

LG-074

# LA POBREZA EN EL ECUADOR

Evaluación y Agenda de Políticas



BANCO MUNDIAL



BANCO MUNDIAL

Este trabajo ha sido realizado por un equipo compuesto por:

Carolina Sánchez-Páramo (Gerente del Informe, Banco Mundial), Raimundo Soto (Universidad de Chile), María Caridad Araujo (Banco Mundial), Norbert Schady (Banco Mundial), Mauricio León (Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador, Secretaría Técnica del Frente Social) y Daniel Dulitzky (Banco Mundial).

El equipo agradece la ayuda y apoyo prestados por el Frente Social, a través de la Secretaría Técnica del Frente Social, el Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Subsecretaría de Inversión Pública, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, y el Ministerio de Agricultura, a través del Proyecto SICA.

Diseño e impresión: RISSPERGRAF

Quito, junio 2004

# La Pobreza en el Ecuador: Evaluación y Agenda de Políticas



Equipo de  
Sociedad Civil

# Contenido

Crecimiento económico del Ecuador 1980-2002

4

Evolución, naturaleza, y distribución de la pobreza en el Ecuador, 1990-2002

6

Luchando contra la pobreza urbana: Claves para la generación de empleo e ingresos

10

Luchando contra la pobreza rural: Claves para el aumento de la productividad agrícola y el acceso a la tierra

17

Los indicadores sociales: el gasto social y los pobres

23

# Introducción

**L**a economía del Ecuador ha experimentado cambios significativos durante los últimos años, incluyendo la severa crisis económica de 1998/9, y la decisión de adoptar el dólar como la moneda nacional en 2000. Estos acontecimientos no solo han tenido impactos importantes sobre el bienestar de las familias ecuatorianas, y por tanto sobre la pobreza, sino que también han redefinido las reglas del juego económico en el país.

En concreto, la relación entre productividad y crecimiento económico se ha hecho aún más importante desde la dolarización, al renunciar Ecuador a la opción de utilizar la política cambiaria para generar aumentos temporales de la competitividad y el crecimiento. Aunque no cabe duda de que la decisión de dolarizar la economía mejoró el clima de inversión, tranquilizó a los posibles inversionistas y, por ende, potencialmente elevó la capacidad de la economía para generar empleo y reducir la pobreza, en el futuro se necesitarán aumentos sostenidos de la productividad para mantener tasas positivas de crecimiento y tasas decrecientes de pobreza.

Debido a eso, **este informe se enfoca en el crecimiento de la productividad y en su efecto sobre el empleo, el ingreso y, sobre todo, la pobreza.** El informe presta especial atención a la relación entre la pobreza y los sectores productivos, tanto en las áreas urbanas como en las rurales. Al adoptar esa perspectiva, no solamente complementa el último Informe sobre la Pobreza en Ecuador del Banco Mundial (2000), que se concentraba principalmente en la pobreza y los servicios sociales, sino que proporciona conclusiones importantes sobre la relación entre el crecimiento económico, la productividad y la generación de empleo, por una parte, y la reducción de la pobreza por otra.

Además, al reflexionar sobre la pobreza, el informe se concentra en los aspectos monetarios del bienestar, en lugar de los no monetarios, pues parecen estar más íntimamente vinculados con la evolución del Producto Interior Bruto (PIB) y el aumento de la productividad y, por ende, han presentado pocas mejorías en los últimos años: concretamente, aunque en Ecuador los indicadores sociales y el acceso a los servicios básicos han mejorado de manera lenta pero continua desde 1980, la tasa de pobreza basada en el consumo pasó del 40 al 45 por ciento entre 1990 y 2001, como lo explicamos más adelante, y presentó aumentos mayores en las áreas urbanas.

Por último, el informe apela a una gama de fuentes, tanto cuantitativas como cualitativas, y a estudios existentes para recomendar políticas que ayuden a Ecuador y a su gobierno a diseñar una estrategia eficaz de reducción de la pobreza que se base en el crecimiento económico y el aumento de la productividad.

# ■ Crecimiento económico del Ecuador 1980-2002

En el pasado reciente Ecuador ha experimentado bajas tasas de crecimiento, tanto a nivel nacional como por habitante, acompañadas por una alta volatilidad económica. Este rezago en el crecimiento ha llevado a un estancamiento en las condiciones de vida de los Ecuatorianos, especialmente durante los últimos años de la década de los noventa, que solo ha comenzado a revertirse tras la dolarización a partir del año 2000.

## Crecimiento total y por habitante, 1980 - 2001

	PIB real <sup>a</sup>	PIB real por habitante
	Tasas de crecimiento anualizadas	
1981-1990	2.09	-0.47
1991-2001	2.09	0.01

Fuente: Cálculos de los autores a partir de datos del Banco Mundial.

<sup>a</sup> Producto Interior Bruto.

## ¿Por qué el Ecuador crece despacio?

La alta volatilidad económica a la que está sujeto el país, consecuencia de su vulnerabilidad respecto a choques externos y de la inestabilidad de las políticas internas, ha sido tradicionalmente considerada la causa principal del lento crecimiento. Sin embargo, como se explica más adelante, el pobre desempeño económico de Ecuador no se debe única ni principalmente a la volatilidad económica, sino a una pobre gestión económica y, especialmente, a la caída de la productividad.

Si bien es cierto que las perturbaciones externas, causadas principalmente por los cambios en los precios del petróleo y otros productos de exportación, tuvieron un impacto negativo sobre el crecimiento, estas perturbaciones no fueron mayores a las sufridas por otros países en la región, quienes, sin embargo, experimentaron tasas de crecimiento positivas y superiores a las de Ecuador. Por ejemplo, mientras que Bolivia y Ecuador sufrieron durante los noventa choques externos de magnitudes similares, la tasa anual de crecimiento por habitante en Bolivia fue del 1.50 por ciento y la de Ecuador fue tan solo del 0.01 por ciento.

De la misma manera, las perturbaciones relacionadas con políticas del gobierno tuvieron un efecto negativo pero limitado. Si Ecuador pudiera retornar a 1980 y adoptar políticas fiscales y monetarias más estables durante las décadas de los ochenta y noventa, el crecimiento por habitante habría sido superior al actual, pero todavía bastante bajo comparado con otros países en Latinoamérica.

## ¿Qué es exactamente la productividad?

El concepto de productividad describe la capacidad de un país, una región o una empresa para producir bienes y servicios de manera eficiente y competitiva. Los cambios en la productividad recogen entonces cambios en la calidad de los insumos disponibles, como el nivel de educación o capacitación de los trabajadores o como la tecnología, y también cambios en las políticas económicas y en el funcionamiento de las instituciones.



Entonces, ¿cuál es la verdadera causa del bajo crecimiento económico? La respuesta a esta pregunta debemos buscarla en la caída en el nivel de productividad del Ecuador que ha hecho perder competitividad internacional al país y ha impedido que los ingresos de las familias ecuatorianas aumenten más rápidamente.

En términos del gasto y fiscales, las políticas orientadas a mantener la estabilidad económica con disciplina fiscal y, especialmente, a incrementar la productividad y la competitividad, tienen el potencial de

promover el crecimiento positivo y sostenido. La Tabla 1 discute brevemente el uso de las medidas fiscales para alcanzar estos objetivos.

Tabla 1

### ■ ¿Qué se puede hacer para aumentar y fortalecer el crecimiento del Ecuador?

Para promover la estabilidad fiscal, el gobierno del Ecuador puede:

- **Lograr que el ingreso fiscal sea menos dependiente de los ingresos petroleros**, tanto en términos de los niveles como de las fluctuaciones a lo largo del tiempo. Teniendo en mente ese objetivo se pueden considerar varias medidas. En primer lugar, la base de ingresos no relacionada con petróleo debe ampliarse, mejorando el cumplimiento en el pago de impuestos y la efectividad de su recaudo. En segundo lugar se deberían modificar las reglas que rigen al Fondo de Estabilización (FEIREP) de los ingresos del petróleo para mejorar su capacidad y hacerlo más efectivo. En especial, los precios de intervención del límite superior de la banda que provocan el desvío de los ingresos procedentes del petróleo hacia el fondo deberían alinearse con las estadísticas históricas sobre precios del petróleo y se deberían suministrar pautas claras para el uso de los fondos disponibles.
- **Reducir la preasignación** y la destinación específica de los gastos para aumentar la flexibilidad en el uso de los recursos existentes y minimizar la necesidad de apelar al gasto discrecional. Al hacer esto se debe garantizar la protección de programas fundamentales, como ciertos programas sociales y en beneficio de los pobres.

Para mejorar la eficiencia en el uso de los recursos, el gobierno del Ecuador puede:

- **Armonizar y simplificar el sistema tributario.** La actual proliferación de impuestos, que en su mayoría tienen baja capacidad de generación de ingresos, tiene un impacto negativo sobre la eficiencia tributaria. Si se derogaran algunos de los impuestos menores y, al mismo tiempo, se simplificaran y fortalecieran los impuestos a las utilidades de las empresas, el impuesto de la renta y el impuesto a las ventas, se reducirían los esfuerzos administrativos, se elevaría la transparencia del sistema tributario y se reducirían las distorsiones.
- **Eliminación de los subsidios a empresas públicas de varios sectores.** Las transferencias a empresas públicas no están vinculadas a indicadores de producción o de calidad de servicio, lo que implica una protección artificial de esas empresas frente a las fuerzas de la competencia y desalienta la rendición de cuentas y la eficiencia. Esas transferencias deberían eliminarse o utilizarse para suministrar incentivos a la rentabilidad, que estén condicionados a la prestación de mejores servicios.



# ■ Evolución, naturaleza, y distribución de la pobreza en el Ecuador, 1990-2002

## ¿Cómo evolucionó la pobreza en los noventa?

A consecuencia del estancamiento económico y de la crisis de finales de los noventa, la tasa nacional de pobreza basada en el consumo aumentó en 5 puntos porcentuales entre 1990 y 2001, pasando del 40 al 45 por ciento de la población. Durante el mismo período el número de personas que viven en la pobreza aumentó de 3.5 a 5.2 millones.

Los aumentos de la pobreza fueron especialmente altos en las zonas urbanas de la Costa y de la Sierra, donde la tasa de pobreza aumentó en más de un 80 por ciento entre 1990 y 2001. En las áreas rurales la pobreza se mantuvo constante en la Costa y se elevó en un 15 por ciento en la Sierra.

En consecuencia, el número de personas que viven en condiciones de pobreza en las áreas urbanas se elevó de 1.1 millones a 3.5 millones, de tal manera que el número de pobres de las áreas urbanas superó al de las áreas rurales en 2001. Al mismo tiempo, las más altas tasas de pobreza se continuaron viendo en áreas rurales, donde viven los más pobres de los pobres.

### Aumentos de la pobreza en general y, en particular, de la pobreza urbana

	1990	2001
Tasa de pobreza (% de la población)		
En todo el país	0.410	
Sin la región del Oriente	0.403	0.452
Quito	0.222	0.243
Guayaquil	0.382	0.386
Costa urbana	0.258	0.464
Sierra urbana	0.213	0.467
Costa rural	0.505	0.504
Sierra rural	0.528	0.617
Áreas urbanas del Oriente	0.192	
Áreas rurales del Oriente	0.598	

Fuente: Cálculos de los autores con base en datos de la Encuesta de Condiciones de Vida de 1999 y del Censo de Población de 2001. Las Islas Galápagos están clasificadas como parte de la Costa rural.





## ¿Cómo se mide la pobreza en el Ecuador?

Para medir la pobreza monetaria de los hogares es necesario tener información sobre el nivel de ingresos y consumo de los mismos. Un hogar se considera pobre si su nivel de consumo está por debajo del mínimo establecido (o línea de pobreza). En el caso del Ecuador, la información sobre ingresos y consumo de los hogares se recoge a través de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) y la Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo (EEDS). La ECV proporciona información más confiable y además cubre áreas urbanas y rurales, permitiendo el cálculo de tasas de pobreza a nivel nacional. Desafortunadamente la última ECV disponible data de 1999. La EEDS solo proporciona información sobre ingresos laborales y cubre únicamente áreas urbanas. Tiene, sin embargo, la ventaja de que se realiza periódicamente.

Utilizando ambas fuentes de información, y también el Censo de Población de 2001, se han calculado:

- Tasas de pobreza a nivel nacional, urbano y rural para 1990 - 2001.
- Tasas de pobreza a nivel urbano para 2001 y 2002.

## ¿Cuál ha sido el impacto de la dolarización sobre la pobreza?

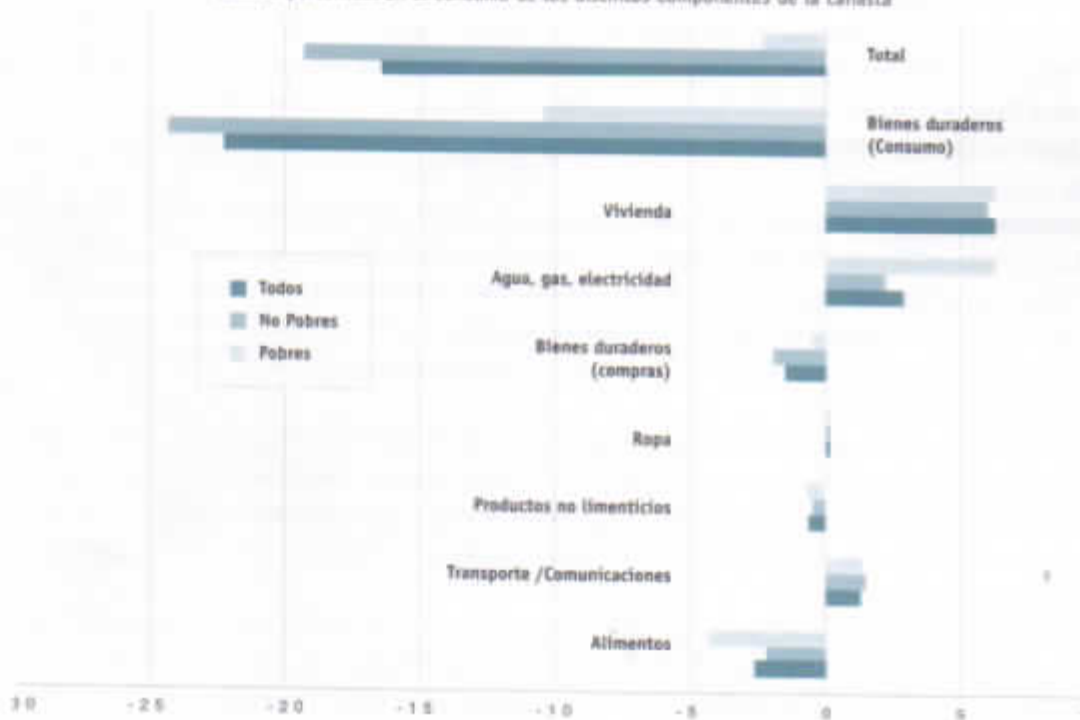
Aunque no existe información sobre el nivel de pobreza para el país en su conjunto más allá del año 2001, sí sabemos que el nivel de vida de los hogares en áreas urbanas ha mejorado significativamente desde 2000/1, y ello se ha traducido en una disminución de la pobreza en estas zonas.

Estas mejoras se deben fundamentalmente a la estabilidad económica creada por la dolarización. Por ello, en la medida en que los efectos de la dolarización se extienden más allá de las zonas urbanas, cabe también esperar que las familias que residen en áreas rurales sientan hoy que su situación ha mejorado en los últimos años.

El control de la inflación generado por la dolarización llevó a una reducción del 16 por ciento en el costo medio de la canasta familiar de consumo. Esta reducción se debió principalmente a la caída en el precio de los bienes

### La caída del precio de los bienes duraderos asociada con la dolarización ha generado ahorros importantes, sobre todo para los hogares no pobres

Cambio porcentual en el consumo de los distintos componentes de la canasta



Fuente: Cálculos de los autores con base en datos de la ECV de 1999.

comercializables o importados, y de los bienes duraderos, como los televisores o los coches. Dado que no todas las familias gastan lo mismo o consumen la misma cantidad de distintos tipos de bienes, estos cambios favorecieron principalmente a aquellos hogares que dedican una mayor proporción de sus ingresos al consumo de bienes de importación o duraderos –el costo de la canasta de consumo de las familias no pobres cayó en un 19 por ciento, mientras que el de las familias pobres lo hizo en un 2 por ciento.

La reducción de la inflación también llevó a la recuperación del poder adquisitivo de los salarios, que ha aumentado en un 40 por ciento desde la crisis, mientras que la reactivación económica se tradujo en la generación de nuevos puestos de trabajo, con una subida de la tasa de empleo de 5 puntos porcentuales.

Los efectos de la dolarización sobre el crecimiento, el consumo y la pobreza en el medio y largo plazo son todavía inciertos. Si bien es verdad que la dolarización ha contribuido a brindarle credibilidad a las políticas económicas, generando condiciones más favorables para el crecimiento económico sostenido, la misma también ha reducido la capacidad del gobierno ecuatoriano para implementar políticas económicas anticíclicas sin, a la vez, eliminar los factores causantes de la volatilidad.

En ese contexto, el crecimiento sostenible dependerá estrechamente de aumentos de la productividad que ayuden a mantener la tasa de cambio real dentro de límites competitivos. Para que se den esos aumentos se necesitará invertir en capital físico y humano, así como tener un entorno económico e institucional más estable y transparente.

**¿Son los pobres de hoy diferentes de los pobres de 1990 como resultado de estos cambios?**

La pobreza en Ecuador ha experimentado un proceso de urbanización desde 1990 como resultado de los flujos migratorios del campo a la ciudad, y la naturaleza particular de la crisis de 1999, que afectó especialmente a los hogares de clase media urbana. A consecuencia de este proceso el número de hogares pobres en áreas urbanas es hoy en día superior al número de hogares pobres en áreas rurales.

De 1990 a 2001, entre el 30 y el 40 por ciento de la población ecuatoriana migró tanto dentro del interior del país como a otros países. Los emigrantes abandonaron sus lugares de origen y partieron en busca de las mejores condiciones de vida y oportunidades económicas que ofrecían las áreas urbanas de Ecuador, España o Italia, los destinos más populares entre los emigrantes más recientes.

Aunque es cierto que estas personas casi siempre encontraron un trabajo allí donde viajaron, muchas veces su situación era peor que la de aquellos que ya llevaban más tiempo asentados en estas ciudades. Los salarios de algunos de ellos eran relativamente bajos, comparados con los de otros habitantes, proporcionándoles lo justo para vivir. Como resultado, una fracción de los nuevos emi-



Los efectos de la dolarización sobre el crecimiento, el consumo y la pobreza en el medio y largo plazo son todavía inciertos.



Los emigrantes abandonaron sus lugares de origen y partieron en busca de las mejores condiciones de vida y oportunidades económicas

grantes pasó a engrosar los números de pobres en áreas urbanas y la pobreza urbana aumentó —especialmente en aquellas ciudades que fueron receptoras netas de emigrantes.

En las áreas rurales, sin embargo, la situación se mantuvo más estable. Muchas de las personas y familias que tenían problemas económicos abandonaron estas zonas, vía migración, y una vez instalados en las ciudades o en otros países enviaron dinero a los familiares que se habían quedado atrás. Este voluminoso flujo de remesas, nacionales e internacionales, ayudó a mitigar los efectos de la crisis y sus consecuencias en las zonas rurales.

Por otro lado, el colapso del sistema financiero y bancario que ocasionó la crisis de 1999 tuvo un impacto particularmente negativo en las áreas urbanas y, dentro de ellas, entre los hogares de clase media. Mientras los grandes inversionistas contaban con maneras de proteger el capital que tenían en los

bancos ecuatorianos o de trasladar este capital a bancos fuera del país, los pequeños inversionistas perdieron gran parte o la totalidad de sus depósitos, que en muchos casos representaban los ahorros de toda una vida. Aunque la situación indudablemente ha mejorado desde 1999, muchas de las familias que se vieron afectadas no han logrado hasta hoy recuperarse plenamente de las pérdidas sufridas, lo cual también contribuye al aumento que observamos en la pobreza urbana.

El hecho de que la pobreza se haya urbanizado durante los últimos años tiene implicaciones importantes para el desarrollo. **El rápido aumento de la población y la pobreza urbanos plantean desafíos importantes para los gobernantes del Ecuador en términos de generación de empleo e ingresos, y del suministro de servicios básicos, como agua y saneamiento, electricidad, y vivienda.**

# ■ Luchando

## contra la pobreza urbana: Claves para la generación de empleo e ingresos.

¿Por qué son importantes los mercados laborales urbanos en la lucha contra la pobreza?

La mayoría de las familias ecuatorianas en áreas urbanas no son dueñas de empresas o grandes negocios, ni tienen capitales invertidos en banca o en otras actividades. Para ellas el trabajo es su principal activo y el empleo su principal fuente de ingresos. De hecho, el 85 por ciento de lo que gastan los hogares que residen en áreas urbanas proviene de sus ingresos laborales.

No tener un trabajo o trabajar a cambio de salarios muy bajos frecuentemente lleva a la pobreza. No debe sorprendernos, por tanto, que las tasas de pobreza más altas se presenten entre los hogares cuyo jefe de familia estaba desempleado o empleado en el sector informal.

O, igualmente, que la dramática caída en el empleo y los ingresos durante 1998/9 debido a la crisis económica y la inflación, resultara en un crecimiento muy rápido de la pobreza urbana. La tasa de desempleo en 1999 fue del 14.4 por ciento, comparada con el 9.2 por ciento en 1997. De igual manera, los ingresos laborales por hora cayeron a la mitad de su valor real entre 1997 y 1999 –esto es, un trabajador que se llevaba la misma cantidad de dinero a casa en ambos años, vio reducirse el poder adquisitivo de sus ganancias a la mitad entre 1997 y 1999.



Los ingresos laborales por hora cayeron a la mitad de su valor real entre 1997 y 1999

### El empleo y los ingresos laborales sufrieron las consecuencias de la crisis de 1999 y se recuperaron después de la dolarización de 2000

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Tasa de desempleo</b>	9.2	11.5	14.4	9.0	10.9	9.2
Hombres	6.6	7.8	10.2	5.9	6.7	5.2
Mujeres	12.4	15.5	19.2	12.7	15.8	12.9
<b>Tasa de informalidad</b>	53.2	56.7	56.4	59.4	57.6	56.2
Hombres	49.7	52.6	52.4	57.3	54.7	52.5
Mujeres	58.8	63.2	62.8	62.8	62.1	62.1
<b>Ingreso laboral por hora (2000, US\$)</b>	1.06	0.72	0.48	0.55	0.70	0.83
Hombres	1.08	0.74	0.52	0.59	0.77	0.95
Mujeres	1.03	0.68	0.44	0.48	0.60	0.64

Fuente: Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo (INEC), 1997-2002.

Posteriormente, a medida que estas tendencias se han revertido, una parte de aquellos que estaban desempleados y subempleados han encontrado trabajo, de modo que, la pobreza también ha comenzado a bajar. Esta bajada, sin embargo, ha sido lenta ya que la creación de empleo estables, bien remunerados –lo que solemos llamar empleo formal– ha sido bastante débil.

### ¿Cuáles son los obstáculos para la creación de empleo formal en el Ecuador?

#### La importancia de la productividad laboral.

Normalmente son las empresas más productivas y competitivas las que generan empleo y las que pagan salarios mejores. Cuando una empresa está ganando beneficios y tiene buenas perspectivas de expansión, la misma contratará nuevos trabajadores para poder mantener y ampliar su producción, y compartirá con ellos los frutos de su negocio en forma de salarios más altos.

La productividad de una empresa y su capacidad para competir con sus rivales, nacionales y extranjeros, depende de muchos factores diferentes. Tras estudiar las actividades de casi 500 empresas ecuatorianas, grandes y pequeñas, pudimos comprobar que las más productivas eran aquellas que debían competir en los mercados internacionales, o que tenían acceso a tecnologías avanzadas. Estas empresas eran también las que creaban más y mejores empleos. Por ejemplo, las empresas exportadoras y las que tienen acceso a la tecnología extranjera son

un 30 por ciento más productivas que otras empresas –es decir, utilizando los mismos insumos producen un dólar treinta centavos por cada dólar que producen sus competidoras–, y crean 3 nuevos empleos por cada empleo que crean sus competidoras.

También observamos que la contratación de trabajadores con mayores niveles de educación tiene un efecto muy positivo sobre la productividad de las empresas. De hecho, un aumento del 10 por ciento en el número de trabajadores en plantilla con educación secundaria o superior lleva a un aumento del 5 por ciento en la productividad.

Los empresarios, al ver que los trabajadores con mayor educación son más productivos, han comenzado a preferir contratar a éstos y han dejado de contratar a aquéllos con niveles educativos bajos. Ello significa que en el futuro será más y más difícil para los trabajadores con poca educación conseguir buenos trabajos, aumentando su riesgo de caer en la pobreza o dificultando aun más su salida de la misma.

La Tabla 2 discute qué puede hacer el gobierno del Ecuador para ayudar a estos trabajadores y, en general, para aumentar la productividad de las empresas del país y promover así la generación de empleo. Dado que los pobres tienen menos educación que los que no son pobres y tienden a estar empleados en empresas informales pequeñas con escaso acceso a la tecnología, también discute medidas dirigidas a garantizar que estas políticas beneficien a los pobres y así tengan éxito en la reducción de la pobreza.



z ar que estas políticas beneficien a los pobres y así tengan éxito en la reducción de la pobreza.

## ¿Qué se puede hacer para promover la productividad y el empleo, beneficiando a todos?

Para promover aumentos en la productividad y en la creación de empleo urbano, el gobierno del Ecuador puede:

- **Ratificar tratados de libre comercio y racionalizar y reducir las barreras arancelarias y no arancelarias.** Durante años las empresas ecuatorianas estuvieron artificialmente protegidas de la competencia internacional y ello ha hecho que sean hoy menos productivas de lo que pudieran ser. Estas medidas deberían contribuir a la eliminación del sesgo existente en contra de las exportaciones, que tiene que ver con años de aplicación de estas políticas de sustitución de importaciones.
- **Simplificar los convenios de concesión de licencias y promocionar la inversión extranjera directa.** La mayoría de la tecnología que se usa hoy en el mundo proviene de los países desarrollados. Ecuador podría beneficiarse de manera significativa de las tecnologías existentes si estableciera incentivos apropiados para las licencias extranjeras y la inversión extranjera directa, junto con medidas efectivas para proteger los derechos de propiedad intelectual y las patentes.



- **Invertir en educación y en capacitación.** Los niveles de educación y las tasas de escolarización de Ecuador son muy bajos. Ecuador carece de una base amplia de trabajadores con educación secundaria, necesaria para adoptar y adaptar de manera eficiente las tecnologías existentes, y ese déficit no disminuirá en los próximos años a menos que se destinen mayores recursos a las escuelas secundarias. De hecho, el 40 por ciento de las empresas encuestadas declaró que tenía dificultades para encontrar mano de obra calificada.

Además, el SECAP, el instituto público de capacitación, necesita una reforma radical. El currículo que ofrece en la actualidad es obsoleto y, en consecuencia, los recursos del instituto están siendo subutilizados. La mayor competencia en el suministro de capacitación podría ayudar a generar los incentivos necesarios para el cambio, a la vez que amplía las alternativas de capacitación a las que pueden apelar las empresas.



Ecuador carece de una base amplia de trabajadores con educación secundaria.

Para asegurarse que estas reformas beneficien también a los pobres, el gobierno del Ecuador debe:

- **Promocionar los vínculos entre las empresas pequeñas y las grandes.** Es más probable que las empresas grandes se beneficien inicialmente del mayor acceso a los mercados extranjeros y a la tecnología que las empresas pequeñas, pero también es más probable que tengan menos flexibilidad para responder rápidamente a los cambios en las condiciones del mercado. Por ello, la promoción de vínculos productivos entre empresas grandes y pequeñas podría contribuir a distribuir los beneficios generados por los aumentos de productividad en empresas grandes, y a transferir tecnología a las empresas pequeñas, a la vez que les brindaría a las empresas grandes un mayor grado de flexibilidad.
- **Crear centros de servicios para la micro y pequeña empresa.** La adopción y adaptación de tecnología suele ser un proceso costoso. Los centros de servicios, o incubadoras de pequeñas empresas, permiten que los pequeños negocios compartan el costo de una determinada tecnología o servicio que de otro modo les resultaría inaccesible y por ende les permiten aumentar su productividad.
- **Incentivar la capacitación de trabajadores del sector informal.** Todas las empresas de Ecuador deben aportar el 0.5 por ciento de su nómina al SECAP. Sin embargo, las pequeñas empresas del sector informal por lo general se abstienen de hacerlo y, en consecuencia, no tienen acceso a los servicios del instituto o de otras entidades privadas. Se debería promover programas especiales de capacitación para esas empresas y explorar la posibilidad de que la red de Cámaras de Comercio u otras asociaciones de empleadores los patrocinen.



**La mayoría de las empresas quisiera contratar más empleados permanentes ...**

**... pero no lo hace debido a los altos costos de despido y costos no salariales...**

**... y a otras barreras que dificultan su operación diaria y limitan su expansión futura**

**¿Cuáles son los obstáculos para la creación de empleo formal en el Ecuador?**

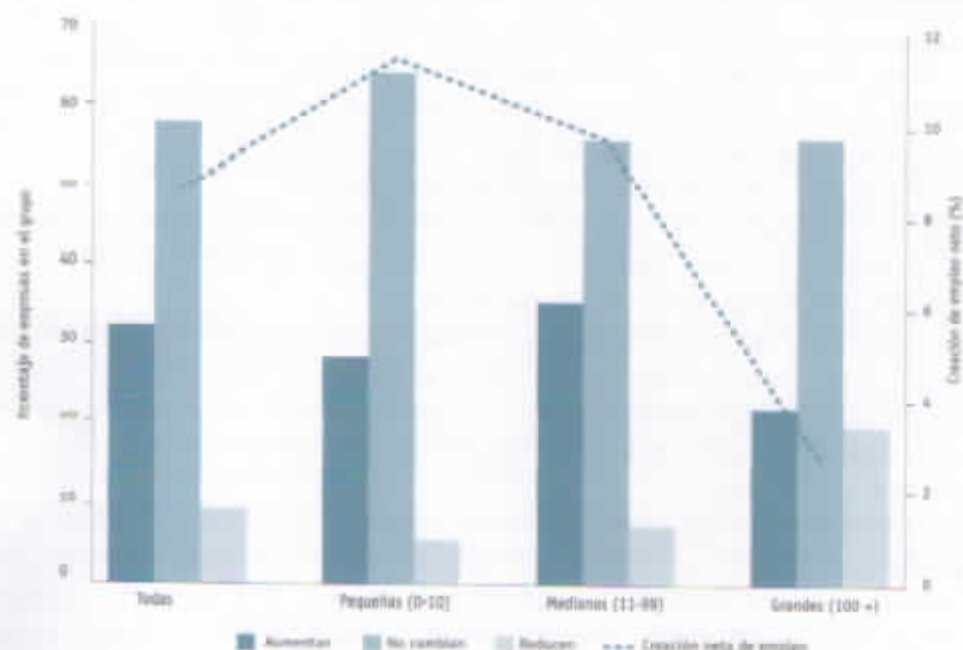
**La importancia del ambiente económico y las instituciones.**

La decisión de exportar toda o parte de su producción, o de utilizar nuevas tecnologías, o de contratar trabajadores con mayor nivel de educación son decisiones que, en gran medida, dependen de cada empresa. Sin embargo, hay otros factores, como la legislación laboral, el servicio eléctrico, o el funcionamiento del sistema judicial, que también afectan a las operaciones de los negocios ecuatorianos, sin estar bajo su control. Estos factores son muy importantes porque pueden limitar la capacidad de las empresas para generar empleo e ingresos, incluso cuando éstas desean hacerlo.

Las mismas empresas entrevistadas, declararon que los costos de despido y los costos laborales no salariales son barreras importantes para la creación de empleo (permanente). La mayoría de estas empresas, independientemente de su tamaño, afirmaron que, aunque hubieran querido aumentar su número de trabajadores permanentes durante 2002, no lo hicieron debido, entre otras cosas, a los altos costos de despido y

los costos laborales no salariales. De hecho, estas empresas habrían aumentado su número de trabajadores permanentes en un 8 por ciento si estas barreras no hubieran existido (o hubieran sido más bajas), comparado con un aumento real del 0.1 por ciento.

### La mayoría de las empresas quisiera contratar más empleados permanentes...



### ... pero no lo hace debido a los altos costos de despido y costos no salariales...

	Todas	Pequeñas (0 a 10)	Medianas (11 a 99)	Grandes (100 +)
<b>Motivo para no aumentar</b>	(% de las empresas en el grupo)			
Costos de despido	38.7	47.1	39.5	25.0
Costos no salariales	17.8	17.6	13.5	43.7
Trámites ante el Ministerio de Trabajo	0.8	0.0	1.0	0.0
Sindicatos	1.5	0.0	1.0	6.2
Expectativas de ventas	41.1	35.3	44.7	25

Fuente: Sondeo sobre el clima de inversión - Ecuador (2002).

## Los pueblos indígenas

Las condiciones de vida y el bienestar de las familias indígenas y Afroecuatorianas son comúnmente peores que las del resto de la población del Ecuador. Como consecuencia estas familias son generalmente más pobres, independiente de si residen en las ciudades o en el campo.

En las zonas urbanas, 6 de cada 10 trabajadores indígenas y Afroecuatorianos tienen empleos informales, que generan escasos ingresos y no les

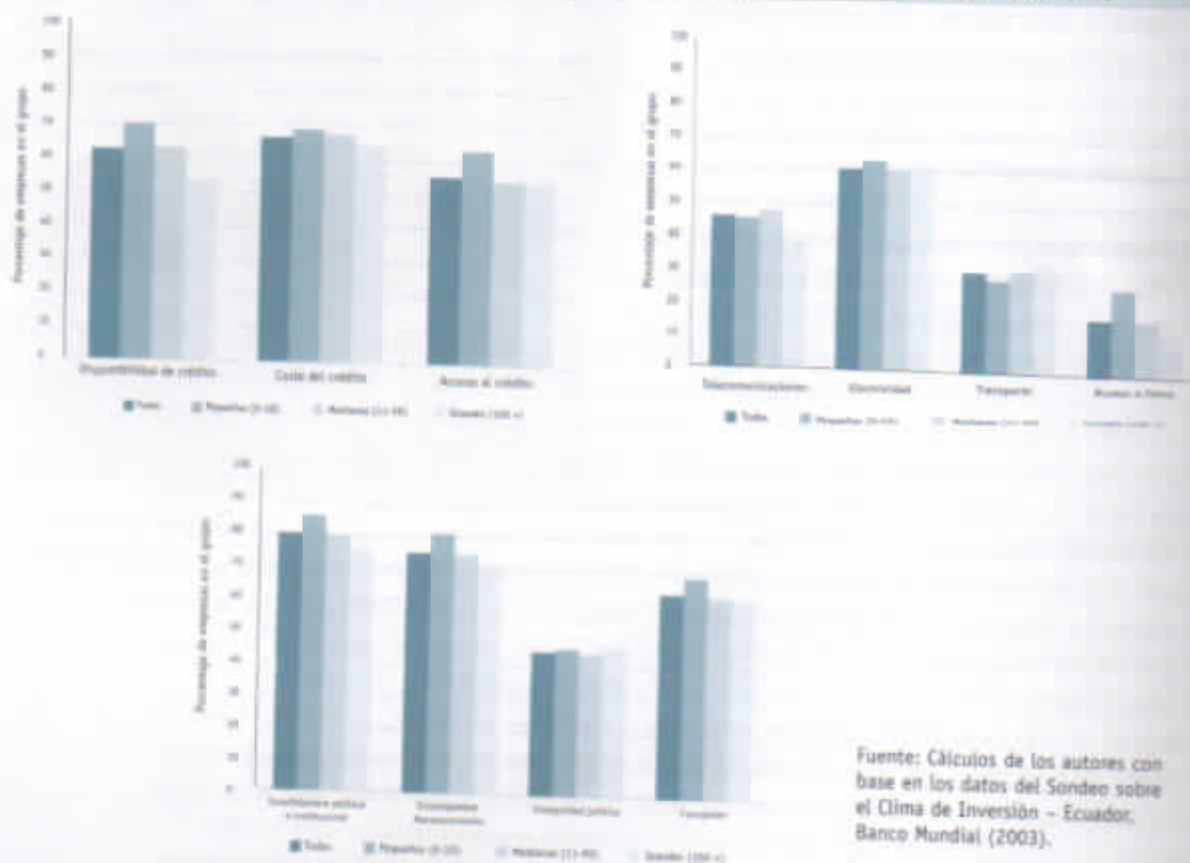
permiten tener acceso a servicios de salud, mientras que para el resto de la población este número es algo menor -5 de cada 10. La principal barrera a la que se enfrentan estos trabajadores a la hora de acceder a trabajos formales, o mejor pagados, es su bajo nivel de educación. Una fracción alta de los adultos indígenas y Afroecuatorianos no completaron su educación primaria, e incluso entre los más jóvenes las tasas de escolaridad son



El escaso y costoso acceso al crédito, la mala calidad de la infraestructura y la prestación de servicios como la electricidad, y la incertidumbre sobre el ambiente económico e institucional dificulta tanto la operación diaria de las empresas, como su capacidad de expansión futura. Rededor del 60 por ciento de las empresas encuestadas se vió obligada a reconsiderar sus planes de expansión debido a la carencia de crédito, al pobre suministro de servicios públicos y a la incertidumbre económica e institucional. Es de esperar que si las empresas no tienen planes de expansión no contraten trabajadores nuevos, con lo cual estas barreras también limitan la creación de empleos.

...y a otras barreras que dificultan su operación diaria y limitan su expansión futura

Porcentaje de empresas que considera que cada factor es una limitante



## Indígenas y Afroecuatorianos

más bajas que las de los niños de familias mestizas y blancas.

En las zonas rurales, los indígenas y los Afroecuatorianos dependen principalmente de la agricultura. En su mayoría son pequeños agricultores, o trabajadores que cultivan la tierra ajena por no tener tierra propia. El problema de la falta de tierra es especialmente importante para la población indígena, que se concentra en la Sierra

y muestra tasas de acceso a la tierra muy bajas.

Muchas familias indígenas y Afroecuatorianas, sujetas a condiciones de vida muy pobres en sus lugares de origen, han decidido migrar. Algunos de ellos se han trasladado del campo a la ciudad, donde se emplean en el comercio y la venta ambulante. Otros se marcharon del Ecuador, a España, Italia y otros países, en busca de mejores empleos.

La Tabla 3 presenta algunas medidas orientadas a la eliminación de barreras institucionales que faciliten la operación diaria de las empresas, mejoren su capacidad para adaptarse al siempre cambiante ambiente económico y, finalmente, promuevan la creación de empleo.

Tabla 3

### ¿Qué se puede hacer para facilitar la operación diaria de las empresas, afianzar sus planes de expansión, y promover la creación de empleo?

Para eliminar o suavizar algunas de las barreras institucionales existentes, el gobierno del Ecuador puede:

- **Reformar la legislación laboral para reducir los costos relacionados con la contratación permanente y controlar el uso de contratos temporales.** Durante los últimos años, los altos costos asociados con los contratos permanentes han llevado al uso abrumador de los contratos temporales por parte de los empleadores ecuatorianos y, en consecuencia, a un grado creciente de segmentación del mercado laboral. Esta segmentación ha llevado, entre otras cosas, a un deterioro de las relaciones laborales y a una caída significativa en el acceso a la capacitación, especialmente entre los trabajadores temporales. La legislación laboral actual debe ser modificada para que esas dos modalidades contractuales se acerquen. Además, dado que restringir el uso de contratos temporales podría afectar desproporcionadamente a ciertos grupos vulnerables y difíciles de emplear, se debería considerar la creación de modalidades especiales de contratación, tales como la vinculación de aprendices o los contratos de reinserción.
- **Mejorar el acceso al crédito para las pequeñas y medianas empresas.** La disponibilidad de crédito para empresas medianas, y sobre todo para las pequeñas, es baja en Ecuador, lo que refleja la actual debilidad del sistema bancario del país y la escasa capacidad de ahorro. El mayor acceso al crédito se podría lograr por medio de la creación de uniones de crédito patrocinadas por los gremios (asociaciones de industriales) o las Cámaras de Comercio y de la promoción de compañías de capital de riesgo y de los vínculos entre las empresas grandes y las pequeñas.



# ■ Luchando

contra la pobreza rural:

Claves para el aumento de la productividad agrícola y el acceso a la tierra



Existe una tremenda variación dentro del Ecuador en cuanto a los niveles de productividad agrícola.

¿Por qué son importantes la productividad agrícola y el acceso a la tierra en la lucha contra la pobreza? Los pobres de las áreas rurales tienden a trabajar en el sector agrícola, en tierras de poca productividad, y tienen un acceso limitado o nulo a la tierra en propiedad. Dado que la mayoría del ingreso de estas familias pobres proviene de su producción agrícola, tiene sentido pensar que un aumento en el valor de lo que producen (esto es, un aumento en la productividad agrícola), o, en el caso de aquellos que no tienen tierras propias, un aumento en el acceso a la tierra debería tener un efecto positivo sobre el bienestar de estos hogares.

De hecho, un crecimiento del 1 por ciento en la producción agrícola se traduce en un aumento de entre el 0.16 y el 0.30 por ciento en el consumo per cápita entre los hogares cuyo jefe de familia es un agricultor independiente con tierra propia. También se pueden observar aumentos positivos para los trabajadores asalariados del campo, que trabajan la tierra ajena, para quienes un aumento del 1 por ciento en la productividad agrícola se traduce en un aumento de salario de entre el 0.10 y el 0.30 por ciento.

## ¿Cuáles son los factores determinantes de la productividad agrícola?

La productividad agrícola, medida como el valor en dólares de la producción por hectárea, depende de varios factores que incluyen la calidad de la tierra, el clima, y los insumos que utilizan los agricultores, tales como la calidad de las semillas o los fertilizantes. No es entonces sorprendente que exista una tremenda variación dentro del Ecuador en cuanto a los niveles de productividad agrícola, como resultado de la variación en todos estos factores.

Los niveles más altos de productividad agrícola se encuentran en las áreas que rodean a Quito y en el sur de la región de la Costa y los más bajos se encuentran en la región de Oriente, aunque existen grandes diferencias en la productividad de cantón a cantón dentro de cada región, y de finca a finca dentro de cada cantón.

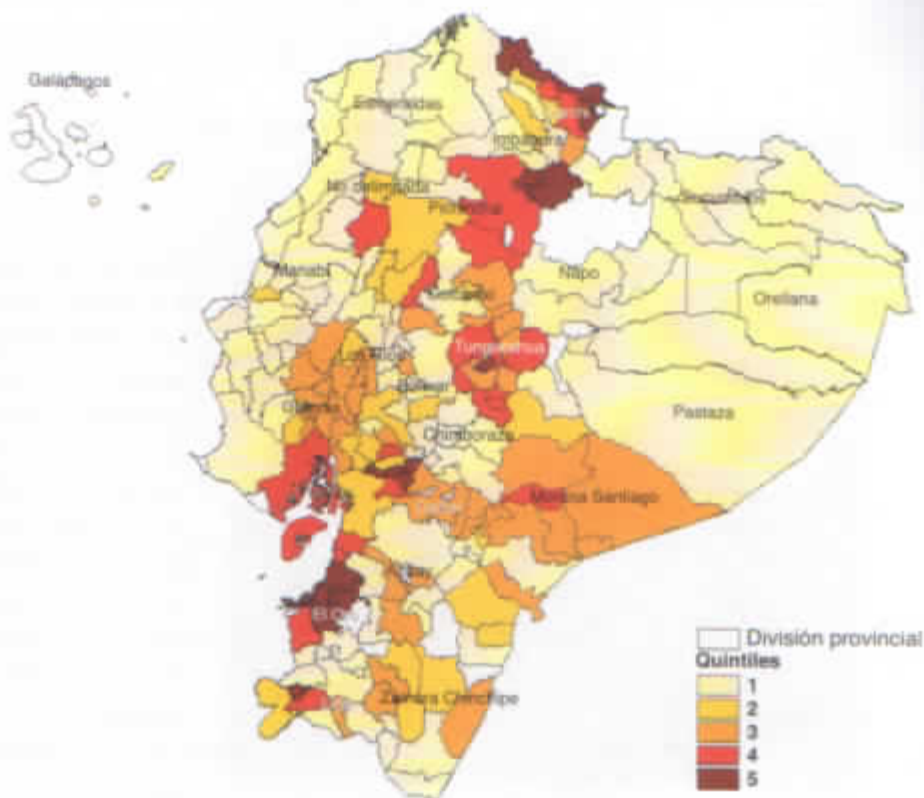
En general, las fincas más pequeñas (de entre 0 y 1 hectárea) son más productivas que las más grandes (de más de 10 hectáreas). Esto es, el valor medio de la producción por hectárea en una finca pequeña suele ser mayor que en una finca grande. Esto tiene un efecto positivo sobre los ingresos de los más pobres, dado que frecuentemente son ellos quienes cultivan fincas pequeñas.

El rendimiento de la mano de obra, sin embargo, es más bajo en las fincas pequeñas que en las grandes. Si aumentáramos en 1 por ciento el trabajo dedicado a una finca de 1 hectárea la

producción se incrementaría en un 0.05 por ciento, mientras que si hiciéramos lo mismo en una finca de más de 10 hectáreas la producción aumentaría en un 0.45 por ciento. Dado que generalmente el activo principal con el que cuentan las familias pobres es su trabajo, este hecho es importante ya que nos indica que para estas familias es difícil conseguir aumentos significativos de la productividad agrícola, y por tanto de los ingresos, mediante el aumento de la cantidad de mano de obra dedicada a una determinada parcela pequeña si estos no van acompañados de otras mejoras.

Respecto al resto de los insumos, no existen diferencias importantes en los rendimientos. En general, el rendimiento del capital y el de la irrigación son relativamente bajos, mientras que el rendimiento del uso de fertilizantes y pesticidas es alto, independientemente del tamaño de la finca. Debemos, sin embargo, ser un poco cautelosos a la hora de interpretar el efecto positivo de los fertilizantes y pesticidas, o de recomendar su uso masivo como una vía para aumentar la producción agrícola, ya que en estos cálculos no estamos teniendo en cuenta el efecto pernicioso que un uso excesivo de los mismos puede tener sobre el medio ambiente.

### La productividad de la tierra es alta en los cantones que rodean a Guayaquil y Quito



Fuente: Cálculos de los autores con base en datos del Tercer Censo Agropecuario de 2001.

### Los rendimientos relativos de la tierra, el capital y la mano de obra varían según el tamaño de la finca.

	Fincas pequeñas (0 a 1 ha.)	Fincas medianas (1 a 10 ha.)	Fincas grandes (más de 10 ha.)
Aumentos porcentuales en la producción debidos al aumento del 1 por ciento en:			
Mano de obra	0.05	0.17	0.45
Capital	0.08	0.07	0.08
Tierras no irrigadas	0.14	0.04	0.08
Tierras irrigadas	0.14	0.00	0.08
Uso de pesticidas y fertilizantes en tierras no irrigadas	0.72	0.77	0.37
Uso de pesticidas y fertilizantes en tierras irrigadas	0.40	0.70	0.39

Fuente: Cálculos de los autores con base en datos del Tercero Censo Agropecuario de 2001.

Por último evaluamos el impacto que una serie de políticas, orientadas a mejorar la eficiencia agrícola, tienen sobre la productividad de las fincas pequeñas. Consideramos el acceso al crédito, a la educación formal y a la educación técnica agrícola, a los mercados y a los intermediarios, entre otras. Aunque estas políticas no son estrictamente insumos, en el sentido de que su disponibilidad no dependen en la mayoría de los casos del agricultor sino más bien de las autoridades, no cabe duda de que pueden tener un impacto importante sobre la productividad.

**El acceso al crédito y a la educación agrícola tienen un gran impacto sobre la productividad de las fincas pequeñas**

Provincia	% de todas las fincas	Valores iniciales (US\$/ha)	Pesticidas y fertilizantes	Extensión	Mercados	Crédito	Educación agr.
Aumento relacionado con cada reforma (en US\$/hectárea)							
Azuay	43.0	314.4	16.2	13.7	21.5	44.8	28.2
Bolívar	15.1	170.0	12.8	7.2	8.0	24.0	15.4
Canar	37.3	292.5	21.2	13.2	16.4	41.6	26.3
Carchí	15.4	469.2	10.7	18.0	11.9	49.3	37.3
Chimborazo	37.0	423.4	24.6	13.6	9.8	47.1	28.3
Cotopaxi	37.2	278.0	7.9	12.9	11.5	42.6	26.3
El Oro	13.6	427.7	22.2	16.1	11.5	52.2	31.2
Esmeraldas	2.3	140.9	11.6	6.7	6.3	22.1	13.3
Guayas	13.4	386.7	10.9	13.1	9.2	32.5	24.5
Imbabura	49.0	218.0	15.1	9.6	14.4	30.1	18.0
Loja	15.3	264.2	25.6	10.6	10.6	34.2	21.4
Los Ríos	10.6	231.1	13.4	8.6	3.7	25.4	16.3
Manabí	16.8	204.2	10.4	9.5	9.8	29.2	17.9
Morona Santiago	4.4	297.7	28.9	11.8	13.9	35.4	21.8
Napo-Orellana	4.0	735.0	6.0	19.9	49.1	94.5	49.7
Pastaza	9.0	149.8	13.9	7.9	11.8	23.6	14.2
Pichincha	39.4	313.9	19.0	14.6	24.3	46.7	29.0
Sucumbios	1.0	228.1	9.6	13.4	27.8	42.4	24.9
Tungurahua	66.0	661.8	10.5	22.2	7.2	69.5	46.2
Zamora Chinchipe	2.5	215.1	15.9	8.6	12.2	30.6	18.2
Áreas no delimitadas		421.8	20.3	19.1	15.9	60.7	36.4

Fuente: Cálculos de los autores con base en datos del Tercer Censo Agropecuario. Para simular el impacto de cada reforma se extiende la misma a todas las fincas.

**El crédito rural está restringido por las dificultades que tienen muchos productores, sobre todo aquellos de las fincas más pequeñas.**

El acceso al crédito es la política más importante para elevar la productividad de los agricultores pobres de pequeña escala, entre los que se encuentra la mayoría de los pobres de las zonas rurales. Por ejemplo, dar acceso al crédito a todos los pequeños agricultores de la provincia de Azuay llevaría a un aumento medio en el valor de su producción de casi \$45 por hectárea, lo cual supone un incremento del 15 por ciento sobre el valor actual de \$314 por hectárea. La educación técnica agrícola y el acceso a los fertilizantes y a los pesticidas también son importantes, aunque éstos últimos podrían tener consecuencias ambientales negativas que se

deben tener en cuenta. Sorprendentemente, la distancia a los mercados no juega un papel importante una vez que se tienen en cuenta otros factores que describen el nivel de vinculación comercial de un determinado agricultor, como por ejemplo si él mismo vende su producción en el mercado, directamente o través de un intermediario, o si por el contrario la autoconsume.

La Tabla 4 presenta algunas opciones de política para aumentar el acceso al crédito rural y a la educación técnica agrícola, sobre todo entre los pequeños agricultores. Dado que las fincas de todos los tamaños ubicadas en un determinado cantón tienden a tener niveles similares de productividad, la implementación de estas medidas podría focalizarse geográficamente, dirigiéndola por ejemplo a los cantones rezagados—aquellos con menores índices de productividad y mayores índices de pobreza— para así tener un mayor impacto sobre la pobreza.

Un simple cálculo rápido indica que una intervención que eleve la producción de todas las fincas en un 20 por ciento—casi la proyección más alta de las políticas que hemos comentado— aumentaría el consumo per cápita de los pequeños agricultores entre un 3.2 y un 6.9 por ciento. Esto, a su vez, se traduciría en una reducción de la pobreza de entre 1.2 y 3.4 puntos porcentuales para este grupo. Esta intervención también tendría un efecto sobre la pobreza entre los trabajadores del campo, ya que una parte de los aumentos de productividad se les transfiriere a través de mayores salarios.

Tabla 4

### ■ ¿Qué se puede hacer para incrementar la productividad agrícola de las fincas pequeñas donde trabajan la mayoría de los pobres en zonas rurales?

Para incrementar la productividad agrícola, el gobierno del Ecuador puede:

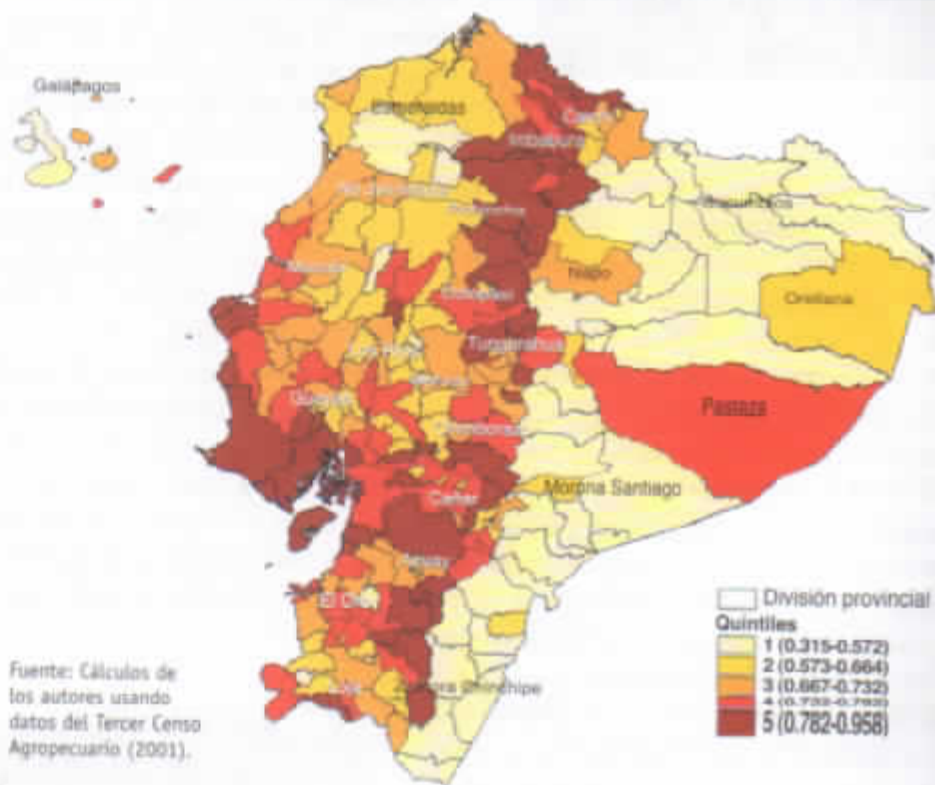
- **Aumentar el acceso al crédito rural.** El crédito rural está restringido por las dificultades que tienen muchos productores, sobre todo aquellos de las fincas más pequeñas, para satisfacer los requisitos administrativos y de garantías que exigen las instituciones financieras. Como resultado, la mayoría del crédito existente es informal, o es suministrado por pequeñas cooperativas de ahorro y crédito. Se necesita fortalecer a esas cooperativas, al igual que a otras instituciones con objetivos similares, como los grupos de crédito para mujeres (Cajas Solidarias). También es preciso modificar las regulaciones de los créditos para permitir el uso de activos familiares, como la tierra y el ganado, como garantías.
- **Aumentar el acceso a la asistencia técnica y a la educación agrícola.** La tecnología agrícola existe sólo en áreas específicas, para determinados cultivos de exportación, mientras la capacitación agrícola formal y la asistencia técnica no se prestan generalmente a pequeñas parcelas. Se podrían tomar medidas para paliar esta situación, apoyando al Instituto Nacional de Capacitación Campesina que el Ministerio de Agricultura opera de una manera bastante descentralizada, así como a las iniciativas de investigación y desarrollo agrícola.



### ¿Se puede aumentar el acceso a la tierra entre los pequeños campesinos?

El acceso a la tierra juega un papel fundamental en la determinación de la distribución de los beneficios que surgen de las mejoras en la productividad agrícola. En Ecuador, como en otros países de América Latina, la distribución de la tierra es muy inequitativa, especialmente en la Sierra y alrededor de Guayaquil. Ello es debido, en parte, a un legado histórico e institucional, que se remonta a la época colonial.

**La distribución de la tierra es muy inequitativa, especialmente en la Sierra y Guayaquil, según lo indica el coeficiente de Gini**



En Ecuador, como en otros países de América Latina, la distribución de la tierra es muy inequitativa.

Además de este legado histórico, existen barreras legales y económicas que impiden un mejor funcionamiento del mercado de la tierra que hacen de Ecuador uno de los más rígidos de la región. Por ejemplo, Ecuador es uno de los pocos países de América Latina donde existe una prohibición total de la aparcería y donde la legislación vigente permite la expropiación de la tierra si la misma no cumple con su "función social".

Esta rígida legislación agraria y la incertidumbre en los derechos de propiedad que genera deprimen a la vez los mercados de alquiler y venta de tierras. Dado que los terratenientes adinerados poseen la mayoría de la tierra, esto perjudica principalmente a aquellos que no tienen acceso a la tierra, los más pobres, e impone un alto coste tanto en términos de eficiencia como de equidad sobre el Ecuador. La Tabla 5 presenta algunas medidas orientadas a estimular el funcionamiento de los mercados de tierras.



Tabla 5

■ **¿Qué se puede hacer para estimular el funcionamiento de los mercados de tierras y así aumentar el acceso a éstas entre los pequeños agricultores?**

Para mejorar el funcionamiento de los mercados de tierra en las áreas rurales, el gobierno del Ecuador puede:

- **Promover la seguridad de la tenencia.** La escasa seguridad de la tenencia reduce las inversiones en terrenos, deprime su valor y eleva las

probabilidades de que los grandes terratenientes dejen extensiones de tierra sin explotar mientras un gran número de trabajadores agrícolas carece de tierra. La seguridad de la tenencia se elevaría significativamente si las barreras legales y de otro tipo que impiden la titulación de la tierra se eliminaran, si se actualizaran los registros de propiedades agrícolas, si se eliminara la incertidumbre sobre la amenaza de expropiación de terrenos y si se implementara un sistema efectivo para la solución de los conflictos relacionados con la tenencia de la tierra.

- **Estimular la realización de transacciones de tierras.** Esas transacciones pueden desempeñar un papel importante al permitirles a aquellos que sean productivos, pero carezcan de tierra o posean muy poca, tener acceso a la tierra. Los mercados de tierras también facilitan los intercambios de tierras a medida que se desarrolla la economía no agrícola, y donde existan las condiciones para hacerlo, proporcionan una base para el uso de la tierra como garantía en los mercados de crédito. La eliminación de la restricción que impide la aparcería y de otras limitaciones al alquiler o a las posibilidades de cesión, de tal manera que las propiedades se puedan transferir legalmente —por ejemplo, dentro de una familia— o venderse, podría contribuir bastante a aumentar las transacciones relacionadas con tierras. También lo lograría el diseño de contratos estándar para el alquiler de tierras que redujeran los costos de las transacciones. Por último se debería evaluar la posibilidad de crear un impuesto a las tierras ociosas.



La escasa seguridad de la tenencia reduce las inversiones en terrenos, deprime su valor y eleva las probabilidades de que los grandes terratenientes dejen extensiones de tierra sin explotar



# Los indicadores sociales, el gasto social y los pobres

¿Cómo se comparan los indicadores sociales en el Ecuador con los de otros países de América Latina? ¿Y los de las distintas provincias del Ecuador?

Ecuador tiene un desempeño inferior al de otros países de la región tanto en términos de sus indicadores de salud como de los de educación, incluso después de tener en cuenta diferencias en los niveles de desarrollo. La tasa de mortalidad infantil, que se encuentra en el 43 por mil, está 10 puntos por encima de lo que sería su nivel pronosticado. La desnutrición crónica, medida tanto en términos de emaciación como de desmedro, también está por encima del nivel pronosticado.

Las provincias de la Sierra tienen desempeños inferiores al promedio en el área de salud...



Los resultados son más variados con respecto a la educación, donde Ecuador tiene un desempeño superior al de otros países de la región en términos de escolarización en primaria, pero presenta apenas un desempeño promedio en términos de escolarización en secundaria. Además, esos resultados deben analizarse con cautela, pues no reflejan las diferencias en el acceso entre las áreas urbanas y rurales, las bajas tasas de graduación y la baja calidad.

Los promedios nacionales, sin embargo, ocultan variaciones significativas en los indicadores de educación y salud de

... mientras las provincias de la Costa tienen desempeños inferiores al promedio en el área de educación



Fuente: Cálculos de los autores con base en datos de SIISE y del Censo de Población de 2001. Los nombres de las provincias corresponden a su ubicación actual, mientras que la línea muestra dónde deberían encontrarse dado su nivel de pobreza.



provincia a provincia, lo que guarda correlación pero no puede atribuirse completamente a las diferencias en los niveles de pobreza. Por ejemplo, las provincias de la Sierra tienen desempeños sistemáticamente peores que el promedio en términos de desnutrición, mientras que las de la Costa tienen desempeños sistemáticamente inferiores al promedio en términos de educación, incluso después de tener en cuenta las diferencias en los niveles de ingreso y de pobreza.

Estas diferencias de provincia a provincia y de región a región tienen importantes implicaciones en términos de las políticas que se adopten, a la hora de decidir cuándo y dónde realizar inversiones sociales (adicionales) y a la hora de diseñar y escoger los mecanismos de focalización del gasto en educación y salud.

Por ejemplo, a la hora de focalizar los programas de alimentación y nutrición debemos tener en cuenta que el consumo per cápita de alimentos y, por ende, la desnutrición, varían de manera significativa de región a región, incluso después de ajustarlos para tener en cuenta las diferencias en el ingreso. En consecuencia, una focalización de los programas de nutrición y alimentación basada exclusivamente en la pobreza, sin tener en cuenta las diferencias en las dietas y otros tipos de diferencias, podría conducir a una pérdida de efectividad de los programas.

Igualmente, a la hora de focalizar el gasto educativo, debemos tener en cuenta que los presupuestos de educación a nivel de las provincias han estado basados tradicionalmente en tendencias históricas en lugar de indicadores de resultados. Por eso, existe amplio margen para mejorar la asignación de los recursos educativos atendiendo a diferencias en las tasas de escolarización reales y potenciales y en la pobreza.

## ¿Cómo ha evolucionado el gasto social en el Ecuador?

### La tendencia y ciclicidad del gasto

Es muy probable que el desempeño relativamente pobre de Ecuador en términos de sus indicadores sociales sea el resultado de un gasto social bajo, altamente volátil y, en algunos casos, focalizado de manera poco adecuada. El gasto social, sobre todo el de educación y salud, ha disminuido significativamente con el tiempo, en 2002 se encontraba en un nivel más bajo que el de 1980.

**El gasto social (como porcentaje del PIB) ha disminuido drásticamente con el tiempo**

	1973	1979	1981	1984	1988	1992	1996	1998	2000	2002
Total	3.8	4.6	6.3	4.9	4.7	5.2	3.8	3.4	3.6	4.5
Educación	3.2	3.5	4.8	3.7	3.2	3.8	2.5	2.4	1.7	2.4
Salud	0.5	1.0	1.3	1.1	1.3	1.1	0.8	0.7	0.6	1.2
Asistencia social										
Bono Solidario	0.1	0.1	0.2	0.1	0.2	0.3	0.5	0.2	1.3	1.0
Otros	0.1	0.1	0.2	0.1	0.2	0.3	0.5	0.2	0.8	0.4
	0.1	0.1	0.2	0.1	0.2	0.3	0.5	0.2	0.5	0.6

Fuente: Vos et alia (2003).

Las cifras de gasto social y de PIB están expresadas en términos reales.

El gasto también tiende a ser procíclico, es decir que hay más recursos disponibles en épocas de bonanza que en épocas de crisis cuando éstos se necesitan más. Esta volatilidad pone en peligro la continuidad de los programas sociales y reduce la efectividad de la inversión social de largo plazo.

Los niveles de gasto social deben recuperarse por lo menos hasta sus niveles históricos y la volatilidad de los presupuestos de los sectores sociales debe reducirse para garantizar la continuidad y efectividad de los programas sociales. La Tabla 6 describe algunas herramientas que se pueden utilizar para lograr ese propósito. Además, los recursos sociales se deben gastar de manera eficaz. Las significativas diferencias entre los indicadores de salud y educación de región a región indican que existe margen para mejorar. Sin embargo, no se debe entender que esto depende exclusivamente del nivel de recursos en cada sector. Por el contrario, se deben estudiar seriamente políticas que busquen elevar la eficiencia en el gasto. En el caso de la educación, esto implica mejoras significativas en el suministro y la calidad, especialmente en las áreas rurales. En

Tabla 6

### ■ ¿Cómo se puede reducir la prociclicidad del gasto social para aumentar su efectividad?

Para reducir la prociclicidad de gasto social el gobierno del Ecuador puede:

- **Mejorar el proceso de gestión presupuestaria.** Con frecuencia, los recursos que se asignan a programas y funciones sociales fundamentales no sólo son insuficientes, sino que se desembolsan de manera irregular durante el ciclo presupuestal, debido a problemas de flujo de efectivo a nivel de la Tesorería, lo que afecta severamente la efectividad de los programas. Es preciso establecer instrumentos fiscales alternativos, como los contratos fiduciarios similares al que funciona en la actualidad para el Bono de Desarrollo Humano, para mitigar ese problema y garantizar que los fondos para (un grupo escogido de) programas sociales estén disponibles cuando se les necesita.
- **Mejorar el funcionamiento del fondo de estabilización petrolero,** como explicamos antes.
- **Mejorar la capacidad ejecutora de los programas.** En ocasiones los programas sociales no gastan de manera efectiva y a tiempo sus recursos, y ello disminuye el impacto de los programas. Es necesario mejorar la capacidad gestora de los mismos, tanto en el manejo de recursos como en el cumplimiento de normas presupuestarias.

el caso de la salud, se requiere una expansión de la cobertura y un más alto nivel de integración entre los diferentes subsistemas y proveedores.

### ¿Llega el gasto social a quienes más lo necesitan?

**La incidencia del gasto social y algunas iniciativas recientes para mejorar su focalización**

En general, el gasto social es progresivo (es decir, que tiende a beneficiar a los pobres relativamente más que a los ricos), pero existen variaciones significativas entre los diferentes programas y servicios. El gasto en educación primaria y secundaria y el gasto en salud son progresivos. El Bono Solidario, conocido ahora como el Bono de Desarrollo Humano, también es progresivo, mientras que el subsidio al gas, una partida muy importante en el presupuesto del gobierno, beneficia más a los hogares de más altos recursos.

**La mayoría de los programas sociales son progresivos  
aunque existen filtraciones**

Deciles	Consumo per cápita	Primaria	Secundaria	Universitaria
<b>Porcentaje del total consumido o recibido por cada decil</b>				
10% más pobre	2	20	5	0
2	3	15	10	3
3	4	14	12	3
4	5	12	12	10
5	6	11	13	4
6	7	9	12	12
7	9	8	11	13
8	11	5	11	15
9	16	4	10	20
10% más rico	37	2	4	20

Deciles	Consumo per cápita	Seguro Social Campesino	Servicios del MSP	IESS
<b>Porcentaje del total consumido o recibido por cada decil</b>				
10% más pobre	2	17	10	1
2	3	9	9	3
3	4	15	8	2
4	5	19	15	5
5	6	5	12	11
6	7	7	11	10
7	9	11	11	10
8	11	10	13	12
9	16	4	8	20
10% más rico	37	1	3	26

Deciles	Consumo per cápita	Bono Solidario	Subsidio al gas
<b>Porcentaje del total consumido o recibido por cada decil</b>			
10% más pobre	2	12	3
2	3	14	5
3	4	16	7
4	5	13	8
5	6	13	9
6	7	12	10
7	9	8	12
8	11	8	13
9	16	3	16
10% más rico	37	1	17

Fuente: Vos et alia (2003).

Las cifras representan la participación de los deciles en el consumo total o en los gastos del programa.



Afortunadamente, el gobierno de Ecuador está haciendo progresos significativos en lo que se refiere a la focalización del gasto social.

la focalización del Bono de Desarrollo Humano elevará de manera sustantiva el nivel de progresividad del programa, garantizando que los beneficios pagados por el mismo lleguen a los hogares más pobres.

Los esfuerzos por reformar el subsidio, sin embargo, todavía no han tenido éxito a pesar de que una reforma liberalizaría una cantidad sustancial de recursos que podrían destinarse de modo más efectivo a programas para los más pobres. En concreto, la refocalización del subsidio al gas usando el SelBen (un índice de bienestar) supone una importante mejora frente a la situación actual. Según este esquema, la mayor parte del gasto estaría dirigida a hogares menos favorecidos por la distribución del ingreso (es decir, hogares pobres). Los hogares más pobres, de los quintiles 1 y 2, recibirían el 44 por ciento de los recursos del programa, frente al 15 por ciento que reciben ahora. Además, la refocalización podría producir ahorros significativos de hasta el 76 por ciento del subsidio total actual, o aproximadamente US\$275 millones, equivalentes al 60 por ciento del presupuesto del sector de la salud en 2003 o a más de cuatro veces el presupuesto de inversión en el sector de educación.

Sin embargo, el hecho de que los programas sociales en general parezcan ser progresivos no implica que estén correctamente focalizados. De hecho, la pobre focalización y, por ende, la alta fuga de recursos hacia hogares que no son pobres (filtraciones), es una de las causas más importantes de la efectividad relativamente baja de los programas de asistencia social.

Afortunadamente, el gobierno de Ecuador está haciendo progresos significativos en lo que se refiere a la focalización del gasto social. Por ejemplo, la reciente iniciativa orientada a mejorar

## Referencias

Fretes-Cibils, Vicente, Marcelo Giugale y José Roberto López-Calix (editores). (2003). *Ecuador Una Agenda Económica y Social para el Nuevo Milenio*. Banco Mundial, Washington, D.C.

Vos, Rob, Mauricio León y René Ramírez. (2002). *Política Social y Tendencias en el Gasto Social: Ecuador 1970-2002*. Institute of Social Studies and Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador, Quito Ecuador.

Banco Mundial (2004). *Informe de Pobreza del Ecuador: Evaluación y Políticas*. Report #27061-EC, Washington, D.C.

Banco Mundial (2000). *Ecuador, Crisis, Poverty and Social Services*. Report #019920-EC, Washington D.C.

**Para obtener copias de esta publicación puede dirigirse a:**

**BANCO MUNDIAL**

Edificio World Trade Center, Torre B, Piso 13

Av. 12 de Octubre, Quito

**Para obtener copias electrónicas del informe completo puede dirigirse a:**

<http://www.bancomundial.org.ec>