



OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO  
Oficina Regional para las Américas

**EMPLEO Y PROTECCIÓN SOCIAL  
EN ECUADOR  
PROPUESTAS DE LA OIT**

EQUIPO TÉCNICO MULTIDISCIPLINARIO PARA LOS PAÍSES ANDINOS  
Septiembre 2000  
Versión revisada, Septiembre 2001

© Organización Internacional del Trabajo 2001  
Primera edición 2001

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual, en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derechos de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH 1211 Ginebra 22, Suiza, solicitudes que serán bien acogidas.

---

## **EMPLEO Y PROTECCIÓN SOCIAL EN ECUADOR PROPUESTAS DE LA OIT**

Quito, Oficina Internacional del Trabajo, 2001

ISBN

---

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT, no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto a la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales, no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en Las Flores 295, San Isidro, Lima 27-Perú, o pidiéndolas al Apartado Postal 14-124, Lima, Perú.

Ver nuestro sitio en la red: [www.oit.org.pe](http://www.oit.org.pe)

---

Impreso en Ecuador

## PRÓLOGO

El Gobierno de Ecuador, por intermedio del Señor Vicepresidente de la República, solicitó a la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) el apoyo para la elaboración del nuevo Plan de Desarrollo de Ecuador. Esta solicitud inicial se concretó, posteriormente, en un acuerdo para que la OIT presentase una propuesta de políticas y programas de generación de empleo, mejoramiento de ingresos y protección social destinada a favorecer a los desempleados, a los trabajadores de bajos ingresos y, en general, a las familias en situación de pobreza.

La solicitud del Gobierno de Ecuador responde al deseo de las autoridades nacionales de enfrentar, en el marco de las posibilidades del país, en especial en materia fiscal, los problemas de desempleo y subempleo, informalidad y pobreza que afectan a muchos ecuatorianos y ecuatorianas. Este deseo no es ajeno a las propias preocupaciones de la OIT sobre el tema, y fueron planteadas por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) en diferentes ocasiones, tal como se puede apreciar en los siguientes párrafos extraídos de las Observaciones de la Comisión correspondientes al Ecuador en 1999, en relación al Convenio 122 sobre políticas de empleo (ratificado por el país en 1972).

“La Comisión toma nota de las memorias del Gobierno, recibidas en junio y octubre de 1998. La Comisión advierte que la tasa de desempleo urbano, que había llegado a ser de un 10,4%, disminuyó en 1997 a 9,2% (según datos oficiales), nivel que parece resultar elevado en comparación con la primera mitad

de la década. El 32% de la PEA urbana está empleada en el sector formal privado, mientras que un 47% se ocupa en actividades informales urbanas. La Comisión recuerda que en sus precedentes comentarios, se había interesado en las medidas previstas para resolver el problema del desempleo y subempleo mediante la formulación y ejecución de una política activa de pleno empleo productivo, en el sentido del Convenio.” Las últimas informaciones disponibles dan cuenta que la tasa de desempleo urbano alcanzó al 14.4% en noviembre de 1999 y el empleo informal al 58.6% del empleo urbano en 1998.

Prosigue la Observación señalando que “Igualmente, la Comisión advierte que, según datos publicados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el salario mínimo, incluidas las remuneraciones complementarias, sufrió una erosión de alrededor del 3%, ya que los aumentos salariales no compensaron el alza del nivel de precios. La Comisión vuelve a recordar que la política del empleo debe constituir un elemento esencial de toda política destinada a promover el aumento de los ingresos nacionales y su distribución equitativa.” La crisis reciente provocó que el salario mínimo real perdiese 27,5% de su valor entre marzo de 1999 y marzo de 2000 y que se coloque en el nivel más bajo de los últimos nueve años.

El documento indica también que “la Comisión ha tomado nota de que, entre los acuerdos tripartitos que se habían alcanzado, se expresó que el empleo autónomo corresponde a la posibilidad abierta a todos los miembros de la sociedad ecuatoriana de convertirse en empresarios mediante la creación y desarrollo de empresas unipersonales o de empresas asociativas y de propiedad comunitaria, mediante la unión con otras personas interesadas en aportar recursos de capital, bienes materiales o conocimientos para constituir y participar en la gestión de este tipo de empresas.”

El presente informe que, como se ha señalado, responde al interés del Gobierno del Ecuador y de la propia OIT de resolver progresivamente los problemas laborales que afectan al país, reúne las propuestas de la OIT en materia de políticas y programas de generación de empleo, mejoramiento de los ingresos y protección social. Ha sido preparado por un equipo de la Oficina, integrado por Philippe Egger, coordinador de la misión, Mario Tueros, Félix Jiménez, Mario Velázquez y Francisco Verdera. Este equipo elaboró las propuestas durante las últimas dos semanas del mes de agosto y las dos primeras del mes de setiembre de 2000, y contó con el valioso apoyo técnico de María Luz Vega (Capítulo III), Alessandra Molz (Anexo F), y de un numeroso grupo de altos funcionarios del gobierno del Ecuador, que les proporcionaron la información necesaria y absolvieron las consultas que formularon. Debe destacarse también la labor de apoyo del coordinador del Proyecto ECU/97/004 de la OIT en Quito, Jorge Viteri. Además, para la elaboración del informe el equipo de la OIT se reunió con

las principales autoridades gubernamentales del Ecuador, con dirigentes de las centrales sindicales y de las organizaciones de empleadores, con personal técnico de diferentes institutos de investigación económica y social y de ONGs, así como con representantes de varios organismos internacionales con sede en el Ecuador (véase el Anexo A).

El informe consta de dos partes. En la primera se analiza la evolución económica reciente en el Ecuador y las perspectivas de la economía y el empleo para el período 2001-2003, bajo tres diferentes escenarios. En esta primera parte se examina también la situación actual del mercado de trabajo, con especial énfasis en el desempleo y en la calidad del empleo, así como las recientes reformas a la legislación laboral y sus posibles efectos sobre el empleo y los ingresos por trabajo.

La segunda parte del informe contiene las propuestas de la OIT en materia de políticas y programas de generación de empleo, mejoramiento de los ingresos y protección social. Las propuestas están enmarcadas en las posibilidades fiscales del Ecuador, las mismas que son estimadas a partir de los escenarios descritos en la primera parte del Informe. Se concluye con una evaluación del efecto de las propuestas sobre el empleo, del costo que implican y del marco institucional requerido para su adecuada ejecución.

Al presentar este informe, la OIT desea agradecer al Gobierno del Ecuador la confianza depositada en la Organización y confía en que el mismo constituya un aporte para la progresiva erradicación del desempleo, la precariedad laboral y la pobreza y, como consecuencia, para la generación de trabajo decente en el Ecuador.

**Daniel Martínez**

Director

Equipo Técnico Multidisciplinario  
para los Países Andinos



**INDICE**

	Página
RESUMEN EJECUTIVO	11
EXECUTIVE SUMMARY	19
<b>PARTE I</b>	
<b>ECONOMÍA Y EMPLEO: LA SITUACIÓN ACTUAL</b>	27
<b>Capítulo I</b>	
<b>EVOLUCIÓN ECONÓMICA RECIENTE Y PERSPECTIVAS</b>	29
<b>Capítulo II</b>	
<b>PANORAMA DEL MERCADO DE TRABAJO</b>	47
1. Empleo, desempleo y salarios	47
2. La reducción de la calidad del empleo	59
<b>Capítulo III</b>	
<b>REFORMAS LABORALES Y SUS EFECTOS SOBRE EL EMPLEO</b>	69
1. El contrato de trabajo	70
2. Remuneraciones y reparto de utilidades	73
3. Costo del despido	75
4. Jubilación a cargo de empleadores	75
5. Poli funcionalidad	76
6. Relaciones colectivas	77
7. Las normas internacionales del trabajo	77
<b>PARTE II</b>	
<b>POLÍTICAS Y PROGRAMAS DE EMPLEO, SALARIOS MÍNIMOS Y PROTECCIÓN SOCIAL: PROPUESTAS DE LA OIT</b>	79
<b>Capítulo IV</b>	
<b>POLÍTICA MACRO ECONÓMICA, MARCO FISCAL, COMPETITIVIDAD Y GENERACIÓN DE EMPLEO</b>	81

1. Dolarización, política macro económica y políticas de empleo	81
2. El marco fiscal para la promoción de la producción y el empleo	84
3. Competitividad, costos laborales, productividad y empleo	87

### **Capítulo V**

#### **POLÍTICAS Y PROGRAMAS SECTORIALES**

##### **DE GENERACIÓN DE EMPLEO**

1. Inversión pública y generación de empleo	91
2. Promoción de exportaciones no tradicionales	95
3. Desarrollo de servicios turísticos	97

### **Capítulo VI**

#### **POLÍTICAS ACTIVAS DE MERCADO DE TRABAJO**

1. Un programa de empleo de emergencia	99
2. Hacia un sistema de formación profesional en una economía abierta	102
3. Programas de apoyo a la micro y pequeña empresa	123
4. La política sobre salario mínimo	134

### **Capítulo VII**

#### **PROPUESTAS SOBRE PROTECCIÓN SOCIAL**

1. Hacia un rediseño del Bono Solidario	143
2. Diseño de un seguro de cesantía	144
3. Erradicación progresiva del trabajo infantil	157
	164

### **Capítulo VIII**

#### **EVALUACIÓN SOCIAL Y ECONÓMICA DE LAS POLÍTICAS**

##### **Y PROGRAMAS PROPUESTOS**

1. Estimación del efecto sobre el empleo	173
2. Consistencia fiscal	173
3. El marco institucional	175
Conclusiones	181
	186

### **ANEXOS**

A Relación de entrevistas	193
B Relación de siglas de instituciones	198
C Relación de cuadros y gráficos	199
D Referencias	202
E Cuadros estadísticos	206
F Programa de rehabilitación y mantenimiento de caminos vecinales	210
G Esquema para el inventario de programas de empleo	215
H Propuestas de programas para las PYMEs	216

## RESUMEN EJECUTIVO

La Constitución Política de la República del Ecuador establece en su Artículo 242 que “el sistema económico debe asegurar a los habitantes una existencia digna e iguales derechos y oportunidades para acceder al trabajo, a los bienes y servicios y a la propiedad de los medios de producción”. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) comparte y fomenta activamente estos principios. En este informe, elaborado a pedido del Gobierno del Ecuador, se desarrolla un conjunto de propuestas para la generación de empleos en condiciones de dignidad y de igualdad de derechos y oportunidades.

El informe hace hincapié en la generación de empleo de calidad, cumpliendo con criterios de derechos laborales y sociales, niveles de productividad, de ingresos, y de protección social, como objetivo central para salir de la crisis y de la pobreza. Para ello, la OIT recomienda que el empleo decente sea un objetivo central de la política macro económica y social para que, al mismo tiempo que se establezca la economía, se sienten las bases de un crecimiento económico alto y sostenido con generación de empleos dignos.

El Ecuador está saliendo progresivamente de una dura crisis económica, que ha dejado profundas heridas sociales y que también llevó consigo un conflicto político. Su origen se encuentra tanto en factores internos como en factores externos. En efecto, el crecimiento económico a lo largo de la década pasada ha sido insuficiente para crear empleos, en cantidad y calidad suficiente. Los severos daños provocados por el fenómeno de El Niño en 1997, la reducción en los precios del petróleo y los efectos de la crisis financiera internacional golpearon

duramente al país. Sin duda la aceleración de la inflación y de la devaluación del tipo de cambio a lo largo del año 1999 tiene sus raíces en debilidades estructurales de la economía. Al inicio de la década de los noventa, el Ecuador adoptó una serie de reformas para liberalizar las importaciones y los movimientos de capitales, abriendo su economía a un mundo en plena mutación tecnológica y comercial. Las políticas adoptadas dieron la prioridad a la lucha contra la inflación, privilegiando el uso del tipo de cambio, en el contexto de reformas estructurales incompletas en cuanto al equilibrio fiscal y al sistema financiero. Tal situación permitió un vigoroso desarrollo de las exportaciones de productos primarios, pero al mismo tiempo debilitó a los sectores productores de bienes transables no primarios, y aumentó la exposición del país a choques externos.

Con un crecimiento económico apenas superior al 3% durante la década de 1990, muy por debajo del aumento de la oferta laboral (la población económicamente activa urbana ha crecido a una tasa de 4,5%), el empleo se incrementó a una tasa de 3,7 %, no dejando margen para el aumento de la productividad media. Factores tanto sociales como económicos están cambiando la composición del empleo, con más mujeres y jóvenes y menos hombres adultos. De hecho, el empleo de las mujeres ha aumentado más rápidamente que el de los hombres (4,7 contra 3,2% entre 1990 y 1999), y la población económicamente activa (PEA) de jóvenes ha aumentado más rápidamente que el agregado. La calidad del empleo se ha deteriorado muy significativamente, con un fuerte aumento de la informalidad y una concentración del mismo en el sector de los servicios de muy baja productividad. Ocho de cada diez nuevos puestos de trabajo durante los noventa se originaron en los sectores de servicios, comercio y transporte.

La crisis, que se agudizó a partir de 1998, ha tenido una repercusión muy fuerte en el mercado de trabajo, en cuanto al desempleo, los salarios y los ingresos. Entre 1995 y 1999 la tasa de desempleo abierto se incrementó en 7,5 puntos, correspondiendo 5,6 puntos al incremento de la cesantía, indicación clara de la caída en la demanda de trabajo. Entre 1996 y 1999, los ingresos reales de los trabajadores por cuenta propia cayeron en 35,3%, los salarios del sector privado en 23,2% y el salario mínimo en 21,7%. Al mismo tiempo, la emigración laboral ha aumentado considerablemente, y se estima que más de 100.000 personas habrían salido del país anualmente desde 1998, en busca de mejores oportunidades. Se ha registrado un salto importante en la incidencia de la pobreza en el país que, según la Oficina de Planificación (ODEPLAN), afecta a 69% de la población en 1999.

Desde inicios del año 2000 el país ha adoptado un conjunto de reformas muy profundas y ambiciosas, siendo la más importante la decisión de sustituir el sucre por el dólar. Esto ha permitido lograr una serie de objetivos, como una reducción sustancial en el ritmo de incremento de los precios al consumidor, un

aumento significativo en los salarios, incluido el salario mínimo, un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI), y una primera negociación exitosa para la reestructuración de la deuda externa pública. Sin duda, estos logros permitirán al país encaminarse gradualmente hacia la estabilidad macro económica y sentar las bases para un crecimiento económico sostenido, si bien (como se señala en el Capítulo I), la estabilidad macro económica y el crecimiento que se busca no están exentos de riesgos provenientes del sector externo.

### **Crecimiento económico con empleo de calidad**

En opinión de la OIT, la crisis no se puede superar solamente con la recuperación de una cierta estabilidad macro económica. Esto, fundamentalmente, porque si bien el país necesita de una tasa de crecimiento de su producto interno bruto de 5,5% como mínimo para absorber el crecimiento de su población económicamente activa, también necesita de una recomposición sectorial de su producto para dar dinamismo a la generación de empleo en sectores de mayor productividad, principalmente la producción de bienes en transables no primarios. Bajo la hipótesis de que en el período 2000-2003 el PIB crezca a una tasa de entre 2,6% y 3,7% anual (es decir, con baja o regular intensidad de recuperación económica), el desempleo seguiría aumentando, salvo que la tasa de crecimiento anual de la PEA se reduzca drásticamente, lo que parece poco probable en tan corto plazo. Sólo bajo la hipótesis de un crecimiento anual del PIB del orden del 5,5% o más se lograría reducir el actual nivel de desempleo y se produciría una recomposición sectorial del empleo. Además, es preciso orientar la inversión futura hacia sectores de alta productividad y de alta generación de empleo, para producir empleos de calidad y superar el divorcio tan grande que existe entre sectores de alta generación de valor agregado (las exportaciones tradicionales, petróleo principalmente, pero también el banano y camarones), pero de baja incidencia en el empleo, y sectores de alta generación de empleo (principalmente las actividades informales en el sector de servicios), de baja productividad y con muy bajos retornos a jornadas muy largas de trabajo.

Sin embargo, no es fácil lograr que la economía crezca en los próximos años a una tasa anual promedio superior al 5,5% y que se produzca una reducción sustancial de la PEA en el muy corto plazo. Por ello, y dado que no parece que la actual reforma laboral induzca un aumento significativo del empleo de calidad, para que se produzca una reducción del desempleo y la pobreza o, en el peor de los casos, para mantener ambos en el nivel actual, se requiere la aplicación de políticas activas de generación de empleo y de mejoramiento de los ingresos de las familias más pobres, dentro del marco de posibilidades que permita la política fiscal.

## Política fiscal

Una economía que usa el dólar como moneda renuncia a una política de tipo de cambio y monetaria propia, pero también se impone un gran disciplina fiscal. No obstante, la política fiscal sigue siendo un instrumento fundamental en la orientación de los incentivos para la inversión nacional y extranjera hacia sectores de alto potencial con mayor capacidad de generar empleos de calidad, principalmente en el sector de transables no primarios, esto es, en manufactura y agro industria, pero también en turismo y vivienda. Concretamente, el informe estima que el gasto fiscal debe dar prioridad a:

- i) la inversión en infraestructura económica,
- ii) la inversión en sectores sociales (educación, salud y protección social),
- iii) los incentivos fiscales a los sectores productivos con alta capacidad de generación de empleo, principalmente en el sector productor de bienes transables no primarios, incluido turismo.

La reducción de la brecha fiscal es una prioridad para la estabilidad macro económica del país. Por lo tanto, las medidas prioritarias sugeridas no deben poner en peligro este objetivo. Sin embargo, es posible superar esta aparente limitación si se reconsidera la meta de superávit fiscal primario acordada con el FMI, a no más del 4% del PIB, se intensifica la negociación de la deuda con los acreedores reunidos en el Club de París, siguiendo el positivo acuerdo ya logrado en el mes de agosto de 2000. La OIT estima que estas dos medidas permitirían liberar entre 300 y 400 millones de dólares por año para financiar las tres prioridades mencionadas y las políticas activas de mercado de trabajo.

En relación a esto último, el informe incluye un conjunto de propuestas para generar empleo, mejorar el sistema de fijación del salario mínimo, desarrollar la formación profesional y ampliar la protección social. Todas estas propuestas apuntan a desarrollar las instituciones laborales y sociales necesarias para asegurar un crecimiento económico alto y sostenido en un contexto de apertura con generación de empleo de calidad con niveles crecientes de ingresos, salarios, protección social y la plena aplicación de los derechos laborales fundamentales.

## Política laboral

El informe recomienda una reforma en los criterios de ajuste anual del salario mínimo, utilizando para ello no tanto la inflación pasada, sino más bien la inflación esperada más un criterio de aumento de la productividad media de la economía, con algunas salvedades en cuanto a la situación de grupos vulnerables. También recomienda una unificación de los salarios mínimos mensual y por hora.

El informe contiene una propuesta de reforma del sistema de formación profesional, para adecuarlo a las nuevas demandas de las empresas, y hacerlo

más flexible y con capacidad de respuesta a cambios en el mercado de calificaciones y niveles de adiestramiento. Se pone a consideración un esquema de incentivos fiscales para los gastos de las empresas en capacitación de su mano de obra. El informe indica, además, que los aumentos de la productividad del trabajo deben ser una prioridad para todos los actores e instituciones del mundo del trabajo, siendo ésta la vía de excelencia para mantener o ganar en competitividad, en el contexto de una economía que ha adoptado el dólar como moneda.

También se advierte que el espacio para ganar en competitividad, en base a una reducción de los costos laborales, es estrecho, y que el esfuerzo debe orientarse hacia aumentos sostenidos de productividad. La negociación directa entre empleadores y asalariados, los incentivos salariales, los centros de fomento de la productividad, la capacitación en el lugar de trabajo, la reducción de riesgos ocupacionales y la formación profesional inicial y continua, son algunas de las herramientas que se han de desarrollar para hacer del aumento de la productividad un objetivo explícito de cada empresa, cada sector y de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, y del gobierno.

Asimismo, la OIT recomienda un amplio uso del diálogo social para preparar y negociar reformas en el campo laboral, siendo éste el mejor camino para lograr acuerdos y propuestas normativas duraderas a menor costo. El Ecuador tiene una rica experiencia en la materia que se tiene que aprovechar y desarrollar plenamente.

### **Generación de empleo y desarrollo de la formación profesional**

El informe señala que la superación de la pobreza, tanto estructural como coyuntural, pasa por un aumento sostenido de la demanda de trabajo. Se sugieren dos instrumentos principales. Primero, modificar la orientación del gasto fiscal hacia la inversión económica y productiva, con criterios de empleo, en el ámbito de la infraestructura vial, del saneamiento y acceso a agua potable, vivienda, infraestructura pública (mercados, plazas, zonas de esparcimiento), infraestructura social (aulas, puestos de salud), e infraestructura de protección sobre todo en el medio rural (reforestación, lucha contra la erosión, mantenimiento y extensión del riego). Además, se establece un conjunto de criterios para dar prioridad a la inversión con mayor efecto en la generación de empleo.

Dada la muy elevada tasa de desempleo, se recomienda también un programa de empleo de emergencia dirigido a los segmentos de ingresos más bajos. Este programa debe diseñarse y ejecutarse aplicando, para asegurar su eficacia, al menos cinco criterios: focalización hacia grupos objetivo, selección de obras intensivas en mano de obra, bajos costos de administración, corto período de ejecución y bajos costos de transacción.

El programa, que tendría un costo anual de 50 millones de dólares, generaría no menos de 30.000 empleos/año, con un costo promedio de cada puesto de trabajo generado del orden de 1.650 dólares.

Se elabora, además, un conjunto de propuestas para fortalecer y desarrollar el potencial productivo de las micro y pequeñas empresas, principalmente sobre la base de cinco medidas:

- i) un programa de compras estatales dirigidas específicamente hacia las micro y pequeñas empresas,
- ii) la promoción de las exportaciones de las pequeñas empresas,
- iii) programas de educación básica compensatoria,
- iv) programas de capacitación en gestión y desarrollo empresarial,
- v) desarrollo de centros de servicios y desarrollo empresarial.

Todos estos programas de apoyo a la mediana y pequeña empresa permitirían generar aproximadamente 35.000 empleos por año y mejorar la calidad de un número indeterminado de empleos ya existentes. Sumando el efecto empleo de estos programas al de inversión en vivienda (34.000 empleos anuales), que también se incluye en el informe, el efecto total sería del orden de 70.000 nuevos empleos por año.

Estos dos conjuntos de propuestas, la inversión pública en infraestructura productiva y social y el apoyo a las micro y pequeñas empresas, deben priorizar las zonas con más alta incidencia de pobreza en el país, usando el mapa elaborado para tal efecto. También es preciso dar prioridad a las mujeres, cuya participación productiva tiene un mayor potencial para sacar las familias de la pobreza, y a los pueblos indígenas y negros, con muy alta incidencia de pobreza. Un uso más amplio del Convenio 169 de la OIT sobre los pueblos indígenas y tribales permitiría definir un marco apropiado para las necesarias negociaciones con las organizaciones representativas de estos pueblos.

El informe analiza también las actuales propuestas existentes en Ecuador en materia de formación profesional y propone una serie de cambios institucionales para desarrollar un Sistema Nacional de Formación Profesional y, en ese marco, para dar una nueva orientación al papel del Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (SECAP).

Básicamente, la propuesta que se desarrolla en el informe es crear un sistema regido por un Consejo Nacional de Formación Profesional, que elaboraría las políticas y administraría un Fondo Nacional para la Formación Profesional, con el objeto de financiar actividades tanto de instituciones públicas, como privadas y mixtas. Una parte del Fondo sería operado directamente por el SECAP para ejecutar programas de formación dirigidos a sectores específicos: jóvenes que buscan trabajo por primera vez, cesantes y trabajadores pobres con muy bajo nivel de educación.

## Protección social

En materia de protección social, se recomienda una reforma del bono solidario para mejorar sus beneficios en la población meta, y para complementarlo con dos medidas (un bono de capacitación y un bono de micro crédito) que permitirían a las madres, activas o inactivas, emprender una actividad productiva, y, de hacerlo, seguir beneficiándose del bono solidario.

Asimismo, se diseña una propuesta de transformación del fondo de reserva en un seguro de cesantía, con un fondo individual (el esquema de ahorro individual del fondo de reserva actual) y un fondo colectivo (un fondo de cesantía solidario). Ambos fondos estarían financiados con contribuciones de empleadores y trabajadores, con un costo total estimado inferior al nivel actual de las contribuciones por concepto de cesantía y de fondo de reserva.

Por otra parte, se presenta un conjunto de recomendaciones para reducir progresivamente el trabajo infantil, empezando con los trabajos más peligrosos. Dos medidas principales son sugeridas. Primera, la entrega del bono solidario sólo si cumple con la condición de que los niños asistan de manera regular a la escuela. Segunda, un compromiso negociado entre empleadores, trabajadores y Gobierno para retirar a los niños menores de 15 años de cualquier trabajo peligroso. Estas medidas, y otras complementarias en el plano legal, podrían facilitar en el Ecuador la plena aplicación de las disposiciones del Convenio 182 sobre las peores formas de trabajo infantil (ratificado), y llevar adelante pasos decisivos en materia de trabajo digno.

## Estimación del efecto y costo agregado de las propuestas

La OIT estima que el efecto agregado de sus propuestas en el nivel de empleo podría generar unos 109.000 empleos por año durante los siguientes tres años (2001-2003), logrando así estabilizar la tasa de desempleo en su nivel de noviembre de 1999 (14,4%). Algunas de las propuestas tienen un carácter más permanente, otras son definitivamente de corte temporal. Sabiendo que la recuperación de un ritmo de crecimiento alto no será inmediata, y que sus efectos en el mercado de trabajo (incremento de la demanda de trabajo) tampoco coincidirán con la recuperación del crecimiento, es preciso desarrollar un conjunto de intervenciones que puedan generar los empleos que el mercado, temporalmente, no podrá producir.

El costo total del conjunto de programas y políticas de empleo propuestos para el período 2000-2003 asciende a 2.400 millones de dólares, con un costo anual promedio para la fase 2001-2003 del orden de los 600 millones de dólares. Este costo, parte del cual ya está considerado en el presupuesto público, sería fis-

calmente consistente (es decir, que se puede financiar) si se procediese a aplicar la sugerencia de la OIT de volver a negociar las metas de superávit fiscal primario acordado con el FMI.

El informe concluye analizando el marco institucional para la ejecución de las políticas y programas propuestos. Básicamente, se propone fortalecer el diálogo social, institucionalizar la Comisión Interministerial de Empleo y su Comité Técnico, reformar y modernizar el Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos, y la creación de un nuevo marco institucional para el desarrollo de la micro y pequeña empresas.

La adecuada comprensión del contenido de todas estas propuestas requiere una lectura atenta del informe que acompaña a este resumen ejecutivo. Para ello, es recomendable tomar en consideración que la principal preocupación de la OIT al elaborar dichas propuestas es que éstas sean eficaces en materia de generación de empleo y reducción del desempleo, operativamente viables y fiscalmente consistentes. Ello, sin olvidar, obviamente, que estas propuestas complementan, pero nunca sustituyen, el principal y auténtico motor para la generación de empleo: el crecimiento económico alto y sostenido, con equidad, con paz social y con estabilidad política.

## EXECUTIVE SUMMARY

The Political Constitution of the Republic of Ecuador establishes in its Article 242 that “the economic system must ensure all inhabitants a dignified existence and equal rights and opportunities to access jobs, goods and services and to own production means.” The International Labour Organisation (ILO) shares and actively promotes these principles. This report, prepared on the request of the Government of Ecuador, presents a set of proposals for employment generation under decent and fair conditions, rights and opportunities.

The report stresses the generation of decent employment, complying with labour and social rights and criteria of productivity, income and social protection levels, as the main objective to emerge from crisis and poverty. To achieve this, the ILO recommends decent employment as a main objective of macroeconomic and social policies which, at the same time that the economy is stabilised, the grounds for a high and sustained economic growth with decent employment creation are set.

Ecuador is progressively emerging from a severe economic crisis, which has deteriorated the country social situation and also entailed political conflict. Its reasons can be found in internal as well as external factors. As a matter of fact, economic growth throughout the last decade has been insufficient to create enough jobs, in amount and quality. The severe damages caused by the El Niño phenomenon in 1997, the drop in oil prices and the effects of the international financial crisis seriously hit the country. Certainly, the acceleration of inflation and the devaluation of the exchange rate throughout 1999 found its roots in the

economy's structural weaknesses. Ecuador adopted a series of reforms on import and financial liberalisation in the early nineties, opening its economy to a world in technical and commercial turmoil. The policies adopted prioritised the struggle to combat inflation, favouring the use of the exchange rate, in the context of incomplete structural reforms regarding the fiscal balance and the financial system. This situation resulted in an export rise of primary products, but at the same time weakened the non-primary tradable goods, increasing the country's vulnerability to external shocks.

With an economic growth barely over 3% during the 90s, significantly below the growth of the labour force (the urban economically active population has grown at a 4.5% rate), employment grew at a 3.7% rate, thus lessening the possibility to increase average productivity. Social and economic factors are changing the composition of employment with higher rates of growth for women and young people and less for adult males. Actually women employment has increased faster than men's (4.7% versus 3.2% between 1990 and 1999), and the economically active population (EAP) of young people has increased faster than the aggregate. Employment quality has deteriorated significantly, with a strong increase in informality and its concentration in the low productivity service sector. Eight of each ten new jobs in the nineties were created in the service, commerce and transportation sectors.

The crisis worsened since 1998 and has had an important impact on the labour market, in terms of unemployment, wages and income. Between 1995 and 1999, open unemployment increased by 7.5 percentage points, 5.6 points of which correspond to laid off workers, a clear indicator for the drop in the demand for labour. Between 1996 and 1999, self-employed workers' real income dropped by 35.3%, private sector wages by 23.2% and minimum wages by 21.7%. At the same time, labour migration has increased significantly and more than 100,000 persons per year are estimated to have left the country since 1998, looking for better job opportunities abroad. An important change has been registered in the incidence of poverty in the country, which, according to the Planning Office (ODEPLAN), affected 69% of the population in 1999.

Since the beginning of the year 2000, the country has adopted a series of very deep and ambitious reforms, the most important being the decision of substituting the Sucre with the US Dollar. This has allowed to achieve a number of objectives such as a substantial reduction in the rate of increase of consumer prices, a significant increase in wages, including minimum wages, an agreement with the International Monetary Fund (IMF) and a first successful negotiation to restructure public foreign debt. Without doubt, these achievements will allow the country to gradually recover macroeconomic stability and setting the grounds for sustained economic growth. Nevertheless (as stated in Chapter I), the desired

macroeconomic stability and growth is not free from the risks coming from the foreign sector.

### **Economic growth with quality employment**

In the ILO's opinion, the crisis cannot be overcome simply by recovering a certain macroeconomic stability. Basically, because the country not only needs a minimum GDP growth of 5.5% to absorb the EAP growth, but it also needs to restructure its production sector to stimulate employment generation in sectors of higher productivity, mainly the production of non-primary tradable goods. Assuming, that between 2000-2003 GDP will grow at a rate between 2.6% and 3.7% annually (that means with low or regular pace of economic recovery), unemployment would still continue to grow. This trend will persist, unless the annual growth rate of the EAP is reduced dramatically, which seems not very likely in such a short term. Only under the assumption of a 5.5% or higher annual GDP growth, the current unemployment level could be reduced and the composition of the labour market by sectors be rearranged. Furthermore, the future investment should be oriented towards high productivity and sectors with a high potential of employment generation. This would help to produce quality jobs and overcome the deep gap existing between two sectors: the high value added sectors (traditional exports, oil, banana and shrimp), but with a low impact on employment creation, and sectors with a high potential of employment generation (mainly informal activities in the service sector) but of low productivity and with low revenues for very long working hours.

Notwithstanding, it is not easy to make the economy grow in the next years at an average annual rate over 5.5% and to have a substantial reduction of EAP in the short run. Therefore, and given that the current labour reform will not bring about a significant increase of decent jobs, a reduction in unemployment and poverty or in the worst case, keep both at the current level, active employment and income generating policies for the poor population must be formulated within the restrictions of the fiscal framework.

### **Fiscal policies**

An economy using the US Dollar as currency, gives up its own exchange and monetary policies and at the same time, imposes itself a strict fiscal discipline. Nevertheless, fiscal policy is still a fundamental tool to create incentives for domestic and foreign investment towards sectors with a high potential for creating quality employment, mainly in the non-primary tradable sector, i.e. manufacture and agro-business, as well as in tourism, the road sector and housing.

Precisely, the report estimates that the fiscal policy should prioritise:

- i) Employment-intensive investment in economic infrastructure,
- ii) Investment in social sectors (education, health and social protection),
- iii) Fiscal incentives for the productive sectors with high potential for employment generation, mainly in the non-primary tradable goods, including tourism.

The reduction of the fiscal gap is a priority for the country's macroeconomic stability. Therefore, the priority measures suggested must not jeopardise this objective. Nevertheless, it is possible to overcome this apparent limitation if the primary goal for achieving the fiscal surplus, agreed upon with the IMF, is reduced to no more than 4% of GDP and the debt re-negotiation is intensified with the Club of Paris creditors, following the positive agreement already reached in August 2000. The ILO estimates that these two measures may free around US\$ 300 to US\$ 400 million per annum to finance the three aforementioned priorities and active labour market policies.

Regarding the latter, the report includes a set of proposals for employment generation, minimum wage fixing, development of a professional training system and proposals to enhance social protection. These proposals aim at the development of labour and social institutions needed to ensure a high and sustained economic growth in an open economy. They will contribute to the generation of quality employment with increasing income levels and wages, social protection and full application of the fundamental labour rights.

## **Labour policy**

The report recommends reforming the criteria for the annual adjustment of minimum wages, using not the past but the expected inflation, plus the average productivity increase in the economy. Exceptions should be made for the vulnerable groups. It also recommends the unification of monthly and hourly minimum wages.

Likewise, the report gives recommendations on the reform of the training system, in order to adapt it to the new demands of enterprises and to make it more flexible and responsive to market changes in qualifications and training levels. A fiscal incentives scheme is proposed for those companies that are training their workers. The report states that increased productivity should be a priority for all actors and institutions in the field of labour, in order to keep or gain competitiveness within an economy that has adopted the US Dollar as its currency.

It is also stated that the space to gain competitiveness on the basis of a reduction of labour costs is quite narrow and that all efforts must be oriented to

sustained increases in productivity. Direct negotiation between employers and employees, wage incentives, productivity promotion, training on productivity measurement in the workplace, reduction of occupational hazards and initial and ongoing professional training are some of the tools that must be developed to turn productivity increase in an explicit objective of all enterprises, every sector and of the employers' and workers' organisations as well as the government.

Likewise, the ILO recommends an extensive use of social dialogue to prepare and negotiate reforms in the field of labour, given that this is the best way to reach long-lasting agreements and standards proposals at a lower cost. Ecuador has vast experience in the matter and it must take advantage of and fully develop it.

### **Employment generation and development of a training system**

The report states that overcoming poverty, structural as well as cyclical, must be based on a sustained increase of demand for labour. Two main instruments are suggested: Firstly, to reorient fiscal expenditure towards economic and productive investment, with employment criteria, i.e. in road infrastructure, sanitation and drinking water access, housing, public infrastructure (markets, malls, entertainment areas), social infrastructure (schools, health centres) and protection infrastructure, mainly in the rural environment (reforestation, erosion prevention and irrigation enhancement). Secondly, a set of criteria should be established to prioritise investment having a higher impact on employment generation.

Due to the high unemployment rate, an emergency labour programme is recommended, focused on lower income segments. To ensure this program's efficacy, it must be designed and implemented under at least five criteria: focusing on target groups, selecting works that are labour intensive, low management costs, short execution period and low transaction costs.

The programme, that would have an annual cost of US\$ 50 million, would generate not less than 30,000 jobs/year, with an average cost per job generated of some US\$ 1,650.

Another set of proposals is submitted to strengthen and develop the productive potential of micro and small enterprises, based mainly upon five measures:

- i) A programme on government purchases and acquisitions addressed specifically to micro businesses and small enterprises,
- ii) The promotion of small enterprise exports,
- iii) Compensatory basic education programmes,
- iv) Entrepreneurial development and management training programmes,
- v) The development of entrepreneurial service centres.

The support programmes for the micro and small enterprises will generate approximately 35,000 jobs per year and improve the quality of many existing jobs. Total effect of new employment generation, adding up the employment effect of the programs to the housing investment (34,000 annual jobs) that is included in the report as well should reach 70,000 new jobs per year.

These two sets of proposals, public investment on productive and social infrastructure and the support to micro and small enterprises will focus on the areas with higher poverty levels in the country, and should be implemented using existing poverty maps. Likewise, women should be a priority target group because promoting their economic activities has generally a higher impact on overcoming poverty within their families. Furthermore, indigenous and black people with living in extreme poverty should be especially targeted. A broader use of ILO Convention 169 on indigenous and tribal peoples would help setting an adequate framework for necessary negotiations with the organisations representing these communities.

The report analyses the current proposals existing in Ecuador in the area of professional training and recommends a series of institutional changes to develop a National Professional Training System and redirect the role of the Professional Training Service of Ecuador (SECAP – Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional)

The report recommends to create a system managed by a Professional Training National Council which would develop the policies and manage a National Fund for Professional Training to finance activities of public, private and mixed institutions. Part of the Fund would be directly operated by SECAP to implement training programs addressed to specific sectors: young people looking for jobs for the first time, laid off workers and poor workers with low educational levels.

## **Social protection**

In the area of social protection, a reform of the solidarity or assistance bond is recommended in order to improve the benefits for the target population and, in addition, two measures (a training bond and a micro credit bond) are proposed that would allow mothers, either economically active or inactive, to pursue a productive activity while still benefiting from the assistance bond.

The reserve fund should be transformed into an unemployment insurance with an individual fund (individual savings scheme for the current reserve fund) and a collective fund (unemployment assistance fund). Both funds would be financed by employers' and workers' contributions, with a total cost below the current level of contributions for the unemployment and reserve fund.

On the other hand, a set of recommendations is submitted to progressively reduce child labour, starting with the most dangerous jobs. Two main actions are suggested. Firstly, the full enforcement of the condition for the assistance bond and the possible complements to be received with a regular school attendance. Secondly, a negotiated commitment between employers, workers and the Government to set all children under 15 years away from hazardous jobs. These and other complementary actions in the legal field could facilitate the full application of Convention 182 on the worst forms of child labour (ratified) and take steps towards promoting decent work in Ecuador.

### **Aggregated impact and cost estimate of the proposals**

The ILO estimates that the aggregate effect of the proposals on the employment level could generate some 109,000 jobs a year for the 3 following years (2001-2003), stabilising the unemployment rate at its November 1999 level (14.4%) Some of the proposals are more permanent in nature, others are definitely temporary. Acknowledging that the recovery of high growth rates will not be immediate and that the effects on the labour market (increasing job demand) will not coincide with the growth recovery. A set of measures must be developed to generate those jobs that the market will not be able to produce in the short run.

The total cost of the entire set of employment programmes and policies for 2000-2003 amounts to US\$ 2,4 billion, with an average annual cost of US\$ 600 million for the years 2001-2003. This cost, part of which is already considered in the public budget, would be fiscally consistent (which means affordable), if the ILO suggestion to renegotiate the primary fiscal surplus agreed with the IMF was followed.

The report ends with an analysis of the institutional framework in which the proposed policies and programmes are to be executed. It basically proposes to strengthen social dialogue, institutionalise the Inter Ministerial Commission for Employment and its Technical Committee, to reform and modernise the Ministry of Labour and Human Resources, and to create a new institutional framework for the development of micro and small enterprises.

An adequate understanding of the proposals' content demands a careful reading of the report itself. It is recommended to bear in mind that the main concern of the ILO in preparing such proposals is to give effective recommendations on employment generation and on unemployment reduction, being operationally viable and fiscally consistent. Nevertheless, these proposals supplement, but never substitute the main and most important driver for employment generation, which is a high and sustained economic growth with equity, social peace and political stability.



**PARTE I**

**ECONOMIA Y EMPLEO:  
LA SITUACION ACTUAL**



## EVOLUCIÓN ECONÓMICA RECIENTE Y PERSPECTIVAS

### i) EVOLUCIÓN ECONÓMICA RECIENTE

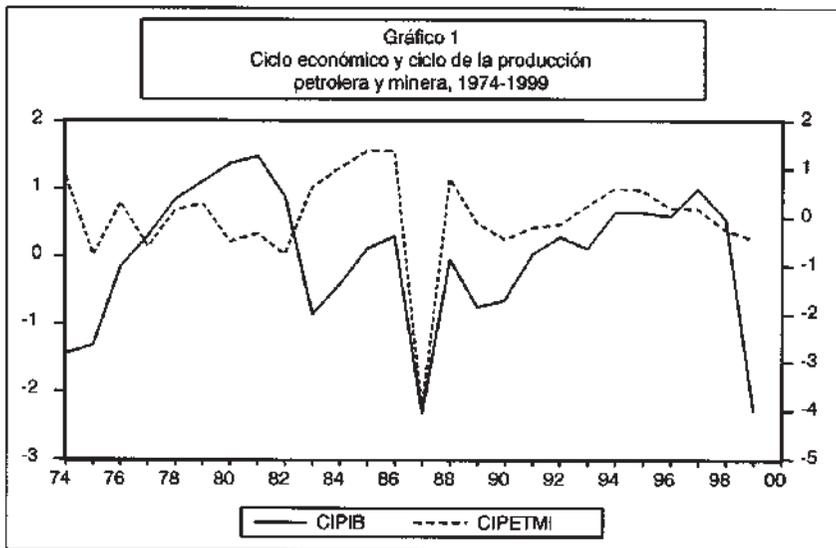
La economía ecuatoriana experimentó un largo período de recesión entre los años 1982-1991, luego de varios años de expansión jalonados por el crecimiento de la producción manufacturera hasta alcanzar el pico del ciclo en 1981. Durante el período 1974-1981 el Producto Interno Bruto (PIB) del país creció a una tasa de 6% promedio anual, mientras que el PIB del sector manufacturero lo hizo a una tasa de 10%. En el período de estancamiento 1982-1991, las tasas de crecimiento fueron de 2,2% y -0,1% promedio anual, respectivamente. En este período la política macro económica se orientó fundamentalmente a la estabilización económica de corto plazo, aunque con resultados poco favorables y en medio de dos importantes choques externos (la crisis de la deuda externa de 1982 y la caída del precio real del petróleo que se inicia en 1982 y toca fondo en 1985-1986).<sup>1</sup> La tasa de inflación (diciembre a diciembre) muestra una tendencia creciente: alcanza el 27,3% en 1986 y llega a 85,7% en 1988, su valor más alto durante toda la década. Los recurrentes ajustes dan lugar a un pequeño superávit fiscal en 1990 (0,5% del PIB) y luego se generan déficits que no superan el -1,5% del PIB hasta 1995 inclusive.

Recién a partir de 1990 la economía ecuatoriana inicia un proceso de recuperación, caracterizado por una estructura de precios relativos distinta a la que

---

<sup>1</sup> El precio real del petróleo se define como el precio mundial deflactado por el deflador del PNB de los Estados Unidos de América.

acompañó la expansión del primer período 1974-1981. Se introducen las reformas estructurales orientadas a fortalecer el mecanismo del mercado y a eliminar la intervención del Estado. Entre 1990 y 1992 se libera el comercio exterior. Después, durante el gobierno de Durán Ballén (1992-1996), al mismo tiempo que se profundiza la reforma comercial, se libera la cuenta de capitales y el mercado financiero, al mismo tiempo que se adopta una política monetaria y fiscal totalmente restrictiva. El gobierno opta por una política anti inflacionaria atada al tipo de cambio nominal dentro de un esquema de bandas de tipos de cambio. Mientras el promedio ponderado de las tarifas disminuye hasta aproximadamente el 9%, el tipo de cambio real se aprecia 21,2% entre 1990 y 1998.

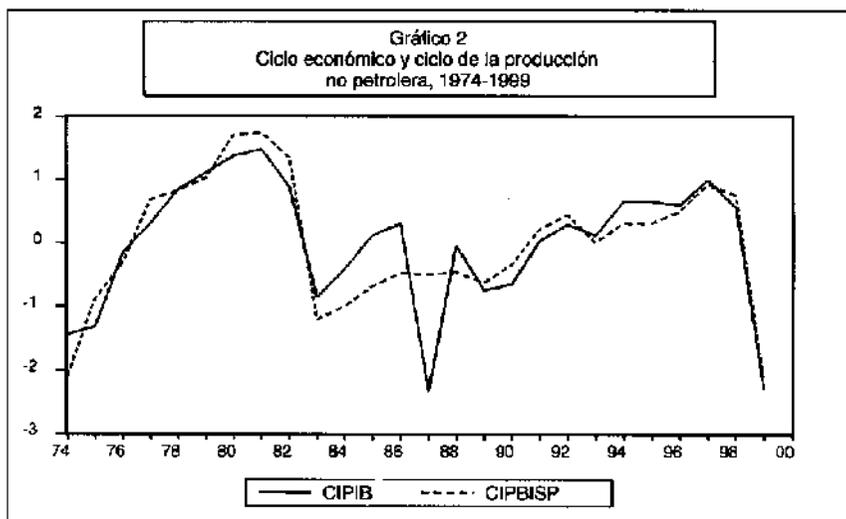


Elaborado a partir de información proporcionada por el Banco Central del Ecuador (BCE).

Las reformas estructurales y el programa anti inflacionario configuraron una estructura de precios relativos contraria a la producción de transables internacionalmente. La economía perdió competitividad por el lado de los precios. Un tipo de cambio apreciado, además, refuerza el efecto *crowding out* –de desplazamiento– que tiene la liberalización de las importaciones sobre la producción para el mercado interno. A esto se suman las políticas monetaria y fiscal contractivas, aplicadas desde la década de los 80, que no dejan espacio para la administración o para la adopción de políticas de recuperación de la demanda interna.

El resultado de largo plazo de la nueva estructura de precios relativos fue un nuevo tipo de crecimiento liderado por los sectores primarios con elevada renta por sus ventajas naturales de productividad y la adopción de tecnologías que

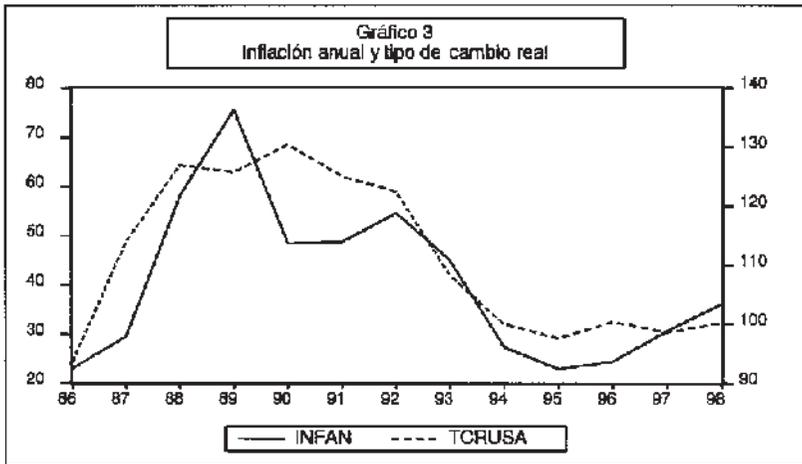
privilegian la producción intensiva en capital (en petróleo y la agricultura de exportación tradicional, con la excepción de algunos sub sectores agrícolas como el de las flores).



Elaborado a partir de información proporcionada por el BCE.

La otra cara de la medalla fue la pérdida de importancia relativa del sector manufacturero, principal sector generador de empleo y productor de bienes transables. La participación de este sector en la generación del PIB disminuyó de 19,0% en 1981 a 15,5% en 1997, dos años pico del ciclo económico. Sin embargo, como era de esperar aumentó la participación de los sectores primarios: el sector agropecuario aumenta su participación de 14,8% en 1981 a 17,6% en 1997; igual ocurre con la participación del sector petróleo y minas que aumenta de 10,4% a 14,0%.

Entre pico y pico del ciclo, el PIB crece a una tasa de 2,3% promedio anual, la producción agrícola lo hace a una tasa de 3,4% y la producción de petróleo y minas a una tasa de 4,13%, pero la producción manufacturera crece sólo a una tasa de 1,1% promedio anual. En el período más reciente 1990-1997, el PIB, la producción manufacturera y la producción agropecuaria crecen a una tasa de 3,2% promedio anual; mientras que la producción del sector petróleo y minas crece a la tasa de 5,8%. La importancia de este último sector es evidente en la historia reciente de la economía ecuatoriana.



Elaborado a partir de información proporcionada por el Banco Central del Ecuador (BCE).

**Cuadro 1**  
**Ecuador: Participación sectorial en la generación del PIB,**  
**1981-1997**  
(porcentajes)

	1981	1986	1988	1992	1997
Agropecuario	14.7	15.7	16.7	17.8	17.6
Petróleo y minas	10.4	14.5	13.6	12.5	14.0
Manufacturas	19.0	16.7	16.7	15.2	15.5
Electricidad	0.7	1.3	1.6	1.5	1.4
Construcción	4.7	4.0	3.4	2.7	2.4
Comercio	16.3	14.7	14.8	14.9	15.1
Transporte	6.8	7.4	7.8	8.7	9.1
Servicios financieros	3.7	2.7	4.6	2.7	3.7
Otros servicios	23.5	22.9	20.9	24.1	21.2
P I B	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Banco Central del Ecuador.

Los sectores agropecuario y petróleo y minería dedicados a la exportación primaria no generan empleos suficientes, acordes con la tasa de crecimiento de la oferta laboral. Durante los años de recuperación económica 1992-1997, en ambos sectores se ubicaron, en promedio, sólo el 7,3% de los ocupados totales. El 15,7% de los ocupados se ubicaron en el sector manufacturero, mientras que el 60% lo hicieron en los sectores comercio y otros servicios. Es importante men-

cionar, sin embargo, que mientras el porcentaje de ocupados en el sector manufacturero disminuye año tras año, no ocurre lo mismo en los sectores comercio y otros servicios. Estos últimos son, como se sabe, sectores en los que predomina el empleo de baja calidad.

**Cuadro 2**  
**Ecuador: Participación sectorial en la ocupación total, 1990-1999**  
(porcentajes)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Agropecuaria	6.8	7.4	6.6	7.3	7.0	6.2	6.6	6.8	7.3	7.2
Minería	0.6	0.5	0.5	0.7	0.6	0.6	0.6	0.4	0.3	0.4
Manufacturas	18.0	16.9	16.4	17.4	15.4	14.6	14.7	15.5	14.7	14.7
Electricidad	1.0	0.9	0.6	0.7	0.5	0.6	0.4	0.3	0.5	0.5
Construcción	7.2	6.8	6.8	6.0	6.4	6.1	5.9	6.0	5.9	6.5
Comercio	27.1	28.2	30.5	29.7	30.2	31.7	30.3	28.4	30.2	28.7
Transporte	5.7	5.7	5.5	5.9	5.8	5.5	5.8	5.7	6.3	6.8
Servicios financieros	4.6	4.5	4.7	4.5	4.2	4.5	4.6	4.5	5.2	5.0
Otros servicios	28.9	29.1	28.5	27.7	30.1	30.1	31.1	32.1	29.4	30.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC-SIISE)

Durante los años 1990-1997, la oferta laboral (población económicamente activa) crece a la tasa de 4,5% promedio anual, mientras la ocupación aumenta a una tasa de sólo 4%. Nótese que se trata de un período de ascenso del ciclo en el que los únicos sectores que crecen a una tasa superior al promedio son comercio (4,8%), transportes (4,2%) y otros servicios (5,6%).

Si se toma en cuenta que la tasa de crecimiento del PIB durante ese mismo período fue de 3,2% promedio anual, no hubo crecimiento de la productividad para la economía en su conjunto. Esto explica, sin duda, la pérdida de importancia relativa de los sectores modernos, como la manufactura, productores de transables internacionalmente. La productividad crece en petróleo y minas, y ligeramente en manufactura, transporte y servicios financieros.

La nueva estructura de precios relativos es sólo una condición necesaria para que ocurra un tipo de crecimiento liderado por los sectores primarios exportadores. Para hacerse efectivo se requiere no sólo que exista demanda efectiva en los mercados externos por este tipo de productos, sino también que exista la posibilidad de financiar este crecimiento.

**Cuadro 3**  
**Ecuador: Evolución del empleo y de la producción por sectores**  
**económicos, 1990-1999**  
 (porcentajes)

	1990-92	1992-94	1994-97	1992-97	1990-97	1990-99
<b>PEA OCUPADA</b>						
Agropecuario	6.0	2.8	3.5	3.3	4.0	4.4
Petróleo y minería	-8.6	15.5	-11.5	-1.5	-3.6	-2.5
Manufacturas	3.0	-3.2	4.6	1.4	1.9	1.4
Electricidad	-16.1	-14.4	-6.0	-9.5	-11.4	-3.6
Construcción	4.0	-2.9	2.5	0.3	1.4	2.5
Comercio	14.3	-0.4	2.3	1.2	4.8	4.4
Transporte	5.6	3.2	3.9	3.6	4.2	5.8
Servicios financieros	8.3	-5.7	7.4	1.9	3.7	4.6
Otros servicios	6.9	2.9	6.6	5.1	5.6	4.3
PEA Ocupada	7.7	0.1	4.3	2.6	4.0	3.7
<b>PRODUCTO INTERNO BRUTO</b>						
Agropecuario	4.7	1.0	3.6	2.6	3.2	2.1
Petróleo y minería	7.1	10.8	1.8	5.3	5.8	4.1
Manufacturas	3.4	3.4	3.0	3.2	3.2	1.7
Electricidad	2.5	2.6	0.4	1.3	1.6	2.0
Construcción	-0.7	0.4	1.3	0.9	0.5	0.1
Comercio	3.5	2.7	3.3	3.0	3.2	1.1
Transporte	5.9	4.3	3.3	3.7	4.3	2.5
Servicios financieros	11.4	17.2	4.9	9.6	10.1	5.5
Otros servicios	3.1	-1.1	1.1	0.2	1.0	-0.3
PIB	4.3	3.2	2.6	2.8	3.2	1.7

Fuente: INEC-SIISE

La demanda internacional y la creciente disponibilidad de capital financiero internacional son los dos factores que explican el crecimiento en el período 1992-1997.

El comportamiento de la demanda mundial puede ilustrarse con la tasa de crecimiento de las importaciones de los EE.UU. Estas importaciones aumentaron, en términos reales, a una tasa promedio anual de 4,9% durante 1984-1991 y de 10,6% durante 1991-1997. En correspondencia con este comportamiento de la demanda mundial, las exportaciones ecuatorianas, tradicionales y no tradicionales, crecieron a una tasa promedio anual de 1,2% durante 1984-1991 y de 10,8% durante 1991-1997. En 1998, después de cuatro años consecutivos de crecimiento, las exportaciones totales se contraen en -20,2% por efectos de la crisis internacional.

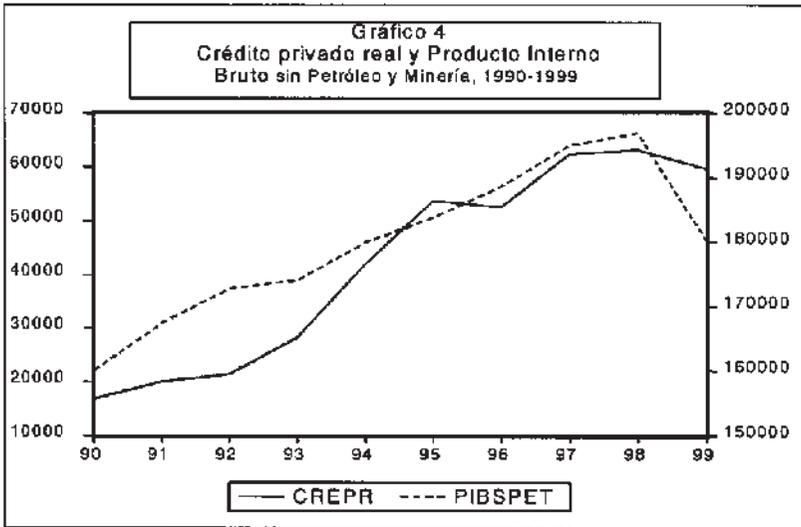
Por otro lado, también aumentó el crédito privado real durante 1992-1997, a una tasa promedio anual de 23,8%. Este crédito acompañó el crecimiento de la producción del sector no petrolero y minero. Los bancos expandieron sus colocaciones internas a costos más bajos, incrementando sus pasivos internacionales. Esta es la razón principal de la dolarización del crédito doméstico que se inicia aceleradamente desde 1992. De 1998 en adelante, el crédito privado se desacelera, debido a que se frena la afluencia de capital extranjero, que en la economía ecuatoriana se expresa básicamente como endeudamiento externo de corto plazo de la banca doméstica.

**Cuadro 4**  
**Ecuador: Crédito privado del sistema bancario ecuatoriano**  
**(Bancos privados y Banco Nacional de Fomento)**  
(saldos en miles de millones de sucres)

AÑO	TOTAL	Moneda Nacional		Moneda extranjera	
	A=B+C	B	%	C	%
1986	254.5	249.0	98	5.4	2
1987	328.6	324.0	99	4.6	1
1988	381.4	374.6	98	6.7	2
1989	519.2	509.6	98	9.6	2
1990	761.9	749.5	98	12.4	2
1991	1,292.2	1,253.2	97	39.0	3
1992	2,107.5	1,964.4	93	143.1	7
1993	3,853.1	3,332.5	86	520.6	14
1994	7,282.4	5,835.2	80	1,447.2	20
1995	11,468.8	8,228.0	72	3,240.8	28
1996	14,524.3	9,761.2	67	4,763.1	33
1997	21,728.8	12,024.2	55	9,704.6	45
1998	29,768.1	12,236.3	41	17,531.9	59
1999	45,567.2	6,553.6	14	39,013.6	86

Fuente: Banco Central del Ecuador.

Durante los años 1998-1999 tres factores conspiran contra la recuperación liderada por los sectores primarios, provocando la peor crisis económica en la historia moderna ecuatoriana: el fenómeno del Niño que causó grandes daños a la agricultura y a la infraestructura; la espectacular disminución del precio del petróleo que incrementó los déficit fiscal y externo; y, la crisis financiera internacional provocada por las crisis asiática, rusa y brasileña, y que se expresa en la interrupción del financiamiento externo privado. Con esta interrupción, se erosiona el manejo del tipo de cambio y monetario, que desemboca en una crisis bancaria sin precedentes.



Elaborado a partir de información proporcionada por el Banco Central del Ecuador (BCE).

La tasa de crecimiento del PIB disminuye a 0,4% en 1998 y se torna negativa en 1999 hasta alcanzar el -7,3%. La consecuencia fue una espectacular subida de la tasa de desempleo que llegó al 14,4%, sin tomar en cuenta que sería mayor de no haberse acrecentado la emigración internacional asociada a la crisis. Compárese con lo ocurrido en el año 1987 por efectos de la fuerte caída del precio real del petróleo en 1986: el PIB disminuyó en -6% y la tasa de desempleo se mantuvo constante a su nivel mínimo histórico de 7%.

El déficit fiscal como porcentaje del PIB alcanzó las cifras de -6,2% en 1998 y -5,9% en 1999. El déficit de la balanza en cuenta corriente, luego de haberse situado en un promedio de -486,3 millones de dólares en el período 1990-1997, aumentó a -2.119 en 1998. Por su parte, la balanza comercial se hizo deficitaria por primera vez desde 1987 alcanzando la cifra de -995 millones de dólares. La fuerte contracción económica de 1999 cambió los signos de estos desequilibrios: ambas balanzas presentaron superávit.

Los desequilibrios interno y externo, sumados a la interrupción del financiamiento externo, dieron lugar a la sustitución del régimen de bandas por el de flotación administrada debido a las fuertes presiones devaluatorias. El resultado fue una espiral de devaluación-inflación que estuvo a punto de convertirse en hiperinflación. El tipo de cambio nominal pasó de un promedio de 2.152 sucres durante 1990-1997 a 5.447 sucres en 1998 y a 11.895 sucres en 1999, mientras la tasa de inflación (de diciembre a diciembre) aumentó de 30,7% en 1997 a 43,4% en 1998 y a 60,7% en 1999.

Las recurrentes devaluaciones fueron una de las causas de la peor crisis bancaria sufrida por el Ecuador. Con la interrupción del financiamiento externo y el choque negativo que la crisis internacional provoca en el mercado de *commodities*, se rompe la cadena de pagos. Esta situación se exagera con las recurrentes devaluaciones, debido a la dolarización del portafolio bancario. Esta dolarización informal (o no oficial) genera una presión al alza de las tasas de interés. El Banco Central debe ceder a estas presiones para estimular al ahorro en moneda nacional, con lo cual se encarece el crédito. Con la crisis internacional las posibilidades de abaratar el crédito en moneda extranjera desaparecen; los bancos ya no pueden continuar incrementando sus pasivos internacionales, base fundamental del crédito que otorgaban al sector privado, y los prestamistas ya no pueden honrar sus deudas, tanto los exportadores primarios que dependen de la demanda mundial como los productores para el mercado interno endeudados en dólares. Altas tasas de interés y devaluaciones continuas elevan la cartera vencida de los bancos, conduciéndolos a la falta de liquidez e insolvencia.

La devaluación ocurrida en los últimos meses de 1999 es el antecedente de la decisión de dolarizar la economía, tomada por el gobierno ecuatoriano en marzo del presente año. Entre setiembre y diciembre de 1999 el tipo de cambio aumenta en 50,3% ( de 12.116,5 sucres a 18.205,7 sucres). En enero de 2000, el tipo de cambio alcanza la cifra de 24.761 sucres por dólar y la inflación se eleva a 78,1% con la enorme posibilidad de mantenerse desde dicho mes en una inflación de dos dígitos. Precisamente el 9 de enero de 2000 se anuncia la dolarización de la economía cuyas bases jurídicas se encuentran en la Ley Fundamental para la transformación económica del Ecuador aprobada por el Congreso el 1 de marzo de 2000. A partir del 13 de marzo, fecha de la publicación de esta ley, se canjea un dólar de los Estados Unidos de América por 25.000 sucres. No hay más movimientos del tipo de cambio y el 9 de setiembre han dejado de utilizarse sucres en las transacciones.

Con la dolarización total de la economía decidida por el gobierno ecuatoriano, se estabiliza el tipo de cambio y se inicia un proceso de convergencia de las tasas de interés e inflación hacia niveles internacionales. Por otro lado, se impone, por así decirlo, la disciplina fiscal, puesto que ante la imposibilidad de emitir dinero el gobierno debe financiar sus déficit con impuestos y/o préstamos externos. Los aumentos de impuestos tienen un costo político y los préstamos externos presuponen finanzas saneadas para ser sujeto de crédito. Se espera en estas condiciones que el gasto sea de mejor calidad y socialmente eficiente.

Estas son las evidentes ventajas si se compara la situación actual del Ecuador con su pasado reciente. Un marco de estabilidad y de credibilidad son ciertamente condiciones indispensables para la realización de las inversiones productivas privadas, extranjeras y nacionales. Sin embargo, hay ciertas desventa-

jas, asociadas justamente a algunas de sus ventajas, que vale la pena ponderar o considerar.

En primer lugar, la dolarización de la economía no deja margen para la administración de la demanda interna mediante el uso de políticas macro económicas convencionales. Esto es relativamente importante pues no existe necesariamente sincronización entre los ciclos de la economía ecuatoriana y los ciclos de la economía norteamericana. Políticas monetarias contractivas en esta última pueden ser notoriamente negativas si la economía ecuatoriana estuviese pasando por una situación económica de recesión.

En segundo lugar, la autoridad monetaria pierde la posibilidad de fijar el tipo de cambio al servicio de la producción y el empleo, en el contexto de un programa macro económico coherente y creíble. Esto significa que ya no se puede estimular o proteger la competitividad de la economía frente a sus socios comerciales a través de los precios. Para estos fines, al gobierno le queda únicamente la posibilidad de recurrir a políticas de promoción de reducciones de los costos unitarios en los sectores económicos de producción de transables, con las dificultades que esto supone, pues sus frutos, de conseguirse, sólo serían posibles a largo plazo.

En tercer lugar, la dolarización total no evita la pérdida generalizada de competitividad, no obstante las medidas que para reducir costos se hayan tomado internamente, si los países vecinos o sus socios comerciales importantes devalúan sus monedas. El caso de la Argentina, luego de la devaluación del real brasileño, es elocuente. Sus efectos negativos en la balanza comercial pueden expandirse a la economía en su conjunto a través del sistema financiero.

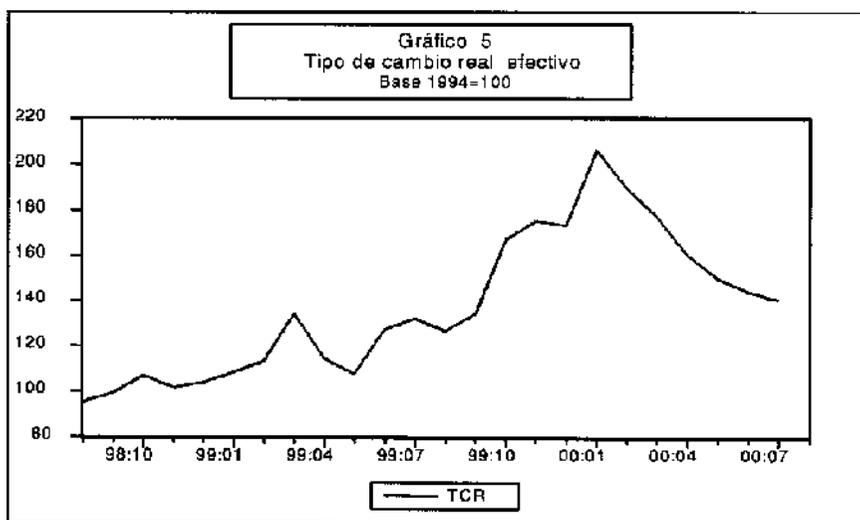
Por último, la dolarización total no elimina las posibilidades de crisis bancarias, ante choques financieros internacionales como el de los años 1997-1999. El multiplicador bancario asociado al proceso de depósitos y colocaciones, debe generar como se sabe dólares ficticios o dólares ecuatorianos, con lo cual la posibilidad de la crisis bancaria no desaparece ante un choque que origine una corrida bancaria. Aquí, nuevamente hay que mencionar el caso argentino. Debido al “efecto tequila” de diciembre de 1994, el gobierno argentino pudo remontar el dilema de defender su sistema de convertibilidad o su sistema bancario, mediante la ayuda externa de 8.000 millones de dólares que consiguió con el monitoreo del FMI. Ciertamente, esta desventaja puede superarse con creces mediante una sólida, eficiente y autónoma Superintendencia de Banca.

## ii) PERSPECTIVAS

### **¿Cuáles son los escenarios de crecimiento posibles en el marco del actual esquema de dolarización?**

La espectacular devaluación del sucre de 282% entre diciembre de 1998 y febrero de 2000 seguida de una inflación de sólo 102,1% durante el mismo período, dio lugar a una recuperación significativa del tipo de cambio real (TCR). Entre diciembre de 1998 y diciembre de 1999 el TCR aumentó en 66,8%. El índice del TCR alcanzó su valor máximo en enero del presente año registrando un incremento en sólo un mes de 19,2%. Así el aumento acumulado del TCR fue de 98,9% en sólo once meses. El tipo de cambio real de enero respecto del promedio registrado en 1990 es 67,6% mayor. De esta manera, no sólo se eliminó el atraso del tipo de cambio recurrente registrado desde 1990, sino que se ganó competitividad. La recuperación de algunas actividades no tradicionales orientadas a la exportación se explica sin duda por esta ganancia de competitividad, pues la demanda doméstica continúa deprimida.

Pero, hay un proceso inverso que está operando en la economía ecuatoriana justamente desde enero de 2000. Con un tipo de cambio fijo en 25.000 sucres y una inflación promedio anual de dos dígitos -aunque a ritmo decreciente (74% en 2000, 30% en 2001, 15% en 2002, 6% en 2003, etc.-, la economía ecuatoriana ha empezado aceleradamente a perder competitividad de precios o a apreciar su TCR. Es muy probable que el TCR volverá rápidamente a sus niveles de comienzos de la década. En consecuencia, el período 2001-2003 estará caracterizado por un atraso del tipo de cambio promedio de aproximadamente 31%. En el año 2003 el índice del TCR habrá vuelto a su nivel de 1993. Los tres años siguientes serán por lo tanto adversos para la producción de bienes transables.



Fuente: BCE.

La recuperación en el año 2000 estará asociada a la ganancia originada en el margen de competitividad mencionado, el mismo que se perderá en los tres años siguientes. Además, en estos tres años continuarán las restricciones al crédito interno debido a la secuela de la crisis bancaria y a la duración de su proceso de saneamiento o de reconstrucción de sus capitales. Por si esto fuera poco, la demanda interna será afectada por los superávits primarios acordados con el FMI, razón por la cual, su recuperación dependerá fundamentalmente de la inversión privada y, por consiguiente, de la evolución del crédito privado real, para lo cual un contexto social y político estable es de importancia vital.

Los objetivos de estabilizar la economía mediante la dolarización, mantener la apertura comercial y desregular los mercados, han reducido al gobierno los grados de libertad necesarios para adoptar políticas económicas, orientadas tanto a través de los precios (política de tipo de cambio y monetaria) como de la demanda (política fiscal) a acelerar el crecimiento económico y a generar empleo de calidad.

La estructura de precios relativos, configurada por el programa de ajuste y estabilización, continuará sesgando el liderazgo del crecimiento hacia los sectores primarios dependientes de los precios y mercados internacionales. Pero, además, hace que la producción interna, fundamentalmente de los bienes no transables, dependa del financiamiento extranjero al sistema bancario doméstico.

Sobre la base de las consideraciones anteriores se han construido tres escenarios. El primer escenario es de baja recuperación y ligeramente mejor que el proyectado para el mismo período por el FMI. El segundo es de regular recuperación económica. Por último, el tercero es el escenario ideal en el sentido de que, a diferencia de los dos anteriores, es el único que permite mantener la tasa de desempleo registrada en 1999. En los dos primeros la tasa de desempleo aumenta.

En el escenario de baja recuperación se supone para el petróleo crudo un precio promedio de 20-23 dólares por barril y en el segundo un precio promedio de 24-27 dólares. En ambos casos se registra una pequeña disminución de precios para el año 2002, de acuerdo a las últimas proyecciones del World Energy Outlook (WEO). Como estos escenarios son de regular y baja recuperación, los dos suponen un lento crecimiento que recién a partir del año 2002 restablecerá el nivel de producción de 1998. El PIB crece a una tasa promedio anual de 2,9% en el primero y a 4,1% promedio anual en el segundo. Los escenarios están condicionados, además, por la situación externa en términos de demanda y precios, y por las posibilidades de crédito internacional. La economía ecuatoriana se ha hecho más vulnerable a los choques externos.

No obstante lo anterior, es importante mencionar que las perspectivas del comercio y del financiamiento externo en el año 2000 y en los próximos años son

sustancialmente mejores que las que se registraron en los años 1998-1999. Por esta razón, en el segundo escenario hemos supuesto una recuperación de los créditos privados reales desde el 2001, a tasas anuales como las registradas en los años 1994-1997 (14,2%). Como resultado de la crisis financiera internacional el spread de las tasas de interés para prestamos externos aumentó notoriamente. Esto hizo que se interrumpiera o limitara el acceso a los mercados de capital financiero y que el financiamiento del crecimiento dependiese básicamente de las inversiones extranjeras directas. Este spread comenzó a disminuir desde fines del año 1999. En importante mencionar que el crecimiento de la producción de los sectores no primarios es el que está relacionado directamente con la expansión del crédito privado.

**Cuadro 5**  
**Escenario A: Baja recuperación**  
**Tasas de crecimiento del PIB**  
(%)

Año	1990-99	1999-00	2000-01	2000-02	2000-03	2003-1999
PIB Petróleo y minas	4.1	6.8	7.9	5.1	6.5	29.0
PIB sin petróleo y minas	1.3	1.0	2.8	2.2	3.0	9.3
PIB Total	1.7	1.9	3.6	2.7	3.5	12.1

**Cuadro 6**  
**Escenario A: Baja recuperación**  
**Producto Interno Bruto**  
(en millones de sucres a precios de 1975)

Año	1999	2000	2001	2002	2003
PIB Petróleo y minas	30,893	33,009	35,625	37,442	39,859
PIB sin petróleo y minas	180,237	182,060	187,108	191,224	196,961
PIB Total	211,130	215,069	222,733	228,717	236,681

**Cuadro 7**  
**Escenario B: Recuperación regular**  
**Tasas de crecimiento del PIB**  
 (%)

Año	1990-99	1999-00	2000-01	2000-02	2000-03	2003-1999
PIB Petróleo y minas	4.1	6.8	7.9	6.9	7.5	32.5
PIB sin petróleo y minas	1.3	1.0	4.6	3.9	4.5	14.7
PIB Total	1.7	1.9	5.1	4.4	4.9	17.3

**Cuadro 8**  
**Escenario B: Recuperación regular**  
**Producto Interno Bruto**  
 (a precios de 1975, en millones de sucres)

Año	1999	2000	2001	2002	2003
PIB Petróleo y minas	30,893	33,009	35,625	38,083	40,939
PIB sin petróleo y minas	180,237	182,060	190,516	197,946	206,755
PIB Total	211,130	215,069	226,141	236,029	247,694

La recuperación del año 2000 estará influida fundamentalmente por una ganancia de competitividad transitoria. Por último, en ambos escenarios se supone la ausencia de caídas significativas en los precios del petróleo. La reciente alza de estos precios, junto a la recuperación del comercio mundial, estimulará el crecimiento de las exportaciones y, como consecuencia, el crecimiento económico en los próximos tres años.

En los dos escenarios, el crecimiento económico está liderado por la producción petrolera y minera. Como se sabe, este es un sector que genera muy poco empleo, tanto directo como indirecto. Por esta razón, en los dos escenarios no hay cambios cualitativos importantes en la estructura de la ocupación. Durante el período de proyección se restablecerá la estructura registrada en 1997, año pico del ciclo económico no petrolero-minero.

En el escenario de baja recuperación, el PIB crece a una tasa promedio anual de 2,19% durante el período 1999-2003, mientras el empleo urbano lo hace a una tasa de 1,8%, bajo el supuesto de una elasticidad empleo urbano- producto de 0,8 para el sector productor no petrolero-minero. En este caso la tasa promedio de desempleo urbano es igual a 22,9%. Si se supone una elasticidad unitaria, en concordancia con las estimaciones econométricas, el empleo urbano crece a una tasa de 2,3% promedio anual y la tasa de desempleo respectiva dis-

minuye a tan solo 21,5%. Recuérdese que la tasa de desempleo urbano registrada en 1999 fue de 14,4% y que la fuerza laboral urbana crece a una tasa promedio anual de 4,5%.

**Cuadro 9**  
**Escenario A: Baja recuperación**  
**PEA ocupada urbana por rama de actividad, 1999-2003**

	1999	Elasticidad 0.8	Elasticidad 1.0
Agropecuaria	233,270	236,953	241,046
Minería	11,585	13,868	14,108
Manufacturas	473,019	537,941	547,235
Electricidad	17,203	11,573	11,773
Construcción	209,196	209,539	213,159
Comercio	924,841	985,711	1,002,739
Transporte	219,012	198,722	202,155
Servicios financieros	160,229	156,810	159,519
Otros servicios	976,705	1,115,916	1,135,194
Total	3,226,128	3,467,032	3,526,927

**Cuadro 10**  
**Escenario B: Recuperación regular**  
**PEA ocupada urbana por rama de actividad, 1999-2003**

	1999	Elasticidad 0.8	Elasticidad 1.0
Agropecuaria	233,270	246,541	253,032
Minería	11,585	14,424	14,809
Manufacturas	473,019	559,710	574,445
Electricidad	17,203	12,041	12,358
Construcción	209,196	218,018	223,757
Comercio	924,841	1,025,598	1,052,599
Transporte	219,012	206,763	212,207
Servicios financieros	160,229	163,155	167,451
Otros servicios	976,705	1,161,072	1,191,639
Total	3,226,128	3,607,323	3,702,296

En el escenario de recuperación regular el PIB crece durante el período 1999-2003 a una tasa de 4,1% promedio anual. Por su parte el empleo urbano crece, bajo el supuesto de elasticidad de 0,8, a una tasa de 2,8% promedio anual, dando lugar a una tasa de desempleo urbano promedio igual a 19,8%. Con una

elasticidad empleo-producto unitaria el empleo urbano crece a una tasa de 3,5% promedio anual y la tasa de desempleo baja en este caso a 17,6%.

Se debe anotar que las elasticidades utilizadas para la estimación del efecto del crecimiento económico sobre el empleo, reflejan la preponderante ocupación informal y de baja calidad existente en la economía ecuatoriana. Este tipo de ocupación parece acrecentarse en una economía donde el crecimiento deja de estar liderado por los sectores productores de bienes transables no primarios. Así mismo, hay que mencionar que todas las proyecciones del empleo urbano reproducen la estructura ocupacional registrada en los últimos años.

En ninguno de los escenarios anteriores hay cambios notables en la productividad, como era de esperarse en una economía donde los sectores transables no primarios enfrentan una estructura adversa de precios relativos y una demanda interna poco dinámica. Las tasas de crecimiento de la productividad se sitúan en el rango de 0,3% a 1,3% promedio anual. Es imposible que en estas condiciones se mejore la calidad y se supere la precariedad del empleo.

Finalmente, para el que hemos llamado escenario ideal los supuestos no cambian sustancialmente. Lo único distinto es lo referido a la tasa de crecimiento del crédito privado real: se asume que crece a una tasa de aproximadamente 23% promedio anual, como la observada en el período 1992-1997. En realidad éste es el escenario menos probable, pero se incluye para mostrar que en las condiciones actuales de la economía ecuatoriana se requieren altas tasas de crecimiento del PIB (aproximadamente de 5,5% promedio anual en el sector no petrolero-minero), para mantener la tasa de desocupación registrada en el año 1999. Se requerirían tasas mayores a 5,5% y sostenidas en el tiempo, para modificar la estructura ocupacional y aumentar significativamente la productividad y la calidad del empleo.

**Cuadro 11**  
**Escenario C: Recuperación ideal**  
**Tasas de crecimiento**  
(%)

Año	1990-99	1999-00	2000-01	2000-02	2000-03	2003-1999
PIB Petróleo y minas	4.1	6.8	7.9	6.9	7.5	32.5
PIB sin petróleo y minas	1.3	1.0	6.8	6.4	7.9	23.8
PIB Total	1.7	1.9	7.0	6.5	7.8	25.1

**Cuadro 12**  
**Escenario C: Recuperación ideal**  
**Producto Interno Bruto**  
(Millones de sucres a precios de 1975)

<b>Año</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
PIB Petróleo y minas	30,893	33,009	35,625	38,083	40,939
PIB sin petróleo y minas	180,237	182,060	194,440	206,884	223,207
PIB Total	211,130	215,069	230,065	244,967	264,147

En el escenario ideal, el PIB crece a tasa promedio anual de 5.8%, recuperando en el año 2001 el nivel registrado en 1998. Este es el único caso en el que la tasa de desempleo urbano se mantiene, en promedio, en 14,5%, bajo el supuesto de una elasticidad empleo de 0,8. Cuando se considera la elasticidad unitaria, la tasa de desempleo urbano disminuye a 11,1%. Tampoco en este caso hay cambios significativos en la productividad. Pero este escenario permite afirmar que la tasa de crecimiento mínima del PIB para iniciar un cambio en la composición sectorial del producto a favor de la producción de bienes transables no primarios es 5,5%.

**Cuadro 13**  
**Escenario C: Recuperación ideal**  
**PEA ocupada por rama de actividad, 1999-2003**

	<b>1999</b>	<b>Elasticidad 0.8</b>	<b>Elasticidad 1.0</b>
Agropecuaria	233,270	262,590	273,093
Minería	11,585	15,372	15,988
Manufacturas	473,019	596,145	619,989
Electricidad	17,203	12,825	13,338
Construcción	209,196	232,210	241,498
Comercio	924,841	1,092,361	1,136,052
Transporte	219,012	220,223	229,031
Servicios financieros	160,229	173,776	180,727
Otros servicios	976,705	1,237,519	1,287,198
Total	3,226,128	3,843,020	3,996,912



## CAPÍTULO II

## PANORAMA DEL MERCADO DE TRABAJO

**1. EMPLEO, DESEMPLEO Y SALARIOS****i) Oferta de trabajo**

Durante el período 1990-1999 la oferta de trabajo urbana o población económicamente activa (PEA) urbana del Ecuador creció a una elevada tasa, de 4,8% promedio anual. El crecimiento de la PEA se aceleró durante la segunda mitad del decenio (5,4% en 1994-99) respecto a la primera mitad (4%). En promedio, 143.000 personas ingresan al mercado de trabajo urbano cada año. Este crecimiento responde a varios factores, tanto demográficos como económicos y sociales (Cuadro 14).

La población total del Ecuador registra, como en casi todos los países de la región andina desde los años ochenta, una disminución en su ritmo de crecimiento: su tasa promedio para 1990-99 fue de 2,1%, siendo algo menor del 2% en 1998. Ello es resultado de un declive paulatino en la tasa de fecundidad, lo que se refleja en la población en edad de trabajar con un rezago de 15 a 20 años.

La población en edad de trabajar siguió creciendo a la tasa elevada de 3,2% en promedio, con una notable aceleración en el período 1994-99 respecto a 1990-94 (3,8% y 2,4%, respectivamente). Dos fenómenos contrarios se manifestaron en este crecimiento. Por un lado, el efecto de la transición demográfica se expresa en la reducida tasa de crecimiento del grupo de 10-14 años (0,8%), y también en la tasa de crecimiento para el grupo de jóvenes (2,9%), menor que para los adultos (3,8%). A pesar de ello, en 1999 la población de menos de 25

años conformaba casi el 40% de la población en edad de trabajar y presionaba fuertemente al mercado de trabajo. El progreso en las tasas de escolarización hace que poco más de uno de cada cuatro jóvenes se encuentre activo. Por otro lado, la intensificación de la migración rural-urbana, debido al efecto de la crisis económica en el campo, explica gran parte del alto ritmo de crecimiento de la población en edad de trabajar en las ciudades.

**Cuadro 14**  
**Ecuador urbano: Población en edad de trabajar y población económicamente activa por grupos de edad, 1990-1999**  
(porcentajes)

Grupos de edad	Composición			Crecimiento			Contribución al crecimiento		
	1990	1994	1999	1990-94	1994-99	1990-99	1990-94	1994-99	1990-99
<b>PET</b>									
10-14	16.1	14.2	13.1	-0.7	2.1	0.8	-4.5	7.6	3.8
15-24	27.3	26.9	26.7	2.2	3.6	2.9	23.8	25.6	25.0
25-54	45.2	46.8	47.7	3.4	4.2	3.8	62.4	52.3	55.5
55 y +	11.4	12.1	12.5	3.9	4.4	4.2	18.3	14.5	15.7
Total	100.0	100.0	100.0	2.4	3.8	3.2	100.0	100.0	100.0
<b>PEA</b>									
10-14	2.6	2.4	2.4	2.0	4.7	3.5	1.3	2.1	1.8
15-24	23.1	23.7	24.0	4.7	5.6	5.2	27.4	25.0	25.8
25-54	64.0	63.7	63.8	3.9	5.4	4.7	62.0	64.2	63.5
55 y +	10.3	10.2	9.8	3.7	4.6	4.2	9.4	8.7	8.9
Total	100.0	100.0	100.0	4.0	5.4	4.8	100.0	100.0	100.0

Fuente: INEC/SIISE

Al mismo tiempo, durante 1990-1999 la PEA urbana joven creció más rápidamente que la PEA urbana total (5,2% contra 4,8%). Por tanto, la composición por edad de la PEA está cambiando, con más jóvenes y menos adultos de 55 años y más. La sustitución de adultos y adultos mayores por jóvenes se ha intensificado por la mayor cesantía causada por la apertura y la crisis económica.

El tercer elemento que explica el crecimiento de la PEA es el cambio en la actividad laboral de las mujeres. Su participación en la PEA pasó de 36,9% en 1990 a 41,2% en 1999, siendo su tasa de crecimiento superior a la de la PEA masculina (6,1% en comparación a 3,9% en 1990-99); esto ocurre a pesar de un notable aumento del crecimiento de la PEA masculina en 1994-99 respecto a 1990-94 (Cuadro 15).

**Cuadro 15**  
**Ecuador: Población económicamente activa por sexo, 1990-1999**  
 (porcentajes)

	Composición			Crecimiento			Contribución al crecimiento		
	1990	1994	1999	1990-94	1994-99	1990-99	1990-94	1994-99	1990-99
Hombres	63.1	60.8	58.8	3.1	4.6	3.9	47.3	52.1	50.5
Mujeres	36.9	39.2	41.2	5.6	6.4	6.1	52.7	47.9	49.5
Total	100.0	100.0	100.0	4.0	5.4	4.8	100.0	100.0	100.0

Fuente: INEC-SIISE

**Cuadro 16**  
**Ecuador urbano: Tasas de actividad, de ocupación y de desempleo**  
**por sexo y grupos de edad, 1990-1999**  
 (porcentajes)

Grupos de edad	Total			Hombres			Mujeres		
	Tasa de ocupación	Tasa de desempleo	Tasa de actividad	Tasa de ocupación	Tasa de desempleo	Tasa de actividad	Tasa de ocupación	Tasa de desempleo	Tasa de actividad
<b>1990</b>									
15-24	38.4	13.5	44.4	50.1	11.1	56.4	27.4	17.3	33.2
25-54	71.0	4.1	74.1	94.3	2.2	96.5	49.9	7.2	53.8
55 y +	46.6	1.2	47.2	70.6	1.3	71.6	24.4	0.9	24.6
<b>Total</b>	<b>49.2</b>	<b>6.1</b>	<b>52.3</b>	<b>65.5</b>	<b>4.3</b>	<b>68.4</b>	<b>33.9</b>	<b>9.1</b>	<b>37.3</b>
<b>1994</b>									
15-24	41.7	14.9	49.0	51.9	12.7	59.5	31.3	17.8	39.3
25-54	72.1	4.8	75.7	92.9	3.5	96.3	55.1	6.7	57
55 y +	45.3	3.2	46.9	65.5	3.4	67.9	29.4	2.8	27.9
<b>Total</b>	<b>51.6</b>	<b>7.1</b>	<b>55.6</b>	<b>66.3</b>	<b>5.8</b>	<b>70.4</b>	<b>38.6</b>	<b>9.3</b>	<b>41.9</b>
<b>1999</b>									
15-24	40.0	25.9	54.0	50.9	20.0	63.6	29.6	33.9	44.8
25-54	71.7	10.6	80.3	90.6	6.9	97.3	54.5	15.7	64.7
55 y +	43.0	9.0	47.3	59.5	10.5	66.5	28.2	6.1	30.0
<b>Total</b>	<b>51.4</b>	<b>14.4</b>	<b>60.0</b>	<b>65.2</b>	<b>10.8</b>	<b>73.1</b>	<b>38.5</b>	<b>19.6</b>	<b>47.8</b>

Fuente: INEC/SIISE

La tasa de actividad de las mujeres ha aumentado en más de 10 puntos entre 1990 y 1999, pasando de 37,3% a 47,8%. El mayor aumento en las tasas se

observa en las mujeres jóvenes y adultas, con 11,6 y 10,9 puntos porcentuales de incremento, respectivamente (Cuadro 16). Este aumento es en parte resultado de una tendencia universal, producto de la transición demográfica (parejas con menos hijos) y del mayor grado de escolarización de las mujeres, pero también de la evolución de la economía. Sin duda que la caída en los ingresos y salarios reales alentó a muchas mujeres a ingresar al mercado de trabajo, sobre todo en los estratos de ingresos menores. Cabe precisar que el crecimiento de la PEA pudiera haber sido mayor si no fuera por la masiva migración de ecuatorianos buscando un empleo mejor remunerado en el exterior. Sin embargo, se debe tener en cuenta también que muchos de los que emigraron son adultos que ya estaban activos.

La tasa de actividad de los hombres creció también en este período, pero levemente comparada a la de las mujeres: pasó de 68,4% en 1990 a 73,1% en 1999. Además se observa un mayor incremento para los jóvenes (de 7,2 puntos porcentuales) y un declive pronunciado para el grupo de 55 años y más, de -5,1 puntos porcentuales.

## ii) Demanda de trabajo

En 1999, poco más de uno de cada dos ecuatorianos en edad de trabajar se encontraba ocupado. Las tasas de ocupación fueron de 65,2% para los hombres y 38,5% para mujeres (Cuadro 16).<sup>2</sup> La tasa de ocupación de los hombres cayó entre 1990 y 1999, sobre todo para los adultos y para los de más de 55 años, mientras que la de las mujeres aumentó en todos los grupos de edad. Por lo tanto, desde la demanda de trabajo se observan mayores tasas de ocupación para jóvenes y mujeres. Sin embargo, en 1999, nueve de cada diez hombres de 25 a 54 años estaban ocupados, mientras que de las mujeres de ese grupo de edad solamente poco más de una de cada dos estaba ocupada (Cuadro 16).

El empleo urbano total creció a una tasa promedio anual de 3,7% en 1990-1999, por debajo de la tasa de crecimiento de la PEA, de 4,8%. Este crecimiento fue ligeramente menor en el período 1994-1999 (3,6%) que en 1990-1994 (3,8%) (Cuadro 17). El crecimiento del empleo femenino fue superior en 1.5 puntos porcentuales al del empleo masculino, 4,7% en comparación a 3,2% (Cuadro 17).

La distribución del empleo por categoría ocupacional no arroja cambios importantes durante los noventa. Se observa una leve disminución del empleo asalariado, sobre todo de mujeres, una disminución del empleo independiente en ambos sexos y un crecimiento importante de la categoría de los empleadores, reflejo del dinamismo de la pequeña empresa, más importante para hombres que

<sup>2</sup> La tasa de ocupación se define como a proporción de los ocupados sobre la población en edad de trabajar ( $TO = O/PET$ ). Su evolución presenta la ventaja de eliminar las variaciones de la PEA.

para mujeres. Los asalariados y empleadores explican el 87% del incremento neto del empleo masculino, mientras que en las mujeres el empleo asalariado y el empleo independiente explican el 68% del aumento del empleo neto (Véase el Cuadro E-2 del Anexo E).

**Cuadro 17**  
**Ecuador: Empleo urbano por sexo, 1990-1999**  
(porcentajes)

	Distribución			Tasa de crecimiento			Contribución al crecimiento		
	1990	1994	1999	1990-94	1994-99	1990-99	1990-94	1994-99	1990-99
Hombres	63.8	61.7	61.3	2.8	3.5	3.2	52.6	59.2	56.0
Mujeres	36.2	38.3	38.7	5.7	3.9	4.7	47.4	40.8	44.0
Total	100.0	100.0	100.0	3.8	3.6	3.7	100.0	100.0	100.0

Fuente: INEC/SIISE

En cuanto a su distribución según actividades económicas el empleo se concentró en las ramas de servicios más que en otras ramas de actividad (Cuadro E-3 del Anexo E). Para los hombres, tres ramas (Comercio, Transporte y Servicios Sociales y Personales) explican el 77% del incremento neto del empleo, mientras que para las mujeres la concentración es aun más marcada, con 82% del empleo en sólo 2 ramas (Comercio y Servicios Sociales y Personales). Es preciso destacar que mientras que la minería vio reducir su empleo, el sector Manufactura contribuyó con 6,2% al crecimiento del empleo cuando su peso en 1990 era de 17,9%. El sector Construcción, con un peso de 6,5 % en 1999, ha contribuido con el 4,5% del empleo generado.

La estructura del empleo urbano por segmentos formal e informal confirma un crecimiento del empleo de baja calidad en la década, sobre todo por el aumento del empleo informal en los sectores de comercio y servicios. El empleo informal, abarcando tanto el empleo independiente como el empleo en la micro empresa (unidades de hasta 5 trabajadores), pasó de 55,6% en 1990 a 58,6% en 1998 (de 62,1% a 64,1% para las mujeres) con una reducción proporcional del empleo formal (empresas pequeñas, medianas y grandes y empleo público) de 44,4% a 41,4 %.

### iii) Tendencias en los salarios e ingresos por trabajo

Entre 1988 y 1992 se observa una caída pronunciada de los salarios y los ingresos reales (-28% para el salario en la Manufactura), seguida por un período sostenido de aumento entre 1992 y 1996 (22% para el ingreso medio en Comer-

cio), y luego entre 1996 y 1999 por una disminución pronunciada (-23,2% para los salarios del sector privado) (Cuadros 18 y 19). En este último período, los ingresos reales de los trabajadores por cuenta propia registran la caída mas severa, de -35,3% en comparación de -20% de los asalariados de gobierno. Tal caída en los ingresos reales explicaría el fuerte aumento del desempleo abierto a partir de 1995: las personas que perdieron sus empleos en el sector formal no tuvieron incentivos para ingresar al sector informal debido al desplome de los ingresos promedio en este sector.

**Cuadro 18**  
**Ecuador: Salarios e ingresos reales en ramas de actividad seleccionadas,**  
**1988-1999**  
(en sucres de 1994-1995)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Manufactura (salario)	3,570	3,307	2,867	2,729	2,571	3,458	3,656	4,097	4,108	4,370	3,446	3,185
Construcción (salario)	3,145	3,089	3,257	2,747	2,822	3,229	3,559	3,554	3,589	3,818	3,011	3,403
Comercio (ingreso)	4,124	3,407	3,600	4,295	3,553	4,620	4,451	5,477	5,240	4,829	3,680	4,401
Transporte (ingreso)	5,279	4,877	4,288	5,864	6,289	6,291	6,389	6,819	7,198	6,689	5,598	5,055
Salario mínimo (SM)	3,307	2,593	2,346	2,041	2,068	2,366	2,750	3,254	3,566	3,440	3,192	2,793
Ratios												
SM/ Manufactura	0.93	0.78	0.82	0.75	0.80	0.68	0.75	0.79	0.87	0.79	0.93	0.88
SM/ Construcción	1.05	0.84	0.72	0.74	0.73	0.73	0.77	0.92	0.99	0.90	1.06	0.82

Fuente: INEC

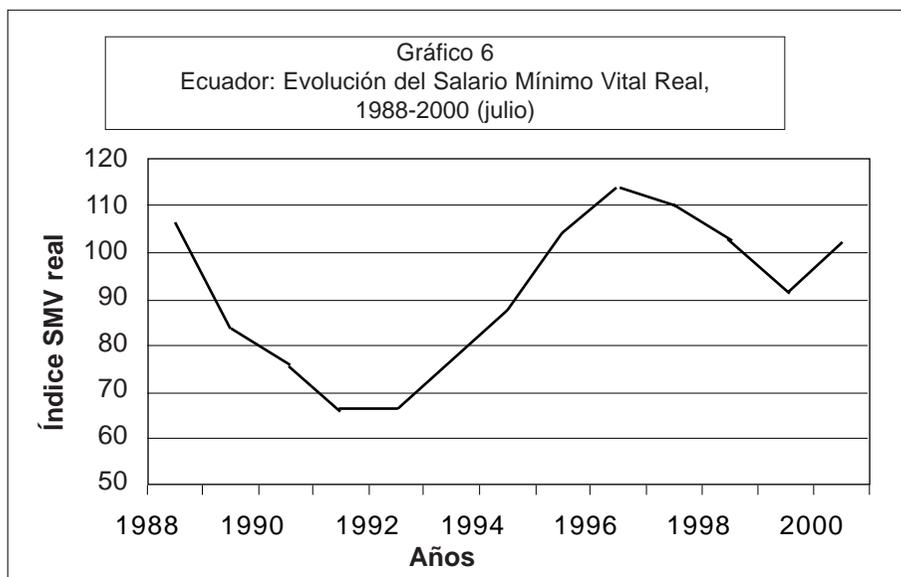
Por su parte, el salario mínimo real siguió la misma tendencia general: una caída de 38.3% entre 1988 y 1991, seguida por un aumento de 72% entre 1992 y 1996 y una nueva caída de 21.7% entre 1996 y 1999 (Gráfico 6). El punto más bajo del salario mínimo real en esta fase se ubicó en marzo de 2000. Entre marzo de 1999 y marzo de 2000, el salario mínimo perdió 27.5% de su valor real. Sin embargo, como consecuencia de los incrementos salariales acordados en mayo y junio del 2000, en este último mes el salario mínimo real se ubica ligeramente por encima de su valor de 1995, pero aún por debajo del nivel de 1996. Dado que

la inflación mensual bajó a 2.4% en julio de 2000, no se espera un deterioro fuerte del poder adquisitivo del salario mínimo en lo que resta del año.

**Cuadro 19**  
**Ecuador: Ingresos reales por categorías de ocupación, 1988-1999**  
(en sucres de 1994-1995)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Patrono	6,312	5,569	5,908	9,006	6,836	9,706	8,925	11,451	9,089	8,970	7,588	9,431
Trabajador por cuenta propia	3,351	2,874	2,983	3,386	2,868	3,386	3,637	3,873	4,321	3,930	2,840	2,796
Asalariado del gobierno	4,662	3,929	3,983	3,905	3,715	4,223	4,792	5,170	5,723	5,971	5,147	4,776
Asalariado de emp. privada	3,453	3,060	2,883	2,823	2,794	3,393	3,710	4,014	4,043	4,523	3,436	3,473
Empleado doméstico	1,028	1,103	998	962	958	970	1,217	1,463	1,403	1,413	1,175	1,113

Fuente: INEC



Fuente: INEC. Sobre la base del Cuadro E-4 del Anexo E.

Comparando la evolución de los salarios e ingresos reales medios y del salario mínimo real entre octubre de 1997 y octubre de 1999, se comprueba que la caída más fuerte la registra el ingreso en el sector informal (-37,1%), seguido por los asalariados informales (-29,2%), los asalariados formales (-21,4%), los independientes formales (-15,0%) y luego el salario mínimo (-10,7%) (Cuadro 20). En términos relativos, el salario medio del sector informal es el más bajo de la escala y representa en 1999 solamente el 49,7 % del salario mínimo. Le sigue, en orden ascendente, el ingreso medio del sector informal con un valor de 66,2% del mínimo en 1999. El valor real del salario medio en el sector formal se equipara con el mínimo a partir de 1998, mientras que el ingreso medio del sector formal tiene un valor promedio de 1,57 veces el mínimo en el período 1995-99. Comparado con los salarios de dos ramas, el salario mínimo representa en promedio el 0,85% y el 0,94% del salario medio en la Manufactura y la Construcción, respectivamente.

**Cuadro 20**  
**Ecuador: Salarios e ingresos reales medios según sectores formal e informal**

(octubre de cada año, suces a precios de 1994-1995)

Salario/ingresos reales	1995	1996	1997	1998	1999
Sector formal (salario)	3484.3	4172.5	3819.6	3314.9	3003.8
Sector informal (salario)	2177.7	2225.3	2122.0	1767.9	1501.8
Salario mínimo	3301.9	3572.2	3382.4	3279.0	3020.4
Sector formal (ingreso)	5226.5	5563.3	5305.0	5524.9	4505.6
Sector informal (ingreso)	3048.8	3129.3	3183.0	2209.9	2002.5

Fuente: INEC

Cabe precisar que, al igual de lo observado en otros países, los salarios de las mujeres representan en promedio el 70 % de los salarios de los hombres, siendo necesario afinar el análisis de la discriminación en contra de las mujeres, controlando por ocupaciones y nivel de calificaciones. En general, la OIT observa (Panorama Laboral, 1999) que las mujeres necesitan un número de años de estudio significativamente mayor que los hombres para acceder a las mismas oportunidades de empleo y condiciones de trabajo.

#### iv) Desempleo urbano

Junto con la caída de los ingresos laborales, el aumento del desempleo urbano es, sin duda, la segunda característica destacada de la crisis del mercado de

trabajo. Entre 1990 y 1994, la tasa de desempleo fluctuó entre 6,1 y 8,9%. A partir de 1995, la tasa de desempleo empezó a subir para ubicarse en 14,4% en noviembre de 1999, habiendo aumentado en 7,5 puntos porcentuales, correspondiendo 5,6 puntos de ellos al incremento del número de cesantes. En conjunto, esto representa un incremento neto de 331.000 personas desempleadas entre 1995 y 1999 (Cuadro 21).

**Cuadro 21**  
**Ecuador: Tasa de desempleo urbano de jóvenes y según sexo,**  
**1990-1999**  
(porcentajes)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Jóvenes (15-24 años)	13.5	17.6	17.3	15.8	14.9	15.3	20.1	18.9	23.5	25.9
Hombres	4.3	4.1	6.0	6.2	5.8	5.5	8.0	7.0	8.4	10.8
Mujeres	9.1	8.5	13.2	11.5	9.3	8.8	14.0	12.7	16.0	19.6
Total	6.1	8.5	8.9	8.3	7.1	6.9	10.4	9.2	11.5	14.4

Fuente: INEC-SIISE.

**Cuadro 22**  
**Ecuador urbano: Tasa de desempleo según sexo**  
(porcentajes)

	Composición			Tasa de crecimiento			Contribución al crecimiento		
	1990	1994	1999	1990-94	1994-99	1990-99	1990-94	1994-99	1990-99
Hombres	44.9	49.1	44.1	10.9	18.7	15.2	60.9	40.9	43.9
Mujeres	55.1	50.9	55.9	6.1	23.6	15.5	39.1	59.1	56.1
Total	100.0	100.0	100.0	8.3	21.3	15.4	100.0	100.0	100.0

Fuente: INEC-SIISE.

La tasa de desempleo femenina es más alta que la tasa de desempleo masculino (1,8 veces más alta que el desempleo promedio entre 1995 y 1999), y la tasa de desempleo de los jóvenes es más alta que la tasa de desempleo total (dos veces más que el promedio) (Cuadro 21). Las mujeres representaron el 56% del total de desempleados en 1999 y contribuyeron en un 59,1% al aumento neto del desempleo entre 1994 y 1999 (Cuadro 22).

**Cuadro 23**  
**Ecuador urbano: Tasa de desempleo por grupos de edad**  
 (porcentajes)

Años	Composición			Tasa de crecimiento			Contribución al crecimiento		
	1990	1994	1999	1990-94	1994-99	1990-99	1990-94	1994-99	1990-99
10-14	2.5	6.8	3.7	38.6	7.3	20.2	18.1	1.7	4.1
15-24	51.7	47.8	43.1	6.3	18.8	13.0	37.7	40.2	39.9
25-54	44.5	40.9	47.1	6.0	24.7	16.0	31.2	50.9	48.2
55 y más	1.3	4.5	6.2	48.1	29.2	30.3	12.8	7.2	7.7
Total	100.0	100.0	100.0	8.3	21.3	15.4	100.0	100.0	100.0

Fuente: INEC-SIISE.

**Cuadro 24**  
**Ecuador urbano: Tasa de desempleo**  
**por quintiles de ingreso**

	1990	1994	1999
1Q	10.0	11.8	23.9
2Q	7.2	7.4	16.5
3Q	5.5	6.4	12.7
4Q	4.0	5.4	10.2
5Q	1.9	2.4	5.8
Total	6.1	7.1	14.4

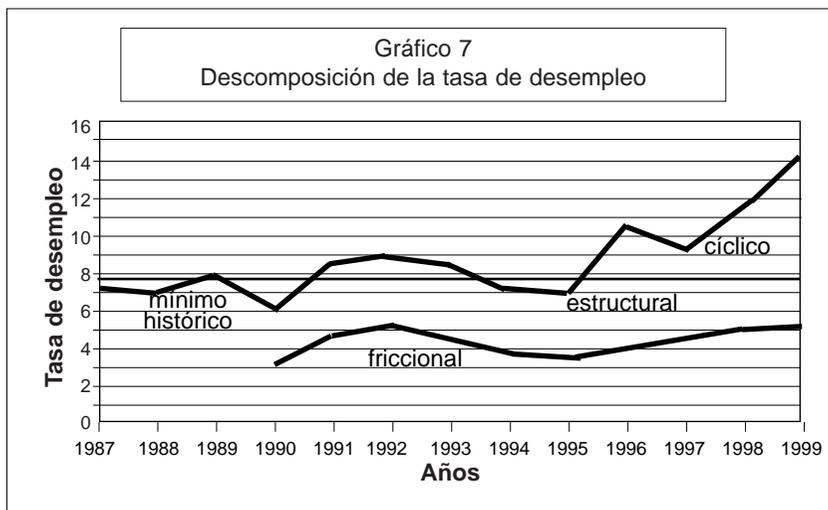
Fuente: INEC-SIISE. Primer quintil = mas pobres.

Los jóvenes de 15 y 24 años representan el 24% de la PEA pero constituyen el 43% de los desempleados en 1999 (Cuadro 23). Sin embargo, los adultos contribuyeron con el 50.9% del aumento del desempleo entre 1994-99 y se registró el mayor crecimiento del desempleo del grupo de edad de 55 años y más (30%).

Finalmente, el desempleo está estrechamente ligado al nivel de ingreso. Los trabajadores pobres muestran tasas de desempleo más altas que los que no los son. Para el 40% de la PEA más pobre la tasa de desempleo es 2,5 veces más alta que para el 40 % más rico (Cuadro 24).

Resulta útil separar los distintos componentes o tipos de desempleo que se resumen en la tasa de desempleo. El mínimo histórico de la tasa de desempleo se ubica en torno al 7% desde 1987. La tasa se puede descomponer en una tasa de desempleo friccional, que se define como el período necesario para que los que

buscan empleo encuentren las vacantes o demanda, y otra tasa de desempleo, estructural. Esta última es resultado del desajuste entre la demanda de empleo por calificaciones proveniente de las empresas y la oferta de trabajo. La tasa de desempleo friccional, determinada por los trabajadores que buscan un empleo durante un período de hasta 6 meses, fluctúa entre 3 y 5%, mientras que la tasa de desempleo estructural se estima en torno a 2 ó 3 puntos porcentuales.



Fuente: INEC y OIT.

Por otra parte, la tasa de desempleo cíclico, por encima del mínimo histórico, es la tasa de desempleo que se explica por la evolución del ciclo económico. Sin duda, el aumento en la tasa de desempleo a partir de 1995 se relaciona con la contracción del nivel de actividad económica.

El desempleo de tipo cíclico se combate con medidas para reactivar la actividad económica y con programas de generación directa de empleo. El desempleo de tipo estructural necesita programas y medidas de formación profesional, para que las calificaciones de la fuerza de trabajo correspondan a aquellas demandadas por las empresas. Finalmente, el desempleo de tipo friccional se puede reducir con un servicio de empleo (colocaciones), brindando información sobre las vacantes y prestando un servicio de intermediación entre las empresas y los trabajadores que solicitan empleo, todo ello con el fin de reducir el tiempo de búsqueda de empleo.

## v) Emigración laboral

El tema de la migración laboral no es nuevo en Ecuador, dado que desde hace algunos años muchos ecuatorianos buscan mejores oportunidades en el extranjero. Sin embargo, la crisis económica a partir de 1998 ha conducido a una intensificación de la emigración.<sup>3</sup> Según datos del INEC, entre 1990 y 1997 el saldo de entradas y salidas internacionales de ecuatorianos arroja un promedio de cerca de 30.000 personas que emigran por año.

A partir de 1998 estos datos ya no se recopilan. Fuentes periodísticas apuntan hacia un incremento de la emigración laboral a partir de 1998. Varios informes de prensa sugieren cifras que oscilan entre 100.000 y 150.000 ecuatorianos que habrían salido anualmente del país desde 1998 en búsqueda de un empleo mejor remunerado. La encuesta de empleo del Banco Central-Universidad Católica, del mes de julio de 2000, incluyó varias preguntas sobre la emigración laboral que arrojan datos para las ciudades de Quito, Guayaquil y Cuenca. Entre enero y junio de 2000 unas 28.319 personas habrían emigrado del Ecuador, 21.626 en 1999 y 13.613 en 1998.

Cerca de 75% de los emigrantes se dirigen a tres países, Estados Unidos (39,5%), España (28%) e Italia (7%), y el resto se distribuye entre otros países de América y de Europa. Cerca de 65% de los emigrantes son hombres y 35,5% mujeres. La gran mayoría son adultos, 84% con 25 años o más. El nivel de instrucción de los emigrantes es mayor que el promedio de la población, dado que el 26% tiene estudios post-secundarios o superiores, y el 53% tienen estudios de secundaria.

Estos datos preliminares indican que la población emigrante es mayoritariamente adulta, con un nivel de instrucción de secundaria o mayor, y muy probablemente ocupada en un empleo formal o informal con un nivel de remuneración cerca del promedio, es decir, con un nivel demasiado bajo para cumplir con las expectativas de los hogares.<sup>4</sup>

Las remesas que los emigrantes envían a sus familiares representan en conjunto una fuente de ingresos importante para el país y es factible que estas remesas constituyan un complemento significativo del ingreso de las familias, permitiéndoles quizá mantenerse por encima de la línea de pobreza.

La intensificación de la emigración laboral representa una dimensión innegable de la crisis económica del país. Su efecto en el mercado de trabajo es

3 Según cifras del Ministerio de Trabajo de España, el número de permisos de trabajo concedidos a ecuatorianos fue de 5.964, aumentando a 8.396 en 1999 (40,8% de aumento). En este último año Ecuador fue el segundo país con mayor número de permisos. Véase Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, estadística de permisos de trabajo a extranjeros, año 1999, Madrid, 2001, p. 25.

4 De los 8.369 ecuatorianos con permiso de trabajo concedido en España en 1999, 66% se desempeñaba como empleado doméstico y trabajador de limpieza, 10% en servicios personales y protección y seguridad y 9,6% como peones de agricultura y pesca. *Ibíd.*, p. 53-54.

difícil de estimar sin datos más precisos sobre la situación laboral de los emigrantes. Al tratarse de personas adultas ocupadas y en su mayoría calificadas, su migración representa una pérdida neta para el país. Es probable que como consecuencia de la emigración algunos sectores encuentren dificultades para seleccionar personal calificado, a pesar de un desempleo alto, pues en general lo conforman trabajadores con bajas calificaciones.

## 2. LA REDUCCIÓN DE LA CALIDAD DEL EMPLEO

La OIT tiene como uno de sus principales objetivos la promoción del empleo decente o de calidad. Así mismo, el objetivo de la política laboral de los gobiernos debe ser procurar que los trabajadores accedan a empleos de calidad, esto es, con un alto grado de estabilidad, ingresos suficientes para asegurar un nivel de vida aceptable y con un elevado nivel de protección laboral y social.

A continuación se presentan algunos indicadores sobre la evolución reciente en estos aspectos de la calidad del empleo, según la información disponible.

### i) Mayor proporción de trabajadores eventuales

Según información del INEC -Cuadro 25- la proporción de trabajadores asalariados urbanos estables descendió de 59,6% en 1995 a 53,5% en 1999. En cifras absolutas, no obstante, el número de trabajadores estables, después de reducirse entre 1995 y 1996 en 115 mil, se acrecienta en 1997 respecto a su nivel de 1995 y aumenta ligeramente en 1998 y 1999.

La menor proporción de trabajadores con estabilidad no se expresa en un incremento del porcentaje de trabajadores eventuales bajo contratos temporales, sino básicamente a través de la contratación por jornal o por día. El porcentaje de trabajadores con este último tipo de contratación aumentó de 7,3% en 1995 a 14% en 1996 y se mantuvo en esa proporción hasta 1999. El número de trabajadores así contratados subió de casi 123 mil en 1995 a 232 mil en 1996, y a 281 mil en 1999.

De acuerdo a la información de la encuesta de la PUCE en las tres principales ciudades del país, en julio de 2000 el porcentaje de trabajadores asalariados con contrato de trabajo indefinido (estables) fue de 67,4% (Cuadro 26), porcentaje bastante más elevado que el que resulta de sumar la proporción del empleo privado y público estable para el total del área urbana en 1999 según el INEC, que fue de 53,5%. Si ambas cifras fuesen válidas, se habría producido un gran aumento de la estabilidad -de 13 puntos porcentuales- entre 1999 y el 2000 o se habría concentrado una mayor inestabilidad en el resto de las áreas urbanas en el 2000.

**Cuadro 25**  
**PEA ocupada asalariada urbana por condición contractual según**  
**sectores público, privado y empleadas domésticas, 1995-1999**  
(en miles)

	<b>Público</b>	<b>%</b>	<b>Privado</b>	<b>%</b>	<b>Empleadas domésticas</b>	<b>%</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
<b>1995</b>								
Estable a/	359.0	92.9	577.5	49.9	65.2	47.2	1001.7	59.6
Eventual b/	-	-	493.6	42.7	63.0	45.6	556.6	33.1
Otros c/	27.3	7.1	85.6	7.4	10.0	7.2	122.9	7.3
<b>Total</b>	<b>386.3</b>	<b>100.0</b>	<b>1156.7</b>	<b>100.0</b>	<b>138.2</b>	<b>100.0</b>	<b>1681.2</b>	<b>100.0</b>
<b>1996</b>								
Estable	364.6	91.1	483.1	43.3	38.3	27.8	886.0	53.6
Eventual	32.2	8.0	440.6	39.5	62.9	45.6	535.7	32.4
Otros	3.6	0.9	191.8	17.2	36.8	26.7	232.2	14.0
<b>Total</b>	<b>400.4</b>	<b>100.0</b>	<b>1115.5</b>	<b>100.0</b>	<b>138.0</b>	<b>100.0</b>	<b>1653.9</b>	<b>100.0</b>
<b>1997</b>								
Estable	384.1	90.9	543.9	44.0	59.1	38.4	987.1	54.5
Eventual	36.1	8.5	493.3	39.9	60.9	39.5	590.3	32.6
Otros	2.5	0.6	198.3	16.1	34.0	22.1	234.8	13.0
<b>Total</b>	<b>422.7</b>	<b>100.0</b>	<b>1235.5</b>	<b>100.0</b>	<b>154.0</b>	<b>100.0</b>	<b>1812.2</b>	<b>100.0</b>
<b>1998</b>								
Estable	334.1	90.3	586.1	45.0	72.9	41.9	993.1	53.8
Eventual	34.1	9.2	515.5	39.6	68.3	39.3	617.9	33.5
Otros	1.6	0.4	200.8	15.4	32.6	18.8	235.0	12.7
<b>Total</b>	<b>369.8</b>	<b>100.0</b>	<b>1302.4</b>	<b>100.0</b>	<b>173.8</b>	<b>100.0</b>	<b>1846.0</b>	<b>100.0</b>
<b>1999</b>								
Estable	317.0	91.8	626.2	45.1	78.2	44.4	1021.4	53.5
Eventual	26.5	7.7	516.7	37.2	63.8	36.3	607.0	31.8
Otros	1.9	0.6	245.2	17.7	34.0	19.3	281.1	14.7
<b>Total</b>	<b>345.4</b>	<b>100.0</b>	<b>1388.1</b>	<b>100.0</b>	<b>176.0</b>	<b>100.0</b>	<b>1909.5</b>	<b>100.0</b>

Elaborado sobre la base de datos preparados por el SIISE.

Fuente: INEC, Encuestas urbanas de empleo, subempleo y desempleo.

a/ Nominados o con contrato definitivo o indefinido en el sector público y con contrato definitivo o indefinido en el sector privado.

b/ Con contrato temporal u obra cierta.

c/ Otros tipos de contratación: jornal o diario.

La encuesta de la PUCE en las tres principales ciudades también da cuenta de la aparición del contrato por horas. Bajo esta modalidad se encontraron en el mes de julio a 36 mil trabajadores (2.4%), con una sobre representación de

mujeres. Al comparar este bajo porcentaje en el año 2000 con el 14,7% que indica el INEC para el medio urbano en 1999, puede especularse que puede haber disminuido esta modalidad de contratación, sea por la recesión o por la mayor rotación que implica, que se haya utilizado principalmente en ciudades intermedias o en el área rural, o una combinación de ambas.

**Cuadro 26**  
**PEA ocupada asalariada según tipo de contrato por sexo en Quito,**  
**Guayaquil y Cuenca, julio del 2000**  
(en miles)

Tipo de contrato	Hombres	%	Mujeres	%	Total	%
Indefinido	612.2	66.3	418.2	69.2	1030.4	67.4
Eventual	222.4	24.1	128.9	21.3	351.3	23.0
Temporada	6.7	0.7	4.9	0.8	11.6	0.8
Por horas	16.9	1.8	19.4	3.2	36.2	2.4
Destajo u obra	65.7	7.1	33.2	5.5	98.9	6.5
Total	923.8	100	604.6	100	1528.5	100

Fuente: PUCE.

Según la misma fuente (PUCE), en materia de subcontratación o tercerización para las tres principales ciudades, se observa en el mes de julio de 2000 que la PEA ocupada asalariada contratada por una entidad sub contratista fue del 6%, concentrándose esta modalidad atípica de contratación en la Construcción, la Manufactura y el Transporte en el caso de los hombres y en el Servicio Doméstico y el Comercio al por menor en el caso de las mujeres.

En cuanto a la composición del empleo según tipo contractual, se observa que la reducción de la proporción de trabajadores estables se concentra en el sector privado, donde desciende de 49.9% en 1995 a 45.1% en 1999, y en el empleo doméstico, que disminuye de 47,2% a 44,4%.

Se puede destacar finalmente, que la proporción de trabajadores estables se mantiene invariable en el sector público hasta 1999. En cambio, el número de empleados públicos se elevó fuertemente entre 1995 y 1997, en 36,4 mil trabajadores, para descender también marcadamente entre 1997 y 1999, en 77,3 mil trabajadores, de los cuales 67 mil (el 87%) eran estables.

## ii) Drástica reducción del empleo público

El empleo público es generalmente un empleo que goza de estabilidad y protección laboral y social. Según la información del INEC, entre 1990 y 1998 la proporción del empleo público sobre el total del empleo en Ecuador se redujo

de 36,8% a 21,8%, siendo las mayores disminuciones las observadas entre 1991 y 1993 y entre 1997 y 1998, al pasar de 28% a 21,8%. Para el conjunto del período 1990-1998 la reducción fue de -9%.

Retomando el Cuadro 25, se observa que el empleo público total, después de elevarse entre 1995 y 1997, se reduce drásticamente en 77,3 mil trabajadores entre 1997 y 1999. Ante la magnitud de esta reducción en dos años llama la atención la mención en una de las medidas de ajuste fiscal consignadas en la Carta de intención entre el Gobierno de Ecuador y el FMI (del 4 de abril de 2000) que indica que se reduciría el empleo público, "...con la aceleración de un programa adoptado en 1998 que preveía una reducción de la planilla pública de 26.000 personas entre 1998 y 2002." y que "a la fecha se han registrado 8.500 separaciones, mayoritariamente voluntarias." La reducción del empleo público sólo entre 1998 y 1999, según las encuestas, fue de 24,4 mil trabajadores.

### **iii) Cambios en la composición del empleo formal e informal**

El empleo informal total creció a un ritmo de 4% anual en el período 1990-1998, con una tasa levemente inferior, de 4,2 % anual, para el empleo informal independiente o por cuenta propia (Cuadro 27). Puede notarse que el aumento del empleo informal, si bien muy elevado, se encuentra por debajo del ritmo de aumento del empleo total (4,8%) y del empleo formal (5,5%). El empleo en actividades agrícolas también aumentó (5,3%) por encima del promedio.

Los únicos componentes del empleo que muestran tasas negativas de crecimiento pertenecen al sector formal y corresponden a los profesionales y técnicos autónomos (-4,3%) y al empleo público ya señalado (-1,2% promedio anual). En cambio, aumentan fuertemente, aunque a partir de niveles muy bajos, el empleo en las microempresas formales, tanto en patronos (28,6%) como en trabajadores asalariados (14,8%). Finalmente, sobre un nivel alto aunque descendiendo, el ritmo de aumento del empleo en las PYMES y en la gran empresa es de 6,8% anual. De otra parte, los componentes del empleo informal que más se incrementan, también sobre niveles bajos, son el servicio doméstico (5%) y los patronos de microempresas informales (4,4%).

Los mayores cambios en la segmentación en el período 1990-1998 se encuentran en la composición del empleo formal. El empleo en las PYMES y grandes empresas se reduce de 78,7% del total del empleo en 1990 a 69,9% en 1998. Esta reducción es absorbida por aumentos en los asalariados de microempresas formales (suben de 10,8% a 17,1%) y patronos de las mismas (de 2,6% a 10,1%). Merece destacarse que el cambio reciente para el caso de los asalariados de microempresas se produce en el último año del período, entre 1997 y 1998. Otro tanto ocurre en el caso de los patronos. Una posible explicación de

parte de este cambio es que algunas empresas grandes o medianas se subdividieron o recurrieron a la sub contratación o terciarización de algunas de sus actividades. De ser así, en la media que el empleo en las PYMES y grandes empresas supone un mayor nivel de ingresos y de protección, estos cambios contribuyen al deterioro de la calidad del empleo.

**Cuadro 27**  
**Ecuador: Segmentación del empleo urbano 1990-1998**  
(Tasas de variación porcentual promedio anual y del período)

	Promedio anual	1990-1998
Empleo total	4.8	45.6
Sector formal	5.5	53.8
Formal privado	8.4	90.2
PYMES y gran empresa	6.8	68.8
Microempresas formales (patronos)	28.6	650.0
Asalariados de microempresas formales	14.8	202.6
Profesionales y técnicos autónomos	-4.3	-29.4
Empleo público	-1.2	-9.0
Sector informal	4.0	36.4
Microempresas informales (patronos)	4.4	41.1
Trabajadores independientes	3.7	34.1
- Por cuenta propia	4.2	39.3
- Familiares no remunerados	1.5	12.2
Asalariados (Microempresas informales)	4.0	37.2
Servicio doméstico	5.0	48.1
Actividades agrícolas	5.3	51.6

Fuente: INEC

La composición del empleo informal no se modificó a lo largo del período. El segmento más significativo del empleo informal se concentró en el trabajo independiente con el 67,2% del total del empleo informal en 1998, con tan solo una pequeña disminución respecto a 1990 (Cuadro 28). La importancia relativa de este componente disminuyó moderadamente, desde un nivel del 68,4% del empleo informal total en 1990 hasta un 64,7% en 1997, a raíz de la crisis económica, pero vuelve a crecer en 1998 recuperando su nivel inicial.

Por otro lado, categorías de trabajadores que aumentaron su importancia absoluta y relativa durante el período 1990-1995, como son los patronos de microempresas informales y los asalariados de las mismas, empiezan a perder peso en el bienio 1997-98, particularmente los pequeños patronos informales.

**Cuadro 28**  
**Ecuador: Segmentación del empleo urbano, 1990-1998**  
 (porcentajes)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Sector formal privado	100	100	100	100	100	100	100	100	100
PYMES y Gran empresa	78.7	72.8	74.7	75.7	73.1	79.2	73.3	75.9	69.9
Micro empresarios formales	2.6	4.6	5.4	5.9	6.4	5.6	6.4	6.0	10.1
Asalariados de micro empresas formales	10.8	16.4	13.6	12.2	12.5	10.3	12.7	10.2	17.1
Profesionales y técnicos autónomos	8.0	6.2	6.3	6.2	7.9	5.0	7.5	7.9	3.0
Sector Informal	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Micro empresarios informales	5.4	6.8	8.9	8.1	8.2	8.0	7.6	7.3	5.6
Trabajadores independientes	68.4	63.4	65.6	64.9	64.0	64.2	65.6	64.7	67.2
Asalariados (Microempresas informales)	16.4	19.6	16.8	17.6	17.6	17.8	16.7	16.5	16.5
Servicio doméstico	9.9	10.1	8.7	9.3	10.3	9.9	10.2	11.5	10.7

Fuente: INEC

Por grupos de ocupación, los trabajadores informales más numerosos y que más han crecido son los micro comerciantes. En 1998, el comercio al por menor concentraba alrededor del 54% de la población ocupada en la economía informal. Las mujeres desempeñan un papel destacado en este tipo de oficio: 54% del total del empleo en comercio informal corresponde a mujeres.

La participación de las mujeres en las actividades económicas informales es cada vez mayor, pues mientras en 1990 el empleo femenino informal abarcaba el 34,5 del total del sector informal urbano, para 1998 había ascendido al 39%, aproximadamente (INEC 1998). El grupo de independientes está conformado básicamente por mujeres.

#### iv) Aumento del subempleo

El INEC (s/f.) resalta el incremento del subempleo total de 45,8% a 56,9% de la PEA que se observa entre 1998 y 1999 en el área urbana del Ecuador. El subempleo total abarca al subempleo de los sectores moderno, actividades agrícolas, servicio doméstico y todos los ocupados del sector informal urbano. La misma fuente, INEC (s/f.), señala que el aumento del subempleo evidencia "...el deterioro de la calidad del empleo por la generación de los puestos de trabajo de baja productividad y por la flexibilización de las leyes laborales...lo que permite formas de contratación por debajo de las normas legales de salarios y de duración

de la jornada de trabajo, mostrando también una tendencia a la informalización del sector moderno del mercado laboral”. Sin embargo, la evidencia mostrada en el apartado anterior, sobre la base de cifras del propio INEC, no respalda estas afirmaciones.

#### v) Menor proporción de trabajadores con negociación colectiva

Si bien no existen cifras publicadas sobre trabajadores sindicalizados, sí las hay sobre los trabajadores con contratos colectivos registrados en el Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos, esto es, con negociación colectiva. Debe tenerse en cuenta que el número mínimo de trabajadores para formar un sindicato es de 30 y que los contratos colectivos que se registran en el Ministerio no son necesariamente todos los contratos negociados. Con estas precauciones, lo que se observa en el Cuadro 29 es que entre 1989 y 1998 la contratación colectiva se redujo a la mitad y el número de trabajadores amparados en un 40%. En cambio, el número de conflictos laborales y de huelgas descendió mucho más, en cerca de 72% y 90%, respectivamente, en el período de 10 años. Puede notarse además que en los dos primeros años del período, 1989 y 1990, el número de conflictos laborales superó al de contratos y que, en 1991, la cifra era prácticamente similar. A partir de 1992 la conflictividad y el número de huelgas empieza a reducirse significativamente.

**Cuadro 29**  
**Ecuador: Indicadores de negociación colectiva y conflictividad, 1989-1998**

Año	Contratos colectivos	Trabajadores amparados (miles)	Trabajadores asociados (miles)	Conflictos laborales	Huelgas
1989	326	60.9	54.8	362	167
1990	334	93.8	79.8	339	140
1991	313	97.2	87.7	290	87
1992	308	75.6	65.0	186	47
1993	221	79.2	68.6	134	28
1994	216	56.4	51.1	104	12
1995	197	63.5	54.6	93	7
1996	206	37.9	32.2	108	11
1997	188	54.0	43.4	85	18
1998	164	36.6	31.1	102	17
Variación % 1989-98	-49.7	-39.9	-43.2	-71.8	-89.8

Fuente: Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos.

Tomado de: Banco Central del Ecuador, Boletín Anuario Nro. 21, Dirección General de Estudios, 1999, p. 158.

Desde el punto de vista del país es muy positivo que se haya reducido la conflictividad. Sin embargo, desde el punto de vista de los trabajadores no lo es que se haya reducido el número de trabajadores amparados y asociados (beneficiados) por la contratación colectiva, pues significa una mayor falta de protección para los trabajadores sin negociación.

#### vi) Menor proporción de trabajadores afiliados al IESS

Otro indicador importante que permite apreciar la calidad del empleo es la afiliación –en este caso de los trabajadores asalariados urbanos- al sistema de Seguridad Social. Al revisar las cifras de los porcentajes de trabajadores afiliados al IESS se desprende la pérdida de importancia relativa de la cobertura de este importante servicio, de un 59 % del total registrado en 1988 a 51.6% en 1997. La reducción más notoria en el porcentaje de afiliación se produce en los asalariados del sector moderno, en los trabajadores agrícolas (con asiento en áreas urbanas) y en el sector informal. La única categoría de trabajadores que mejora su nivel relativo de afiliación (entre 1988 y 1997) es el empleo doméstico.

Llama la atención que habiendo crecido el empleo formal más que el informal durante el período 1990-1998 (Cuadro 30), la afiliación a la seguridad social se haya reducido.

**Cuadro 30**  
**Ecuador: Asalariados urbanos afiliados al IESS por sectores, 1988-1997**  
(mes de noviembre, porcentajes)

Año	Moderno	Informal	Agrícola	Doméstico	Total
1988	76.5	15.9	36.3	16.7	59.0
1989	74.4	15.9	40.7	17.5	58.6
1990	71.3	13.9	19.8	18.4	55.0
1991	69.0	17.2	20.7	22.7	50.4
1992	71.3	17.4	25.9	17.1	54.5
1993	65.4	15.2	24.7	20.6	50.1
1994	64.8	14.8	22.7	21.1	49.6
1995	66.2	14.1	21.4	24.7	50.7
1996	71.8	15.1	27.1	22.3	54.8
1997	66.6	11.5	19.5	20.8	51.6

Fuente: INEM-INEC, Encuestas de Empleo Urbano, 1988 a 1997

Este fenómeno un tanto paradójico se explicaría según Pita (2000: 136-137) por: (i) la presencia de una oferta de mano de obra cada vez más abundante, que se enfrenta a un mercado laboral en el que el trabajo no protegido tiende a

acrecentarse debido a la evasión de la seguridad social por parte de las empresas del sector formal privado; y (ii) la deficiente gestión operativa y financiera del IESS, que ha contribuido a debilitar aún más el ya endeble sistema de seguridad social imperante en el país. El análisis de las causas de esta menor afiliación a la seguridad social en condiciones en que el empleo formal aumentó, requiere un examen en mayor profundidad.



## LAS REFORMAS LABORALES Y SUS EFECTOS SOBRE EL EMPLEO

El impacto que tiene la legislación laboral relativa a las relaciones laborales individuales y colectivas sobre el empleo representa un ítem a analizar en el momento de valorar los distintos factores internos y externos que afectan la situación laboral de un país. De hecho, la modificación de la normativa con el fin de rebajar los costos laborales ha sido practicada en la región en los últimos 20 años con un éxito discutible, en especial si se observan las nuevas contra reformas (garantistas y protectoras de los derechos colectivos) que han empezado a abrirse paso, desde hace tres años, en algunos de los países más industrializados, incluido alguno de la región, como Argentina.

Ecuador no se ha visto ajeno a esta ola de modificaciones y ya en 1991 con la Ley 30, el Gobierno propició ciertos cambios en materia colectiva e individual (especialmente colectiva) con el fin de conseguir una mayor flexibilidad de la relación de trabajo que, al parecer, no surtieron el efecto esperado. Quizás por ello, se consideró indispensable llevar a cabo una reforma parcial de varios aspectos normativos, entre ellos el laboral, a fin de crear un contexto legal que facilitara el desarrollo económico. El resultado fue la Ley para la Transformación Económica del Ecuador (conocida como “Ley trolebús 1”), promulgada en marzo de 2000, que introduce en su Capítulo XII algunas reformas al Código de Trabajo (esencialmente la introducción de un contrato por horas y el establecimiento de un régimen de unificación salarial).

Considerando la “Ley trolebús 1” insuficiente en la extensión y profundidad requeridas, el pasado mes de agosto de 2000 el Gobierno dictó una nueva

ley general de amplio contenido material, la Ley para la Promoción de la Inversión y la Participación Ciudadana (conocida como “Ley trolebús 2”) que introduce nuevas reformas al Código de Trabajo en su Título 30 en materia de contratación, jubilación patronal, contrato a prueba, participación en beneficios, indemnizaciones por terminación de la relación de trabajo, así como en distintos aspectos de las relaciones colectivas <sup>5</sup>.

La importancia de estas modificaciones permite avanzar algunos comentarios, al considerar que las mismas podrían tener repercusiones importantes sobre el empleo en el país <sup>6</sup>. Por ello, el presente análisis está concentrado en los cambios registrados en la legislación laboral desde el punto de vista de sus efectos sobre los costos laborales e indirectamente sobre el nivel, composición y potencial de creación de nuevas ocupaciones; aunque también se analizan aquéllos preceptos que apuntan a modificar algunas instituciones que regulan el funcionamiento del mercado de trabajo y de sus instituciones. En este sentido es necesario señalar que el Código del Trabajo es aplicable a aproximadamente el 54,8% (1998) de la población ocupada urbana, y que la incidencia de tales modificaciones se referirá al empleo de dichos trabajadores, más aquellos asalariados ocupados en el sector rural.

Es importante recalcar que los comentarios que siguen sobre la legislación laboral ecuatoriana, se efectúan sin perjuicio de los posibles comentarios que pudieran emitir los órganos de control de la Organización (en particular la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones) con relación a los Convenios Internacionales ratificados por el país.

## 1. EL CONTRATO DE TRABAJO

Como se señaló, las reformas introducidas se han centrado en la creación de un nuevo contrato temporal (en realidad un contrato a tiempo parcial), en la modificación del período de prueba y en la regulación de ciertos aspectos de los ya existentes contratos eventuales. <sup>7</sup>

La “Ley trolebús 1” aporta la principal modificación en este sistema contractual, al introducir un nuevo inciso al Artículo 17 del Código de Trabajo (y las reformas respectivas con relación a los Artículos 11, 14 y 15 del mismo texto), relativo al *contrato por horas*.

---

5 El proceso de reforma parece no haberse terminado pues el Gobierno ha anunciado la presentación de un nuevo proyecto de “Ley trolebús 3” que incluiría aspectos laborales.

6 No obstante habrá que esperar a su desarrollo y aplicación para poder evaluar algunos de sus efectos de forma más fidedigna con la realidad.

7 Las reformas son fruto de una propuesta de grupos empresariales con el fin de reducir costos laborales no salariales.

Es importante indicar que en Ecuador la panoplia de contratos temporales prevista en el Código hasta la reforma (tiempo fijo, eventuales -6 meses en un año-, ocasionales -30 días en un año-, de temporada, de obra cierta- un año mínimo- y por tarea) no era excesivamente amplia con relación a otras legislaciones en la región, quizás debido al sistema de estabilidad ecuatoriano (no se debe olvidar que en 1999 el 45,1% de los trabajadores en el sector privado urbano eran estables).

Como nueva forma de contratación y bajo el término contrato por horas se contempla de forma peculiar a una institución ya típica del derecho del trabajo: el *contrato a tiempo parcial*; contrato que a tenor del Convenio 175 de la OIT (no ratificado por Ecuador) se entiende que regula la actividad cuya duración es inferior a la duración normal de la de los trabajadores a tiempo completo en situación comparable. La duración del contrato a tiempo parcial puede ser calculada semanalmente o durante un período determinado. La peculiaridad de esta reforma estriba esencialmente en la “ruptura “ del principio de equilibrio y derecho a una protección igual en razón del tiempo trabajado, que es, sin embargo, lo que pretende la normativa internacional que ha sido promulgada al respecto <sup>8</sup>.

El desequilibrio planteado por esta reforma entre las prestaciones debidas a los trabajadores por horas y las de aquéllos integrados de forma directa en la planilla de pago (los demás contratos ya señalados: por tiempo fijo, indefinido, por obra, ocasional, eventuales) es evidente. Así se prevé para el trabajador por horas que el pago íntegro por hora de trabajo (de valor mínimo de 0,50 US\$ para el 2000) exime del pago de todos los beneficios económicos que le son debidos al trabajador que tiene otro tipo de contrato (incluidas gratificaciones, vacaciones, y cualquier otro beneficio o plus, incluida la participación en utilidades); beneficios, que (probablemente) no constituyen el total de las prestaciones del trabajador estable, ya que este podría recibir, además, pagos en especie y en efectivo. La única obligación patronal que parece quedar vigente en el caso del trabajador por horas, y que no es cubierta por el pago integral del salario, es la relativa al ingreso de cuotas patronales al IESS, aunque aún no se ha determinado su regulación ni la forma de goce de las mismas. En todo caso, la ley es clara al eliminar la obligación de pago al fondo de reserva, de cuotas al SECAP y al IECE respecto a estos trabajadores.

Además y sobre la base de la eliminación de estos pagos debidos a otro tipo de trabajador, la aplicación efectiva de este contrato podría generar una alta concentración de demanda por trabajadores bajo esta modalidad en desmedro del contrato indefinido u otras formas que ya cuentan con un tipo de regulación específica.

---

8 Véase el Convenio 175.

Considerando lo anterior, no existen razones fundadas para suponer que por esta vía se obtenga un aumento neto del empleo, sino que más bien es posible esperar un cambio en su composición, desde modalidades reguladas y protegidas a estas más flexibles, no protegidas y exentas de contribuciones no salariales. Es probable, en consecuencia, que por esta vía se genere una nueva forma de segmentación laboral, la que no obstante pueda representar ventajas desde el punto de vista de menores costos laborales en el corto plazo, sin duda no representa una vía apropiada y sostenible en el mediano y largo plazo para lograr aumentos de productividad.

Adicionalmente, la utilización de la contratación por hora condicionará fuertemente en la práctica, el ejercicio de los derechos laborales colectivos, puesto que en tales condiciones la organización sindical y el derecho a negociar colectivamente pasan a ser una simple formalidad, que puede ser anulada por la voluntad del empleador al dar por terminado el contrato en cualquier momento. Además, en una perspectiva meramente jurídica, el nuevo contrato podría afectar directamente al ejercicio de los derechos colectivos (y por ende a los Convenios 87 y 98 de la OIT ratificados por Ecuador), ya que los trabajadores por horas, podrían verse privados del derecho a la libertad sindical, si no son contabilizados (no parece claro en la ley) a efectos de determinar el número mínimo de trabajadores para constituir un sindicato. Quedaría por determinar cómo se garantiza su derecho

Faltaría por último, con relación al nuevo contrato, definir numerosas incógnitas. Por ejemplo ¿cual es el número máximo de horas que puede abarcar este tipo de contrato? Permitir que el tope sea 40 como el contrato a tiempo completo sería crear una figura paralela para evadir costos y obligaciones legales debidas por imperativo legal y que generan beneficios por la formación y la seguridad del trabajador. Estas incógnitas deberán quedar resueltas en el reglamento de dicha ley, actualmente en discusión (según prevé el Artículo 90 de la “Ley trolebús 1”).

### **Contrato a prueba**

En el caso de las modificaciones que regulan el contrato a prueba (“Ley trolebús 2”), la reforma parece buscar otorgar mayor flexibilidad en la contratación cuando se trata de empresas existentes que emprenden ampliaciones o diversificaciones en sus líneas de producción, ampliando el margen desde 3 a 6 meses de duración

Sin embargo, no hay que olvidar que el período de prueba tiene como fin “ensayar la relación laboral” y como tal prueba no funge como un nuevo tipo de contrato (es un estadio del contrato, los contratos cortos están encuadrados con

su regulación en el apartado de contratación laboral). El promedio previsto en derecho comparado es de dos a tres meses (muy alejado de la nueva norma), pudiendo prolongarse excepcionalmente en algunos países (Argentina) por negociación colectiva.

La nueva legislación propuesta a más de excesiva y de desnaturalizar la institución que nos ocupa (facilitando la inseguridad del trabajador), podría por sus excepciones en caso de inicio de actividad, permitir<sup>9</sup> que se contrate a toda la plantilla bajo este régimen durante un período de seis meses, o fomentar empresas fantasmas por el mismo lapso, que cesen su actividad sin dar los beneficios que corresponden al cese de un contrato temporal. Es decir, podría darse el caso de empresas “temporales” que cesaran su actividad cada seis meses compuestas únicamente por trabajadores a prueba.

### **Contratos eventuales**

La reforma establece que el contrato eventual tiene un máximo de seis meses en un año. La innovación consiste en que si éste se repite por otro año, pasará a convertirse en contrato de temporada.

Si bien por una parte aparece justificada dicha medida, es preciso considerar que no es condición suficiente que tal tipo de contrato se replique al año siguiente para que sea considerada una práctica indebida, ya que puede corresponder a necesidades reales de mano de obra eventual. Si ese fuera el caso, se generará un incentivo a no contratar al mismo trabajador para una labor sobre la cual ya está calificado.

## **2. REMUNERACIONES Y REPARTO DE UTILIDADES**

El conjunto de las modificaciones en estas materias se orienta a corregir dos distorsiones en materia salarial: por una parte, un injustificado conjunto de conceptos y bonificaciones al salario básico obtenidas en negociaciones pasadas y, por otra, perfeccionar la institucionalidad referida a la determinación de sus reajustes en el tiempo; eso sí, sin establecer un tope en el reparto y no ligando el rendimiento al mismo, sino al hecho mismo del trabajo.

La evidente complejidad relativa al cálculo salarial ha sido, como se señaló, el resultado de un conjunto de negociaciones centralizadas del pasado y que

---

<sup>9</sup> Se libera la restricción preexistente que establecería un máximo de 15% de contratos a prueba sobre el total de las planillas a las empresas existentes que amplíen o diversifiquen su industria, actividad o negocio y se amplía esta exoneración desde 3 hasta los 6 primeros meses. Adicionalmente se establece que dicha exoneración se aplicará sobre el incremento en el número de trabajadores generado por las nuevas actividades y no sobre el total.

no tienen ninguna relación, al menos si se tiene en cuenta sus propias denominaciones, con vincular la remuneración con algún indicador de rendimiento laboral. Aparentemente este es un resultado inevitable cuando no se cuenta con mecanismos efectivos de negociación al nivel sectorial (este tipo de negociación es prácticamente inexistente) y, especialmente, al nivel de empresa. La reunificación es una medida adecuada en este sentido, ya que tiende a revalorizar el concepto de salario mínimo o básico y abre la posibilidad de ejercer con posterioridad una política de salario mínimo consistente con la evolución de la economía, que a la vez, potencia el desarrollo de espacios menos valorados para la negociación directa de las condiciones de trabajo entre trabajadores y empleadores.

Respecto de las medidas que modifican las prácticas relativas a la determinación de los reajustes salariales, tales como delimitar el carácter consultivo de las Comisiones, establecer plazos razonables para la concreción de acuerdos y, especialmente, la que elimina la indexación de los salarios mínimos a la inflación pasada, representan sin duda un avance para implementar criterios de eficiencia en el diseño de política salarial.

En efecto, en este nuevo contexto se abre la posibilidad de instaurar una metodología de diálogo tripartito productivo en orden a construir criterios de consenso y de eficiencia para regir los aumentos del salario mínimo y de las remuneraciones del sector público, en función de variables conocidas por los agentes y consistentes desde el punto de vista de los equilibrios macro económicos. La inclusión de variables sobre el curso de la inflación y de la evolución de la productividad de la economía parece un paso ineludible; la diferencia radica en que con estas modificaciones se generan bases mínimas para concretarlo.

La normativa sobre el pago de utilidades establece que se destinará a este fin, el 15% de las utilidades líquidas y que su distribución se efectuará destinando 10 puntos porcentuales a todos los trabajadores en función directa del tiempo trabajado en el ejercicio y los 5 puntos porcentuales restantes en función del número de cargas familiares. La reforma establece un tope para estos efectos de US\$ 4.000 por trabajador con el objetivo aparente de crear un saldo de utilidades no distribuidas a favor del Estado como concepto de impuesto a la renta adicional. Al respecto es necesario puntualizar que en general los sistemas de reparto de utilidades generados por las empresas tienen como objetivo establecer mecanismos de participación para los trabajadores en los resultados, lo que constituye a su vez, una modalidad de incentivo para promover un mejor desempeño, por lo que generalmente no constituyen renta para efectos tributarios.

La reforma, en consecuencia, apunta a crear un nuevo impuesto por la vía de establecer el tope mencionado. Sin embargo es preciso tener en cuenta que, por una parte, ello le resta efectividad al incentivo por grupo establecido y que, por otra, no es clara su efectividad en términos de lograr una mayor recaudación

tributaria por esta vía. En efecto, con esta medida se puede incentivar la elusión del eventual impuesto ya que fomentará la aplicación de sobresueldos o gratificaciones mayores, favoreciendo especialmente a los trabajadores más calificados y que ocupan puestos de dirección, en los que este tipo de incentivos individuales es también una práctica usual. Tales pagos mayores, en la medida en que incrementan los gastos necesarios para producir la renta, rebajarán el monto de utilidades líquidas a repartir, con lo cual y sin que se supere el tope individual a las utilidades que establece la reforma, el saldo por utilidades no distribuidas tenderá a cero.

### **3. COSTO DEL DESPIDO**

La reforma en esta materia rebaja el costo de las indemnizaciones por año de servicios en caso de despido intempestivo cuando se trata de trabajadores que perciben más de US\$ 500 mensuales de remuneración. Así, al comparar la nueva disposición se observa que el costo de despido se reduce en forma proporcional a la antigüedad del trabajador en cada tramo, y que estas reducciones son mayores cuando un trabajador transita a un tramo de antigüedad mayor; en tales casos el monto de indemnizaciones se reduce a un 20%.

En tales circunstancias, resulta relativamente más caro despedir a un trabajador con menor antigüedad que a uno más estable. Sin embargo, generalmente una mayor estabilidad en el empleo suele estar asociada con una menor probabilidad de despido. Si se compara, ahora, la situación entre los trabajadores que son afectados por la nueva disposición y quienes no vieron modificada la regla de indemnizaciones por años de servicios, se tiene que se encarece relativamente el costo de despedir a los menos calificados (o relativamente peor remunerados).

Si bien el costo absoluto del despido con la reforma será probablemente menor (dependerá de la distribución de antigüedad de los trabajadores en cada empresa) y con ello se evitaría el “despido anticipado” derivado de los mayores costos ligados con una mayor antigüedad, sin embargo, el efecto sobre el empleo de los trabajadores menos calificados es ambiguo, ya que aun cuando el costo relativo de despedirlos sea mayor el efecto final dependerá del costo absoluto, el que en todo caso está vinculado con menores montos de remuneraciones.

### **4. JUBILACIÓN A CARGO DE EMPLEADORES**

Este beneficio consiste en un pago a cargo del empleador para trabajadores que por 25 años o más hubieren prestado servicios continuos. El monto de

este pago lo determina el IESS según normas de tiempo de servicios y edad. El financiamiento está constituido por el Fondo de Reserva, más el equivalente a un 5% de la remuneración media anual de los últimos 5 años por el número de años de servicios más una remuneración media por cada año de servicio.

Antes de la reforma, se establecía que la pensión mensual no podía ser superior al salario medio del último año ni menor a un salario mínimo si sólo recibía pensión del empleador o a 0,5 del salario mínimo si era beneficiario de doble jubilación. Si el trabajador hubiese estado afiliado al IESS, el empleador tendría derecho a descontar los aportes.

La reforma estableció mayores límites superiores e inferiores para el beneficio: dos salarios mínimos en el caso en que sólo tenga derecho a la jubilación de cargo del empleador o bien a un salario mínimo si es beneficiario de doble jubilación. Además que como alternativa a que el empleador garantice su pago o bien a que éste efectúe un depósito en el IESS, se establece que el trabajador reciba directamente un fondo global sobre la base de un cálculo debidamente fundamentado, que cubra el financiamiento de las pensiones mensuales y adicionales determinados en la ley, a fin de que el mismo trabajador administre este capital por su cuenta.

La jubilación patronal es así un beneficio específico para un segmento de trabajadores altamente estables en una empresa. Desde el punto de vista del costo que éste pueda representar no sólo debería ser relativamente bajo, sino que en vías de extinción en el tiempo. Por las razones señaladas, tales modificaciones tendrían efectos marginales en el costo para la empresa o probablemente ninguno.

La singularidad de la institución analizada radica en que establece como responsabilidad del empleador beneficios propios de un Sistema de Previsión Social; ello resulta claro tanto al hacerse explícito en la ley que el empleador actúa en subsidio de un sistema de pensiones y al relacionar el monto del beneficio con la antigüedad y la edad del trabajador al cumplir el límite de años en una empresa. Bajo estas circunstancias se tiende a distorsionar no sólo el valor de los costos salariales y no salariales sino que deviene en un elemento adicional que actúa como un desincentivo para una mayor estabilidad en el empleo.

## 5. POLI FUNCIONALIDAD

Se define como aquel trabajador que realice dos o más tareas para un mismo empleador. Estas podrán pactarse al inicio de la relación laboral en el contrato, o con posterioridad y por escrito. Siempre deberán especificarse las diferentes labores a desarrollar en forma específica. Se establece que estos trabajadores deberán percibir una remuneración superior respecto a los que realizan una sola función.

Sin embargo, la determinación de las remuneraciones al interior de una empresa está típicamente determinada por la naturaleza de las funciones y el grado de habilidades, destrezas y conocimientos que requiere un trabajador para efectuarlas. Desde este punto de vista, no resulta razonable establecer por ley, aunque sea de un modo genérico, los niveles entre remuneraciones (salvo cuando se trata de un salario mínimo, que no es el caso). ¿Cuál sería el fundamento de establecer la obligación de pagar una remuneración superior para quien realiza dos actividades de mínima calificación y complejidad respecto de un trabajador altamente calificado? Esta norma sólo tiende a provocar distorsiones en la determinación de las remuneraciones relativas, con lo que se desincentivará la demanda por poli funcionalidad.

## 6. RELACIONES COLECTIVAS

La “Ley trolebús 2” incluye, así mismo, algunas modificaciones a los preceptos relativos a las relaciones colectivas. Sin duda, y sin entrar a valorar su pertinencia desde la perspectiva de la libertad sindical, habrá que esperar que ninguna de las reformas propuestas limite el desarrollo de las relaciones laborales. En una primera lectura temas tales como el Pacto Libre de Contrato Colectivo de Trabajo o algunos aspectos de las providencias de seguridad en caso de huelga y servicios mínimos podrían afectar el desarrollo de la libertad sindical.

En efecto, desde una perspectiva estricta del empleo, no contar con interlocutores fuertes y con capacidad de negociar a todos los niveles de forma efectiva dificulta la vida económica de la empresa, dejando al arbitrio del empleador temas tales como la fijación del salario, el reparto de utilidades o la determinación o mejora de las condiciones de trabajo.

En general, la existencia de garantías para el ejercicio de la libertad sindical y la negociación colectiva implican efectos beneficiosos para el empleo, al generar paz social y por lo tanto se consideran factores generadores de crecimiento.

## 7. LAS NORMAS INTERNACIONALES DEL TRABAJO

Ecuador es miembro de la OIT desde 1934 habiendo ratificado 59 convenios, de los que hoy se encuentran 58 en vigor<sup>10</sup>. Sin perjuicio del efecto que el cumplimiento (obligatorio a nivel nacional e internacional, desde el momento en

---

<sup>10</sup> La reciente ratificación (septiembre de 2000) de los Convenios 138 y 182 ha aumentado el número de convenios ratificados.

que se perfecciona la ratificación convirtiéndose en norma interna del país) de muchos de ellos pudiera tener sobre el aumento del empleo (temas como la libertad sindical, la fijación del salario mínimo o los relativos al empleo de personas con discapacidad, o igualdad, tienen una repercusión evidente)<sup>11</sup>, a efectos del presente informe es importante destacar en particular aquéllos cuyos temas han sido objeto de una reflexión particular en su elaboración.

Ecuador ha ratificado el Convenio sobre el desempleo, 1919 (núm. 2), el Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos, 1928 (núm. 26), el Convenio sobre el servicio del empleo, 1948 (núm. 88), el Convenio sobre la protección del salario, 1949 (núm. 95), el Convenio sobre política de empleo, 1964 (núm. 122), el Convenio sobre fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 131) y el Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142).

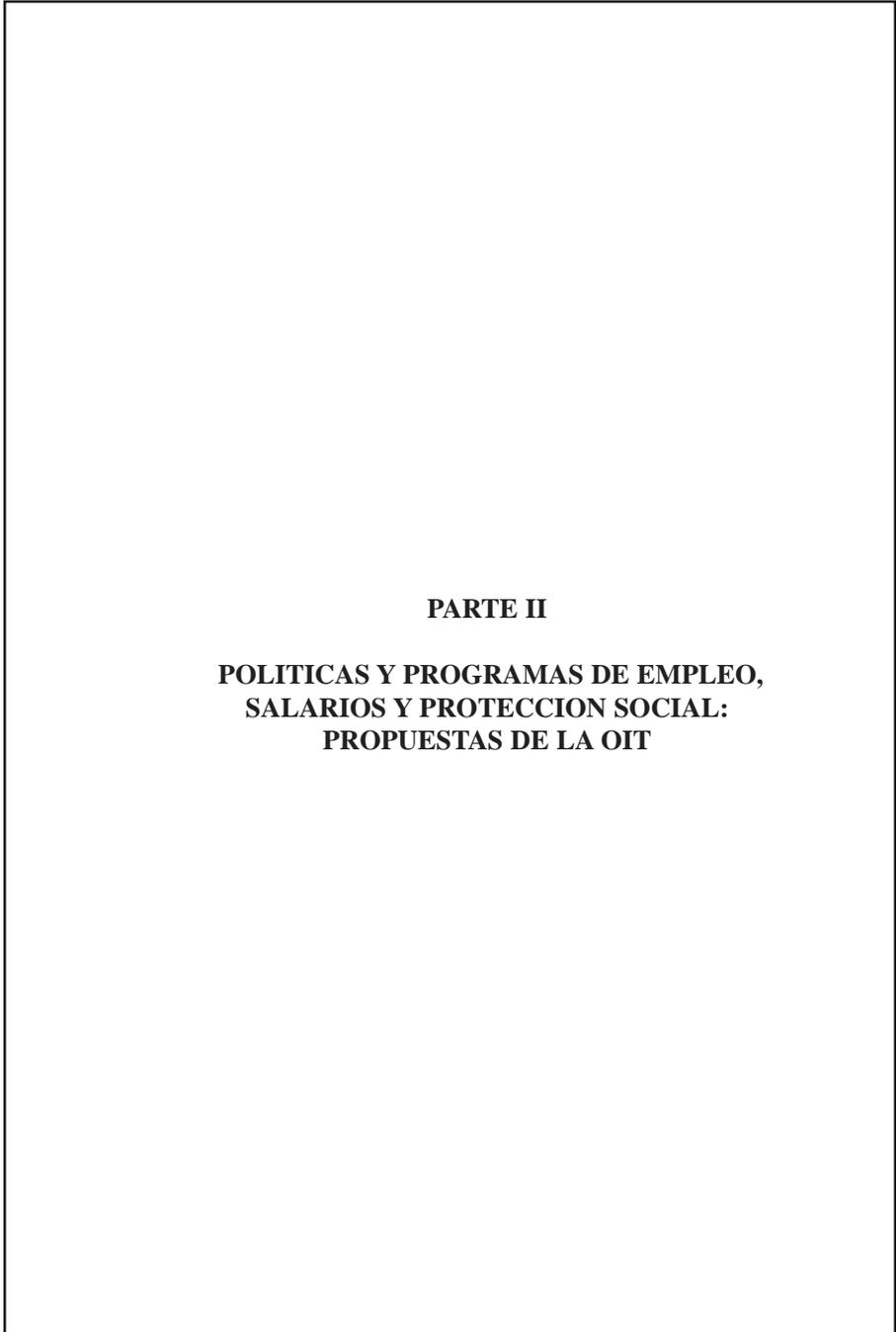
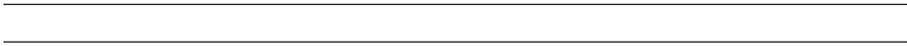
En estas materias la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) ha hecho notar algunas observaciones.

Con relación al Convenio 131, la CEACR estima que el Artículo 29 de la Ley núm. 133, reformatoria al Código de Trabajo y de su Artículo 168, que permite celebrar contratos de aprendizaje cuya duración no será mayor de seis meses ni su remuneración inferior al 75 % del salario mínimo vital, y en el que el número de personas así contratadas no puede superar el 10 % del número de trabajadores de la empresa vulnera el principio de igualdad salarial, con relación a otros trabajadores de la misma. Es decir, que no es posible prever salarios inferiores al mínimo vital previsto para todos los trabajadores, sin riesgo de vulnerar la igualdad salarial considerada en varias normas internacionales de la OIT.

Por su parte, con relación al Convenio 122 la CEACR ha solicitado constantemente datos y pruebas de las medidas tomadas por el Gobierno para cumplir su objetivo de pleno empleo (ver observación sobre el 122 en 1999), así como sobre la incidencia de ésta en el aumento de los ingresos nacionales y su distribución equitativa, a la vez que ha insistido en que las políticas de empleo se generen de forma concertada. Si son consideradas por el Gobierno, las propuestas del presente informe contribuirán a cumplir con el objetivo suscrito por Ecuador al ratificar este Convenio en 1972.

---

<sup>11</sup> La Comisión de Expertos ha formulado numerosos comentarios al respecto.



**PARTE II**

**POLITICAS Y PROGRAMAS DE EMPLEO,  
SALARIOS Y PROTECCION SOCIAL:  
PROPUESTAS DE LA OIT**



# **POLÍTICA MACRO ECONÓMICA, MARCO FISCAL, COMPETITIVIDAD Y EMPLEO**

## **1. DOLARIZACIÓN, POLÍTICA MACRO ECONÓMICA Y POLÍTICAS DE EMPLEO**

¿Es posible hablar de políticas de empleo en una economía dolarizada? No cabe duda que la única manera de generar ocupaciones suficientes y de calidad es mediante el crecimiento económico sostenido. La tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo urbana supera el 4% anual y la elasticidad empleo-producto se ubica alrededor de la unidad. La elasticidad empleo asalariado-producto es de aproximadamente 0,5. En consecuencia, para que el empleo de calidad crezca simultáneamente con la productividad, la economía debe crecer a tasas por encima del 5,5% promedio anual, es decir, por encima de la tasa de crecimiento de la oferta laboral. Esta es la única manera de absorber el incremento anual de la PEA y de reducir tanto el desempleo abierto como la informalidad y, en general, el empleo precario, al que se ha hecho referencia en el Capítulo II.

Pero, lo anterior no es necesariamente cierto para todo tipo de crecimiento. Por ejemplo, la economía dolarizada puede sostener esas tasas altas bajo el liderazgo de los sectores primarios, y en este caso no se resolvería necesariamente el problema del empleo ni en el corto ni en el mediano plazo. La vulnerabilidad de esta economía a los choques externos hace inviable un alto crecimiento por largos períodos. Por lo tanto, la composición del crecimiento es importante. Los sectores productores de bienes transables deberían retomar el liderazgo del crecimiento en los próximos años para que aumenten y mejoren las oportunidades de empleo.

El crecimiento y su composición dependen, ciertamente, de los niveles y composición de la inversión privada, nacional y extranjera. ¿Cómo se pueden orientar estas inversiones hacia los sectores productores de bienes transables? En el esquema de dolarización de la economía, la estructura de precios relativos favorece la inversión en la producción primaria para la exportación y en los sectores productores de servicios y de no-transables. Ya no es posible poner el tipo de cambio al servicio de la producción y el empleo, y tampoco es posible recurrir a las políticas comerciales en el marco de una economía abierta y de mercado.

En consecuencia, en el actual contexto de la economía ecuatoriana está cerrado el camino para aumentos de la competitividad, de la producción y el empleo vía política de precios, es decir, mediante las políticas cambiaria y comercial. Tampoco puede recurrirse a la política fiscal, o al gasto deficitario que antes seguía a las devaluaciones para salir de la recesión. La dolarización impone una estricta disciplina fiscal. No hay posibilidad de emitir dinero para financiar gastos deficitarios, ni de recurrir a nuevos impuestos debido al costo político que esto supone. El recurso al financiamiento externo está prácticamente vedado para estos fines, pues el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos es un pre requisito para que la economía y el propio gobierno sean sujetos de crédito internacional. Por último, ya no tiene sentido pensar en utilizar la política monetaria con el propósito de aumentar la liquidez y abaratar el crédito. La dolarización ha enajenado este instrumento a la autoridad monetaria emisora de dólares.

Por todo lo anterior, en la actual economía dolarizada, abierta y de mercado, las políticas de empleo tienen que incidir necesariamente en los factores que determinan la oferta real de la producción de bienes para el mercado interno y de transables internacionalmente. Como el énfasis está por el lado de la velocidad y composición del crecimiento, la solución del problema del empleo sólo se dará en el largo plazo, después de mantenerse por largos periodos altas tasas de crecimiento económico y del producto per cápita en los sectores que generan y multiplican relativamente más el empleo. Para que esto ocurra realmente hay que trabajar a contracorriente de la influencia que sobre la inversión tiene la actual estructura de precios relativos.

Hay cuatro áreas vinculadas a la oferta productiva de estos sectores en las que parecen existir posibilidades de implementar políticas explícitas o implícitas de empleo y de apoyo al sector productor de transables.

La primera corresponde a los determinantes de la competitividad internacional por el lado de la oferta: la competitividad puede aumentarse mediante la disminución de los costos laborales unitarios de producción y/o mediante el incremento sostenido de la productividad. El margen para la reducción directa de los costos es, como se verá más adelante, reducido, pues solo pueden eliminarse algunos costos no salariales redundantes. En cambio está abierta la posibilidad

de aumentos en la productividad, netos de sus variaciones cíclicas, para reducir indirectamente los costos unitarios. Entre las posibles medidas se encuentran desde la inversión en nuevas tecnologías y la inversión en capacitación de la mano de obra, hasta los incentivos salariales y tributarios.

La segunda es el área del gasto fiscal. Puede hablarse de un marco fiscal para las políticas de empleo, no obstante la rigidez impuesta por la dolarización, si estas políticas se apoyan en la recomposición del gasto y de los ingresos, pero también si se generan grados de libertad mayores mediante la liberación de recursos resultante de mejores condiciones para el pago de la deuda externa. En realidad lo que se propone es que el gasto fiscal se recomponga priorizando el gasto en infraestructura económica o, más específicamente, en carreteras, caminos vecinales, obras de saneamiento y alcantarillado a lo largo y ancho del país. Este tipo de gasto no sólo generaría empleo directo, si se adopta la tecnología apropiada, sino que abriría enormes posibilidades para la creación, diversificación y desarrollo de nuevos mercados y actividades productivas. Si el actual gobierno opta por éste, habrá dado una nueva orientación espacial al desarrollo, sentando las bases de un crecimiento sostenido con empleo decente para las futuras generaciones.

La tercera área es aquélla que corresponde a los sectores en los que la inversión privada, nacional y extranjera, responde rápidamente a los incentivos fiscales y en los que los riesgos para su recuperación son menores. Son sectores, como Turismo, Agricultura y Construcción, donde el aumento de las oportunidades ocupacionales se da en el corto plazo. Las políticas sectoriales pueden ser activas y diferenciadas, especialmente con relación a tecnología, estructura productiva e incentivos fiscales, pero su puesta en práctica debe estar condicionada a la reducción de la brecha fiscal.

Finalmente, está el área de las políticas institucionales orientadas a disminuir el riesgo país y a fortalecer el sistema financiero para facilitar la convergencia de las tasas de interés hacia sus niveles internacionales y, por consiguiente, la recuperación del crédito privado interno al sector productor no petrolero-minero. El crédito bancario privado, ahora más dependiente de los capitales externos, es otro factor importante para la recuperación económica y la creación de empleos. La restricción externa asociada a la dependencia de las exportaciones ecuatorianas a los precios y a la demanda mundial, no es la única restricción al crecimiento. Los ajustes fiscales, en los ingresos y en los gastos, acordados con el Fondo Monetario Internacional (FMI) para los próximos años, constituyen otro factor restrictivo, pues pueden tener resultados contraproducentes al desalentar el consumo y, de esta manera minar la recuperación y la propia recaudación tributaria.

## 2. EL MARCO FISCAL PARA LA PROMOCIÓN DE LA PRODUCCIÓN Y EL EMPLEO

El Cuadro 31 muestra los drásticos ajustes fiscales acordados con el FMI. El gobierno se ha obligado a generar un superávit primario de 6,6% del PIB en el año 2000, de 6,5% en los años 2001 y 2002, y de 5,9% en el año 2003. El efecto recesivo que estos superávits tendrán sobre la demanda interna será enorme. Durante los años 2000-2003 saldrá del circuito económico, por este concepto, un promedio anual de 1.012 millones de dólares. Este monto es equivalente a los 1.011 millones de dólares que en promedio saldrán anualmente del país por pago de intereses de la deuda externa. El rubro de intereses por la deuda externa e interna en los gastos del Sector Público No Financiero representa aproximadamente el 9% del PIB promedio del período, mientras que alrededor de 6,3% corresponde a los intereses de la deuda externa.

**Cuadro 31**  
**Presupuesto del Sector Público No- Financiero**  
(en millones de US dólares)

Sectores/Año	1999		2000		2001		2002		2003	
	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%
Social	803	5.8	617	4.8	883	6.1	1,060	6.2	1,220	6.3
- Educación y Cultura	nd	nd	226	1.7	305	2.1	360	2.1	410	2.1
- Salud	nd	nd	79	0.6	140	1.0	175	1.0	200	1.0
- Bienestar Social	nd	nd	287	2.2	390	2.7	460	2.7	520	2.7
- Vivienda y Saneamiento	nd	nd	21	0.2	40	0.3	55	0.3	75	0.4
- Trabajo	nd	nd	4	0.0	8	0.1	10	0.1	15	0.1
Productivo	nd	nd	114	0.9	174	1.2	219	1.3	274	1.4
Infraestructura	nd	nd	160	1.2	225	1.6	270	1.6	310	1.6
Otros Institucionales	nd	nd	347	2.7	470	3.2	563	3.3	640	3.3
Transferencias	224	1.6	206	1.6	383	2.6	455	2.7	515	2.7
Gasto Total Gobierno Central	2,042	14.7	1,444	11.2	2,135	14.7	2,567	15.0	2,959	15.3
Intereses SPNF	1,183	8.5	1,359	10.5	1,494	10.3	1,454	8.5	1,388	7.2
Otros Gastos del resto del SPNF (incluye gastos de capital)	1,103	7.9	862	6.7	1,040	7.2	952	5.6	1,056	5.5
Gastos Totales del SPNF	4,328	31.2	3,665	28.3	4,669	32.2	4,973	29.1	5,404	28.0
Ingresos Totales del SPNF	3,515	25.3	3,160	24.4	4,118	28.4	4,631	27.1	5,153	26.7
Déficit (-) o Superávit (+)	-813	-5.9	-505	-3.9	-551	-3.8	-342	-2.0	-251	-1.3
Global										
PIB en dólares	13,871		12,941		14,509		17,103		19,283	

Fuente: ODEPLAN. nd: no disponible.

Un adecuado marco fiscal para reactivar la economía con el propósito de crear puestos de trabajo supondría, entre otros aspectos, lo siguientes:

- a) El porcentaje del presupuesto que se destina al gasto social no debería ser inferior al que se destina al pago de intereses de la deuda externa.
- b) Los superávits fiscales primarios tampoco deberían representar porcentajes del PIB equivalentes a los del gasto social.
- c) Para que las cuentas fiscales sean sólidas y sostenibles, las metas de superávit en el tránsito hacia el equilibrio deberían estar libres de efectos negativos en el crecimiento económico y, por lo tanto, en la recaudación tributaria. Los niveles de superávit primarios pactados con el FMI pueden causar recesión y, de esta manera, convertirse en un déficit endógeno.
- d) El peso del servicio de la deuda externa debería disminuir notoriamente. El gobierno debería optar por una revisión del acuerdo con el FMI simultáneamente a la continuación de la reestructuración de la deuda con el Club de París, para liberar recursos de 300 a 400 millones de dólares anuales.
- e) El peso del gasto en capital productivo (formación bruta de capital) debería aumentar, al igual que el peso de los gastos sociales. En general estos gastos deberían privilegiar objetivos de producción y empleo más allá del corto plazo. El cambio en la composición del gasto debe acompañarse con acciones orientadas a mejorar su eficiencia.

**Cuadro 32**  
**Presupuesto Modificado del Sector Público No- Financiero**  
(en millones de US dólares)

Sectores/ Año	2000		2001		2002		2003	
	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%
Social	617	4.8	883	6.1	1,060	6.2	1,220	6.3
Productivo	114	0.9	174	1.2	219	1.3	274	1.4
Infraestructura	160	1.2	225	1.6	270	1.6	310	1.6
Otros institucionales	347	2.7	470	3.2	563	3.3	640	3.3
Transferencias	206	1.6	383	2.6	455	2.7	515	2.7
Gasto total gobierno central	1,444	11.2	2,135	14.7	2,567	15.0	2,959	15.3
Otros gastos del resto del SPNF (incluye gastos de capital)	862	6.7	1,040	7.2	952	5.6	1,056	5.5
Intereses	971	7.5	1,088	7.5	1,000	5.8	1,000	5.2
Recursos liberados	388	3.0	406	2.8	454	2.7	388	2.0
Gastos totales SPNF	-3,665	-28.3	-4,669	-32.2	-4,973	-29.1	-5,404	-28.0
Ingresos del SPNF	3,160	24.4	4,118	28.4	4,631	27.1	5,153	26.7
Déficit (-) o Superávit (+) Global	-505	-3.9	-551	-3.8	-342	-2.0	-251	-1.3
Superávit primario	466	3.6	537	3.7	658	3.8	749	3.9
PIB en millones de dólares	12,941		14,509		17,103		19,283	

Fuente: ODEPLAN

Si se adopta como criterio de reformulación de las cuentas fiscales, la generación de superávits primarios que no superen el 4% del PIB, manteniendo el monto total del gasto del Sector Público No Financiero (SPNF), se liberarían recursos del orden de 400 millones de dólares anuales. Si este monto se invirtiera en rehabilitación y/o construcción de carreteras y puentes, construcción de viviendas populares, y en obras de saneamiento (alcantarillado y letrinas) y agua potable, se crearían teóricamente entre 40 a 50 mil empleos de un año de duración, sin contar los empleos indirectos que este tipo de obras produce.<sup>12</sup> Las actividades económicas que se favorecen con la rehabilitación y construcción de las vías de comunicación son, entre otras turismo, comercio, industria, transporte de pasajeros y carga, agricultura de ciclo corto y agricultura de ciclo permanente y ganadería.

La liberación de recursos mediante la reestructuración del pago de los servicios de la deuda es una posibilidad que no depende sólo del gobierno. Por lo tanto, en el esquema de economía dolarizada el gobierno debe utilizar la composición del gasto y de los impuestos para modificar la composición de la demanda interna a favor de las inversiones. Nuevamente, esto es posible sólo si el gasto en consumo se comprime a favor de la inversión pública y si ésta se orienta a la construcción de aquella infraestructura que facilita el desarrollo de actividades productivas y de mercados. De la misma manera, la estructura de la tributación, junto con evitar la elusión y la evasión, debe estimular la inversión privada en los sectores de transables y multiplicadores de empleo.

**Cuadro 33**  
**Estructura de los gastos totales del presupuesto del SPNF**  
(en millones de US dólares)

	1990-1999		2000-2003		Reforma A		Reforma B	
	%	\$	%	\$	%	\$	%	
Gastos totales	100.0	18,711	100.0	18,711	100.0	18,711	100.0	
Gastos en intereses de la deuda	21.4	5,725	30.6	4,011	21.4	5,725	30.6	
Gasto total neto de intereses	78.6	12,986	69.4	14,700	78.6	12,986	69.4	
Gastos corrientes netos de intereses	53.8	8,896	47.5	8,820	47.1	7,792	41.6	
Gastos de capital	24.7	4,090	21.9	5,880	31.5	5,194	27.8	

Fuente: ODEPLAN

<sup>12</sup> Si la proporción del costo de la mano de obra sobre el costo total es más elevada y si el nivel del salario es más bajo, la magnitud de empleos generados puede ser bastante mayor.

Hay dos posibles reformas que se pueden hacer en la estructura de los gastos totales del Sector Público no financiero. En ambas se supone aumentar a 40% la participación de los gastos de capital respecto del gasto total neto de intereses de la deuda pública. La diferencia se encuentra precisamente en el tratamiento del peso de estos intereses en el gasto total. La reforma "A" supone mantener el peso de dichos gastos en su promedio histórico de 21,4%, lo que implica liberar 1.714 millones de dólares entre el 2000 y el 2003. Al engrosar esta cifra, los gastos de capital aumentarían en 6,8 puntos respecto de su promedio histórico.

La reforma "B" es la menos radical. Se mantiene el peso y monto acordado del pago de intereses durante el período, pero se eleva el peso de los gastos de capital en aproximadamente tres puntos respecto de su promedio histórico. El resultado es un incremento de 1.104 millones de dólares para gastos de capital.

Ambas reformas, como se comprenderá, presuponen una reforma radical de la administración del Estado.

### 3. COMPETITIVIDAD, COSTOS LABORALES, PRODUCTIVIDAD Y EMPLEO

En el Ecuador de hoy la creación de oportunidades ocupacionales sólo será posible, *ceteris paribus*, si los costos laborales unitarios de producción son competitivos internacionalmente. La apertura (o renuncia a la política comercial) y la dolarización, generan presiones externas para reducir estos costos, de lo contrario, al igual que en el caso de un choque externo, el ajuste se daría por el lado de la producción y el empleo. Esto es esencialmente válido para el empleo directo en el sector transable, expuesto a la competencia con importaciones o a la de los mercados de destino para los bienes exportables. Pero también lo es para el empleo indirecto incorporado en los bienes y servicios que son insumos para las actividades transables. El dilema es: o la producción de transables sucumbe ante una estructura de precios relativos que le es desfavorable, o se abren sus posibilidades de producción y creación de empleos mediante costos competitivos.

Hay dos posibilidades de bajar los costos unitarios de producción. En primer lugar disminuyendo los costos laborales -salariales y no salariales- por persona ocupada o por hora trabajada; y, en segundo lugar, aumentando la productividad de los trabajadores. Los costos laborales totales puede representarse por  $wL$ , donde  $w$  es el costo laboral por hora trabajada o persona ocupada y  $L$  es el nivel de ocupación (número de personas o número de horas). Si  $Q$  es el nivel de producción, los costos laborales por unidad de producción ( $c$ ) estarán representados por  $wL/Q$ . En términos de tasas de variación se tendría:

$$\dot{c} = \dot{w} + \dot{L} - Q$$

y, reordenando obtenemos,

$$\dot{c} = \dot{w} - (\dot{Q} - \dot{L})$$

De acuerdo con esta expresión los costos laborales unitarios de producción ( $c$ ) disminuirán, si se reduce el costo laboral por persona u hora trabajada ( $w$ ) y/o si aumenta la productividad ( $\dot{Q} - \dot{L}$ ). Ciertamente, la disminución de  $w$  es posible sólo por una única vez (*once-and-for-all*). Pero, además en el caso del Ecuador este costo, según datos disponibles de 1996, es el más bajo (1,4 dólares por hora) si se le compara, por ejemplo, con los de Perú (3,0), Colombia (2,3), Chile (4,3), Brasil (4,9), Taiwan (5,8), Corea del Sur (8,2), EEUU (17,7) o Alemania (31,9).

La reducción de los costos laborales por hora trabajada es el camino sugerido por quienes se adhieren a las supuestas ventajas de la flexibilización laboral. Ciertamente pueden todavía reducirse si se identifican costos no salariales redundantes, que no benefician ni al trabajador ni la empresa. A través de cambios en la legislación laboral y una mayor flexibilidad del mercado laboral, es factible reducir los costos laborales por hora en 10 o 20%. Después, las posibilidades de nuevas reducciones están cerradas. Este costo no puede reducirse en forma recurrente, pues implica el riesgo de acompañar el crecimiento primario exportador con un aparato productivo interno que opera con mano de obra barata y de baja calidad.

La opción acorde con una visión de futuro, que privilegie el objetivo de elevar la calidad de vida de la población mayoritaria del país, es mejorar la competitividad mediante aumentos sistemáticos de la productividad del trabajo. Los países con costos laborales por hora mayores que los de Ecuador son más competitivos porque tienen altos niveles de productividad. Visto dinámicamente, las tasas de crecimiento de su producción han superado el crecimiento conjunto del empleo y de los costos laborales por hora, los que también han aumentado –aunque en menor proporción– en el proceso de cambio en lugar de bajar. Considerando los niveles de productividad por hora en la industria manufacturera de Ecuador (US\$ 7) y de Corea del Sur (US\$ 37) en el mismo año 1996, los costos laborales unitarios eran de US\$  $1,4/7 = 0,20$  y de US\$  $8,2/37 = 0,22$ , respectivamente. La mayor competitividad –menores costos laborales unitarios– de la industria coreana se explica íntegramente por su mayor nivel de productividad.

El incremento sistemático de la productividad para mejorar la competitividad reduciendo costos laborales por unidad producida, puede ser resultado del libre juego de las fuerzas del mercado en una economía que es capaz de generar cambios tecnológicos endógenos. La diversificación y extensión del mercado da lugar a una mayor división del trabajo y, consecuentemente, a una mayor productividad. Una productividad creciente reduce los costos unitarios de produc-

ción aumentando la competitividad y, por tanto, la penetración de la producción en los mercados externos. Esta penetración extiende aún más el mercado, continuando el proceso a la manera de un círculo virtuoso (*ley de Verdoorn y Kaldor*). Nada de esto es posible en una economía como la ecuatoriana. Por consiguiente, es importante inducir estímulos, incentivos y mejores condiciones para el aumento de la productividad, buscando que participen tanto trabajadores como empresas de las ganancias derivadas de esos aumentos.

En el ámbito de las condiciones para el aumento sostenido de la productividad se pueden identificar en la economía ecuatoriana factores de dos tipos que son determinantes, tanto para la ampliación y diversificación de los mercados internos, como para la extensión y profundización de la división del trabajo. Uno corresponde al ámbito de la infraestructura física y social, y el otro al ámbito laboral.

El primer tipo de factores corresponde a las inversiones del Estado en infraestructura física, ya mencionada, que no sólo facilitaría la distribución de lo que ya se produce, sino que estimularía la generación de nuevas actividades productivas. Este tipo de inversiones en el caso del Ecuador tendría efectos multiplicadores no sólo en el empleo, los ingresos y la productividad de las actividades vinculadas a la construcción, sino también en la educación, la salud, la vivienda, el turismo y las actividades del sector rural. Todos estos efectos potenciarían la demanda y, por esta vía, ampliarían los mercados regionales y crearían otros en el mediano y largo plazos.

En el segundo tipo de factores, correspondientes al ámbito laboral, hay dos decisivos para el aumento de la productividad: uno es el de la capacitación y el otro es el de la creación de un sistema apropiado de incentivos.

La capacitación, en un sentido amplio, comprende el sistema educativo y el sistema de formación profesional.

La calidad del sistema educativo debe mejorarse continuamente absorbiendo con oportunidad los nuevos conocimientos y técnicas y, lo que es más importante, el sistema educativo debe adaptar su oferta a los requerimientos del sistema productivo, tanto en términos de preparación de sus egresados como en el contenido curricular de la enseñanza.

Por su parte el sistema de formación profesional, debe: (i) capacitar a los que por vez primera ingresan al mercado laboral en ocupaciones que sean corrientemente requeridas por las empresas, y darles al mismo tiempo un entrenamiento poli funcional que les permita adaptarse a los futuros cambios en los requerimientos de mano de obra; (ii) volver a calificar o reconvertir laboralmente a los desplazados de entidades públicas y empresas privadas para permitirles una reinserción laboral digna. Esto último constituye una nueva necesidad creada por los recientes ajustes y la desregulación orientados a fortalecer una economía abierta y de mercado.

El sistema de formación profesional tiene ahora que capacitar más gente (por la mayor cantidad anual de desplazados) y debe lograr una mayor adaptación a una demanda por trabajadores que será mucho más cambiante que en el pasado por la influencia de la competencia externa y los cambios tecnológicos en el actual mundo globalizado. Esto implica concebir un sistema de formación más flexible, que mantenga un estrecho contacto con las necesidades de las empresas -incluyendo una etapa de formación en la empresa- y que sea capaz de modificar con bastante rapidez la composición de la oferta de las distintas calificaciones y su contenido curricular. Para ello, se requiere un sistema que fomente la competitividad entre los distintos oferentes de servicios de capacitación, públicos y privados, lo que obligará a identificar permanentemente la demanda de las empresas. Dicho de otro modo, es imprescindible desarrollar un mercado de servicios de capacitación, definir su institucionalidad y marco regulador, establecer un sistema de financiamiento e inducir liderazgos técnico-institucionales para darle un dinamismo permanente.

Por último, en Ecuador prácticamente no existe un sistema de incentivos para el aumento de la productividad. El incremento de remuneraciones por aumento de la productividad no ha sido una práctica generalizada en la negociación colectiva y en el contrato individual. Un sistema de incentivos debe desarrollarse a nivel de las empresas, sin perjuicio de que se negocien acuerdos marco a nivel de rama, sector o a nivel nacional. Se trata de vincular el aumento de la remuneración real con el de la productividad y, al mismo tiempo, desarrollar un sistema más participativo, en un doble sentido: (i) de un lado, desarrollar una actitud de mayor colaboración entre la empresa y los trabajadores para innovar y obtener aumentos de productividad; (ii) de otro lado, que tanto los trabajadores como la empresa se beneficien de las ganancias de los aumentos de productividad.

La competencia externa que ya enfrenta y enfrentará la economía en el futuro obliga, además, a evitar o minimizar los conflictos laborales. Se precisa de una mayor cooperación entre empresarios y trabajadores para mejorar la calidad y productividad y por esa vía incrementar la competitividad. Por consiguiente, se trata de establecer incentivos al aumento de la productividad, de tal manera que el trabajador se beneficie. El mejor sistema es acordar criterios de reajuste de remuneraciones en la empresa que tomen en cuenta el aumento de la productividad, mediante la negociación, y también acuerdos bipartitos a nivel de las empresas. Uno de estos criterios de reajuste, aceptado de forma general, es el de adoptar una tasa de reajuste del salario anual nominal que sea igual a la suma de la tasa esperada de inflación más la tasa de aumento de la productividad, criterio que trataría básicamente de proteger la capacidad adquisitiva del salario nominal.

## POLÍTICAS Y PROGRAMAS SECTORIALES DE GENERACIÓN DE EMPLEO

### 1. INVERSIÓN PÚBLICA Y GENERACIÓN DE EMPLEO

Se ha comprobado anteriormente que la severa caída en el crecimiento del PIB en 1999 condujo al deterioro del mercado de trabajo. De hecho, el crecimiento económico durante los noventa ha sido insuficiente para generar empleo acorde al elevado aumento de la oferta laboral total. La tasa de crecimiento promedio del PIB fue de 3% en 1989-94 y de 0,15% en 1995-99. A partir de 1995, la tasa de desempleo se elevó fuertemente para alcanzar 14,4% en noviembre de 1999, aumentando de forma paralela, la informalidad y la pobreza. Tanto las características de la crisis económica como las del mercado de trabajo, indican que se trata de una crisis de demanda, y que el aumento del desempleo se explica mayormente por las terminaciones de contratos de trabajo. Si bien el mercado de trabajo ecuatoriano no está exento de problemas estructurales por el lado de la oferta, éstos no han sido el elemento dominante en la presente crisis. Por tanto, para reabsorber el alto desempleo, es preciso reactivar la demanda de trabajo sobre la base de un crecimiento económico alto y sostenido.

Con los cambios radicales que se adoptaron a principios del año 2000 en materia de política económica, se espera un retorno gradual a la estabilidad macro económica, sobre todo en cuanto al incremento de precios. De hecho, la inflación mensual ha venido bajando fuertemente a partir del mes de mayo de 2000. Con mayor estabilidad, y habiendo eliminado una gran parte del riesgo

cambiarlo, se espera un retorno de la confianza, de la inversión y del crecimiento. Para el año 2000 las estimaciones están en torno a 0-1% de crecimiento del producto, mientras que para el 2001, las proyecciones se ubican entre 3-5% (el escenario intermedio, de recuperación regular, que se presentó en el Capítulo I).

Aun cuando el crecimiento a partir de fines de 2000 fuera en una senda de 4-6% anual (el escenario ideal presentado en el Capítulo I), el impacto en el mercado de trabajo no se dejará sentir de manera inmediata. Siempre existe un cierto rezago hasta que el crecimiento se traduce en nuevas contrataciones, primero, porque las empresas van a querer recuperar su capacidad de producción antes de pensar en una expansión, dada la existencia de cierta capacidad ociosa; segundo, porque en el nuevo contexto de una economía dolarizada, las empresas tienen que competir sin la perspectiva de un cambio en precios relativos vía el manejo del tipo de cambio, y por tanto van a querer controlar más sus costos, incluidos los costos laborales; y, tercero, porque las empresas van a dar prioridad a los aumentos de productividad, lo que implica invertir en nueva tecnología y en trabajadores más capacitados. Por todas estas razones, no es posible esperar un cambio rápido en el mercado de trabajo, aun cuando la economía crezca de 4 a 6 % al año.

El elevado desempleo y la pobreza representan un costo social muy alto, en términos de pérdida de producción, desgaste de recursos humanos, y deterioro de capital humano, de experiencia y destrezas laborales. No obstante, el Ecuador no cuenta con ningún sistema de seguro de cesantía. Sabiendo que el desempleo es más agudo entre los pobres, tanto en términos de riesgo (54,7% del total de desempleados pertenecen a los dos quintiles de ingresos más bajos), como por sus efectos (los pobres sin trabajo tienen muy pocas alternativas de generación de ingresos, poco o ningún ahorro, pocos familiares con recursos, altas cargas de familia y menos miembros activos por hogar que los estratos no pobres), se justifica socialmente (reducción de la pobreza) y económicamente (preservación de capital humano y de demanda final) una intervención pública para generar los empleos que el mercado no está en condiciones de proveer hasta que el crecimiento económico pueda retomar su papel de generador principal de empleos en el sector privado.

Es por ello que en el Ecuador se justifica la aplicación de dos medidas, complementarias entre sí. Primero, la rápida ejecución de un programa de empleo de emergencia, con base a recursos fiscales, y de duración determinada, lo que tratamos en el Capítulo VI. Segundo, la introducción de criterios de empleo en la inversión pública en obras de infraestructura. Esta segunda medida, de ejecución inmediata, pero de más largo aliento, permitiría maximizar el efecto empleo de la inversión pública, actual o prevista, en infraestructura, sin necesidad de nuevos recursos. Se trata de usar mejor los recursos disponibles para el empleo.

Los políticas y programas sectoriales de empleo que se esbozan a continuación tienen como eje central la inversión pública en infraestructura productiva y social en general. El recurso a las exoneraciones tributarias o a los llamados incentivos fiscales se encuentra limitado por el objetivo de cerrar la brecha fiscal. En consecuencia, las políticas sectoriales activas no son viables a corto plazo. El uso de incentivos tributarios es una propuesta cuya viabilidad depende del saneamiento de las cuentas fiscales.

### **i) Criterios de empleo en la inversión pública en infraestructura**

La propuesta se orienta a maximizar el efecto empleo de la inversión pública en infraestructura, tanto a nivel del Estado central como de organismos adscritos y gobiernos locales. No se trata de gastar más, sino de gastar de manera tal que se potencien los efectos de la inversión en la creación de empleo. Instituciones como el Ministerio de Obras Públicas, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Medio Ambiente, el Fondo de Inversión Social de Emergencia, la Corporación Ecuador, los Concejos Provinciales y los Municipios, están involucradas en la financiación y ejecución de obras de infraestructura. Si fuera posible que en parte de las inversiones se tomarán en cuenta criterios de empleo, se podría aumentar de manera apreciable la generación de empleo por unidad de recursos invertidos. Un estudio reciente de la OIT (García, N. 1999) analiza, para una muestra de proyectos de inversión en infraestructura del FISE, del Ministerio de la Vivienda, del Ministerio de Obras Públicas y de la Corporación Ecuador, el efecto en el empleo, encontrando un costo promedio de 1.400 dólares por empleo de un año de duración media. Para potenciar el efecto en el empleo de la inversión pública en infraestructura, sería preciso tomar en cuenta este criterio. Además, sería también necesario dar una adecuada dimensión a los contratos de obras de tal manera que se encuentren al alcance de las pequeñas empresas de construcción. Así, en vez de convocar a licitación unos pocos contratos importantes, se les puede fraccionar, de tal manera que cada uno esté por debajo de un cierto umbral, definido como el precio promedio del contrato de las pequeñas empresas constructoras.

Ello implicaría una reforma en la ley de contratación pública, cuyo régimen normativo carece de disposiciones que faciliten la contratación de pequeñas empresas y contratistas. Sin embargo, se prevé un régimen de excepción dentro del Acuerdo No.015-CG expedido por el Controlador General del Estado (con fecha del 27 de agosto de 1992) facilitando la contratación de no profesionales. Una ampliación de estas facilidades permitiría, sin pasar por una reforma de fondo de numerosos cuerpos legales, la contratación de pequeñas empresas en la construcción de obras públicas. Ello, con una mayor descentralización en el ma-

nejo de los recursos de inversión, tendría un efecto importante en la generación de empleo. Un ejemplo concreto se encuentra en el mantenimiento de caminos vecinales y vías terciarias. En la actualidad, la responsabilidad vial sobre los caminos terciarios y vecinales corresponde al Ministerio de Obras Públicas. Sin embargo, son los Concejos Provinciales y los Municipios los que han venido asumiendo la responsabilidad de facto para el mantenimiento de estas vías. En la realidad, el Ministerio de Obras Públicas se está dedicando exclusivamente a la red nacional y transfiriendo la responsabilidad de la gestión de las vías terciarias y caminos vecinales a los gobiernos locales. Entre 1991 y 1994, los Concejos Provinciales han invertido unos 71 millones de dólares, mientras que el Ministerio de Obras Públicas invirtió solamente 28 millones.

A modo de ejemplo, si fuera posible destinar 200 millones de dólares al año para gastos en obras de infraestructura, por ejecutarse entre los Municipios, los Concejos Provinciales, y los Ministerios centrales (Agricultura, Medio Ambiente, Obras Públicas, Vivienda), con base en un costo promedio de empleo-año de 3.314 dólares (salario mínimo de 96,65 dólares y un costo laboral que represente el 35% del costo total de la inversión), se generarían 60.000 empleos por año. Véase una propuesta de Programa de rehabilitación y mantenimiento de caminos vecinales en el Anexo F.

## **ii) Vivienda**

Ecuador enfrenta un déficit importante en viviendas, que se estima en unas 1'200.000 unidades en 1998 con una demanda que crece en 50.000 unidades por año.

Para satisfacer la nueva demanda de cada año y reducir en por lo menos 20% el déficit existente, se necesitan construir 40.000 viviendas nuevas y mejorar otras 45.000 por año. Esto implica un aumento muy significativo de la inversión en vivienda que solamente se puede lograr mediante una aclaración del papel del Estado como facilitador, y una amplia asociación de todos los actores como son los municipios, las entidades de financiamiento, las asociaciones y cooperativas, y los gremios de constructores.

Además de impulsar un entorno favorable a la inversión privada en vivienda, le compete al Estado definir una política enfocada en las necesidades de los más pobres.

Lo primero implica el establecimiento de reglas claras en cuanto a la inversión privada en vivienda, agilizando los trámites y facilitando el acceso a terrenos y a servicios básicos, así como el impulsar la definición de esquemas de financiamiento atractivos, tanto para la inversión en construcción, como para la adquisición de vivienda. Se trata de introducir incentivos al ahorro y al crédito

para el acceso a la propiedad, sistemas de garantías de crédito para hogares con menos recursos, e incentivos para la inversión privada en construcción (de tipo fiscal o de tipo bancario).

Para facilitar el acceso de los hogares pobres a una vivienda de tipo popular es preciso incentivar el acceso a terrenos agilizando la entrega de títulos de propiedad, desarrollar programas de rehabilitación urbana con inversión en servicios básicos (agua, luz, alcantarillado, teléfono) y fomentar mecanismos de apoyo a la auto construcción en base a bancos de materiales y préstamos apropiados. Tales medidas abarcan tanto la construcción de vivienda nueva como cualquier mejoramiento y ampliación de las viviendas existentes.

Son dos los elementos fundamentales de una política de vivienda. Por un lado, diversificar y ampliar la oferta financiera para distintos estratos de ingresos, a fin de hacer viable la demanda, y por otro lado, impulsar los programas de urbanización, incluyendo terrenos, servicios básicos y trámites asociados al acceso a tales bienes.

Se estima que la construcción y/o reconstrucción de 170.000 viviendas populares (de 60-80 m<sup>2</sup> en promedio) generaría alrededor de 93.000 empleos-año (en base de 0,5 empleo-año por vivienda) mientras que el mejoramiento de 100.000 unidades habitacionales generaría 42.000 empleos-año. La inversión total en vivienda generaría 135.000 empleos-año en 4 años, esto es, un promedio de 33.750 empleos por año. Se trata de empleos directos generados durante la fase de construcción sin contar la generación de empleo indirecto. Se estima la distribución del empleo generado en un 80% de empleo de nula o y semi-calificación y un 20% de empleo calificado.

Se propone la construcción de 100 mil viviendas nuevas que generarían 85 mil empleos- año, a un costo de 7.500 dólares por vivienda. La inversión total ascendería a 750 millones de dólares en cuatro años.

## **2. PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES NO TRADICIONALES**

La estructura de las exportaciones ecuatorianas está caracterizada por el dominio de los productos primarios. De total de estas exportaciones aproximadamente el 33,2% corresponde a exportaciones petroleras y el 40,8% a otras exportaciones tradicionales como el banano, el café, el camarón, el cacao y la pesca. En conjunto representan el 74% de ese total y el 26% restante corresponde a las exportaciones no-tradicionales. Por otro lado, es importante señalar que los productos industrializados en el total de las exportaciones no tradicionales representan alrededor del 70%; aunque en los últimos años han mostrado un mayor dinamismo los productos no tradicionales primarios como flores naturales y otros vegetales.

La estructura de precios relativos existente en los años anteriores y que básicamente se mantendrá en el futuro debido a la dolarización no constituye necesariamente una restricción importante para la exportación primaria tradicional y no tradicional. No ocurre lo mismo con las exportaciones manufactureras y, en general, con la producción transable no primaria.

Como el crecimiento liderado por los sectores primarios no tiene impactos significativos en el empleo y los ingresos deben promoverse las exportaciones de transables no tradicionales simultáneamente a la dinamización y diversificación del mercado interno. El desarrollo de estas exportaciones contribuirá no sólo a la solución del problema del empleo, sino también a disminuir la volatilidad del sector externo de la economía por el lado de los precios.

En ausencia de dolarización, el ingreso en moneda nacional que obtiene una empresa exportadora por unidad vendida depende del precio del bien en el mercado extranjero, del tipo de cambio y de los impuestos que paga al fisco. Estos tres elementos crean en conjunto un ingreso efectivo de exportación que la empresa debe comparar con sus costos de producción al tomar la decisión de exportar. En una economía dolarizada como la ecuatoriana los dos primeros factores no son más materia de políticas. El precio es un factor exógeno al igual que el tipo de cambio dada la dolarización. Lo que queda como instrumento para promover la producción de transables no tradicionales es la tributación. La Ley de comercio exterior e inversiones, promulgada en mayo de 1997, constituye la base para implementar un conjunto de medidas que promuevan las exportaciones no tradicionales y las inversiones orientadas a aumentar la competitividad. Esta ley estipula la exoneración de todo tipo de impuesto a las exportaciones, salvo a las de hidrocarburos.

Las medidas que a continuación se indican están orientadas a expandir las exportaciones no tradicionales y a estimular su diversificación hacia exportaciones de mayor dinamismo, dando preferencia a los pequeños y medianos productores industriales y agro-industriales y privilegiando los aumentos de competitividad basados en la productividad y no en la disminución de los salarios reales. Estas medidas son:

- a) Mejorar la eficiencia de la devolución del IVA y el *drawback* implementados en el marco de la Ley de facilitación de las exportaciones.
- b) Eliminación de aranceles a la importación de los bienes de capital e insumos, o fraccionamiento de su pago.
- c) Fomentar el desarrollo de cadenas productivas en las actividades agro industriales, textiles y confecciones, metal mecánica, etc., mediante incentivos fiscales a las inversiones respectivas.

- d) Facilitar la constitución de centrales privadas de servicios a la exportación que cubran las áreas de organización de los procesos de producción, abastecimiento, financiamiento, e inteligencia de mercados.
- e) Financiar la reconversión productiva orientada a la creación de plataformas competitivas de exportación, a través del Banco Nacional de Fomento.
- f) Financiar la importación de insumos y bienes de capital para las actividades exportadoras no tradicionales, a través del Banco Nacional de Fomento.

Se sugiere realizar un estudio-diagnóstico en el Ministerio de Comercialización Externa, Industrialización y Pesca, con el propósito de identificar los mecanismos legales y administrativos para hacer viable la puesta en ejecución de las medidas propuestas. El costo de este estudio correspondería al pago de seis meses consultor más dos contrapartes nacionales y ascendería a un monto total aproximado de 42 mil dólares.

### 3. DESARROLLO DE SERVICIOS TURÍSTICOS

Ecuador goza de ventajas comparativas absolutas en el área del turismo, pero el potencial turístico del país está lejos de haberse agotado. Se estima que unos 500.000 turistas visitan el Ecuador anualmente y que este flujo podría incrementarse entre un 15-20% por año, llegando a alcanzar entre 900.000 y un millón de turistas en el 2003. Se estima que el empleo relacionado directamente con la actividad turística (transporte, agencias de viajes, hotelería y restaurantes, artesanías) en el país asciende a 45.000. Un incremento del flujo turístico entre 15-20% por año podría aumentar el empleo en aproximadamente 7.500 empleos, o sea unos 30.000 nuevos empleos en un plazo de 4 años. A esto hay que agregarle el ingreso de divisas que esta asociado a esta actividad.

Esto implicaría una mayor diversificación de la oferta turística fuera de los destinos más frecuentados desde Quito y Guayaquil, una mejora notable de la calidad de la hotelería y de los servicios turísticos en los centros secundarios, a fin de captar un turismo de mayor capacidad de gasto. Tal aumento de la actividad turística dependerá de un incremento significativo de la inversión nacional y extranjera que depende a su vez de parámetros macro económicos, de la estabilidad política y de un marco jurídico alentador para la inversión.

En este sentido, se requiere definir e implementar una estrategia de promoción del turismo que implique una mayor coordinación al interior del sector turismo y entre los entes públicos y privados, así como la capacitación de los integrantes del sector. Para ello se necesitaría de un mayor papel del Estado.

Una medida inmediata es la adopción de un marco legal y tributario para atraer inversión extranjera. Se pueden permitir contratos de estabilidad tributaria

por períodos de dos a tres años, luego de fijar un incentivo fiscal a la inversión extranjera condicionada a la generación de empleos y por el no deterioro de los ecosistemas. Los incentivos serían para inversiones de envergadura en complejos turísticos y hoteles en zonas seleccionadas por el ministerio de Turismo. Podría implementarse un incentivo consistente en la disminución del impuesto a la renta y un plazo de gracia para su cancelación de uno a dos años. La identificación de los dispositivos legales correspondientes y de los criterios para la selección de las zonas turísticas de inversión debe ser resultado de un estudio-propuesta de dos meses en el Ministerio de Turismo. El costo estimado de este estudio es de 10 mil dólares mensuales.

Por otro lado, es importante llevar a efecto el “Programa Nacional de apoyo a comunidades indígenas para el desarrollo de empresas turísticas”. Este tipo de programas permite conjugar de manera eficiente y armónica los intereses económicos, la inversión productiva, la generación de empleo, el mejoramiento de los ingresos y la elevación de la calidad de vida de la población participante, junto con el aprovechamiento sostenible y responsable de los recursos naturales. En breve se llevará cabo una consultoría financiada por OIT con el objeto de diseñar este programa. La idea es desarrollar propuestas y planes de implementación en relación con los componentes institucional, técnico y financiero para cuatro proyectos piloto, dos en la región amazónica y dos en la región andina. Para la ejecución de este programa se prevé la movilización de recursos de las instituciones participantes así como fondos provenientes de la cooperación internacional.

---

**CAPÍTULO VI**

**POLÍTICAS ACTIVAS  
DE MERCADO DE TRABAJO**

**1. UN PROGRAMA DE EMPLEO DE EMERGENCIA**

Diferentes programas de empleo de emergencia han sido ejecutados en muchos países de la región en periodos de crisis económica aguda (ver una reseña reciente en Verdera, 2000). Con un aumento reciente de la tasa de desempleo de más de 7 puntos porcentuales y de la incidencia de la pobreza en más de 100 % (de 34 a 69 %) entre 1995 y 1999, la situación social del Ecuador justifica plenamente una intervención pública temporal en forma de un programa de generación de empleo de emergencia.

**i.** Los criterios más importantes a considerar en el diseño de un programa de empleo de emergencia (N. García 1999) son, al menos, seis:

- a) Asegurar una buena focalización del programa en la población meta, que son los pobres desempleados del primer quintil de ingreso. Ellos conformaban el 32,5 % (176.531) del total de desempleados urbanos en noviembre de 1999. Para ello, el mejor criterio es uno de auto-focalización mediante el salario ofrecido por el programa, que debe ser equivalente al salario promedio de este quintil. Con un salario de ese nivel, los empleos ofrecidos por un programa de emergencia pueden ser atractivos para los pobres y poco atractivos para los estratos de ingreso superiores.
- b) Extender el criterio de focalización para asegurar una maximización de los beneficios del programa para los pobres, tanto en términos de

empleos creados, como en términos del uso de la infraestructura creada o renovada. Es preciso priorizar aquellas obras de infraestructura de beneficio directo para los pobres, siempre y cuando este criterio no contradiga otros criterios.

- c) El tercer criterio determina la selección de obras y está relacionado con el anterior. Es preciso elegir aquellas obras que generan más empleo por unidad de inversión, y asimismo aquellas que benefician más directamente a los pobres.
- d) Los costos de administración deben ser lo más bajo posible. Por tanto, es preciso pensar en esquemas institucionales que ayuden a reducirlos y mantenerlos bajos.
- e) El quinto criterio hace hincapié en la velocidad de ejecución del programa, tanto al inicio como durante la ejecución.
- f) El sexto y último criterio radica en definir la cobertura geográfica del programa dirigiendo sus esfuerzos a donde se ubica la población objetivo, reduciendo además los costos de transacción (en movilidad, por ejemplo).

## **ii. Objetivos del programa de empleo de emergencia.**

El programa tendría dos objetivos principales y dos objetivos complementarios. Los principales son:

- 1) Generar empleos e ingresos en forma temporal para la población desempleada pobre mediante la ejecución de obras menores.
- 2) Invertir en infraestructura productiva y social en los barrios urbanos pobres para mejorar sus condiciones de vida y facilitar el desarrollo de actividades productivas.

Los dos objetivos complementarios son:

- 1) Fomentar el uso de tecnologías intensivas en mano de obra y en recursos locales, reduciendo al mínimo posible el uso de maquinaria e insumos importados, y
- 2) Fomentar el papel de las organizaciones comunitarias y locales en la identificación e implementación de las obras, asegurando el seguimiento necesario en materia de promoción, uso, mantenimiento y desarrollo. (Véase el documento M. León, 1999)

## **iii. Dimensiones:**

Teniendo en cuenta las limitaciones existentes en materia fiscal, se pro-

pone un programa de un costo anual de 50 millones de dólares para generar unos 30.000 empleos-año con los siguientes parámetros: el costo salarial de los empleos de emergencia debería ubicarse en torno a 35% del costo total de cada proyecto de inversión, con un límite inferior de 30%; el empleo sería de un máximo de 5 meses, duración máxima de cada obra, no conllevaría ningún beneficio social o laboral adicional al salario, salvo un seguro por accidente, que cada empresario o ente ejecutor debe necesariamente cubrir como una condición previa. Se sugiere que el salario ofrecido sea de 12 dólares por una semana de 36 horas máximo, o 52 dólares por mes. Esto representa 53,8% del salario mínimo (más remuneraciones adicionales) vigente en julio de 2000 (96,65 dólares). También representa 54,7% del costo del componente alimentario de la canasta familiar básica calculada por el INEC para un hogar de cuatro miembros con 1,6 perceptores de ingresos. Estas condiciones son necesarias para asegurar la focalización del programa y maximizar su efecto en el empleo. Tratándose de empleos de emergencia temporales, no es posible cubrir las condiciones de un empleo estable.

El costo total por empleo generado sería de 1.485 dólares. Asumiendo un gasto de 10% para efectos de coordinación y administración, el costo total por empleo por año (10 meses) sería de 1.650 dólares. Por tanto la generación de 30.000 empleos por año tendría un costo de 49,5 millones de dólares. El diseño del programa permitiría a 30.000 personas de acceder a un empleo de 5 meses, o sea 60.000 personas por año. El efecto en el empleo indirecto generado por la implementación de las obras (insumos para la ejecución de las obras, uso posterior de las obras construidas, y efecto multiplicador de la transferencia de ingresos hacia los pobres con alta probabilidad de consumir insumos locales) se podría estimar en 0,5 empleos por empleo directo, o sea unos 30.000 empleos adicionales, quizá con una focalización menor.

#### **iv. Criterios de selección de obras:**

Será preciso seleccionar aquellas obras y proyectos de inversión que cumplan con los criterios mencionados, es decir:

- a) obras intensivas en mano de obra, con un componente salarial sobre el costo total no inferior a 30-35%;
- b) obras que puedan iniciarse rápidamente, con reducidos costos administrativos y plazos de diseño, y que puedan ejecutarse en un plazo máximo de 5 meses;
- c) obras con un alto componente de insumos y materiales locales;
- d) obras al alcance de pequeñas empresas, ubicadas en áreas rurales y urbanas marginales focalizadas por el programa.

Son muchas las opciones de obras de mantenimiento, sean de mejoramiento o nuevas, en materia de infraestructura productiva y social en barrios marginales: refacción de calles y veredas, extensión y mantenimiento de los sistemas de agua potable, de alcantarillado, de parques y plazas, de edificios sociales (escuelas, centros de salud, guarderías infantiles).

## **2. HACIA UN SISTEMA DE FORMACIÓN PROFESIONAL EN UNA ECONOMÍA ABIERTA**

La formación profesional (FP en adelante) -o como también se la denomina “capacitación laboral”- es un aspecto fundamental en la operación de un mercado de trabajo dinámico, en el que se requiere aumentar la productividad mediante la mayor y más apropiada calificación para el trabajo.<sup>13</sup> En los últimos años la FP tiene un papel central en una política de desarrollo económico y social, tal como lo señala Tokman (1998:1): “...a medida que los países adoptan el modelo de desarrollo basado en la globalización, la apertura y la incorporación de nuevas tecnologías y formas de organización del trabajo, la capacitación de los recursos humanos adquiere un carácter diferente: de instrumento tradicional de política hacia el mercado laboral se constituye en una variable estratégica fundamental, por su importante incidencia en la productividad y competitividad, que son ahora determinantes del crecimiento, el empleo y los salarios.”

Ecuador tiene en la agenda la transformación y adecuación de su modelo de capacitación laboral. Paradójicamente, mientras que resulta imposible encontrar información sistemática que permita evaluar el estado de la FP en el país, existe sin embargo un debate sobre tres propuestas para reformar la capacitación laboral. El gobierno ha dispuesto la transformación del Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (SECAP) “...en una o más personas jurídicas de derecho privado con finalidad social o pública...” (Decreto Nro. 1106 de julio de 1999). Finalmente, aunque una de las propuestas de reforma del Sistema de FP proviene de una mesa de diálogo o concertación entre representantes de los empleadores, de los trabajadores y del gobierno, ante la presentación de dos nuevas propuestas existe la voluntad de los representantes de los empleadores y de los

---

<sup>13</sup> La OIT utiliza el término formación profesional para abarcar todas las etapas de la educación para el trabajo, desde la formación inicial o capacitación laboral básica y la educación técnica formal, pasando por el entrenamiento para un puesto de trabajo, el perfeccionamiento o calificación especializada y la educación permanente para el trabajo, hasta alcanzar las etapas de reentrenamiento y la readaptación o reconversión profesional (Convenio Nro. 142, artículo 4). Mientras que el concepto de formación es más amplio que el de capacitación, el significado de profesional es “para una ocupación.” Como en América Latina, la expresión profesional se asocia a la condición de profesional universitario y no a las ocupaciones, se utiliza generalmente la expresión “capacitación laboral” en lugar de formación profesional.

trabajadores para volver sobre las mismas en una mesa de diálogo social.

A fin de adoptar un punto de vista sobre el futuro de la formación profesional en Ecuador es necesario realizar un breve diagnóstico de la situación del país en esta materia, incluyendo la evaluación del SECAP, revisar los criterios o principios generales que orientan los sistemas de formación profesional en general, y en una economía abierta en particular, comentar las propuestas de reforma de la formación profesional actualmente en discusión y, finalmente, formular recomendaciones al respecto. Estas se centrarán en dos temas: ¿Cómo debe organizarse el Sistema Nacional de Formación Profesional en Ecuador?, ¿Cuál es el papel del SECAP en el Sistema?

### **i) Breve diagnóstico de la Formación Profesional en Ecuador**

Existe en Ecuador descontento, más que aprobación, respecto de la situación de la FP y, en particular, del estado actual del SECAP. Según Egger (1998: 2) “...el SECAP ha desempeñado un papel importante en la preparación de los recursos humanos calificados del país, pero hoy se encuentra debilitado por problemas estructurales que erosionan su capacidad y voluntad de respuesta a las nuevas y crecientes demandas del sector productivo y, en la actualidad, exhibe una subutilización de su infraestructura, un atraso tecnológico en varias especialidades, un descenso en la calidad de sus programas y una baja cobertura de la demanda”. De otra parte, según la CONAM, las opiniones de los usuarios manifiestan insatisfacción por el estado actual de la capacitación laboral en Ecuador, es decir, por el desempeño del SECAP. Por todo ello es que también existe en Ecuador un debate sobre cómo debe organizarse y cómo debe funcionar un Sistema Nacional de Formación Profesional (SNFP) y sobre el futuro del SECAP.

No obstante, no se encuentra información que permita verificar la eficacia o ineficiencia del sistema actual y del SECAP, esto es, que permita relacionar la evolución de la FP con la del mercado de trabajo. En consecuencia, no se conoce de qué manera y hasta qué grado la FP se adecua a las necesidades de la demanda de calificaciones. A continuación se presentan algunas cifras sobre las tendencias recientes de la demanda y oferta de FP en el Ecuador que permitirán tener una visión más precisa de cómo se ha desarrollado la FP recientemente

### **Demanda de Formación Profesional**

Una forma de aproximarse a la demanda de formación profesional consiste en analizar la composición de la PEA ocupada según grupos de ocupación, desde los Profesionales y técnicos hasta los que trabajan en servicios personales.

Esta clasificación distribuye gruesamente la demanda de trabajo por grados de calificación. Los cambios en la demanda de FP pueden también considerarse a partir de las tasas de crecimiento del empleo en estos grupos ocupacionales.

El Cuadro 34 presenta la composición y crecimiento de la PEA ocupada urbana en Ecuador entre 1993 y 1998. La PEA ocupada urbana -por grupos de ocupación- puede dividirse a su vez entre los asalariados del sector privado (demanda de las empresas) y el resto de categorías de ocupación (trabajadores independientes, patronos, etc.), a fin de distinguir entre la demanda de FP proveniente del sector empresarial y la originada en el sector no empresarial.

En cuanto a la composición del empleo en 1998 se observa que:

- a) El sector privado empresarial demanda principalmente a dos grupos de trabajadores: artesanos e industria textil y personal administrativo, con 22,1% y 13,5% de su empleo, respectivamente. Como podía esperarse el sector no empresarial absorbe tan solo 13,3% y 3,8% de su empleo en estos dos grupos de trabajadores.
- b) En cambio, mientras que el sector no empresarial absorbe 33,9% y 19,7% de los grupos comerciantes y vendedores y servicios personales, respectivamente, el sector empresarial, en comparación, tiene una menor demanda de estos trabajadores de menores calificaciones relativas: 14,1% y el 9,5% de su empleo.
- c) Finalmente, el sector empresarial demanda 10,2% de su empleo en el grupo profesionales y técnicos, en tanto que el sector no empresarial los absorbe con el 14,1% de su empleo. La mayor parte de los profesionales y técnicos se desempeña como independientes.

Las tasas de crecimiento por grupos de ocupación entre 1993 y 1998 muestran una enorme diferencia en el crecimiento de la demanda por trabajadores calificados entre los sectores empresarial y no empresarial. La demanda del sector empresarial se acrecienta por encima del crecimiento promedio de su empleo total (de 5,1%) en seis de los diez grupos de ocupación, en otras palabras, la demanda de trabajadores por calificaciones no se encuentra concentrada. Se observa en el Cuadro 34 que la demanda del sector empresarial aumentó en 9,6% para personal directivo (aunque sobre un nivel inicial bajo), en 8% para trabajadores de estiba y almacenes, en 7,1% para transportistas, en 7,9% para personal administrativo (sobre un nivel inicial alto), en 6% para comerciantes y vendedores y en 5,4% para trabajadores agrícolas. Por contraste, la absorción del sector no empresarial se concentra en los trabajadores de servicios personales, con una tasa de incremento de 6,6%, comerciantes y vendedores en 3,4% y profesionales y técnicos en 3,3%. Finalmente, puede observarse que el crecimiento de la demanda decae en ambos sectores en los grupos artes gráficas y artesanos e industria textil.

En síntesis, entre 1993 y 1998 el incremento de la demanda urbana por trabajadores calificados provino básicamente del sector privado empresarial, salvo en el caso de Profesionales y técnicos, en que fue compartida con el sector no empresarial. Esta mayor demanda se distribuyó entre varios grupos de ocupación y en seis sobre diez de los grupos significó un requerimiento de trabajadores por encima del aumento promedio del empleo total.

En opinión del actual Director Ejecutivo del SECAP, la mayor fuente de demanda por los cursos que ofrece proviene de los trabajadores de bajos ingresos, mientras que no existe mucha demanda proveniente de las empresas. Esto puede deberse a la actual recesión o a que los trabajadores demandan capacitación por su cuenta y luego son contratados por las empresas, las que no solicitan directamente los servicios del SECAP.

**Cuadro 34**  
**Ecuador: Composición y crecimiento de la PEA ocupada asalariada**  
**privada urbana según grupos de ocupación, 1993-1998**  
(porcentajes)

Grupos de ocupación	1993		1998		Tasa crecimiento 1993-98		
	Asalariada Priv. o Empres.	Resto o no empres.	Asalariada Privada o Empres.	Resto o no empres.	Total	Asalariada Privada o Empres.	Resto
Profesionales y técnicos	11.0	13.6	10.2	14.1	3.4	3.6	3.3
Personal directivo	3.4	2.9	4.3	2.7	4.8	9.6	0.6
Personal administrativo	11.8	4.5	13.5	3.8	5.0	7.9	-0.6
Comerciantes y vendedores	13.6	32.4	14.1	33.9	4.0	6.0	3.4
Trabajadores agrícolas	8.2	5.4	8.3	4.2	1.7	5.4	-2.5
Transportistas	5.5	5.7	6.0	5.5	3.8	7.1	1.6
Artisanos e industria textil	24.7	16.0	22.1	13.3	0.9	2.7	-1.1
Artes gráficas	6.8	2.6	5.6	2.2	0.4	1.1	-0.7
Trab. De estiba y almacenes	5.5	0.7	6.3	0.6	6.6	8.0	-1.5
Servicios personales	9.6	16.1	9.5	19.7	6.2	4.9	6.6
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	3.5	5.1	2.5
Cifras absolutas (miles)	1017.7	1633.1	1302.4	1848.8			

Fuente: INEC, Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo. Noviembre.

Elaborado a partir del Boletín Anuario Nro. 21, BCE, Cuadros 7.1.9 a 7.1.14

Un indicador bastante preciso de uno de los componentes de la demanda de FP es la tasa y magnitud del desempleo de los jóvenes, según su composición por calificaciones o educación. En general, la falta de calificación de los jóvenes

es una de las principales razones por las que estos no consiguen empleos de calidad. Según el INEC, la tasa de desempleo de la PEA de 15 a 24 años en el área urbana de Ecuador subió de 14,9% en 1994 a 18,9% en 1997 y a 25,9% en 1999. En 1997 la magnitud de los jóvenes urbanos desempleados fue de alrededor de 148 mil. Esta sería la magnitud aproximada de la demanda urbana de capacitación, tanto básica como especializada.

Otro indicador de la demanda de FP proviene de la proporción de los desempleados que están en la cesantía. Según el INEC, el porcentaje de cesantes entre los desempleados pasó de 60% en 1995 a 67,4% en 1999. Entre los cesantes se encuentran los trabajadores que resultaron separados de sus empleos por la reducción de empleo público y que requerirían de programas de reconversión y reinserción laboral. Como señaló anteriormente arriba, según el INEC el empleo público se redujo en más de 77 mil trabajadores entre 1995 y 1997. Esta sería una cifra máxima aproximada de la demanda de reconversión o readaptación laboral, siendo seguramente bastante menor en la medida que una parte de los cesantes ya debe haber sido absorbido en otros empleos.

Las cifras comentadas son muy gruesas y no dicen nada respecto a la calidad de la FP recibida por los trabajadores, ni a la demandada por las empresas. Se requeriría desagregar la absorción de trabajadores por ramas de actividad, por tamaño de empresa y por tipo de ocupación. Sobre esta base y con las proyecciones de crecimiento del PIB por ramas de actividad se podrían hacer las proyecciones de requerimientos de trabajadores según calificaciones. Hasta donde se conoce, este tipo de información no ha sido elaborada en Ecuador, aunque existe información que permitiría realizarlo.

Sin embargo, el panorama es aún más complejo porque el proceso de ajuste y apertura, las privatizaciones, la exigencia de mayor competitividad y la gestión de nuevas tecnologías conduce a cambios en la composición de la demanda de calificaciones y a la reducción de puestos de trabajo en algunas actividades a la par que se incrementa en otras (Catrani 1999:6-7). No bastaría entonces con la proyección de los actuales requerimientos sino que éstos deben ajustarse siguiendo, por sectores y ocupaciones, los efectos de los cambios tecnológicos y de la composición de la demanda. Puede tomarse como referencia la experiencia de otros países que hayan transitado más en el proceso de ajuste.

## **Oferta de Formación Profesional**

Según el Centro de Turín de la OIT (1996:17-18) el Ecuador dispone de una amplia cobertura de servicios de FP a cargo de entidades públicas y privadas, orientadas tanto a la educación técnica formal -para mandos intermedios-, como a la FP para supervisores y obreros calificados. En el sector formal existen alre-

dedor de 1.120 colegios técnicos, de los cuales 200 se ubican en el área industrial, 300 en el sector agrícola y 620 en el área de la administración y servicios.

En julio de 1999, además de los colegios, la Dirección Nacional de Educación Técnica del Ministerio de Educación tenía registrados 327 institutos superiores, de los cuales 200 son estatales y 127 privados o fideicomisionales. Según Catrani (1999:8), altos funcionarios de la educación técnica señalaron que sólo diez de los 327 institutos superiores podrían ser acreditados como buenos. Un indicador de la falta de adecuación de la educación técnica es su alta tasa de deserción, la que llegaría al 40%.

En 1998, Delgado (1998a:1) sostenía que: “En las entidades del Estado no existe un registro sistemático y seguro de todas las entidades de capacitación laboral que se encuentran en funcionamiento. Pese a que la vida legal de las entidades de capacitación del sector privado se obtiene mediante el registro y permiso de funcionamiento que efectúa la Dirección Nacional de Educación Popular Permanente...” Esta Dirección Nacional, además de otorgar autorizaciones, ejecuta directamente acciones de capacitación. Recientemente, prosigue Delgado (1998a:2), se ha asociado a la Junta Nacional de Defensa del Artesano -que depende del Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos- para realizar cursos de tres años de estudio para jóvenes que han terminado la primaria en las ramas artesanales tradicionales de peluquería, artes gráficas, belleza, manualidades, corte y confección.

La oferta de FP no formal o capacitación laboral se concentra básicamente en el SECAP, y se encuentra orientada principalmente hacia los sectores industrial, comercial y de servicios.

Delgado (1998:5), sobre la base de información de SECAP, indica que esta institución atiende a nivel nacional un promedio anual de alrededor de 50,9 mil participantes en los diversos cursos que dicta en Quito y en provincias y que de 1995 a 1998 ha formado a algo más de 200 mil personas.

**Cuadro 35**  
**SECAP: Cobertura a nivel nacional, 1995-1998**

<b>Años</b>	<b>Cursos</b>	<b>Participantes</b> (en miles)
1995	2,669	44.6
1996	3,087	55.2
1997	2,653	43.7
1998	3,160	60.0
Total 1995-98	11,569	203.5
Promedio	2,892	50.9

Fuente: SECAP; tomado de Delgado 1998a: 5.

Wurgaft (1998:6) señala que en 1995 el SECAP, la principal institución de capacitación laboral del Ecuador, impartió 224 mil horas de formación para cerca de 45 mil participantes mediante un conjunto de modalidades: aprendizaje, formación y capacitación de adultos, formación de técnicos, formación de mandos medios. Dictó además cursos técnicos para instructores en las empresas y en el mismo SECAP. Debe añadirse que desde 1992 el SECAP contó con el apoyo de un importante préstamo del Banco Mundial a través del proyecto PREDAFORP para la educación de adultos (Wurgaft 1998:9).

En 1997, indica Delgado (1998a:7), las modalidades de formación del SECAP fueron: capacitación de adultos con 80% de los participantes, aprendizaje para jóvenes con 9,8%, formación de adultos con 7,5%, formación de mandos medios adultos con 1%, y finalmente, formación de técnicos jóvenes con el 0,7%.

Según la información correspondiente al año 2000 proporcionada por el Director Ejecutivo del SECAP, han participado en los cursos –incluyendo cursos de uno o dos meses- hasta el mes de junio, 21.533 personas, de las cuales, 12.513 lo hicieron en cursos de Comercio y Servicios y 9.020 en cursos de Industria. La proyección de esta cifra para todo el año arrojaría un número de participantes de 43 mil, cerca del nivel alcanzado en 1997. Debe añadirse que hubo alrededor de 3 mil participantes en cursos de capacitación popular. Estos últimos son cursos para sectores urbano marginales y artesanales, con el propósito de ayudarlos en su auto sostenimiento, por ejemplo, en llevar sus cuentas o mejorar la organización de sus negocios.

En lo que concierne a la capacitación de jóvenes en condición de pobreza, Delgado (1998a y b) presenta resultados de la Encuesta de Condiciones de Vida de 1995, en la que se indica que un total de 47,3 mil jóvenes en tal condición recibieron cursos de capacitación en 1995; de ellos 61% fueron mujeres. Esta cifra representa el 8,1% del total de jóvenes pobres de áreas urbanas. Predomina la capacitación en servicios, computación y confecciones industriales para mujeres y también servicios, metal mecánica, administración y computación para hombres.

No se precisa la duración de los cursos ni tampoco se indica si se trataba de desempleados. Si lo fueran, comparando con la cifra de cerca de 150 mil jóvenes desempleados, la capacitación habría cubierto a cerca de un tercio de los mismos.

La participación de las entidades de capacitación con fines laborales en la formación de estos jóvenes urbanos en condición de pobreza en 1995 fue la siguiente: 15% de los capacitados correspondió al SECAP, 13%, al Ministerio de Educación, 6% a ONG y 5% a la empresa en que trabajaban o habían trabajado (Delgado 1998a:4-5). La información de la Encuesta no permite establecer cuáles son las “entidades especializadas en capacitación” las “otras instituciones” que dan cuenta de la mayoría de los capacitados (61%).

Delgado (1998a:12) consultó sobre el financiamiento de 20 instituciones educativas privadas en Quito y encontró que la fuente única de financiamiento fue el aporte de los alumnos, que para ese año llegaba a 100 mil sucres mensuales (4 US\$ de hoy). Ningún instituto tenía un programa de becas o créditos educativos y solamente un Instituto tenía convenios con empresas que facilitaban prácticas laborales.

**Cuadro 36**  
**Ecuador: Áreas de capacitación recibida**  
**por los jóvenes pobres en 1995**  
(porcentajes)

Áreas	Hombres	Mujeres	Total
Metal mecánica	17.9	-	7.0
Mecánica Automotriz	3.4	-	1.3
Electricidad y Electrónica	10.0	-	3.9
Madera y muebles	2.8	-	1.1
Confecciones industriales	2.9	18.5	12.4
Artesanía utilitaria	2.4	2.4	2.4
Comercialización	4.4	1.6	2.7
Servicios	19.9	25.7	23.4
Administración	13.0	8.4	10.2
Finanzas	0.3	5.9	3.7
Computación	12.9	20.2	17.3
Formación de instructores	5.2	4.7	4.9
Otros cursos	4.9	12.6	9.6
Total	100.0	100.0	100.0
Cifras absolutas	18,499	28,828	47,327

Fuente: ECV 1995, INEC-SECAP.

Elaborado sobre la base de Delgado, 1998a: 8 y 1998b: 12-13.

No obstante que se dispone de esta información cuantitativa, se desconoce la calidad de los cursos y sobretodo la adecuación de la FP a las necesidades de la demanda. Aún con falta de esta información básica, existe consenso en la necesidad de reformar la oferta de FP en el Ecuador y, en especial, de tomar una decisión sobre el destino del SECAP.

### **Evaluación del SECAP**

El Centro de Turín de la OIT (1996: 44-45), con información hasta 1995, llevó a cabo una evaluación del SECAP, la misma que parece seguir siendo el consenso sobre el estado actual de esta institución. Sus conclusiones respecto a

las debilidades del SECAP son las siguientes:

- a) Como organización muestra las debilidades y problemas estructurales que suelen estar presentes en algunos organismos públicos, como son: rigidez operacional, centralización excesiva, burocracia administrativa, riesgos de corrupción, proselitismo y bajo rendimiento del personal.
- b) El bajo rendimiento del personal es causado por la falta de incentivos, el deterioro de los salarios en el sector público y el clientelismo político.
- c) Algunos de los aspectos mencionados se han exacerbado en los últimos años debido a las restricciones impuestas por las políticas de contención del gasto público, las cuales han restado recursos y autonomía a su administración financiera.
- d) En su funcionamiento, exhibe una preocupante subutilización de su infraestructura, en más del 50%; un desfase tecnológico en algunas especialidades respecto a las necesidades del sector productivo, en la medida que la mayor parte del equipamiento del SECAP fue donado o adquirido hace 10 o 20 años; una merma en la calidad de sus servicios denunciada por los usuarios; y una baja cobertura de la demanda, ya que atiende a menos del 3% de los jóvenes que ingresan a la fuerza de trabajo y capacita a poco más de un 3% de los adultos empleados en el sector formal de la economía.
- e) Su financiamiento, asegurado por su ley constitutiva, ha contribuido a erosionar los incentivos necesarios para que la institución responda efectivamente a las necesidades de los usuarios: las empresas y sus trabajadores, por una parte, y el público por otra, especialmente la población de menores recursos, atendida por los programas sociales del gobierno. Este ambiente protegido ha limitado su exposición a la competencia de otros organismos capacitadores y lo ha eximido de rendir cuenta de sus resultados ante la sociedad.
- f) No muestra preocupación por la demanda de capacitación en el país, lo que queda de manifiesto si se observa que la programación de sus cursos está basada en su capacidad de oferta y que no se evalúan los resultados de la capacitación que realiza. El CONAM sostiene actualmente que el SECAP no responde a la demanda de los sectores productivos, sus programas son muy rígidos y por ello son pocas las empresas que solicitan sus servicios.
- g) Dado lo anterior, el abundante flujo de cooperación y créditos internacionales recibidos en los últimos veinte años han favorecido un crecimiento desequilibrado de su infraestructura física, la que excede su capacidad financiera para utilizarla plenamente.

Estas apreciaciones son suscritas por los representantes de los empleadores y por la mayor parte de las autoridades.

Los aspectos positivos y descargos respecto a la situación actual del SECAP están contenidos mayormente en el Informe de Delgado (1998a:3-12).

Destacan los siguientes:

- a) Desde 1998 el SECAP se encuentra en un proceso de redefinición de su estructura y modalidades de trabajo. Promueve alianzas con los sectores productivos, buscando su coparticipación activa en el proceso de formación y capacitación laboral. Como resultado se han creado escuelas de formación y capacitación bajo una administración conjunta en las áreas de artes gráficas, cuero y calzado, madera y textiles. Se incorporarían a esta modalidad los sectores de la construcción, metal mecánica y soldadores. En su enfoque curricular está implantando el sistema de formación y certificación por competencia laboral. Desde agosto de 1998 se inició un servicio de bolsa de empleo a través del Internet. Los currículos de los egresados figurarán en un registro para que sean de conocimiento de los empleadores.
- b) Mantiene convenios con empresas públicas y privadas en las que los jóvenes que son capacitados pueden practicar o ir a trabajar, en función de las necesidades de las empresas. Dicha actividad no obedece a una programación de conjunto, sino que se realiza en relación con pequeños grupos y en el corto plazo.
- c) Debido al déficit fiscal, el Estado, desde enero de 1998, ha suspendido el subsidio por el que pagaba a los instructores y a los cursos, y hasta la fecha no se entrega el aporte estatal.
- d) Pese a las limitaciones de financiamiento, el SECAP mantiene un mecanismo de becas que se pone en práctica mediante un reglamento vigente desde 1993.
- e) El SECAP utiliza la formación dual como mecanismo de financiamiento de los cursos. Las empresas cubren parcialmente algunos rubros de los cursos a cambio de los servicios que prestan los alumnos durante su aprendizaje. En la experiencia de formación dual se ha tenido una carga horaria de 20% en el centro de capacitación y 80% en la empresa.

Pese a las numerosas críticas, los defensores del SECAP, vinculados a las actividades industriales, sostienen que éste debe mantenerse superando su problema financiero actual. Esta es la opinión también del señor Vice-Presidente de la República y de la Dra. Patricia Ponce, asesora del Ministro de Industrias.

El balance de estos aspectos condujo al gobierno a aprobar en julio de 1999 la privatización del SECAP, el mismo "...que se transformará o constituirá en una o más personas jurídicas de derecho privado con la finalidad social o pública, pudiendo hacerlo con la totalidad o parte de los activos pertenecientes al SECAP" (Decreto Nro. 1106, Art. 2.). Con tal propósito se diseñará un programa de racionalización de sus recursos humanos.

En la actualidad, el Director Ejecutivo del SECAP manifestó que esta entidad se encuentra en este proceso de transformación de entidad pública a una o más entidades de derecho privado. Entre las dificultades que enfrenta el actual

SECAP, especialmente para llevar a cabo su transformación, su Director Ejecutivo señaló que:

- a) Se cuenta con muchas dependencias, lo que dificulta su administración;
- b) Las remuneraciones son bajas, lo que provoca la falta de motivación en el personal;
- c) El personal total es de 600 trabajadores, de los que 548 son nombrados y 52 son contratados. La distribución del personal es de aproximadamente 350 trabajadores administrativos, 200 instructores y 30 en los servicios. En otras palabras, los costos administrativos o indirectos son muy altos y la racionalización o reducción de personal, la mayor parte con más de 20 años de antigüedad, resulta muy costosa.
- d) En cuanto al financiamiento, el 75% de los ingresos del SECAP provienen del aporte de 0,5% de los roles de pagos o planillas de las empresas formales, 15% de los ingresos de las ventas de servicios; y el restante 10% de la participación del gobierno por cursos de capacitación popular que cubre el FONIL. La contribución del gobierno debería ser similar a la del sector privado, pero esto no se cumple desde 1995. Es por ello que faltan recursos para la adquisición de maquinaria, y el SECAP se atrasa en materia de adelantos tecnológicos.
- e) Mientras los costos de realizar los cursos se han incrementado en 400%, el costo que se cobra, por ejemplo, por un curso de 9 meses en metalmecánica es de US\$ 16 por todo el curso, esto es, 1,80 dólares por mes. Nótese que ya en 1998 una entidad privada de capacitación laboral cobraba 4 dólares al mes, lo que daría 36 dólares por un curso similar de nueve meses; 2,2 veces más que lo que cobra el SECAP.
- f) No se brindan actualmente programas de formación de instructores y se han reducido las becas.

Entre los avances recientes del SECAP se puede mencionar que se ha creado un Departamento de Desarrollo empresarial, que asesora a las empresas en aspectos como calidad total, y que se está llevando a cabo un estudio de la demanda de capacitación por sectores empresariales, la misma que anteriormente no se tomaba en cuenta. Además, el SECAP dispone de activos (inmuebles y equipos) que se estiman en aproximadamente 100 millones de dólares, lo que le debería permitir autofinanciarse mediante una adecuada utilización de su capacidad.

Es necesario destacar que el SECAP mantiene su Programa de Capacitación Popular, el mismo que benefició a 3 mil personas entre enero y junio. Este programa se dirige a los sectores urbano marginales y según el Director Ejecutivo se autosostiene. Promotores del SECAP interactúan con la comunidad a fin de detectar sus necesidades. El SECAP paga a los promotores mediante el FONIL y los participantes pagan alrededor de 5 dólares por curso para cubrir a

los instructores –que reciben entre 45 y 50 dólares por curso de 20 a 25 participantes- y por los certificados.

Seguramente por estos avances recientes del SECAP, pero también por la necesidad de regular el mercado de FP, es que en los considerandos del Decreto Nro 1106 se señala “que es conveniente que (el SECAP) se constituya en una entidad oferente de estos servicios integrada a un Sistema Nacional de Capacitación Laboral.” Esto implicaría que esta entidad sería una de las personas jurídicas y que es necesario que exista un Sistema de FP. El actual Director Ejecutivo indicó que faltaba un estudio de la función que debe cumplir el SECAP en un Sistema de FP y que debía evaluarse su impacto.

La necesidad de que exista un Sistema Nacional de FP plantea el tema de cómo opera el mercado de FP en una economía abierta y con amplios sectores en condición de pobreza o vulnerabilidad.

### **El mercado de la Formación Profesional**

En general, en el mercado de FP también se presentan las usualmente denominadas “fallas de mercado”. Como indica López Castaño (1999:14): “la información sobre necesidades de capacitación profesional (tanto la que, potencialmente, tienen las empresas, como la que circula, directa o indirectamente, por los mercados laboral y educativo y de capacitación) tiene un alto grado de imperfección: la información suministrada por el mercado educativo y de capacitación es imperfecta”. Señala, en especial, que las entidades de FP privadas o con fines de lucro dejan de lado la demanda de capacitación de los aspirantes no solventes, que no pueden cubrir el costo de las matrículas o su sostenimiento. Al respecto, según Delgado (1998a:6), “El problema de estas academias privadas –e institutos privados de capacitación rápida- radica en la ausencia de supervisión y evaluación y en la falta de un sistema general de referencia que les permita la búsqueda de calidad e incentive la competencia entre ellas.” En resumen, las entidades privadas con fines de lucro no atienden una de las fuentes principales de demanda de capacitación, como son los jóvenes en condición de pobreza, y cuando atienden a sectores con capacidad de pago, no aseguran una capacitación de calidad.

Por otra parte, las entidades públicas de capacitación, que subsidian los costos directos de la FP, no suelen hacer un seguimiento de sus aspirantes por áreas por el simple hecho de que, al subsidiar los costos de las matrículas, pueden encontrar siempre aspirantes para los programas que ofrecen (López Castaño 1999:15). Los subsidios mal concebidos reducen la exigencia de adecuación de la capacitación a las necesidades de la demanda.

En cuanto al mercado de trabajo, López Castaño (1999:15) argumenta que

la información indirecta que suministra es también imperfecta: la demanda empresarial futura por trabajadores calificados depende de variables inciertas, como son la demanda futura por sus productos o servicios y el contexto tecnológico nacional e internacional. Si tomamos en cuenta el nuevo escenario internacional y el proceso de mayor apertura de la economía ecuatoriana la necesidad de atender a los cambios de la demanda es aún mayor.

Existe consenso en que la capacitación laboral en Ecuador es débil y desorganizada, no atiende a las necesidades de crecimiento de los servicios y de la producción, así como de la población joven, además está concentrada en Quito, en menor medida en Guayaquil y Cuenca (Delgado 1998a:13).

Resulta central para estimar el grado en que las fallas de mercado afectan el mercado de FP en Ecuador, el poder evaluar el grado de adecuación entre la FP recibida por los trabajadores y la ocupación en la que se desempeñan. Catrani (1999:6) señalará que es necesario determinar el grado de adecuación entre los egresados de la FP y su empleo, es decir, conocer cuál es la utilidad de conocimientos recibidos respecto a la demanda proveniente de los mercados.

Las características del mercado de FP llevan a la necesidad de su regulación y la participación de los actores laborales. A su vez, esto conduce a la necesidad de organizar su funcionamiento mediante un sistema nacional que asegure la regulación tripartita del mercado de FP.

## **ii) Consideraciones generales sobre la Formación Profesional y su nuevo papel en economías abiertas**

A criterio de la OIT, tal como lo reseña Garmendia (2000:17-25), los principios fundamentales a seguir para el desarrollo de los recursos humanos, sobre la base del Convenio Nro. 142 y la Recomendación Nro. 150, son –sin implicar orden jerárquico– los siete siguientes: adecuación a la realidad, integralidad, antropocentrismo, instrumentalidad, universalización gradual, igualdad y participación. Estos principios significan que un sistema de desarrollo de los recursos humanos debe:

Planificarse y aplicarse a partir de la realidad o coyuntura a la que va dirigido. Debe tener en cuenta las necesidades, posibilidades y problemas de empleo; el nivel de desarrollo económico, social y cultural y la relación entre desarrollo de los recursos humanos y otros objetivos económicos, sociales y culturales. Debe adaptarse a las condiciones nacionales; además, la formación debe complementarse con la experiencia práctica en una empresa y debe estar en permanente actualización.

El sistema de enseñanza debe ser un todo integrado, desde la formación escolar y en el desarrollo en el ámbito de la empresa, con sistemas abiertos, flexi-

bles y complementarios, tanto en el sistema formal como fuera de éste. Se requiere estructurar sistemas de formación permanente y debe incluir la orientación profesional como un derecho de todos y no sólo de grupos vulnerables.

El ser humano es el centro fundamental del sistema formativo. Se debe tener como meta que la persona desarrolle su comprensión del medio social que le rodea y de su medio de trabajo y que pueda incidir en ellos. El término “profesional” implica que el individuo pueda descubrir y desarrollar sus aptitudes para comprender cuanto le concierne y pueda influir sobre ello. Debe finalmente guardar un equilibrio entre el interés personal de desarrollo y el interés general de la sociedad y asistir a los trabajadores en su búsqueda de satisfacción en el trabajo.

Debe haber una estrecha relación entre las políticas y programas de FP y las necesidades, posibilidades y problemas en materia de empleo. Para los individuos, los SFP deben ser instrumentos eficaces para acceder y mantener un empleo. A nivel colectivo deben ser una herramienta para una adecuada política de pleno empleo.

La FP debe tender a expandirse gradualmente de forma de alcanzar al mayor número de personas que sea posible, abarcando a los diversos grupos etarios, a los sectores y ramas de actividad y a los niveles de calificación y responsabilidad. Los SFP deben ser abiertos, en el sentido de ser accesibles al mayor número de personas que sea posible.

Las políticas de FP deben dirigirse a todas las personas en condiciones de igualdad y sin discriminación alguna. Ello implica la necesidad de tratamiento especial para determinadas categorías de personas para aplicar propiamente el concepto de igualdad, por ejemplo, en el caso de las personas con discapacidades.

Se debe fomentar la participación de todos los sectores sociales en los procesos de desarrollo y en los beneficios que de los mismos se deriven. Esto se logra con la participación de las organizaciones de empleadores y trabajadores, así como de otros organismos interesados, en la implementación de las políticas de FP. Se señala que se debe evitar la imposición unilateral de sistemas de FP que puedan resultar incapaces de generar los grados de compromiso suficiente para convertirse en eficaces y alcanzar un nivel de aplicación práctica. Finalmente, se sostiene que la participación amplia de todos los sectores contribuye a la coordinación de las políticas y programas, dotándolas de una estrecha vinculación con el mundo real y facilitando su adecuación a la práctica.

### **iii) Nuevo papel de la Formación Profesional en una economía abierta**

Según la OIT (ETM Países Andinos, 1998b) los requerimientos de calificación de la mano de obra en economías abiertas y que buscan ganar competen-

cia son más exigentes que los de una economía cerrada. Los cambios en la producción exigen contar con trabajadores con capacidad de desempeñar una variedad de funciones, que sean polivalentes o que cuenten con una especialización flexible. El SFP previo a la apertura de una economía correspondía a una institución única, en las que se formaba a los trabajadores sobre la base de cursos largos y un número relativamente reducido de habilidades. Dada una trayectoria económica prefijada, los requerimientos de capacitación eran relativamente predecibles por el nivel central.

Con la apertura económica aparece la exigencia de competir en el mercado internacional y en el mercado nacional. Las empresas se enfrentan con la necesidad de actualizar o reconvertir sus productos, procesos de producción y tecnología, así como aumentar sus niveles de productividad para alcanzar a los de la competencia. El cambio tecnológico se hace más rápido, los procesos de producción se adaptan a estas transformaciones y a los cambios en los métodos de producción que se basan en una mayor flexibilidad; las exigencias en niveles de calidad se hacen más precisas y se imponen los estándares internacionales. La mayor inversión extranjera y el fomento de las exportaciones aceleran estos cambios profundos. Resulta así que un gran desafío para las empresas es reconvertir y recalificar su mano de obra, al mismo tiempo que deben buscar trabajadores cada vez más calificados, que conozcan las nuevas tecnologías y que gocen de una alta capacidad de seguir aprendiendo con rapidez. La FP -y dentro de ella la reconversión laboral- se ha convertido en uno de los grandes desafíos del proceso de ajuste estructural de las economías abiertas en un mundo de competencia globalizada.

En la subregión andina, indica Tokman (1998:1), "...el nuevo escenario lleva a requerir en la Subregión una transformación profunda en el modelo de capacitación, sus propósitos y contenidos:

- i) cambia el modelo, en cuanto la capacitación pasa de ser principalmente una etapa inicial en la vida del trabajador, a constituirse en un proceso permanente de reconversión laboral continua durante su permanencia en la fuerza de trabajo;
- ii) cambia el propósito, que se vincula estrechamente con los de incrementar la productividad de la empresa, mejorar la calidad de los empleos y los salarios y aumentar la empleabilidad del trabajador, en un mercado laboral inestable y menos protegido; por último,
- iii) cambia el contenido, que tiende ahora a privilegiar la formación de un trabajador versátil y multifacético dentro de un concepto amplio de competencia laboral, en vez de un trabajador especializado para un rango limitado de funciones."

Por otra parte, y, en cuanto a la cobertura de la FP, Tokman señala, "que

el nuevo escenario lleva a la adopción de una política de formación laboral dirigida a aumentar la cobertura de la capacitación para incorporar a segmentos excluidos de trabajadores –especialmente en las áreas rurales y en el sector informal– y para mejorar su calidad y pertinencia. El diseño y aplicación de esta política debe ser una responsabilidad compartida por los gobiernos y las organizaciones representativas de los empleadores y los trabajadores, a través de un diálogo y concertación”.

Finalmente, en cuanto a las características del nuevo sistema nacional de FP, concluye Tokman, “el nuevo escenario requiere sistemas de capacitación coherentes, que articulen educación, formación para el trabajo y tecnología, en los cuales estén definidos los roles de los actores del proceso formativo, y que permitan constituir mercados de capacitación laboral liderados por la demanda, descentralizados, abiertos y competitivos, pero regulados para la protección de los usuarios, y contar con medios y procedimientos para promover las inversiones públicas y privadas en recursos humanos y canalizar recursos”.

#### **iv) Criterios para la definición de un Sistema Nacional de Formación Profesional**

El tema de una adecuada calificación laboral de la fuerza de trabajo es de particular importancia en economías que están en proceso de apertura, y donde se presentan muchos cambios en cuanto a las calificaciones y competencias laborales en demanda de parte de las empresas, en un contexto en donde el grueso de la oferta es principalmente de tipo no calificado. Se plantean dos temas de vital importancia. Primero, mejorar el desempeño de los sistemas de formación profesional, que pasa necesariamente por una reforma profunda de los servicios nacionales de FP. Segundo, introducir nuevos mecanismos institucionales para vincular la oferta de capacitación profesional a la demanda de las empresas.

¿Cómo se enfrenta este desafío? Son cuatro los cambios fundamentales que se exigen:

- a) Aumentar la inversión en la reconversión laboral y en la formación profesional de los trabajadores. Con una población económicamente activa de 3,4 millones de personas en 1998, resulta obvio que el país no puede contentarse con capacitar a un 4% de su fuerza laboral. Dado que la demanda por parte de las empresas es por trabajadores cada vez más capacitados y calificados, y que la oferta laboral es mayoritariamente compuesta por trabajadores de baja calificación, la necesidad de capacitar por lo menos a un 10% de la fuerza laboral por año se hace imprescindible.
- b) Capacitar en las habilidades y oficios demandados por las empresas. Es

preciso vincular estrechamente la oferta de capacitación a la demanda de las empresas. No existe mejor manera de reforzar este vínculo que abrir el mercado de la oferta de capacitación, tornarlo en un mercado competitivo y permitir a las empresas involucrarse directamente en los programas de capacitación que deseen. Esto asegurará una diversificación de la oferta de capacitación, así como una competencia deseable entre entidades de capacitación en cuanto a calidad y costos. Esto no excluye mecanismos de financiamiento público de programas de capacitación para los trabajadores de las empresas pequeñas y las del sector informal, que no cuenten con los recursos necesarios para tal fin.

- c) Conformar un SNFP asegurando calidad, competencia, volumen de oferta y orientación a la inversión en capacitación profesional. Resulta necesaria la definición e implementación de una política de Estado dirigida a otorgar incentivos, establecer estándares de calidad y entregar información y servicios adecuados con el fin de ampliar la cobertura de la formación y capacitación profesional, mejorar la calidad de los programas y promover la pertinencia de los servicios formativos en el país.
- d) Establecer un marco regulatorio para fijar las reglas del juego para la oferta y demanda de capacitación.

Según la Misión del Centro de Turín (1996) para definir el sistema de FP se requiere analizar cuatro áreas sustantivas: a) políticas y estrategias de FP; b) Aspectos legales y financiamiento de la FP; c) Participación del Estado, de las organizaciones de empleadores y trabajadores y de ONG especializadas en el funcionamiento del sistema; y d) la estructura, organización y coordinación del SECAP.

### **v) Comparación de propuestas de creación de un Sistema Nacional de Formación Profesional**

Existen actualmente tres propuestas de creación de un sistema de formación profesional en Ecuador. Los cuadros 37 y 38 presentan las características principales de las tres propuestas, señalando las coincidencias y diferencias, el primero para el SNFP y el segundo para los sub-sistemas que se proponen.

**Cuadro 37**  
**Comparación de las tres propuestas sobre el SNFP**

<b>Aspectos principales</b>	<b>Mesa de diálogo a/</b>	<b>Dr. Francisco Díaz Garaycoa b/</b>	<b>CONAM c/</b>	<b>Comentarios</b>
Objetivos y enfoque	La capacitación debe constituir una unidad completa, a fin de desarrollar competencias laborales que habiliten al individuo a ejecutar una o más tareas de un puesto de trabajo o de un campo ocupacional, sin perjuicio de las posibilidades de que dicho individuo se capacite durante su vida activa. Art. 5.	Prestación de servicios a cargo de entidades y centros, públicos o privados, a quienes se asignarán por concurso planes sectoriales o por empresas, bajo las retribuciones convenidas en cada caso. Art. 5.	Implementar un mecanismo de capacitación y FP eficiente que mejore la competitividad del aparato productivo y eleve el nivel de vida. Es necesario crear un sistema que permita el desarrollo de todos los centros.	Discrepancia
Participación de trabajadores y empleadores	Sí, participan organizados y formularán políticas de FP, Art. 2	Sí, preferente, Art. 2	Sí. En el Consejo Nacional de Capacitación.	Coincidencia.
Financiamiento (Recursos)	Manejo de recursos del Estado, Art. 2	Aportación económica del Estado al Sistema equivalente a la del sector empresarial. Art. 4	Contribución de empleadores, aportes del Estado, recursos propios y cooperación internacional	Coincidencia.
Cobertura de grupos vulnerables	Incluye usuarios de menores recursos, Art. 2 Además de los trabajadores dependientes, incluye a los que buscan trabajo por primera vez, a los cesantes, así como a los independientes y TFNR. Art. 5.	Incluye atención, financiada por el Estado, de grupos vulnerables, desempleados, discapacitados y segmentos populares, Art. 3 y 4	Incluye capacitación social a desempleados, grupos marginales o vulnerables, minusválidos y trabajadores del sector público.	Coincidencia.
Sistema	Compuesto por organismos rectores, proveedores de financiamiento, gestores y ejecutores de los programas y los beneficiarios, Art. 3	Comprende el conjunto de organismos e instituciones que planifican, regulan y ejecutan programas de formación inicial, capacitación profesional y continua. Art. 7	Comprende al Consejo Nacional de Capacitación (CNC), los centros de capacitación y a los usuarios.	Coincidencia.
Organización del Sistema	Creación del Consejo Nacional de Capacitación Laboral, CONACAP, como entidad autónoma de personería jurídica y fondos propios no provenientes del fisco. Se relacionará con el Ejecutivo a través del Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos y tendrá por finalidad coordinar e integrar todas las acciones del SCL. Art.13.	El funcionamiento, desarrollo y control del Sistema y los subsistemas que lo componen estará a cargo del Consejo Nacional de FP (CONAFOP) y de sus dependencias, de las entidades de formación y capacitación, y de las organizaciones de empleadores y trabajadores. Art. 8.	El CNC y los usuarios financian y los centros de capacitación, dan servicios a los usuarios y acreditan ante el CNC	Discrepancia

Aspectos principales	Mesa de diálogo a/	Dr. Francisco Díaz Garaycoa b/	CONAM c/	Comentarios
División del Sistema	Subsistema de Capacitación Laboral Ocupacional y Subsistema de Capacitación continua. Art. 7	Subsistema de Formación Inicial y Subsistema de Capacitación Laboral. Art. 9.	Los usuarios se dividen en de la capacitación y FP y de la capacitación social	Discrepancia
Participación del Estado	Capacitación laboral como una política de Estado (Art. 4)	Participación del Estado en el Sistema de carácter subsidiario	Se requiere un fuerte y decidido compromiso de participación del sector privado.	Discrepancia
Vínculo con el Sistema educativo	Se incluirá materias de educación general, cuando ello sea necesario para el desarrollo de las competencias laborales. Art. 5.	Mantendrá directa vinculación con las entidades encargadas de la educación formal pública, en particular con las de la enseñanza técnica de nivel medio y superior, a efecto de asegurar la debida coordinación entre sus planes y programas. Art. 6.		Discrepancia

a/ Anteproyecto de Ley del Sistema Nacional de Capacitación Laboral, presentado por la Mesa de Diálogo en 1998, sobre la base de una propuesta preparada con la asistencia de la OIT y el proyecto de cooperación técnica financiado por el gobierno de España.

b/ Sistema Nacional de Formación Profesional. Exposición de motivos y proyecto de Ley del Dr. Francisco Díaz Garaycoa.

c/ Sobre la base de la presentación de fichas. Programa del Sistema Nacional de Capacitación y Privatización del SECAP, elaborada por el Dr. Alberto Robalino por encargo de la CONAM.

Como se observa en el Cuadro 37 existen numerosas coincidencias pero también discrepancias en cuanto a objetivos y enfoque, organización del sistema, en especial en cuanto a las funciones de su órgano rector, vínculo con el sistema educativo y sobre todo en cuanto a la división del sistema y a la participación del Estado.

En la medida que la mayor discrepancia se encuentra en la estructura del SNFP, esto es, en su división por subsistemas, es necesario señalar que esto es consecuencia de la concepción o visión que se tiene de la Formación Profesional, que no responde en principio a un diagnóstico o evaluación de la situación del mercado de Formación Profesional en Ecuador.

El Cuadro 38 presenta las tres maneras en que se divide un SNFP. La propuesta de la Mesa de diálogo mantiene el esquema de capacitación laboral, que agrupa la formación inicial y la capacitación propiamente dicha, y la capacitación continua, que abarca la tan necesaria reconversión laboral. La del Dr. Díaz Garaycoa separa el primer subsistema de la propuesta anterior en sus dos ver-

tientes y deja de lado la formación continua, pues según señaló al Equipo de la OIT es muy costosa y poco práctica. Finalmente, la tercera propuesta utiliza el criterio de la población a la que va dirigida la capacitación, separando los dos subsistemas en capacitación laboral y capacitación social para los sectores de población vulnerables.

**Cuadro 38**  
**Comparación de los subsistemas propuestos**

Aspectos principales	Mesa de diálogo a/	Dr. Francisco Díaz Garaycoa b/	CONAM c/	Comentarios
División del Sistema	Subsistema de Capacitación Laboral Ocupacional y Subsistema de Capacitación continua. Art. 7	Subsistema de Formación Inicial y Subsistema de Capacitación Laboral. Art. 9.	Los usuarios se dividen en: De la capacitación y FP y De la capacitación social	Discrepancia
Subsistema	Subsistema de Capacitación Laboral Ocupacional	Subsistema de Formación Inicial	De la capacitación general y formación profesional para aprendices y trabajadores de las empresas privadas y mixtas que aporten al financiamiento del sistema (0,5%)	Discrepancia
Subsistema	Subsistema de Capacitación Continua.	Subsistema de Capacitación Laboral.	De la capacitación social para los grupos vulnerables	Discrepancia

## vi) Propuesta de cambios institucionales en el Sistema Nacional de Formación Profesional

### Con relación al SNFP

El impacto de la oferta de FP en el Ecuador es limitado por la falta de una política nacional que oriente, norme, estimule y coordine el accionar de los diversos proveedores y usuarios de los servicios formativos. Una modernización del SECAP es necesaria, pero la complejidad de los desafíos amerita una redefinición del SNFP sustentado en los siguientes principios:

- a) La responsabilidad que corresponde al Estado para articular los diferentes sistemas de educación técnica y FP, y la obligación de corregir las limitaciones que pueda presentar la libre competencia a la capacitación en términos de eficiencia económica y equidad social.
- b) La descentralización del SNFP mediante la diversificación de la oferta de servicios formativos en régimen de competencia y el fortalecimiento de la demanda del mercado.
- c) La participación de los empleadores y de los trabajadores, a través de sus organizaciones, en las instancias de decisión y ejecución en materia de FP, tanto a nivel de las políticas nacionales y regionales como a nivel de las empresas.
- d) La autonomía de los organismos que regulan y coordinan, financian y ejecutan las actividades de capacitación.

Un nuevo sistema estaría conformado por un Consejo Nacional de Formación Profesional integrado por el Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos, otros Ministerios relevantes (Educación, Industria, Agricultura) y por representantes de empleadores y de trabajadores. Al Consejo Nacional le competiría formular las políticas nacionales de FP de acuerdo con las políticas educativas, económicas y sociales del Estado, dictar las normas para la acreditación de los organismos de capacitación, para el reconocimiento de los cursos de capacitación y para la certificación de las competencias de los trabajadores, y administrar los recursos que el Estado destine a la capacitación laboral. El Consejo abriría un registro de entidades públicas y privadas y mixtas de capacitación laboral. El Consejo administraría un Fondo Nacional de FP destinado a financiar programas públicos de capacitación ocupacional y actividades de capacitación continua.

Los recursos del Fondo estarían constituidos esencialmente por los aportes del 0.5% de la planilla de las empresas y por los aportes del presupuesto del Estado. La administración de los recursos apuntaría a una distribución, al cabo de un período transitorio, de 60% administrado por los empleadores y los trabajadores y de 40% administrado por el SECAP. Los recursos administrados de manera bipartita se destinarían a las actividades de formación continua en las empresas. Los recursos del SECAP y otros recursos provenientes del Estado estarían destinados a programas públicos de capacitación laboral dirigidos a personas que buscan trabajo por primera vez, a trabajadores cesantes o en riesgo de cesantía y en general a trabajadores de menores recursos. Los recursos serían entregados, vía licitación pública, a las instituciones oferentes de capacitación que hayan, previamente, identificado una demanda relevante en el sector privado, como para organizar sus cursos.

También sería necesario en materia de información:

- a) En la medida que no se conoce la evolución y perspectivas de la demanda y del mercado de FP, se debe evaluar el mercado de FP en Ecuador y estudiar el

- grado de adecuación entre la demanda y oferta de FP;
- b) Efectuar proyecciones de requerimientos de trabajadores según tipos y niveles de calificación, tomando en cuenta los cambios en la estructura productiva y del empleo a partir de la propuesta de transformación económica del Ecuador.
  - c) Contar con un registro de entidades públicas y privadas que efectúan actividades de FP y llevar a cabo su regulación efectiva. En lo que concierne a Capacitación laboral el registro debería llevarse en el Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos.

### **Con relación al SECAP:**

Conforme lo sugirió su actual Director Ejecutivo es necesario efectuar un estudio sobre la función que debe cumplir el SECAP en el futuro SNFP así como evaluar su impacto.

## **3. PROGRAMAS DE APOYO A LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA**

### **i) Antecedentes**

La micro y pequeña empresa (MyPE) ha ofrecido al país el 55% del empleo total urbano durante los últimos 10 años. Su ritmo de crecimiento anual promedio fue de 4,1% durante el período 1990-98. Según la Encuesta INEC de Condiciones de Vida de 1999, a nivel del país existen alrededor de 1,6 millones de microempresarios y autoempleados. De este total, el 80% son autoempleados y el 20% microempresarios. El 57% están ubicados en las ciudades y el 43% en el campo. Las microempresas y el trabajo por cuenta propia ocupan a cerca de 3,9 millones de personas, que representan aproximadamente el 69% de la PEA nacional y al 72% del total de ocupados. Estas cifras muestran que, en promedio, cada microempresa o trabajo por cuenta propia ocupa a aproximadamente 2,4 trabajadores. El 86% de la microempresas están conformadas por hasta cinco trabajadores, incluido el titular, en tanto que el 56,5% del autoempleo es unipersonal y el 41,3% está compuesto por entre 2 y 5 trabajadores.

La pérdida de dinamismo de las actividades modernas de la economía y el deterioro de su capacidad para generar nuevos puestos de trabajo fueron compensados con la expansión del empleo en las MyPEs, caracterizado en general por su baja productividad y las precarias condiciones de trabajo. Debido a los crecientes contingentes de población masculina y femenina que se incorporan a las actividades informales, éstas encaran una inquietante situación de saturación

progresiva. Las oportunidades de ingreso y de empleo se han visto erosionadas por un doble efecto: la contracción de la demanda agregada interna y la competencia de las importaciones legales o fraudulentas. Los salarios reales todavía están lejos de alcanzar el nivel que registraron en 1980.

**Cuadro 39**  
**Población ocupada en la microempresa y el autoempleo según**  
**área urbana y rural, género y número de trabajadores**

Categoría de Ocupación	Total %	Área		Género		Número de trabajadores		
		Urbano	Rural	Hombre	Mujer	1	2 a 5	6 a 9
PEA total	5,658,823							
Gran, mediana y pequeña empresa	978,529 18.2 %							
Asalariados del gobierno	320,270 6.0%							
Microempresa (patronos)	318,994 5.9%	190,890 11.9%	128,104 8.0%	253,626 15.8%	65,368 4.1%	273,970 17.1%	45,024 2.6%	
Autoempleo (cuenta propia)	1,287,508 24.0%	731,183 45.5%	556,325 34.6%	686,397 42.7%	601,111 37.4%	728,063 45.4%	531,203 33.1%	28,241 1.8%
Asalariados en microempresas	1,009,151 18.8%							
Trabajadores no remunerados (autoempleo)	1,263,514 23.5%							
Empleados domésticos	189,349 3.5%							
Total Ocupados en ME y AE	5,367,315 100.0%							
% de Ocupados en MEs y AE respecto de PEA	68.6%							

Fuente: Encuesta INEC de Condiciones de Vida, cuarta ronda, 1999.

Elaboración: SIISE

Se sigue de lo anterior que una de las más serias dificultades que enfrentan las unidades productivas micro empresariales para mantenerse a flote en el mercado, y eventualmente crecer, es la de la demanda de sus bienes y servicios. No obstante, la mayoría de los programas orientados a fomentar la producción

de las MyPES asumen, implícita o explícitamente, que los principales obstáculos para su desarrollo provienen de la oferta. En consecuencia, se han concebido estrategias minimalistas orientadas a incrementar y/o mejorar la calidad de los bienes y servicios ofertados, facilitando el acceso a recursos tales como crédito y capacitación.

La contracción de la demanda de la producción de las MyPES no constituye, sin embargo, sino una dimensión de las restricciones y problemas que inhiben su desarrollo. Los obstáculos con que ellos tropiezan para realizar su potencial productivo suelen ser múltiples y de variada índole, pudiendo agrupárselos en tres categorías principales:

- a) aquellos que resultan de las medidas discriminatorias de políticas estatales en cuanto al acceso a mercados, información, servicios financieros, capacitación, infraestructura y servicios públicos, lo cual redundaría en detrimento de la competitividad del sector con respecto a empresas de mayor tamaño;
- b) aquellos vinculados con su baja productividad y que se derivan de la deficiente organización de la producción, y de la carencia o la débil dotación de recursos productivos, especialmente en materia de formación de los recursos humanos;
- c) aquellos que provienen de la exclusión de las estructuras institucionales que confieren reconocimiento, protección social y jurídica, y de la falta de organización de los productores, con la consiguiente vulnerabilidad de los segmentos empresariales menos favorecidos, que se perjudican por la ausencia de interlocutores y de capacidad negociadora frente al sistema institucional y a las reglas de juego imperantes en el mercado.

La superación de este conjunto de restricciones y problemas exige diversas medidas gubernamentales de política, nuevos enfoques y metodologías innovadoras de apoyo a pequeños productores que deben formar parte de una estrategia integrada de promoción del sector. En correspondencia con los problemas arriba mencionados se precisa definir estrategias para un programa de acción.

## **ii) Estrategias para un programa de apoyo a las MYPEs**

### **1. Reactivación productiva de la MYPE con la ampliación y diversificación de mercados**

La primera estrategia para este programa consiste en estimular una nueva dinámica en donde la demanda actúe como motor del proceso de apoyo y de promoción de las unidades de la MyPE. En torno a ella se buscará elevar los niveles de productividad, organizando de manera imaginativa el conjunto de instrumentos promocionales: formas de asociación y de cooperación flexibles entre

pequeños productores para lograr economías de escala y responder eficientemente a sus exigencias; adopción de mejoras tecnológicas en el proceso productivo; capacitación “a la medida” (focalizada sobre un producto o un servicio); servicios financieros adaptados a los nuevos requerimientos productivos y comerciales.

La gran mayoría de los pequeños productores se hallan con frecuencia insertos en circuitos cortos de comercialización (directamente al consumidor o fabricación por encargo) y no tienen individualmente la capacidad necesaria para alcanzar mercados situados fuera de su ámbito local inmediato; muy pocos tienen acceso a mercados de exportación.

Diversas opciones podrán ser exploradas para expandir en forma significativa la frontera del mercado tradicional de micro empresarios y artesanos individuales. Conviene destacar a este propósito cuatro fuentes principales de demanda:

- a) el gasto público (compras de las entidades nacionales o locales, sub contratación o privatización de servicios públicos municipales) y los programas especiales de inversión pública (vivienda, infraestructura urbana y rural productiva, mantenimiento vial);
- b) la sub contratación de grupos organizados de pequeños productores por empresas grandes o medianas a través de alianzas estratégicas con las diferentes cámaras de la producción;
- c) la exportación de artículos manufacturados con un alto valor agregado;
- d) la substitución de importaciones aprovechando de ciertos factores competitivos como la utilización de recursos locales y la proximidad del consumidor.

La ejecución de esta estrategia requerirá de asistencia técnica especializada tanto para la gestión global de los procesos y la coordinación inter institucional como para el montaje del sistema de intermediación mercantil, la puesta en marcha de las micro empresas en red de cooperación, la adaptación de la oferta y la demanda a la nueva dinámica económica que desea impulsarse.

## **2. Expansión del mercado de servicios para el desarrollo integral de la MyPE**

Si bien los estímulos básicos para dinamizar la MyPE vienen de la ampliación de sus mercados de productos y de insumos, las oportunidades que se abran se podrán aprovechar sólo si la empresa alcanza un mínimo nivel competitivo. Precisamente, el papel de los servicios de desarrollo, tanto financieros como de desarrollo empresarial (capacitación, asesoría técnica, información, comercialización), consiste en permitirle a las pequeñas empresas realizar su potencial productivo. Sin embargo, se constata que en cada caso, la oferta de servicios rele-

vantes en el país no corresponde al volumen de una demanda que, además, crecerá a medida que la MyPE crezca. Se requiere pues que un programa de apoyo a la MyPE incluya medidas efectivas para expandir y corregir las distorsiones del mercado de servicios de desarrollo existente.

### **3. Piso mínimo de derechos laborales compatible con el incremento de empleo y productividad en las MyPEs**

El empleo que se crea en las MyPEs es de escasa calidad en términos de salarios, condiciones de trabajo, prestaciones y beneficios sociales, sindicalización, etc. debido a que uno de los principales atractivos de la informalidad —que caracteriza a la mayor parte de MyPEs— es la posibilidad de reducir al mínimo los costos no asociados directamente con la producción. Entre los costos que se eliminan en la informalidad figuran varios de aquellos que contribuyen a darle calidad al puesto de trabajo. De otro lado, las presiones competitivas creadas por la apertura comercial estimulan la tendencia a la reducción de costos no salariales. Frente a tales presiones, la legislación tiende también a flexibilizar las relaciones laborales a fin de crear incentivos para que la pequeña empresa no permanezca en la ilegalidad y pueda contar con beneficios legales.

Sin embargo, existe evidencia de que determinados programas de promoción de la productividad de la MyPE pueden capacitar al empresario en el vínculo positivo entre mayor productividad y mejores condiciones de trabajo. Asimismo, las capacidades de la organización gremial también muestran que es un instrumento para desarrollar conciencia y soluciones creativas en torno a ciertos derechos laborales básicos (por ejemplo, en áreas como seguridad, salud y pensiones). Siguiendo estas direcciones, por tanto, un programa de apoyo al desarrollo del sector no puede olvidar que si bien los factores básicos de crecimiento de la pequeña empresa son agregados, es necesario también promover los derechos al trabajo decente de aquellos que laboran en el sector.

### **4. Desarrollo de una perspectiva de género**

Un aspecto fundamental a tener en cuenta en el diseño de políticas específicas para el sector debe ser el desarrollo de un enfoque de género que trascienda los temas específicos de los mecanismos institucionales y se proyecte en los objetivos de largo alcance para el desarrollo y promoción del sector. Globalmente, la MyPE está constituida en su mayor parte por trabajadoras, quienes son objeto en su mayor parte de programas de atención que no tienen en cuenta sus necesidades particulares en razón de su género. La posibilidad de que los actores sociales tengan la oportunidad de recibir asistencia e incentivos para el desarro-

llo de enfoques de género y de servicios específicos a la MyPE debe estar presente y ser un punto fundamental de la estrategia de este programa.

## **5. Concertación para la ampliación de la cobertura de los programas para la MYPE**

Teniendo en cuenta las metas cuantitativas fijadas por el Gobierno, tanto en términos de generación de empleo como de mejoramiento del ingreso, será necesario establecer un acuerdo estratégico de concertación que comprometa al conjunto de instituciones participantes en el programa (para llegar masivamente a los beneficiarios) y movilizar recursos en correspondencia con dichas metas (para lograr los resultados esperados). El acuerdo de concertación responde no solamente a una necesidad objetiva de eficacia del Programa sino también a un compromiso de los actores involucrados en el proceso de desarrollo del país a través de la pequeña empresa, que no es de incumbencia exclusiva del Estado. Sin embargo, la concertación debe ser conducida por el Estado en la medida que le corresponde la iniciativa sobre las políticas para el sector, aunque puede ser progresivamente descentralizada hacia actores y centros privados, tal como ocurre en otros países. Otro lineamiento importante es que la concertación debe ser replicada a niveles regionales y locales, mediante mecanismos apropiados, con el fin de estimular el aporte de la micro empresa a escala nacional.

El proceso de concertación debe también incorporar adecuados mecanismos para el monitoreo y la evaluación de los programas bajo su coordinación. Estos mecanismos serán progresivamente diseñados y ajustados en función de las necesidades precisas de los participantes en la concertación.

## **6. Descentralización de la estructura de ejecución**

En consonancia con lo anotado en el punto anterior, uno de los aspectos más importantes de la estrategia general consiste en convocar a un amplio espectro de agentes institucionales con capacidad, real o potencial, de llegar con servicios de apoyo a los grupos beneficiarios. Si el programa logra apoyarse sobre estructuras descentralizadas ganará en presencia y posicionamiento en el ámbito nacional.

La descentralización bien articulada es un factor de eficacia y de eficiencia, pues al delegar funciones a quienes están mejor ubicados en el mercado o a quienes están más cerca de los beneficiarios, las probabilidades que las acciones emprendidas se vean coronadas de éxito son mayores. En esta perspectiva, el Programa buscará con especial interés establecer alianzas estratégicas y convenios *ad hoc* con aquellas instituciones que:

- a) posean estructuras con implantación en el territorio nacional;
- b) cuenten con experticia y capacidad instalada utilizable inmediatamente;
- c) manifiesten sensibilidad en asimilar rápidamente procesos de aprendizaje para brindar nuevos servicios a los grupos beneficiarios;
- d) operen o hayan operado con grupos beneficiarios de interés del programa.

## **7. Especialización de los agentes públicos, privados y asociativos**

Una orientación estratégica vital para el Programa, especialmente en lo tocante a la racionalización de los recursos y actividades emprendidos por sus actores, es la de la especialización hacia las funciones en que cada actor haya desarrollado mejor sus actividades. En el caso de los agentes de promoción, se ha constatado que hay en curso una especialización progresiva en cuanto al segmento de la MyPE con los que trabajan. Así, es posible observar que los agentes intermediarios de servicios financieros tienden a trabajar o bien con el sector de la micro empresa moderna y la pequeña empresa, con modalidades individuales y con garantías prendarias o hipotecarias que asumen, o bien con el del sector informal, empleando tecnologías apropiadas como grupos solidarios o variaciones del modelo de banco comunal, a fin de superar la limitación de falta de garantías en este segmento.

Se requiere estimular esta tendencia de especialización en el servicio diferenciado a los componentes de la MyPE porque ésta será un factor de incremento en la calidad y eficiencia de la promoción en general. A pesar que esta es una orientación que las fuerzas del mercado eventualmente definirán a través de procesos de competencia, es necesario no obstaculizarla mediante la creación de programas con poblaciones-meta indiferenciados, ya que la calidad de los servicios ofrecidos podría resentirse.

## **8. Construcción de un marco institucional sustentable**

Es indispensable para éxito de esta estrategia conseguir las bases de una estructura institucional sólida que se proyecte en el tiempo y permita la ejecución sostenible de acciones de promoción para la MyPE. El fortalecimiento institucional tanto de los actores sociales como de los agentes promotores debe ponerse al tope de las agendas del Estado y la cooperación internacional, a través de políticas tales como desarrollo de recursos humanos, desarrollo de redes y vínculos entre organizaciones, etc. El objetivo a lograr será un marco institucional capaz de desarrollar, al cabo de cierto lapso de maduración, programas de apoyo a la MyPE que se puedan sostener de manera autónoma, a causa de la confianza y recursos que tal marco institucional deposita entre sus miembros. (Ver Sección 3 del Capítulo VIII).

### iii) Un nuevo entorno económico para las MyPEs

En términos macro, el principal factor económico que favorece la evolución de las MYPEs formales es una alta tasa de crecimiento sostenido, tal como lo ha demostrado, entre otras, la experiencia regional reciente (Egger y García, 2000). En general, con niveles de crecimiento anuales superiores al doble de la tasa de crecimiento de la PEA, se puede esperar que el sector de la micro y pequeña empresa formal asuma un rol positivo en la creación de empleo y generación de riqueza. Sin embargo, es evidente que la carencia de crecimiento sostenido en Ecuador ha afectado seriamente el sector en los años recientes. En los últimos 10 años, es el segmento de las MyPEs informales el que ha crecido de manera sistemática, con excepción de 1996, donde el breve repunte del crecimiento se tradujo en un incremento de la formalidad vía el aumento de las micro empresas formales y sus asalariados. En el resto de la década, el segmento informal de micro empresas es el que ha crecido de modo más ostensible, definiendo así una de las funciones típicas de este segmento ocupacional como es la de factor de ajuste en las crisis prolongadas.

Sin embargo, es importante mencionar que estos efectos se han dado en el contexto de una ausencia de políticas dirigidas al sector en su conjunto. El segmento artesanal de la micro empresa en el Ecuador se vio tempranamente favorecido por normas proteccionistas que diferenciaron el status del artesanado respecto de los otros segmentos del sector de la MyPE. Pero, acaso por el reducido número relativo de artesanos acogidos a esta protección, este régimen legal no se ha traducido en un incentivo para el incremento significativo de la formalidad en la MyPE en los años recientes. Más bien, podría estar operando la característica observada por López sobre las MyPEs de Colombia (1996), en el sentido que si hay un patrón de crecimiento deficitario, el empleo que las MyPEs crean –aun con políticas activas para ellas– resulta ser de tipo extensivo, es decir de unidades unipersonales, antes que de tipo intensivo (o de creación de puestos asalariados), contrariamente a lo esperado por las políticas sectoriales para las MyPEs.

Si se asume además –en ausencia de información actualizada– que la mayoría de las experiencias de servicios de desarrollo empresarial financieros y no financieros se han dirigido al estrato más próspero de la MyPE, se sigue que el objetivo central de las políticas para el sector debe estar en ampliar lo más posible la cobertura de los servicios ya existentes y llegar a la MyPE de tipo unipersonal y al trabajador por cuenta propia. La democratización del crédito y los servicios financieros a través de una estructura perdurable requiere de una estrategia inter institucional que contemple:

- a) una red densa de intermediarios a través de los cuales se podrá alimentar con recursos a la Micro y Pequeña Empresa urbana y rural;

- b) intermediarios eficientes públicos, asociativos y privados para abaratar los costos de la oferta de los servicios;
- c) servicios ágiles gracias al manejo de tecnología financiera adecuada a las necesidades de los clientes y a la cobertura que quiere alcanzarse;
- d) costos operativos decrecientes por crédito otorgado;
- e) consolidación e institucionalización de la red de intermediarios;
- f) mantenimiento del valor real de los fondos de crédito (otorgando crédito a tasas positivas que, además, cubran los costos operativos) y ponerlos al amparo de riesgos mediante un sistema adecuado de garantías;
- g) llevar una cartera sana, con rotación suficiente del capital y una rentabilidad adecuada para acrecentar la capacidad de apalancamiento, incluyendo la captación de recursos provenientes del ahorro externo.

Las políticas macro económicas recientes imponen un conjunto de nuevas posibilidades y restricciones al desarrollo del sector. Al eliminarse con la dolarización el uso de políticas monetarias, excepto por un limitado manejo de la tasa de interés, se refuerza la tendencia a aplicar altas tasas reales en las líneas de crédito para las empresas locales, lo cual había sido uno de los principales desincentivos para ampliar la cobertura de las micro finanzas en el país. Con la nueva situación, la discusión sobre la posibilidad de subsidiar la tasa para dirigirla a la MyPE pierde relevancia. Al mismo tiempo, la estricta vigilancia que se debe ejercer sobre el sistema bancario torna muy difícil la posibilidad de promover intermediarios financieros no regulados que contribuyan a desarrollar experiencias micro financieras con grupos que no constituyen sujetos de crédito formal.

Por ello, el objetivo de ampliar tanto el acceso como los montos de crédito disponible se debe plantear en términos más institucionales. Se trata entonces de insistir en ampliar el número de intermediarios financieros que se dirijan al sector MyPE y promover tanto el mejoramiento en la calidad y número de servicios especializados como en las tecnologías crediticias utilizadas. Ello implica definir y remover los obstáculos que han impedido la expansión del micro crédito dentro del marco del sistema financiero formal.

En razón de lo anterior, se proponen las siguientes medidas:

- a) Especializar a las instituciones intermediarias, bancarias y no bancarias, en su atención a estratos diferenciados de la MYPE, fortaleciendo en particular los intermediarios cooperativos, los gremiales y las ONG ya especializadas, de manera que:
  - los créditos y servicios conexos manejados desde la Corporación Financiera Nacional (CFN) se dirijan hacia la micro empresa con potencial de crecimiento y acumulación y al artesanado, contando con el concurso de la banca comercial, las instituciones privadas (ONGs y Fundaciones) especializadas en este segmento, así como de cooperativas de ahorro y crédito (CAC)

- supervisadas por la Superintendencia de Bancos;
- los programas micro financieros dirigidos a las unidades económicas de supervivencia debieran ser atendidos desde otros organismos estatales. Para ello, se debiera contar con una estructura bancaria de segundo piso y descentralizada en que la intermediación se realice a través de las CAC, los gremios con capacidad propia, como los reunidos en la Junta de Defensa del Artesanado (JNDA) y la Cámara Nacional de Micro empresa (CANAMIEC), y las ONGs especializadas en estos estratos.
- b) Desarrollar una institución micro financiera al servicio de los programas del Estado (por ejemplo, desde la base de la Corporación Financiera Nacional o el Banco de Fomento), pero en una nueva filosofía e imagen: perspectiva de privatización gradual de los programas, mantenimiento del valor real de los fondos a ella confiados, tasas de crédito positivas, tecnologías financieras adecuada de modo de conseguir eficiencia y sostenibilidad en los programas.
  - c) Promover la expansión de los servicios de micro finanzas ofrecidos por el sector privado de ONGs y Fundaciones, tratando de estimular su diversificación, capacitación técnica y calidad, revisando el marco legal que las regula, con el fin de adecuar sus normas de administración de cartera de préstamos para la micro empresa, generando con ello un proceso gradual de institucionalización de las ONGs que les permita acceder a recursos de los bancos de segundo piso.
  - d) Incrementar la cobertura de los servicios micro financieros, promoviendo el desarrollo de nuevos intermediarios especializados y la identificación de mercados desatendidos por las instituciones bancarias. Las líneas promocionales que el Estado canaliza encuentran la restricción de poder utilizarse sólo a través de las entidades del sistema bancario regulado. Sin embargo, hay soluciones imaginativas para flexibilizarla, como la de la figura del fideicomiso, que permite la intervención de instituciones especializadas, aunque no necesariamente reguladas, en las decisiones de uso de los fondos. De otro lado, se debe promover modalidades de servicios dirigidas a nuevas micro empresas, especialmente las impulsadas por jóvenes calificados artesanalmente, por trabajadores rurales en actividades de post-cosecha, por jefas de hogar con actividades familiares intensivas en mano de obra, y otros grupos similares.
  - e) Estimular la implementación de nuevos servicios financieros para la MyPE por los intermediarios financieros, tales como arrendamiento financiero, redescuento de obligaciones, tarjetas de crédito empresariales, e incentivar los servicios innovadores ya existentes, tales como el capital de riesgo y las centrales de riesgo en formación. Estos nuevos servicios permitirían ofrecer a las empresas del sector rapidez y oportunidad en el crédito de modo que alcancen aumento de la productividad, mayor competitividad dentro del mercado, y reducción de costos a través de mayor eficiencia.

f) Difundir la instalación de tecnologías micro crediticias avanzadas para simplificar procedimientos, reducir costos de transacción del crédito y responder así en forma rápida a las necesidades del sector. Debe apoyarse la implementación de una central de riesgos, en proceso de organización, que incluye bancos, ONGs y demás instituciones que otorgan créditos, a fin de mantener un control de sus clientes y calidad de los mismos.

La participación del Estado no puede limitarse a la movilización de recursos y al re diseño institucional de su canalización, implícita en las nuevas y más amplias funciones que se le asignan a las CAC y al papel especializado asignado al Banco de Fomento. Requiere también un papel regulador más activo y atento a las necesidades de la micro empresa, por ejemplo, en la adaptación de regulaciones dirigidas a nuevos servicios financieros, o levantamiento de los obstáculos innecesarios para el acceso a los mismos de parte de la MyPE.

#### **iv) Un nuevo entorno normativo para las MyPEs**

Se reconoce generalmente que uno de los factores más decisivos en la carencia de calidad de empleo en la pequeña empresa es la extendida situación de informalidad normativa de la mayoría de MyPEs. Esta informalidad se puede describir como la condición legal de la pequeña empresa en la cual ella se mantiene al margen de todas o parte de las normas (tributarias, laborales, sectoriales, etc.) que se aplican al sector y la mantienen en un estado de incumplimiento total o parcial de la ley. Al carecer de los derechos y oportunidades que la legislación ofrece a las entidades que se acogen a ella, las MyPEs informales no pueden acceder a los servicios que han sido diseñados para promover el sector ni sus trabajadores a los beneficios que configuran un empleo de calidad. Se sigue entonces que para promover el acceso de las MyPEs informales a los servicios de desarrollo, un entorno favorable debe tomar nota de los obstáculos y costos de transacción que dificultan el acceso a la legalidad de las MyPEs. Se propone:

a) Desarrollar reformas legales que faciliten el acceso de las MyPEs a nuevos recursos o mercados, extiendan la cobertura de sus programas de apoyo, y en general contribuyan a un entorno de legalidad favorable al desarrollo del sector. Entre estas reformas se pueden considerar la de modificación a la Ley de Contrataciones del Estado central a programas como los de empleo intensivos en trabajo y de compras estatales, la de normas de supervisión bancaria patrocinando la creación de una entidad intermediaria financiera especializada en micro finanzas semejante a la de EDYPYMES peruanas o Fondos Privados bolivianos, normas sobre simplificación administrativa para facilitar el proceso de registro y eliminar costos de transacción de las gestiones para alcanzar la legalidad de la empresa, etc.

- b) Implementar de manera descentralizada servicios denominados de “formalización”, en la modalidad de “ventanilla única”, preferiblemente dentro del rango de servicios prestados en un centro de servicios de desarrollo. Los servicios de formalización son los consistentes, entre otros, en información sobre modalidades de registro legal, servicios legales conexos (como la elaboración de minutas y constituciones para el registro), servicios para otorgar las licencias requeridas (municipal, salud, laboral, sectorial, etc.), apertura de registro tributario, etc. La noción de la ventanilla única está dirigida a bajar significativamente los costos de transacción de los trámites de legalización del negocio, que en Ecuador son todavía onerosos y lentos.
- c) Observar el impacto de la legislación reciente autorizando el contrato por horas en las pequeñas y micro empresas sobre registro legal de MyPEs y sobre la calidad del empleo creado en el sector bajo esa modalidad. Es necesario evaluar si el efecto de estas normas incide en la reducción de la informalidad o si, por el contrario, alienta la erosión de la reducida protección social que la ley concede al trabajador por horas.

#### 4. LA POLÍTICA SOBRE EL SALARIO MÍNIMO

La determinación de una política salarial transparente constituye un elemento clave para la competitividad de las empresas y de la economía en su conjunto. También lo es respecto de la política social y de reducción de la pobreza en el país, considerando la elevada proporción de trabajadores con salarios e ingresos sumamente bajos que no les permiten salir de la condición de pobreza.

En el pasado reciente, la determinación de salarios en Ecuador se ha caracterizado por dos rasgos principales: i) una enorme complejidad por el número y diversidad de componentes que integran las remuneraciones, que torna muy compleja la tarea de evaluar y predecir la evolución de los costos laborales; ii) una excesiva intervención estatal en la formación de salarios, por diferentes vías, que termina trasladando al sector privado la problemática salarial del sector público. Ni la complejidad de las remuneraciones ni la excesiva intervención del Estado lograron detener el deterioro de los salarios, tanto públicos como privados, ni siquiera establecer las bases para el financiamiento estable de una protección social mínima para todos. Por último, la intervención administrativa en la determinación de los salarios ha dejado poco espacio para la negociación colectiva al nivel de las empresas, cuyo papel sigue siendo mínimo.

Sin duda Ecuador necesita de una profunda reforma del sistema de fijación de salarios, tanto para las empresas del sector privado como para los trabajadores del sector público. Esta sección se centra en las modalidades de ajuste del salario mínimo. Para los trabajadores del sector privado, es deseable una exten-

sión de la negociación colectiva, a nivel de empresa, de grupos de empresas, de un sector o rama de actividad. Para los trabajadores del sector público, es deseable un proceso de simplificación y unificación.

### **i) Marco institucional del salario mínimo**

Tal como lo dispone la reciente ley para la transformación económica, el Consejo nacional de salarios, de conformación tripartita paritaria, asume la responsabilidad de ajustar una vez al año, el salario mínimo llamado salario básico unificado. Legalmente, el salario mínimo vital general se mantiene, pero exclusivamente para fines de referencia. Sería aconsejable proceder a una clarificación de los nombres, llamando salario mínimo al salario básico unificado.

Se sugiere que el CONADES fije anualmente el salario mínimo mensual y por hora. De manera transitoria, la ley para la transformación económica ha fijado el nivel de remuneración del salario por hora. A partir de enero 2001, la ley dispone que se aplicará al salario por hora el mismo incremento porcentual que para el salario básico unificado. Más que aplicar el mismo incremento porcentual, es deseable que la ley establezca que el salario mínimo se defina de manera mensual y por hora. Siendo 40 horas semanales el horario legal de trabajo, con base en un promedio de 4,3 semanas al mes, el horario legal mensual es de 172 horas. Por tanto el salario mínimo por hora debería calcularse de la siguiente manera:

$$\text{Salario mínimo mensual} / 172 \text{ horas} = \text{salario mínimo por hora}$$

Siendo el salario mínimo del mes de julio de 2000 de 96,65 dólares, su equivalente por hora debería ser de 0,562 dólares. Tal reforma permitiría al CONADES fijar anualmente tanto un salario mínimo mensual como un salario mínimo por hora, con un solo incremento porcentual para ambos. Esto eliminaría la posibilidad de tener dos escalas de salarios fijadas por el Estado para el sector privado.

Las reformas al Código de Trabajo dispuestas en la denominada “Ley trolebús 2” adoptada en agosto de 2000, aportan algunas precisiones sobre el papel de las comisiones sectoriales. La ley establece que le compete al CONADES convocar a las comisiones sectoriales, “cuando existan justificaciones técnicas”, y que ellas someten sus recomendaciones al CONADES, que “analizará las recomendaciones efectuadas”. Por tanto, estas disposiciones otorgan mayor poder al CONADES y transforman las comisiones sectoriales en organismos tripartitos técnicos y consultivos. En la actualidad existen aproximadamente 119 comisiones sectoriales de un total de 200 previstas inicialmente. Las comisiones fijan los

salarios mínimos sectoriales, y las remuneraciones adicionales, así como los máximos, tanto por sector o sub-sector como por posición ocupacional. La complejidad es grande, y el proceso engorroso, dado que son tres instancias (la comisión sectorial, el CONADES, y el Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos) las que laboran sobre los criterios de ajuste. Todo para obtener un resultado muy similar al nivel del salario mínimo, dado que éste entre 1995 y 1999, se ubica en promedio en torno a 82% de los salarios mínimos sectoriales. Por tanto, existen muchas razones para recomendar que el salario mínimo asuma mayor importancia, y los mínimos sectoriales mucho menos importancia. Para fines de transparencia, fiscalización y cumplimiento, y de mayor autonomía de las empresas, es más fácil fijar y hacer respetar un salario mínimo que fiscalizar más de cien mínimos. Es preferible tomar medidas para fomentar la negociación colectiva en el nivel de empresas, de sub-sectores o ramas, que pretender fijar mínimos por sectores en comisiones, cuya efectividad es cuestionable.

## **ii) Criterios de ajuste del salario mínimo**

El CONADES debe hacer lo posible para lograr un consenso sobre el porcentaje de incremento anual al salario mínimo, caso contrario, el Ministro de Trabajo y Recursos Humanos fija un aumento equivalente al incremento proyectado del índice de precios al consumidor. Sería deseable que el CONADES y el Ministerio de Trabajo consideraran el ajuste al salario mínimo en función del incremento proyectado (12 meses) del índice de precios al consumidor del Banco Central y/o del INEC, más un criterio de aumento medio de los salarios privados y/o de crecimiento económico, y/o de crecimiento medio de la productividad. Dado que Ecuador está entrando en un período de inflación baja, de un dígito, los criterios distintos a la inflación proyectada asumirán una importancia creciente. Sin embargo, es preciso recordar que el incremento al salario mínimo no es una señal para el conjunto de los salarios, privados o públicos. El salario mínimo cumple una función fundamentalmente social, de protección de los salarios más bajos. Los asalariados no cubiertos por un contrato colectivo negociado deben ser protegidos por un salario mínimo por debajo del cual no debería estar ningún salario del país. Es preciso desvincular del salario mínimo todas las variables de gastos y costos que propagan el efecto de un reajuste sobre las cuentas fiscales y la posición de las empresas privadas. En las actuales circunstancias, de baja inflación, el salario mínimo tendría que dejar de ser un mecanismo de indexación.

Sabiendo que el 46,4% de los asalariados privados trabajan en empresas que tienen entre 2 y 5 trabajadores, y el 78,2% en empresas de hasta 30 trabajadores (datos de 1995), el nivel del salario mínimo es un dato importante para las empresas pequeñas y muy pequeñas. Investigaciones de la OIT (Panorama

Laboral 1997) sugieren que el salario mínimo alcanza mayor cobertura, mayor protección y menores efectos indeseables en términos de incumplimiento, informalidad y mayor desempleo, cuando se ubica en un rango en torno a 2/3 del salario del trabajo no calificado (o salario pagado en las empresas pequeñas). En Ecuador, el salario mínimo se ubica en torno (promedio del período 1995-99) a 85-94% del salario medio en las ramas manufactura y construcción, 94 % del salario formal medio, 111% del salario medio total, y 171% del salario medio informal. Debido al nivel muy bajo de los salarios en el sector informal, el nivel del mínimo está más cerca de la mediana de los salarios en el sector formal. Sin embargo, el salario mínimo no cumple plenamente con su papel fundamental de protección de los salarios más bajos, dado que el 27,6% de los ocupados perciben hasta medio salario mínimo y el 60% hasta un salario mínimo. Serían necesarios datos más finos para analizar la distribución de los salarios en torno al mínimo. En muchos países, el salario mínimo se ubica en alrededor del 35-50% del salario medio.

El INEC calcula mensualmente el costo de una canasta familiar básica (cubriendo las necesidades de un hogar de 5 miembros, y, a partir de julio de 2000, de 4 miembros) pero con 1,6 perceptores por hogar. En 1999 el salario mínimo se ubicaba en torno a 92,7% del costo de una canasta alimentaria básica, pero representa solamente el 34,7% del costo de la canasta familiar básica. Por tanto, 1,6 salarios mínimos compran en promedio 55,2% de la canasta familiar básica (Cuadro 40).

**Cuadro 40**  
**Salario mínimo como porcentaje de la canasta de consumo y de diversos salarios medios**

	1995	1996	1997	1998	1999
Salario mínimo (1994-95=100)	103.6	113.6	109.6	101.7	90.8
Canasta alimentaria básica	95.8	98.9	88.7	89.8	92.7
Canasta familiar básica	37.2	39.2	37.5	37.9	34.7
Salario medio formal	94.8	85.6	88.6	98.9	100.6
Salario medio informal	151.6	160.5	159.4	185.5	201.1
Salario medio total	108.3	102.7	106.3	118.7	120.7
Salario medio manufactura	80.0	90.0	80.0	90.0	90.0
Salario medio construcción	90.0	100.0	90.0	110.0	80.0

Fuente: INEC

Para alentar la contratación de jóvenes en las empresas o ayudarles a encontrar una formación profesional en una empresa, muchos países han adop-

tado un salario mínimo reducido para los jóvenes, en torno al 80% del salario mínimo legal. A cambio de un salario reducido, las empresas se comprometan a adaptar el horario de trabajo de los jóvenes para permitirles el acceso a cursos de formación profesional, o para ofrecerles la posibilidad de formarse en la misma empresa, trabajando al lado de trabajadores más experimentados. En este caso se liberan 6 horas del horario semanal de 40 horas para fines de formación profesional en la empresa.

En el marco de lo señalado en los párrafos precedentes, se desarrolla a continuación una propuesta para reajustar el salario mínimo.

### **iii) Una propuesta para reajustar el salario mínimo**

Esta propuesta tiene como objetivo establecer criterios para la determinación anual de reajustes del salario mínimo. La idea central es fijar una regla simple de ajuste del salario mínimo que opere en forma automática, pero que admita la posibilidad de revisiones cuando aparezcan alteraciones en el funcionamiento de la economía y del mercado de trabajo en particular.

Se propone que el criterio general que debería regir para el reajuste del salario mínimo contenga dos elementos: inflación esperada y crecimiento de la tendencia del producto medio por trabajador. Con la aplicación de estos criterios se busca asegurar que esta variable crezca en forma sostenida en el tiempo en función del aumento de productividad media de la economía.

- Inflación esperada. Para efectos del cálculo de la inflación esperada se propone considerar la inflación meta definida por el Banco Central para el año calendario en que va a regir el salario mínimo reajustado. De este modo, la política salarial aplicada a esta variable se sintonizará directamente con los objetivos de estabilización.
- Productividad. En lo que respecta al crecimiento de tendencia de la productividad media del trabajo, se propone tomar el promedio móvil de las tasas de variación del PIB por trabajador ocupado de los últimos 5 años, con el objetivo de evitar efectos derivados de cambios de corto plazo. Para ello se tomarán los datos más recientes de cuentas nacionales y los datos de empleo a nivel nacional (promedios anuales) calculados por el INEC.

### **Excepciones**

La idea que justifica establecer excepciones a la norma general radica en que en situaciones de ajuste y de caída de la actividad económica y con la consecuente alza en el desempleo y en la tasa de crecimiento de las remuneraciones, una variable tan importante como el salario mínimo, no puede quedar aislada de

tales contingencias. De lo contrario, una regla que no incorpore los cambios que se registren para el conjunto de la economía, generará desequilibrios (por ejemplo, mayor desempleo) que tenderán a agravar la situación preexistente.

### **Excepción 1**

Cabe plantearse una primera excepción cuando exista evidencia clara de problemas de empleo en los grupos vulnerables. Este es el caso de los jóvenes. Se propone así, considerar el cociente entre la tasa de desempleo del grupo de referencia jóvenes respecto a la tasa de desempleo general y el nivel de su tasa de desempleo a efectos de reajustar el salario mínimo.

El criterio propuesto es que si la tasa de desempleo de los menores de 19 años supera en más de dos veces a la tasa de desempleo general y si además la tasa de desempleo de ese grupo de edad supera el nivel de 20%, entonces se descontarán dos puntos porcentuales de la tasa de reajuste calculada mediante la regla general.

El hecho de que ambas condiciones deban concurrir simultáneamente, busca aislar problemas propios del segmento más joven. Así por ejemplo, en periodos de recesión la tasa de desempleo juvenil puede superar fácilmente el 20%, pero normalmente el cociente entre esta tasa y la general tiende a caer al aumentar el desempleo global, por efecto del aumento de la proporción de cesantes adultos en el desempleo total.

### **Excepción 2**

Una segunda excepción debería considerar la situación del sector agropecuario. En este caso, no conviene tomar como referencia la tasa de desempleo en zonas rurales pues tiende a ser muy baja y a permanecer, así, incluso en períodos de ajuste, debido a que quienes no tienen trabajo tienden a migrar hacia las ciudades o a desarrollar actividades para el auto consumo. Por esta razón parece conveniente concentrarse en indicadores que registren la severidad de los procesos de ajuste del sector, estimándose más adecuado considerar la evolución del empleo agrícola.

El criterio a utilizar sería que si el empleo en agricultura, ganadería, silvicultura y pesca, medido a través de la encuesta nacional del INEC, muestra una caída promedio para el año precedente igual o mayor al 1%, entonces se descontarán dos puntos porcentuales de la regla general de indexación del salario mínimo.

La Excepción 2 no se suma a la anterior y bastaría con que se diera una de ellas para que se activara automáticamente el descuento.

Existe la posibilidad de fijar excepciones simétricas (descuentos y aumentos a la norma general) para aumentar el salario mínimo más de lo que resulta de la regla general de indexación, si el desempleo juvenil cae bajo una cierta tasa o si el empleo en la agricultura crece a una tasa promedio mayor o igual al promedio nacional. Sin embargo, si se verificaran estas situaciones sería el propio funcionamiento del mercado el que debería generar presiones por aumentos salariales, lo cual tornaría redundantes tales nuevas excepciones.

#### iv) Evolución reciente y simulaciones de la propuesta

Los antecedentes disponibles entre los años 1995 a 1999 permiten mostrar la evolución de las variables que constituyen los componentes de las normas de excepción señaladas.

**Cuadro 41**  
**Evaluación de las condiciones para las excepciones según la evolución reciente de las variables consideradas, 1995-1999**  
(porcentajes)

Años	Tasas de desempleo			Empleo agrícola (Variación % anual)	
	15-24 años	Total	Relación 1	Agrícola	Relación 2
1995	15.3	6.9	FALSO	-5.3	VERDADERO
1996	20.1	10.4	FALSO	7.0	FALSO
1997	18.9	9.2	VERDADERO	9.5	FALSO
1998	23.5	11.5	VERDADERO	10.2	FALSO
1999	25.9	14.4	FALSO	1.1	FALSO
Promedio	20.7	10.5	FALSO	4.5	FALSO

Elaboración propia según datos de SIISE e INEC.

Para la información sobre desempleo se dispone de las tasas relativas a los jóvenes así como al total. Sobre estas bases se construye una función de condicionalidad para el caso planteado en la excepción 1. En este caso se utilizó como parámetro que la tasa de desempleo de jóvenes fuese mayor a la relación promedio entre éstas (2 veces). En la columna respectiva se presentan los resultados obtenidos para cada año, que muestran que tal condición se cumplió en los años 1997 y 1998.

Respecto de la evolución del empleo agrícola, la relación que expresa el caso planteado en la excepción 2 se cumplió sólo para el año 1995.

De acuerdo con lo anterior, el reajuste obtenido mediante la aplicación de la norma general tendría que corregirse descontando 2 puntos porcentuales en los

años 1995, 1997 y 1998. En los otros años de la serie habría prevalecido el reajuste sin descuentos.

Finalmente, se ha efectuado un ejercicio de simulación que permite mostrar los efectos de esta propuesta en un escenario determinado. En efecto, se ha supuesto que en los próximos 10 años la actividad económica crecerá en 3,5% y que la ocupación aumentará, suponiendo un valor de elasticidad empleo-producto de 0,6 (es posible recrear esta simulación asumiendo una elasticidad menor en promedio, lo que implicaría que dado el crecimiento del PIB, el aumento de productividad en cada año será mayor).

Respecto de la inflación se asume una tasa relativamente alta para el año 2001 (25%), que desciende el 2002 (15%) y el 2003 (10%) para luego estabilizarse en un 6% anual.

A efectos de demostración de cómo opera el mecanismo propuesto, suponemos que se reproducen las situaciones descritas en el período 1995-1999. Así, en cada año en que existe un aumento del desempleo, se simulan caídas en la tasa del crecimiento del PIB, proceso que se replica entre los años 2004 al 2007 del escenario empleado.

En el Cuadro 42 se presentan los resultados obtenidos. El salario mínimo real crecería en el período en un 4%, a pesar de que en años intermedios se verificaron ajustes mediante caídas significativas de la tasa de crecimiento de la actividad económica, con aumentos en la tasa de desempleo y se activaron descuentos a la norma de reajuste general en los años 2004, 2006 y 2007.

**Cuadro 42**  
**Simulación de resultados para el reajuste del salario mínimo real**  
(Variaciones anuales porcentuales)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
PIB	3.5	3.5	3.5	0.5	3.0	0.0	0.0	3.5	3.5	3.5
Empleo	2.1	2.1	2.1	0.3	1.8	0.0	0.0	2.1	2.1	2.1
Inflación	25.0	15.0	10.0	6.0	6.0	6.0	6.0	6.0	6.0	6.0
Reajuste										
Normal General	26.7	16.6	11.5	6.2	7.2	6.0	6.0	7.5	7,5	7,5
Descuento	0.0	0.0	0.0	2.0	0.0	2.0	2.0	0.0	0.0	0.0
Excepción 1	Falso	Falso	Falso	Falso	Falso	Verd.	Verd.	Falso	Falso	Falso
Excepción 2	Falso	Falso	Falso	Verd.	Falso	Falso	Falso	Falso	Falso	Falso
Indice del Salario Mínimo (2000 = 100)	126.7	169.9	208.4	225.5	256.3	276.9	299.0	340.6	387.9	441.8
Aumento real	1.37	1.37	1.37	-1.77	1.18	-1.95	-1.96	1.37	1.37	1.37

Elaboración propia.



## PROPUESTAS SOBRE PROTECCIÓN SOCIAL

El objetivo de un sistema de protección social es promover la igualdad de oportunidades, mediante la provisión de beneficios, a la población vulnerable que queda marginada al acceso de bienes y servicios básicos. Esta es una función de carácter permanente, ya que el riesgo de marginación y exclusión están siempre presentes, aunque el mismo pueda aumentar durante las crisis económicas.

La protección social debe evitar que la pobreza temporal se convierta en permanente, lo que implica evitar pérdidas de capital humano y físico. También debe garantizar un nivel básico de consumo a la población pobre indigente, a un nivel tal que les permita, que al mismo tiempo que son beneficiarios de programas y políticas, puedan ser sujetos orientados a cambiar sus condiciones de vida en el largo plazo.

Los programas de protección social vigentes en el Ecuador consisten en programas de cuidado y nutrición infantil, educación, salud, infraestructura social y transferencias monetarias. En 1999, el Gasto Social Total más el Fondo de Solidaridad y otros Programas Específicos representaron un 6,2% del PIB. A su vez, la participación de los Programa de Protección Social (excluida la seguridad social) en el Gasto Social en el mismo año, fue de un 29%. De tales programas, el Bono Solidario absorbió dos tercios de todos los recursos disponibles para los programas de protección social, lo cual justifica dedicarle una especial atención tanto para promover o resguardar la eficiencia en su utilización, como para aumentar su eficacia. A continuación, se presenta una propuesta de seguro de cesantía y sugerencia para avanzar en la erradicación progresiva del trabajo infantil.

## 1. HACIA UN REDISEÑO DEL BONO SOLIDARIO

### i) Antecedentes

En 1998, mediante el Decreto Ejecutivo N°129, se estableció un subsidio en favor de madres, personas de la tercera edad y discapacitados de familias pobres. Desde entonces, este subsidio ha registrado aumentos en el monto de los beneficios, así como algunas modificaciones en la definición de los beneficiarios<sup>14</sup>.

No obstante que esta transferencia fue diseñada con el propósito de compensar a las familias pobres por la eliminación de los subsidios de gas, electricidad y combustibles, se ha convertido en la partida más importante de los programas de protección social. A pesar de lo anterior, los montos que proporciona el subsidio son poco significativos; aún si se les compara con los ingresos medios mensuales de personas indigentes o pobres.

**Cuadro 43**  
**Beneficiarios y montos del bono solidario**

Beneficiarios	Beneficio Mensual (en US\$)	Relación con respecto líneas de: (por persona, mensual)	
		Indigencia	Pobreza
Grupo I Madres con ingresos familiares menores a S/ 1 millón que no tengan ingreso fijo y tengan por lo menos 1 hijo menor de 18 años.	10.5	57.0%	30.4%
Grupo II Personas de la tercera edad (mayores de 65 años de edad), hombres o mujeres cuyos ingresos familiares sean menores a S/ 1 millón y no tienen un ingreso fijo.	6.0	32.6%	17.4%
Grupo III Discapacitados entre 18 – 65 años de edad con grado de discapacidad de 70% o más.	6.0		

a/ Respecto del valor de las líneas de indigencia y pobreza en sucres de julio de 2000.

Fuente: Elaboración propia a partir de Vos, R. "Ecuador 1999: Crisis Económica y Protección Social". Institute of Social Studies, Enero de 2000.

La focalización del Programa presenta problemas de insuficiente cobertura y de filtración, que alcanzan a un 59.2% del total de elegibles y a un 54% del

14 Véase el Registro Oficial N° 29 (18/9/1998), N° 149 (16/3/1999), N° 272 (8/9/1999), N° 342 (20/12/1999), N° 99 (15/6/2000) y N° 106 (26/6/2000).

total de no elegibles, respectivamente. Lo anterior implica que 6 de cada 10 personas elegibles no reciben este beneficio; en tanto que 1 de cada 2 individuos que reciben el bono son no elegibles (Vos, 2000).

Por otra parte, existe un sesgo urbano debido, principalmente, a la concentración de sucursales bancarias en las ciudades, así como la carencia de documentos de identificación de la población rural. Derivado de lo anterior, se verifican altos costos de transacción para los beneficiarios de las zonas rurales. Además, en el último tiempo se ha buscado reducir los tiempos de espera para el cobro del beneficio mediante la implementación de un calendario de pagos, orientado a hacerlo más expedito y a reducir los tiempos de espera para otorgarlo.

**Cuadro 44**  
**Cobertura del bono solidario**

Programa	Universo grupo objetivo	Beneficiarios	Cobertura Nacional	Cobertura 50 cantones más pobres	Costa	Sierra	Oriente
- Según elegibles	947,611	1,324,019	140%	n.d.	139%	139%	152%
- Según población pobre	1,324,638	1,324,019	99%	81%	117%	86%	61%

Fuente: Vos, R. (2000)

El costo administrativo del programa, de acuerdo con la información proporcionada por la Unidad Adjunta del Bono Solidario es de US\$ 0,0061 por transacción, lo que representa un 1,1% respecto del monto del subsidio.

## ii) Propuesta de Rediseño del Bono Solidario

Los antecedentes presentados anteriormente justifican una propuesta de rediseño del bono solidario, considerando que:

- El objetivo inicial de compensar el alza de la energía para los sectores más pobres de la población ha cedido paso a otro diferente; el de apoyar a estos mismos sectores para enfrentar los efectos sobre los ingresos de los hogares en los últimos años provocados por el aumento de la cesantía y de la inflación.
- Un programa como éste, concebido inicialmente como transitorio, ha tendido a derivar en permanente a raíz de las insuficiencias del instrumental disponible para enfrentar situaciones de cesantía y para proporcionar beneficios monetarios a jubilados de familias pobres. Lo anterior implica que las soluciones óptimas a implementar en el mediano plazo para enfrentar este tipo de even-

tos, consisten, por una parte, en consolidar un sistema de protección a los trabajadores cesantes que garantice beneficios monetarios relevantes ante tal evento y que promueva su reincorporación al mercado de trabajo y, por otra, en una reforma del sistema de pensiones con el objetivo de garantizar ingresos a quienes culminan su vida laboral activa.

- c) La cobertura del beneficio, que alcanza aproximadamente a un 44% de los hogares del Ecuador y que además constituye la partida más importante del gasto destinado a protección social, junto con los sesgos de baja cobertura y de filtración identificados, tienden a hacer rígido el presupuesto público en materia de protección social, y generar evidentes ineficiencias en su manejo. Más aún, los antecedentes indican que dicho programa no tiene un impacto significativo en la solución de los problemas de pobreza<sup>15</sup>, que no induce a comportamientos orientados a la reinserción productiva de la población beneficiaria.
- d) En consecuencia, el objetivo de la propuesta apunta, en el corto plazo, a mejorar la capacidad de respuesta ante el deterioro de las condiciones de vida de la población y, a su vez, se orienta a incorporar mecanismos que promuevan el cambio en las condiciones de actuales, por la vía de inducir la reinserción laboral de un segmento significativo de los actuales beneficiarios al mercado de trabajo. Se busca que este programa de transferencias monetarias sea complementario con otros destinados a reducir la pobreza crónica, en el entendido que no se puede pretender superarla sólo con transferencias monetarias; ni aún en el caso en que esté bien focalizado. En el mediano plazo, una solución efectiva y completa requiere modernizar las instituciones de la Seguridad Social.

## **Focalización**

Tres son los aspectos prioritarios a considerar para lograr una mejor focalización del Bono Solidario:

### **a) Información actualizada y de cobertura amplia**

En la actualidad existe una amplia demanda para contar con un sistema integrado que proporcione información actualizada sobre las características de potenciales beneficiarios de programas sociales. Como respuesta, está en desarrollo un sistema uniforme de caracterización denominado MATIS, que considera una reorientación de la focalización geográfica desde el nivel cantonal al parroquial, y que se basa en un método censal, comenzando por los cantones más pobres. A su vez, el sistema incluye el diseño de un índice de bienestar social sobre la base de una ficha de caracterización económica destinada a recopilar información para grupos de variables que apuntan a identificar condiciones estructurales de pobreza.

<sup>15</sup> Según Parankedar (1999) la incidencia del Bono en la reducción de la pobreza es de un punto porcentual.

**b) Respecto a la ficha de caracterización económica se propone que:**

A pesar que este nuevo instrumento mejorará la eficiencia del conjunto de las políticas de protección social, se estima necesario incorporar en la ficha de caracterización económica mencionada, otras variables que permitan identificar la situación coyuntural sobre ingresos y empleo.

Si bien la implementación de la ficha de caracterización económica no constituye un mecanismo de focalización en sí mismo, en todo caso constituye una fuente de información importante para mejorar su eficiencia. Por su intermedio sería posible establecer un procedimiento más ágil y menos costoso que el centrado en un censo a hogares en zonas pobres, si se opera sobre la base de las inscripciones de beneficiarios (como con el bono solidario). Para controlar la confiabilidad de la información, sería posible efectuar controles sobre la base de visitas a una muestra de hogares seleccionados de forma aleatoria.

**c) Sobre la focalización del Bono Solidario se propone:**

Resultará más eficiente en el corto plazo para mejorar la focalización, operar sobre la base de una depuración permanente de la Base de Datos de los beneficiarios actuales, no obstante que a mediano plazo puedan incorporarse nuevos mecanismos de recalificación de la elegibilidad de los beneficiarios, a través del uso de la ficha de caracterización socioeconómica. Este proceso de depuración también será útil para la aplicación de otros beneficios sociales. En la práctica esta función ya la realiza mensualmente BANRED puesto que requiere mantener un firme control para evitar duplicaciones de pago. Al mismo tiempo realiza un control sobre los Bonos pagados por cada banco con el fin de efectuar los desembolsos correspondientes.

La interconexión de base de datos del Bono Solidario con la totalidad de las instituciones bancarias, con empresas que proporcionan servicios de energía a los hogares e instituciones de seguridad social que entregan beneficios previsionales. Por esta vía se busca mantener información en línea y coordinar a través de BANRED que todas las instituciones que participen en la red mantengan actualizados los códigos de excepción (las razones por las cuales una persona deja de ser beneficiaria).

En este mismo sentido sería necesario incluir campos de excepción adicionales para efectos de reliquidación del beneficio, por ejemplo, en todos aquellos casos en que el hijo supera la edad de 18 años o bien la madre supera la edad de 65 y debe ser trasladada al segundo nivel de beneficio; o de exoneración de uno o varios criterios de depuración en casos especiales que lo justifiquen, por ejemplo, cuando se trata de una madre con hijo discapacitado.

Asegurar la inclusión de los pobres e indigentes de las áreas rurales. El Programa del Bono tiene un alto grado de cobertura urbana y al mismo tiempo no atiende a una parte importante de la población elegible de las zonas

rurales. Al respecto, la alternativa ya establecida, que considera el pago acumulado por cuatro meses para facilitar el cobro por parte de los beneficiarios, apunta en la dirección de reducir costos de transacción y mejorar así el acceso al programa de la población rural dispersa. Sin embargo, esta es una solución parcial, ya que le quita oportunidad al beneficio al diferir su pago en el tiempo. Una alternativa a considerar es la de implementar un sistema de pagos en sitios alejados por la vía de bancos móviles conectados en línea con la red de atención.

Con el objetivo de controlar adecuadamente el otorgamiento del beneficio se debería establecer reglamentariamente la entrega de un comprobante de pago al beneficiario con el fin de evitar descuentos y otras prácticas indebidas al momento de su cobro.

### **iii) Relacionar la prestación con la utilización de otros programas de protección complementarios**

Una segunda dimensión de cambios en el diseño del Bono Solidario, busca relacionar la provisión de transferencias monetarias a los beneficiarios con servicios de protección social, destinados tanto a la conservación y desarrollo del capital humano de los hijos como a apoyar la reinserción laboral del segmento activo de los actuales beneficiarios, ya sea para el trabajo dependiente o por cuenta propia, así como asegurar ingresos a los inactivos.

De este modo, las propuestas que se desarrollan a continuación están orientadas a proporcionar beneficios monetarios para enfrentar las carencias a corto plazo, compatibilizando el programa con una estrategia de mediano plazo que busca el cambio de las condiciones de pobreza que caracteriza a los actuales beneficiarios. Se propone:

#### **a) Vincular el Bono Solidario a la salud y al cuidado infantil.**

Para el cobro del beneficio, se establece como requisito adicional que los beneficiarios del Grupo I (madres con hijos) acrediten que los hijos menores de seis años están siendo atendidos por los programas de cuidado infantil (en cualesquiera de los servicios que éstos proporcionan: cuidado diario, alimentación, atención de salud, desarrollo psicosocial, educación preescolar y recreación) ya sea a través de los programas: Operación Rescate Infantil (ORI), Programa de Desarrollo Infantil (PDI) del INNFA, Programa Nacional de Educación Preescolar Alternativa (PRONEPE) que brinda educación preescolar a niños de 4 a 6 años u otros de naturaleza similar, que operen en la parroquia que corresponda al domicilio del beneficiario. Por esta vía, tales programas, que en la actualidad re-

gistran errores de exclusión significativos (elegibles que no perciben los beneficios), podrán mejorar su grado de efectividad al contar con una demanda continua y efectiva.

### b) Vincular el Bono Solidario a la educación.

Si se trata de hijos mayores de 6 años, estos beneficiarios deberán acreditar la asistencia de sus hijos a clases ya sea mediante una notificación emitida por el establecimiento educacional o bien por quienes administren los programas de Colación Escolar o Almuerzo Escolar u otros de naturaleza similar, que operen en la parroquia que corresponda al domicilio del beneficiario. Cabe notar que la implementación de una medida como la señalada es complementaria con los objetivos del programa de Niños Trabajadores: proyecto del INNFA destinado a incrementar la asistencia de niños entre 7 y 15 años que trabajan y no estudian por la vía de becas escolares.

### c) Vincular el Bono Solidario a la Capacitación para el Trabajo

Cerca de un 80% de los actuales beneficiarios del Bono Solidario corresponde a madres con hijos de hogares indigentes o pobres. Para este segmento de la población se propone ofrecer servicios de capacitación para el trabajo, ya sea de tipo dependiente o por cuenta propia con el objetivo de favorecer su reinserción laboral. Es necesario tener en cuenta que se trata de grupos que presentan mayores problemas para insertarse en el mercado laboral, ya que convergen una serie de factores como deficiencias en la educación básica (Cuadro 45), deficiencias en habilidades laborales básicas, cargas domésticas y familiares.

**Cuadro 45**  
**Beneficiarias del bono solidario por niveles educacionales**

Niveles Educacionales	N° Beneficiarias	%
Hasta primaria	492,720	61.3
Secundario	299,472	32.2
Superior	4,172	6.4
Total	928,647	100

Fuente: INEC. Encuesta de Condiciones de Vida, 4° ronda, 1999.

Elaboración: Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador, SIISE.

Un programa como el señalado permitiría aumentar la empleabilidad de las mujeres y apoyar su inserción laboral, mejorar sus capacidades técnicas para

ser empresarias y, de este modo, reducir el número de hogares en situación de pobreza.

De la información presentada en el cuadro siguiente es posible distinguir sub grupos con características diferentes. Un primer grupo es el de las mujeres desempleadas e inactivas (39.8%), un segundo grupo que se desempeña como asalariada (10,7%), otro por cuenta propia (23,3%), y un cuarto grupo como trabajadora del hogar y empleo doméstico (26,2%).

Atendiendo a las características señaladas, es posible adelantar que el tipo de servicios adecuados en materia de capacitación deberá considerar temas tales como la información sobre vacantes disponibles, la información junto con la capacitación laboral para el trabajo asalariado y, finalmente, la capacitación para el desarrollo de actividades productivas (microempresa o actividades por cuenta propia).

**Cuadro 46**  
**Beneficiarias del bono solidario por categoría de ocupación**

<b>Categorías Ocupacionales</b>	<b>N° Beneficiarias</b>	<b>%</b>
Inactivas y desempleadas	369392	39.8
Empleados obreros	80794	8.7
Cuenta propia	179059	19.3
Trabajadora del hogar	65883	7.1
Trabajador agropecuario asalariado	18485	2.0
Trabajador agropecuario cuenta propia	37454	4.0
Ayudante agropecuario del o para el hogar sin pago	125125	13.5
Empleadas domésticas	52455	5.6
<b>Total</b>	<b>928647</b>	<b>100.0</b>

Fuente: INEC. Encuesta de Condiciones de Vida, 4° ronda, 1999.

Elaboración: Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador, SIISE.

## **Programas Modulares de Capacitación para el Trabajo**

Se propone estructurar un Programa como el señalado sobre la base de módulos diferenciados que se orienten a:

**Nivel I, General:** nivelación de competencias básicas. Por su intermedio se buscará complementar conocimientos básicos para quienes registran escolaridad incompleta ya sea en los niveles primario y secundario.

**Nivel II,** específico para el trabajo dependiente. Por su intermedio se buscará complementar conocimientos y desarrollar habilidades técnicas de competen-

cia general para quienes ya desempeñan una actividad dependiente. Además, este módulo de capacitación deberá incluir el desarrollo de técnicas adecuadas para la búsqueda de empleo, tales como preparación de antecedentes personales y de entrevistas con potenciales empleadores.

**Nivel II**, específico para el trabajo independiente o de microempresas. Por su intermedio se buscará complementar conocimientos para desarrollar habilidades técnicas, de gestión y de acceso a mercados en el caso de grupos de beneficiarios que se dedican a una actividad de servicios o de producción de bienes para su comercialización directa u otras modalidades.

### **Requisitos y Beneficios**

La inscripción y permanencia en cualesquiera de los programas señalados será voluntaria y gratuita para las beneficiarias del Bono Solidario. Cada beneficiaria del Bono Solidario tendrá derecho a un aumento en el monto del Bono que ya perciben por el equivalente a US\$ 10 adicionales más un cupón de capacitación equivalente a US\$ 10. Cada beneficiaria tendrá derecho a inscribirse individualmente en el Programa de su preferencia o bien podrá agruparse para efectos de cursar los contenidos del Programa Nivel II, específico para el trabajo independiente o de microempresas.

Este Programa tendrá un cupo limitado anual equivalente al 10% de los beneficiarios del grupo I, lo que equivale a alrededor de 115.800 personas al año. El Ministerio de Bienestar Social definirá cada año, el número total de cupos en función de las disponibilidades de recursos. Sobre la base de las inscripciones se distribuirán los cupones de capacitación por tipos de programas y se procederá a identificar la demanda anual de capacitación.

La oferta de servicios de capacitación será implementada por entidades de capacitación que se inscriban para tal efecto en el Ministerio de Bienestar Social, y que presenten uno o más de los programas anteriormente considerados junto con la acreditación de infraestructura física y recursos humanos adecuados para el cumplimiento de sus funciones. Tales entidades llevarán actualizado un registro de beneficiarias, acreditando asistencia y rendimiento, y podrán liquidar los cupones de capacitación en cualesquiera de los bancos autorizados para el pago del Bono Solidario.

Los beneficiarios tendrán derecho a percibir los beneficios señalados siempre que acrediten su asistencia a los programas, pudiendo incorporarse tanto al Nivel I como, en secuencia, a uno de los programas del Nivel II. Un nivel de inasistencia inferior al 80% así como un rendimiento inferior a los determinados por los organismos capacitadores derivará en la exclusión del Programa y en la pérdida de los beneficios monetarios adicionales.

Para el caso del Programa Nivel II, específico para el trabajo independiente o de micro empresas, los beneficiarios podrán agruparse y disponer de este modo de un fondo de cupones de capacitación.

#### **d) Vincular el Bono Solidario al micro crédito**

El programa del Bono Solidario se ha concebido como un subsidio directo a la pobreza. En la ausencia de un componente que les permita a las familias pobres desarrollar o fortalecer iniciativas de generación de ingresos, este programa sólo se constituye en un apoyo transitorio sin posibilidades de mejoramiento de la condición socioeconómica de los beneficiarios.

Adicionalmente a las 3 líneas de re diseño del Bono Solidario (cuidado infantil, educación y capacitación para el trabajo), es posible desarrollar un programa de soporte a estas medidas constituido por la creación de un cupón de micro crédito adicional, dirigido al apoyo de iniciativas productivas de generación de ingresos.

La implementación de un cupón adicional está basada en los principios siguientes:

- El reconocimiento de que, en el contexto de la crisis presente, las actividades de generación de ingresos de las mujeres beneficiarias constituyen un importante factor en la atenuación de sus efectos. Dichas iniciativas se constituyen dentro del nivel de subsistencia en el sector de la microempresa. Este nivel se caracteriza por el desarrollo de actividades económicas informales básicas, donde resulta difícil obtener márgenes indispensables para mantener al menos el capital y en donde la mano de obra está caracterizada por muy bajos niveles de instrucción y escasa calificación técnica.
- El apoyo del programa a las microempresas y trabajos por cuenta propia ya emprendidos por las beneficiarias. A pesar de sus restricciones, tales iniciativas permitirían dinamizar en parte las micro economías locales y, mediante el acceso a programas de promoción financieros y no financieros, mejorar sus condiciones de competitividad para lograr incrementar los recursos locales internos y facilitar, de esta forma, la articulación de las actividades económicas más exitosas a otras economías locales, regionales o inter regionales.
- La investigación empírica de necesidades para el desarrollo empresarial en los propios micro empresarios muestra, sin distinción de región o país, que la primera necesidad de apoyo requerida por el empresario es el acceso a crédito, incluso en el caso, que no es el del Ecuador, de la existencia de una oferta de servicios micro financieros amplia y diferenciada. Esta necesidad percibida suele ser mucho más intensa que la de capacitación y asistencia técnica, cuya demanda aparece sólo cuando hay un piso mínimo de experiencia empresarial y de educación en el empresario de la micro y pequeña empresa.

## **Operación del Bono de micro crédito**

Las mujeres que optaran por este cupón de microcrédito tendrán derecho a un Bono adicional de US\$ 10 con el fin de aplicarlo a la creación de un Fondo de Garantía destinado a proporcionar créditos a grupos de beneficiarias micro-empresarias del Bono Solidario, canalizados por la banca de segundo piso (CFN, Banco de Fomento, etc.). Este Fondo se mantendrá como tal durante la vigencia del préstamo y podrá ser incrementado por mecanismos de ahorro voluntario.

De acuerdo con la composición de la cartera de beneficiados del Bono Solidario, el 23,3 % son mujeres con pequeños negocios (trabajo por cuenta propia), que probablemente estarían por iniciar o potenciar sus actividades productivas. Esto significaría contar con una cartera potencial de 216.513 mujeres para el Programa de Micro créditos.

### **Diseño operativo del programa**

#### **a) Identificación de la población de beneficiarios potenciales.**

Mediante la incorporación de variables en el sistema de información MATIS destinadas a medir el estado de situación del empleo e ingresos en la Ficha Socioeconómica para fines de focalización del Bono Solidario, será posible identificar la población beneficiaria factible de incorporarse al Programa de Capacitación Laboral y al de Micro crédito.

#### **b) Inter mediación del crédito y organización de los beneficiarios.**

Las instituciones de micro finanzas reconocidas y registradas en la Red de Instituciones Operadoras de Micro créditos, podrán acceder a la base de datos de BANRED, para identificar por zonas, cantones y comunidades a las personas beneficiadas y establecer sus áreas de operaciones y procedimientos para la localización espacial de los programas de bancos comunales y/o grupos de beneficiarios.

Sobre la base del registro de las beneficiarias que opten por iniciar o desarrollar sus negocios se determinará el Fondo de Micro crédito, durante 12 meses y por única vez. Este se distribuirá entre todas las instituciones inter mediadoras en proporción directa con la cartera de grupos de beneficiarias que acrediten.

Las instituciones deberán llevar un registro actualizado de los grupos organizados para fines productivos y disponer de una unidad especializada para la intermediación de este Fondo. Estas proporcionarán crédito para el desarrollo de iniciativas de negocios a los grupos y podrán cobrar a sus clientes una comisión

por el servicio otorgado. Se sugiere que el costo de ésta tenga un techo de 9% anual, equivalente al promedio de la utilizada en cooperación internacional.

Cada institución tiene la obligación de mantener en términos reales en el tiempo, la porción del Fondo que intermedie y en caso contrario, responderá con su patrimonio. Los préstamos otorgados que superen el monto del Fondo de micro crédito asignado a cada institución serán de su propia responsabilidad y riesgo.

### **c) Prestación concurrente de servicios de desarrollo empresarial**

Las diversas experiencias asumidas tanto por la OIT como otros organismos de cooperación al desarrollo de la micro y pequeña empresa, muestran que programas exclusivamente orientados a proporcionar apoyo financiero son insuficientes para lograr mejoras sustantivas en la productividad, competitividad y posicionamiento de las empresas. Los llamados servicios de desarrollo empresarial (no financieros) han demostrado su efectividad cuando son orientados adecuadamente tomando en consideración el conjunto de las necesidades de las microempresas. Para el caso de las recipientes del Bono, este tipo de servicios podría ser alcanzado a través de la modalidad de Bono Solidario suplementario de Capacitación Laboral o en los Bonos de Capacitación de la CFN.

### **iv) Costo estimado de las medidas propuestas**

Para efectos de estimar el costo de las propuestas orientadas a rediseñar el Bono Solidario se han considerado dos componentes principales: a) los efectos derivados de una focalización óptima y b) los efectos derivados de los cambios propuestos en materia de administración y el costo del programa de capacitación para el trabajo y c) Todas las medidas propuesta incorporando además el costo del Bono para Microcrédito.

#### **a) Costos por focalización óptima.**

Teniendo en cuenta la presencia de sesgos en la selección de los beneficiarios es posible estimar dos efectos derivados una focalización óptima del beneficio: en el costo directo y en la cobertura de beneficiarios. El ejercicio consiste en eliminar los errores de filtración (no elegibles que reciben el bono) y de baja cobertura (elegibles que no reciben el beneficio).

Se supone que la distribución de los beneficiarios es idéntica en el caso de quienes son elegibles pero no reciben el bono, en cambio para los no elegibles pero que reciben el beneficio se ha estimado que se trata de perceptores del grupo I y que, por tanto, se benefician en la actualidad con el monto mayor.

Se obtiene que el costo anual total aumenta en un 7,8% lo cual es consistente con las características de los sesgos identificados, ya que en la actualidad el error de subcobertura genera un ahorro de costos que es compensado sólo parcialmente por el error de filtración (véase el Cuadro 47). Cabe considerar que los costos estimados por este concepto se materializarán en directa correspondencia con los arreglos que se implementen en materia de administración y focalización. En esta simulación se asume que éstos se registran en el primer año.

**Cuadro 47**  
**Efectos de la focalización del bono solidario**

<b>Costos directos</b>	<b>Costos Actuales</b> (anual, en US\$)	<b>Costo con Focalización</b> (anual, en US\$)	<b>Variación de Costos</b>	
(1) Costo por Elegibles que reciben el bono	68'650,170	168'141,482		
(2) Error de filtración	87'316,110	0		
Costo Total (1+2)	155'966,280	168'141,482	7.8%	
Ahorro por error de sub cobertura	99'491,313	0		
<b>Cobertura</b>	<b>Cobertura Actual</b> (mensual)	<b>Cobertura Corregida</b> (mensual)	<b>Aumento de Cobertura</b>	
(1) Elegibles que reciben el bono	590,955	1'447,397	40.8%	100.0%
(2) Error de filtración	692,985	0	54.0%	0.0%
Total que reciben el bono (1+2)	1'283,940	1'447,397	—	—
Error de sub cobertura	856,442	0	59.2%	0.0%

Elaboración propia.

## **b) Costos por cambios en administración**

Se ha estimado el costo de los siguientes ítems como porcentaje del beneficio pagado: a) depuración base de datos e interconexión: 0,3%; b) incorporación de campos adicionales: 0,1%; bancos móviles para zonas rurales: 0,55% el que se aplica sobre la cobertura de beneficiarios rurales.

Los resultados muestran que el conjunto de las medidas propuestas tendrían un costo adicional de US\$ 15,3 millones lo que representa un incremento de un 9,8% respecto del costo actual del beneficio.

### c) Costos por capacitación laboral y aumento del Bono Solidario

Se estima un costo de US\$ 20 por sesión en cursos de 6 sesiones, lo que deriva en un costo de US\$ 180 por persona capacitada al año, si se considera el aumento en la transferencia monetaria a los capacitados de US\$ 10 mensuales por un período de 6 meses. En tal caso, el costo total de la capacitación al año sería de US\$ 20,8 millones.

### d) Costos por Bono de Micro crédito

Para efectos de estimar el costo de la implementación del Bono de Micro-crédito se han establecido los siguientes supuestos:

- Costo directo: sobre un total de 216.513 beneficiarias en el año; única vez.
- Monto del Bono para micro crédito: US\$ 10 por beneficiaria
- Costo Total: US\$ 26 millones.

**Cuadro 48**  
**Estimación del aumento en los costos por efecto de las propuestas de focalización, administración, capacitación y microcrédito**

Componentes	Situación Actual	Propuesta	Variación	
			US\$	%
Costo Total	157'681,909	217'284,903	59'602,994	37.7%
- Monto del Beneficio	155966280	168'141,482	12'175,203	7.8%
- Costo de Administración	1715629	2'319,344	603715	35.2%
Pagos del Beneficio	1715629	1'849,556		
Depuración e interconexión	0	5,549		
Campo adicionales	0	1,850		
Bancos móviles	0	462,389		
- Capacitación Laboral	0	20'842,517	20'842,517	—
N° beneficiarios anuales		115,792		
(10% total)		6		
N° sesiones por persona año		180		
Costo Total anual por persona US\$		10		
Suplemento Bono Solidario US\$		20		
Cupón Capacitación US\$				
- Bono para Micro crédito	0	25'981,560	25'981,560	—

Elaboración propia.

Existen costos adicionales derivados de las nuevas unidades operativas que deberían crearse para el registro, organización y seguimiento de los micro em presarios. Este servicio podría ser sub contratado por las entidades financieras con organismos especializados, o bien crear sus propias unidades aprovechando economías de escala y de ámbito. En todo caso, éste se financiará con el costo de la comisión por la intermediación del crédito.

De este modo, se obtiene que el costo de las medidas antes consideradas (3.1, 3.2, 3.3, y 3.4.) alcanza a US\$ 33,6 millones, lo que representaría un aumento de un 21,3% respecto del costo actual.

## 2. DISEÑO DE UN SEGURO DE CESANTÍA

La economía ecuatoriana se encuentra expuesta a frecuentes choques externos, intensa competencia y crecientes niveles de intercambio comercial y financiero, por lo que su aparato productivo se verá sometido a permanentes exigencias de renovación y de transformación. Así, el desarrollo de capacidades de adaptación, tanto internas de las firmas como de carácter sistémico, se ha transformado en un imperativo para el funcionamiento eficiente del sistema económico.

Las necesidades de adaptación interna de las empresas surgen frente a la exigencia de responder a las condiciones cambiantes de los mercados, especialmente para adaptar las características de los productos en función de las demandas de sus consumidores. Las constantes presiones por innovar inducen además frecuentes cambios y reorganizaciones de los procesos productivos y promueven permanentes ajustes tanto en las dotaciones de trabajadores así como en el nivel y tasa de cambio de las remuneraciones.

En estas condiciones, es cada vez más frecuente que los trabajadores transiten entre múltiples empleos durante su vida, lo que contrasta con la mayor estabilidad laboral relativa que se verificaba en décadas pasadas y que inclusive permitía que determinados grupos de trabajadores desarrollaran su actividad productiva en una misma empresa durante toda su vida.

El dinamismo y cambio que se observa al nivel de la actividad productiva tiene, así, su correlato en el mundo del trabajo, donde lo que tiende a predominar en forma creciente es más bien la noción de empleabilidad, es decir, la capacidad del trabajador de estabilizar sus ingresos en distintas ocupaciones, antes que de la estabilidad en un mismo empleo. Lo anterior plantea nuevos desafíos a las instituciones orientadas a brindar protección ante la cesantía, las que fueron concebidas en un contexto económico diferente al actual.

Como se señaló en el capítulo II, el desempleo es uno de los principales problemas sociales que enfrenta Ecuador. Este problema es particularmente

grave en el caso de los cesantes de cierta edad, ya que ellos tienen especial dificultad para encontrar trabajo nuevamente. Es por ello que, sin que impliquen mayores costos para el empleador, se presenta a continuación el diseño básico de un Seguro de Cesantía. Dicho diseño toma en cuenta la actual estructura de costos laborales no salariales a cargo tanto de los empleadores como de los trabajadores.

### i) Contribuciones patronales

La siguiente es la actual estructura de costos laborales no salariales:

**Cuadro 49**  
**Costos no salariales de cargo del empleador**

Contribuciones patronales	% del salario imponible
Seguro General	11.15
- Pensiones	7.00
- Cesantía	1.00
- Salud	1.30
- Riegos del trabajo	1.50
- Seguro Campesino	0.35
SECAP	0.50
Fondo de Reserva	8.33
Indemnizaciones	Para Salarios > US\$ 500: 1 mes hasta 5º año; 2 meses (+5º-10º), 3 meses (+10º-15º), 4 meses (+15º-20º) y 5 meses (+ 20º). Para Salarios < US\$ 500: 3 meses (1º-3º) y un mes de salario por año adicional, con tope de 25.
Jubilación patronal	Si cumple 25 años en la empresa: F. Reserva + 5% del salario medio ( 5 últimos años) * Años de servicios + 8,33%*Años de Servicios.
<b>Total</b>	<b>28.13 a/</b>

a/ Se consideró como costo por indemnizaciones el equivalente a un salario por año de servicio y no se imputó ningún componente en materia de jubilación patronal.

Existe una contribución patronal para fines de Seguridad Social de un 11,15% del salario imponible, a los cuales deben agregarse otras, ya sea para fines de capacitación (0,5%) y tres ítems que se relacionan directamente con el término de la relación laboral: fondo de reserva, jubilación e indemnización por año de servicios en caso de terminación del contrato de trabajo. Cabe hacer notar que el trabajador también efectúa aportes obligatorios para el seguro obligatorio por un monto equivalente al 9,35% del salario imponible.

La información presentada en el Cuadro 49 muestra que el monto de las contribuciones patronales para efectos de seguridad social no se diferencia significativamente respecto del establecido en otros países de la región. Más bien los problemas radicarían en la eficiencia de los sistemas que canalizan los beneficios, y en su efectividad para proteger los eventos para los cuales fueron diseñados. La persistencia de estos efectos contribuye a que tales costos sean percibidos en la práctica, simplemente como un impuesto, tanto para empleadores (al gravar la contratación) como para trabajadores (al reducir la remuneración neta en el caso de los aportes de su cargo), cuya utilidad es cuestionada.

Este mismo argumento puede ser aplicado en el caso de la contribución para financiar la capacitación laboral por intermedio del SECAP, en la medida en que los servicios proporcionados por éste presentan una baja pertinencia respecto de las demandas de los contribuyentes; las empresas que están obligadas a financiarlo. Este es un aspecto de vital importancia para promover aumentos de productividad por la vía de la formación profesional y la capacitación laboral de la fuerza de trabajo. El diagnóstico y propuesta sobre esta materia se desarrolló en el Capítulo VI.2.

No obstante lo anterior, es posible apreciar además que existe un conjunto de contribuciones y provisiones a cargo del empleador (y también de cargo del trabajador) que se sobreponen; en el sentido de que están orientadas a generar beneficios ante un mismo evento o similares. En efecto, desde el punto de vista de los costos patronales, se observa que un 17,66% del salario imponible está destinado para proporcionar beneficios en el caso de término de la relación laboral: 1% cesantía; 8,33% fondo de reserva; 8,33% indemnizaciones por despido (sin considerar los pagos asociados adicionales en caso de jubilación para trabajadores con antigüedad igual o superior a 25 años en la empresa), a los que habría que agregar un 2% a cargo del trabajador para efectos del seguro de cesantía.

La existencia de costos no salariales redundantes en materia de protección frente al evento de la cesantía, es una situación que permite identificar un nuevo espacio para avanzar en la reducción de costos que encarecen la contratación de mano de obra. En consecuencia, el paso siguiente consiste en la elaboración de una línea de propuesta destinada a racionalizar tales contribuciones en el marco de un rediseño de un nuevo seguro de cesantía que a su vez contribuya al funcionamiento competitivo de la economía ecuatoriana.

## **ii) Rasgos estilizados del diseño de un seguro de cesantía**

### **Objetivos**

Se busca establecer un sistema de protección frente a la cesantía y de la

movilidad laboral consistente con la estrategia de crecimiento basada en la apertura comercial y financiera con el exterior y con el papel preponderante de los mercados en la asignación de los recursos productivos.

Este seguro de cesantía se inscribe en la perspectiva de fortalecer y perfeccionar los instrumentos de previsión social, con el fin de proteger a los trabajadores en los procesos de movilidad laboral mencionados, buscando asegurar una adecuada estabilidad en sus ingresos durante los períodos de búsqueda de empleo, y otorgándoles otros beneficios tales como acceso a la capacitación productiva y a la información y orientación laboral.

De lo anterior se desprende que este seguro tiene como objetivo fundamental la cobertura de las necesidades del trabajador cesante, es decir, aquel trabajador que habiendo estado trabajando anteriormente ha perdido su empleo, y no del total de desempleados, donde, además de los cesantes, se incluyen aquellos trabajadores que buscan trabajo por primera vez.

Una propuesta orientada en el sentido indicado, se justifica además si se examinan los mecanismos existentes en esta materia. En cuanto al régimen de indemnizaciones por despido, desde el punto de vista de la protección al trabajador cesante, su efecto es sólo parcial ya que sus beneficios sólo operan en el evento del despido intempestivo. Tal condición en algunas ocasiones tiende a generar efectos no deseados. En efecto, en algunas circunstancias no contribuye a facilitar la búsqueda de mejores alternativas de trabajo y no favorece el desarrollo de mejores relaciones laborales y productivas en las empresas, ya que la acumulación de la antigüedad tiende a convertirse en fuente de potenciales conflictos, ni contribuye a desarrollar mayores capacidades de adaptación de las empresas, lo que reduce la estabilidad en el empleo, retarda su recuperación y, en ocasiones, genera importantes costos en tiempo y dinero cuando los cesantes deben demandar judicialmente el pago de sus beneficios.

En el caso del fondo de reserva, si bien éste establece beneficios ante la separación del trabajador de su empleo, y por esta vía los trabajadores quedan protegidos frente a todos los demás eventos que generan el término de la relación laboral, incluida la jubilación, su actual diseño no parece hacerlo un instrumento eficaz. En efecto, esta contribución patronal no distingue el origen de las causas que provocan la separación del trabajador de su empleo y no establece vinculación alguna con la duración del desempleo.

Además, su actual diseño no parece considerar que en forma paralela se ha elaborado un proyecto de Ley destinado a reformar el sistema de Seguridad en el Ecuador. Si bien su análisis excede los alcances de estas recomendaciones, es importante tener en cuenta que su reforma busca corregir desequilibrios estructurales del sistema, los cuales han representado presiones sobre las disponibilidades de recursos públicos y fuertes deterioros en la cuantía y oportunidad de

los beneficios así como en la cobertura de la población beneficiada<sup>16</sup>. En particular, pierde consistencia que el fondo de reserva sea imputable a la jubilación a cargo del empleador, en el marco de la reforma prevista.

### **Características del seguro de cesantía**

La propuesta considera combinar un esquema de ahorro obligatorio sobre la base de cotizaciones mensuales de empleadores y trabajadores que se acumulan en cuentas individuales por cesantía, el que se complementa con un fondo común, denominado fondo de cesantía solidario, financiado con una fracción de la cotización total a cargo del empleador.

a) La inclusión de un esquema de ahorro permite la creación de beneficios a todo evento, los cuales pueden ser financiados mediante los saldos acumulados en las cuentas individuales por cesantía, las que a su vez constituyen propiedad del trabajador. Estos sustituirían al fondo de reserva.

La existencia de las cuentas individuales por cesantía mantiene un componente de co responsabilidad en el financiamiento de los beneficios en el sistema, en la medida en que el trabajador también concurre con aportes propios y a la vez contribuye a controlar presiones sobre el equilibrio del fondo de cesantía solidario, ya que deberá establecerse como una de las condiciones para acceder a éste, haber agotado los recursos propios.

b) La creación de un Fondo Común que operaría como fondo de reparto, atiende a la naturaleza de probabilidad del evento principal que el sistema busca proteger; el despido intempestivo. Su característica principal es que el financiamiento proviene de todos los empleadores contribuyentes del sistema, al que se podría incorporar además un aporte del Estado, y que el nivel de las prestaciones está focalizado en quienes se encuentren cesantes y que además cumplan con un conjunto de requisitos preestablecidos.

Sin embargo, este tipo de instituciones suele presentar problemas de riesgo moral, de selección adversa y de riesgo sistémico, de modo que resulta fundamental cuidar que en su diseño se incorporen condicionantes que permitan tanto asegurar su equilibrio financiero en el tiempo así como evitar comportamientos oportunistas que tiendan a elevar la tasa y duración del desempleo.

- Para evitar el riesgo moral, es decir, cuando los asegurados dedican sus menores esfuerzos para evitar la ocurrencia de un siniestro, con lo cual aumenta la probabilidad de quedar cesante y con ello la intensidad de uso del sistema, será necesario establecer restricciones para asegurar un adecuado uso de los

---

<sup>16</sup> Los alcances de dicha reforma en términos de sus propios objetivos así como respecto a sus efectos sobre el funcionamiento del mercado de trabajo, deberían ser considerados en etapas posteriores al trabajo que aquí se presenta.

beneficios: un mínimo de contribuciones previas, limitar su acceso a una causal de cesantía específica, beneficios decrecientes para un período de protección, a los que se agregaría el requisito de haber agotado previamente los recursos propios depositados la cuenta individual por cesantía.

- La norma general de obligatoriedad establecida para la incorporación de los trabajadores al seguro, permite enfrentar el problema de selección adversa, que se genera por la existencia de subsidios cruzados entre los contribuyentes, ya que típicamente tienden a beneficiarse aquellos trabajadores que tienen una mayor probabilidad de despido. De no existir esta condición, tenderían a incorporarse al sistema sólo éstos últimos trabajadores con lo cual se incorporaría, *ceteris paribus*, un componente de desequilibrio estructural entre contribuciones y prestaciones del seguro.
- El riesgo sistémico o de desempleo masivo se origina al no verificarse la condición de independencia entre los eventos de cesantía. En efecto, las situaciones de depresión económica se caracterizan por aumentos de la tasa y duración del desempleo y aumentos masivos del nivel de desocupación, lo que genera reducciones de los aportes por contribuciones y, al mismo tiempo, aumentos significativos de las prestaciones, con lo cual el sistema tiende a tornarse deficitario.

Por ello, resulta crucial la determinación de la tasa de contribución al Sistema; es decir, aquella que permita garantizar su equilibrio financiero en el tiempo. Dada la existencia de ciclos económicos, lo anterior significa que los superávits que se generen en las etapas expansivas de la actividad económica deberán constituir fuentes de reservas para enfrentar los mayores gastos asociados con las contracciones. Tales resguardos deben tenerse en cuenta en el diseño del seguro, tanto al determinar las tasas de cotización correspondientes al Fondo de Cesantía y al Fondo de Cesantía Solidario, en la definición de los beneficios monetarios, así como al evaluar la posibilidad de incorporar una fuente adicional de financiamiento por la vía de aportes provenientes del Estado.

## Beneficios

A todo evento. Mediante la creación de cuentas individuales por cesantía, patrimonio de cada trabajador asalariado regido por el Código del Trabajo, una vez terminada la relación laboral, ante cualquier causal.

- En caso de despido intempestivo. Complementario al financiamiento de las cuentas individuales, operaría el Fondo Cesantía Solidario, en el caso de que los saldos de las cuentas individuales sean insuficientes para financiar beneficios de montos decrecientes, definidos en función de las remuneraciones previas y por un período de tiempo determinado, según la duración media de la cesantía. El trabajador tendría derecho al pago de indemnizaciones bajo la actual modali-

dad (sin distinguir por nivel de remuneración) y los aportes del empleador a las cuentas individuales serían imputables al pago de tales indemnizaciones.

- Junto con los beneficios monetarios se postula apoyar los esfuerzos de búsqueda de empleo del trabajador cesante con el fin de facilitar su reinserción laboral en un empleo correlacionado con sus calificaciones y preferencias, mediante su vinculación con los servicios de empleo y de capacitación laboral.

Será necesario establecer, el mecanismo de incorporación de los trabajadores al nuevo sistema así como definir el sistema de administración que resulte más eficiente.

### **iii) Estimaciones de los costos de la propuesta de un seguro de cesantía**

Sólo con el objetivo de aproximarse a una estimación de los ordenes de magnitud asociados con una propuesta como la señalada, se presenta a continuación un cuadro comparado entre la situación actual y la que se lograría con ésta.

Se estima que la cotización de equilibrio para un sistema como el propuesto sería de un monto entre 3,0% y 4,0% del salario imponible. Para ello se ha considerado que una cotización de equilibrio para un sistema de reparto puro, que sólo proteja ante el despido intempestivo, está en el rango de un 0,8% y 1,5% y que las contribuciones a las cuentas individuales pueden situarse entre un 2,4% y un 3,0%, según el monto de beneficio determinado para el todo evento.

Se asume además que las cotizaciones de cargo del empleador, por determinar, sean imputables al pago de las indemnizaciones por despido.

De acuerdo con los supuestos señalados se obtendría una rebaja entre 8,33 y 7,33 puntos porcentuales en el costo del Sistema, lo que a su vez representan reducciones de 4,4% y 37,3%, respectivamente.

Obviamente, esta propuesta, de ser tomada en consideración por el Gobierno de Ecuador, en consulta con las organizaciones de trabajadores y de empleadores, debería ser objeto de un estudio técnico en profundidad para determinar con precisión el monto de la prestación que recibiría el trabajador cesante, y para comprobar su viabilidad financiera.

**Cuadro 50**  
**Estimaciones de costos por protección frente a la cesantía**  
 (% del salario imponible)

Contribuciones	Situación Actual	Situación Propuesta	
		Costo referencia inferior	Costo referencia superior
Seguro de Cesantía	3.00	3.0	4.0
- De Cargo del Empleador	1.00	a determinar	a determinar
- De Cargo del Trabajador	2.00	a determinar	a determinar
Fondo de Reserva	8.33	0	0
Indemnizaciones por despido	Para Salarios > US\$ 500: 1 mes hasta 5º año; 2 meses (+5º-10º), 3 meses (+10º-15º), 4 meses (+15º-20º) y 5 meses (+ 20º). Para Salarios < US\$ 500: 3 meses (1º-3º) y un mes de salario por año adicional, con tope de 25.  Si cumple 25 años en la empresa: F.Reserva + 5% salario medio (5 últimos años) * Años de servicios + 8.33%*Años de Servicios.	1 mes hasta 5º año; 2 meses (+5º-10º), 3 meses (+10º-15º), 4 meses (+15º-20º) y 5 meses (+ 20º).	1 mes hasta 5º año; 2 meses (+5º-10º), 3 meses (+10º-15º), 4 meses (+15º-20º) y 5 meses (+ 20º).
Jubilación patronal		0	0
<b>TOTAL</b>	<b>19.66 a/</b>	<b>11.33 b/</b>	<b>12.33 b/</b>

a/ Se consideró como costo por indemnizaciones el equivalente a un salario por año de servicio y no se imputó ningún componente en materia de jubilación patronal.

b/ Estos montos finales están sobre valuados ya que el pago de cotizaciones de cargo del empleador es imputable al pago de indemnizaciones.

### 3. ERRADICACIÓN PROGRESIVA DEL TRABAJO INFANTIL <sup>17</sup>

#### i) Antecedentes

El gobierno del Ecuador ha mostrado en los últimos años importantes avances en la tarea de erradicar progresivamente el trabajo infantil:

- a. En noviembre de 1997 se conformó el Comité Nacional de Erradicación Trabajo Infantil y se ha elaborado un Plan Nacional para su erradicación.

<sup>17</sup> Elaborado sobre la base de una revisión de documentación (Véase referencias) y de entrevistas a directivos del INFFA, a funcionarios de UNICEF y del BID en Quito y a personal del equipo del IPEC en Lima.

- b. El Instituto Nacional del Niño y la Familia (INNFA) desarrolla una importante labor en programas de acción directa, por ejemplo, el programa con la Empresa Bell South por el que se otorgan 16 mil becas escolares anuales para reinsertar en la escuela a niños que trabajan en las calles.
- c. Recientemente Ecuador ha ratificado los Convenios Nos. 138 y 182 de la OIT, siendo el primer país andino en ratificar este último. Esto refleja que acelerar la erradicación progresiva del trabajo infantil es una prioridad y, en especial, eliminar sus formas más intolerables.
- d. Se encuentra en discusión un proyecto para reformar el Código de Menores de 1992, denominándolo Código de la Niñez y Adolescencia, en el que se eleva la edad mínima para todo tipo de trabajo a 14 a 15 años.

Estos avances, sin embargo, no impiden al INEC (s/f) señalar que, como efecto de la crisis económica, los menores siguen incorporándose al mercado de trabajo y que, incluso: “... el grupo de los jóvenes de 10 a 17 años es el que se ve mayormente afectado con una tasa de desempleo de 24,5%... en el caso de las mujeres, este grupo etéreo tiene una tasa de desempleo de 30,9%. En términos absolutos el total de ‘desocupados’ en el grupo es de 59.024 niños y adolescentes.”

A continuación se revisa la información estadística disponible sobre trabajo infantil, el proyecto de modificación del Código de la Niñez y la Adolescencia, algunos de los programas de erradicación en marcha y, finalmente, se formulan algunas propuestas que puedan contribuir a aumentar la eficacia en la tarea de erradicación progresiva.

## ii) La magnitud del trabajo infantil

No obstante los avances señalados, una de las debilidades en la tarea de erradicación del trabajo infantil es el atraso en materia de seguimiento estadístico sobre el trabajo infantil, no en lo que concierne al número de encuestas a partir del cual se estima, sino a la poca atención prestada a la posibilidad de comparar los resultados de las diversas encuestas, así como a la falta de consistencia entre ellas.

En el Cuadro 51 figuran algunas características de las cuatro distintas encuestas a hogares que se han aplicado o se aplican en Ecuador y las diferencias más saltantes entre ellas.<sup>18</sup> Una somera comparación permite señalar que:

- a. Sólo las encuestas de la PUCE y los registros de los beneficiarios del Bono Solidario permiten tener información sobre el trabajo infantil de 6 a 9 años. La primera de las mencionadas que se aplica desde marzo de 1998 y sólo a las

---

<sup>18</sup> En el anexo 2 de García (1996: 89-91) se encuentra una comparación de la Encuesta de Condiciones de Vida de 1994 con la Encuesta Permanente de Hogares que aplicaba el Instituto Nacional de Empleo del Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos (y que ahora aplica el INEC como ENEMDU) en 1990 y 1994 y el Censo de Población de 1990.

tres principales ciudades, y los segundos se han iniciado en enero de 1999 y cubre únicamente a las familias comprendidas en el Bono.

- b. Es común -y no parece llamar la atención- que se considere como niños trabajadores a los comprendidos entre 10 y 14 años, o que se haya empezado a reunir a los niños de 10 a 14 con los jóvenes de 15 a 17 años en una sola categoría, que algunos denominan trabajo infanto-juvenil o de niños y adolescentes.

**Cuadro 51**  
**Ecuador: Encuestas de hogares que incluyen mediciones de trabajo infantil**

Encuestas e institución	Período	Edades	Cobertura
Encuesta Permanente de Hogares del MTRH y ahora ENEMDU del INEC <sup>a/</sup>	Dos veces al año: marzo y noviembre	10-14 años 10-17 años	Area urbana
Encuesta de Condiciones de Vida (ECV)	1994 (SECAP), 1998 (INEC)	10-17 años	Nacional
Encuesta de la PUCE	Mensual, desde marzo de 1998	6-14 años	Cuenca, Guayaquil y Quito
Encuesta a los beneficiarios del Bono Solidario, BIRF- SEDES	Enero y julio de 1999	Entre 5 y 15 años	Beneficiarios del Bono a nivel nacional

<sup>a/</sup> La Encuesta Permanente de Hogares que aplicaba el Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos ahora la aplica el Instituto Nacional de Estadística y Censos como Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo en el área urbana (ENEMDU).

- c. Dadas las diferentes edades que abarcan, las distintas coberturas geográficas y los disímiles períodos en que se aplican, se esperaría que los resultados de estas encuestas también sean diferentes, como en efecto ocurre. Lo que no se podía esperar es que presenten niveles de tasas de actividad tan marcadamente diferentes –como los que comenta García (1996: 90)- o que las tasas de actividad entre dos encuestas muestren tendencias de evolución contrarias.

A continuación se repasan brevemente las cifras sobre la magnitud y evolución del trabajo infantil en Ecuador que resultan de varias fuentes.

En el Cuadro 52, sobre la base de la encuesta del Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE), figuran las tasas de participación de niños de 6 a 14 años para las tres principales ciudades en-

tre marzo de 1998 y abril-mayo de 2000. Las tasas muestran niveles relativamente bajos y una clara tendencia descendente, de 3,4% en marzo de 1998 para el total de los menores de 6 a 14 años a 1,2% en el segundo trimestre de 2000. Incluso en el grupo de varones de 10 a 14 años, que tiene las tasas más altas, ésta cae de 6,3% a 3% en el mismo período.

**Cuadro 52**  
**Tasa de actividad de la población de 6 a 14 años según sexo**  
**en Cuenca, Guayaquil y Quito** <sup>a/</sup>  
(Porcentajes)

Grupos de edad	Mar-98	II-98	III-98	IV-98	I-99	II-99	III-99	IV-99	I-00	II-00 b/
Hombres 6-14	4.4	3.3	2.9	3.4	2.6	3.0	2.7	2.8	1.7	1.7
De 6 a 9	1.7	0.3	0.4	1.6	1.2	0.3	0.8	0.6	0.2	0.0
De 10 a 14	6.3	5.5	4.9	4.6	3.9	5.1	4.1	4.7	2.8	3.0
Mujeres 6-14	2.4	2.5	1.5	3.0	2.0	1.8	1.8	2.2	1.3	0.6
De 6 a 9	1.2	0.5	0.2	1.6	0.1	0.8	0.3	1.1	0.0	0.0
De 10 a 14	3.3	3.9	2.5	4.0	3.3	2.5	3.0	3.0	2.2	1.0
	2.4	2.5	1.5	3.0	2.0	1.8	1.8	2.2	1.3	0.6
TOTAL 6-14	3.4	2.9	2.2	3.2	2.3	2.4	2.3	2.5	1.5	1.2
De 6 a 9	1.4	0.4	0.3	1.6	0.7	0.6	0.6	0.8	0.1	0.0
De 10 a 14	4.8	4.7	3.7	4.3	3.6	3.8	3.5	3.8	2.5	2.1

Fuente: Indicadores de coyuntura del mercado laboral ecuatoriano, PUCE, UCSG, UDA

a/ Tasa de actividad definida como PEA Ocupada sobre Población.

b/ Promedio de abril y mayo.

En contraste, según la Encuesta Permanente de Hogares de 1994 del Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos (MTRH), para toda el área urbana la tasa de actividad para el grupo de 10 a 14 años era de 9,5% y de 11,9% para los niños de esas edades (García 1996: 27). Mayor es la diferencia si se comparan estos resultados con los de la Encuesta de Condiciones de Vida que, para el mismo año de 1998, estima tasas de actividad de 26,1% para los menores de 10-11 años y de 42,2% para los de 12-14 años (UNICEF s/f).

Si nos atenemos a las cifras absolutas de la PEA de 10 a 14 años en las tres principales ciudades, ésta se reduce de 22,5 mil en Marzo de 1998, a 7,2 mil en Mayo de 2000, a una tasa promedio mensual de -4,3%. Llama la atención –pues resulta difícil de explicar– que la marcada reducción de la PEA de 10 a 14 años se concentra entre los meses de noviembre de 1999 y mayo de 2000: en ese breve lapso cae de 20,4 mil menores a 7,2 mil. En cambio, según la información más

reciente del INEC <sup>19</sup> la PEA del grupo de población de 10 a 14 años para toda el área urbana aumentó entre 1995 y 1999 a una tasa de 7,9% (Cuadro 53). La PEA de 10 a 14 años en el área urbana en Noviembre de 1999 alcanza a cerca de 89 mil menores, 4,4 veces más que la cifra de la encuesta de la PUCE.

El mayor aumento de la oferta de trabajo infantil de 10 a 14 años se ha reflejado en mayores tasas de desempleo, al punto que con el desempleo de los jóvenes de 15 a 24 años constituyen, siempre según esta fuente –Cuadro 53–, el grueso del desempleo urbano en Ecuador. Nótese que la tasa de desempleo de las niñas de 10 a 14 se duplica entre 1996 y 1997 y la de los niños entre 1998 y 1999.

**Cuadro 53**  
**Ecuador: PEA y desempleo de la población urbana de 10 a 14 años,**  
**1995-1999**  
(en miles)

	1995	1996	1997	1998	1999	1995-99 Crec. %
PEA 10-14	65.7	54.0	47.9	68.7	88.9	7.9
Hombres	39.6	34.8	32.6	45.8	59.8	10.9
Mujeres	26.1	19.2	15.2	22.9	29.2	2.8
Desempleo	5.0	5.4	6.7	8.0	19.9	41.2
Hombres	2.8	3.2	3.4	3.6	13.4	47.9
Mujeres	2.1	2.1	3.3	4.4	6.6	33.1
Tasas %						Dif. en ptos. %
Total	7.6	10.0	14.0	11.6	22.4	14.8
Hombres	7.1	9.2	10.4	7.9	22.4	15.3
Mujeres	8.0	10.9	21.7	19.2	22.6	14.6

Fuente: INEC.

Finalmente, la encuesta aplicada a los beneficiarios del Bono Solidario da cuenta de un fuerte incremento del trabajo infantil, abarcando a los menores entre 5 y 15 años, “...en aproximadamente 30 mil niños y niñas más entre enero y julio de 1999, lo cual representa un aumento de 22% en el número total de niños y niñas trabajadoras, incremento estimado únicamente para el grupo de población beneficiaria del Bono” (UNICEF 1999: 15-16). Según un documento del INNFA (s/f), sobre la base de la misma fuente, los trabajadores menores de 15 años en

<sup>19</sup> La fuente son las encuestas ENEMDU. La información fue procesada para la Misión de Empleo por el Sistema Integrado de Indicadores del Ecuador, SIISE.

las familias beneficiarias del Bono se incrementaron de 153,7 mil en enero de 1999 a 187,2 mil en julio del mismo año.

En síntesis, las estimaciones de la magnitud del trabajo infantil en Ecuador oscilan entre una cifra extremadamente baja, dada por la encuesta de la PUCE para las tres principales ciudades, a cifras extremadamente elevadas, como son las de la Encuesta de Condiciones de Vida y la aplicada a los beneficiarios del Bono Solidario. La información del INEC para el área urbana se encuentra en un nivel intermedio.

Seguramente que por estas severas diferencias en la información, el INEC ha preparado una encuesta de medición de indicadores de niñez y los hogares a aplicarse este año 2000. Una somera primera revisión del cuestionario nos permite llamar la atención de que éste se aplica a los menores de 10 años y más, dejando de lado al grupo de edad de 6 a 9 años, y que el formato es similar al que se aplica a los trabajadores adultos.

Resulta indispensable contar con información confiable para la formulación, seguimiento y evaluación de políticas para la erradicación del trabajo infantil. En el caso de Ecuador es muy necesario revisar las diversas encuestas que se han aplicado recientemente, y las que se siguen aplicando, tanto para recuperar la información existente y conocer las causas de sus grandes discrepancias, como para mejorar el recojo de información en el futuro inmediato.

### **iii) Los cambios en el Código de Menores**

A raíz de la ratificación por parte del Ecuador de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, se aprobó en Agosto de 1992 un nuevo Código de Menores. En materia de trabajo infantil, el Artículo 154 en el Capítulo III (Trabajo de Menores), consagra el principio de que “El Estado protegerá al menor contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social”. El Art. 155 prohíbe el trabajo en relación de dependencia a los menores de catorce años así como el trabajo de menores en minas, basurales, en trabajos que impliquen la manipulación de objetos o sustancias psicotrópicas o tóxicas y en jornada nocturna.

El actual Proyecto de nuevo Código de la Niñez y Adolescencia, del 1 de junio de 2000, reitera el derecho de los niños, niñas y adolescentes a la protección del Estado contra la explotación económica, ampliándola al derecho a la protección de la sociedad y la familia (Art. 83). En segundo término, en su Art. 84, eleva la edad mínima para todo tipo de trabajo, de 14 años en el Código actual, a 15 años. Las salvedades previstas a esta edad mínima se dan en los casos de adolescentes (a partir de 12 años) que realicen trabajos considerados como “prác-

ticas ancestrales formativas” (Art. 88), que trabajen bajo contratos de aprendices en la artesanía (hasta por dos años) o en la industria (hasta por seis meses) (Art. 92), o en trabajos formativos (Art. 94). Todas estos trabajos se harán en condiciones que no perjudiquen la educación y salud de los menores.

Resultan también destacables los artículos relativos a la responsabilidad del Estado y la sociedad en la erradicación del trabajo infantil (Art. 85) y a los trabajos prohibidos de adolescentes (12 a 17 años), cualquiera sea su edad (Art. 89).

Es aconsejable que las modificaciones al Código propuestas sean -si aun no lo han sido- materia de consulta y opinión a los órganos de las OIT competentes en esta materia.

#### **iv) Los programas actuales**

Los principales programas actualmente en ejecución se pueden agrupar según las entidades que los llevan a cabo o promueven. Son básicamente tres.

##### **a. Proyectos del INNFA**

Programa Nacional de Protección y Educación para Niños, Niñas y Adolescentes Trabajadores (PNT) comprendidos entre los 7 y 15 años, del área urbana, que trabajan, no estudian y no han terminado la educación básica. El PNT tiene la finalidad de proporcionar una atención integral que permita la promoción y reinserción social de los niños trabajadores. Desarrolla los siguientes proyectos: Apoyo a la escolarización, Erradicación del trabajo infantil peligroso y nocivo y Sensibilización y comunicación social. (Naranjo 2000).

El Programa Trabajadores prematuros, ejecutado desde 1990, da atención integral a los niños y adolescentes que trabajan en las calles de 18 ciudades del Ecuador. (INNFA 1998: 56).

##### **b. Proyectos del BID**

Se está llevando a cabo el Programa Nuestros Niños, con el que se apoya los servicios a la infancia en comunidades con un monto de 4 millones de dólares.

Está por iniciarse un Programa de Beca escolar, como parte de su Programa de Protección Social, por un monto de 45 millones de dólares en 3 años. Se entregará 6 dólares a las madres de familia por cada hijo que deje de trabajar para asistir regularmente a la escuela hasta un tope de 3 hijos. Este subsidio se añadirá al Bono Solidario en caso de que la familia lo reciba. Para implementarlo utilizarán el Sistema de selección de beneficiarios que esta preparando el SIISE.

### **c. Proyectos del IPEC y su papel**

El Proyecto de Erradicación de las peores formas de trabajo infantil busca no sólo retirar a los niños de las actividades peligrosas, sino que también se orienta a ofrecer, por un lado, alternativas de desarrollo a estos menores, acorde con sus edades, y por otro, a desarrollar mecanismos para garantizar que otros menores no ingresen o regresen a esas actividades. Se llevan a cabo proyectos demostrativos de erradicación en 18 ciudades a nivel del país, atendiendo a 1.247 casos de menores que desempeñan trabajos nocivos o en ambientes peligrosos (Naranjo 2000).

El IPEC ha tenido y tiene un papel fundamental en el impulso para la formación del Comité Nacional para la erradicación del trabajo infantil, por los programas que lleva a cabo y por la estrecha coordinación que realiza con el INNFA.

### **v) Propuestas**

#### **1. En materia de información estadística**

Es necesario contar con información estadística confiable para propuestas, seguimiento y evaluación. Para ello se debería:

- Efectuar un estudio corto para la recuperación de información existente y la comparación de fuentes;
- Llevar a cabo la corrección del cuestionario de la Encuesta de Medición de Indicadores de Niñez y los Hogares del INEC, aumentando la población a estudiar a partir de los 6 años y adecuando las preguntas a las características y condiciones del trabajo infantil.

#### **2. En materia de normas legales y su eficacia**

- Si es que aun no se ha hecho, se debería efectuar una consulta a los órganos competentes de la OIT sobre las modificaciones al Código de Menores;
- Se necesitaría la difusión y discusión de los cambios en el Código propuesto;
- Se deberían difundir los convenios ratificados y realizar labores de sensibilización;
- Se debería reactivar la Inspección laboral por parte del MTRH.

#### **3. Programas de acción directa**

- Son necesarios breves estudios de caso sobre formas intolerables de trabajo

infantil. El IPEC estaría iniciándolos pronto, pero sólo con la convocatoria para el Programa en Minería que lleva a cabo.

- Se deberían promover programas de erradicación de formas intolerables de trabajo infantil con el sector privado. Evaluar el programa que lleva a cabo el INNFA con Bell South y usarlo para motivar a otras empresas.
- Se debería buscar el compromiso y participación de los empleadores y trabajadores en la política y programas de erradicación.

## EVALUACIÓN SOCIAL Y ECONÓMICA DE LAS POLÍTICAS Y PROGRAMAS PROPUESTOS

### 1. ESTIMACIÓN DEL EFECTO SOBRE EL EMPLEO

Sobre la base de las propuestas de programas elaboradas en los capítulos anteriores, es posible desarrollar un estimado del efecto agregado de estos programas en el nivel del empleo y por consiguiente del desempleo. La estimación se centra en los 3 años del período 2001-2003, con el supuesto que estos programas estarían totalmente operativos a partir del principio del año. El Cuadro 54 recopila las estimaciones del efecto empleo de los distintos programas sugeridos. Para la elaboración del efecto empleo de los programas de apoyo a la micro y pequeña empresa, se ha supuesto que un 10% del total de establecimientos (1,6 millones), tanto unipersonales como empresas de 2 a 5 trabajadores, recibirían algún tipo de apoyo, desde una información hasta capacitación o acceso a una fuente de financiamiento, y que de éstos un 15% estaría en condiciones de consolidar un empleo o contratar a una persona adicional.

Sumando el efecto de los seis programas detallados en el Cuadro 56, el efecto neto es una creación adicional de 182.000 empleos por año, cifra nada despreciable dado que representa 1,8 vez más el incremento promedio anual del empleo entre 1994 y 1999. Cabe notar que tal estimación no toma en cuenta el efecto en la generación indirecto de empleo, que se puede estimar en un 0,5 del empleo directo. Sin embargo, es poco probable que el desempleo total se reduzca en una cifra equivalente al empleo directo estimado. Primero, porque algunos de estos nuevos empleos serán ocupados por inactivos (se estima una proporción

de 25% del efecto agregado de los programas), y segundo porque la eficacia de los programas puede ser menor de lo esperado (se estima una eficacia del 80%). Por lo tanto, el aporte anual de los programas de empleo se puede estimar en 109.000 empleos año.

**Cuadro 54**  
**Estimación del efecto de los programas de empleo**  
(en número de empleos anuales)

Programas	2001	2002	2003
Inversión pública en infraestructura	60,000	60,000	60,000
Programa de emergencia	30,000	30,000	30,000
Vivienda	33,750	33,750	33,750
Programa para mujeres pobres	33,000	33,000	33,000
Turismo de casa	900	900	900
Micro y pequeñas empresas	24,000	24,000	24,000
Total empleos anuales	181,650	181,650	181,650
Total empleos anuales efectivos a/	108,990	108,990	108,990

Fuente: Estimaciones de la OIT.

a/ Con un grado de eficacia del 80%.

En base de una estimación del crecimiento del empleo urbano en 3,5% entre 1999 y 2003 (ver el Capítulo I, Escenario B), se tendrá un nivel de empleo urbano en el 2003 de 3'702.056 ocupados, con una tasa de desempleo de 17,6%. Esto se basa en la proyección media del crecimiento económico (4,1%) y supone un crecimiento de la población económicamente activa de 4,5% anual en el período 1999-2003, ligeramente inferior al promedio del período 1990-99 de 4,8 %, pero aún bastante elevada. Esta estimación inferior se justifica por la caída en la tasa de crecimiento de la población en edad de trabajar, como por una menor migración rural-urbana.

Con el efecto de los programas de empleo, la ocupación crecería en 4,2% en el período, y la tasa de desempleo promedio del período se mantendrá en 14,6%. Las estimaciones se encuentran en el Cuadro 55.

Varios de los supuestos de estas estimaciones se pueden cuestionar, empezando por el efecto empleo de los distintos programas. Sin embargo, es preciso hacer hincapié en la lección principal del ejercicio. Nada impide a Ecuador alcanzar una tasa de crecimiento del PBI de 6% o más anual, con una recomposición sectorial del producto a favor de los bienes transables no primarios. Debemos señalar que en los próximos años, precisamente hasta el 2003, tal escenario es poco probable dado que el país tiene que establecer las bases de la estabilidad macroeconómica que a duras penas está recuperando en el año 2000. Por lo tanto,

la generación directa de empleos mediante programas de empleo bien focalizados es imprescindible. Esto supone un esfuerzo fiscal, en el sentido de una nueva orientación de recursos disponibles hacia programas con mayor capacidad de generación de empleo. El efecto no puede ser espectacular, dado que se logra mantener la tasa de desempleo en su nivel, alto por cierto, de noviembre de 1999. En cambio, el alivio de la pobreza que se logra es mucho más importante, así como la mejora en las perspectivas futuras de empleo de los desempleados, manteniendo su habilidades y su vínculo con el mercado de trabajo.

**Cuadro 55**  
**Estimación del impacto de los programas de empleo, 2001-2003**

	1999	2000	2001	2002	2003
1. Empleo con crecimiento en 3.5%	3'226,128	3'339,042	3'455,909	3'576,866	3'702,056
2. Incremento anual	74,925	112,914	116,867	120,957	125,190
3. Aporte programas de empleo a/			108,990	108,990	108,990
4. Incremento del empleo con programas: 2+3	74,925	112,914	225,857	229,947	234,180
5. Empleo con aporte programas: 1+3	3'226,128	3'339,042	3'564,899	3'685,856	3'811,046
6. Desempleo sin programas	543,452	600,169	660,567	724,851	793,238
7. Tasa de desempleo sin programas: $6/(1+6)*100$ , (porcentaje)	14.4	15.2	16.0	16.8	17.6
8. Desempleo con programas: 6-3	543,452	600,169	551,577	615,861	684,248
9. Tasa de desempleo con programas: $8/(5+8)*100$ , (porcentaje)	14.4	15.2	13.4	14.3	15.2

Fuente: Datos nacionales y estimaciones de la OIT.

a/ Tomado del Cuadro 54.

## 2. CONSISTENCIA FISCAL

El costo total de los programas y políticas de empleo propuestos para el período 2000-2003 asciende a 2.390,76 millones de dólares (véase el Cuadro 56). Todas las propuestas corresponden al ámbito de operación de los ministerios correspondientes a las áreas de bienestar social, trabajo, vivienda y saneamiento, productivo e infraestructura. Estas áreas son las que aparecen en el presupuesto del Sector Público no- financiero, proyectado para el mismo período 2000-2003. El 63.6% del costo total corresponde a las propuestas en las áreas del sector productivo, infraestructura, y vivienda y saneamiento. El 34,6% restante corresponde fundamentalmente a propuestas que pertenecen al área de bienestar social.

Si se considera que el presupuesto proyectado para el período 2000-2003 asciende a 3631 millones de dólares (véase Cuadro 57), puede afirmarse que todos los programas propuestos tienen financiamiento público pues el costo total de los mismos representa sólo el 66% de dicho presupuesto. Ciertamente, esto supone que los programas y políticas propuestos sean considerados parte de los respectivos programas del Plan de Gobierno. Hay que mencionar, por lo tanto, que la viabilidad financiera de los programas propuestos no está condicionada a ninguna reforma fiscal conducente a liberar recursos con tal fin. La restricción fiscal y la dolarización obliga al gobierno a concentrar esfuerzos en pocas áreas o, más precisamente, en aquellas que permitan aumentos en la productividad y, por tanto, en la competitividad al mismo tiempo que se aumentan las oportunidades de empleo o de disminución del empleo precario.

A nivel desagregado se observa de modo más evidente la viabilidad financiera de las programas y políticas propuestos. El costo de las propuestas de reforma del bono solidario incluye los 151 millones de dólares actualmente presupuestado como transferencia (véase Cuadro 58). A los 144 millones existentes se adicionaron 7 millones para la utilización del bono solidario en programas piloto de organización de micro empresas. Puede observarse, por otro lado, que el costo de las propuestas para la erradicación del trabajo infantil es insignificante. Las propuestas de protección social alrededor del bono solidario dominan tanto en el costo como en el presupuesto proyectado. El costo total de las propuestas representa sólo el 52% del presupuesto para el período 2000-2003. En realidad, si se descuentan los 151 millones de dólares anuales mencionados anteriormente, el costo total de las propuestas para el período asciende sólo a 265.2 millones de dólares, esto quiere decir que se compromete sólo el 25.2% del presupuesto del Ministerio de Bienestar Social, neto del monto actual de transferencias por el bono solidario.

El costo de las propuestas para la modernización del Ministerio de Trabajo y la puesta en marcha de un nuevo Sistema Nacional de Formación Profesional, prácticamente dejan intacto el presupuesto proyectado de dicho ministerio (Cuadro 59). Sólo en el año 2001 el costo excede el 1% del presupuesto. Para el período en su conjunto este porcentaje es de sólo 0,5%. Como se comprenderá, el beneficio que se lograría con ambas medidas es mucho mayor debido a que la capacitación y la modernización del Ministerio de Trabajo constituyen, en la lógica de este documento, factores esenciales para los aumentos y los acuerdos de productividad.

**Cuadro 56**  
**Costo Total de los Programas y Políticas Propuestos**  
 (En millones de dólares)

Programas	Años				Costo edad
	2000	2001	2002	2003	
<b>1. Programas Sectoriales</b>	138.0	262.56	238.5	261.0	900.06
a. Infraestructura productiva y Social (Rehabilitación y mantenimiento de 3 mil Km. de caminos vecinales o rurales)	25.5	45.0	43.5	36.0	150.0
b. Promoción de Exportaciones no tradicionales (Estudio para implementación de medidas)		0.04			0.04
c. Desarrollo de Servicios Turísticos (Estudio - propuesta)		0.02			0.02
d. Viviendas Populares (100 mil)	112.5	217.5	195.0	225.0	750.0
<b>2. Programa de Empleo de Emergencia</b> (30 mil empleos - año)	49.5	49.5	49.5	49.5	198.0
<b>3. Sistema Nacional de Formación Profesional</b>		0.02			0.02
<b>4. Programas de Apoyo a la M y PEs</b>	85.9	132.03	132.03	73.4	423.35
a. Gastos operacionales de equipo Técnico para la puesta en marcha de un Programa de compras estatales	0.5	0.25	0.25	0.2	1.2
b. Estructura Institucional de coordinación Pública- privada para promoción de Exportaciones	0.4	0.2	0.2	0.2	1.0
c. Educación compensatoria y Preparatoria para la empresa	30.0	20.0	20.0	20.0	90.0
d. Capacitación de mujeres en áreas Urbanas (250 promotores x20 grupos Por año y 6 eventos de capacitación)	45.0	45.0	45.0	45.0	180.0
e. Servicios de Desarrollo Empresarial No- financieros	10.0	8.0	8.0	8.0	34.0
f. Promoción y Desarrollo de Servicios Turísticos con micro empresas		1.78	1.78		3.55
(1) TURCASA		0.56	0.56		1.12
(2) Empleos permanentes		0.95	0.95		1.89
(3) Promoción de empresas		0.27	0.27		0.55
g. Promoción de pequeña agro industria		56.8	56.8		113.6
<b>5. Protección Social</b>	217.24	217.24	217.24	217.24	868.97
a. Focalización del Bono Solidario (BS)	168.14	168.14	168.14	168.14	672.57
b. Cambios en administración del BS	2.3	2.3	2.3	2.3	9.2
c. Vinculación BS y capacitación	20.8	20.8	20.8	20.8	83.2
d. Vinculación BS y micro crédito	26.0	26.0	26.0	26.0	104.0
c. Seguro de Cesantía					
<b>6. Erradicación de Trabajo Infantil</b>		0.14	0.04	0.04	0.21
a. Información Estadística		0.04	0.02	0.02	0.07
b. Normas legales y su eficacia					
c. Programas de acción directa		0.10	0.02	0.02	0.14
<b>7. Modernización MTRH</b>		0.12	0.02	0.02	0.16
Costo Total	490.64	661.6	637.32	601.2	2390.76

**Cuadro 57**  
**Presupuesto del Sector Público No- Financiero**  
 (En millones de dólares)

	Años				Total
	2000	2001	2002	2003	
- Bienestar Social	287.0	390.0	460.0	520.0	1,657.0
- Trabajo	4.0	8.0	10.0	15.0	37.0
- Vivienda y saneamiento	21.0	40.0	55.0	75.0	191.0
- Productivo	114.0	174.0	219.0	274.0	781.0
- Infraestructura	160.0	225.0	270.0	310.0	965.0
<b>Total</b>	<b>586.0</b>	<b>837.0</b>	<b>1,014.0</b>	<b>1,194.0</b>	<b>3,631.0</b>

Fuente: Plan de Gobierno

Elaboración Propia

**Cuadro 58**  
**Bienestar Social: Costo de las Propuestas y Presupuesto 2000-2003**  
 (En millones de dólares)

	2000	2001	2002	2003	Total
Propuestas Bienestar Social	217.24	217.38	217.28	217.28	869.18
5. Protección Social (Bono Solidario)	217.24		217.24	217.24	868.97
6. Erradicación de Trabajo Infantil		0.14	0.035	0.035	0.21
Presupuesto Proyectado	287.0	390.0	460.0	520.0	1,657.0

Fuente: Plan de Gobierno

Elaboración Propia

**Cuadro 59**  
**Trabajo: Costo de las Propuestas y Presupuesto 2000-2003**  
 (En millones de dólares)

	2000	2001	2002	2003	Total
Propuestas Ministerio de Trabajo		0.14	0.02	0.02	0.18
3. Sistema Nacional de Formación Profesional	0.02			0.02	
7. Modernización MTRH		0.12	0.02	0.02	0.16
Presupuesto Proyectado	4.0	8.0	10.0	15.0	37.0

Fuente: Plan de Gobierno

Elaboración Propia

**Cuadro 60**  
**Vivienda y Saneamiento, Productivo e Infraestructura:**  
**Costo de las Propuestas y Presupuesto 2000-2003**  
 (En millones de dólares)

	2000	2001	2002	2003	Total
Propuestas vivienda y saneamiento, productivo e infraestructura	273.4	444.08	420.03	383.9	1,521.41
1. Programas Sectoriales: infraestructura, vivienda, etc.	138.0	262.56	238.5	261.0	900,06
2. Programa de Empleo de Emergencia (30 mil empleos - año)	49.5	49.5	49.5	49.5	198.00
4. Programas de Apoyo a la MyPEs	85.9	132.03	132.03	73.4	423.35
Presupuesto Proyectado	295.0	439.0	544.0	659.0	1,937.0

Fuente: Plan de Gobierno

Elaboración Propia

Tampoco el costo de las propuestas de rehabilitación y mantenimiento de caminos vecinales y rurales, de creación de empleos de emergencia, y de apoyo a las medianas y pequeñas empresas, supera el monto del presupuesto proyectado para el período 2000-2003 (véase el Cuadro 60). El costo total de estas propuestas representa el 78,5% del presupuesto. Como ya fue mencionado, estamos considerando que este monto presupuestado corresponde a las áreas que en el Presupuesto del Sector Público No-financiero figuran con los nombres de infraestructura, productivo y, vivienda y saneamiento. Hay que mencionar, por último, que no todas las propuestas tienen costos irre recuperables, es el caso, por ejemplo, de la construcción de viviendas populares destinada a la venta.

Los costos de los programas sectoriales y de apoyo a las MyPEs representan el 59,2% y el 27,8%, respectivamente, del costo total del citado grupo de propuestas. El 13% restante le corresponde a la propuesta de creación de empleos de emergencia. En los programas sectoriales existen dos propuestas de estudio referidas a la promoción de exportaciones no tradicionales y al desarrollo de servicios turísticos con un costo insignificante, pues prácticamente el 100% del costo corresponde a la rehabilitación y mantenimiento de caminos vecinales y rurales, y a la construcción de viviendas populares (véase el Cuadro 60). Sin embargo, debemos mencionar que las propuestas de estudio deben ser asignados al Ministerio de Comercialización Externa, Industrialización y Pesca, el primero, y al Ministerio de Turismo, el segundo.

El costo de los programas de apoyo a la MyPEs asciende a 423,35 millones de dólares en el período 2000-2003 y el 98,6% de este monto corresponde a las propuestas de educación compensatoria y preparatoria para la empresa, de

capacitación de mujeres en áreas urbanas, de servicios de desarrollo empresarial no- financieros y de promoción de la pequeña agro industria (véase el Cuadro 60). En realidad, no hay área administrativa específica a la que le correspondería la ejecución de las propuestas de apoyo a las MyPEs. Sin embargo, para efectos del análisis de consistencia fiscal hemos considerado como factor de comparación el presupuesto del sector, denominado, productivo. El costo de dichas propuestas representa el 54,2% del correspondiente monto presupuestado para el período 2000-2003.

Finalmente, es importante mencionar que las propuestas de inversión en infraestructura física y social son todavía insuficientes para promover de modo significativo la diversificación y desarrollo del mercado domestico ecuatoriano. Hemos señalado que las inversiones del Estado en infraestructura no sólo facilitaría la distribución de lo que ya se produce sino también la generación de nuevas actividades productivas. Si embargo, para que esto ocurra las inversiones deben ser de montos mucho mayores que los propuestos.

El Cuadro 61 contiene las modificaciones que resumen las distintas modificaciones al presupuesto del SPNF propuesto en este informe para liberar recursos y aumentar el peso de los gastos de capital del gobierno. Si se negocia un superávit primario no superior al 5% del PIB, se liberarían aproximadamente 962 millones de dólares durante el período 2001-2003. Si se mantiene el peso de los intereses de la deuda en su promedio histórico, se liberarían 1.341 millones de dólares. Esta es la reforma A. Por último, si se mantiene el monto y peso de los intereses acordados con el FMI durante el período se liberarían 1.104 millones de dólares. Esta es la reforma B. En las dos últimas reformas, la participación de los gastos de capital en el gasto total neto de intereses de la deuda pública, sube a 40%.

**Cuadro 61**  
**Modificaciones al Presupuesto del SPNF**  
(En millones de dólares)

	Años				Total
	2000	2001	2002	2003	
- Recursos liberados con Superávit Primario menor al 5% del PIB	0	362.0	300.0	300.0	962.0
- Reforma A: peso de los intereses de la Deuda en el Gasto Total constante	335.2	335.2	335.2	335.2	1,341.0
- Reforma B: peso y monto de los Intereses de la deuda, acordados con el FMI	276.0	276.0	276.0	276.0	1,104.0

Elaborado a partir del Cuadro 33.

Si los montos liberados con cualquiera de los métodos mencionados se invirtiera en rehabilitación y/o construcción de carreteras y puentes, construcción de vivienda, y a obras de saneamiento y agua potable, se crearían un promedio de 50.000 empleos de una año de duración, con efectos multiplicadores importantes. Más específicamente y en concordancia con la propuesta de aumentos de productividad en el sector de transables para aumentar la competitividad de la economía, la inversión de 1.300 millones de dólares en la reconstrucción de la costa, implicaría generar 110.000 empleos de una año de duración, a un promedio de 27.400 por año y a un costo aproximado de cada empleo/año de 12.000 dólares.

### **3. EL MARCO INSTITUCIONAL**

#### **i) Comisión Interministerial de Empleo y Comité Técnico**

En 1985 se creó el Instituto Nacional de Empleo, adscrito al Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos. Entre otras funciones estaba encargado de organizar y administrar un sistema permanente de información sobre el comportamiento de la fuerza de trabajo, con la finalidad de permitir que las distintas dependencias de la Función Ejecutiva puedan armonizar acciones en materia de empleo productivo. En 1999 desapareció el INEM y todas sus funciones fueron asumidas por distintas entidades públicas (Toyama 2000:4).

Recientemente se ha producido varias reuniones de los Ministros de Estado que conforman el Frente Social, que lideran la Primera Dama de la Nación y el Ministro de Bienestar Social. Ante la gravedad que han adquirido el desempleo y el subempleo en Ecuador, el Gobierno decidió que varios Ministros de Estado del Frente Social constituyan una Comisión Interministerial de Empleo.

En la 5ta. Reunión de esta Comisión (14.8.00) se propuso como una de las ideas centrales de la Comisión que se debe: "...pensar en los mecanismos que asegurarán el funcionamiento de esta Comisión Interministerial a través de una Secretaría Permanente y con el apoyo del Comité Técnico, con delegados de instituciones públicas y del conjunto de la sociedad, para asegurar el impulso del Plan (Nacional de Empleo) a definirse. El liderazgo de todo este esfuerzo debería ser asumido por el Ministerio de Trabajo" (Ministerio de Bienestar Social 2000:2). Prosigue el documento citado señalando que: "La Secretaría Permanente aseguraría el respaldo político del gobierno al Plan elaborado".

En el mismo texto se indica que el Comité Técnico será de carácter permanente y debería estar formado por un equipo de especialistas del gobierno, organismos internacionales, ONG y profesionales independientes que sean lla-

mados a colaborar. El Comité debería comenzar realizando un inventario de los aportes más significativos en relación a propuestas -y programas- de empleo en el país, de tal manera que en un plazo muy corto se pueda contar con un plan de empleo.

A solicitud del Comité Técnico, se entregó al Comité un Esquema para el Inventario de Programas de empleo, a fin de que sirva de base para un esquema que permita la recolección de información sobre las acciones en el campo del empleo en los distintos sectores (Ver Anexo G).

La ejecución de las políticas y programas propuestos en este informe exigiría si así lo considera el Gobierno, una autoridad central coordinadora, la que perfectamente podría ser la Comisión Interministerial de Empleo. Sin embargo, para ello resulta recomendable otorgarle a esta Comisión el mayor grado de institucionalidad posible, haciéndola depender directamente del Señor Presidente o del Señor Vicepresidente de la República, con un Presidente Ejecutivo de la Comisión por él designado y que podría ser, bien la Señora Primera Dama, bien el Señor Ministro de Trabajo, bien otro Ministro de Estado.

## **ii) Modernización del Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos**

El Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos (MTRH) del Ecuador enfrenta en la actualidad entre sus retos más importantes, los siguientes:

- a. Orientar el proceso de adecuación laboral, de manera que contribuya a modernizar las relaciones laborales, se logre una mayor equidad y fortalezca a los actores sociales y el diálogo social;
- b. Fomentar el mejoramiento de la calidad del empleo y las condiciones de trabajo, lo que además incentivará la productividad;
- c. Promover y orientar activamente el diseño, puesta en marcha, seguimiento y evaluación de políticas y programas de empleo; y,
- d. Orientar y participar activamente en la reforma de la formación profesional, especialmente en el diseño de un sistema nacional que asegure una capacitación adecuada para aumentar la productividad de los trabajadores y la competitividad del país. En este ámbito debe definirse el papel del SECAP en el sistema.

Es decir, aún cuando la Comisión Interinstitucional de Empleo tiene un papel fundamental en la coordinación de la puesta en práctica de las políticas y programas propuestos en este informe, al Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos le corresponde un papel especialmente importante en la ejecución y seguimiento de esas políticas y propuestas.

Para poder llevar adelante estas urgentes tareas el MTRH necesita modernizarse y fortalecerse. Por una serie de razones, como son la falta de con-

tinuidad en la gestión ministerial y el muy bajo presupuesto que se le asigna, el MTRH se encuentra sumamente debilitado, lo que se refleja en las dificultades en la prestación de sus servicios a los administrados y en su participación en la formulación de las políticas sociolaborales.

En la práctica, el MTRH según el informe de OIT-ETM Países Andinos (1998:4-5)<sup>20</sup> en 1998 mostraba las siguientes características:

- a. Había perdido capacidad de liderar la política laboral, limitándose bien a realizar pequeños programas en el campo del empleo y del desarrollo de los recursos humanos, bien a llevar a cabo las funciones tradicionales de inscripción de los contratos de trabajo, inspección laboral y de mediación, conciliación y arbitraje de los conflictos de trabajo.
- b. En el caso de la Subsecretaría de Recursos Humanos era fácil observar que la mayor parte de las políticas y programas se originaban y desarrollaban en ámbitos institucionales ajenos al MTRH, como son las municipalidades, el Ministerio de Bienestar Social, ONG, etc.
- c. Las actividades de Inspección se realizaban a petición de parte, generalmente los trabajadores, siendo muy frecuente, según los propios inspectores, que el empleador no les permitiera el ingreso a la empresa, haciéndose merecedor de una multa de 200 mil sucres (de 1998), la que además raramente es pagada.
- d. Las actividades de mediación, conciliación y arbitraje parecían ser las que mejor se llevaban a cabo. Sin embargo, los funcionarios a cargo de estas funciones reconocían que el proceso es relativamente largo y que, cuando se llegaba al arbitraje, al finalizar éste la parte afectada podía recurrir a la justicia común presentando un recurso de amparo, el cual solía ser concedido, con la consiguiente suspensión de la sentencia del tribunal arbitral.
- e. La situación laboral de los propios funcionarios del MTRH no estaba exenta de dificultades: los sueldos eran muy bajos y no existía un sistema claro de evaluación de rendimientos y de incentivos.
- f. Finalmente, las instalaciones físicas no eran las apropiadas en el caso de la mayoría de direcciones y el equipamiento era escaso y anticuado.

Esta situación, si bien parece haber mejorado en algunos aspectos, sigue, en general, persistiendo, motivo por el cual el Ministerio ha solicitado de nuevo<sup>21</sup> apoyo a la OIT para en el marco de su programa de Administración del Trabajo colabore en su modernización progresiva en pos de una mayor eficacia.

---

20 El análisis siguiente se basa en la propuesta contenida en el documento del ETM de los países andinos, "Propuesta para la modernización del MTRH del Ecuador" de mayo de 1998 (ETM Países Andinos 1998) y en su versión resumida y actualizada del 2000.

21 Desde 1996, los distintos Ministros que asumieron funciones han solicitado, con diverso tenor y amplitud, apoyo a la OIT para la modernización de la institución, propuestas que no han podido ser desarrolladas en la práctica por distintos motivos.

## Las necesidades y las propuestas

Conforme a la propuesta de OIT-ETM 1998, y limitándonos a los aspectos que son objeto específico del presente informe, al objeto de poder cumplir eficazmente con sus funciones en relación al empleo y a la formación profesional, parece indispensable que el MTRH desarrolle sus funciones en torno a dos objetivos estratégicos ( sin perjuicio de que por sus funciones se haya considerado la existencia de otros objetivos para otras funciones no específicamente ligadas con el empleo o la formación profesional<sup>22</sup> ) :

- a. El fomento del empleo y del crecimiento de la productividad y los salarios. Si bien la ejecución de las políticas y programas de empleo no son necesariamente competencia del MTRH, sí lo es el fomento y articulación de estas políticas y programas en un Programa Nacional de Empleo. De esta manera se pueden promover políticas, asegurar la coherencia de objetivos y enfoques de los programas, racionalizar el uso de recursos, aprovechar las potencialidades existentes en los sectores público y privado y, en general, tender a unificar las acciones.
- b. La coordinación del Sistema Nacional de Formación Profesional. Debe procurarse la vinculación de la formación profesional con las demandas de calificaciones que surgen de las empresas y sectores y verificarse que los programas y entidades de formación profesional respondan a una Política Nacional de Formación Profesional. Esto último, es una parte esencial en el esfuerzo por vincular las evolución de los salarios y la productividad del trabajo.

Estos objetivos implican un replanteamiento de las funciones del Ministerio, al menos en los siguientes aspectos:

En materia de generación de empleo, salarios y productividad (OIT-ETM 1998: 32-33), la función del MTRH no debe ser la de ejecutor del Plan Nacional de Empleo, sino mas bien de:

- a. Promover iniciativas para crear nuevos empleos y mejorar la calidad de los empleos existentes.
- b. Coordinar la elaboración del Plan Nacional de Empleo.
- c. Ejecutar algunos componentes específicos de dicho Programa.
- d. Dar seguimiento y evaluar los avances en la ejecución del Plan.

Entre las funciones relativas a la vinculación entre salarios y productividad se pueden señalar:

- a. Elaborar una propuesta anual de política de salarios en el sector público para su presentación a la Presidencia de la República y al Consejo de Ministros.
- b. Promover la utilización de incentivos salariales (por rendimiento) para aumentar la productividad.

---

<sup>22</sup> Especialmente la promoción de las relaciones laborales y de mejores condiciones de trabajo y del diálogo social.

- c. Dar seguimiento a la evolución de los salarios y la productividad y elaborar recomendaciones específicas al sector privado en materia salarial.

En materia de formación profesional las funciones son:

- a. Coordinar un Sistema Nacional de Formación Profesional, dando prioridad a la capacitación y reconversión laboral, de manera de facilitar a los desempleados (aspirantes y cesantes) la consecución de empleos de calidad y de proveer a las empresas de trabajadores con las calificaciones adecuadas. Estos y otros objetivos, en materia de formación continua, deben desarrollarse en un Plan Nacional de Formación Profesional que integre las actividades de las distintas entidades de formación para el trabajo.
- b. Adecuar las instituciones públicas de formación profesional a las exigencias de competitividad y eficiencia que se requieren en el mercado de formación profesional en una economía abierta. En lo inmediato el MTRH debe evaluar el papel del SECAP en un Sistema Nacional de Formación Profesional y dirigir su reforma. El SECAP debería pasar de ser un ente capacitador a una entidad que administra recursos para la capacitación -como parte del Sistema Nacional-, destinándolos al financiamiento de las actividades de las entidades privadas o públicas que hayan sido seleccionadas por concurso.
- c. El MTRH debe recuperar su liderazgo en la política de formación de recursos humanos, dirigiendo o participando activamente en la elaboración del Plan Nacional de Formación Profesional, asignando recursos y supervisando su ejecución.

En tal sentido y en base a las ya señaladas necesarias funciones, el MTRH debería adoptar una nueva estructura orgánica y funcional. A grandes rasgos, la correspondencia entre los objetivos y políticas y las funciones y órganos que las lleven a cabo significaría que existan dos subsecretarías: Trabajo y Empleo, salarios y productividad.

Así mientras a Subsecretaría de Trabajo se ocuparía de la política de relaciones laborales y condiciones de trabajo, la Subsecretaría de Recursos Humanos debería definirse como de Empleo, Salarios y Formación Profesional, bajo el entendido que la principal forma de aumentar la productividad es a través de la formación profesional. Debería contar con tres grandes áreas o Direcciones: Empleo, Formación Profesional y Salarios. Sus funciones específicas serían:

1. Coordinar la elaboración del Plan Nacional de Empleo.
2. Ejecutar algunos componentes específicos de dicho plan, especialmente los relacionados con la intermediación laboral. y los programas piloto. Realizar estudios periódicos sobre el mercado de trabajo y poner en marcha de los observatorios de empleo, en particular, a nivel regional y local.
3. Dar seguimiento y evaluar los avances en la ejecución del Plan Nacional de Empleo y elaborar de ser necesario, las propuestas de medidas correctivas.

4. Presidir el Sistema Nacional de Formación Profesional, dirigiendo la elaboración del Plan Nacional de Formación Profesional. Supervisar la asignación de recursos y la ejecución de acciones.
5. Participar en las comisiones nacionales de regulación de remuneraciones.
6. Elaborar la propuesta anual de política salarial en el sector público para su presentación al gobierno.
7. Estudiar la evolución de los salarios y la productividad en las empresas privadas y elaborar recomendaciones al sector privado en materia salarial.

## CONCLUSIONES

En relación a lo expuesto y dada la importancia de los objetivos estratégicos y de sus funciones, la tarea de modernizar y fortalecer el MTRH de Ecuador resulta fundamental para el aumento del empleo de calidad, de la productividad y los salarios.

Por ello mismo, la modernización y fortalecimiento del MTRH no puede ser resultado de una decisión rápida, debiéndose iniciar un proceso de consultas con el resto del gobierno y con los actores sociales para analizar la mejor estrategia para este proceso de cambio, de manera que tenga el mayor respaldo posible. Esta acción corresponde con los principios establecidos en el Convenio 150 de la OIT sobre Administración de trabajo (no ratificado por Ecuador)

En este proceso de consultas se debe precisar con claridad cuáles son los objetivos estratégicos del MTRH en el Ecuador actual y con perspectiva de cuáles son los campos en los que debe intervenir y con qué enfoques. Aclarados estos conceptos se deben definir las funciones y a partir de ellas los órganos encargados de cumplirlas. Es en esta orientación que proponemos esta sección del Informe.

En lo inmediato, se requiere contar con información actualizada y con ideas claras sobre el papel del MTRH. Por ello es indispensable y urgente contar con una evaluación o diagnóstico de la situación actual del Ministerio así como definir sus objetivos estratégicos.

### **iii) Institucionalidad para la ejecución del programa de empleo de emergencia**

Son pocas las opciones de instituciones en el Ecuador que aúnen tanto la capacidad de gasto como la capacidad técnica de seguimiento y supervisión en materia de obras menores. Sin embargo tampoco es posible pensar en establecer una nueva institución para gerenciar un programa de empleo de emergencia, por los costos y los plazos involucrados. Por tanto, es preciso hacer uso de las insti-

tuciones existentes. Para cumplir con el criterio de focalización en los beneficiarios pobres y desempleados en barrios marginales, es imprescindible involucrar a los municipios. Las autoridades conocen los problemas de manera concreta, tienen una larga lista de obras por ejecutar, y están disponibles para colaborar con un programa de este tipo. Sin embargo, carecen de recursos para invertir en obras, y no disponen de todo el personal técnico necesario para diseñar y supervisar las obras. Por tanto, se sugiere el esquema siguiente:

- i) Creación por parte de la Comisión Interinstitucional de Empleo, de una unidad encargada de administrar un fondo para el programa de empleo de emergencia, la que recibirá propuestas de los municipios para ejecutar obras menores en función de los criterios de legibilidad establecidos. Tal unidad podría ubicarse, por ejemplo, en el Banco del Estado, en el Fondo de Solidaridad en el Ministerio de Finanzas o en el ámbito de la propia comunidad, una vez ésta haya adquirido una mayor estabilidad institucional. La responsabilidad del fondo es de evaluar el cumplimiento de los criterios determinados, de otorgar los fondos necesarios, y de controlar el desembolso efectivo por parte de los municipios. Los fondos se destinarían en prioridad a los 20 municipios más importantes del país, donde se concentra el grueso de los desempleados.
- ii) Los municipios se encargarían de la elaboración de los proyectos de obras, si fuera necesario con la asistencia de empresas privadas (10 % del costo total de un proyecto se destina a gastos de diseño). Los municipios procederán a la licitación de las obras a pequeñas empresas locales y a la supervisión de la ejecución de las obras.

#### **iv) El marco institucional de la MyPE**

La MyPE está conformada por segmentos heterogéneos que difieren también en capacidad institucional. Se pueden indicar hasta 3 contingentes claramente diferenciados: el artesanado, la microempresa y el sector informal.

Las circunstancias históricas han permitido, por ejemplo, que el segmento artesanal de la microempresa haya recibido tempranamente la protección y amparo legal conferido por leyes especiales en su favor. La aprobación de dos leyes que sancionan un sistema de calificación y certificación controlado por ellos mismos, un régimen laboral y tributario especial y organizaciones (en particular las Cámaras y la Junta Nacional de Defensa del Artesanado) que gozan de una situación de preferencia para la ley, han sido importantes pasos en el avance de un reconocimiento del artesanado como sujeto de políticas. Ello ha sido la consecuencia de una capacidad de organización perseverante y digna de encomio del artesanado en relación a otros segmentos de la MyPE, que también ha generado ventajas comparativas para las actividades económicas del segmento, tales como el control del proceso de capacitación y acreditación para oficios artesanales que

detentan las organizaciones del gremio. Las políticas hacia el sector de las MyPEs no pueden ignorar el vigor tanto de la organización gremial como de la económica que posee el artesanado en el país. Sin embargo, es necesario también que sus organizaciones coordinen sus actividades con el resto de entidades que conforman el ámbito de las MyPEs, de las cuales los artesanos insisten en diferenciarse.

Existen otras entidades que asumen la representación de las MyPEs, tales como las Cámaras de la Microempresa y su órgano representativo, la Cámara Nacional de la Microempresa (CANAMIEC). Aunque es meritorio el nivel de organización alcanzado por este gremio, es aún temprano para establecer si alcanzará el logrado por sus homólogos artesanales. A nivel de los servicios ofrecidos, no es posible definir con claridad su impacto, y por consiguiente, si hay una real identificación de los miembros con tales servicios (financiero, capacitación y comercialización), cuyo desarrollo es aún incipiente.

Otras entidades que tienen una presencia significativa entre los diferentes segmentos de la MyPE son las cooperativas. Instaladas desde mucho tiempo antes que la mayor parte de instituciones de apoyo a la microempresa y con una densa implantación nacional, las instituciones cooperativas tienen entre sus miembros muchos de los empresarios y trabajadores de la MyPE, que pertenecen a ellas por diversos tipos de afiliación institucional. Un tipo de cooperativas cuyo aporte puede ser decisivo para la solución de los problemas de acceso a servicios de la MyPE es la cooperativa de ahorro y crédito (CAC).

Una medida de viabilidad de las CAC, como vehículo de flujos financieros hacia la MyPE, lo expresa el crecimiento sostenido de sus servicios en el país, a través del aumento de su cartera de colocaciones, volumen de activos y volumen de recursos movilizados. En este sentido, gozan de una posición en el mercado más desarrollada y aceptada que las ONGs de tipo financiero y no bancario, las cuales en su mayor parte no han sido reconocidas por el sistema financiero formal, en la medida que no son supervisadas por la Superintendencia de Bancos. Adicionalmente, los esfuerzos del sistema cooperativo de crédito por ofrecer servicios en posiciones competitivas con relación a otros agentes privados han resultado en especialización de servicios, mejores sistemas de evaluación y monitoreo, elevación de la calidad de los servicios ofrecidos, etc. El sistema cooperativo ofrece ahora diversos servicios empresariales especializados a través de cooperativas dedicadas exclusivamente a ellos; así, por ejemplo, la capacitación cooperativa se centraliza a través de CEDECOOP, los servicios de consultoría y asesoría administrativa se dan vía CONSULCOOP, etc.

Sin embargo, también es necesario reconocer que las instituciones cooperativas tienen un déficit serio de capacitación y entrenamiento especializado en la atención a las necesidades de las MyPEs, insuficiencia compartida con la mayoría de agentes financieros. Este problema debe ser ubicado y enfrentado en toda política de expansión del papel del cooperativismo en la atención de la MyPE.

En cuanto a la relación entre las MyPEs y el Estado, los primeros intentos fueron estimulados desde la cooperación internacional (el papel de la OIT y del PNUD fueron relevantes desde los inicios de los 80) y el sector privado, aunque fueron rápidamente emulados por el sector público. Hoy en día, el papel del Estado en la promoción de la MyPEs se concentra en la prestación de servicios financieros y de capacitación, introduciendo recientemente la provisión de otros servicios técnicos como los de asesoría en mercados e información empresarial. Administrativamente, estos servicios están dirigidos y se concentran en las ciudades más importantes del país, y existen pocos ejemplos de servicios del sector público a la MyPEs que lleguen al sector rural.

Actualmente, el programa estatal más importante dirigido a las MyPEs en la actualidad es el que se implementa desde la Corporación Financiera Nacional (CFN). Este programa se ha implementado desde 1989 con el fin de apoyar el sistema financiero en apoyo a la MyPE, tratando de contar con una posición como entidad financiera de segundo piso utilizando los servicios de la banca privada y otros niveles de intermediación financiera. Además, ofrece cooperación técnica a las ONGs, gremios y asociaciones empresariales en las principales áreas de servicios no financieros. En términos de crédito, la CFN ofrece las líneas del BID, la del Fondo de Solidaridad proveniente de los recursos de privatización, las de los Fondos Compartidos para actividades de exportación y las de fondos propios para la artesanía. Los servicios de desarrollo empresarial están centrados en capacitación y asistencia técnica a las microempresas que se implementarían mediante el Programa de Bonos de Capacitación, con el fin de desarrollar un mercado competitivo de servicios. Adicionalmente, se han implementado centros de servicios (Centros de Apoyo Empresarial) en Quito, Guayaquil y otras 16 ciudades con el fin de ofrecer a la demanda múltiples servicios -legales, tecnológicos, contables, etc.- desde un único lugar de prestación. Recientemente, la CFN está interesada en desarrollar espacios de coordinación entre instituciones para sus programas a la microempresa.

La capacitación técnica para la MyPE desde el Estado se viene ofreciendo desde el sistema de formación profesional, cuyo programa central es el de Capacitación Popular, del SECAP. La capacitación de gerencia se imparte generalmente como complemento de algún servicio financiero y sus proveedores habituales se ubican generalmente fuera del sector público.

Recientemente, a través del Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización y Pesca (MICIP) se ha organizado en la Dirección de Industrialización un importante programa de apoyo a la microempresa, el programa BIRF-BID-MICIP, cuyo principal cometido es apoyar las actividades de exportación del sector. Este programa se implementa a través de la organización de eventos y servicios directos de comercialización, dirigido principalmente a la microempresa en capacidad de exportar.

En suma, la situación de la promoción de la MyPE por parte del Estado ha ido cubriendo las áreas de servicio más importante para su desarrollo, aunque se verifica que todavía no existe una instancia central que oriente y proponga políticas integrales para el sector. No deja, sin embargo, de llamar la atención la concentración progresiva y la centralización de servicios financieros y no financieros en una institución (CFN), cuya vocación debiera ser aprovechada para innovar precisamente en el ámbito de los servicios financieros a la microempresa, terreno en el cual el país está todavía marcado por criterios y comportamientos conservadores. Del mismo modo, se observa que no hay programas de servicios en áreas tan importantes como información empresarial sobre oportunidades de mercado y oferta tecnológica, simplificación de procedimientos de legalización. Por ello, se comprueba que la promoción estatal de la MyPE, aunque encaminada en una dirección apropiada, resulta insuficiente para la demanda establecida, está duplicada en algunos de sus programas, y tiene escasa coordinación entre los agentes que prestan los servicios.

Desde el sector privado, la promoción de la MyPE ha tenido en el pasado un volumen mucho menor a la ofrecida desde el Estado. Sin embargo, la presencia de fundaciones, bancos, consultoras y otras instituciones privadas especializadas en el apoyo al sector tiende a aumentar, en particular en la oferta de servicios financieros y en la de servicios de capacitación y asesoría técnica. Se constata igualmente entre los agentes privados que existen los mismos problemas que se encuentran en los servicios ofrecidos desde las instituciones públicas. Es decir, se puede encontrar duplicaciones, dispersiones y un insuficiente impacto sobre los potenciales beneficiarios. Sin embargo, también se pueden advertir algunos esfuerzos de innovación en los tipos y características de los programas ofrecidos, que prometen para el futuro una cobertura más efectiva de los problemas que aquejan al sector.

Una consideración central para una propuesta de marco institucional para la promoción de la MyPE es que tanto los diversos sujetos organizados de la MyPE como los diferentes tipos de agentes promocionales, es decir los actores institucionales del sector en su conjunto, desean ser partícipes activos con el Estado para la formulación de políticas. Por ello, los métodos y modalidades a utilizarse para este objetivo deben ser cuidadosamente considerados, a fin de evitar exclusiones que, reales o percibidas, puedan constituir un obstáculo para la formulación de políticas duraderas para el sector y luego en su aplicación. Para ello, la realización de un proceso de consulta y concertación permanente con los actores parece constituirse en una prioridad fundamental.

Existe pues una demanda urgente por políticas que fomenten la participación en su elaboración e implementación. Como una muestra de esta unanimidad, se puede apreciar que se han promovido ya iniciativas valiosas que favore-

cen la realización de un proceso de consulta y concertación del Estado con los actores sociales de la microempresa, el cual ha sido acompañado por la OIT y otras entidades de cooperación internacional. La última de ellas ha sido la constitución de las Mesas de Concertación de las Microempresas, colectivo formado a instancias de una organización, el Foro de la Microempresa, que agrupa agencias privadas de promoción del sector con participación del sector bancario comercial, y de algunas instituciones públicas. Estas Mesas se han instalado como estructura de diálogo y concertación dirigida a la propuesta de políticas para la consideración del Estado en particular y los actores sociales en general.

Como respuesta a esta iniciativa de concertación de políticas surgida desde la demanda, el Gobierno ha propuesto la organización de un Consejo Nacional de la Microempresa, el cual reunirá a representantes de los sectores públicos relevantes al desarrollo de las MyPEs, el sector privado y representantes de los gremios de la MYPE.

La creación de esta estructura de coordinación es muy oportuna en términos del lanzamiento de un Plan Nacional de Empleo, dado que el Consejo Nacional mencionado podría cumplir el papel representativo y técnico necesario para que los programas diseñados para el sector puedan instrumentarse de una manera eficiente y coordinada. En efecto, las funciones que el Consejo Nacional puede cumplir en este sentido serían entre otras:

- Desarrollar las políticas generales de tipo macro institucional necesarias para estimular un entorno favorable al sector;
- Analizar y disponer la implementación de las políticas específicas para el desarrollo de servicios financieros y no financieros dirigidos a la microempresa;
- Centralizar el acopio y canalizar la información sobre la investigación, las actividades y los programas relacionados a las MyPEs;
- Dar seguimiento y supervisión y evaluar la eficiencia y el impacto de los programas implementados por los agentes de promoción del sector;
- Servir de enlace para la mejor distribución de la cooperación técnica internacional en este aspecto.

Junto a la puesta en marcha de este Consejo Nacional deliberativo, es importante garantizar que deberá contar con una Secretaría Técnica que se encargue de implementar eficientemente las decisiones adoptadas. Esta Secretaría Técnica debiera también contar con una estructura descentralizada a nivel por lo menos seccional, de modo que los recursos y programas que el Consejo Nacional coordine puedan ser también coordinados a niveles regional y local.

Por último, la estructura abierta y participativa de la institución puede a su turno generar un acopio de recursos de diversas fuentes que sea suficiente para no gravar más el presupuesto estatal.



## ANEXO A

**RELACIÓN DE PERSONAS ENTREVISTADAS**

- Sra. María Isabel de Noboa, Primera Dama de la Nación
  
- VICEPRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA
  - Ing. Pedro Pinto Rubianes, Vicepresidente de la República
  - Eco. Hernán Carrera, Asesor de la Vicepresidencia
  
- MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
  - Eco. Hugo Muñoz, Subsecretario de Presupuesto
  
- MINISTERIO DE TRABAJO Y RECURSOS HUMANOS
  - Ab. Martín Insua Chang, Ministro de Trabajo y Recursos Humanos
  - Dr. Fernando Moreano, Subsecretario de Recursos Humanos
  - Lcdo. Kai Grunauer, Asesor del Ministro de Trabajo
  - Ab. Eduardo Molina, Subsecretario de Trabajo
  - Dr. Jorge León, Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos
  - Lcdo. Tito Herrera, Ministerio de Trabajo
  
- MINISTERIO DE TURISMO
  - Dra. Rocío Vásquez, Ministra de Turismo
  - Eco. Beatriz Loayza, Directora de Planificación
  
- MINISTRO DE BIENESTAR SOCIAL
  - Ab. Raúl Patiño, Ministro de Bienestar Social
  
- MINISTERIO DE EDUCACION Y CULTURA (Proyectos Educativos Microempresariales, Plan 50)
  - Sr. Juan Antonio Andrade, Asesor-Consultor
  
- COMISIÓN INTERMINISTERIAL
  - Ab. Martín Insua Chang, Ministro de Trabajo y Recursos Humanos

- Ab. Raúl Patiño, Ministro de Bienestar Social
  - Ing. Nelson Murgueytio, Ministro de la Vivienda
  - Dra. Rocío Vásquez, Ministra de Turismo
  - Arq. Rodolfo Rendón, Ministro de Medio Ambiente
  - Ing. Carlos Alvear, Subsecretario Administrativo del Ministerio de Agricultura
  - Dr. Rafael Guerrero, Subsecretario de Desarrollo Rural
  - Dr. Fernando Moreano, Subsecretario de Recursos humanos
  - Lcdo. Kai Grunauer, Asesor Ministro de Trabajo
  - Sra. Yoriko Yasukawa, Representante Residente UNICEF
  - Dr. Benjamín Mc. Donald , Representante Residente Banco Mundial
  - Lcdo. Luis Mejía Montesdeoca, Vicepresidente del BEDE
  - Eco. Fausto Jordán, Coordinador Proyecto PROLOCAL-MBS
  - Representante del FISE
  - Eco. Beatriz Loayza, Directora de Planificación Ministerio de Turismo
  - Eco. Ricardo Patiño, Grupo ILDIS
  - Eco. Jeannette Sánchez, Grupo ILDIS
  - Eco. Mauricio León, Consultor SIISE
  - Representante del FEPP
  - Lcda. María Mercedes Placencia, CEPESIU
- **COMITÉ TÉCNICO**
  - Dr. Rafael Guerrero, Subsecretario de Desarrollo Rural, MBS
  - Dr. Fernando Moreano, Subsecretario de Recursos Humanos, MTRH
- **CENTRALES SINDICALES**
  - Lcdo. Edison Paredes, CEOSL
  - Lcdo. Edwin Bedoya, CEDOCUT
  - Lcdo. Guillermo Ortiz, CTE
  - CEDOC-CLAT
  - Lcdo. Rodrigo Muñoz, CEDOC
- **SECTOR EMPRESARIAL**
  - Ing. Gustavo Pinto, Presidente Cámara de Industriales
  - Ing. Armando Tomaselli, Presidente enc. Cámara de Comercio
  - Dr. Francisco Díaz Garaycoa, Vicepresidente Jurídico Cámara de Industriales
  - Dr. Fabián Corral, Asesor Cámara de Industrias
  - Dr. Marcelo Merlo, Asesor Cámara de Comercio
- **BONO SOLIDARIO**
  - Dra. Gisella Harb, Asesora Bono Solidario

- COMISIÓN INTERVENTORA DEL SEGURO SOCIAL
  - Eco. Alfredo Mancero, Presidente Comisión Interventora
  
- CONAM
  - Dr. José Musello, Director Administrativo Financiero
  
- CONADES
  - Eco. Carmen Almeida, Secretaria
  
- CONCOPE
  - Ing. Jorge Olmedo Loayza, Director Ejecutivo
  - Lcdo. Walter Bravo, Asesor en Capacitación
  
- CORDES
  - Dr. Gustavo Arteta, Coordinador Académico
  
- DIRECCION DE COOPERATIVAS
  - Ing. Humberto Vinueza, Director
  
- ILDIS
  - Eco. Ricardo Patiño
  - Eco. Mauricio León
  - Eco. Carlos Larrea
  - Eco. Jeannette Sánchez
  - Eco. Petronio Espinoza
  - Eco. Alberto Acosta
  
- INEC
  - Eco. Galo Arias, Subdirector Técnico
  
- FISE
  - Dr. José Luis Ortiz, Director Ejecutivo
  - Arq. Rodrigo González, Coordinador General
  
- FRENTE DE LA PRODUCCION
  - Dra. Patricia Ponce, Asesora del Ministro de Comercio Exterior
  
- ODEPLAN
  - Eco. Rosario Valladares, Subdirectora Ejecutiva
  - Eco. Patricia Martínez, Funcionaria

- Eco. Angélica Valle, Funcionaria
- Eco. Consuelo Lara, Funcionaria
  
- PROYECTO PROLOCAL-MBS
  - Eco. Fausto Jordán, Coordinador Proyecto
  - Dr. Carlos Jara, Asesor
  - Dr. Carlos Ramón, Asesor
  
- SECAP
  - Dr. Fernando Landázury, Director Ejecutivo
  
- SIISE
  - Dra. Carolina Reed, Directora Ejecutiva
  - Eco. Mauricio León, Consultor
  
- ASOCIACION DE MUNICIPALIDADES DEL ECUADOR-AME
  - Eco. Nelson Chávez, Asesor
  - Arq. Fernando Gallegos, Director Técnico
  - Eco. Jorge Proaño, Secretario Ejecutivo
  
- INSTITUTO NACIONAL DEL NIÑO Y LA FAMILIA
  - Dr. Ernesto Delgado, Director Ejecutivo
  - Dr. Andrés Dueñas, Asesor del INNFA
  
- PNUD
  - Sra. Aase Smedler, Representante Residente
  - Ing. José Augusto Briones, Oficial de Proyectos
  - Srta. Genoveva Talbot, PNUD
  - Ing. Diego Recalde, Oficial de Proyectos del PNUD
  - Dr. Michael Ayala, Representante del PNUD, a.i.
  - Sr. Miguel Carvajal, Consultor del PNUD
  
- UNICEF
  - Sra. Yoriko Yasukawa, Representante en el Ecuador
  - Dra. Berenice Cordero, Consultora de UNICEF
  
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL
  - Sr. Jeffrey Franks, Representante en el Ecuador

- BANCO MUNDIAL
  - Dr. Benjamín Mc Donald , Representante en el Ecuador
  
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
  - Dra. Dora Currea, Representante en el Ecuador
  - Sra. Susan Colodin, Oficial de Programas Sociales
  
- BANCO CENTRAL DEL ECUADOR
  - Eco. Leopoldo Báez, Gerente General
  - Eco. Francisco Hidalgo, Director de Estudios
  
- BANCO DEL ESTADO
  - Lcdo. Luis Mejía Montesdeoca, Presidente Ejecutivo
  
- CORPORACION FINANCIERA NACIONAL
  - Ing. Carlos Julio Orozco, Sub gerente de Centro de Desarrollo Micro empresarial
  
- FEDEXPORT
  - Ing. Mauricio Peña, Director Ejecutivo
  
- UNIVERSIDAD CATÓLICA (Equipo Técnico de Encuesta de Empleo)
  - Eco. Carlos Criollo
  - Eco. Lincoln Manguashca
  
- MEDIOS DE COMUNICACIÓN
  - Canal Teleamazonas
  - Diario El Comercio

## ANEXO B

**RELACIÓN DE SIGLAS DE INSTITUCIONES**

AME - Asociación de Municipalidades del Ecuador  
BCE - Banco Central de Ecuador  
BEDE - Banco de Desarrollo de Ecuador  
BIRF - Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento  
BID - Banco Interamericano de Desarrollo  
CAF - Corporación Andina de Fomento  
CANAMIEC - Cámara Nacional de Microempresa  
CEPESIU - Centro de Promoción del Sector Informal Urbano  
CFN - Corporación Financiera Nacional  
CONADES - Comisión Nacional de Salarios  
CONAM - Comisión Nacional de Modernización  
CONCOPE - Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador  
CORDES - Corporación de Desarrollo  
CORPEI - Corporación de Promoción de Exportación e Inversiones  
ICAC - Cooperativas de Ahorro y Crédito  
ILDIS - Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales  
INEC - Instituto Nacional de Empleo y Capacitación  
INNFA - Instituto Nacional del Niño y la Familia  
FEPP - Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio  
FISE - Fondo de Inversión Social Ecuatoriano  
FMI - Fondo Monetario Internacional  
FOCEX - Fondo de Competitividad de las Exportaciones  
JNDA - Junta de Defensa del Artesanado  
MTRH - Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos  
ODEPLAN - Oficina de Planeación  
PNUD - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo  
SECAP - Servicio Ecuatoriano de Capacitación  
SDE - Servicio de Desarrollo Empresarial  
SIISE - Sistema Integrado de Indicadores Socioeconómicos  
SNFP - Sistema Nacional de Formación Profesional  
UNICEF - Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y la Familia  
SPNF - Sector Público No Financiero

## ANEXO C

**RELACIÓN DE CUADROS Y GRÁFICOS**

- Cuadro 1 Ecuador: Participación sectorial en la generación del PIB, 1981-1997
- Cuadro 2 Ecuador: Participación sectorial en la ocupación total, 1990-1999
- Cuadro 3 Ecuador: Evolución del empleo y de la producción por sectores económicos, 1990-1999
- Cuadro 4 Ecuador: Crédito privado del sistema bancario ecuatoriano (Bancos privados y Banco Nacional de Fomento, saldos en millones de sucres)
- Cuadro 5 Escenario A: Baja recuperación - Tasas de crecimiento del PIB (%)
- Cuadro 6 Escenario A: Baja recuperación - Producto Interno Bruto -(en millones de sucres a precios de 1975)
- Cuadro 7 Escenario B: Recuperación regular - Tasas de crecimiento del PIB (%)
- Cuadro 8 Escenario B: Recuperación regular - Producto Interno Bruto (a precios de 1975, en millones de sucres)
- Cuadro 9 Escenario A: Baja recuperación –PEA ocupada urbana por rama de actividad, 1999-2003
- Cuadro 10 Escenario B: Recuperación regular -PEA ocupada urbana por rama de actividad, 1999-2003
- Cuadro 11 Escenario C: Recuperación ideal –Tasas de crecimiento (%)
- Cuadro 12 Escenario C: Recuperación ideal – Producto Interno Bruto (Millones de sucres a precios de 1975)
- Cuadro 13 Escenario C: Recuperación ideal - PEA ocupada por rama de actividad, 1999-2003
- Cuadro 14 Ecuador: Población urbana en edad de trabajar y población económicamente activa urbana por grupos de edad, 1990-1999
- Cuadro 15 Ecuador: Población económicamente activa por sexo, 1990-1999
- Cuadro 16 Ecuador: Tasas de actividad, de ocupación y de desempleo por género y grupos de edad, 1990-1999
- Cuadro 17 Ecuador: Empleo urbano por sexo, 1999-1999

- Cuadro 18 Ecuador: Salarios e ingresos reales en ramas de actividad seleccionadas, 1988-1999
- Cuadro 19 Ecuador: Salarios e ingresos reales por categorías de ocupación, 1988-1999
- Cuadro 20 Ecuador: Salarios e ingresos reales medios según sectores formal e informal
- Cuadro 21 Ecuador: Tasa de desempleo urbano de jóvenes y por sexo, 1990-1999
- Cuadro 22 Ecuador: Tasa de desempleo urbano según sexo, 1990-1999
- Cuadro 23 Ecuador: Tasa de desempleo urbano por grupos de edad, 1990-1999
- Cuadro 24 Ecuador: Tasa de desempleo urbano por quintiles de ingreso, 1990-1999
- Cuadro 25 PEA ocupada asalariada urbana por condición contractual según sectores público, privado y empleadas domésticas
- Cuadro 26 PEA Ocupada asalariada según tipo de contrato por sexo en Quito, Guayaquil y Cuenca, Julio del 2000
- Cuadro 27 Ecuador: Segmentación del empleo urbano 1990-1998 (Tasas de variación porcentual promedio anual y del período)
- Cuadro 28 Ecuador: Segmentación del empleo urbano, 1990-1998
- Cuadro 29 Ecuador: Indicadores de negociación colectiva y conflictividad, 1989-1998
- Cuadro 30 Ecuador: Asalariados urbanos afiliados al IESS por sectores, 1988-1997
- Cuadro 31 Presupuesto del Sector Público No- Financiero
- Cuadro 32 Presupuesto Modificado del Sector Público No- Financiero
- Cuadro 33 Estructura de los gastos totales del presupuesto del SPNF
- Cuadro 34 Ecuador: Composición y crecimiento de la PEA Ocupada asalariada privada urbana según grupos de ocupación, 1993-1998 (porcentajes)
- Cuadro 35 SECAP: Cobertura a nivel nacional, 1995-1998
- Cuadro 36 Ecuador: Areas de capacitación recibida por los jóvenes pobres en 1995
- Cuadro 37 Comparación de las tres propuestas sobre el SNFP
- Cuadro 38 Comparación de los sub sistemas propuestos
- Cuadro 39 Población ocupada en la microempresa y el auto empleo según área urbana y rural, género y número de trabajadores
- Cuadro 40 Salario mínimo como porcentaje de la canasta de consumo y de diversos salarios medios
- Cuadro 41 Evaluación de las condiciones para las excepciones según la evolución reciente de las variables consideradas, 1995-1999
- Cuadro 42 Simulación de resultados para el reajuste del salario mínimo real

- Cuadro 43 Beneficiarios y montos del bono solidario
- Cuadro 44 Cobertura del bono solidario
- Cuadro 45 Beneficiarias del bono solidario por niveles educacionales
- Cuadro 46 Beneficiarias del bono solidario por categoría de ocupación
- Cuadro 47 Efectos de la focalización del bono solidario
- Cuadro 48 Estimación de aumento de costos (con propuestas de focalización, administración, capacitación y micro crédito)
- Cuadro 49 Costos no salariales de cargo del empleador
- Cuadro 50 Estimaciones de costos por protección frente a la cesantía
- Cuadro 51 Ecuador: Encuestas de hogares que incluyen mediciones de trabajo infantil
- Cuadro 52 Tasa de actividad de la población de 6 a 14 años según sexo en Cuenca, Guayaquil y Quito
- Cuadro 53 Ecuador: PEA y desempleo de la población urbana de 10 a 14 años, 1995-1999
- Cuadro 54 Estimación del efecto de los programas de empleo
- Cuadro 55 Estimación del impacto de programas de empleo
- Cuadro 56 Costo Total de los Programas y Políticas Propuestas
- Cuadro 57 Presupuesto del Sector Público No-Financiero
- Cuadro 58 Bienestar Social: Costo de las Propuestas y Presupuesto 2000-2003
- Cuadro 59 Trabajo: Costo de las Propuestas y Presupuesto 2000-2003
- Cuadro 60 Vivienda y Saneamiento, Productivo e Infraestructura: Costo de las Propuestas y Presupuesto 2000-2003
- Cuadro 61 Modificaciones al Presupuesto del SPNF
- 
- Gráfico 1 Ciclo económico y ciclo de la producción petrolera y minera: 1974-1999
- Gráfico 2 Ciclo económico y ciclo de la producción no petrolera: 1974-1999
- Gráfico 3 Inflación anual y tipo de cambio real
- Gráfico 4 Crédito privado real y producto interno bruto sin petróleo y minería 1990-1999
- Gráfico 5 Tipo de cambio real efectivo (Base 1994-100)
- Gráfico 6 Ecuador: Evolución del Salario Mínimo Vital Real, 1988-2000 (julio)
- Gráfico 7 Descomposición de la tasa de desempleo

## ANEXO D

## REFERENCIAS

**Carrasco, Emilio**, Propuesta para la modernización del Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos de Ecuador, OIT-ETM Países Andinos, 1998, Ms., 11 p.

**Catrani, Víctor E.**, Recomendaciones para mejorar la pertinencia y la calidad de la formación profesional y la educación universitaria en Ecuador y la región andina, OIT-ETM Países Andinos, Ms., julio de 1999.

**Centro de Turín de la OIT y SECAP**. Misión de Consultoría Internacional para la Reformulación del Proyecto de Educación de Adultos y FP (PREDAFORP). Informe Final. Mayo 1996.

**Delgado, Ernesto**, Características de la oferta total de capacitación laboral urbana, OIT-ETM Países Andinos, Ms., 1998a.

**Delgado, Ernesto**, Finalización de la Primera parte del Informe (Demanda), Respuesta a los comentarios de Philippe Egger, OIT-ETM Países Andinos, Ms., 1998b.

**Egger, Philippe**, Ecuador: más y mejores empleos. Propuestas de políticas de empleo, Informe OIT, Ms. 1998.

**Egger, Philippe y Norberto García (eds.)**, Apertura económica y empleo: los países andinos en los noventa, Lima: OIT, 2000.

**García M., Mauricio**, El trabajo y la educación de los niños y de los adolescentes en el Ecuador, Quito: UNICEF, 1996.

**García, Norberto**, Inversión pública intensiva en mano de obra y creación de empleo, Ecuador 1999. OIT, Ms. 1999. Con la colaboración de Marco Posso, Alison Vasconez y Hernán Yezpez.

**García, Norberto**, Criterios para un programa de empleo de emergencia en Ecuador, OIT, Ms. 2000.

**Garmendia Arigón, Mario**, Legislación comparada sobre formación profesional. Una visión desde los convenios de la OIT, Montevideo: OIT-Cinterfor, 2000.

**IMF**, Carta de intención entre el Gobierno de Ecuador y el FMI del 4 de Abril de 2000.

**Instituto Nacional del Niño y la Familia (INNFA)**, “Trabajo infantil” (en Ecuador), en Trabajo infantil en los Países Andinos: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, Documento 75, Lima: OIT-IPEC, 1998.

**Instituto Nacional del Niño y la Familia (INNFA)**, El Trabajo infantil en Ecuador, Ms., s/f.

**Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC)**, Sinopsis de los resultados de la Encuesta Nacional de empleo, desempleo y subempleo en el área urbana del Ecuador, ENEMDU-1999, Quito: INEC, Ms. S/f.

**International Energy Agency (IEA/OECD)**, World Energy Outlook 2000, Top Nav Press, BI Press, 2001.

**Labarca, Guillermo**, Capacitación en Pequeñas Empresas en América Latina. Revista de la CEPAL, 87, Abril 1999, p.33-48.

**León, Mauricio**, Análisis de la encuesta de beneficiarios del bono solidario, Proyecto SIISE, Ms. 1999.

**López Castaño, Hugo**, Información sobre oferta y demanda de habilidades en Colombia: una propuesta metodológica. Documento Nro. 113, Lima: OIT- ETM Países Andinos, 1999.

**Ministerio de Bienestar Social**, Comisión Interministerial de Empleo, Ayuda Memoria de la 4a. Reunión, del 2 de Agosto de 2000, 3 p.

**Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales**, Estadística de permisos de trabajo a extranjeros, año 1999, Madrid, 2001.

**Naranjo, Martha**, Proyecto de erradicación de trabajo infantil peligroso en Ecuador, INNFA, Ms., 2000.

**OIT**, Informa. Panorama Laboral de América Latina y El Caribe, 4, 1997. Lima, OIT, 1997.

**OIT**, Guía para Intervenciones Financiadas por Donantes. Comité de Donantes sobre Desarrollo de Pequeña Empresa. Grupo de Trabajo sobre Servicios No Financieros, Servicios de Desarrollo Empresarial para el Desarrollo de las MyPEs: OIT: Ginebra, Abril 1997.

**OIT-ETM de los Países Andinos**, Propuesta para la modernización del MTRH del Ecuador (Borrador para observaciones), Ms., Mayo 1998a, 61 p. + Cuadro.

**OIT-ETM de los Países Andinos**, Ecuador: Políticas de Empleo, productividad e ingresos, Julio 1998b, Ms.

**Parandekar, Suhas**, Protecting the poor in Ecuador: Priorities and options for the Bono Solidario, World Bank, LCSHD, Washington D.C. Ms. 1999.

**Pita, Edgar, et al.**, “Empleo, productividad e ingresos en el Ecuador, 1990-1999”, en Egger, P. y N. García, Apertura económica y empleo: los países andinos en los noventa, Lima:OIT, 2000.

**Portocarrero, Felipe y Juan Nunura**, Oferta de Servicios a la Pequeña y Microempresa en Lima. DESIDE: Lima, 1997.

**PRODME, Consorcio para la Promoción Municipal para el Desarrollo Local**, Modelo de intervención para la promoción municipal del desarrollo económico local, MITINCI-SwissContac-INICAM, 2000.

**República del Ecuador**, Presidencia Constitucional del Dr. Gustavo Noboa Bejarano, Plan de Gobierno 2000-2002. Por un Nuevo País, Vicepresidencia de la República - Oficina de Planificación, ODEPLAN

**Sepúlveda, Juan Manuel y María Luz Vega**, El diálogo social en los países andinos, Lima: OIT, 1999.

**Tokman, Víctor**, Introducción , en Wurgaft, José, La capacitación laboral en los países andinos, OIT-ETM Países Andinos, Documento Nro. 76, Lima, 1998.

**Toyama, Jorge**, Informe: Derecho Laboral Público en Ecuador, OIT-ETM, Países Andinos, 2000, Ms. 15 p. + Anexos.

**UNICEF**, Crisis social y económica y derechos de la niñez ecuatoriana, Quito: UNICEF, 1999.

**UNICEF**, Indicadores sociales, Ms. s/f.

**Verdera, Francisco**, Propuestas de programas de mejoramiento temporal de ingresos en Ecuador, Documento, Pensamiento Social del Gobierno Nacional, Ministerio de Bienestar Social, Quito, Junio 2000, 23 p.

**Verdera, Francisco**, Programas de empleo e ingresos en Perú, en BID-OIT. Programas de empleo e ingresos en América Latina y el Caribe. Lima: BID-OIT. 1998

**Vos, Rob**, Ecuador 1999: Crisis Económica y Protección Social. Institute of Social Studies, Ms., Enero de 2000. Con la colaboración de Mauricio León, Juan Ponce, Pilar Troya, Margarita Velasco y Wladymir Brborich.

**Wurgaft, José**, La capacitación laboral en los países andinos, OIT-ETM Países Andinos, Documento Nro. 76, Lima, 1998.

## CUADROS ESTADÍSTICOS

### Relación de cuadros

- Cuadro E-1 Tasas de actividad y tasas de ocupación en países diversos, 1997
- Cuadro E-2 Ecuador: Empleo urbano por categoría de ocupación, 1990-1999
- Cuadro E-3 Ecuador: Empleo urbano por ramas de actividad económica, 1990-1999
- Cuadro E-4 Ecuador: Salario mínimo, nominal y real e IPC, 1988-2000 (julio)

**Cuadro E-1**  
**Tasas de actividad y tasas de ocupación en países diversos, 1997**  
 (población de 15 años y más, porcentajes)

	Tasa de actividad		Tasa de ocupación	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Ecuador	80.7	48.8	75.1	39.4
Chile	74.6	35.1	71.1	32.8
Colombia	78.4	52.0	67.0	35.3
México	84.2	39.3	81.8	37.5
Perú	78.0	54.6	74.4	50.4
Estados Unidos	75.0	59.8	71.3	56.8
Corea, Rep.	75.6	49.5	73.6	48.4
Italia	61.2	34.8	55.3	28.9
Inglaterra	71.7	53.9	65.9	50.8

Fuente: OIT. Comparándolas a nivel internacional, las tasas de actividad de Ecuador se sitúan en rangos similares a los observados en países vecinos y en otras regiones. La tasa de actividad de las mujeres se encuentra por debajo de las de Colombia, Perú y Estados Unidos, pero es superior a las de México y Chile.

### Cuadro E-2

**Ecuador: Empleo urbano por categoría de ocupación, 1990-1999**  
(porcentajes)

	Distribución			Tasa de crecimiento			Contribución al crecimiento		
	1990	1994	1999	1990-94	1994-99	1990-99	1990-94	1994-99	1990-99
<b>Total</b>	100.0	100.0	100.0	3.8	3.6	3.7	100.0	100.0	100.0
Asalariados	54.5	53.3	53.7	3.3	3.8	3.6	46.4	56.0	52.0
Empleadores	5.0	7.9	8.5	16.5	5.2	10.1	26.1	11.6	17.6
Independientes	29.5	27.7	26.5	2.2	2.7	2.5	16.4	20.1	18.6
TFNR	6.5	6.3	5.8	3.1	1.8	2.4	5.2	3.1	4.0
Otros	4.5	4.7	5.5	4.8	6.7	5.9	5.8	9.2	7.8
<b>Hombres</b>	100.0	100.0	100.0	2.8	3.5	3.2	100.0	100.0	100.0
Asalariados	59.7	59.2	60.1	2.6	3.8	3.2	55.5	64.0	61.0
Empleadores	6.3	9.7	11.0	14.7	6.1	9.8	40.1	17.8	25.7
Independientes	29.6	27.2	25.3	0.6	2.0	1.4	6.8	15.0	12.1
TFNR	3.9	3.4	3.1	-0.4	1.4	0.6	-0.5	1.3	0.7
Otros	0.6	0.3	0.6	-10.7	15.5	3.0	-1.9	1.9	0.6
<b>Mujeres</b>	100.0	100.0	100.0	5.7	3.9	4.7	100.0	100.0	100.0
Asalariados	44.8	43.7	43.8	5.0	3.9	4.4	38.8	44.4	41.7
Empleadores	2.7	5.0	4.6	23.2	2.0	11.0	14.4	2.6	8.3
Independientes	29.5	28.5	28.3	4.8	3.8	4.2	24.5	27.6	26.1
TFNR	11.3	11.0	10.1	5.1	2.0	3.4	10.0	5.6	7.8
Otros	11.6	11.8	13.2	5.98	6.2	6.1	12.3	19.9	16.2

Fuente: INEC-SIISE

## Cuadro E-3

**Ecuador: Empleo urbano por ramas de actividad económica, 1990-1999**  
(porcentajes)

	Distribución			Tasa de crecimiento			Contribución al crecimiento		
	1990	1994	1999	1990-94	1994-99	1990-99	1990-94	1994-99	1990-99
<b>Total</b>	100.0	100.0	100.0	3.8	3.6	3.7	100.0	100.0	100.0
Agricultura	6.9	7.0	7.2	4.4	4.3	4.4	8.0	8.4	8.2
Minería	0.6	0.6	0.4	2.7	-6.5	-2.5	0.4	-0.9	-0.3
Manufacturas	17.9	15.4	14.7	-0.1	2.7	1.4	-0.6	11.0	6.2
Electricidad	1.0	0.5	0.5	-15.2	6.9	-3.6	-3.1	0.9	-0.7
Construcción	7.2	6.4	6.5	0.5	4.3	2.4	0.9	7.1	4.5
Comercio	27.1	30.2	28.7	6.7	2.6	4.4	49.5	20.8	32.7
Transporte	5.7	5.8	6.8	4.4	7.0	5.8	6.6	11.8	9.6
Serv.financieros	4.6	4.2	4.9	1.0	7.4	4.6	1.2	9.1	5.8
Serv. personales y sociales	28.9	30.1	30.3	4.8	3.8	4.3	37.2	31.4	33.8
<b>Hombres</b>	100.0	100.0	100.0	2.8	3.5	3.2	100.0	100.0	100.0
Agricultura	9.3	9.8	10.3	4.2	4.4	4.3	14.6	12.6	13.3
Minería	0.9	0.9	0.5	2.9	-7.4	-3.0	1.0	-1.5	-0.6
Manufacturas	19.1	16.1	15.6	-1.5	2.8	0.9	-9.6	12.7	4.8
Electricidad	1.4	0.7	0.7	-15.1	5.5	-4.2	-5.9	1.1	-1.4
Construcción	10.9	9.9	10.0	0.3	3.7	2.2	1.2	10.6	7.3
Comercio	21.9	24.7	24.1	6.0	3.0	4.3	49.8	20.8	31.0
Transporte	8.1	8.8	10.0	4.8	6.1	5.5	14.8	16.1	15.6
Serv. financieros	5.2	4.5	5.7	-0.6	8.5	4.3	-1.2	12.2	7.5
Serv. personales y sociales	23.1	24.4	23.0	4.1	2.2	3.1	35.7	15.2	22.4
<b>Mujeres</b>	100.0	100.0	100.0	5.7	3.9	4.7	100.0	100.0	100.0
Agricultura	2.4	2.4	2.4	5.8	3.9	4.7	2.4	2.4	2.4
Minería	0.1	0.1	0.1	0.4	2.9	1.8	0.0	0.1	0.0
Manufacturas	15.9	14.2	13.2	2.6	2.4	2.5	7.0	8.5	7.8
Electricidad	0.3	0.1	0.2	-16.1	15.7	0.3	-0.7	0.7	0.0
Construcción	0.6	0.6	0.8	6.7	11.3	9.2	0.7	2.0	1.4
Comercio	36.5	39.0	35.9	7.4	2.2	4.5	49.2	20.9	34.7
Transporte	1.2	0.9	1.7	-1.6	17.9	8.8	-0.3	5.6	2.8
Servi. financieros	3.6	3.5	3.7	5.1	5.1	5.1	3.2	4.7	4.0
Serv. personales y sociales	39.3	39.1	41.9	5.6	5.3	5.4	38.6	54.9	46.9

Fuente: INEC/SIISE

**Cuadro E-4**  
**Ecuador: Salario mínimo, nominal y real e IPC, 1988-2000 (julio)**

	<b>SMV nominal</b>	<b>IPC</b>	<b>SMV</b>	<b>SMV real</b>	<b>IPC</b>	<b>IPC</b>
	<b>Promedio anual</b>	<b>Indice</b>	<b>Real</b>	<b>Indice</b>	<b>Variación %</b>	<b>Variación %</b>
	<b>(en sucres)</b>	<b>1994-95</b>		<b>1994-95 anual</b>	<b>mensual</b>	
		<b>=100 a/</b>		<b>=100 b/</b>		
1988	26,456.6	8.0	3,307.1	105.9	58.2	
1989	36,568.6	14.1	2,593.5	83.0	75.6	
1990	49,043.0	20.9	2,346.6	75.3	48.5	
1991	63,486.1	31.1	2,041.4	65.5	48.7	
1992	99,311.1	48.0	2,069.0	65.6	54.6	
1993	164,708.3	69.6	2,366.5	75.4	45.0	
1994	243,972.3	88.7	2,750.5	87.3	27.3	
1995	354,729.2	109.0	3,254.4	103.6	22.9	
1996	483,680.6	135.6	3,567.0	113.6	24.4	
1997	609,257.0	177.1	3,440.2	109.6	30.6	
1998	769,423.6	241.0	3,192.6	101.7	36.1	
1999	1'025,033	367.0	2,793.0	90.8	52.2	
2000						
Enero	1'225,833	513.0	2,389.5	76.0	78.1	14.3
Febrero	1'225,833	564.4	2,171.9	69.1	90.8	10.0
Marzo	1'225,833	607.2	2,018.8	64.2	80.9	7.6
Abril	1'666,250	669.2	2,489.9	79.2	88.9	10.2
Mayo	1'666,250	703.6	2,368.2	75.4	96.9	5.1
Junio	2'416,250	741.0	3,260.8	103.8	103.7	5.3
Julio	2'416,250	758.6	3,185.1	101.4	102.4	2.4

Fuente: INEC.

a/ IPC del área urbana para familias de ingresos bajos y medios.

b/ Setiembre 1994 - agosto 1995=100.

## PROGRAMA DE REHABILITACIÓN Y MANTENIMIENTO DE CAMINOS VECINALES

Se deberían fortalecer y re orientar los programas de inversión pública para la rehabilitación y el mantenimiento de carreteras y caminos de toda la red vial de Ecuador, con especial énfasis en los caminos secundarios, terciarios y vecinales.<sup>23</sup>

La conservación de la infraestructura vial, es decir la rehabilitación de caminos en mal estado y el mantenimiento preventivo y permanente de los caminos que están en buen estado, es una condición sine qua non para el desarrollo económico local. Una infraestructura vial que está permanentemente en buen estado mejora el acceso a las zonas de producción y la articulación de los mercados, y estimula la producción local y la creación de nuevas actividades productivas con efectos multiplicadores. En general, se reducen los costos y el tiempo de transporte, se amplían las posibilidades para la producción y el comercio y se permite la incorporación a los sistemas productivos locales de áreas rurales aisladas con altos índices de pobreza.

Por lo tanto, se propone llevar a cabo un programa de rehabilitación de caminos y un sistema de mantenimiento vial rutinario sobre la red vial vecinal, terciaria y secundaria. El mantenimiento rutinario es una actividad permanente, con el fin de conservar el camino en su estado actual, no requiere de maquinaria pesada y es una solución costo-efectiva. La OIT, a través de un proyecto que busca promover el uso intensivo de mano de obra en la inversión pública, tiene algunas experiencias piloto con micro empresas de mantenimiento vial en Ecuador.<sup>24</sup>

El Ministerio de Obras Públicas, responsable de la red nacional de carre-

---

23 De igual manera, se podría ampliar esta propuesta para fomentar la inversión en obras de riego, sistemas de agua potable y alcantarillado y, finalmente, la construcción de escuelas y centros de salud, estableciendo prioridades en función del mapa de pobreza.

24 En el marco de este proyecto y en cooperación con las Prefecturas respectivas se promovieron micro empresas de mantenimiento vial rutinario en Azuay (2 micro empresas) y en El Oro (2 micro empresas). El sistema de mantenimiento vial rutinario se puede aplicar tanto sobre caminos lastrados (de grava) como sobre caminos asfaltados; por lo tanto, es una solución para la conservación vial que puede ser aplicada en Ecuador sobre toda la red. Véase el Proyecto RLA/97/M08/DAN, Promoción de tecnologías intensivas en mano de obra en la inversión pública en Bolivia, Ecuador y el Perú.

teras, está gestionando una experiencia piloto de mantenimiento vial rutinario con micro empresas sobre la red nacional.<sup>25</sup> En lo que concierne a la red local, se estima que los volúmenes de tránsito de vehículos son muy bajos y que por tanto los requerimientos de mantenimiento son diferentes. Se debería examinar si sobre estos caminos conviene más organizar el mantenimiento con mingas, o faenas llevadas a cabo por grupos de trabajo de la comunidad, que con micro empresas.

Antes de llevar a cabo actividades de rehabilitación, el programa debería empezar con el mantenimiento vial rutinario de los caminos que ahora están en buen estado, para conservar la inversión que ya se ha hecho en estos caminos y evitar su deterioro. Simultáneamente, se debería aplicar un mantenimiento periódico en los caminos que se encuentran en regular estado y, al acabar éste, también se debería realizar el esquema de mantenimiento rutinario.<sup>26</sup>

Este proceso implica la planificación vial a nivel nacional y provincial y el estudio del financiamiento del mantenimiento. La sostenibilidad de los empleos que se pueden crear con las micro empresas de mantenimiento vial depende de la disponibilidad de recursos de las Provincias y del Ministerio de Obras Públicas para la contratación de las micro empresas.

Resulta difícil de comenzar este sistema de mantenimiento desde el inicio a base de licitaciones en áreas rurales. La experiencia colombiana muestra que se necesitan varios años de acompañamiento, hasta que el sistema funciona con licitaciones anuales. El financiamiento provendría del rubro de gastos de capital del gobierno o de los fondos provinciales vía transferencias. Se requiere hacer estudios sobre el potencial de ingresos por peajes para la red secundaria y terciaria con altos niveles de transporte y la creación de fondos viales.

## Efectos en el empleo

La rehabilitación y el mantenimiento tendrán efectos en la generación de empleos directos e indirectos, especialmente cuando se utilizan tecnologías intensivas en mano de obra. Los empleos directos creados corresponden a los trabajadores contratados para la ejecución de las obras, pudiendo ser temporales o

---

25 La red vial de Ecuador se divide en 5 categorías: Red primaria o nacional con 5,623 km., red secundaria con 3,792 km., red terciaria con 11,474 km., red vecinal con 21,908 km. y la red local de 449 km. Se recomienda que este sistema se lleve a cabo en las redes secundaria, terciaria y vecinal.

26 Los proyectos piloto de la OIT en las provincias de El Oro y Azuay pueden servir como modelos para la realización del programa. Durante la implementación del programa las entidades de gobierno responsables se fortalecerían en la gestión del mantenimiento vial. Simultáneamente se debería comenzar la rehabilitación de los caminos en mal estado para entregarlos a micro empresas de mantenimiento vial rutinario tan pronto que termine la rehabilitación. Para que el sistema sea sostenible, es necesario responsabilizar a las entidades de gobierno a las que por jurisdicción compete el mantenimiento vial y que reciben las asignaciones presupuestales para estas actividades. Para la red vecinal y terciaria en Ecuador, estas entidades son las provincias y para la red secundaria es el Ministerio de Obras Públicas. Es necesario capacitar y responsabilizar a las provincias y las entidades responsables de los ministerios en los métodos de promoción, capacitación técnica y supervisión de las micro empresas de mantenimiento vial.

permanentes. Durante la rehabilitación se puede crear un gran número de puestos de trabajo temporales. Los efectos en el empleo se pueden aumentar utilizando insumos del área donde se realiza la obra. Aunque son temporales, estos ingresos pueden significar una inyección importante en áreas pobres que posibiliten hacer inversiones para mejorar sus condiciones de vida. Los empleos directos sostenibles se generarán con las micro empresas de mantenimiento vial. El número será menor que los empleos temporales durante la fase de rehabilitación pero, si el sistema de financiamiento de la gestión vial funciona, se trata de empleos permanentes.<sup>27</sup>

Sobre la base de un empleo creado por cada 2,5 kilómetros mantenidos por año<sup>28</sup> se estima que el mantenimiento rutinario de toda la red vecinal<sup>29</sup> conducirá a la creación de 8.763 empleos sostenibles con un promedio de 876 micro empresas<sup>30</sup>. Sobre la red terciaria se podrían crear unos 4.590 empleos adicionales (459 micro empresas) y sobre la red secundaria se pueden fomentar 1.517 plazas de trabajo adicionales con 151 micro empresas. Un sistema de mantenimiento vial rutinario basado en micro empresas, operando sobre la totalidad de la red vecinal, terciaria y secundaria<sup>31</sup> podría crear 14.877 empleos con 1.487 micro empresas<sup>32</sup>. El número de empleos directos creados en los procesos de rehabilitación depende del tipo de tecnología y los sistemas de contratación que se van a utilizar.

Estudios realizados en varios países muestran, que el impacto en el empleo indirecto en sus diversas formas supera la generación de empleos directos. Los empleos indirectos temporales se crean alrededor de las actividades de rehabilitación, por ejemplo, en el transporte y la provisión de alimentación de los trabajadores. Los empleos indirectos a largo plazo se crearán como resultado del aumento de la producción y del comercio en las zonas que quedan en el ámbito de las vías permanentemente mantenidas. De allí la importancia del mantenimiento rutinario vial de los caminos y por lo tanto de la elaboración de un sistema viable y sostenible de mantenimiento vial.

### Cuadro F-1

27 Las experiencias en Colombia y Perú señalan que una gran parte del ingreso de estos micro empresarios se consume dentro de la comunidad y en muchos casos partes de las utilidades de las micro empresas se re invierten en crear nuevas empresas productivas en la comunidad.

28 La experiencia peruana señala que el rendimiento sobre caminos de grava es, en promedio, de 2,5 Km. por trabajador. Sobre carreteras de asfalto, la experiencia colombiana indica que un trabajador puede atender 3 km.

29 Asumiendo que la extensión de la red vecinal es de 21.908 Km.

30 Calculando un promedio de 10 trabajadores por micro empresas. El tamaño promedio de las micro empresas en Ecuador y el Perú se encuentra entre 8 y 12 personas.

31 Todos los datos sobre caminos lastrados. Sobre caminos asfaltados y empedrados el rendimiento por trabajador es mayor y las cifras pueden variar.

32 Si se realizarán los planes de Ministerio de Obras Públicas de promover micro empresas de mantenimiento vial sobre la red nacional, se podrían crear unos 1.874 empleos con 187 micro empresas. El total de los empleos directamente creados será 16.751 (1.675 micro empresas), suponiendo que toda la red nacional es asfaltada y contando con un rendimiento de 3 km. por trabajador sobre una superficie asfaltada.

**Potencial de fomento de micro empresas y puestos de trabajo  
con micro empresas de mantenimiento vial**

<b>Tipo de carretera</b>	<b>Km.</b>	<b>Número de micro empresas</b>	<b>Puestos de trabajo</b>
Red secundaria	3,792 km.	151	1,517
Red terciaria	11,474 km.	459	4,590
Red vecinal	21,908 km.	876	8,763
Total	37,174 km.	1,486	14,870

**Costos de mantenimiento y de rehabilitación** <sup>33</sup>

Según estudios realizados por OIT se puede estimar que el costo de mantenimiento vial rutinario en Ecuador está alrededor de US\$ 1.170 por km. El mantenimiento de toda la red vecinal costaría, por tanto, US\$ 25'632.360 por año. El mantenimiento de la red terciaria costaría US\$ 13'424.580 anuales y el mantenimiento de la red secundaria costaría US\$ 4'436.640 por año. En total, el mantenimiento vial rutinario sobre las tres redes será de US\$ 43'493.580 por año.

**Cuadro F-2  
Creación de empleo y costo de mantenimiento**

<b>Tipo de carretera</b>	<b>Km.</b>	<b>Número de trabajadores</b>	<b>Costo anual (US\$) mantenimiento</b>
Red secundaria	3,792 km.	1,517	4'436,640
Red terciaria	11,474 km.	4,590	13'424,580
Red vecinal	21,908 km.	8,763	25'632,630
Total	37,174 km.	14,870	43'493,580

En lo que concierne la rehabilitación de caminos en mal estado, se estima que en Ecuador el 80% de los caminos vecinales se encuentran en mal estado o sin acabado técnico. En la red terciaria un 65% está en mal estado y en la red secundaria el 35%. Estimando un monto de US\$ 18.600 por Km. rehabilitado, los costos de rehabilitación serían para la red vecinal serían: US\$ 325'983.600; para la red terciaria US\$ 128'718.800; para la red secundaria: US\$ 24'682.200.

**Cuadro F-3**

<sup>33</sup> Sobre la base del Estudio de la OIT para el FISE en Abril 2000, costo promedio entre lastrado y empedrado.

**Estado actual de la red vial de Ecuador**

<b>Tipo de carretera</b>	<b>Km.</b>	<b>Km. en mal estado</b>	<b>% de Km. en mal estado</b>	<b>Costo (US\$) de rehabilitación</b>
Red secundaria	3,792 km.	1,327 Km.	35%	24,682,200
Red terciaria	11,474 km.	7,458 Km.	65%	128,718,800
Red vecinal	21,908 km.	a/ 17,526 Km.	80%	325,983,600
Total	37,174 km.	26,311 Km.	—————	479,384,600

a/ En mal estado o sin acabado técnico

**ANEXO G**

## ESQUEMA PARA EL INVENTARIO DE PROGRAMAS DE EMPLEO <sup>34</sup>

El esquema de presentación contiene los puntos a considerar para el inventario de programas públicos -explícitos e implícitos- que generan empleos, según la disponibilidad de información. Los programas pueden clasificarse por sectores de actividad (Agricultura, Bienestar Social, Obras Públicas, etc.) y por instituciones (FISE, etc.).

1. Nombre del programa
2. Definición o descripción, a grandes rasgos
3. Objetivos generales y específicos
4. Norma de creación
5. Duración. Fecha de inicio y término.
6. Cobertura geográfica
7. Población Beneficiaria: grupo objetivo hacia el que está dirigido y a quiénes ha beneficiado en la práctica, señalándola si existe alguna cifra de beneficiarios por sexo o grupo de edad.
8. Beneficios directos e indirectos, inmediatos y mediatos.
9. Logros al momento del Inventario o metas propuestas, en caso de no tener aún resultados.
10. Modalidad de organización y de ejecución
11. Recursos financieros
12. Recursos humanos asignados al programa
13. Participación de organizaciones de empleadores y de trabajadores
14. Evaluaciones, si las tuviese. Indicadores de eficacia (cumplimiento de los objetivos del programa), eficiencia (el mejor uso de recursos) y efectividad (impacto, mejoramiento sostenible de la población beneficiaria).
15. Relación con la política económica y social.

### ANEXO H

---

<sup>34</sup> Tomado, con algunos cambios, de Verdera, F. 1998.

## PROGRAMAS ESPECÍFICOS DE APOYO A LAS MYPES

### I. RELACIÓN DE PROGRAMAS

1. Compras estatales
2. Promoción de las exportaciones para las MYPES
3. Educación básica compensatoria y de educación básica pre empresarial
4. Capacitación para mujeres de hogares pobres en áreas urbanas
5. Promoción de centros de servicios de desarrollo
6. Promoción y desarrollo de servicios turísticos con micro empresas
7. Promoción de la pequeña agro industria y la MyPE no agrícola

### II. DISEÑO PRELIMINAR DE LOS PROGRAMAS

#### 1. Programa de compras estatales

##### i. Justificación:

Si los diversos bienes y servicios consumidos por entidades públicas (1.437 millones de dólares en 1999) pueden ser ofrecidos en parte a las MYPES para su aprovisionamiento, este mercado constituiría un factor de estabilidad en el ingreso de las MYPES beneficiadas. Actualmente, el abastecimiento de las instituciones públicas está casi vedado para las pequeñas empresas debido a obstáculos legales: la legislación vigente exige que los proveedores de instituciones públicas de todo sector cumplan con requisitos de capital y organización, que suelen estar muy por encima de la realidad de las pequeñas empresas.

Existe un conjunto de experiencias que evidencian el gran potencial de coordinar las compras del sector público y abrir la competencia por su aprovisionamiento a las pequeñas empresas. En Perú, y recientemente en Bolivia existen programas con este fin que tienen una alta prioridad en las políticas públicas dirigidas a la MyPE. En el caso del Perú, se han ensayado dos tipos principales

de programas: uno está dirigido a activar periódicamente la oferta de ciertos productos focalizados como parte de programas anti-pobreza (lanchas, uniformes y calzado escolares, lampas y herramientas, carpetas y desayunos escolares) y se ejecuta desde el organismo para la inversión social, el FONCODES. El otro está dirigido específicamente a la activación de la capacidad productiva de las micro empresas, y se organiza desde una institución pública, PROMPYME, que desarrolla, adicionalmente, otros programas de promoción del sector. Consiste en servicios complementarios que van desde el análisis de reglamentaciones que obstruyen el acceso de las MyPEs a las licitaciones y concursos de bienes y servicios públicos, hasta la apertura de registros de proveedores MyPE, el establecimiento de centros de información para los empresarios MyPE sobre licitaciones y concursos de precios, actividades de capacitación para preparar a grupos de MyPE para determinados contratos de mayor escala, etc.

En el Ecuador, las aproximadamente 300 entidades del Estado ecuatoriano constituyen un conjunto de entidades productivas y de servicios con procesos técnicos modernos que, al integrar verticalmente a pequeñas empresas contribuirán a elevar su productividad. La evidencia disponible en Ecuador y otros países indica que la necesidad principal de las pequeñas empresas en fase de crecimiento es la de nuevos mercados, con capacidad sostenida de compra que permitan estabilizar el flujo de ingresos. Una característica que atenta contra el crecimiento de la MyPE es su vinculación a mercados locales de demanda esporádica y/o poco solvente, que impiden el logro de márgenes apropiados y regulares.

Un programa de compras estatales para las MyPEs es viable en las circunstancias actuales de modernización de la administración pública, pues sólo implica el desarrollo y la integración de servicios que ya se vienen implementando parcialmente desde diferentes instituciones, e involucra algunos niveles de cooperación pública - privada así como el aporte de la cooperación internacional.

## **ii. Objetivos**

- a) Dinamizar el acceso de la pequeña y micro empresa al mercado de bienes y servicios del sector público canalizando las demandas de las entidades del Estado hacia las MyPEs.
- b) Desarrollar un conjunto de servicios complementarios para elevar la calidad de la oferta de la MyPE con relación a las demandas de la administración pública.

## **iii. Descripción del Programa**

1. El programa debe inicialmente analizar las características de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones Públicas del Estado a fin de realizar propuestas de modificación congruentes con sus objetivos. Una primera categorización de las modalidades de adjudicación de compras puede ser hecha en razón del monto de la compra. El criterio que debe guiar estas modificaciones debe ser el proporcionar igualdad de oportunidades a las MyPEs para calificar en estos procedimientos de asignación de recursos. Dado que estas normas usualmente discriminan a la pequeña empresa y le impiden participar en razón de su tamaño, estas reformas tienen por finalidad restablecer un obvio factor de distorsión en lo que debiera ser un mercado equilibrado.
2. Un programa de estas características requiere coordinar la demanda de las instituciones públicas y organizarla en función de un Plan de Adquisiciones. Esta actividad implica la designación de un ente permanente a cargo de esta función que fije metas periódicas de adquisición de bienes y servicios públicos, la cual puede estar dirigida desde la Sub-Comisión Técnica de Empleo respectiva. La elaboración del plan puede responder a criterios sectoriales, geográficos (seccionales o cantonales), etc. que tengan en cuenta simultáneamente los objetivos de empleo a ser alcanzados en cada caso.
3. La organización de la demanda institucional pública en el programa debe preceder a la organización de la oferta MyPE en función del Plan. Para ello es conveniente abrir un Registro de Proveedores de pequeña empresa que permita identificar con rapidez las unidades MyPEs que quieren acceder a estos mercados y sus características. A fin de facilitar este paso, será necesario ofrecer múltiples puntos de registro a las MyPEs interesadas de manera descentralizada y en colaboración con entidades públicas, privadas y gremiales.
4. La definición de las actividades de adquisición debe llevar al establecimiento de servicios de desarrollo empresarial apropiados para las MyPEs convocadas. Así, la información técnica y comercial, la capacitación técnica y de gestión, la asesoría en planta sobre calidad y normas técnicas de producción, etc. serán algunas de las áreas en que el programa implementará servicios para los productores MyPE interesados en participar. Las modalidades de organización de estos servicios pueden elegirse de las múltiples experiencias con centros de servicios que se vienen desarrollando en el país, desde las conducidas por la Corporación Financiera Nacional en el ámbito urbano hasta las que lleva a cabo la FEPP en el ámbito rural.
5. De igual modo, el programa debe incorporar sistemas de monitoreo y evaluación que hagan el seguimiento cuidadoso de las actividades de diferente nivel del programa, con una especial atención al crecimiento de la variable empleo generado.

#### **iv. Población Objetivo**

Un programa de compras estatales de alcance nacional debe ciertamente estar dirigido a todos los sectores de la MyPE, aunque algunas de sus ramas de actividad resultarán más favorecidas en razón de una demanda más urgente sobre sus productos o mejores niveles de organización y productividad alcanzados en su oferta. Según eso, a base de la experiencia de Perú y Bolivia, se podría recomendar una secuencia de fases para la cobertura de poblaciones objetivos:

En una primera fase, las sub ramas de actividad MyPE cuya oferta esté dirigida al equipamiento de escuelas, hospitales y otras oficinas públicas cuyos ciclos de reposición sean periódicos (anuales o menos). Así, las MyPEs dedicadas a confecciones, calzado, muebles, metal mecánica, etc. pueden ser el objetivo de campañas de compras sobre objetos de uso continuo (uniformes y mobiliario escolar, sábanas y toallas en instalaciones de salud, etc.).

En una segunda y fases ulteriores, se debe ampliar el concepto de compras dirigiéndolo a MyPEs de servicios cuya operación implique un elevado coeficiente de creación de empleo. Este es el caso de las experiencias denominadas de privatización de servicios municipales (PROMDE 2000), que involucran servicios de saneamiento, salubridad, seguridad y mantenimiento ambiental y que se han desarrollado en varios países andinos, incluyendo Ecuador. También se incluyen las de empleo con tecnologías intensivas en mano de obra, concebidas como la apertura de los contratos de obras públicas menores, tales como el mantenimiento de caminos rurales, a micro empresas constituidas para el efecto.

## **v. Estimación del Costo**

Se propone como meta para este programa que un tercio del volumen de compras del sector público actual, vale decir unos 500 millones de dólares anuales, sea asignado al sector de las MyPE en el término de tres años. Para alcanzar una meta así, el compromiso del Estado debe estar en dotar de recursos técnicos y financieros a la unidad o sistema encargado. Los costos totales de este programa debieran ser reducidos, ya que sólo involucran gastos operacionales de un equipo técnico que tendría a cargo las funciones descritas. A este equipo se le podría dar un status independiente de entidad pública, como el PROMPYME peruano, o bien ubicar las funciones del programa en alguna repartición pública afín al tema, tal como el FISE o el Ministerio de Bienestar Social. Un costo aproximado de este programa en el horizonte de 3 años sería del orden de \$ 1,2 millones.

## **2. PROMOCIÓN DE LAS EXPORTACIONES PARA LAS MYPES**

## **i. Justificación**

Las condiciones impuestas por el proceso de dolarización a la economía ecuatoriana indican que el país quedará mucho más expuesto a las variaciones de su balanza comercial, en la medida que los instrumentos tradicionales como la política monetaria estarán seriamente limitados. Por ello, cobra especial importancia que, a fin de fortalecer la economía y prevenirla contra los choques externos, se generen e impulsen actividades generadoras de divisas. Dentro de estas actividades, las exportaciones de productos no tradicionales han sido una de las áreas en la que la MyPE han mostrado su capacidad de contribución al dinamismo de una economía abierta.

Las MyPEs con mayor capacidad tecnológica y capital pueden aprovechar mejor las condiciones de apertura comercial establecidas por la política de ajuste estructural. El desafío de competitividad impuesto a la ME en un mercado con barreras arancelarias relativamente bajas determina nuevas posibilidades para el desarrollo de las MyPEs: de un lado, la expansión de mercados exigentes para los productos de MyPEs capaces de ajustarse a los nuevos requisitos. De otro, implica también la posibilidad de abaratar los costos de los materiales e insumos empleados en la producción. Asimismo, en el caso de los países de la región, se abren oportunidades de mercado en los procesos de integración multi o binacional que se van consolidando.

Sin embargo, la apertura también trae amenazas que es necesario identificar. Entre ellas, la proliferación competitiva de productos similares de bajo precio es una de las más aparentes. Otra condición que se requiere enfrentar es la de las estrategias de empresas globalizadas que se basan en la minimización del precio de compra del productor nacional, y que puede conducir a condiciones de subordinación de las MyPEs en posición competitiva débil.

Por ello, en lugar de recurrir a políticas proteccionistas, el Estado, con la cooperación internacional, puede auspiciar el fortalecimiento de la competitividad de las pequeñas empresas que están en condiciones de aceptar tal desafío. El objetivo debe ser acondicionar las MyPEs en condición de exportación a mercados altamente lucrativos pero que imponen normas de calidad y eficiencia muy exigentes en la elaboración, acabado, entrega y otros aspectos de la producción y distribución. Estos programas se dirigirían a estimular la adquisición de información comercial y nuevas tecnologías, la organización asociativa para la identificación de mercados, el acceso al crédito y la asesoría en sistemas y normas de calidad, etc.

En Ecuador, la capacidad competitiva de las MyPEs para la exportación se ha venido fortaleciendo con el concurso de una serie de programas emprendi-

dos desde las entidades públicas, los gremios de exportadores y la cooperación internacional. El principal de ellos es el programa Banco Mundial (BIRF) y el Ministerio de Comercialización Externa, Industrialización y Pesca (MICIP). Este programa cuenta con un fondo global de \$40 millones y tiene los siguientes objetivos:

- a) Modernización de la Administración del Comercio Exterior y Acceso a Mercados: mejoramiento de la capacidad del país para la definición, análisis y ejecución de políticas de comercio exterior, así como el fortalecimiento de su capacidad de negociación
- b) Modernización y Aprendizaje Empresarial: incrementar los niveles de competitividad de las empresas exportadoras para un mayor éxito en sus vinculaciones con los mercados internacionales.
- c) Programa para la Optimización de Sistemas de Calidad: crear un Sistema Nacional de la Calidad, que se convierta una plataforma de apoyo a la competitividad del país.

## **ii. Objetivos del programa**

1. Diseñar y promover políticas de promoción de actividades exportadoras en las que las MyPEs competitivas puedan contribuir de manera significativa;
2. Orientar actividades dirigidas a los nichos de mercado abiertos por los procesos de integración regional y binacional en los que está comprometido el país.
3. Implementar redes institucionales de apoyo que combinen las potencialidades del sector público, el privado y la cooperación internacional dirigidas a promover e identificar oportunidades en el comercio internacional para las MyPEs.
4. Desarrollar servicios de comercialización, información comercial, asistencia técnica y capacitación que favorezcan la exportación de productos no tradicionales.

## **iii. Descripción del Programa**

Un programa de apoyo a la exportación de las microempresas requiere en primer lugar fijar líneas de acción específicas hacia la comercialización de las MyPEs en general y hacia la comercialización internacional de productos y servicios elaborados por las MyPEs. Este aspecto general requiere de una estructura institucional de coordinación público-privada que oriente las líneas principales de la política de exportaciones, evalúe los cambios requeridos en las políticas de control de inflación, comercial, financiera y otras que afectan directamente los costos de exportación, como la política laboral, y que defina roles y sub-programas es-

pecíficos para las MyPEs. Así mismo, debe proponer los cambios y reformas normativas que sean necesarias para desarrollar un entorno favorable a la exportación, desde alternativas de nuevos incentivos fiscales hasta la eliminación de trámites y costos burocráticos en la gestión de los existentes como el *drawback*.

Esta institucionalidad está construyéndose en el país: existen diversas entidades que han sido ya involucradas en la implementación del mencionado proyecto BIRF-MICIP utilizando el nuevo marco legal propuesto por la Ley de Comercio Exterior de 1997 (Cuadro G-1).

**Cuadro H-1**  
**Entidades participantes en el Proyecto BIRF-MICIP**

Entidad	Área de Competencia
Fundación ECUADOR MICIP	Capacitación Equipamiento
CORPOCAMARAS, FEDEXPOR MICIP	Competitividad Salvaguardas
Corporación Aduanera Ecuatoriana (CAE) CORPEI MICIP, INEN, FEDEXPOR	Drawback Innovación y aprendizaje empresarial Calidad

El diseño del programa le da un papel central en la gestión promocional a la CORPEI (Corporación de Promoción de Exportación e Inversiones). Esta entidad, a su vez, dispone de mecanismos adicionales para facilitar la participación de las MYPEs. En términos de servicios financieros, CORPEI remite a las líneas de crédito para incentivar la exportación de productos agrícolas y otras para exportaciones de pequeñas y medianas empresas gestionadas por la CFN, conformadas con un crédito de la CAF por \$240 millones. Para los servicios no financieros para la exportación se ha creado en la CORPEI un Fondo de Apoyo a la Exportación, cuyo objetivo es contribuir a las estrategias de las empresas para desarrollar sus exportaciones. Puede co-financiar los costos externos de consultoría y otros servicios especializados si son relevantes a los objetivos de un Plan de Exportación. Ningún costo operacional de la empresa será elegible. El Fondo se administra a través de dos fondos vinculados: uno de apoyo para la mejora de la competitividad de exportaciones (FOCEX) y otro de Apoyo a la Micro empresa. La población objetivo comprende 2.000 micro empresas con potencial exportador.

Aunque el sistema diseñado en el programa BIRF-MICIP es muy exhaustivo en la amplitud de sus mecanismos de promoción, es posible indicar algunas áreas adicionales para optimizar estos esfuerzos. Una de estas áreas es la de ser-

vicios de intermediación específicamente dirigidos a la exportación de las MyPEs. Entre ellos, por ejemplo, el de la información desagregada sobre oportunidades, requisitos, normas de calidad, etc. impuestas por cada nuevo mercado, que debe estar al alcance de la MyPE en forma y velocidad apropiada. Asimismo, deben desarrollarse mecanismos que faciliten la participación promocional de MyPEs de los sub sectores de exportación priorizados en ferias y exposiciones internacionales, en particular para aprovechar las oportunidades abiertas por los procesos de integración sub regional y también los de tipo bi nacional.

Asimismo, aunque la promoción de los servicios de desarrollo a la MyPE exportadora tiene ahora mecanismos creativos y potencialmente sostenibles, se puede complementarlos de diverso modo. Un primer aspecto es la integración de los servicios en unidades especializadas que sean capaces eventualmente prestar capacitación y asesoría técnica, información tecnológica, etc. vinculándolas a la investigación tecnológica y comercial avanzada en cada sub sector con potencial exportador identificado. Estos centros de servicios técnicos crearán así gradualmente las ventajas competitivas que las MyPEs requerirán para un exitoso comportamiento exportador.

**Cuadro H-2**  
**Modalidades institucionales de centros de servicios para**  
**exportaciones de micro empresas en la región**

<b>Modalidad</b>	<b>Caso regional y de Ecuador</b>
Impulso desde el Estado	MICIP-CORPEI (Ecuador)
Cooperativas	Manos del Uruguay
Comercializadora especializada	ALLPA (Perú)
Proyecto auto gestor	Makita Kusunchis (Ecuador)
Consultora de servicios	CIPDEL (Perú)
Sector empresarial	FEDEXPOR (Ecuador)
Cooperación internacional	Cámara de Comercio Ecuatoriano-Holandesa
Programa mixto	FUDECO-ICE-SELA (Venezuela)

Otro punto central es el relativo al desarrollo de capacidades competitivas en las MyPEs y de optimización del mercado de servicios de desarrollo. Un aspecto especialmente importante es el de la ampliación de la cobertura de la asesoría técnica, capacitación e información sobre el sistema de exportaciones a todas las instituciones relevantes. La administración pública es una audiencia indispensable, y ha sido contemplada en el proyecto BIRF-MICIP junto con las ONGs y organismos de apoyo privado. Sin embargo, también debería incluirse a

los gremios y asociaciones de base, en especial aquellos del sector artesanal y de los productores agrarios de pequeña escala, bajo riesgo de excluir a estos importantes grupos de los beneficios del programa.

En este sentido, es primordial conseguir que elementos de la cultura empresarial de exportación que el proyecto aspira a difundir puedan llegar a las MyPEs a través del sistema de formación profesional en sus formas más accesibles. Conocimientos básicos de la exportación de productos y de los sistemas de control de la calidad deben incorporarse en la oferta de estudios de los institutos de formación técnica, de modo que los cursos especializados que el proyecto BIRF-MICIP promueve a través de estímulos a la demanda puedan ser efectivos.

#### **iv. Estimación del costo**

Una premisa importante para este programa es que se vienen implementando ya centros de servicios MyPE orientados a la exportación a través del Fondo de Apoyo a la Exportación, financiado por el proyecto BIRF-MICIP, y sus Programas de Pre Competitividad de la Micro empresa (PME), que con tres millones de dólares trata de alentar el desarrollo de planes exportadores en la micro empresa, y FOCEX, que dispone de siete millones de dólares para conseguir lo propio entre las grandes, medianas y pequeñas empresas. Sin embargo, es necesario, de un lado, reforzar el papel de coordinación público-privada que se viene realizando desde el MICIP a fin que los programas dirigidos a la micro y pequeña empresa lleguen a ampliar su cobertura de empresas beneficiadas. Asimismo, es necesario también contar con recursos adicionales para la ampliación de algunos servicios especiales para ciertos sub sectores o regiones donde la demanda de MyPEs por servicios de exportación sea especialmente intensa.

Se estima que, en el curso de tres años, un total de un millón de dólares, adicional a los fondos de los programas descritos, puede intensificar el efecto sobre las capacidades exportadoras de pequeñas y micro empresas.

### **3. PROGRAMAS DE EDUCACIÓN BÁSICA COMPENSATORIA Y DE EDUCACIÓN BÁSICA PRE EMPRESARIAL**

#### **i. Justificación**

Desde una perspectiva de empleo, la eficacia de los programas de empleo activo depende en mucha medida de las competencias adquiridas en la población objetivo de tales programas. En términos del sector de las MyPEs, es fundamental recordar que los bajos niveles de escolaridad y capacitación técnica en sus

recursos humanos significan una barrera seria para la maximización del impacto de los programas de servicios a ellos dirigidos.

**Cuadro H-3**  
**Ecuador: PEA ocupada en el sector informal urbano por nivel**  
**de instrucción y sexo, 1997**  
 (porcentajes)

Nivel de instrucción	PEA ocupada	Porcentaje (Vertical)	Hombres	Mujeres
Ninguno	46,595	3.8	49.3	50.7
Primaria	532,320	43.5	64.0	36.0
Secundaria	517,579	42.3	60.6	39.4
Superior	127,056	10.4	53.1	46.9

Fuente: INEC

El problema debe considerarse en sus dos dimensiones: la primera es la existencia de una población laboral activa que se desempeña en la MyPE formal e informal y que tiene déficits educativos básicos pronunciados, especialmente en las mujeres trabajadoras. Una vez incorporados a la población activa, estos trabajadores tendrán serias dificultades para utilizar los conocimientos provenientes de la capacitación técnica, que usualmente asume destrezas intermedias de alfabetización y manejo numérico. Desde el punto de vista de la oferta, la efectividad de los programas convencionales de servicios de desarrollo, en particular los de capacitación técnica, para la MYPE se verá limitada si no hay un nivel de formación al menos secundario en su población objetivo. Se requiere entonces tener en cuenta, por un lado, programas que tengan como objetivo la recuperación en el mediano plazo de los niveles apropiados de educación básica que hagan efectiva la capacitación técnica para la MYPE. Este tipo de programas es conocido como de educación compensatoria.

La segunda dimensión se refiere al contingente que ingresa al sector y que se caracteriza también por bajos niveles educativos que lo preparen para una trayectoria laboral. Estos jóvenes que desertan tempranamente de la escuela no llegan a reunir conocimientos necesarios para una inserción apropiada en el mercado laboral. Para ellos, entonces, se tornan necesarios programas especiales de capacitación para empleabilidad. Sin embargo, el costo-efectividad de tales programas se verá incrementado en el mediano plazo si se implementan programas que ayuden a prevenir su carencia de preparación para el mercado laboral mediante la incorporación de capacitación adicional en los años tempranos de la

escuela. Estos programas, que son implementados en una serie de países en desarrollo donde la prevalencia de la opción micro empresarial es prioritaria entre los jóvenes que abandonan el sistema escolar, se denomina educación preparatoria para la empresa.

## ii. Descripción y costos del programa compensatorio

El programa consistiría en la implementación de un fondo de asistencia para becas escolares dirigidas a trabajadores auto empleados o de la MyPE, aplicable exclusivamente para estudios de compensación de la educación básica (primaria y/o secundaria). El propósito del programa sería contribuir con una proporción de los gastos escolares en la modalidad de compensación o su equivalente. Al mismo tiempo, se deberá también reforzar el aspecto de la oferta institucional para este tipo de estudios a fin de fomentar su acceso entre los beneficiarios potenciales.

La implementación de un programa de las características citadas plantea diferentes problemas, tanto en lo que atañe a la modalidad más efectiva del mismo como a la determinación de sus costos. En primer lugar, la modalidad de implementación debe tener en cuenta que, como ha sido ya mostrado en algunos estudios, la efectividad de estos programas se ve afectada por la naturaleza del beneficio de la capacitación pre-ocupacional, a saber el aumento de las calificaciones y competencias generales del trabajador: es un bien de apropiación individual que es de control exclusivo del trabajador y que lo acompaña en su trayecto de movilidad ocupacional. Esta característica de la capacitación general explica el poco interés de los empleadores en fomentar programas de este tipo entre sus trabajadores ya que no pueden controlar el destino de esa inversión, a diferencia de la capacitación técnica específica, que está ligada a la especial combinación tecnológica utilizada por la empresa y que por tanto corre menos riesgo de ser utilizada fuera de ella. Según ello, una modalidad de implementación basada en el subsidio a la oferta institucional (desarrollo de productos, fortalecimiento institucional, etc.) se reconoce generalmente como poco efectiva dado que no alcanza las necesidades del trabajador. Al menos, ello se concluye en comparación con el subsidio a la demanda, que además de abaratar el costo de acceso a su provisión por parte del trabajador tiene como ventaja adicional el permitirle elegir el tipo de capacitación que desea.

En cuanto a los costos de un programa de esta naturaleza, existen algunos ejemplos recientes de determinación de costos para algunos países latinoamericanos, incluyendo al Ecuador<sup>35</sup>:

### Cuadro H-4

35 Labarca, Guillermo. Capacitación en Pequeñas Empresas en América Latina. Revista de la CEPAL, 87, Abril 1999, p. 33-48.

**América Latina: Costo de la educación compensatoria y secundaria en países diversos (dólares de 1997 por persona)<sup>a/</sup>**

<u>Países</u>	<u>Educación Compensatoria (20 meses)</u>	<u>Educación Secundaria (4 años)</u>
Argentina	2,285	412
Colombia	1,372	270
Ecuador	1,437	317
Honduras	916	317
República Dominicana	1,029	191

a/ El valor presente de la educación fue estimado con una tasa de descuento del 10% anual sobre el gasto en 1990. El valor presente de los costos de oportunidad se basa en los costos mínimos de 1994 con una tasa de descuento del 0,8% anual

Fuente: Labarca (1999:40)

Se propone la creación de un bono de educación compensatoria dirigido a los trabajadores de la MyPE, tanto patronos como asalariados y trabajadores por cuenta propia. Se sobreentiende que, siendo la modalidad escolar una de tipo no escolarizado, el/la trabajador(a) no tiene por qué interrumpir su trabajo. De hecho, el fondo creado se aplicará a seguir facilitando la adopción de medios de educación a distancia (correspondencia, Internet, etc.) y formas escolarizadas flexibles (reuniones en fin de semana, clases nocturnas, etc.) que aumenten las posibilidades de incorporación de los potenciales beneficiarios por corresponder a sus horarios de trabajo.

El programa se plantea para beneficio de un 10% de la población de ocupados en el sector que requieren estos programas (aproximadamente 390.000). Este bono será mensual y tendrá un valor de \$20 durante un promedio de un año a la misma persona (se estima que un programa de compensación dura alrededor de 20 meses para un ciclo total de primaria o secundaria), siendo aplicable sólo a los efectos de pagar todo o parte del programa de educación compensatoria elegido por el trabajador que se acoja a dicho programa. Por tanto, se requeriría un total aproximado de  $20 \times 12 \times 390.000 = \$ 93'600.000$ .

#### **iv. Descripción y costos del Programa de Educación Pre- Empresarial**

Este programa tendría por finalidad incorporar un programa de desarrollo de la capacidad empresarial (empresariado o *entrepreneurship*) en los contenidos y programas de los años intermedios de la educación secundaria técnica (vocacional) y de la educación secundaria regular. El propósito de desarrollo sería dotar a la población juvenil de conocimientos e instrumentos básicos sobre el

auto empleo y la generación de empresas a fin de que considere tempranamente la opción del trabajo independiente como alternativa a la del trabajo asalariado. Comoquiera que el principal recurso para la viabilidad de una nueva pequeña empresa es la capacidad empresarial, se trata de dotar de estos conocimientos a la mayor cantidad de jóvenes posible y lo más temprano que se pueda a fin de aumentar las posibilidades de éxito de los negocios recién creados por jóvenes. Además, si se tiene en cuenta la gran proporción de jóvenes que abandonan la escuela para engrosar las filas del trabajo micro empresarial con poco capital y menos conocimientos empresariales, es lógico que sus posibilidades de hacer viables dichos negocios puedan aumentar si al menos la escuela puede ofrecerles un programa de conocimientos y experiencias empresariales básicas antes de que entren al mercado de trabajo.

La implementación de un programa de estas características comprende dos fases: la primera es la de formación de un conjunto de docentes que pueda transmitir apropiadamente los principios de la gestión empresarial y la formación de empresas <sup>36</sup>. Este o programas similares pueden ser el contenido de esta primera fase de implementación. La segunda fase es el desarrollo de la formación pre-empresarial de los jóvenes estudiantes. Dado que estos programas pueden llegar a incorporarse en las actividades formativas del curriculum regular de los educandos, no se requieren mayores recursos adicionales.

#### **4. PROGRAMA DE CAPACITACIÓN PARA MUJERES DE HOGARES POBRES EN ÁREAS URBANAS**

##### **i. Justificación del Programa**

Las situaciones de falta de equidad y vulnerabilidad de la mujer en el mercado laboral en el Ecuador se hacen manifiestas en la naturaleza inestable de los trabajos a los que accede, y en su alta tasa de desempleo abierto. Es por ello que resulta necesario brindarles nuevas y mejores oportunidades de empleo en el mercado laboral formal. La mujer adulta, con o sin carga familiar, perteneciente a hogares pobres tiene más problemas para insertarse en el mercado laboral en la medida que en ella coincidan los siguientes elementos: deficiencias en la educación básica, deficiencias en habilidades laborales básicas, cargas domésticas y familiares.

La proporción de mujeres ocupadas en los tramos de ingresos hasta la

---

<sup>36</sup> Entre otras instituciones que promueven metodologías similares, la OIT dispone de un programa que persigue precisamente esta finalidad (Conozca de Empresa, CODE) que se viene introduciendo en la región andina a través de programas para escuelas públicas y privadas.

mitad del promedio nacional es más del doble (31,4%) que de la de los hombres (14,8%). Ello se aprecia particularmente en el sector informal donde esta proporción alcanza 36,3% y en menor proporción en el sector moderno (11,8%).

Se estima que en 1995, un 42% de la población urbana se encontraba en situación de pobreza, con ingresos por debajo de la línea de pobreza y una o más necesidades básicas insatisfechas. En 1997, un 39,8% de las mujeres ocupadas se ubican en los tramos de ingreso de hasta 500.000 sucres, o sea, aproximadamente el nivel del salario mínimo vigente en ese año (enero). Esta proporción está muy cerca de la estimación de pobreza.

**Cuadro H-5**  
**Ecuador: PEA ocupada en el sector informal urbano por tramo de ingreso mensual, nivel de instrucción y sexo, 1997**  
(porcentajes)

Ingreso mensual (sucres) a/	PEA Ocupada (población)	% del SIU	Por grado de instrucción				Por sexo	
			Ninguna	Prim.	Secund.	Sup.	Hombre	Mujer
Menos de								
100,000	24,511	2.0	13.9	51.3	33.4	1.5	31.3	68.7
100,000 a								
199,999	58,072	5,5	7.8	58.2	30.1	4.1	41.0	59.0
200,000 a								
299,999	116,092	9.5	3.7	48.1	43.8	4.8	44.5	55.5
300,000 a								
399,999	117,662	9.6	6.2	51.7	35.8	8.3	55.3	44.7
400,000 a								
499,999	126,038	10.3	4.0	51.7	39.0	5.3	70.4	29.6
500,000 a								
599,999	95,020	7.8	3.4	43.3	45.6	7.7	68.2	31.8
600,000 a								
más	471,674	38.5	2.3	38.4	45.1	14.1	75.2	24.8
Fam. No remunerado	136,540	11.2	3.5	35.8	44.9	16.0	29.5	70.5
Se ignora	67,941	5.8	3.7	40.1	43.5	12.6	64.0	38.0

Fuente: INEC. Elaboración: CEPESIU.

a/ Ingreso promedio = 670.000 sucres.

## ii. El programa tiene los siguientes objetivos generales:

- a) Aumentar la posibilidad de empleo de las mujeres de hogares pobres y apoyar su adecuada inserción en el mercado laboral.
- b) Mejorar el adiestramiento técnico y la capacidad empresarial y de gerencia de

- las mujeres.
- c) Mejorar los ingresos laborales y retornos a las actividades productivas de las mujeres.
  - d) A través del objetivo anterior, contribuir a reducir el número de hogares en situación de pobreza.

### **iii. Descripción del programa**

Se pueden desprender varios grupos con características diferentes dentro de las mujeres económicamente activas del área urbana. Un primer grupo es el de las mujeres desempleadas, unas 122.000 en 1997, que necesitan capacitación laboral y un servicio de inter mediación laboral para conseguir empleo, sobre todo en el sector moderno. Otro grupo está constituido por mujeres micro empresarias en los sectores moderno e informal.

El presente programa se enfoca en las mujeres del sector informal urbano que no cuentan con una actividad productiva a tiempo completo y regular, sino que dedican parte de su jornada a una actividad productiva, generalmente integrada por un grupo de mujeres. Las mujeres de hogares pobres suelen participar en organizaciones de ayuda mutua y de generación de ingresos con la finalidad de reducir los efectos negativos de la situación de pobreza de sus familias. Los grupos suelen ser integrados por 4 a 8 mujeres y se dedican a una actividad de servicios o de producción de bienes para su comercialización directa o bajo diferentes modalidades de contratación de empresas.

El objetivo del programa es mejorar la capacidad productiva de los grupos de mujeres en el área de las habilidades técnicas (diseño, control de calidad, diversificación de los productos), de la capacidad de gestión (cálculo de costos, gestión de la producción), de acceso a mercados, de vínculos con empresas.

El método del programa es trabajar con grupos ya conformados, que tienen experiencia productiva, y acompañarlos durante un tiempo, entre uno y tres meses, para identificar sus debilidades y mejorarlas con cursos de capacitación de varios tipos, desde los de gestión empresarial hasta los relativos a procesos productivos o de marketing.

### **iv. Población Objetivo**

En 1997 la población femenina económicamente activa en el área urbana fue de 1'320.334 personas ó 39,1% de la PEA total. La proporción de mujeres ocupadas en el sector moderno es el 42,1% (50% para los hombres) y en el sector informal el 41,5% (38,4% para los hombres), con un porcentaje elevado de mujeres ocupadas en servicios domésticos (14,4%).

Debe darse prioridad a las mujeres ocupadas en las MyPEs urbanas, que

en 1997 sumaron 479.000. La población meta podría estimarse en un 20% de esa población objetivo, o sea unas 100.000 mujeres activas de hogares pobres del sector informal urbano.

#### **v. Resultados esperados**

El programa espera lograr los resultados siguientes:

- a) mejoras en la inserción productiva de las mujeres informales;
- b) mejoras en el ingreso de las mujeres integrantes de los grupos productivos en una proporción estimada entre 25 y 50% en cinco años, lo que significaría una baja notable de la incidencia de la pobreza en los hogares respectivos;
- c) mejoras en las capacidades productivas y empresariales de las mujeres, lo que aseguraría la sostenibilidad de los resultados logrados;
- d) perfeccionamiento de la metodología de apoyo a los grupos productivos en el sector informal para su más amplia difusión y aplicación.

#### **vi. Costos y financiamiento**

Un programa de tres años puede apoyar entre 15.000 y 20.000 grupos integrados por seis mujeres en promedio, o sea, entre 90.000 y 120.000 mujeres, lo que representa aproximadamente 20% de las mujeres ocupadas en el sector informal en 1997. Se necesita 250 promotores para apoyar a 20 grupos por año por promotor y por lo menos 6 eventos de capacitación de todo tipo por grupo. Una primera aproximación del costo total de un programa de este tipo sería entre 40 y 50 millones de dólares. Es preciso indicar que este programa no contempla apoyo crediticio a los grupos, pero sí apoyo en cómo acercarse y negociar un crédito con un banco privado. Un 70% de los recursos pueden provenir de cooperación externa, si el programa es diseñado apropiadamente.

## **5. PROMOCIÓN DE CENTROS DE SERVICIOS DE DESARROLLO**

### **i. Justificación**

Con el fin de darle sostenibilidad a sus esfuerzos competitivos con el resto del sector privado, las MyPEs requieren un entorno favorable que pueda ser capaz de proveerlo de los servicios adecuados para aumentar su competitividad. Estos servicios de desarrollo empresarial (o servicios no financieros) se refieren básicamente a aquellos de capacitación y asistencia técnica, consultoría de mer-

cadeo, información comercial, asesoramiento tributario y legal, consultoría tecnológica, mantenimiento de maquinaria y otros. Se ha estimado que en los países andinos sólo una mínima parte de la demanda actual es atendida por proveedores especializados de los Servicios de Desarrollo Empresarial (SDE)<sup>37</sup>.

Tal como lo enseñan la experiencia y los estudios de evaluación, las capacidades productivas de las MyPEs pueden expandirse notablemente incrementando la calidad y el acceso a los SDE<sup>38</sup>. A través de la experiencia de apoyo a las MyPEs de América Latina, se han auspiciado diferentes enfoques que buscan promover el aumento de la productividad de la MyPE. Mientras que los años 80 fueron un período caracterizado por el interés y desarrollo de los servicios financieros a las MyPEs, los 90 han visto resurgir el interés por los servicios de desarrollo empresarial en el Ecuador. Se han venido dando un cierto número de experiencias de servicios, incluyendo centros de asesoría técnica y capacitación, incubadoras de empresas, oficinas de tramitación de tipo ventanilla única, servicios de información Internet, etc. En ese sentido, la forma organizativa que ha mostrado ser más comprensiva y eficiente para la atención de las necesidades de las MyPEs es el denominado Centro de Servicios. El diseño básico de un Centro de Servicios incluye una gama de servicios que previos diagnósticos han visto como apropiados para las pequeñas empresas locales, una estructura de gestión atenta a las necesidades de la demanda efectiva local, y recursos mínimos de capital y operación.

## ii. Objetivos

1. Estimular la competitividad en las MyPEs a través del apoyo a la expansión de servicios de desarrollo empresarial orientados al mercado
2. Desarrollar mecanismos sostenibles para la selección, implementación y prestación de servicios de Desarrollo Empresarial para el sector;
3. Implementación de sistemas de capacitación para habilidades de gestión dirigidos a empresario/as MyPE nuevos y experimentados, con el fin de expandir la capacidad de las empresas en operación y de reducir los riesgos de las que empiezan.

## iii. Descripción del Programa

En este programa, se usará como estrategia clave del desarrollo de los SDE la vinculación de los Centros de Servicios con las oportunidades de mercado para los grupos MyPEs atendidos. Esta estrategia busca crear condiciones

37 Evidencia de Perú muestra que la cobertura de los servicios de capacitación y asistencia técnica no alcanza más del 1% del total de PyMEs que operan en Lima. Véase F. Portocarrero y J. Nunura, 1997.

38 Ver, por ejemplo, la Guía para Intervenciones Financiadas por Donantes sobre Desarrollo de Pequeña Empresa de la OIT, 1997.

para desarrollar SDE eficientes mediante la identificación de oportunidades de negocios por parte de los Centros como criterio esencial para apoyar su desarrollo. Ello facilitará el proceso posterior de convertirlos en sostenibles. La estrategia continúa con el apoyo a la implementación de servicios que puedan aplicarse de manera eficiente y costo/efectiva a la realización de tales transacciones.

Una estrategia clave para propiciar el desarrollo de los Centros de Servicios será la búsqueda de métodos sostenibles para la prestación de Servicios de Desarrollo Empresarial. Aunque los servicios de micro finanzas han encontrado tecnologías exitosas para resolver el problema de la sostenibilidad, todavía no existe una experiencia exitosa equivalente en el área de los servicios SDE a las MyPEs. Por ello, la búsqueda de soluciones creativas debe ser una prioridad para estas organizaciones, dado que solamente mecanismos sostenibles pueden resolver la masiva carencia de atención a la demanda por servicios de desarrollo empresarial en el marco de la promoción de las MyPE.

En ese sentido, el programa trataría de estimular un mecanismo competitivo para la selección, financiamiento, y prestación de servicios SDE, en lugar de subsidiar la demanda por los mismos provenientes de los participantes. Un 'Fondo de Asistencia Técnica y Capacitación' será puesto en marcha por el cual los fondos SDE serán licitados a los proveedores sobre la base de co-financiamiento, costo-eficiencia y alta calidad de las propuestas sometidas para implementar estos servicios. Las licitaciones serán convocadas y otorgadas por el respectivo Comité Técnico entre aquellas instituciones prestadoras de primer piso que puedan ofrecer la mejor alternativa técnica para el empleo de tales fondos.

De otro lado, el programa trataría de impulsar la gestión coordinada de estos Centros por parte de los principales agentes de promoción en el sector. El entorno institucional en el que los Centros de Servicios MyPE actuarán está compuesto por instituciones proveedoras de SDE de primer grado, entre las que se cuentan ONGs, asociaciones de micro empresarios, instituciones gubernamentales, gremios artesanales y proveedores privados (consultores independientes). Además, existen instituciones de segundo grado que representan a las instituciones públicas. El programa intentaría estimular procesos sinérgicos entre ellas y expandir el alcance de los servicios SDE a su población meta a través del impulso a la formación de mesas de coordinación regionales y/o provinciales. Una vez establecidas, estos comités funcionarían como grupos de discusión para las innovaciones en los servicios, y como instancias técnicas para coordinar -cuando sea necesario- temas de ejecución programática y de evaluación y monitoreo.

El programa empezaría designando, en una primera fase, cinco sub-sectores clave para el desarrollo de las MyPE identificados en el organismo nacional a cargo del programa (que podría ser la entidad denominada Consejo Nacional de la Micro empresa).

#### **iv. Población Objetivo**

El programa abarcaría el apoyo un conjunto de instituciones de servicio a las MyPEs, trabajando en sub- sectores o lugares priorizados en base a criterios definidos sobre la base de su importancia estratégica para el desarrollo del sector, y ofertando la gama de servicios más apropiada en relación con las demandas y mercados de su localización particular. Como beneficiarios de estos servicios, el programa alcanzaría aproximadamente 10.000 trabajadores de MyPEs en un horizonte temporal de tres años.

Dado que existen ya programas de centros de servicios auspiciados desde el Estado, tales como los que viene promoviendo con eficiencia la CFN en diversos centros distribuidos a lo largo del país, el objetivo práctico de un programa como éste podría ser o bien aumentar la red de instituciones ya existente y dotarlas de mayores recursos para cumplir sus funciones, o bien auspiciar el desarrollo de centros que atiendan a mercados especializados por sub ramas (confecciones, artesanías, agro industria, etc.), por servicios específicos como la exportación, etc.

#### **v. Estimación de costos**

Un programa semejante requiere de inversiones relativamente importantes tanto operacionales como de equipamiento (desde computadoras hasta laboratorios y herramientas), dado que se trata de mantener la especialización como estimulante de la competitividad de los servicios ofrecidos. Se estima un costo de 34 millones de dólares para el período de tres años indicado.

## **6. PROMOCIÓN Y DESARROLLO DE SERVICIOS TURÍSTICOS CON MICRO EMPRESAS**

### **i. Justificación**

En el marco de la nueva economía globalizada, cada país trata de explotar con provecho las ventajas provenientes de sus recursos naturales (ventajas comparativas) y aquellas resultantes de sus políticas y estrategias deliberadas de los actores económicos e institucionales (ventajas competitivas). El sector del turismo, merced a la amplia gama de servicios que puede ofertar y a sus efectos dinámicos sobre el resto de la economía, constituye un sector clave para potenciar y realizar este doble tipo de ventajas. Al tiempo que capta divisas de los turistas, es visto como un sector capaz de generar fuentes de empleo productivo permanente en plazos relativamente cortos y valorar recursos naturales y el patrimonio

cultural del país.

En los dos últimos años, muchos países, entre ellos Ecuador, han expresado una creciente demanda de asistencia técnica para realizar estudios de factibilidad en las modalidades de promoción conocidas como TURCASA (Turismo en casa) y eco turismo o etno turismo sustentable.

En el caso de TURCASA, se trata de responder a las expectativas generadas por el fenómeno turístico que ha estimulado la expansión espontánea de muchos establecimientos micro empresariales de gestión individual o familiar. Muchos de éstos operan sin cumplir con las normas técnicas y legales vigentes para este tipo de actividades y no cuentan con mecanismos de seguridad y protección del cliente; otros establecimientos, en cambio, operan con niveles aceptables de calidad de sus prestaciones, gozan de una apreciable demanda, factores que han favorecido su rentabilidad y viabilidad económica. Si bien es cierto que se han ampliando rápidamente las oportunidades de empleo de baja calidad y en condiciones muy flexibles, las micro empresas han contribuido a atenuar los agudos problemas del desempleo y la sub ocupación que afectan a la mayoría de los hogares urbanos del país. Los objetivos de mejoramiento de la calidad del empleo y de generación de nuevos puestos de trabajo pueden ser perseguidos simultáneamente en este sector.

En lo que atañe a la modalidad de eco/etno turismo, es conocido que las diversas regiones que conforman el Ecuador abrigan una gran diversidad cultural de las comunidades indígenas y una amplia riqueza biológica de los ecosistemas. A las múltiples manifestaciones culturales ancestrales se suman las bellezas escénicas de numerosos sitios selváticos, costaneros, volcánicos y los valles del callejón interandino, haciendo del país una de las zonas de más alta concentración de atractivos turísticos a nivel mundial.

Sin embargo, la bio diversidad silvestre y los ecosistemas no siempre han sido preservados y aprovechados de manera responsable. En efecto, la explotación indiscriminada de los recursos naturales en el curso de los últimos treinta años ha generado, particularmente en la región amazónica, una degradación del ambiente y del frágil sistema ecológico selvático. A ello se han añadido los efectos nocivos desencadenados por el fenómeno turístico depredador, estimulado por la expansión de actividades no supervisadas, en manos de operadores turísticos poco respetuosos del patrimonio natural y cultural.

Afortunadamente, existen experiencias exitosas de ecoturismo manejadas por las propias comunidades indígenas (RICANCIE, Cofanes de Zábalo, Oyachi, Indi Churis, Atacapi, Hola Vida, etc..) que han tomado conciencia de que si bien su hábitat natural puede ofrecer una amplia gama de sitios, manifestaciones culturales y servicios de gran interés turístico, su valor comercial está supedita-

do a valores trascendentes de carácter comunitario que rebasan el ámbito de la presente generación. Estos se refieren a la conservación y manejo sustentable de los recursos renovables y no renovables, así como a la defensa y desarrollo de diversas expresiones de una herencia cultura genuina. Estas iniciativas, que se han hecho acreedoras a menciones a nivel internacional, constituyen una vía alternativa de desarrollo para las comunidades indígenas.

Los beneficios que pueden derivarse del conocimiento, difusión y réplica de un proyecto de la misma naturaleza en otras comunidades indígenas son múltiples: creación de empleos permanentes, generación de ingresos para la comunidad y los hogares interesados, participación de las mujeres en actividades económicas con orientación mercantil, reducción del fenómeno migratorio de los jóvenes gracias a las nuevas oportunidades creadas en el seno de la comunidad, generación de excedentes económicos para invertirlos en obras de interés comunitario, etc.

## **ii. Objetivos**

- a) Promover el desarrollo de pequeñas y micro empresas familiares que ofertan servicios (alojamiento, desayuno y lavado de ropa en particular), integradas preferentemente por mujeres y hogares de la clase media urbana que han visto erosionados sus ingresos a raíz de la aguda recesión económica.
- b) Desarrollar, mediante micro empresas o trabajo por cuenta propia, otros servicios concurrentes al desarrollo turístico en áreas como gastronomía, transporte, guías y operación de tours, artesanía, etc.
- c) Promover el desarrollo de experiencias de eco-etno turismo en las zonas seleccionadas del país, estimulando la participación de las comunidades indígenas en la conducción y monitoreo de estas experiencias.

## **iii. Descripción del Programa**

En mayo del 2000, la OIT financió los servicios de consultoría que concluyó con la entrega al Ministerio de Turismo (MT) de un “Proyecto de apoyo a micro empresas turísticas con participación de las comunidades”. El mismo contiene un breve diagnóstico actualizado de la problemática, propone una estrategia nacional para el sector y esboza las características de tres proyectos piloto en áreas urbanas, con sus respectivos componentes, en las provincias de Esmeraldas (Atacames y Súa), Imbabura (Cotacachi y Otavalo) y el Azuay (Cuenca, Gualaquero y Chordeleg).

A iniciativa del Ministerio de Turismo, el Frente de la Producción acogió favorablemente la propuesta, habiéndose conformado de inmediato un grupo téc-

nico de trabajo para la preparación de un proyecto más elaborado de micro empresas turísticas. Participan en dicho grupo los Ministerios de Industria, Comercio, Integración y Pesca, Ambiente, Agricultura y Ganadería, Desarrollo y Vivienda, Obras Públicas y Turismo. Se prevé asociar al proyecto al Consejo Nacional de Mujeres, a la CFN, a los Ministerios de Bienestar Social y de Trabajo, así como a organizaciones representativas de la micro empresa, gremios del Turismo, ONGs, Universidades, AME y CONCOPE.

Aunque los costos en los que se incurrirá para la formulación del proyecto corren por cuenta de las instituciones participantes, los fondos para el financiamiento de su ejecución provendrán, probablemente en gran parte, de la cooperación internacional. La OIT está dispuesta a prestar sus buenos oficios ante las agencias donantes que financian sus programas de cooperación técnica internacional para obtener los recursos necesarios para una fase piloto.

En este contexto institucional y legal favorable, y de experiencias comunitarias exitosas, el gobierno del Ecuador, a través del Ministerio de Turismo, con el apoyo de la OIT, ha decidido respaldar las iniciativas impulsadas por las comunidades indígenas en este ámbito. Para ello, se ha considerado pertinente impulsar el diseño y ejecución de un “Programa nacional de apoyo a comunidades indígenas para el desarrollo de empresas turísticas” que propicien el desarrollo del turismo sostenible. Es decir, un turismo que conjugue de manera eficiente y armónica los intereses económicos, la inversión productiva, la generación de empleo, el mejoramiento de los ingresos y la elevación de la calidad de vida de la población participante, junto con el aprovechamiento sostenible y responsable de los recursos naturales.

Dos consultorías, gestionadas y financiadas por la OIT, se llevarán a cabo en breve (octubre y noviembre del 2000), las cuales tienen por objetivo central diseñar dicho programa que mejore las condiciones de vida y de trabajo de las comunidades indígenas. Dicho programa se propondrá lograr una eficaz articulación del uso sostenible de los recursos naturales en los espacios turísticos, la valoración de expresiones culturales indígenas y locales, con modalidades de operación y servicios acordes con la demanda del mercado nacional y extranjero.

Se definirán estrategias de competitividad y mejoramiento de los productos turísticos que contemplen componentes de información, promoción, comercialización y acciones de capacitación de los diferentes prestatarios de servicios. Para su consecución, se especificarán las funciones y compromisos de los distintos agentes públicos y privados.

Los productos esperados del equipo de consultores y técnicos del Ministerio de Trabajo son los siguientes: **i)** propuesta de un “Programa nacional de apoyo a comunidades indígenas para el desarrollo de empresas turísticas” con la participación de diferentes actores públicos y privados. El documento deberá

desarrollar propuestas en relación con los componentes institucional, técnico y financiero; **ii)** cuatro proyectos piloto, dos en la región amazónica y dos en la región andina, con su respectivo plan de implementación; **iii)** una síntesis analítica de las experiencias comunitarias indígenas en el campo turístico precisando el origen, naturaleza y desempeño de las empresas (sus logros, límites, potencialidades y viabilidad), así como las condiciones para una réplica exitosa de las mismas; **iv)** una guía de carácter pedagógico que contenga una sistematización de los principales factores de éxito y las falencias de las experiencias analizadas; las lecciones a tener en cuenta para acciones de apoyo de esta índole en el futuro; las líneas directrices para la réplica exitosa de proyectos en beneficio de otras comunidades indígenas.

A iniciativa del Ministerio de Turismo se conformará igualmente un grupo técnico de trabajo de carácter interministerial para respaldar y participar en la ejecución del proyecto. Se asociará a esta iniciativa al CODENPE, a la CONAIE, a las Federaciones indígenas regionales y locales, así como a los Concejos Municipales y provinciales interesados, al proyecto PRODEPINE, a las organizaciones representativas de la micro empresa, gremios del Turismo y ONGs con experiencia en este sector.

Para la ejecución del proyecto se movilizarán recursos de las instituciones participantes así como fondos provenientes de la cooperación internacional.

#### **iv. Población Objetivo**

Con el desarrollo de micro empresas familiares o trabajo por cuenta propia en la modalidad TURCASA, se beneficiarán las mujeres de clase media urbana, de preferencia jefas de hogar, que dispongan de espacios habitacionales (uno, dos o más cuartos) y estén dispuestas a capacitarse para brindar servicios con estándares mínimos de calidad y asociarse con fines de promoción e inversión. Las acciones de un proyecto piloto se desarrollarán en las provincias y ciudades arriba mencionadas. Se estima que en la fase piloto de dos años se beneficiarán unos 1.200 hogares y se crearán 1.800 empleos permanentes.

Además, mediante el desarrollo de micro empresas urbanas y trabajo por cuenta propia que presten servicios concurrentes al desarrollo turístico en áreas como gastronomía popular, transporte, guías turísticos, operación de tours, artesanía, etc. se habrán consolidado 3.000 empleos permanentes.

Con la promoción de empresas comunitarias de turismo sustentable en áreas rurales se beneficiarán 8 comunidades indígenas en la fase piloto de dos años, cuatro en la región amazónica y cuatro en la andina. Se focalizará la atención en beneficio de mujeres y jóvenes seleccionados por las mismas comunidades.

En la fase subsiguiente, de réplica y extensión, el número de beneficiarios

será función de los recursos públicos que las autoridades nacionales estén dispuestas a asignar, de sus recursos propios o provenientes de las instituciones financieras multilaterales, al desarrollo de cada uno de estos programas nacionales.

#### **v. Costo Aproximado**

Para la generación de 1.800 empleos permanentes en 1.200 empresas familiares y por cuenta propia en la modalidad TURCASA se estima un costo de US\$ 930 por hogar (desglosado en US\$ 800 en crédito para mejoramiento y adecuación de vivienda, 80 para capacitación y 50 por concepto de promoción y asistencia técnica), o sea un total de US\$ 1'116.000.

En lo que respecta a la consolidación de 3.000 empleos permanentes y el mejoramiento de ingresos en micro empresas y trabajo por cuenta propia que brinden servicios afines al turismo se prevé un costo de US\$ 630 por unidad económica (desglosados en US\$ 500 por crédito para capital de trabajo, 80 para capacitación y 50 por concepto de promoción y asistencia técnica), o sea un total de US\$ 1'890.000.

Los costos para la promoción de empresas comunitarias de turismo sustentable en áreas rurales en beneficio de 8 comunidades indígenas suman US\$ 16.000 para capacitación y promoción (25 participantes por comunidad) y oscilan entre US\$ 240.000 y 640.000, dependiendo de la naturaleza de los servicios turísticos por los que se opte y las inversiones requeridas en equipamiento para su funcionamiento (entre US\$ 30.000 y 80.000 por comunidad).

En suma, se requiere de un fondo de US\$ 3.550.000 para costear los tres componentes de este programa, advirtiendo que se trata de una fase de dos años y que los créditos son recuperables. Si estos se otorgan a tasas reales, se estaría asegurando la sostenibilidad de los programas. La expansión de los mismos será función de los recursos adicionales que se movilicen para incrementar el fondo de crédito así como los costos de capacitación, promoción y asistencia técnica.

## **7. PROGRAMAS PARA PROMOCIÓN DE LA PEQUEÑA AGRO INDUSTRIA Y LA MYPE NO AGRÍCOLA**

### **i. Justificación**

En el mercado de trabajo rural se aprecia, por un lado, la tendencia a la reducción del empleo en las empresas que aplican técnicas modernas que economizan trabajo humano, y por otro, en los minifundios de subsistencia se mantienen técnicas y formas de producción de baja productividad que generan

una vida campesina y rural pobre sin oportunidades, induciendo así la emigración de la mano de obra juvenil. De acuerdo al mapa de pobreza del país, la incidencia de la pobreza en la población rural es sustancialmente mayor a la que se registra en la población urbana en todas las provincias del país.

La promoción del sector tradicional aspira a solucionar algunos de los mayores limitantes que tienen los pequeños productores campesinos e indígenas para encarar en forma eficiente la movilización de las cosechas, la comercialización y transformación de productos agropecuarios y de la pesca.

El ámbito de la agro industria abarca un conjunto de actividades económicas y de procesos de transformación eslabonados que van desde la post-cosecha (acopio, almacenamiento, conservación, transformación y transporte) hasta la comercialización de productos con un mayor valor agregado y una mayor vida útil. Las actividades pesqueras y de piscicultura también se incluyen en este ámbito productivo.

El potencial de absorción de mano de obra resultante tanto de la diversificación como de la expansión de la oferta de bienes y servicios vinculados al desarrollo de la agro industria, la artesanía casera o comunitaria y la pesca artesanal es muy elevado. Los bajos costos de creación de empleos productivos en estos sectores acrecientan su potencial estratégico. Sin embargo, a nivel macro, la recesión económica, que se ha traducido en una caída de la demanda interna, no deja de inquietar: mientras no haya una reactivación general de la actividad económica los esfuerzos a nivel micro y sectoriales sólo pueden contribuir de manera limitada a la consecución de los objetivos de generación de empleo y mitigar los efectos de la pobreza campesina e indígena.

Dada la posibilidad de transformación de materias primas *in situ*, o en zonas próximas a las de producción y captura, es indispensable implementar una estrategia de dinamización que propicie la conformación de un tejido de “empresas en red”, al cual se le asocien los servicios de apoyo productivo y comercialización asociativa, en procura de una mayor productividad y competitividad de las mismas.

## **ii. Objetivos**

El objetivo inmediato de este componente es reducir los problemas de subempleo en el área rural e incrementar la productividad y los ingresos de las unidades económicas en la pequeña agro industria al tiempo que se frenan los flujos migratorios que presionan sobre las ciudades. En este programa se abordaría esencialmente el sector tradicional, sin perjuicio de la búsqueda de instrumentos y mecanismos para vincularlo con procesos de producción más dinámicos en procura de su modernización.

## **iii. Desarrollo del programa**

Conviene, entonces, estimular la oferta de productos agropecuarios elaborados en pequeñas empresas, partiendo de la dotación interna de recursos y de tecnologías sustentables en términos económicos, sociales y ecológicos. Esto conlleva el diseño de una serie de acciones integradas que van desde el fortalecimiento de procesos organizativos de esos diversos agentes y la concreción de alianzas estratégicas a la provisión de servicios especializados como son: información sobre oportunidades de mercado, acceso a innovación tecnológica, asistencia técnica y entrenamiento para desarrollar capacidades de gerencia y productivas acordes con las exigencias del nuevo paradigma, disponibilidad de incentivos y de servicios financieros para campesinos que no cuentan con recursos suficientes para invertir en nuevos cultivos o en procesos de transformación de productos primarios hasta llegar al consumidor final. El adiestramiento a pensar a los pequeños empresarios deberá caracterizarse por su intensificación en ciclos cortos y la rentabilización inmediata de las competencias adquiridas. El país cuenta con experiencias exitosas, con gestión comunitaria y liderazgo femenino, susceptibles de ser replicadas, particularmente en la producción y comercialización de derivados lácteos (quesos frescos y curados, yogurt, mantequilla, crema y requesón).

Simultáneamente debe promoverse las compras del Estado a pequeñas empresas para sus programas sociales como un factor dinamizante complementario. Por su parte, la masiva inversión pública en infraestructura productiva y social estimulará la demanda doméstica, la recuperación del mercado interno y la dinamización de los mercados locales deprimidos. En esta perspectiva, las políticas públicas de gasto social, al dinamizar por un lado la oferta y por otro la demanda solvente, se transforman en inversión social productiva.

Sin embargo, las elevadas tasas de interés vigentes en el mercado -en parte debido al proceso inflacionario y en parte a la ineficiencia del sistema de intermediación bancario- limitan severamente las oportunidades de inversión productiva doméstica. Para la consecución de este objetivo se requiere de una adecuada política de financiamiento alternativo que aliente el ahorro local y un sistema de crédito oportuno y adecuado (accesible y a costos razonables) a las características de las empresas y a las actividades objeto de fomento. En esta perspectiva resulta estratégicamente primordial fortalecer y consolidar el sistema cooperativo al cual se le asignaría el doble papel de captador del pequeño ahorro interno y otorgador de crédito asociativo, complementándolo con un sistema de garantías solidarias.

La inversión será tanto más fructuosa cuanto mayor sea el potencial de crecimiento de las actividades apoyadas y su pertinencia con respecto a los nichos de mercado existentes. Para ello se requiere emprender una serie de estu-

dios por sub sectores, o a nivel de productos y servicios específicos, los mismos que determinarán el espacio (económico y territorial) de las cadenas productivas, sus puntos críticos y aquellos de mayor agregación de valor.

En cuanto al marco institucional, integrarían este frente sectorial por parte del sector público: MAG, MICIP, Ministerio de Turismo, BNF, CFN, INIAP, CODENPE. Por parte del sector productivo y financiero participarían las asociaciones y gremios de pequeños productores agrícolas, ganaderos y pesqueros; las organizaciones indígenas; las cooperativas de ahorro y crédito. Para la ejecución de programas a nivel provincial o local, es indispensable conjugar esfuerzos con los concejos municipales y provinciales así como con las instituciones de educación superior (Universidades y Escuelas Politécnicas) con los cuales se podrían establecer, según el caso, estrechas relaciones de cooperación y asesoramiento o de ejecución de programas y, de ser factible, de co-financiamiento. Las ONG especializadas en esta área del desarrollo económico así como los organismos de cooperación bi y multilateral deberían ser asociados a la mesa de concertación sub-sectorial por la importancia de sus inversiones y las metodologías innovadoras que, en determinados casos, aplican en sus diferentes ámbitos de intervención.

#### **iv. Población Objetivo**

Los instrumentos de promoción mencionados (crédito, asistencia técnica, adiestramiento y mercados), así como la entrega de subsidios (como el bono solidario) deben ser utilizados como canales para llegar selectivamente a la población objetivo: jóvenes y mujeres así como poblaciones indígenas en situación de pobreza en las zonas rurales prioritarias del país. El apoyo a la organización de estos últimos, fortaleciendo las instituciones y los mecanismos de participación comunitaria, para obtener economías de escala, eficiencia colectiva y mayor capacidad de negociación con el sistema institucional y los mercados (de insumos y de productos finales) debe figurar entre las prioridades de los programas a nivel local y nacional. Considerando que los mayores índices de pobreza e indigencia se localizan en las áreas rurales del país y que algunos pueblos indígenas figuran como “pobres entre los pobres”, la estrategia de empleo debe enfatizar sus propuestas, afinar sus instrumentos de intervención y destinar recursos específicos para las poblaciones rurales indígenas, particularmente en las regiones andina y amazónica.

#### **v. Costo aproximado**

Para lograr un impacto significativo y sostenido en la reducción de la pobreza rural, se requiere que las acciones del programa beneficien al menos al 20% de la población destinataria. La meta puede fijarse estimando la dimensión del programa con base en los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida (cuarta ronda, 1999).

De la información disponible se desprende que en el país existen 1,6 millones de unidades económicas repartidas entre micro empresas y auto empleados, que ocupan a 3,9 millones de trabajadores. La proporción de unidades económicas en manos de trabajadores por cuenta propia es predominante (cerca del 80%) con respecto al de las micro empresas (20%), y la repartición espacial ubica a un 57% de las unidades en las áreas urbanas y un 43% en las áreas rurales. Por otra parte, si bien la repartición entre micro empresas y auto empleados en el agro ecuatoriano es muy similar a aquella observada a nivel nacional (19 y 81% respectivamente), se advierte que las mujeres están mayormente ocupadas como auto empleadas (91,3%), mientras que los hombres registran un promedio inferior al nacional (76%). Este último dato pone en perspectiva las dificultades de emprender acciones promocionales y de apoyo a nivel individual, más aún en zonas en donde la población está dispersa.

En términos absolutos, ello representa para el área rural alrededor de 215.500 unidades económicas a cargo de mujeres auto empleadas y solamente 20.450 micro empresarias; en total 235.950 establecimientos. Los hombres auto empleados suman 340.900 y los micro empresarios 107.600, o sea 448.500 establecimientos. Si se focaliza la atención en el 25% de las unidades económicas atendidas por mujeres pobres o en situación de indigencia, ello representa 59.000 establecimientos. Análogamente, si las acciones de apoyo se focalizan en el 45% de los hombres jóvenes provenientes de hogares pobres, se tendría cerca de 67.000 unidades económicas. Adicionando los dos segmentos, se obtendría un total de 126.000 unidades a atender.

La demanda potencial de crédito para estos segmentos de población puede ser estimada con base en un valor promedio de US\$ 500 por unidad económica, o sea un total de US\$ 63.500.000. A estos habría que agregar US\$ 60 por concepto de capacitación, promoción y asistencia técnica para procesos de transformación y comercialización de un producto específico de pequeña agro industria, lo que representa una suma adicional de US\$ 7.500.000. Los recursos necesarios para desarrollar este programa suman US\$ 70.500.000.



