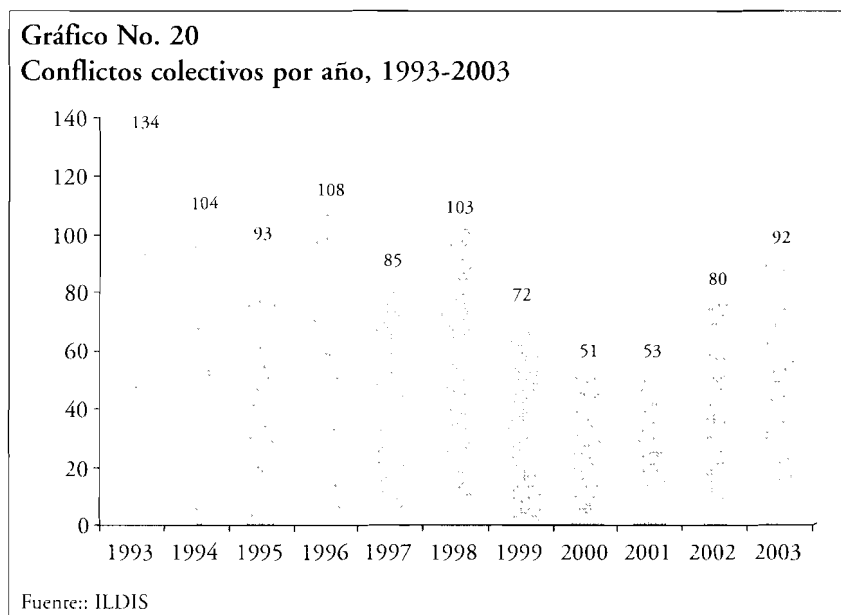
Mientras las organizaciones sindicales se reducían de 480 a 96 (entre 1990 y 2004), los contratos colectivos suscritos bajaron de 221 celebrados en 1993 a solo 115 en 2003. Esta última cifra sigue siendo menor a los 121 contratos colectivos registrados en 1999, año de la peor crisis que recuerda la historia económica ecuatoriana (Gráfico No. 19). Lo que corrobora la desinstitucionalización del mercado de trabajo y la lenta capacidad de recuperación del aparato productivo luego de una crisis de la gravedad de la de 1998-99.

Pero además de la reducción de los contratos colectivos, la cantidad de trabajadores amparados por ellos también se redujo, medida como porcentaje de la PEA. En 1993 el 2,7% de la PEA estaba amparada por contratos colectivos, porcentaje que descendió constantemente hasta 1999, el de la crisis, cuando sólo 0,8% de la PEA tenía ese amparo. Cuatro años más tarde, y pese a la relativa recuperación de la economía sustentada en la estabilidad de precios, un minúsculo 0,4% de la PEA recibe la protección de los contratos colectivos (Gráfico No. 19).



Los cambios a la legislación laboral contenidos en las leyes “Trole”, justificadas como indispensables para sostener la dolarización, tendrían mucha relación con este resultado. Una vez más, el carácter asimétrico del cambio de modelo de la economía ecuatoriana se muestra evidente: los resultados de la desregulación son claros para el mercado de trabajo, pero no tienen la misma definición del lado del empresariado.

Si la organización laboral se ha desestructurado, paulatinamente como consecuencia de la impuesta necesidad de desregular el mercado de trabajo, la conflictividad presenta una tendencia diferente. En la década pasada, conforme se agravaba la crisis que desembocaría en la dolarización, los conflictos colectivos por año se redujeron de 134 por año en 1993 a 51 en 2000. Esta tendencia indica un fenómeno extraño, con reducción de la organización sindical, deterioro del poder adquisitivo de los salarios reales y disminución de los conflictos. Luego de 2000, la desestructuración de la organización laboral se ha acelerado, los salarios reales no han sufrido tan agudamente los efectos de la inflación, pero los conflictos colectivos se han incrementado de 51 en 2000 a 92 en 2003. (Gráfico No. 20). Lo que requiere mayor investigación para determinar las causas subyacentes.



Una de las válvulas de despresurización de este acelerado cambio del mercado laboral ha sido el subempleo, que en el caso de la fuerza de trabajo masculina creció del 30,1% al 32,8% (como porcentaje de la PEA), entre 1993 y 2003. En el caso de las mujeres, el crecimiento del subempleo tuvo una tendencia similar: de 20,3% a 22,1% (Cuadro No. 9).

**Cuadro No. 9**  
**Población urbana subempleada según sexo y nivel de instrucción**  
**-como porcentaje de la PEA-**

	1993	1995	1999	2000	2003
<b>Hombres</b>					
Ninguno	1,2	1,0	1,2	1,4	1,3
Centro de alfabetización	0,2	0,0	0,0	0,3	0,1
Primaria	14,5	13,0	15,3	16,7	13,7
Secundaria	11,8	11,9	14,3	15,5	13,8
Superior	2,4	3,2	3,2	3,9	4,0
Total hombres	30,1	29,2	34,0	37,8	32,8
<b>Mujeres</b>					
Ninguno	1,0	0,8	1,1	1,1	0,9
Centro de alfabetización	0,2	0,0	0,0	0,2	0,0
Primaria	8,0	7,4	9,0	8,4	7,5
Secundaria	8,7	8,5	9,7	9,7	9,3
Superior	2,4	2,5	3,1	3,4	4,4
Total Mujer	20,3	19,1	22,9	22,7	22,1

Fuente: INEC

La deficiente asimilación de fuerza de trabajo en los mercados formales es más evidente si se considera el nivel de instrucción. El subempleo de hombres con educación superior prácticamente se duplicó, al pasar del 2,4% de la PEA en 1993 al 4% en 2003, mientras en las mujeres lo hizo del 2,4% al 4,4%.

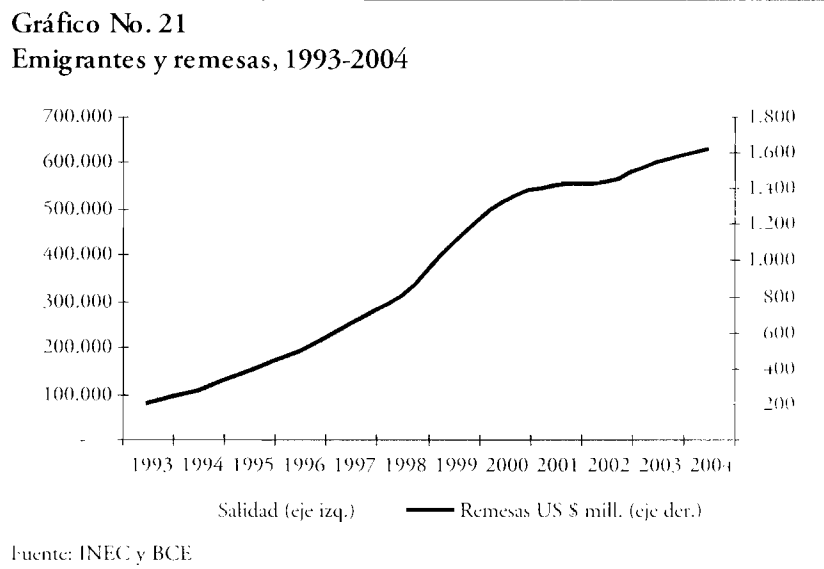
<b>Cuadro No. 10</b>					
<b>Población urbana subempleada según sexo y rangos de edad</b>					
<b>-como porcentaje de la PEA-</b>					
	1993	1995	1999	2000	2003
<b>Hombres</b>					
Entre 10 y 11 años	0,3	0,2	0,2	0,3	0,2
Entre 12 y 14 años	1,4	0,9	1,0	1,0	0,7
Entre 15 y 24 años	7,6	7,0	9,0	9,3	7,4
Entre 25 y 54 años	16,8	16,7	20,1	22,1	19,6
Mayor de 54 años	4,0	4,3	3,8	5,1	5,0
<b>Total Hombre</b>	<b>30,1</b>	<b>29,2</b>	<b>34,0</b>	<b>37,8</b>	<b>32,8</b>
<b>Mujeres</b>					
Entre 10 y 11 años	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Entre 12 y 14 años	0,6	0,4	0,4	0,4	0,3
Entre 15 y 24 años	4,4	3,6	5,2	5,4	4,3
Entre 25 y 54 años	13,1	12,5	14,7	14,4	14,7
Mayor de 54 años	2,1	2,5	2,4	2,4	2,5
<b>Total Mujer</b>	<b>20,3</b>	<b>19,1</b>	<b>22,9</b>	<b>22,7</b>	<b>22,1</b>
Fuente: INEC					

La incidencia del subempleo en el área urbana ha tendido a incrementarse más rápidamente en la fuerza de trabajo con una edad comprendida entre los 25 y los 54 años. En el caso de los hombres, llegó a representar el 22,1% de la PEA en 2000, y en el de las mujeres, el 14,7% de la PEA en 1999 (Cuadro No. 10). Pero mientras en los primeros la convalecencia de la crisis redujo levemente su participación a 19,6%, en las segundas se ha mantenido en el mismo porcentaje.

<b>Cuadro No. 11</b>					
<b>Población urbana asalariada ocupada, según afiliación al IESS</b>					
	1.993	1.995	1.999	2.000	2003*
Afiliados	734.845	817.863	839.620	786.099	815.827
No afiliados	649.942	724.998	894.026	1.059.401	1.186.576
<b>Total</b>	<b>1.384.787</b>	<b>1.542.861</b>	<b>1.733.646</b>	<b>1.845.500</b>	<b>2.002.403</b>
% afiliado	53,1%	53,0%	48,4%	42,6%	40,7%
% no Afiliado	46,9%	47,0%	51,6%	57,4%	59,3%
Fuente: INEC.					



La crisis del empleo formal se corrobora en la tendencia de afiliación al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) experimentada entre 1993 y 2003, según las encuestas del INEC. En el primer año de referencia, los ocupados asalariados protegidos por la seguridad social representaban 53.1% de ese total, mientras los carentes de esa protección eran el 46.9%. Diez años más tarde, los protegidos se habían reducido a 40.7% mientras los no protegidos se incrementaron a 59.3%. En este lapso de tiempo habían fallado dos intentos de modernización del IESS. Los recientes acontecimientos –la obligación de devolver los fondos de reserva dispuesta por el Congreso Nacional- sin duda contribuirán a acelerar este proceso.



La más palpable demostración de la exclusión social generada en el mercado de trabajo ecuatoriano es el fenómeno de la emigración. Entre 1993 y 1997, las estimaciones oficiales del número de personas emigradas pasaron de 235 mil por año a 320 mil por año. Durante los años de crisis (1999 y 2000) las salidas prácticamente se duplicaron y, más preocupante, luego de ella, se han incrementado más todavía: en 2002 se estiman en 626 mil el número de personas emigradas (Gráfico No. 21).

Paradójicamente, esta tragedia social ha sido vista por los gestores de las políticas públicas como un importante –y positivo- factor monetario para sostener la balanza de pagos durante todo el periodo. En efecto, desde 1998, las remesas repatriadas por los emigrantes se constituyeron en el segundo rubro de divisas de la cuenta corriente, sólo precedido por las ventas externas de petróleo, pero de mayor volumen que banano, camarón y flores. Lo que evidencia la miopía de la visión económica ortodoxa: una comparación de esta naturaleza asume que la fuerza de trabajo es una mercancía de características económicas esencialmente similares al petróleo, banano o camarones. Los dramas familiares y las tragedias humanas implícitos en cada aventura migratoria son externalidades que no vendría a cuento considerar.

### Para retomar un crecimiento inclusivo

La evidencia analizada en este ensayo atestigua una indudable relación entre exclusión social y modelo de crecimiento. Dentro de las especificidades de éste, destaca el mayor grado de desregulación del mercado laboral, que se corresponde con una creciente exclusión social de la fuerza de trabajo, constatada en la dis

minución de la participación de la población activa en los circuitos laborales formales, en el incremento del desempleo estructural, del subempleo y trabajo informal, en el creciente predominio de relaciones contractuales aleatorias y temporales, en la reducción de la protección del sistema de seguridad social y, especialmente, en la emigración de la fuerza de trabajo, que ha alcanzado niveles catastróficos.

Los otros tres componentes del proyecto neoliberal muestran menores grados de consistencia con el modelo de crecimiento ecuatoriano. La apertura económica actual es menos pronunciada que la detectada hace quince años, sin embargo de lo cual la dependencia externa del Ecuador es ahora más profunda que entonces. Este factor tiene profundas implicaciones instrumentales de exclusión social, dada la estructura de la canasta de exportaciones y el peso de los bienes perecibles de consumo final importados.

El ajuste estructural ha sido parcial, en la medida que desde el lado de los ingresos del sector público se mantiene la dependencia del petróleo, pese al significativo incremento de las recaudaciones tributarias a partir de la creación del SRI –tal vez el más importante logro de la reforma estructural de la década pasada. Sin embargo, como la expansión de las recaudaciones tributarias no ha sido producto expreso de la elección pública, sino el resultado de una condición de los organismos multilaterales de crédito, puede constituirse en el origen de pugnas distributivas que agudizarían los procesos de exclusión. En un país en que uno de cada tres dólares ingresados a las arcas fiscales proviene del petróleo, se generan poderosos incentivos para captar esas rentas. Dadas las falencias del sistema democrático, la eficiencia de las conductas rentistas es función directa del poder político y social ejercido por el captor.

Del lado del gasto social, que normativamente debería concebirse como factor de inclusión social, la perspectiva es menos halagadora. Ecuador gasta un décimo de la media per cápita de gasto social en América Latina (\$ 543 por año). Durante el periodo revisado, el gasto social se ha convertido en una variable de ajuste del equilibrio fiscal que no responde a una política consistente de largo plazo. Se podría conjeturar que los sectores con mayor operatividad política (salud y educación) son los que menos sufren los efectos de la necesidad de cumplir el equilibrio fiscal, a costa de los marginales (vivienda, bienestar social y trabajo). Sin considerar factores de eficiencia en el gasto social, la evidencia conduce a confirmar la hipótesis central de este ensayo.

El punto menos claro para asimilar el modelo de crecimiento ecuatoriano a la propuesta neoliberal es el relacionado con la liberalización económica. La estructura empresarial de la actualidad es prácticamente la misma que hace quince años; las privatizaciones fueron marginales y el Estado sigue controlando las principales empresas públicas para alimentar los compromisos clientelares del gobierno de turno. La operación del Fondo de Solidaridad ejemplifica esta afirmación. La estructura productiva mantiene su carácter regional y monopólico, contribuyendo a segmentar los mercados de trabajo, capital y crédito y constituyéndose en factor adicional de exclusión, al desperdiciar economías de escala básicas.

Las estructuras del país no han cambiado ni con la dolarización ni con el neoliberalismo. La sociedad ecuatoriana sigue siendo tremendamente autoritaria. La dolarización se impuso, pese a constituir la más flagrante infracción constitucional. El caciquismo sigue prevaleciendo: quienes dicen defender el mercado recurren una y otra vez al Estado para salvar sus intereses; no quieren que funcione el mercado, como se evidenció cuando la Cámara de Comercio de Quito impidió la aprobación de la ley de competencia para controlar a los monopolios.

En general, en el actual estado de situación, se han olvidado las necesidades colectivas en beneficio del cumplimiento de ciertos equilibrios nominales y de la atención de grupos específicos. Los recursos naturales, en especial los no renovables o lentamente recuperables, se continúan “malbaratando” y sus beneficios excluyen a la mayoría de la población.

Esto no ha sido el resultado del “economicismo” puro y simple prevaleciente en el proceso chileno, en el que claramente existe un proyecto nacional sostenido en el largo plazo. En el caso ecuatoriano existen poderosos factores, cuya acción se inscribe más en la economía política que en la política económica, que

deben ser integrados como variables explicativas del fracaso del crecimiento, de la permanencia de la pobreza y de la exclusión social.

Para funcionar, los modelos económicos requieren cierta consistencia política mínima. Sus distintas piezas deben tener un grado de articulación básico para funcionar. Desde este punto de vista, en el caso ecuatoriano la fallida aplicación del modelo neoliberal devino prácticamente en un modelo residual, en lo que iba quedando del juego de fuerzas políticas. Éstas han producido un resultado fraccionario determinado por otras dinámicas inimaginables desde el economicismo. El riesgo de no considerar esas fuerzas y esas dinámicas es responsabilizar de todo lo ocurrido al modelo neoliberal. Perseverar en una concepción mecánica de la relación entre grupos de poder y neoliberalismo conduce al descubrimiento obvio de contradicciones irreductibles. Es necesario develar la forma en que operan esos grupos de poder y cómo hicieron del neoliberalismo, una ideología funcional a sus intereses excluyentes.

Pero, entonces, ¿quién empuja el modelo? Si una medida de política afecta el nivel de ingreso de las mayorías poblacionales, la protesta popular suele acusar a los organismos internacionales (comenzando por el FMI); y si el déficit fiscal es controlable por un *boom* de exportaciones (usualmente de petróleo), las autoridades económicas suelen desentenderse de las “recomendaciones” del FMI. La relación de conflicto entre los organismos internacionales, los grupos de poder y las mayorías sociales requieren de un análisis más suspicaz, capaz de explicar más consistentemente las desarticulaciones ocurridas.

El neoliberalismo se caracteriza por su voluntad de privar a la regulación social de todo fundamento ético, lo que ha sido asimilado por las clases dirigentes como discurso ideológico para justificar el desmantelamiento de entidades cruciales para el desarrollo inclusivo, como el Banco Central, el IESS o Petroecuador. La exigencia del desarrollo social para todos parte, sin embargo, de la reafirmación de la dimensión ética del concepto de desarrollo.

Las expectativas para un crecimiento económico sostenible que facilite la solución de los problemas sociales de largo plazo no son alentadoras.<sup>25</sup> Fuera de la economía petrolera, la economía productiva ecuatoriana está francamente estancada, mientras la oferta de trabajo sigue creciendo, año por año. Según la Organización Internacional del Trabajo, entre 1999 y 2003 se habría necesitado un crecimiento promedio anual de 5,5% para bajar tres puntos la tasa de desempleo, dada una elasticidad unitaria empleo-producto (Larrea, Sánchez 2002:55). Como parece poco realista alcanzar ese promedio de crecimiento del producto, el desempleo seguirá creciendo, provocando mayor exclusión social.

No es posible escindir la idea de desarrollo social –que incluye una trayectoria de crecimiento económico- de su dimensión política. La continua agudización de las desigualdades ilustra la dimensión política de la cuestión social y destruye el mito de la neutralidad del Estado. Éste, en cuanto resultante histórico de la elección pública y de la relación de sus fuerzas sociales componentes, puede ser agente de inclusión o de exclusión. En los últimos quince años, en la experiencia ecuatoriana la capacidad de producir exclusión desde el Estado se ha potenciado, dada la degradación de la función pública en beneficio de grupos de presión específicos. El sistema político ecuatoriano y sus partidos no encajan en el modelo neoliberal. Estos actores políticos, en el fondo, se han planteado como problema la administración política de la exclusión, diseñando sobre la marcha un modelo de dominación poco interesado en resolverla.

La cuestión social es una cuestión política porque plantea dos problemas, el de la legitimidad de las políticas que han producido el retroceso del Estado administrador de lo público, y el de las reivindicaciones sociales conducidas por los grupos perjudicados. Y también es político, porque en toda sociedad la definición de prioridades debe tener en cuenta los conflictos de intereses entre las diferentes clases sociales. La elaboración de una estrategia de desarrollo (es decir de una estrategia de reducción de la pobreza y de inhi-

25 Este es el pronóstico hasta 2007 de Carlos Larrea y Jeannette Sánchez (2002). Pasados dos años de este revelador estudio, el pronóstico parece extenderse en el tiempo.

bición de los factores de exclusión social) fundada en las necesidades sociales requiere, entonces, la construcción de una base política y social capaz de aplicarla.

El cambio podría comenzar por rechazar el modelo político y el uso ideológico que hace éste del modelo neoliberal. Esto a su vez fundamentaría el cambio de la lógica económica. La economía del mercado monopólico, como norma de racionalidad de las decisiones podría sustituirse por una concepción integral del desarrollo que incluya su dimensión política. La lógica de corto plazo que fundamenta la búsqueda de beneficios y condiciona los requerimientos empresariales podría reemplazarse, por la noción de proyecto de sociedad, con una idea de largo plazo de los objetivos del desarrollo. El axioma, que propone que el interés general, sólo es la sumatoria de los intereses privados maximizados, en el simple juego del mercado sería reemplazado por el análisis de las opciones de articulación de las aspiraciones de los diferentes actores sociales con las prioridades de acción definidas socialmente.

En este proyecto de cambio no se opone el Estado al mercado, pero se asume que la autorregulación del mercado competitivo tiene límites, y que en los mercados monopólicos esa regulación es claramente favorable a los dueños del capital. En consecuencia, es necesario corregir los equilibrios resultantes mediante la función reguladora del Estado. Éste sigue siendo el instrumento por excelencia de las políticas de desarrollo. Sea cual sea el acuerdo logrado por los asociados para redefinir el contrato social, las políticas macroeconómicas conducidas por el Estado seguirán teniendo repercusiones -positivas o negativas- en la integración social y en la lucha contra la pobreza y la exclusión. La política fiscal y la determinación de los tipos de interés, factores cruciales para la asignación de recursos a sectores como vivienda, seguridad social, sanidad o educación, no pueden ser asumidas eficazmente por el mercado.

En sentido inverso, es necesario redefinir el contenido de la palabra democracia. Estrictamente circunscrita al campo de lo político, todavía desconoce los campos económico y social que son, sin embargo, dimensiones vitales de la humanidad. Además de poco representativa, la democracia sigue siendo un ejercicio de delegación que no considera el aspecto esencial de la participación del conjunto de los ciudadanos en la toma de decisiones o su aplicación. Para que recupere su sentido, la democracia debe re-fundarse, considerando al conjunto de agentes sociales, elaborando nuevas formas de asociación, proscribiendo el caciquismo y propiciando la descentralización, para integrar todos los niveles de decisión ciudadana.

Es necesario quitar al Estado el monopolio de agente exclusivo del cambio social para que la compareta con otros agentes, haciendo que la sociedad sea más responsable de sí misma, y superando finalmente las deficiencias de un imposible Estado benefactor. Esto requiere una redefinición de las relaciones entre los principales agentes sociales (Estado, mercado y sociedad civil).

Mucho se ha debatido, sin llegar a conclusión alguna, si la democracia es condición o resultado del desarrollo. Es evidente que una sociedad en la que a la mayoría de la población tiene como objetivo casi excluyente su supervivencia, sólo puede producir una figura formal de democracia. El desarrollo con finalidad social exige la ampliación del territorio de esta última, lo que suprimiría al mismo tiempo una de las principales, si no la fundamental, formas de exclusión, la exclusión de lo político.

## Bibliografía

Banco Central del Ecuador (1997) *1927-1997 Setenta años de información estadística*. BCE, Quito.

Banco Central del Ecuador. Información Estadística Mensual, varios números.

Bessis, Sophie (1995) *De la exclusión social a la cohesión social*. Síntesis del Coloquio de Roskilde. UNESCO – Universidad de Roskilde.

Bouton L. y M.A. Simlinski (1997) "Trends in Private Investment in Developing Countries Statistics for 1970-75", en *IFC Discussion Paper*, N. 31.

- Falconí, Fander y Julio Oleas (2004) *Antología Economía Ecuatoriana*. Quito, Flacso
- Heston, Alan, Robert Summers y Bertina Aten (2002) Penn World Table Version 6.1, Center for International Comparisons at the University of Pennsylvania (CICUP).
- Larrea, Carlos y Jeannette Sánchez (2002) *Pobreza, empleo y equidad en el Ecuador: perspectivas para el desarrollo humano sostenible*. Quito, PNUD.
- Morales, César, et al. (2005) *Los impactos diferenciados del Tratado de Libre Comercio Ecuador Estados Unidos de Norte América sobre la agricultura del Ecuador*. Proyecto Apoyo al Sector rural para facilitar la información y participación en el proceso del Tratado de Libre Comercio, Cepal, Fao, UNICEF, PNUD, con el apoyo del Ministerio de Comercio e Instituto Ecuatoriano de Estadística y Censos del Ecuador.
- Quiroga Martínez, Reyén (2000) “Crecimiento económico, exclusión social e insustentabilidad ecológica: el caso de Chile, 1974-1999”, en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*. Volumen 7 No.1.
- Sen, Amartya (2000) *Social Exclusion: Concept, Application and Scrutiny*. Social Development Papers N. 1, Asian Development Bank.
- World Economic Forum (2005) *The Global Competitiveness Report*. Palgrave McMillan.