



MEMORANDO ECONOMICO DE
INVESTIGACION LEGISLATIVA

**INEQUIDAD, CREACION Y DISTRIBUCION DE VALOR:
HACIA UN PACTO FINANCIERO Y DE ASAMBLEA POR LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES**

Papel de Trabajo M.E.I.L., Nro. 24

HEXAGON CONSULTORES,¹

Agosto 30, 2007

PRESENTACION:

Ponemos en su consideración el vigésimo cuarto número del Memorando Económico de Investigación Legislativa, M.E.I.L.

El propósito del M.E.I.L. es presentar un análisis claro, objetivo e imparcial de la legislación económica que está en debate o el país requiere discutir o aprobar para generar efectos positivos sobre el bienestar de la población, especialmente de la más vulnerable.

Como parte de nuestra responsabilidad social corporativa, y contando con el apoyo de nuestros consultores asociados hemos financiado esta investigación en conjunto con la Cooperación Suiza para el Desarrollo, logrando que Usted y un grupo selecto de destinatarios reciban gratuitamente este documento completo y un análisis resumido sobre temas relacionados con lo económico y lo social, ya sea a través de medios impresos, o por la vía electrónica.

Le invitamos a participar y opinar sobre este número y los anteriores a través del foro virtual de M.E.I.L. en nuestra página WEB www.hexagon.com.ec, con sus comentarios, opiniones y recomendaciones sobre los temas en discusión. Sus opiniones y las del resto de nuestros lectores están siendo sistematizadas y serán compiladas en posteriores publicaciones.

Esperamos que este documento, el foro virtual y las subsecuentes publicaciones de elementos de base para discusiones en el marco del Proyecto R.E.D. (Regulación, Economía y Distribución) constituyan una herramienta y un espacio para la discusión informada y técnica de país sobre los temas legislativos de mayor debate en Ecuador. Desde ya agradecemos su lectura, opinión y contribuciones.

HEXAGON CONSULTORES

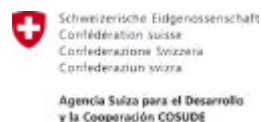
Introducción

El ingreso personal de Ecuador se ha multiplicado por 2.31 veces entre el año 2000 y el año 2006, pasando de niveles cercanos a los 1347 dólares anuales por persona, a inicios de la década, hasta niveles superiores a los 3117 dólares anuales promedio, en el año pasado.

¹ El presente número es parte de la serie de investigaciones que conforman la línea de base económica y social, cortada a Diciembre de 2006, que se espera permitan la posterior evaluación de los lectores con respecto a la gestión pública reciente y sobre todo, del quehacer y cambios a introducir en el marco de la Asamblea Constituyente de Ecuador.



WWW.HEXAGON.COM.EC



1

Auspicia :

WWW.COSUDE.ORG.EC



**MEMORANDO ECONOMICO DE
INVESTIGACION LEGISLATIVA**

Corregido por paridad de poder de compra (PPP), según estadísticas del FMI, Ecuador contaría actualmente con un ingreso personal de US\$ 4776/persona/año, que lo llevaría a ubicarse cercano a la mitad del ingreso personal promedio mundial (US\$ 8800/persona/año, PPP), ocupando además el lugar 111 entre 179 países del mundo, en el ranking de dicha variable.

En términos regionales, Ecuador supera en su ingreso personal a países latinoamericanos como Jamaica, Guatemala, Nicaragua, Honduras, Bolivia y Haití (en dicho orden), este último con un PIB personal de US\$ 1835/persona/año (PPP); por otro lado, Ecuador es superado por países latinoamericanos como Guyana, Paraguay, El Salvador, Surinam, Perú, Venezuela, Bélice, Colombia, Panamá, República Dominicana, Brasil, Grenada, México, Costa Rica, Uruguay, Chile, Argentina, Barbados y las Bahamas (en dicho orden), esta última con 20507 US\$/año/persona (PPP).

En creación de valor, por tanto, si bien se ve una fuerte tendencia al crecimiento del ingreso personal de Ecuador en la década presente, se requiere aún de mayor velocidad, si queremos hacer del país uno que se ubique no solo en el promedio mundial (donde cuentan regiones como África), sino además, en el promedio latinoamericano (donde cuentan regiones como Centro América).

Según lo mencionan varios autores que revisaremos en lo que viene del documento, una de las razones por las cuales la creación de valor no es suficientemente fuerte en la región, y por cierto en Ecuador, es la ausencia de un proceso de formación de reglas socialmente aceptadas y políticamente instituidas para la distribución y reproducción consiguiente de dicho valor, de modo que no es posible generar confianza suficiente en los agentes económicos y actores sociales, quitando así sustento a la estabilidad política y promoviendo no solo el estancamiento, sino además la desigualdad social.

En el plano de lo nacional, e interiorizando en términos distributivos, tanto por región, como por área de residencia, género y situación social, se puede ver que, según datos cortados a diciembre del año 2006, la falta de políticas de distribución del valor generado por los aparatos productivos públicos y privados es un elemento recurrente de nuestra conformación socio-económica:

		Ingreso personal anual (\$ corrientes)					Perceptores de Ingreso
		Total	Sexo de la persona		Pobreza		
			\$ promedio	Hombre	Mujer	Pobre	
			\$ promedio	\$ promedio	\$ promedio	\$ promedio	
Nacional		3,117.4	3,699.7	2,328.8	639.7	3,429.7	6,315,349
Area de residencia	Rural	1,703.6	2,173.2	1,011.0	619.7	2,039.9	1,997,845
	Urbano	3,771.6	4,444.0	2,896.1	680.3	3,948.8	4,317,505
Región	Costa	2,728.4	3,193.0	2,026.7	680.3	2,992.0	3,163,273
	Sierra	3,525.0	4,292.2	2,611.8	563.8	3,872.3	2,893,849
	Amazonía	3,313.7	3,910.0	2,395.7	837.7	3,805.7	258,228

Fuente : INEC - ENEMDHU 2006 . Elaborado por Hexagon Consultores, 2007

Si bien el ingreso personal promedio del país 2006 (en dólares corrientes) fue de US\$ 3117 y este, corregido por paridad de poder de compra equivale a la mitad del ingreso personal



MEMORANDO ECONOMICO DE INVESTIGACION LEGISLATIVA

mundial, al descomponer dicho promedio en promedios específicos para lo urbano y lo rural, se comienzan a observar los problemas distributivos no resueltos por la nación; se observa, en primer lugar, que las ciudades tienen un ingreso personal 1.21 veces superior al promedio nacional, y 2.21 veces superior al ingreso personal de los habitantes rurales. Por otro lado, en términos de regiones naturales, la Sierra de Ecuador tiene un ingreso promedio personal 1.13 veces superior al promedio nacional, 1.06 veces superior al de la Amazonía, y 1.29 veces superior al de la Costa.

Al comparar en búsquedas de inequidades de ingreso entre hombres y mujeres, promedio nacional, se ve que los varones tienen un ingreso 1.59 veces superior al de las mujeres, siendo que en lo urbano, la relación es de 1.53 veces (hombre/mujer), y teniendo en lo rural, una relación de 2.15 a 1 (hombre/mujer). En la Amazonía, y la Sierra, la relación es de 1.63 y 1.64 a 1, respectivamente (hombre/mujer) mientras que en la Costa es de 1.58 a 1.

Pero es la descomposición del promedio de ingreso personal en términos de pobreza, aquella que nos muestra la mayor causa de inequidad en Ecuador. El ingreso personal promedio de las personas no pobres es 5.36 veces superior al de las personas pobres (al nivel nacional). En las áreas rurales, la relación es de 3.29 a 1 (no pobres/pobres), mientras que en lo urbano, es de 5.8 veces a 1; es decir, las urbes ecuatorianas y su débil integración social entre pobres y no pobres, así como su insuficiente encadenamiento con las áreas rurales, son los mayores factores de inequidad en Ecuador. Es por tanto allí, donde se debe actuar para resolver los problemas políticos económicos y sociales del país, procurando en resumen, un pacto de equidad que permita distribuir el valor generado por dichas urbes, tanto hacia el interior (en beneficio de sus zonas marginales), como hacia el exterior (en beneficio de las zonas rurales periféricas).

Distribución Vs. Justicia Social

Como se verá en las siguientes secciones, la opción por la distribución y la equidad no debe verse (simplistamente) como la acción de dividir la existencia actual de riqueza e ingreso y repartirla por medios autoritarios de ricos a pobres, o de urbanos a rurales, o de hombres a mujeres, o si se quiere, de ganadores a perdedores.

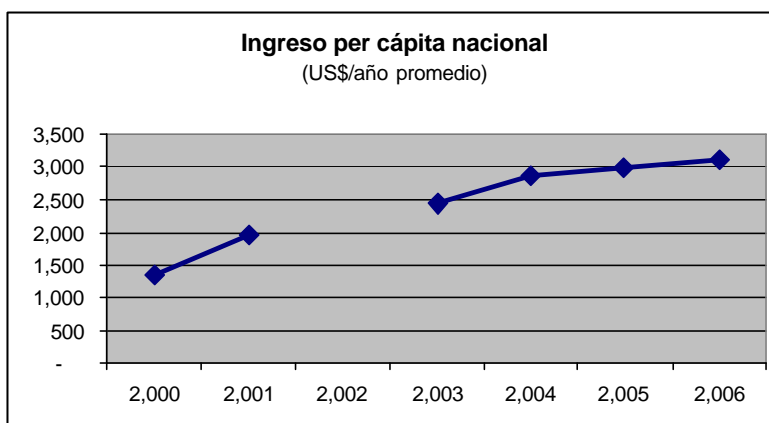
Al contrario; la idea de un pacto distributivo, conforme se muestra y concluye en este documento, debe trascender la estática actual y convertirse en un elemento dinámico de política pública en el cual los mecanismos distributivos y de fomento se utilicen para que unos generen y reciban en realidad más valor agregado que otros, en proporción, pero todos generen y ganen más valor económico en valor absoluto, ecuación dinámica que solo cierra si se la juega con visión de mediano plazo, en un marco de la más amplia libertad de mercado compatible con la más estricta y técnica responsabilidad social política, corporativa y mediática; todo esto bajo metas explícitas, claras y exigibles de estabilidad, crecimiento y distribución, como un conjunto trino y uno, inseparable, amalgamado, de metas políticas, económicas y sociales.

Antes de revisar el punto de partida para cualquier evaluación futura del logro, en dicho sentido, de las políticas económicas y sociales esperadas, sobre todo de la Asamblea Constituyente, es, conveniente revisar algunas cifras preliminares adicionales en términos de rango: el mayor ingreso promedio personal que se observó en el país al cierre del año 2006 correspondió a un

hombre urbano, con 4444 dólares/año, mientras que el menor ingreso personal fue el de una persona pobre en la Sierra, con US\$ 563.8/año. La relación entre estos dos polos de ingreso personal fue de 7.88 a 1; por tanto, políticas que redujeran esta brecha a valores sustancialmente inferiores (por ejemplo hacia relaciones inferiores al 5 a 1 o al 4 a 1) deberían verse como un primer éxito de política pública, mientras que políticas que elevaran dicha relación deberían verse como un fracaso ideológico y político de la Asamblea que debe ser recordado, sobre todo por los grupos que propugnen la equidad al interior de dicha Asamblea.

Por otro lado, y para los grupos que propugnen la libertad al interior de dicha Asamblea, políticas resultantes que, tras su implementación elevaran sustancialmente (por ejemplo en al menos un 5% a 10% nominal incremental anual) el ingreso personal del país, no solo en promedio (desde los US\$ 3117 anual), sino en su conjunto, en todo el rango de ingresos personal observados en la nación: [563.8 , 4444], deberían verse como un éxito que debería ser reconocido por las futuras generaciones. De no darse este crecimiento, en conjunto con el proceso de reducción de brechas, no existiría nada nuevo, y por tanto, la Asamblea y sus cientos de millones de costo habrían sido un gasto inútil que solo serviría para incrementar el descontento social, incrementar la migración de los hombres de la Sierra Central y del Austro, hacia las urbes, en unos casos incentivar la migración de los que logren ahorrar algo hacia otros países, y en otros casos, de quienes no logren ahorrar, incentivar la toma de posiciones de fuerza política y/o social.

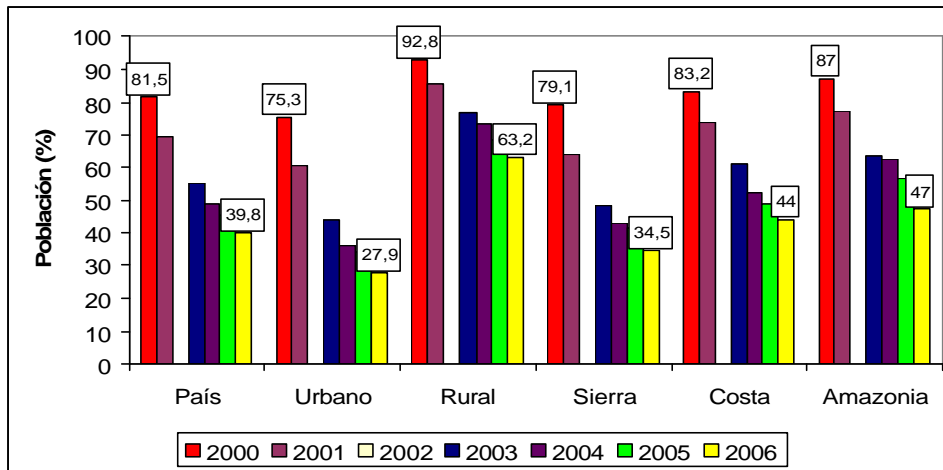
Equidad y libertad, en dicho orden, son el principio que hace la diferencia entre el concepto de socialismo y el de justicia distributiva. Los datos y perspectivas revisadas en cuanto a equidad y crecimiento nos dejan con una sensación de inconformidad profunda y expectativa de complejidad con respecto al camino hacia la justicia distributiva. Pese a esto, hay que decir que el país, merced a la dictadura de la dolarización, ha realizado un destacable trabajo de incremento de los niveles de ingreso personal a nivel generalizado, conforme se observa en el siguiente gráfico:



Fuente : INEC - ENEMDHU 2006 . Elaborado por Hexagon Consultores, 2007

Y además, como hemos analizado en anteriores entregas de M.E.I.L., esta subida en términos agregados, ha permitido que, también en términos agregados, se reduzca la pobreza en el país, desde niveles de 81.5% en el año 2000, hasta niveles de 39.8% en el año 2006:

Incidencia de la Pobreza por Ingreso Ecuador



Fuente: INEC. Sistema Integrado de Encuestas de Hogares – SIEH.

Elaboración: Hexagon- Consultores.

Por ello, lejos de caer en el pesimismo, se debe recuperar los logros recientes, que deben ser vistos con orgullo y positivismo por el país, pero tal como se mencionó anteriormente, deben también ser observados con atención y cautela, observando con más profundidad fuera del promedio generalizado, de modo de encontrar los vacíos de política pública, empezando por ejemplo, porque la reducción de la pobreza, una vez más, ha sido más fuerte en las urbes que en las zonas rurales, y más pronunciada en la Sierra que en la Costa o la Amazonía.

La pandemia ecuatoriana y latinoamericana de la inequidad es urgente de resolver, por tanto, sin generar estancamiento económico ni generar, so pretexto de equidad, más pobreza. Creemos firmemente que se puede construir justicia distributiva, en positivo, y para ello, se puede dar pasos hacia delante a partir de lo logrado. No estamos de acuerdo con quienes dicen que “si no cambiamos todo, no cambiamos nada”; tampoco estamos de acuerdo con quienes dicen que “no hay que cambiar nada”; sí hay mucho que cambiar, pero también hay mucho que preservar; todo es cuestión de información, diálogo y respeto.

Este documento posee dos partes: la primera (numérica y por tanto, retrospectiva) presenta evidencia económica y social que permite concluir que Ecuador, tras la dolarización, ha logrado resultados efectivos de estabilidad, crecimiento, reducción de la pobreza y mejora de la distribución; la segunda (heurística y por tanto, propositiva), contribuye a valorar dicha estabilidad, pero sobre todo a proponer elementos para la tarea superior: diseñar un sistema jurídico de justicia distributiva a muy corto plazo que defina reglas de corto y mediano plazo para que el país, por medio de su Asamblea Constituyente, pase a mediano plazo a tener percepción positiva, con liderazgo basado en dirección, protección y orden y con ello pase a ser a mediano plazo, porque puede, uno de los países que más crece, a la par, en eficiencia y equidad en América Latina.

I. CRECIMIENTO, INEQUIDAD Y ESFUERZO FISCAL

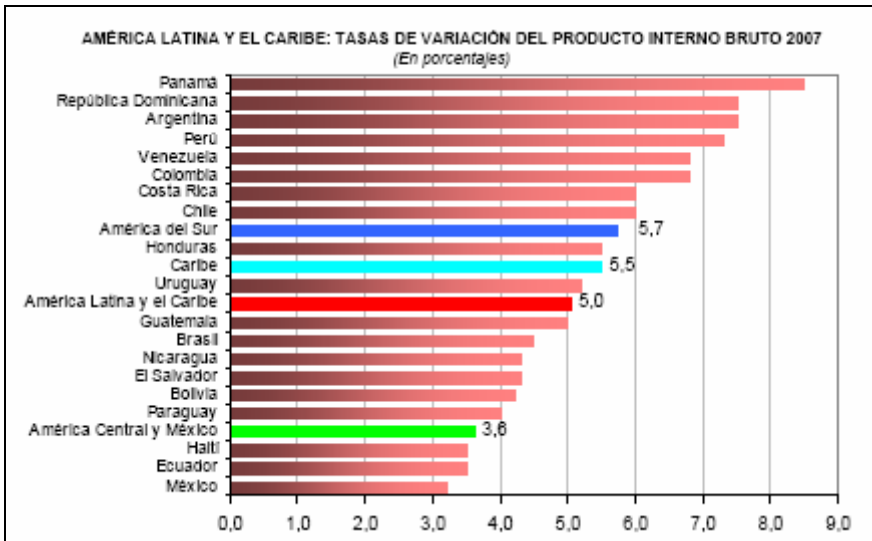
En el año 2001, el PIB de Ecuador creció en un 5.6%, la tasa de crecimiento económico más alta en América Latina:

Tasa Anual de Crecimiento del PIB real

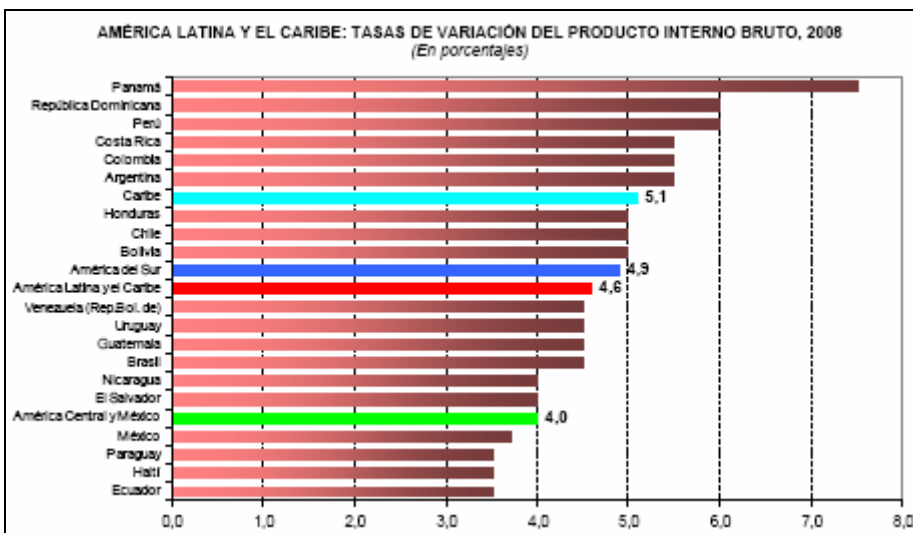
	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	México	Perú	Uruguay	Venezuela
1999	-3,4	0,8	-0,8	-4,2	-6,3	3,7	0,9	-2,8	-6,0
2000	-0,8	4,4	4,5	2,9	2,8	6,6	2,9	-1,5	3,7
2001	-4,4	1,4	3,4	1,5	5,1	-0,2	0,2	-3,4	3,4
2002	-10,9	1,9	2,2	1,9	3,4	0,8	4,9	-11,1	-8,9
2003	8,8	0,5	3,7	4,3	2,7	1,4	4,0	2,2	-7,7
2004	9,0	4,9	6,1	4,0	6,9	4,4	4,8	12,3	17,9
I 01	-2,0	4,0	3,9	2,1	8,1	1,9	-3,9	-1,6	2,1
II 01	-0,2	2,1	4,7	1,9	5,2	0,2	-1,1	-1,6	3,7
III 01	-4,9	0,5	2,6	1,1	2,7	-1,3	1,7	-4,6	5,6
IV 01	-10,5	-0,8	2,2	0,5	4,6	-1,4	4,5	-5,3	2,1
I 02	-16,3	-0,7	1,7	0,0	1,3	-2,3	3,0	-10,9	-4,4
II 02	-13,5	1,2	1,4	2,4	3,9	1,9	6,3	-5,8	-8,7
III 02	-9,8	2,9	2,4	1,9	5,0	1,7	5,3	-13,4	-5,9
IV 02	-3,4	4,3	3,2	2,7	3,5	2,0	4,5	-14,0	-15,8
I 03	5,4	1,5	3,9	4,7	3,4	2,5	5,8	-7,8	-24,5
II 03	7,7	0,0	4,1	2,6	-0,8	0,1	3,8	-4,8	-5,0
III 03	10,2	-0,2	4,1	4,6	2,1	1,0	3,3	6,8	-7,1
IV 03	11,7	0,9	2,8	5,2	6,0	2,1	3,2	15,0	6,6
I 04	11,3	4,0	4,7	4,0	6,3	3,9	4,8	14,1	35,0
II 04	7,1	5,1	5,3	4,8	10,0	4,1	3,2	12,4	14,3
III 04 (1)	8,7	5,9	7,0	2,8	7,4	4,6	4,7	12,7	14,2
IV 04 (1)	9,3	4,7	7,3	4,4	4,3	4,9	6,6	10,3	12,1
I 05 (1)	8,0	2,8	6,1	3,9	3,2	2,4	6,1	6,3	7,5
II 05 (1)	10,1	3,9	6,5	5,3	6,8	3,1	5,7	7,5	11,1

Fuente: IESE. Elaboración Hexagon Co.

Para dicho año, el crecimiento alto se explicaba por la salida de una crisis, la peor en la historia económica ecuatoriana; este fenómeno de tasas de crecimiento altas terminó de evolucionar a mediados la década, tanto así que para el 2007, en medio de una crisis política que impide tener reglas claras para el juego económico, el crecimiento económico de Ecuador (según CEPAL) será el segundo más bajo de la región (solo superando a México), mientras que para el año 2008, la tasa de Ecuador será la menor de América Latina (siendo superados por Haití, Paraguay y México):



Fuente: CEPAL



Fuente: CEPAL

El plan económico de gobierno recientemente presentado (Abril de 2007), disponible a la fecha en http://www.senplades.gov.ec/c/portal/layout?p_1_id=PUB.1.120, esperaba que Ecuador en un escenario pasivo creciera a tasas de 3.3 a 3.5 por ciento, mientras que esperaba que en un escenario activo (aplicando la propuesta política del nuevo Gobierno, lo cual incluye la promoción de la Asamblea Constituyente) creciera a tasas de entre 4 a 4.4 por ciento.²

² lo cual es compatible con los supuestos publicados por el MEF para la pro forma presupuestaria 2008, disponible a la fecha en

http://mef.gov.ec/pls/portal/docs/PAGE/MINISTERIO_ECONOMIA_FINANZAS_ECUADOR/SUBSECRETARIAS/SUBSECRETARIA_GENERAL_DE_COORDINACION/COORDINACION_DE_COMUNICACION_SOCIAL/PRODUCTOS_COMUNICACION_Prensa/ARCHIVOS_2007/FINAL_4SEP07.PDF



**MEMORANDO ECONOMICO DE
INVESTIGACION LEGISLATIVA**

Por otro lado, concluido el primer semestre de 2007, y ex – ante a la Asamblea, la previsión de crecimiento 2007 del Banco Central del Ecuador para el cierre de año, se mantiene en 3.44%, valor que no se espera que aumente en el próximo semestre, debido a que según el mismo Banco Central del Ecuador (BCE), hay una desaceleración de la economía durante el primer semestre, que se hace evidente en la tasa de crecimiento del ahorro y el circulante.

Por ejemplo, los depósitos a la vista, a diferencia de años anteriores, registraron -durante el primer semestre del 2007- una tasa de crecimiento (negativa) de - 1.5%; a modo de comparación, vale la pena mencionar que los depósitos de ahorro en los primeros seis meses del año ante pasado (2005), promediaron un crecimiento del 31%, mientras que en igual periodo del presente año (2007), no llegaron a crecer ni al 6%.

Sin crecimiento del ahorro ni de la inversión, difícilmente el país podrá cumplir con las metas gubernamentales propuestas en el plan económico y contempladas en la pro forma 2008. Tampoco será posible que Ecuador crezca, conforme al posterior plan preparado (en Agosto) por Senplades, a mediano plazo, a tasas superiores al 5% anual, que sería la tasa bien identificada como meta, pero mal identificada como posible si no se corrige la intolerancia por el diálogo, de modo de retornar a una senda compatible con el promedio de crecimiento que efectivamente se espera para América del Sur en el 2007.

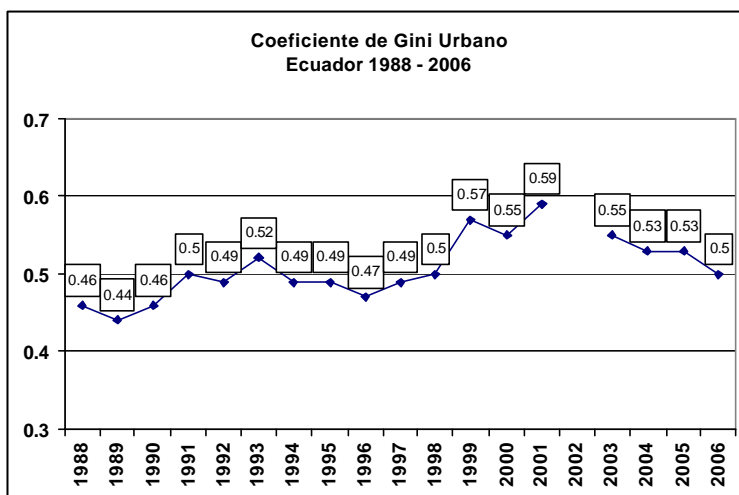
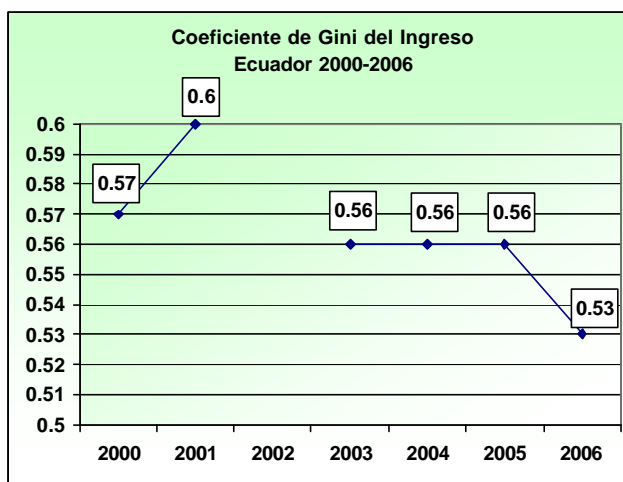
Un pacto de equidad y crecimiento es por tanto, urgente, pues en función del mismo se podrá enviar nuevamente señales positivas hacia los grupos capitalistas y de trabajadores, que conforme vean diálogo y acuerdos en el marco de la Asamblea volverán a invertir y a pensar en hacer una vida productiva en el país. Sin diálogo y sin acuerdos, a ser promovidos desde la Presidencia y desde la Partidocracia, solo veremos campaña tras campaña, insulto tras otro y jamás veremos los capitales regresar, ni la inversión aumentar, ni el crecimiento retornar, ni el empleo aumentar, ni las posibilidades de financiar la redistribución mejorar.

Cambiar el pesimismo económico y social generado por la erizada gestión política reciente, que no solo le ha costado el estancamiento al país, sino también la reducción de la popularidad al primer mandatario, requerirá un esfuerzo muy importante: un cambio estructural y un giro dado como gobierno, como Asamblea y como nación, bajo la voluntad de toda la población, no solo la buena voluntad que debería empezar por el Estado.

Sin embargo, y si bien el crecimiento parte por la voluntad de búsqueda de acuerdos desde el Estado, no será posible de obtener si a dicha voluntad no se une la propia voluntad del sector Privado; la identificación de esquemas y elementos de acuerdo productivo, tributario, distributivo y evaluativo es un elemento central a proponer desde

las cámaras (algo que afortunada y maduramente ha empezado a ocurrir) para generar fuerzas centrípetas que atraigan dichas voluntades. Parte del éxito en concentrar dichas fuerzas depende, eso sí, de una tarea que ahora no solo le es más que propia al Estado, sino que le toca en turno: retomar el testigo de la apertura y reaccionar con la creación de una propuesta incluyente (políticamente) para crear la ruta de consenso y por tanto sostenible para mejorar la equidad, el crecimiento y llegar a la justicia distributiva.

En este campo, y para tener indicadores para la hoja de ruta, hay que continuar la observación de la ruta del crecimiento, y juntarla a la ruta de la equidad, siguiendo el coeficiente de Gini (por ingresos). Dicho índice, si se acerca a la unidad, implica inequidad absoluta, mientras que si se acerca al nulo, implica equidad absoluta. Para darnos más ánimo, se puede observar que, merced a la dolarización, en el 2001, el índice de Gini nacional fue de 60% y se redujo a 53% en el 2006, con una reducción de siete puntos en 5 años:



Fuente: ENEMDHU 2000 – 2006. Elaboración: Hexagon Consultores (2007)



**MEMORANDO ECONOMICO DE
INVESTIGACION LEGISLATIVA**

Al analizar, en el gráfico inferior antes presentado, el Gini Urbano en una serie más amplia, se observa que la caída lograda a partir de la dolarización, si bien es loable, es insuficiente para regresar a los niveles distributivos de fines de los años 80s, cuando no existía equidad tampoco, por ausencia de acuerdos para establecer un Estado con justicia distributiva.

Lejos de caer en el pesimismo del estructuralismo, la lectura que hay que hacer del gráfico anterior, corresponde a que la dolarización ya generó el quiebre estructural y está ya actuando sobre la inequidad también; no solo sobre la pobreza, ni solo sobre el crecimiento; sin embargo, por sí misma, y sin una agenda de financiamiento de la igualdad de oportunidades, solamente podrá a futuro actuar sobre la estabilidad y la inflación.

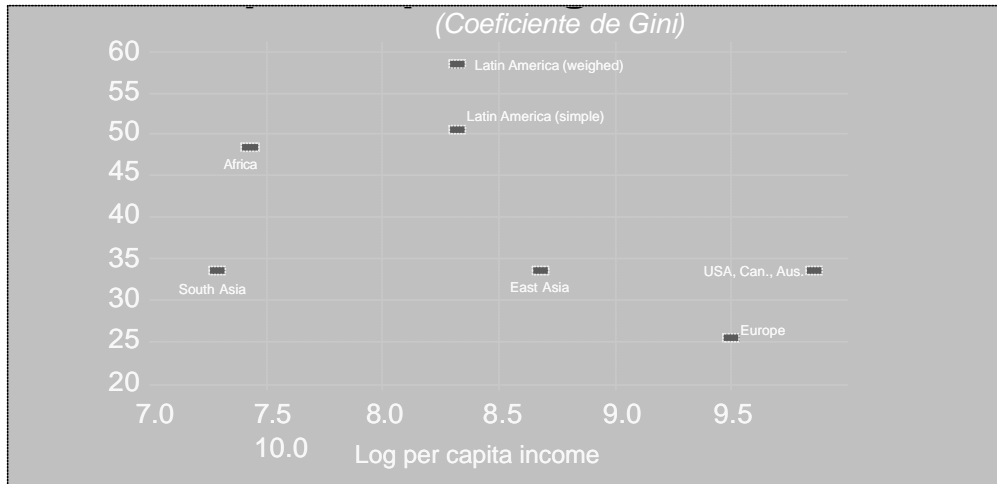
La caída notable de la inequidad observada en estos años solamente nos ha devuelto a la tendencia estructural de inequidad que el país presentaba previo a la crisis de fines de los 90s, con lo cual, lograr afectar al Gini por debajo de 50% será la dura tarea a construir, sobre todo porque la literatura mundial lo reconoce como un índice que (estructuralmente) no suele tener variaciones mayores, salvo en presencia de crisis y procesos de ajuste como los observados en Ecuador en los últimos diez años.

Por tanto, bajo una lectura técnica, hay que decir que el logro de los últimos años sirve como línea de base, pero no como tendencia y, si bien es interesante el haber reducido la inequidad desde 60% a 50%, este es el momento de dar el segundo quiebre estructural adicional a la dolarización (que construye crecimiento) y pasar a la distribución (que en conjunto con la dolarización construye justicia distributiva). La Asamblea será la responsable de dicha conformación institucional de políticas estructuradas en pro de la equidad que nos impulsen a reducir a niveles de inequidad inferiores al 40% o 45% (menores a los observados en los ochentas), con lo cual nos podremos ubicar en promedio (y para bien), fuera de la media de inequidad de la región Latinoamericana, misma que está (para mal) fuera del promedio del mundo.

Inequidad: Ecuador, Latinoamérica y el Mundo

Como se puede observar en el gráfico siguiente, el Gini de América Latina (promedio simple o promedio ponderado) es la cota más alta de las observaciones regionales de Gini del mundo. Mientras América Latina está ubicada entre 50% y 60% de inequidad, la cota más baja corresponde a niveles de entre 25% a 35% que se observan en Europa, EEUU, o los países OECD y Asia:

Inequidad en el Mundo (por Regiones, Año 2000)



Fuente: NNUU, BID (2000).

Al revisar los datos de la década pasada para Ecuador, y compararlos con los de la región, se puede confirmar que el problema de la inequidad, al igual que en toda América Latina, es estructural y no depende tanto de si se vive y produce en la Comunidad Andina, o si se lo hace en el MERCOSUR; de hecho, los Ginis fluctúan entre 41% (en el caso de Uruguay, con indicadores más altos que los promedios de inequidad de Africa), y entre 59.5% (en el caso de Brasil, que en los últimos años es uno de los países que ha logrado mayor reducción de la inequidad en la región), quedando Ecuador ubicado anteriormente por sobre la media, y hoy cerca de ella:

AMERICA LATINA Y EL CARIBE: Coeficientes de Gini (x100) de la distribución del Ingreso Equivalente				
	Inicios de los '90s (1)	Mediados de los '90s (2)	Inicios de los '00s (3)	Variación (3) - (1)
COMUNIDAD ANDINA (media no ponderada)	49.4	50.8	51.8	1.8
Bolivia	54.3	55.8	55.9	1.6
Colombia	55.9	54.3	55.8	-0.1
Ecuador		53.0	54.3	s/d
Perú	45.7	46.4	47.7	2.0
Venezuela	41.7	44.5	45.5	3.8
MERCOSUR (media no ponderada)	47.6	50.7	51.3	2.4
Argentina	42.6	45.8	50.4	7.8
Brasil	59.5	58.3	57.2	-2.3
Paraguay		57.8	54.9	s/d
Uruguay	40.8	40.9	42.5	1.7
Chile	54.7	54.9	56.1	1.4
México	53.9	52.5	52.7	-1.2

Fuente: BID

Al comparar la tabla anterior (producida por el BID a inicios del año 2000) con la tabla de evolución del Gini desde 1988 hasta el año 2006, se puede ver que la línea de base actual que ha logrado Ecuador le ha permitido ubicarse cerca de los niveles de inequidad que mostraba la Comunidad Andina a inicios de los 90s, a mediados de los 90s y a inicios del año 2000; es decir, la dolarización no solo que ha generado una economía estable y un fenómeno importante de crecimiento, sino que además habría logrado que nuestro país regrese, en términos distributivos, hacia la tendencia subregional e incluso regional, si se considera que MERCOSUR, Chile y México presentaban desde mediados de los noventas, hasta inicios del 2000, Ginis superiores al 50% que hoy posee Ecuador.

Otro dato interesante, que motiva el título de este documento, consiste en que, según la tabla siguiente, del mismo BID, Ecuador podría estar, con políticas financieras correctas a nivel de Estado, ubicarse muy por debajo del promedio de inequidad en la sub región Andina, puesto que desde mediados de la década presente, el Gini del ingreso, sin corrección de equidad (o inequidad) por parte de la política fiscal, estaría cercano al 40%:

Distribución inicial del Ingreso y del Gasto de los Hogares (antes de la Política Fiscal)					
	Bolivia 2000	Colombia 2003	Ecuador 2003	Perú 2000	Venezuela 2003
Deciles según Ingreso Per Capita					
Gini del Ingreso	0.556	0.537	0.407	0.535	0.423
% del Ingreso del 20% +	0.63	0.60	0.47	0.57	0.57
% del Ingreso del 40% -	0.06	0.10	0.15	0.10	0.12
20% + / 40% -	10.3	5.9	3.1	5.7	4.9
Deciles según Gasto Per Capita					
Gini del Gasto	0.472	0.518	0.346	0.470	s/d
% del Gasto del 20% +	0.55	0.58	0.43	0.53	s/d
% del Gasto del 40% -	0.11	0.10	0.20	0.14	s/d
20% + / 40% -	5.2	5.5	2.2	3.9	s/d

Fuente: BID

Si tomáramos los datos de Gini del gasto personal de los hogares, o incluso del ingreso personal, sin mediar las inequidades fiscales que actualmente presenta el Ecuador, se observa, según los datos anteriores, que al año 2003 el Ecuador habría tenido, según el BID, coeficientes de entre 35% a 40%, que lo ubicarían por debajo de la inequidad de África en el año 2000, y cerca de los niveles de equidad de Asia y los EEUU en dichos años; todo esto sin considerar la gestión del Estado (antes de la política fiscal).

Estos datos no hacen más que confirmar lo pernicioso del resultado final de la política pública y sobre todo fiscal de Ecuador: es regresiva y agrava la inequidad. Las razones: subsidios energéticos mal focalizados que atienden a los quintiles más ricos y equivalen al 10% del presupuesto del Estado (al gas, a la electricidad, a los combustibles, etc.), además, con tendencia a incrementarse a niveles insostenibles, superiores a los 2500 millones de dólares anuales; transferencias de inversión que copan más de la mitad del presupuesto de inversión pública de la nación que se concentran, merced a preasignaciones y leyes hechas a imagen y semejanza de las ciudades más ricas, en obras que atienden a la población más rica de dichas ciudades (túneles, entre otros) o se pierden en obras de bacheo, aceras y bordillos, parques y plazas remodeladas, o lo que es peor, en sueldos elevados de dignatarios locales., entre otros elementos.

Estos aspectos de desorden, falta de dirección unánimemente acordada, y desprotección social, configuran el panorama de agravamiento “oficial” de la inequidad que deberá ser cambiado, con la voluntad de unos y de otros, de modo de salir del actual atolladero social, económico y político de la nación, por medio de un pacto o “Acuerdo Financiero del Estado” en pro de la equidad y el crecimiento.

Constitución 2008: Un Nuevo Acuerdo Financiero de Estado

El problema más importante de la región es la inequidad, pero en Ecuador, el problema más urgente es la inequidad de Estado.

La inequidad, conforme a los estudios del BID, antes de la gestión del Estado, ubicaban en el 2003, a Ecuador con Gini cercanos al 35% a 40%; mientras tanto, tras la gestión del Estado, los datos del Banco Mundial ubicaban a Ecuador en el año 1998, con un Gini similar al presentado en las mediciones propias de Hexagon para dichos años (en tablas anteriores), superior al 55%:

Distribución del Ingreso en la CAN según Banco Mundial			
	Año	Gini	Decil 10/Decil 1
Bolivia	1999	57.8	143.5
Colombia	1999	57.6	57.8
Ecuador	1998	56.2	63.6
Perú	2000	49.4	46.2
Venezuela	1998	47.6	28.2

Fuente: Banco Mundial



**MEMORANDO ECONOMICO DE
INVESTIGACION LEGISLATIVA**

Dado que las diferentes decisiones metodológicas que se adoptan para medir el Gini influyen significativamente en los valores medidos en cada uno de los países en los diferentes años, las comparaciones entre estudios deben ser muy cuidadosas.

Por ello, para lo que sigue, nos basamos en los reportes del Banco Mundial (2005a), CEPAL (2005), y BID (2003), que nos muestran datos compatibles, en el caso de Ecuador, con los resultados obtenidos por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC, así como cálculos propios generados por el equipo de investigadores de Hexagon Consultores.

En todo caso, los datos comparativos presentados muestran que Ecuador tiene en su Estado concentrador al peor aliado de la equidad. Ya sea por problemas de corrupción, o por problemas de ineficiencia, o como decía Krugman: “por intereses, ignorancia e ideología”, lo cierto es que el sector público ecuatoriano no está constituido sobre una base sociológica firme que le articule con su población ni le brinde un sentido de honor y pertenencia jurídica y moral con respecto a los grupos excluidos.

Si solamente los pocos recursos que obtiene el Estado no solo que dejaran de circular a favor de los quintiles más ricos (en forma de subsidios deslocalizados), sino que además fueran focalizados hacia los grupos excluidos (quintiles más pobres), entonces el Gini de Ecuador podría regresar no solo a los niveles previos a los pagos de transferencia organizados por el Estado (de manera regresiva actualmente), sino a niveles que podrían hacer de Ecuador una potencia en términos de equidad.

Herramientas para sostener dicho pacto serían la reforma del sector petrolero y minero, la reforma tributaria, la reforma del sistema de pensiones, la reforma del sistema de protección social en salud e inclusión económica y social, así como la reforma del sistema educativo. Un buen sistema de inversión pública que privilegie además la construcción de obras de agua potable, riego, alcantarillado, vialidad rural y gestión de riesgos, serían otros mecanismos complementarios que podrían constituir un pacto financiero que no solo distribuya valor desde los quintiles más ricos hacia los más pobres, sino que además permita que todos los quintiles, pero principalmente los más pobres, pudieran incrementar sus niveles absolutos de calidad de vida.

Para mantener el foco en la discusión de la equidad y el pacto fiscal progresivo concomitante, es importante analizar el ingreso fiscal disponible, las reglas con las cuales este se distribuye (de carácter constitucional) y las leyes de observabilidad, verificabilidad y exigibilidad que se impongan a posteriori con el fin de lograr impactar sobre los niveles del coeficiente de Gini. Para ello, es importante financiar la distribución, desde lo fiscal, y para ello, conviene revisar la siguiente tabla de datos para Ecuador, la CAN y otras subregiones de América Latina, en la cual se hace una presentación del ingreso fiscal disponible (2003) como porcentaje del PIB:

MEMORANDO ECONOMICO DE
INVESTIGACION LEGISLATIVA

Comunidad Andina: Ingreso Fiscal Disponible 2003				
En % del PIB				
	Ingresos Totales	Intereses Deuda	Pagos Seguridad Social	Ingreso Fiscal disponible
Bolivia	18.2	2.9	4.5	10.8
Colombia	30.0	4.9	7.0	18.1
Ecuador	19.6	3.1	1.3	15.2
Perú	20.8	2.2	3.2	15.4
Venezuela	28.1	5.1	1.7	21.3
OCDE	37.4	1.6	12.2	23.6
Chile	21.1	1.2	6.6	13.4
MERCOSUR	26.9	5.7	9.7	12.0
Centro América	17.1	2.7	2.9	11.6

Fuentes:
OCDE, 2004. CEPAL 2005 y Banco Mundial, World Development Indicators.

Como se observa en la siguiente tabla, del resumen de ingresos fiscales obtenido de la presentación oficial de la pro forma 2008, por parte del MEF, el total de ingreso fiscal disponible está cerca del 17% actualmente, con lo cual el país habría retrocedido en su esfuerzo financiero como Estado:

INGRESOS y DESEMBOLSOS	PRESUPUESTO 2007		PROFORMA 2008		VARIACION	
	INICIAL	PIB %	PROFORMA	PIB %	VARIACION	
					ABSOLUTA	%
INGRESOS CORRIENTES*	5.218	11,8%	5.804,3	12,2%	686,80	11,2%
Tributarios	4.532	10,2%	5.022	10,6%	490,74	10,8%
No Tributarios	18	0,0%	20	0,0%	1,70	9,4%
Petroleros	833	1,4%	711	1,6%	78,18	12,4%
Tasas y participaciones	405	0,9%	458	1,0%	52,91	13,1%
Ventas Internas	135	0,3%	160	0,3%	25,22	18,7%
Compensación OXI	93	0,2%	93	0,2%	0,05	0,0%
Transferencias Corrientes	36	0,1%	51	0,1%	14,96	41,1%
INGRESOS ENTIDADES	686	1,3%	684	1,6%	128,10	22,8%
Autogestión Corrientes	493	1,1%	600	1,3%	107,00	21,7%
Preasignados Corrientes	71	0,2%	93	0,2%	22,10	31,0%
INGRESOS DE CAPITAL**	1.809	4,3%	1.878	3,8%	-93,28	-1,7%
Venta de Activos	880	2,0%	694	1,5%	-185,96	-21,1%
Recuperación Inversiones	7	0,0%	3	0,0%	-4,01	-57,3%
Transferencias de Capital	1.022	2,3%	1.179	2,6%	156,70	15,3%
TOTAL INGRESOS	7.883	17,3%	8.374	17,6%	681,44	8,6%
FINANCIAMIENTO	2.075	4,7%	1.984	4,2%	-91,45	-4,4%
Internos	1.002	2,3%	657	1,4%	-334,65	-33,4%
Externos	1.059	2,4%	1.245	2,6%	186,40	17,6%
Saldos	14	0,0%	71	0,1%	56,81	403,0%
INGRESOS MAS DESEMBOLSOS	9.787,8	22,0%	10.367,8	21,8%	589,99	6,0%

Fuente y Elaboración: MEF

Mirando las dos tablas anteriores en conjunto, se puede observar en primer lugar que Ecuador, que como se ha mencionado anteriormente posee hoy un Gini promedio en la CAN, posee además, el segundo menor o posiblemente el peor nivel de ingresos totales fiscales como porcentaje del PIB de la Subregión. El 19.6% o 17.6% del PIB que recauda o espera en el mejor de los casos Ecuador (ya sea en tributos, petróleo, u otros



**MEMORANDO ECONOMICO DE
INVESTIGACION LEGISLATIVA**

ingresos), apenas supera, o será inferior incluso, probablemente, al nivel de ingreso fiscal de la HIPC Bolivia, y está lejos del 30% que Colombia logra recaudar años tras año.

Es importante mencionar el esfuerzo fiscal de Colombia, que si bien posee el segundo más alto nivel de inequidad de la sub-región, posee también el peor azote de la zona: la guerra interminable. Por ello es que quizá, en el pasado, varios de los candidatos a Asambleístas convocaron a una “Guerra a la Pobreza” en Ecuador, misma que si se la toma en serio y si es pactada por todo el país, puede llevar a elevar la carga fiscal a niveles sostenibles como los de Colombia, donde nadie puede decir que la economía haya dejado de ser competitiva por llevar no solo dicha carga tributaria, sino también por el tiempo invertido en una guerra terrible que, en el caso de Ecuador puede ser cambiada por una guerra positiva frente al enemigo llamado pobreza y hoy por hoy inequidad (como condición necesaria para la pobreza estructural).

Regresando a la tabla superior anterior, y pasando a otros aspectos financieros de Estado, se puede observar que Ecuador no es el país de la subregión que más intereses de deuda paga sobre su PIB, y que incluso está muy por debajo de los niveles que a dicha variable competen en MERCOSUR. De hecho, la evolución del coeficiente Deuda/PIB ha llegado a niveles absolutamente manejables, cercanos al 25% del PIB (como stock), con lo cual, si la Asamblea logra definir acuerdos pro-equidad, será posible que las primeras inversiones que retornen al país sean los créditos soberanos contratados por el Estado con los organismos internacionales, a tasas bajas y condiciones blandas, de modo de construir la infraestructura social, productiva e institucional que el país requiere para crecer y distribuir.

Otro factor distributivo que Ecuador puede trabajar, conforme se desprende de la tabla superior anterior, tiene que ver con la Seguridad Social. En este aspecto, el país sí está muy por debajo de cualquier promedio (contribuciones a la seguridad social), pues con 1.3% del PIB, Ecuador apenas llega a la décima parte de lo que se aporta en un país desarrollado, y a la séptima parte de lo que se aporta en MERCOSUR, ubicándose incluso en la mitad de lo que se aporta en Centroamérica (la sub-región más pobre del continente).

Es triste confirmar que una de las principales herramientas distributivas inventadas por la humanidad tenga un compromiso y comportamiento tan pobre como el que se observa en Ecuador. Uno de los pactos específicos en cuanto a financiamiento de la equidad que se puede construir en la Asamblea, tiene que ver con la reforma del sistema pensional.

Dicha reforma es posible, y para ello bien vale la pena abrir el horizonte y comparar el esfuerzo fiscal que a dichas tareas ponen a disposición países como Chile. No se diga aquí que “la realidad de Chile es otra”, pues, como se observa en la misma tabla, en

realidad Ecuador tiene más recursos disponibles para el Estado, en relación a su PIB, que el mismísimo Chile; lo que pasa es que los recursos acá están mal preasignados y peor asignados, conforme se muestra en la siguiente tabla, que pertenece a una presentación oficial que arranca con las palabras: “Gobierno de la Revolución Ciudadana”:

	PRESUPUESTO INICIAL					PRO FORMA
	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Gasto Corriente	3.716,4	3.934,8	4.384,1	4.685,0	5.558,0	6.318,7
Personal	1.870,8	2.027,2	2.188,5	2.433,7	2.822,3	3.478,8
Bienes y Servicios	336,3	383,9	387,8	448,9	519,0	553,2
Financieros	864,1	762,4	852,7	779,4	905,8	924,0
Otros	12,8	17,9	36,7	117,9	156,6	144,0
Transferencias	632,5	743,4	917,3	905,1	1.154,2	1.218,7
% del PIB	13,0%	12,1%	11,8%	11,3%	12,5%	13,2%

Fuente y Elaboración: MEF

La mala asignación del gasto se ve, por ejemplo, en que el único rubro que realmente crece de manera importante para el año 2008 es el gasto de personal (crece en 656.8 millones de dólares, ó un 0.7% del PIB), mientras que las transferencias crecen apenas en la décima parte (64 millones, ó un -0.1% del PIB)...

Por otro lado, se puede observar que la inversión pública quizá crezca en cerca de 264 millones de dólares, pero en términos relativos, decrecerá en -0.1% del PIB:

	PRESUPUESTO INICIAL					PRO FORMA
	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Gasto de Capital	1.465,1	1.506,1	1.501,4	2.181,6	2.646,5	2.910,4
Formación de capital	527,3	638,3	652,4	1.133,0	1.192,7	1.455,6
Transferencias de cap	937,9	867,8	849,0	1.048,5	1.453,8	1.454,8
% del PIB	5,1%	4,8%	4,0%	5,3%	6,0%	6,1%

Fuente y Elaboración: MEF

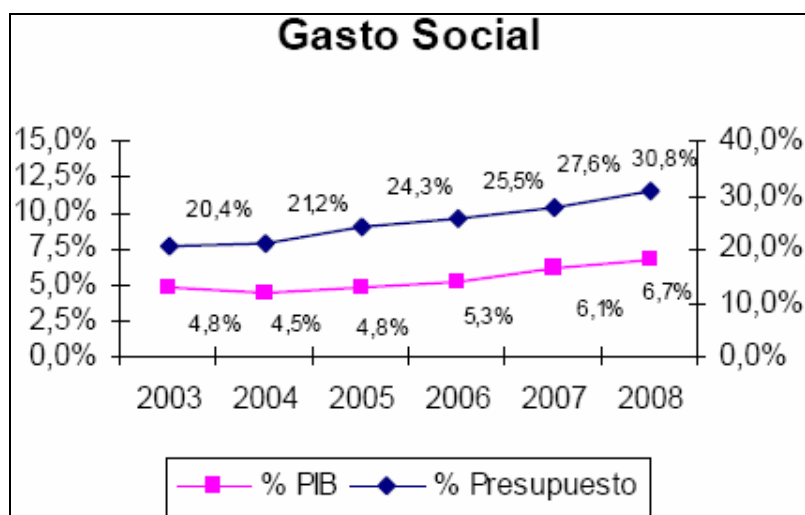
Finalmente, los primeros indicios de insostenibilidad fiscal comienzan a verse, con un déficit global de -855 millones, superior al incremento del gasto de personal total...:

	Pro forma 2008 datos presupuesto
Ingresos Totales	8.374
Total de Gasto	9.229
Resultado Global Presupuesto	-855
En % del PIB	-1,8%
Resultado Primario del G Central	69
En % del PIB	0,1%
Financiamiento	855
Crédito Externo Neto	619
Crédito Interno Neto	195
Variación de Activos	41

Fuente y Elaboración: MEF

Sin inversión privada ni pública, y sin esfuerzo fiscal para sostener el gasto corriente creciente, el país ahondará el déficit y se alejará de cualquier real revolución ciudadana para acercarse al más típico populismo oficial.

En estas circunstancias es que conviene regresar a la comparación internacional del gasto y observar que en países como Chile, entre otras virtudes, los asuntos fiscales, sociales y económicos han sido ordenados por el Estado en beneficio de la “Concertación” y en pro de la protección social, con señales claras, como por ejemplo, que aquella nación destina la mitad de su ingreso fiscal disponible a seguridad social. En el caso de Ecuador, como se vio en las tablas anteriores, no destinamos ni siquiera la décima parte del recurso fiscalmente levantado a dicho fin, y en conjunto, el gasto social apenas llega al 30,8% del presupuesto (gran parte de aquello concentrado en realidad en gasto corriente, más que en transferencias a la seguridad social, sin duda alguna...):

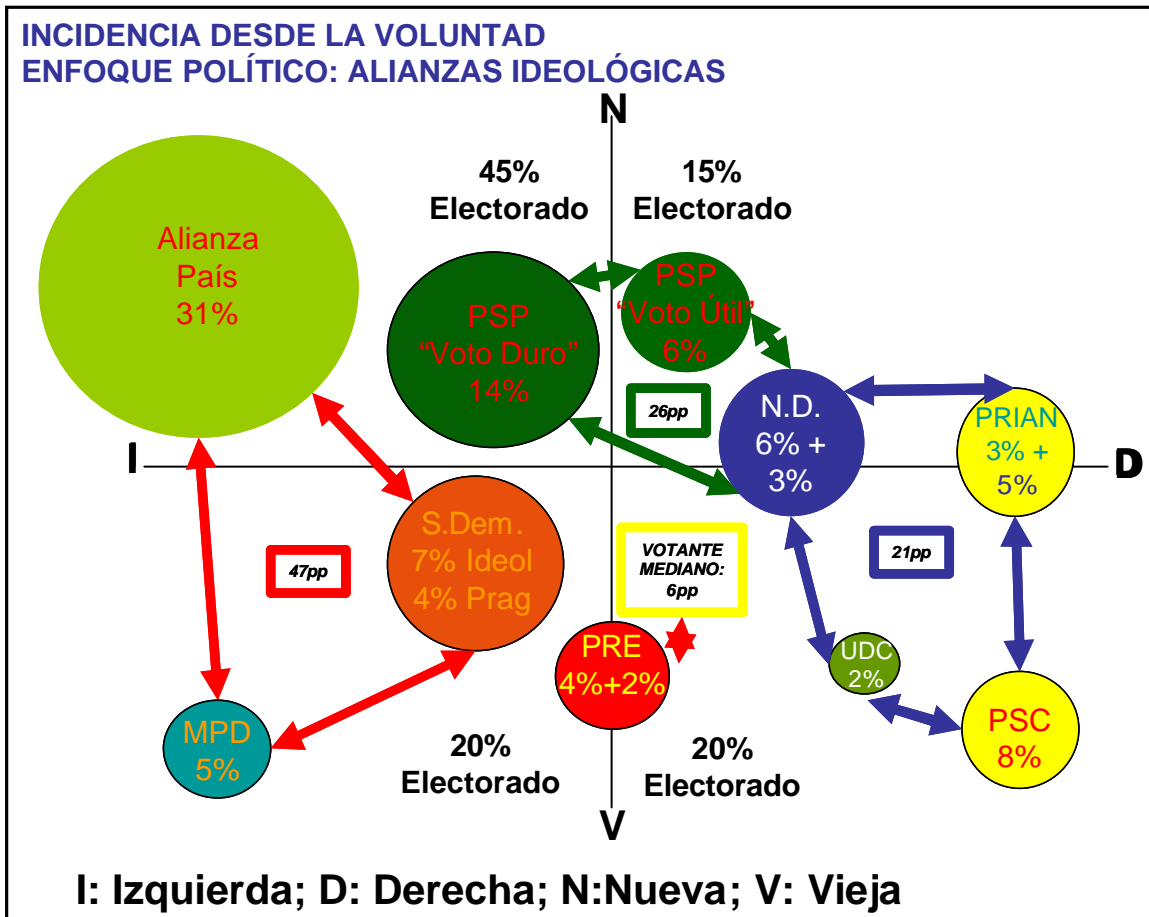


Fuente: MEF.

En ausencia de un Ejecutivo que realmente realice una revolución ciudadana dentro del marco jurídico actual (que le permitiría, en base a acuerdos, cambiar estas realidades de mala asignación), la Asamblea es el único espacio posible para construir el pacto financiero de Estado en pro de la equidad, en serio, y con responsabilidad no solo hacia el discurso y la confrontación, sino hacia el diálogo y la concertación.

Dicha concertación se la puede construir, desde fuerzas “empatadas” políticamente, que pacten por ejemplo, en base a los tres pilares antes presentados: mejora sustancial y reforma de las fuentes de ingresos tributarios (sobre todo petroleros), utilización de la deuda pública como herramienta de desarrollo, y reforma de la seguridad social como herramienta distributiva básica y prioritaria.

Al mencionar el “empate político”, nos referimos a escenarios de resultados electorales inventados (a modo de ejemplo, para realizar el ejercicio heurístico de los capítulos posteriores), como los siguientes:

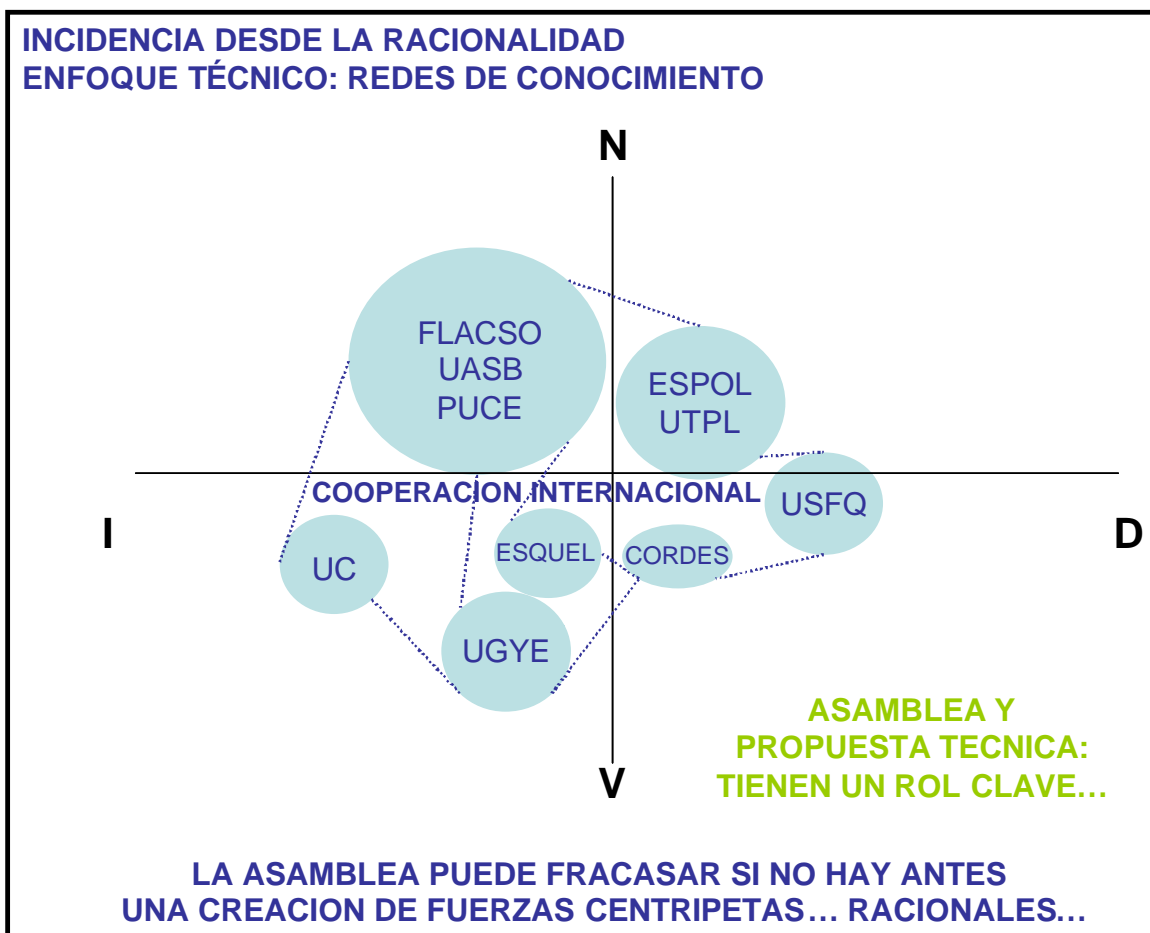


Fuente Heurística: Hexagon Consultores, 2007

En este gráfico heurístico, a modo de ejemplo, se representa un escenario en el cual una alianza “a la izquierda” consiga un 47% de la Asamblea, mientras una alianza “a la derecha” consiga un 47% también de la Asamblea, quedando un grupo, que a modo de ejemplo hemos denominado “PRE”, con 6% del electorado, como votante mediano.

Claramente, este escenario no sería sostenible políticamente, y requeriría alianzas más amplias entre grupos ubicados “a la izquierda”, con grupos ubicados “a la derecha”, de modo de no caer en redes clientelares (modelo fracasado y expulsado del gobierno y del país sucesivamente, en conjunto con quienes se refugiaron en dichas redes para conseguir sus objetivos políticos de corto plazo).

Por ello, un escenario más adecuado y sostenible, también heurístico, e inventado para efectos de este ejercicio de pacto fiscal, sería por ejemplo, algo más técnico y universal, como lo siguiente:



Fuente Heurística: Hexagon Consultores, 2007

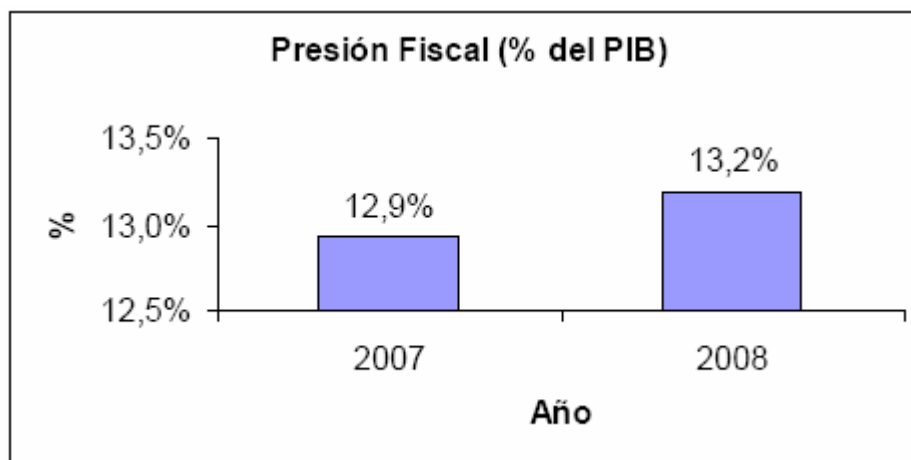
Un pacto desde la racionalidad crearía las fuerzas centrípetas que atraerían la voluntad de las izquierdas y derechas hacia la justicia distributiva, misma que se cristalizaría en el financiamiento de la seguridad social, la protección social (como transferencias), así como la dotación de la infraestructura (desde la inversión pública), dejando a un lado la necesidad de incrementar salarios de un grupo respetable pero no necesariamente en pobreza extrema (pago además realizado como retribución al apoyo político para el control institucional, como en el escenario inventado anteriormente se vería en el caso de un aumento de gasto salarial desfinanciado y dirigido a la dupla MPD-UNE en el gráfico heurístico anterior).

Un pacto de racionalidad permitirá mantener la estabilidad fiscal, mejorar la calidad y asignación del gasto, y corregirá las normativas que generan rigidez. Con una Asamblea acompañada en lo técnico por las Universidades, realmente, y de manera democrática, así como acompañada por un interés de negociar y no de controlar desde lo absoluto, hará posible sentar las bases del ahorro, el crecimiento y la distribución, y sobre todo, contribuir a generar la sensación de paz espiritual y protección social que el país requiere para que sus jóvenes produzcan con tranquilidad, al saber que en cualquier evento y tiempo estarán protegidos socialmente, lo cual generará menor tensión y facilitará la búsqueda futura de acuerdos políticos, económicos y sociales subsecuentes.

ESTRUCTURA TRIBUTARIA DE LOS PAISES DE LA COMUNIDAD ANDINA					
En % del PBI					
	Bolivia 2000	Colombia 2003	Ecuador 2003	Perú 2000	Venezuela 2003
Total Ingresos Tributarios	19.8	23.8	19.6	14.3	28.3
Ingresos Tributarios - Seg Soc - EP	18.1	15.6	15.7	12.2	9.8
IVA	5.6	6.3	6.4	4.9	4.7
Impuesto a las Ventas	1.9	--	--	--	--
Selectivos	3.9	1.1	0.9	1.8	0.7
Otros indirectos	--	0.4	0.0	--	--
Imposición a la Renta	2.3	5.0	2.7	2.7	1.9
- Empresas	1.9	4.3	2.1	1.6	1.7
- Personas Físicas	0.4	0.7	0.6	1.1	0.2
Sobre la Propiedad	2.9	1.8	0.2	0.0	--
Impuestos sobre Comercio Exterior	1.3	1.0	1.5	1.6	0.8
Otros	--	--	4.0	1.2	1.7
Contribuciones Seguridad Social	1.7	3.6	3.3	1.7	0.5
Superávit EPNF	--	4.6	0.6	0.4	18.0

Fuente: CAN

Regresando a los datos, al revisar la tabla anterior, hay que mencionar otro punto clave de recomendación para los futuros Asambleístas: si bien Ecuador es uno de los países que menor ingreso tributario genera, luego de Perú, en la Comunidad Andina, no es menos cierto que si se observa solo lo puramente tributario, Ecuador es luego de Bolivia, el país que más esfuerzo realizaba (fuera del petróleo), con un 15.7% del PIB, hasta hace poco, pues ahora, según las cifras oficiales del MEF, la presión fiscal 2008 apenas alcanzará el 13.2%:



Fuente: MEF, Presentación de la Pro forma 2008

Vale la pena, al revisar las dos tablas anteriores, observar que el 15.7% del PIB puramente tributario de Ecuador se agregaba (en el cuadro regional) como parte del 19.6% de ingresos totales del fisco, con lo cual se observa ya poca dependencia, realmente, del petróleo; sin embargo, de persistir la baja carga tributaria con respecto al PIB, y pasar a depender del petróleo a futuro, se regresará a tendencias que, por Ley, el país ha decidido abandonar.

Por otro lado, se debe decir que, a la hora de financiar un pacto por la justicia distributiva, con crecimiento y equidad, el petróleo es un recurso estratégico que, contra-intuitivamente, sigue inexplorado en Ecuador, y quizá este es el preciso momento en que la explotación de dicho recurso puede desarrollarse, sobre todo ahora que las nuevas tecnologías permiten prácticas ambientales sustentables, sobre todo si los inversionistas petroleros son las mejores empresas internacionales que poseen las más avanzadas tecnologías ambientales (de punta) no solo en lo geológico y petrolero, sino más importante: en términos de responsabilidad social y ambiental.³

Como conclusión de la presente sección, se puede decir que tras el éxito económico logrado por la dolarización, no solo en términos de estabilización económica lograda (cuyo principal indicador es la reducción de la inflación), sino económico (cuyo principal indicador es el aumento del PIB), pero también sociales (cuyo principal indicador es la reducción de la pobreza por ingresos desde 81.5% hasta 39.8% en menos de una década), la inequidad ha pasado a ser el mayor problema nacional por resolver, y por tanto, el motor clave del discurso que permite la existencia de inestabilidad política y social que mantiene a Ecuador excluido del tren del desarrollo.

³ La explotación petrolera de Ecuador recomendada en este punto, no tiene que ver con la ampliación de zonas como el ITT y la Amazonía Sur, sino la explotación más eficiente y sustentable de los actuales campos y otros que ya están destinados para la producción.

II. RECOMENDACIONES REGIONALES CONTRA LA INEQUIDAD

Según David de Ferranti (Banco Mundial), “América Latina es altamente desigual en cuanto a ingresos y también en el acceso a servicios como educación, salud, agua y electricidad; persisten además enormes disparidades en términos de participación, bienes y oportunidades. Esta situación frena el ritmo de la reducción de la pobreza y mina el proceso de desarrollo en sí”.

Conforme a lo visto en la introducción y la sección anterior, lo dicho por el Banco Mundial no parece distar de un discurso hipotético de Gobierno, que podríamos reconstruir (inventar) parafraseando a De Ferranti para Ecuador, de la siguiente manera: “Ecuador es altamente desigual en cuanto a ingresos y también en el acceso a servicios como educación, salud, agua y electricidad; persisten además enormes disparidades en términos de participación, bienes y oportunidades. Esta situación frena el ritmo de la reducción de la pobreza y mina el proceso de desarrollo en sí”.

Tras este ejercicio lúdico y heurístico, es posible romper el paradigma de que el Banco Mundial no puede dialogar con el Gobierno..., o de que los grupos que trabajaron de cerca con dicho organismo no pueden dialogar con los grupos que por ideología o prejuicio social han decidido expulsar al representante de dicho banco y excluirlo de la cartera de crédito y endeudamiento externo nacional.

Puesto que se puede dialogar, en principio, proponemos en lo que sigue de este documento, recuperar algunas de las conclusiones presentadas para América Latina en términos de equidad por parte del Informe del Banco Mundial 2006, donde se parte de hechos similares a los hechos de los cuales hemos partido en el caso de nuestro estudio para Ecuador: “el decil más rico de la población de América Latina y el Caribe se queda con el 48% del ingreso total, mientras que el decil más pobre sólo recibe el 1,6%. Por su parte, en las naciones industrializadas el decil superior recibe el 29,1% mientras que el decil inferior recibe el 2,5%.

Los investigadores usaron también el "índice de Gini" para medir la desigualdad en la distribución del ingreso y el consumo y descubrieron que, desde la década de los setenta hasta la de los noventa, la desigualdad en América Latina y el Caribe fue superior en 10 puntos respecto de Asia; en 17,5 puntos respecto de los 30 países de la OCDE y en 20,4 puntos respecto de Europa oriental.

Los datos muestran que la inequidad en el país menos desigual de la región (Uruguay) es superior respecto al país más desigual de Europa oriental y los países industrializados. En promedio, la desigualdad del ingreso ha tendido a empeorar en la región aunque las experiencias son variadas; algunos países con relativa igualdad, como Argentina, Uruguay y Venezuela, han experimentado aumentos en la desigualdad; el



**MEMORANDO ECONOMICO DE
INVESTIGACION LEGISLATIVA**

primero en forma drástica. Por el contrario, Brasil, históricamente el país con mayor desigualdad de la región, experimentó una leve pero significativa mejora, al igual que México, país que parece haber mejorado un poco su situación. Si bien no se menciona nada respecto a Ecuador, como hemos observado en la anterior sección, con datos actualizados, calculados por Hexagon, se ve que el país tiene una de las mayores reducciones de inequidad observadas en la región (hasta regresar a sus niveles estructurales).

En términos estructurales de inequidad, el informe destaca que la raza y la etnia son los factores que determinan en forma más permanente las oportunidades y el bienestar de los individuos de esta región. Tanto los indígenas como los afrolatinos viven "en considerable desventaja respecto de los blancos", según el informe, puesto que son éstos últimos los que reciben los ingresos más altos de la región.

Si bien el estudio se centra en siete países (Brasil, Guyana, Guatemala, Bolivia, Chile, México y Perú), entre los cuales no está Ecuador, sus conclusiones parecerían representarlo, sobre todo a sabiendas de que, como se observó en la anterior sección, Ecuador es un país promedio en la Sub-región y en la región.

El estudio del Banco mundial revela que en América Latina, los hombres indígenas ganan entre 35-65% menos que los hombres blancos; la disparidad entre mujeres blancas y mujeres no blancas es similar. En Brasil, por ejemplo, las mujeres y los hombres de ascendencia africana ganan alrededor del 45% de los sueldos de sus contrapartes blancos.

En tres países donde las categorías étnicas y raciales revisten gran importancia, como Guatemala, Bolivia y Brasil, más del 50% de los hogares encabezados por hombres o mujeres blancos tienen acceso a alcantarillado, en comparación con el 30% de los hogares encabezados por hombres indígenas y el 37% de aquellos encabezados por mujeres indígenas. Entre los brasileños, el 50% de los hogares encabezados por mujeres blancas tiene alcantarillado, contra el 40,5% de hogares encabezados por hombres no blancos y el 45,1% de aquellos encabezados por mujeres no blancas. En un estudio recientemente realizado por Hexagon para el Consorcio de Juntas Parroquiales Rurales de Ecuador, se puede observar que las mayores demandas de las parroquias rurales son agua potable, riego, alcantarillado y vialidad rural.

En Ecuador, al igual que en toda la región (conforme al estudio del Banco Mundial), la parte inferior de todas las escalas de distribución de activos la ocupan las mujeres y las personas de origen indígena o africano. En contraste con la brecha permanente relacionada con las diferencias raciales y étnicas, América Latina sí ha experimentando avances en cuanto a acortar la disparidad de género en relación con el ingreso y la educación. En gran parte de la región, las niñas y las jóvenes están en realidad superando a los niños y jóvenes en términos de logros educacionales (este es el caso de



**MEMORANDO ECONOMICO DE
INVESTIGACION LEGISLATIVA**

Ecuador también, conforme se ha observado en los indicadores del Ministerio de Educación, SINEC).

El problema de la desigualdad es a la vez profundo y complejo. El equipo de investigadores del Banco Mundial recabó datos de 20 países utilizando encuestas domiciliarias con una cobertura de 3,6 millones de personas y revisó además una vasta cantidad de estudios económicos, sociológicos y políticos sobre desigualdad en América Latina. Los investigadores descubrieron que la desigual distribución de los recursos que hoy caracteriza a la zona sigue un patrón determinado según los diferentes rasgos que tomó la colonización europea de la región.

Según el informe (Banco Mundial), y en un discurso que bien podría atribuirse a cualquiera de los Ministros de Estado de Alianza País, “tal como en el antiguo período colonial, hoy también son los grupos de élite los que dan forma a las instituciones y las políticas públicas para favorecer en primer lugar sus propios intereses”. Un ejemplo de ello es que los países de la zona no lograron niveles altos de alfabetismo si no hasta bien entrado el siglo XX. “El bajo nivel de apoyo prestado a la educación primaria contrasta con el generoso financiamiento que recibieron las universidades, donde se educaban los hijos de los grupos dominantes”. Por otra parte, otro elemento destacado por el informe es que un rasgo característico es la debilidad de las instituciones políticas de la región y, “si bien la transición a regímenes democráticos vivida por muchos países ha impulsado importantes avances, los patrones de influencia siguen siendo altamente desiguales y aún existe una tradición de clientelismo y patronazgo, a pesar de las prácticas electorales a nivel nacional y local”.

No parece por tanto, haber grandes diferencias entre las conclusiones del Banco Mundial para Ecuador, y las conclusiones propias nuestras con respecto a Ecuador, así como tampoco parece haber grandes diferencias de discurso...

Por ello, parece clave descartar el cobijo político del discurso y el posicionamiento ideológico en la negociación futura (en la Asamblea) y pasar a liderar, asambleísta por asambleísta, el acuerdo nacional en torno a los intereses de nación, que son los intereses de los grupos más pobres, pero también de los grupos más ricos; todos juntos podemos y debemos insertar al Ecuador en la economía global, creando "capital humano" como un aspecto crucial para la competitividad, cortando las desigualdades en este aspecto que implican, entre otras cosas, no desarrollar la capacidad y el conocimiento de los individuos hasta niveles óptimos, frenando en rigor el ritmo del crecimiento económico y debilitando el efecto sobre la pobreza del crecimiento que sí se logra con esta inversión pública y privada.

Dado que el informe del Banco Mundial puede casi transcribirse siendo representativo para Ecuador, vale la pena tomar sus recomendaciones básicas para el país: “para hacer frente a las profundas raíces históricas de la desigualdad, y en además de los poderosos



**MEMORANDO ECONOMICO DE
INVESTIGACION LEGISLATIVA**

intereses económicos, políticos y sociales que la sustentan y que persisten hasta hoy, se destacan cuatro amplias áreas de trabajo en torno a las cuales se deben unir los gobiernos y la sociedad civil con el fin de romper con este destructivo patrón”:

1. Construir instituciones políticas y sociales más abiertas, que permitan tanto a los grupos pobres como a los subordinados, por ejemplo a indígenas y descendientes de africanos, lograr mayores niveles de protagonismo, participación y poder en la sociedad.
2. Asegurar que las instituciones y las políticas económicas procuren mayor equidad, a través de una sólida gestión macroeconómica e instituciones equitativas y eficaces para resolver los conflictos, que eviten las enormes redistribuciones regresivas que se producen en situaciones de crisis y que permitan ahorrar en los "tiempos buenos" para mejorar el acceso de los pobres a las redes de protección social durante los "tiempos malos".
3. Aumentar el acceso de los pobres a los servicios públicos, especialmente educación, salud, agua y electricidad, así como el acceso a tierras cultivables y a servicios rurales para que los pobres mejoren la productividad, además de fortalecer los derechos de propiedad de los pobres en las ciudades.
4. Reformar los programas de transferencia de ingresos de modo que lleguen a las familias más pobres, incluyendo el uso de medidas que condicionen la asistencia de los niños y niñas a la escuela y a los consultorios de salud, a fin de mejorar la capacidad de generar ingresos durante todo el ciclo vital.

Ecuador ha transitado de buena manera en el punto 4, pero ha tenido un bajo performance en el punto 3, sobre todo en términos de agua, salud y educación secundaria, mientras que sus mayores debilidades están en el punto 2 (la parte institucional), donde solo se salva la presencia macroeconómica de la dolarización, pero donde resalta en términos fuertes la institución inequitativa de los subsidios energéticos, así como la actual ausencia de fondos de ahorro de contingencia. Se puede esperar que estos aspectos, junto con el punto 1, sean los mejor estudiados y discutidos en la futura Asamblea Constituyente, y dicha instancia sea el inicio de un proceso de reforma en el cual, con mayor voz, participación e institucionalidad, se pueda construir la estructura estatal que se requiere para reducir drásticamente la inequidad, generar paz social, llegar a pactos políticos duraderos y sostener un proceso de crecimiento de largo plazo que genere el desarrollo anhelado por todos los ecuatorianos.

Los Asambleístas podrían coincidir, por tanto, con Guillermo Perry (Banco Mundial), cuando dice (en su informe) que "el factor clave para reducir la desigualdad en América Latina es emprender una reforma institucional". Como Economista en Jefe del Banco Mundial para América Latina y el Caribe, y coautor del estudio antes presentado, Perry tiene razón, en el caso ecuatoriano también, al mencionar que "para superar la desigualdad que socava los esfuerzos que hacen los pobres por salir de la pobreza, éstos necesitan ejercer mayor influencia en las instituciones políticas y sociales, lo que



**MEMORANDO ECONOMICO DE
INVESTIGACION LEGISLATIVA**

incluye a instituciones y servicios públicos, de salud y de educación. Para permitirles lograr esa influencia, las instituciones deben ser totalmente abiertas, transparentes, democráticas, participativas y fuertes".

Perry y sus colegas que dirigieron el estudio - Francisco H. G. Ferreira y Michael Walton - concluyeron que el éxito en cuanto a "romper la larga trayectoria de desigualdad en América Latina" depende "de un fuerte liderazgo y la creación de amplias coaliciones" con el fin de lograr avanzar en la primera área de trabajo, a saber, movilizar "el protagonismo político de los gobiernos progresistas y de los pobres."

La Asamblea Constituyente de Ecuador debe ser parte de la construcción de dichas coaliciones, y fruto de un fuerte liderazgo por parte del Gobierno que, probablemente sea quien cuente con la mayor cantidad de escaños. Este memorando ha sido investigado y escrito por Hexagon como un aporte a los líderes gubernamentales y de la oposición, para que juntos como estarán, se sienten, acuerden y proyecten la nación, nos den dirección, protección y orden, y generen la reforma institucional que los espacios técnicos independientes exigimos de nuestros representantes, esto con el fin de permitir que los pobres obtengan poder y se haga más probable que a futuro, las instituciones adopten políticas para reducir las desigualdades.

Tal como hemos concluido de nuestra propia revisión para Ecuador, en la sección 1, así como enseñan las experiencias regionales en materia de políticas públicas rescatadas por los investigadores del Banco Mundial y presentadas por nosotros en esta segunda sección, hay tres áreas con las cuales, de aplicarse reformas específicas (en el marco de la Asamblea), se lograrían los máximos efectos en cuanto a reducir la desigualdad:

1. Instituciones fiscales y financieras, cuyo objetivo sería asegurar que el gobierno siga una senda macroeconómica estable y firme y desarrollar un sistema financiero sólido, a fin de reducir la probabilidad de sufrir una crisis. Debido a que no es posible evitar del todo las crisis, también se necesita contar con instituciones equitativas y eficaces para enfrentar estas situaciones. De esta forma, el país, al igual que están otros países de la región, puede evitar caer en enormes redistribuciones regresivas, como ha sido el caso en crisis anteriores. Además, las instituciones fiscales deben facilitar el ahorro en los tiempos buenos para mejorar el acceso de los pobres a las redes de protección social y al crédito en los tiempos difíciles. Esto también implica la creación de instituciones financieras y legales sólidas que faciliten la formación por parte de los empresarios de pequeñas firmas en el sector formal y protejan los derechos de propiedad de los pequeños agricultores, lo que a su vez les ayudará a acceder a créditos.
2. Ampliar el acceso a los servicios públicos tales como educación, salud, agua, electricidad y otra infraestructura, así como a tierras y servicios rurales. Con



**MEMORANDO ECONOMICO DE
INVESTIGACION LEGISLATIVA**

ello, el gobierno nacional y los gobiernos locales pueden incrementar el "capital físico y humano" del país y sus grupos humanos y mejorar la capacidad generadora de ingresos durante todo el ciclo vital de los pobres, junto con perspectivas globales más alentadoras de crecimiento nacional. "La educación es el activo de producción más importante al que la mayoría de la gente puede acceder alguna vez" (Walton, 2007). "En principio, la mayoría de los gobiernos están de acuerdo y han logrado que el acceso a la educación primaria sea casi universal. Sin embargo, la calidad de esta educación sigue siendo baja en América Latina y Ecuador y hay una necesidad urgente de mejorar tanto la cobertura como la calidad de la educación secundaria, así como de crear mecanismos para abrir el acceso a la educación terciaria a otros grupos aparte de aquellos con ingresos altos".

3. Por último, reformar el "trunco y elitista estado de bienestar" (algo en lo que coincide el Plan presentado hace pocos días por Senplades y el Ministro Fande Falconí) que prevalece en América Latina, de modo que la asistencia y la seguridad social realmente lleguen a los pobres y a los hogares que dependen del sector informal. Para abordar esta complicada agenda, hay que emprender un conjunto de medidas a modo de ilustrar lo que se puede lograr. Por ejemplo, las transferencias de ingresos focalizadas - cuya entrega está condicionada a que los niños y niñas se mantengan en la escuela y asistan a los servicios de salud - podrían terminar de constituirse en Ecuador, en una parte importante de un estado de bienestar más equitativo (esta reforma es parte de la publicidad del Gobierno, presentada desde el Programa de Protección Social y el actual MIES). Para ello, el éxito de los programas que están en marcha en México, Brasil y Nicaragua es un buen incentivo, así como la continuidad de la reforma emprendida en Ecuador desde el año 2000, con la conformación del Programa de Protección Social, también.

En este último punto podría establecerse uno de los pilares de equidad, puesto que se podría incrementar sustancialmente el ingreso de los más pobres a través de aumentos importantes del Bono de Desarrollo Humano, en base a la refocalización de los subsidios energéticos, de los cuales no se dice nada en la presentación oficial de la pro forma, pero que se estima que al año 2008 concentrarán en los grupos más ricos montos superiores a los US\$ 2000 millones/año.

Una simple medida de refocalización del gas generó en el 2000 el mayor y mejor programa social del Ecuador (el Bono de Desarrollo Humano); una refocalización masiva de subsidios energéticos, decretada por la Asamblea, bajo un pacto nacional de izquierdas y derechas, puede sustentar la justicia distributiva, siguiendo los pasos y la evidencia de acciones similares tomadas en México, donde Oportunidades benefició a 4,2 millones de familias rurales y urbanas a fines de 2002, la matrícula en las escuelas medias aumentó de 67% a alrededor del 75% para las niñas y de 73% a cerca del 78%



**MEMORANDO ECONOMICO DE
INVESTIGACION LEGISLATIVA**

para los niños, como consecuencia del programa. Los resultados en términos de salud y nutrición son incluso mejores: el crecimiento de estatura entre los infantes en la crucial etapa de los 12 a los 36 meses aumentó en alrededor de 1 cm al año - en un ambiente con un 44% de incidencia del enanismo o crecimiento insuficiente entre la población de infantes, antes del inicio del programa. Además y como resultado del aumento de las visitas a los proveedores de salud, las enfermedades entre los recién nacidos disminuyeron en un 25%; entre los infantes menores de dos años en un 19%; y entre los niños de entre tres y cinco años, en un 22%.

III. HEURISTICA Y RECOMENDACIONES:

El crecimiento medio logrado por Ecuador, sin mayor avance en términos de equidad solo ha hecho posible que el país regrese a los niveles económicos y sociales previos a la crisis de 1999, con lo cual, la tarea, tras la estabilización, es ahora la construcción de un Estado que permita que el país pase a tener una tasa de crecimiento alta y una tendencia permanente hacia la reducción de la inequidad, y con ambos elementos (crecimiento y equidad), hacia la reducción sustancial de la pobreza, como indicador principal de desarrollo.

Conforme lo mencionan todos los organismos económicos internacionales en diversos reportes, Ecuador posee un potencial de crecimiento económico alto a mediano plazo, pero para llegar a dicho crecimiento, debe resolver, a corto plazo, los retos que impiden acceder a dicho crecimiento; uno de ellos, la falta de un pacto político de equidad que permita sentar nuevas reglas del juego, así como implantar una sensación generalizada de justicia y existencia de acuerdo, que permita que el país y sus habitantes puedan dedicar sus talentos y recursos a producir, en lugar de discutir sobre política, de modo que dicha producción y el crecimiento de los mercados sea la base posterior para la redistribución social por medio del Estado.

La acción heurística requerida para dicha reforma es crucial en el Ecuador de estos meses venideros, y compete a la capacidad del sistema político para realizar de forma inmediata innovaciones positivas para sus fines de sobrevivencia, so pena de pasar a un sistema totalitario en el cual uno u otro bando impongan las reglas del juego, en ausencia de acuerdos e iniciemos una espiral de intolerancia y polarización con pronóstico reservado.

Como buena noticia a este respecto, la capacidad heurística es un rasgo característico de los humanos, desde cuyo punto de vista pueden describirse facetas elevadas como el arte y la ciencia del descubrimiento, así como facetas más pragmáticas como la invención o la capacidad de resolver problemas complejos mediante la creatividad y el pensamiento lateral o pensamiento divergente.



**MEMORANDO ECONOMICO DE
INVESTIGACION LEGISLATIVA**

La heurística ocupa una sección de este documento debido a que no es hora hoy, en el país, de adoptar un pensamiento unidireccional y lineal; ya habrá un momento subsecuente para ello, cuando el país obtenga dirección a partir de los acuerdos de los pensamientos divergentes que se van expresando en las criticadas pero necesarias propuestas abundantes y novedosas, mismas que al expresarse creativamente en la campaña, nos van facilitando el despeje del estrecho camino del acuerdo, por descarte, hacia la protección social y el ordenamiento institucional.

Por ello, hemos querido en estas conclusiones, tras revisar evidencia estadística y literatura regional, regresar a las bases, recuperar la creatividad, no criticarla, y devolver esa abrumadora presencia mediática (que se ha convertido en un bien público, financiado por el TSE) en un etimología de la heurística: la misma que la de la palabra eureka, cuya exclamación se atribuye a Arquímedes en un episodio tan famoso como apócrifo, pero que ojalá pudiéramos nosotros exclamar en Julio del 2008, cuando luego de leer, ver, escuchar y conversar sobre todas las propuestas, votar, y discutir entre las propuestas de los ganadores, encontremos acuerdos de Asamblea que nos devuelvan nuestra capacidad de reflotar como país.

La palabra heurística, en el caso del Ecuador de hoy, y para los efectos de la Asamblea, se puede usar como sustantivo o como adjetivo, y bajo ambos sentidos será útil para proponer estrategias que guíen el descubrimiento del nuevo Ecuador. La popularización del concepto en el equinoccio es urgente, tanto que merece citar al matemático George Pólya, quien con su libro “Cómo Resolverlo” (How to solve it), nos dio pistas sobre formas de resolver problemas complejos donde no hay ordenamiento numérico posible a priori. Pólya, habiendo estudiado pruebas y pruebas matemáticas desde su juventud, quería saber cómo los matemáticos llegan a ellas. El libro contiene la clase de recetas heurísticas que trataba de enseñar a sus alumnos de matemáticas. Cuatro ejemplos extraídos de él ilustran el concepto mejor que ninguna definición, y son útiles para definir un camino hacia el acuerdo y la reforma:

1. Si no consigues entender un problema, dibuja un esquema (en siguientes números del M.E.I.L. presentaremos diversos esquemas para el acuerdo en los temas básicos que sugerimos tratar en el marco de la Asamblea).
2. Si no encuentras la solución, haz como si ya la tuvieras y mira qué puedes deducir de ella (razonando hacia atrás; en siguientes números de M.E.I.L., como lo hemos hecho en otros anteriores, partimos de una posición positivista, en la cual plantamos la meta de la equidad y el crecimiento y buscamos rutas diversas y específicas que conduzcan hacia dichos fines).
3. Si el problema es abstracto, prueba a examinar un ejemplo concreto (tal como hemos mencionado, la política pública debe aterrizar en indicadores numéricos y en metas concretas, como las que normalmente proponemos, casi siempre, ligados a las metas de desarrollo del milenio, que son en ese sentido, un movilizador importante para la resolución de los temas básicos de país).



**MEMORANDO ECONOMICO DE
INVESTIGACION LEGISLATIVA**

4. Intenta abordar primero un problema más general (es la “paradoja del inventor”: el propósito más ambicioso es el que tiene más posibilidades de éxito; tal como se puede observar en nuestras publicaciones, casi todas conducen a responder preguntas sobre cómo afectar la inequidad urbana/rural y cómo reducir la pobreza, que es el problema más general que debe resolver el país).

En consistencia con la línea de investigación de Hexagon y M.E.I.L., en este número y la evidencia presentada en las dos secciones anteriores, se presenta un esquema básico sobre la forma de resolver el problema de la creación y distribución de valor; se asume que tenemos una solución para la inequidad y deducimos algunas conclusiones específicas relativas al financiamiento público de la equidad; el problema analizado es abstracto, pero se lo ha reducido a algunos temas concretos como infraestructura, reforma institucional, financiamiento, seguridad y protección social, que sirvan para facilitar el camino del acuerdo; si bien el propósito de que la Asamblea resuelva el problema es ambicioso, no es menos cierto que abordando el problema general de la inequidad será más fácil llegar a acuerdos básicos sobre la pobreza, que siendo un tema general, nos permitirá encontrar como nación, soluciones a otras temáticas más concretas, como los que se deberán tratar en los diversos títulos de la Constitución (principalmente sus títulos relativos a los temas socio-económicos) a futuro.

Finalmente, manteniendo este método de investigación y diálogo, esperamos contribuir desde M.E.I.L., a que los Asambleístas y el país tengan ideas concretas para atacar problemas como:

- Capital fijo y circulante: ¿Cuánto Patrimonio e Inversión tenemos?
- Rural y Urbano: ¿Cómo se administra la Tierra en lo rural y se obtienen sus frutos Financieros y Comerciales en interacción con las urbes?
- Velocidad de circulación: ¿Qué potencial de Crecimiento Económico y Equidad tenemos como nación?
- ¿Cómo y cuánto deben crecer las urbes, cuánto deben pagar de impuestos y cuánto deben financiar las medidas de equidad para lo rural?
- ¿Cómo integrar la producción agrícola con los flujos comerciales globales y cómo generar un circuito financiero sustentable para el ámbito rural?
- ¿Cuánta libertad se les debe conceder a las urbes para crecer y convertirlas en las locomotoras del desarrollo nacional?
- ¿Cuánta equidad hacia lo rural es compatible con la libertad otorgada a lo urbano, de modo que con dicha igualdad se produzcan las uniones y ligaduras de Estado entre la locomotora urbana que genera velocidad de circulación, con los vagones rurales, de modo que el sistema tenga estabilidad y logre crecimiento con equidad?



**MEMORANDO ECONOMICO DE
INVESTIGACION LEGISLATIVA**

- ¿Cómo definir medidas institucionales que garanticen dicha estabilidad básica, partiendo desde los temas más generales: monetarios (dolarización) y fiscales (presupuesto total, sobre y bajo la línea)?
- ¿Cómo, a partir de dichas medidas de estabilidad se puede dar paso a una subsiguiente regulación: constitución, leyes y decretos, de modo que se conviertan en el marco jurídico para propiciar la inversión privada, nacional o extranjera?
- Finalmente, ¿cómo todas las medidas anteriores de estabilidad, crecimiento e igualdad básicas, son compatibles con las medidas de financiamiento del sistema: la tributación (desde lo urbano) y la inversión pública (hacia lo rural)?

IV: CONCLUSIONES

El interés por publicar las tres partes desmenuzadas en este número se debe a que en general, la economía es vista solo como una ciencia social descriptiva, que argumenta en base a indicadores, estadísticas y resultados. La primera y segunda parte de este número en efecto han realizado aquello, pero es, en realidad, la tercera parte, la que más nos interesa hoy por hoy: la fascinante economía de la política: la prospectiva, la inferencia, la heurística.

En la primera sección se concluyó que tras el éxito económico logrado por la dolarización, no solo en términos de estabilización económica lograda (cuyo principal indicador es la reducción de la inflación a niveles inferiores al 3% por primera vez en la historia republicana de Ecuador), sino económico (cuyo principal indicador es el aumento del PIB a tasas superiores al 5% promedio en lo que va de la década, frente a tasas promedio inferiores al 3% durante las décadas pasadas), pero también sociales (cuyo principal indicador es la reducción de la pobreza por ingresos desde 81.5% hasta 39.8% en menos de una década), la inequidad ha pasado a ser el mayor problema nacional por resolver, y por tanto, el motor clave del discurso que permite la existencia de inestabilidad política y social que mantiene a Ecuador excluido del tren del desarrollo.

El problema de la inequidad, conforme se ha visto en la introducción y los dos primeros capítulos no solo es importante de resolver en términos económicos y sociales, sino que en términos políticos es además urgente. Ad portas a una Asamblea Constituyente, este aspecto es quizá el más relevante para un tratamiento exhaustivo con miras a un pacto nacional.

En términos económicos, existiendo dolarización, y siendo que esta por sí misma marca la agenda que el país debe seguir para incrementar su productividad y ser más competitivo, la tarea legislativa de la Asamblea puede verse como un mandato por



**MEMORANDO ECONOMICO DE
INVESTIGACION LEGISLATIVA**

mantener dicha dolarización (condición necesaria), pero más importante aún: definir un “Acuerdo Financiero de Estado”, que nos de respuestas a la pregunta política que ronda en nuestras cabezas como país desde siempre y pretendemos resolver en estos meses: ¿Cómo y en Cuánto se puede Distribuir Valor Económico y Social sin Destruir el proceso previo de Creación de Valor?

Como se ha visto en el segundo capítulo, hay evidencia de que la ausencia de un proceso de distribución de valor comienza a erosionar la base política del proceso de creación de valor, no solo en Ecuador, sino en la región como un todo, con lo cual, no solo que corregir la inequidad aparece como un imperativo ético (que siempre lo ha sido), sino que además comienza a convertirse en un imperativo de eficiencia (una línea de investigación que la economía de la política ha estado estudiando desde hace varias décadas sin que se le haya prestado mucha atención). Las conclusiones del estudio presentado por el Banco Mundial son claras al respecto.

Según los expertos en la Economía del Desarrollo del Banco Mundial, cuyo discurso técnico no dista del discurso político del actual régimen de Ecuador “se ha vuelto común explicar la falta de dinamismo de los países latinoamericanos y del Caribe (LAC) atribuyéndola al nivel excesivo de la desigualdad en ingresos”. Al analizar el reciente “World Development Report” (Informe sobre el Desarrollo Mundial, WDR06) sobre equidad y desarrollo (Banco Mundial, 2006), ya existe una explicación de la relación entre inequidad e ineficiencia que es globalmente aceptada.

Esta relación recientemente popularizada da por terminado el falso trade-off entre eficiencia y equidad y más bien pasa a hacer hincapié en el vínculo lógico entre: a) la desigualdad de oportunidades —que explican sus diversas facetas, por ejemplo, acceso a la educación, crédito, infraestructura, toma de decisiones públicas, etcétera—, y b) el crecimiento económico. La desigualdad, finalmente, sobre todo la de oportunidades, impide que algunos agentes económicos, bien sea individuos, hogares o empresas, expresen de manera completa su potencial económico, reduciendo así la eficiencia económica y retrasando el crecimiento. En el caso de Ecuador, la literatura nacional (incluidos algunos números del Memorando Económico de Investigación Legislativa publicados por nuestra firma) han recordado con claridad y cifras dichas relaciones.

En este número hemos tratado de aclarar con evidencia, que la desigualdad de oportunidades alimenta, junto con otros factores, la desigualdad de resultados. En base a comparaciones con otros países de LAC, se puede ver que en el Ecuador post-Asamblea, la historia a construir, desde ya, y sobre todo durante la Asamblea parece ser, que un factor común —desigualdad de oportunidades— es el enemigo a combatir, pues de otra manera, será el responsable tanto del crecimiento lento como de la desigualdad en rentas alta, generando una espiral de empobrecimiento que es lo último que esperan los grupos marginados y esperamos los ecuatorianos de toda raza, religión e ideología.



**MEMORANDO ECONOMICO DE
INVESTIGACION LEGISLATIVA**

Una conclusión importante de este documento es que la Asamblea, como espacio político que debe estructurar el mecanismo económico-social de largo plazo, debe resolver la pregunta con respecto a la regulación de la formación de valor y la distribución. Como se ha visto en los anteriores capítulos, la justicia distributiva no se genera en base a la alimentación del inconformismo y desazón en la población, ni en la creación simplista del espacio sociológico para discursos revanchistas y violentos, ni a partir de grupos políticos que buscan ganancia partidista a partir de la polarización; no se construye política pública por medio de la alimentación de un círculo vicioso de odio y proclama reivindicativa; si se sigue dicho camino, los agentes y actores sabrán esquivar al líder, pues sabrán de antemano que no será posible para ellos crear valor económico o social en ningún campo o actividad sin estar en riesgo de que dicho valor y esfuerzo constituido sea destruido más temprano que tarde por una u otra hueste política, económica o social, propia o ajena, en su afán de ganar espacio sociológico y controlar un poco más de poder, recursos o reconocimiento.

La tensión entre igualdad (solicitada por lo rural) y libertad (solicitada por lo urbano) debe ser resuelta en base a acuerdos de tributación que graven el capital circulante urbano (actividades de comercio sobre todo) para financiar capital circulante rural (actividades de inversión pública), así como se grave al capital fijo apropiado en las urbes (capital financiero, sobre todo), para mantener al capital fijo no necesariamente apropiado (público) en lo rural (capital natural, sobre todo).

El modelo de financiamiento debe crear fuentes estables para mantener este modelo de gestión, partiendo de un enfoque productivo y de sostenibilidad en primer lugar, de modo que sea luego el propio crecimiento económico, y la utilidad corriente (el valor creado para los ganadores), la que sea gravada para financiar las carencias y derechos corrientes de los perdedores (el valor no ganado por los perdedores, que se requiere para garantizar derechos a la educación, salud, etc).

Entrando en las recomendaciones finales, hay que construir y proteger las diversas formas básicas de capital: natural (recursos naturales), el construido (infraestructura, financiero, comercial), el capital humano (educación, nutrición, salud) y el capital social (cohesión, organización, participación, movilización social). Las dos últimas formas han sido descuidadas por las políticas económicas ortodoxas y la primera, a pesar de la abundancia, se desgasta por un uso irracional de las riquezas naturales. El factor cultural es parte del capital social, en la lucha contra la pobreza es indispensable fortalecer el capital humano y social. Este, cuando se promueve, genera confianza y participación, capacidad de concertación, mejora el control social sobre la gestión pública, la autoestima de las personas, genera valores y transmite generacionalmente mejorados comportamientos que favorecen la convivencia. Es, por tanto, y en estricto sentido, una ventaja competitiva.



**MEMORANDO ECONOMICO DE
INVESTIGACION LEGISLATIVA**

Finalmente, debe dejar de verse erróneamente a la “política social” como superflua y al “crecimiento económico” como imprescindible, pues se ha demostrado que el crecimiento por si solo no resuelve el problema de pobreza y mucho menos la desigualdad. La política social es de carácter estratégico para obtener una deseable calidad de vida; debe buscar incidir en las causas y no sólo en sus síntomas, es condición inseparable del crecimiento económico.