

El contenido de esta obra es una contribución del autor al repositorio digital de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, por tanto el autor tiene exclusiva responsabilidad sobre el mismo y no necesariamente refleja los puntos de vista de la UASB.

Este trabajo se almacena bajo una licencia de distribución no exclusiva otorgada por el autor al repositorio, y con licencia [Creative Commons - Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas 3.0 Ecuador](#)



Nueva Izquierda, Cambio Social y Sustentabilidad en el Ecuador

Carlos Larrea y Ana Isabel Larrea
Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador

Seminario "Poverty, Inequality, and the 'New Left' in Latin America,"
Woodrow Wilson Center – FLACSO Chile
Santiago de Chile
Diciembre 4, 2008

Nueva Izquierda, Cambio Social y Sustentabilidad en el Ecuador

Carlos Larrea y Ana Isabel Larrea

Antecedentes: crisis y ajuste estructural en el Ecuador

Hacia 1982 las condiciones que condujeron al “boom” petrolero en el Ecuador se agotaron, y el país, agobiado por una pesada deuda externa, afectado por los precios adversos de sus productos de exportación y por los efectos negativos de la “enfermedad holandesa”, inició su transición hacia un nuevo período de su historia económica, bajo una estrategia de ajuste estructural y promoción de exportaciones, inspirada en los lineamientos del “Consenso de Washington”.

En general, las políticas de estabilización económica y ajuste estructural han promovido la austeridad fiscal y la liberalización del tipo de cambio como estrategias macro-económicas encaminadas a reducir la inflación y los desequilibrios externos. Se ha buscado minimizar la intervención del Estado en la economía, promoviendo al mismo tiempo la privatización de las empresas y servicios públicos, y la apertura comercial, mediante el desmantelamiento de políticas de protección arancelaria. Además se ha impulsado la desregulación del mercado laboral y del sistema financiero.

Aunque la aplicación de estas políticas se ha dado en forma tardía, gradual y poco consistente, en medio de profundos conflictos sociales y en un contexto de crónica inestabilidad política, hacia mediados de los años 90 el Ecuador había liberalizado el tipo de cambio y las tasas de interés; desmantelado su protección arancelaria; abierto sus mercados; eliminado subsidios y otras distorsiones en sus precios relativos y desregulado parcialmente el sistema financiero y el mercado laboral.

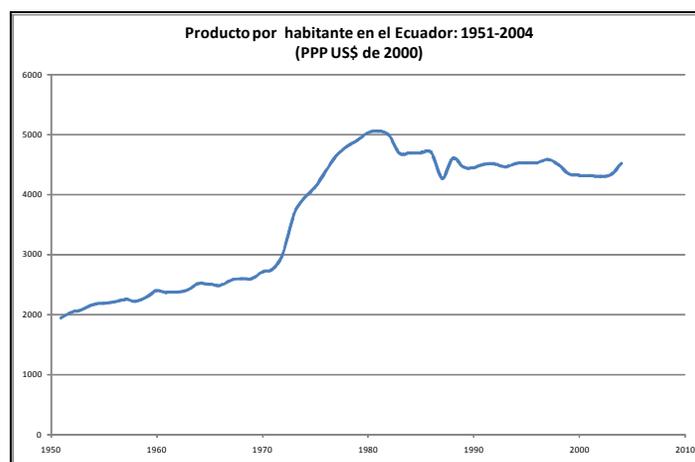
En efecto, luego de una década de transición, conflicto, y aplicación lenta y conflictiva del ajuste estructural, las políticas neoliberales se implementaron en forma consistente durante el gobierno conservador de Durán Ballén (1992-1996)¹. Posteriormente sobrevino una década caracterizada por un crónico conflicto social y la inestabilidad política, cuya expresión más intensa fue la crisis de 1998 y 1999, indudablemente la más profunda en los últimos 50 años, que condujo a la dolarización en 2000. Este período de inestabilidad culminó con la elección de Correa en 2006, que es el primer presidente que se ha alejado consistentemente del paradigma neoliberal.

Al cabo de un cuarto de siglo de su aplicación, los resultados económicos de estas políticas han sido profundamente desalentadores. Los objetivos básicos de estabilización macroeconómica y recuperación del crecimiento en el corto plazo nunca fueron alcanzados. Por el contrario, el desempeño de la economía fue el peor registrado desde 1950, cuando se midió por primera vez el producto interno bruto.

El Gráfico 1, tomado de una de las fuentes internacionales más confiables sobre crecimiento del producto por habitante en el largo plazo, muestra el marcado contraste entre un crecimiento moderado, aunque estable, previo a 1972, el intenso pero efímero “boom” petrolero (1972-1982) y el prolongado período de crisis e inestabilidad que le sucedió.

¹ Andrade, Pablo. *La Era Neoliberal: Crisis e innovación del Estado en Ecuador: 1992-1996*. Quito: documento no publicado, 2008.

Gráfico 1



Fuente: University of Pennsylvania, PENN data table. http://pwt.econ.upenn.edu/php_site/pwt_index.php

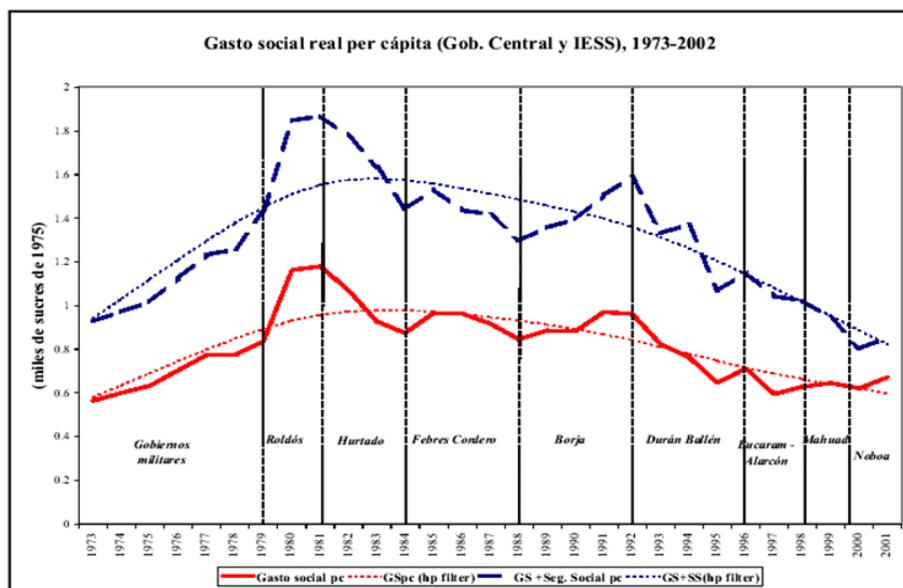
Las cifras del Banco Central confirman este panorama, pero en su conjunto sugieren un desempeño menos desfavorable en la evolución del ingreso por habitante. Según esta última fuente, el indicador habría alcanzado un crecimiento anual medio del 0.7 % entre 1982 y 2007. Esta cifra es 7 veces inferior al crecimiento experimentado durante el “boom” petrolero (4.5 % anual), y 4 veces más baja que el crecimiento entre 1965 y 1972 (2.8 % anual).²

Uno de los principales objetivos de la estrategia de desarrollo inspirada en el “Consenso de Washington” ha sido la expansión y diversificación de las exportaciones. Su resultado en el caso ecuatoriano también ha sido débil. Un solo producto, el petróleo, representó en 2007 casi el 60 % de las exportaciones, y su disponibilidad futura es limitada e incierta, ya que las reservas probadas permitirán solamente mantener las exportaciones por aproximadamente 25 años, y desde 2006 la producción ha entrado en su fase declinante, mientras el consumo interno se ha expandido aceleradamente. La diversificación de las exportaciones ha sido mínima, ya que un grupo reducido de productos (petróleo, banano, café, cacao, camarones, otros productos del mar y flores) representan la mayoría de las exportaciones, y el porcentaje de productos primarios en el total exportado llegó a 90 % en 2006, frente a una media latinoamericana del 52 %. Las flores, el principal producto dinámico no tradicional, apenas llegaron al 3 % de las exportaciones en 2006.

En general, las políticas de ajuste en el Ecuador conllevaron una severa reducción del gasto social (Gráfico 2). La evolución de la pobreza desde 1995, de acuerdo a las fuentes más confiables disponibles, sugiere un pronunciado aumento durante la crisis de 1998-1999, seguida de una declinación a partir de 2001. Sin embargo, la incidencia de la pobreza en 2006 (49 %) continuaba siendo elevada, y su valor era similar a la de 1995.

² Banco Central del Ecuador. Marzo 2008 y números anteriores. *Información Estadística Mensual* (Quito: Banco Central del Ecuador).

Gráfico 2



Fuente: Vos, 2002 “Dollarization, Real Wages, Fiscal Policy and Social Protection: Ecuador’s Policy Trade-offs”.

La concentración del ingreso, estimada por el coeficiente de Gini (0.57), ubicaba al Ecuador en la tercera posición más desventajosa entre los principales países de la región, solamente después de Brasil y Paraguay (IDB, 2000). De acuerdo a un estudio comparativo reciente del Banco Mundial (De Ferranti et al, 2003), el coeficiente de Gini del ingreso de los hogares ascendió de 0.548 en 1994 a 0.562 en 1998. Estos valores se encuentran entre los más altos de la región, y solamente Brasil alcanza una cifra significativamente superior (0.59 en 2001).

Estudios más detallados muestran que la desigualdad en la distribución del ingreso ha mantenido una tendencia consistente a su ampliación. El coeficiente de Gini de los ingresos urbanos ha ascendido de 0,46 en 1988 a 0,50 en 1998 y 0,62 en 2001.³ Según la misma fuente, la participación del quintil más pobre ha descendido del 4,6 % en 1990 al 1,7 % en 2004, mientras el quintil más rico ascendía del 52 % al 62,3 % en el mismo período.

Estudios más recientes confirman la tendencia concentradora. La comparación del consumo familiar por habitante en las Encuestas de Condiciones de Vida de 1995 y 2006 muestra que durante los 11 años transcurridos entre las encuestas, el consumo por habitante apenas ascendió a una tasa del 0.6 % anual,

³ SIISE 2003, *Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador*, CD-ROM (Quito: Secretaría Técnica del Frente Social. Versión 3.5).

valor reducido y similar al del crecimiento del ingreso por habitante. Sorprendentemente, a pesar de este crecimiento económico, que alcanza el 7 % para todo el período, la pobreza permanece casi inalterada.

La falta de correspondencia entre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza se debe al pronunciado aumento de la desigualdad social. El coeficiente de Gini del consumo por habitante asciende de 0.43 a 0.46. El carácter concentrador del modelo virtualmente elimina las ventajas sociales del reducido crecimiento alcanzado.

Cuadro 1
Pobreza e indigencia por región o ciudad (método del consumo): 1995-2006

Región o ciudad	1995	1998	1999	2006	1995	1998	1999	2006
	Pobreza				Indigencia			
Quito	27.3	19.9	29.1	20.9	5.1	2.8	5.7	2.0
Guayaquil	34.6	40.2	47.9	36.0	3.5	9.5	12.3	4.4
Costa Urbana sin Guayaquil	41.9	56.3	60.2	50.3	7.6	15.0	18.3	13.7
Costa Rural	73.3	78.9	79.6	73.8	27.4	36.8	37.4	27.9
Sierra Urbana sin Quito	38.4	35.6	44.5	22.7	9.8	10.4	11.6	3.0
Sierra Rural	80.0	78.2	83.2	69.6	43.8	42.9	52.6	31.1
Amazonia Urbana	37.3	37.7		32.5	10.6	8.9		5.7
Amazonia Rural	79.5	69.5		79.3	38.8	31.2		56.1
Costa	51.6	58.4	62.8	52.4	13.9	20.5	22.9	14.8
Sierra	52.4	53.0	59.3	43.6	22.6	24.8	29.8	14.9
Amazonía	71.5	63.2		66.8	33.4	26.7		42.6
Campo	76.5	77.9	81.6	72.7	34.8	39.5	45.9	32.1
Ciudad	36.3	40.6	47.0	35.6	6.5	10.2	12.6	7.0
Total nacional	52.6	56.3	61.1	49.1	18.0	22.5	26.2	16.2

Fuente: INEC, Encuesta de Condiciones de Vida, 1995, 1998, 1999, 2006 (www.inec.gov.ec).

El Ecuador es uno de los países latinoamericanos con mayores problemas históricos de desempleo estructural. El país, como los restantes en la región andina, se ha caracterizado por la presencia masiva de excedentes en la oferta laboral, que en el contexto de un débil crecimiento de la economía y una limitada generación de empleo productivo, han conducido a una persistente situación de subempleo estructural. En 2005 apenas la mitad de la PEA urbana se encontraba adecuadamente empleada (ausencia de subempleo), y solamente el 11 % de los trabajadores tenía un empleo apropiado (definido por el cumplimiento de condiciones laborales mínimas como la seguridad social, un contrato o nombramiento estable, una jornada laboral de no más de 48 horas por semana, y que la edad del trabajador se encuentre entre 15 y 64 años).⁴

⁴ Larrea, Carlos. *Sistema de información sobre empleo: informe final*. Quito: MTE-UNFPA, 2007. (<http://www.uasb.edu.ec/indicador/>)

En los campos de educación y salud, se observa que los avances en los indicadores más conocidos (años de escolaridad, analfabetismo, desnutrición infantil, esperanza de vida al nacer) fueron menores respecto a los alcanzados en las décadas anteriores a 1980.⁵

⁵ Larrea, Carlos. “La estructura social ecuatoriana: 1982-2008”. Nueva Historia del Ecuador, Volumen 16, segunda edición, Volumen 16. Quito: USAB-CEN 2009 (en prensa).

El contexto económico inicial del gobierno de Correa

Aunque el crecimiento económico del país haya sido lento a partir de 1982, el dinamismo se restableció moderadamente desde 2001. El ingreso por habitante creció a una tasa media de 3.3 % entre 2001 y 2006. Esta coyuntura favorable, que se mantuvo hasta el primer semestre de 2008, obedeció a varios factores que se detallan a continuación.

- a) El precio del petróleo ecuatoriano ascendió continuamente de 19 dólares por barril en 2001 a 60 en 2007, hasta llegar a su máximo de 114 dólares en julio de 2008.
- b) Las remesas de aproximadamente un millón de ecuatorianos que salieron del país a partir de la crisis de 1998-1999, han ascendido de 1.415 millones en 2001 hasta alcanzar 3.245 millones de dólares en 2007, equivalentes al 7 % del PIB, constituyéndose en la segunda fuente de divisas del país, después del petróleo.
- c) La devaluación del dólar frente al euro mejoró significativamente el tipo de cambio real del Ecuador, reduciendo el problema de competitividad internacional que se había generado por el tipo de cambio fijo y la elevada inflación del país al principio de los años 2000.
- d) El aumento en la participación nacional en el excedente petrolero, que se inició en 2005 con políticas nacionalistas impulsadas por el gobierno de Palacio, y la transferencia al Estado de los campos de Occidental, favorecieron una considerable expansión en los ingresos fiscales.
- e) El aumento en la producción petrolera desde 2003, favorecida por la construcción de nuevo oleoducto de crudos pesados, permitió superar el límite previo de 400.000 barriles diarios, impuesto por la capacidad de transporte del oleoducto SOTE.

En síntesis, el país experimentó una bonanza económica y fiscal a partir de 2001, similar a la observada en otros países latinoamericanos, como consecuencia de varios factores, entre los que se destacan una mejor significativa en la relación de intercambio, particularmente en el caso del petróleo.

Políticas sociales del gobierno del presidente Correa

El gobierno de Correa, que se posesionó en enero de 2007, ha ejecutado un programa que se aleja consistentemente del paradigma basado en el “Consenso de Washington”. Los elementos básicos de sus políticas de cambio social se sintetizan a continuación.

- a) La nueva constitución, aprobada en el referéndum de octubre de 2008 con el apoyo de casi dos tercios del electorado, ha redefinido los objetivos del desarrollo en base a los principios de equidad social, sustentabilidad y multiculturalidad, y ha retomado el rol protagónico de Estado en la conducción de este proceso, sobre la base de la planificación participativa, y finalmente ha establecido límites al derecho de propiedad privada, en casos de incumplimiento de sus funciones sociales y ambientales.
- b) El Estado ha restablecido la capacidad de planificación del Estado, consolidando la Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES), y promulgando el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010.

- c) El Estado ha profundizado las políticas tendientes a aumentar la participación estatal en el excedente petrolero, redefiniendo los contratos con las empresas extranjeras, logrando un aumento del 20 % en 2005 a aproximadamente el 75 % en la actualidad.
- d) La reforma tributaria ha aumentado la participación de impuestos a la renta, al patrimonio y al consumo suntuario frente a los impuestos indirectos al valor agregado, que conformaron el eje de la estructura tributaria durante los últimos años.
- e) El gobierno ha duplicado el Bono de Desarrollo Humano, una transferencia monetaria directa a los hogares pobres, condicionada a la matrícula escolar de los niños y a la recepción de servicios primarios de salud. Su valor ascendió de 15 a 30 dólares mensuales.
- f) Se ha dado un considerable incremento del gasto social, en especial en educación, salud y vivienda (Gráfico 3), acompañado con nuevos programas e iniciativas encaminados a aumentar la calidad e impacto de las políticas sociales.
- g) Se han emprendido en pequeña escala programas de crédito, asistencia técnica y capacitación para pequeños y medianos productores urbanos y rurales, encaminados a una transferencia de activos productivos.
- h) La expansión de la inversión social del Estado se ha financiado parcialmente mediante una reducción del porcentaje del gasto público destinado al pago de la deuda externa, que alcanzó el 8.4 % del PIB entre 2000 y 2005. Recientemente se ha suspendido el pago de la deuda externa comercial (bonos global) cuestionando jurídicamente su legitimidad. Este segmento representa el 40 % de la deuda externa total.
- i) Se han emprendido políticas hacia la sustentabilidad en las estrategias de desarrollo del país, como el fomento de fuentes renovables de energía y la implementación de tecnologías más eficientes, la mejor conservación de áreas protegidas y el reconocimiento constitucional de los derechos de los ecosistemas a existir y prosperar. Existen, sin embargo, temas conflictivos en las políticas estatales, como en el caso de la legislación minera.

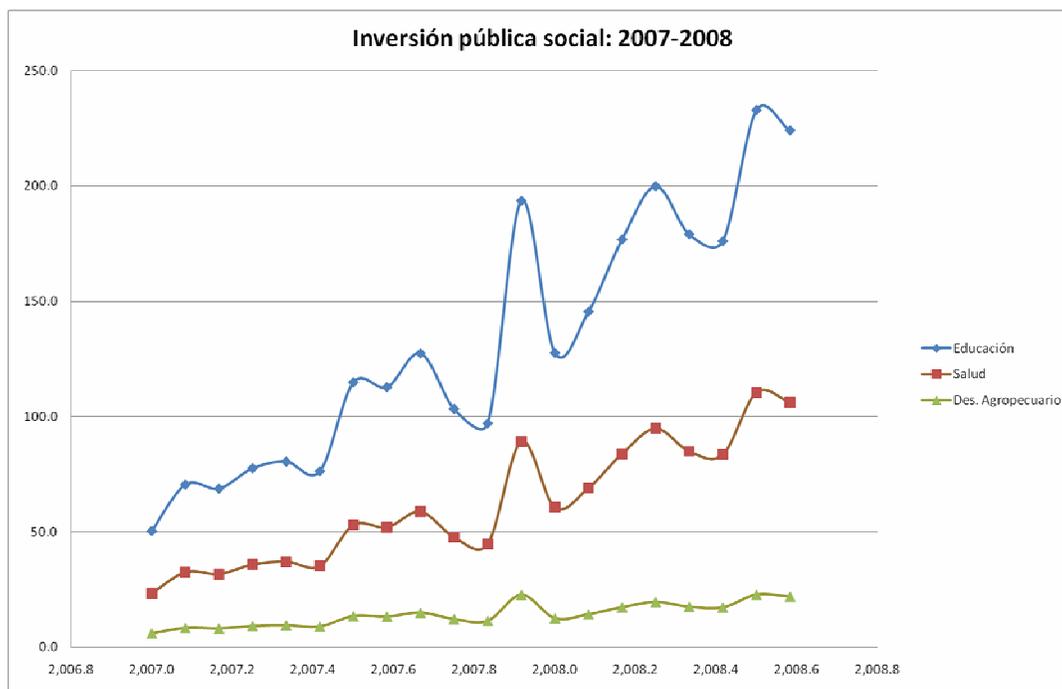
En síntesis, en los primeros dos años del gobierno de Correa, las políticas sociales se han basado principalmente en un substancial incremento tanto en las transferencias directas a los hogares pobres como en el gasto social en educación, salud y vivienda. Complementariamente se ha fortalecido la redistribución mediante una reforma tributaria más progresiva, una mayor participación nacional en la renta petrolera y la reducción del servicio a la deuda externa. No se han iniciado programas de redistribución social de la tierra u otros activos productivos, como la reforma agraria.

Resultados

La información de las encuestas de hogares sugiere un proceso sostenido de reducción de la pobreza a partir de 2005, y en particular durante el gobierno de Correa, que contrasta con el estancamiento registrado en el intervalo 1995-2006 (Cuadro 1). La pobreza nacional ha declinado del 52 % en diciembre de 2005 al 47 % en diciembre de 2006, y al 42 % en diciembre del 2007, con una reducción adicional de la pobreza urbana hasta setiembre de 2008, mientras que la indigencia ha tenido una reducción relativa aún más importante (Cuadro 2).

Este avance social se puede observar también a partir de la estructura del empleo y la evolución de los salarios. Se observa en particular una considerable reducción del subempleo invisible (del 17 % al 12 %), y una ampliación en el empleo apropiado (del 14 % al 18 %). Ambos indicadores implican una mejora en los ingresos laborales reales y en las condiciones de contratación laboral (Cuadro 4).

Gráfico 3



Fuente: Banco Central del Ecuador. Información Estadística Mensual, Octubre 2008.

Sin embargo, estos avances no están acompañados con cambios similares en la distribución del ingreso. Por el contrario, las cifras sugieren un aumento en la desigualdad social, medida por el coeficiente de Gini en el ingreso familiar por persona (Cuadro 3). Los resultados sobre distribución del ingreso son aún preliminares y es necesario un control de su consistencia.

La crisis reciente y la sustentabilidad de los avances sociales

A partir del segundo semestre de 2008, y en particular después de setiembre, se observa un deterioro serio en el sector externo, como resultado principalmente de la crisis financiera internacional. Sus efectos en el caso ecuatoriano se transmiten de varias formas.

- a) Posiblemente el efecto inmediato más severo sea la abrupta caída en el precio del petróleo. El crudo ecuatoriano ha declinado de 117 dólares por barril en junio hasta 35 dólares el 2 de diciembre. Esta caída es grave principalmente porque entre enero y agosto de 2008, el petróleo representó el 40.5 % de los ingresos fiscales.
- b) Las remesas de los emigrantes se han reducido en un 8 % en valores nominales, de 771 millones de dólares en el segundo trimestre de 2007 a 712 en igual período de 2008. El deterioro en el poder adquisitivo es mayor, considerando la inflación que alcanzó casi un 10 %. Esta declinación, que posiblemente se intensifique en los próximos meses, tiene un considerable efecto social porque estas transferencias benefician principalmente a hogares de estratos bajos con ingresos similares o algo superiores a la línea de pobreza.

Cuadro 2
Pobreza e indigencia por región o ciudad (método del ingreso): 2005-2008

Ciudad o región	Dic. 2005	Dic. 2006	Dic. 2007	Sept. 2008 (urbana)	Dic. 2005	Dic. 2006	Dic. 2007	Sept. 2008 (urbana)
	Pobreza				Indigencia			
Quito	25.4	18.6	13.0	11.2	7.1	4.3	3.7	2.8
Guayaquil	38.3	32.6	28.8	18.0	12.9	9.2	5.6	3.5
Costa Urbana sin Guayaquil	53.5	49.0	40.0	39.3	22.3	18.0	11.6	13.3
Costa Rural	78.2	77.9	70.5	.	45.7	40.7	34.8	.
Sierra Urbana sin Quito	37.6	30.5	26.4	25.3	14.8	9.8	7.1	7.9
Sierra Rural	70.3	65.8	64.4	.	42.0	34.1	31.8	.
Amazonía Urbana	30.7	25.0	26.9	22.0	12.2	5.9	8.0	6.8
Amazonía Rural	74.0	69.2	73.7	.	51.4	44.1	53.6	.
Total	51.6	46.8	42.0		25.0	20.1	16.9	
Urbana	40.5	34.8	29.0	25.5	15.4	11.2	7.6	7.6
Rural	73.8	71.0	67.7	.	44.4	37.8	35.1	.
Total	51.7	47.0	42.0	25.5	25.1	20.2	16.9	7.6
Sierra	46.8	41.0	37.6	19.6	23.1	17.7	15.7	5.8
Costa	55.1	51.2	44.4	30.0	25.4	21.0	15.8	9.0
Amazonia	60.7	54.9	58.6	22.0	39.3	31.8	38.9	6.8
Total	51.7	47.0	42.0		25.1	20.2	16.9	

Fuente: INEC, Encuesta ENEMDUR, diciembre 2005, diciembre 2006, diciembre 2007, septiembre 2008.

Cuadro 3
Coefficientes de Gini del ingreso familiar por persona: 2005-2008

Año	Área Urbana	Área Rural	Total
2005	0.524	0.495	0.548
2006	0.520	0.505	0.546
2007	0.613	0.558	0.634
Set-2008	0.599		

Nota: la distribución del ingreso se ha ponderado para las personas, y no para los hogares.

Fuente: INEC, Encuesta ENEMDUR, diciembre 2005, diciembre 2006, diciembre 2007, septiembre 2008.

Cuadro 4
Estructura del empleo urbano: 2005-2008
(Quito, Guayaquil, Cuenca, Machala y Ambato)

Empleo urbano (%)	2005	2006	2007	Set-08	Oct-08
Ocupados(as) Apropriados(as)	13.7	15.2	16.6	17.6	17.6
Ocupados(as) Adecuados(as) No Apropriados(as)	43.9	46.2	48.4	48.2	46.6
Subocupados (as) Visibles	15.0	13.6	12.3	10.5	9.7
Subocupados (as) Invisibles	17.0	14.7	11.9	11.5	12.4
Ocupados(as) No Clasificados(as)	0.4	0.4	1.4	0.5	0.6
Subocupados (as) Otros(as)	2.1	2.4	2.7	3.9	3.9
Desocupados(as) Abiertos(as)	5.0	4.7	4.6	6.1	7.4
Desocupados(as) Ocultos(as)	2.9	2.7	2.1	1.7	1.7
Total	100	100	100	100	100

Fuente: INEC, Encuesta ENEMDUR, diciembre 2005, diciembre 2006, diciembre 2007, septiembre 2008.

- c) La reciente revaluación del dólar frente al euro y otras monedas afecta negativamente el tipo de cambio real en el Ecuador, cuyo índice ha descendido de 107 a 97 entre marzo y setiembre de 2008. Este cambio afecta principalmente a las exportaciones agrícolas y pesqueras del Ecuador hacia Europa y Asia, en productos como banano, café, cacao, flores, pescado y camarones. Sus efectos sobre el empleo y la balanza comercial pueden ser severos en el futuro inmediato.
- d) En general, la recesión en Estados Unidos, Europa y Japón implica una reducción en la demanda y en los precios de los bienes exportados por el Ecuador, con impactos sobre el empleo y el PIB, cuya magnitud todavía es incierta.

Las encuestas de empleo urbano de los dos últimos meses muestran un significativo crecimiento del desempleo abierto, que asciende del 4.6 % en diciembre de 2007 al 7.4 % en octubre de 2008 en las principales ciudades (Cuadro 4). Es previsible un incremento futuro de la pobreza y del desempleo, cuya magnitud y duración dependerán no solamente de la profundidad de la actual crisis financiera internacional, sino también de la capacidad de respuesta del Estado.

Evaluación y perspectivas

El gobierno de Correa ha promovido políticas económicas y sociales alternativas frente al neo-liberalismo dominante en el Ecuador a partir de 1982. Estas se han concentrado en un aumento de la participación nacional en el excedente petrolero, una reforma tributaria con mayor peso de los impuestos progresivos a la renta y patrimonio, un significativo aumento en las transferencias monetarias condicionadas a los hogares pobres y en la inversión social en educación, salud y vivienda, y una reducción en el servicio de la deuda externa.

Estas políticas se han implementado en un contexto económico caracterizado por una bonanza externa originada principalmente en elevados precios del petróleo y trasferencias altas de los migrantes. Sus resultados muestran una importante reducción en la incidencia de la pobreza e indigencia, así como una mejora importante en la estructura del empleo, en particular en el porcentaje de trabajadores con empleo apropiado. Desafortunadamente, los datos sobre desigualdad social no muestran cambios positivos, sino más bien la continuidad de una tendencia hacia el aumento de la inequidad.

Los efectos adversos de la reciente crisis financiera internacional, que ha repercutido en una abrupta caída de los precios del petróleo, en una reducción de las remesas y en un deterioro del tipo de cambio real, ha comenzado a manifestarse mediante un importante crecimiento del desempleo abierto, que llegó al 7.4 % en las principales ciudades.

Durante sus primeros dos años, el gobierno de Correa no ha impulsado significativamente políticas redistributivas que mejoren el acceso de sectores medios y subalternos a activos productivos, como la tierra y el capital. Es posible que en el futuro un programa de reforma agraria y desarrollo rural pueda revertir la tendencia observada desde hace varias décadas al incremento en la inequidad social, pero esta agenda no está definida en la agenda del gobierno.

Si el impacto de la crisis internacional es severo y prolongado, es posible que los importantes avances sociales en la reducción de la pobreza y el desempleo estructural se reviertan. Pese a algunos esfuerzos iniciales, el gobierno no cuenta aún con un paquete integral de medidas para enfrentar y amortiguar la crisis financiera internacional.

En el mediano plazo, el Ecuador enfrenta serios desafíos debido al progresivo agotamiento de las reservas petroleras, cuyo valor permitirá no más de 25 años de producción, con volúmenes declinantes de exportación. Es indispensable la definición de una estrategia de transición hacia una sociedad post-petrolera, que al mismo tiempo fortalezca tanto el carácter redistributivo como la sustentabilidad de las estrategias futuras de desarrollo.

La megadiversidad biológica del país y su generosa dotación de recursos naturales (suelos, agua) así como la diversidad de sus culturas indígenas permiten alternativas de desarrollo sustentable, basadas en el turismo, ecoturismo y la conservación del medio ambiente. Esta estrategia, que podría permitir una transición hacia una economía de servicios con altos niveles de educación de la población, no es la única opción.

La posibilidad de explotación de las reservas minerales metálicas (cobre, oro) del país abre otras opciones. A pesar de la elevada magnitud de las reservas aún inexplotadas, la fragilidad ambiental de la Cordillera del Cóndor en el sur de la Amazonía, y de otras regiones con perspectivas de prospección minera, plantea dificultades a esta opción debido a su alto costo ambiental y a su incompatibilidad con estrategias que permitan la conservación de ecosistemas frágiles y recursos estratégicos como el agua. La opción minera puede conducir a la profundización de una forma de integración al mercado internacional basada en la extracción de bienes primarios, con limitada sustentabilidad y reducidas perspectivas de diversificación productiva y redistribución social, como lo confirman las experiencias históricas de países como Perú y Bolivia. Otras economías basadas en la minería, como la chilena, han logrado una estrategia más distributiva y una mayor diversificación productiva. Sin embargo, factores como una mayor

participación nacional en el excedente y un desarrollo institucional sólido aparecen como condiciones al menos necesarias en este modelo, y el tema de la mayor fragilidad ambiental de las potenciales áreas mineras en el Ecuador respecto a países como Perú, Chile y Bolivia no tiene una respuesta fácil.

En síntesis, el gobierno de Correa ha obtenido con éxito mejoras considerables en las condiciones de vida de los sectores populares, principalmente a partir de la expansión de la inversión social y de transferencias directas a los hogares pobres. No se ha iniciado consistentemente una política redistributiva, que reduzca la elevada concentración de tierra y otros activos productivos en pocas manos, ni esta opción ha parecido en la agenda política del corto plazo.

El principal desafío inmediato del gobierno consiste en mantener los avances alcanzados en un nuevo escenario externo desfavorable, y reducir o neutralizar los impactos de la crisis financiera internacional. No se ha definido aún una estrategia integral frente a esta nueva situación.

En el mediano plazo, la consolidación de las conquistas sociales enfrenta otros desafíos, relacionados tanto con la progresiva declinación de las exportaciones petroleras como con los previsibles efectos adversos del cambio climático y el deterioro de los recursos naturales (deforestación, erosión). La economía ecuatoriana depende excesivamente tanto del petróleo como de un número reducido de exportaciones agrícolas cuyas perspectivas de ampliación son limitadas. El principal reto radica en definir una nueva inserción internacional del país, que sea ambientalmente sustentable y al mismo tiempo permita condiciones de crecimiento y redistribución.

El potencial turístico del país y otras posibilidades productivas compatibles con la conservación de la biodiversidad ofrecen alternativas viables en esta dirección, como lo sugiere la experiencia de Costa Rica y otros países latinoamericanos,

Alternativamente, si se confirma la magnitud y rentabilidad económica de las reservas mineras del país, la expansión de esta actividad puede agudizar los límites históricos del modelo primario exportador del país, con baja diversificación económica, alta fragilidad ambiental y escasa distribución social. La superación de estos límites es compleja para una economía extractiva, y requiere de condiciones institucionales y de desarrollo del capital humano que solamente existen en forma incipiente en el Ecuador actual.