



QUESTIONES URBANO REGIONALES

Revista del Instituto de la Ciudad • Quito, Ecuador • Volumen 1 • No. 3 • 2013



Questiones Urbano Regionales

Volumen 1 • Nº 3 • 2013

Quito, Ecuador

Augusto Barrera Guarderas

Alcalde del Municipio del
Distrito Metropolitano de Quito

Director

Diego Mancheno

Editor

Juan Fernando Terán

Consejo Editorial

Jorge Albán
Nicanor Jácome
Diego Mancheno
Alexis Mosquera
Francisco Rhon

Consejo Asesor Internacional

Pedro Abramo (Brasil)
Luis Mauricio Cuervo (Chile)
Oscar Alfonso (Colombia)

Diseño

Antonio Mena

Foto de portada

Raúl Moscoso- Instituto de la Ciudad

Impresión

Gráficas V&M

© Instituto de la Ciudad
Venezuela 976 y Mejía
Telf.: (593-2) 3952-300 (ext. 16006)
www.institutodelaciudad.com.ec

ISBN: 978-9978-9995-6-1

Contacto:

maria.mosquera@institutodelaciudad.com.ec

El Instituto de la Ciudad es una corporación social sin fines de lucro dedicada al análisis científico aplicado de los procesos urbanos contemporáneos. Su labor busca apoyar a la formulación de decisiones de política pública en el Distrito Metropolitano de Quito.

Las opiniones, interpretaciones y conclusiones expresadas por los autores de los artículos no necesariamente reflejan ni representan las visiones del Instituto de la Ciudad y sus directivos.

Se autoriza citar o reproducir el contenido de esta publicación con las referencias adecuadas y completas.

Presentación	5
Augusto Barrera Guarderas	
Editorial	7
Diego Mancheno	

EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS



Política social urbana: el caso de México Distrito Federal	11
Pablo Yanes	



Bogotá y la creación de hábitats de innovación	19
Jaime Acosta Puertas	

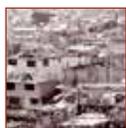


Inserción laboral y producción de espacios: la migración cubana en Ecuador	39
Ahmed Correa	

DEBATES



Pobreza: una mirada desde múltiples dimensiones	67
Fander Falconí Benítez	



El rol de los gobiernos municipales para enfrentar la pobreza	73
Andrés Mideros	



La evolución de la pobreza y la desigualdad en Quito	77
Pablo Samaniego	

ESTUDIOS SOBRE EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO



- La discoteca Factory: estudio de caso sobre la emergencia identitaria del rock** 97
Andrea Madrid



- La Escuela de Bellas Artes en el Quito de inicios del siglo XX: liberalismo, nación y exclusión** 135
Carmen Corbalán de Celis y Mireya Salgado



- Quito, ¿una ciudad diversa o especializada?** 161
Diego Mancheno y María Rosa Muñoz B.

DOCUMENTACIÓN



- Instituto de la Ciudad – Informe de actividades 2010 - 2012** 205
Diego Mancheno



Evolución de la pobreza y la desigualdad en Quito

Pablo Samaniego *

Resumen**

Este artículo estudia la trayectoria de la desigualdad y la evolución de la pobreza en la capital del Ecuador. Para poder analizar los cambios en la pobreza y en la distribución del ingreso, se efectúa un recuento de la evolución de la economía ecuatoriana desde 2007. Además de explicar sucintamente las fuentes del crecimiento, se enfatiza en la evolución del mercado de trabajo y en las modificaciones de la política pública relacionadas con la adopción de una política salarial de aumentos sucesivos por encima de la inflación, la prohibición de la tercerización laboral, la regulación del trabajo por horas y la ampliación de la afiliación a la seguridad social.

Se encuentra que, en comparación con el resto del país, Quito presenta un nivel bajo de necesidades básicas insatisfechas; sin embargo, la contrastación entre los dos últimos censos revela que la severidad de la insatisfacción no ha cambiado en los años. También se establece que desde 2006 el porcentaje de pobres por ingresos ha permanecido sin cambios, lo que muestra la dificultad de doblegar niveles bajos de incidencia de la pobreza. En cuanto a la distribución de los ingresos, a diferencia de lo que ocurre en el país y a nivel urbano, en Quito no existe un patrón claro de mejora. En efecto, en 2008 llega a su nivel más bajo y luego tiene un repunte que no se compadece con las tendencias generales de la economía y los cambios operados en las políticas públicas.

Palabras clave

Ecuador, Quito, pobreza, distribución del ingreso, condiciones económicas, políticas públicas.

* Máster en Economía. Profesor-investigador de FLACSO.

** Artículo basado en la ponencia presentada en el seminario internacional "Pobreza e inequidad: una mirada desde lo local", convocado por el Instituto de la Ciudad y realizado en Quito el 25 y 26 de septiembre de 2012.

El contexto de la economía de Quito

Para interpretar las cifras sobre los avances y retrocesos de la pobreza y la distribución del ingreso en Quito, hay que presentar una visión del contexto en el que se ha desenvuelto el país en los últimos años. Se trata de un contexto repleto de cambios lo que hace que el análisis no esté aún maduro y ni suficientemente digerido.

Comenzamos, primero, con el incremento en los precios de las materias primas en el mundo. Si bien existió un aumento sustancial del precio de las materias primas de origen vegetal, el incremento del precio del crudo implicó una significativa expansión de los ingresos petroleros para el sector público. De alguna manera, esto determinó que crezcan las transferencias que hace el gobierno central a los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) porque había una regla de equivalencia según la cual, frente a aumentos en los ingresos petroleros, aquellos gobiernos recibirían parte de los beneficios de ese excedente.

El segundo gran cambio, propiciado por la Constitución del 2008, sucede en la organización del Estado y en la política pública. Con respecto a los municipios, la nueva Constitución restringe las competencias de los gobiernos autónomos descentralizados. Con anterioridad, estábamos en un proceso de descentralización. En ese contexto, por ejemplo, el Municipio de Quito podía seguir expandiendo su planta de escuelas, colegios y hospitales. Con la Constitución de Montecristi, sin embargo, tales posibilidades quedan reservadas para el gobierno central.

Actualmente los municipios y consejos provinciales solo pueden construir infraestructura pero no proporcionar los servicios de educación y salud. De esta manera, se

evita la posibilidad de tener un crecimiento diferenciado en las ciudades de acuerdo a la gestión que haga cada municipio. Con la aprobación del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD), en teoría, se genera un aumento de las transferencias; esta posibilidad, sin embargo, parece que no se ha plasmado totalmente.

Debido a la modificación en la forma de concebir la política pública, tenemos un cambio sustancial en el tipo de gasto. Se observa un espectacular aumento del gasto social en salud, educación, vivienda y en el bono de desarrollo humano. Es decir, se debe reconocer que el actual gobierno cambió sustancialmente esa parte del gasto público.

Una política que merece más análisis y consideración es la capitalización de las líneas de crédito para micro y pequeñas empresas pues ahí está involucrado todo el sector informal urbano de la economía y los patronos por cuenta propia que desarrollan su actividad a pequeña escala. Este tipo de crédito de reactivación fue estrenado en la crisis del 2009, aunque recién se ejecutó en el 2010. Se concedió un crédito del Banco Nacional de Fomento a las personas beneficiarias del Bono de Desarrollo Humano. Esto significó canalizar unos USD 400 millones, una inyección muy fuerte de recursos a un sector que normalmente no tenía acceso al crédito.

Por otro lado, las cooperativas, mutualistas y bancos privados han incrementado también sustancialmente el crédito a este sector en un contexto de tasas de interés más bajas. Y ello en razón de que, desde la expedición de la Ley de Justicia Financiera en el 2007, se establecieron toques máximos a las tasas de interés. Entre estas, se encontraban las tasas para los créditos a la

microempresa que estaban entre 60 y 80% y tuvieron que bajar a alrededor del 30%. Esta fue una reducción muy importante del costo financiero para esta población.

Otro elemento se refiere a la reactivación de la función del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) como prestamista de crédito hipotecario para las clases media y alta. En Quito, esto es sustancial pues la afiliación al seguro social es alta. Esto hace que la concesión de crédito otorgada en la capital sea más alta que en otras ciudades, circunstancia que facilita la reactivación de un conjunto de actividades colaterales. Este ha sido un elemento que ha contribuido a los cambios económicos que se suceden en el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ).

Por otra parte, la política laboral trajo muchas sorpresas. Primero se prohibió la tercerización que era una forma de evitar subir los costos del salario en las empresas pues la contratación directa estaba a cargo de otras compañías que mantenían relaciones laborales precarias. Luego se regularizó el empleo doméstico lo cual, básicamente, significó el cumplimiento de las 40 horas de trabajo y la observancia del salario mínimo vital para este sector. Esto generó, no obstante, un aumento del desempleo para ese tipo de ocupación al menos en su primera fase de ejecución.

Hay que considerar, así mismo, la regulación del trabajo por horas, es decir la prohibición de mover las horas de trabajo según el criterio del empresario, lo que puso más en firme el trabajo semanal de 40 horas. A ello se deben añadir los incentivos o la coerción ejercida por el Estado para la afiliación al seguro social. Esta política ha tenido resultados importantes pues, en los últimos cuatro años, la tasa de afiliación pasó del 38 a casi el 61%. Por el lado de las empresas, esto significa un poco más de

costos laborales y, por el lado de los trabajadores, implica un aumento de la protección social, especialmente en lo relativo al acceso a salud.

Finalmente, los aumentos salariales anuales han estado por encima de la inflación. Antes había tres salarios mínimos diferenciados para los empleados en general, las empleadas domésticas y los operarios de artesanía; ahora existe un salario mínimo vital de USD 292 mensuales. Se equiparó al salario de las empleadas domésticas y los empleados de artesanías; esto significó que los salarios nominales aumenten casi el 100% mientras que la inflación de precios de los alimentos, que es aquella que más impacta en la canasta de consumo de los hogares pobres, creció alrededor del 28%.

De otra parte, se han verificado cambios asociados a la situación de la economía mundial y a la crisis de los países industrializados. ¿De qué manera se trasladaron los desequilibrios de los países industrializados a nuestro país? En primer lugar, esto sucedió a través del cambio en los precios de las materias primas. En el 2008, tuvimos precios extraordinarios que, en apenas unos pocos meses, se cayeron a niveles históricos. Por ejemplo, en ese año, las transferencias enviadas desde el exterior por los emigrantes llegaron a un máximo de USD 3.000 millones y luego no han dejado de reducirse. Esto ha influido en el consumo al menos de ciertos segmentos de hogares.

También se han verificado restricciones en el comercio exterior debido a la falta de demanda; además, Ecuador ha impuesto trabas a la importación de determinados bienes para proteger su balanza externa. En una economía dolarizada el balance del sector externo es lo que permite monetizar a la economía. Si tenemos un superávit externo positivo, esto se convierte en dólares y

es ingreso real de dinero. Cuando tenemos déficit exterior, existe salida neta de dinero, es decir, hay menos dinero circulando en la economía, lo que puede causar una crisis monetaria.

En 2009, cuando la crisis externa ya se había manifestado, el gobierno decidió cerrar un conjunto de importaciones para proteger al sector externo, lo que ayudó a que se detenga el drenaje de dólares. En los dos últimos trimestres de 2008 y en el primero de 2009, salieron del país cerca de USD 4.000 millones, lo que representaba el 14% de los depósitos. Es decir, si proseguía la crisis mundial, estábamos frente a una potencial recesión de proporciones. Entonces, había que proteger al sector externo reduciendo importaciones y la OMC le permitió hacer eso al Ecuador porque estaba totalmente justificado.

En un segundo momento de esta coyuntura hubo una repatriación de capitales. Suponemos que esto sucedió porque los depósitos de las empresas en el sistema financiero nacional crecieron a una velocidad impresionante sobretodo en el segundo trimestre del 2009. Posiblemente, como se vino la quiebra de los bancos en los países del norte y toda inversión se volvió insegura, muchos de los que perdieron su dinero en Estados Unidos y en Europa se preguntaron ¿dónde ponemos el dinero? La mayoría de instituciones se lanzaron a comprar papeles del Estado norteamericano y por eso el dólar se comenzó a apreciar; empero, otros inversionistas trajeron el dinero hacia acá directamente y esto se manifestó en un crecimiento de los depósitos, un evento inesperado de la crisis.

Un punto sobre el cual no tenemos investigaciones, refiere a cómo se comportó el lavado de dinero en ese año. Estimo que hubo un buen empujón a la economía por

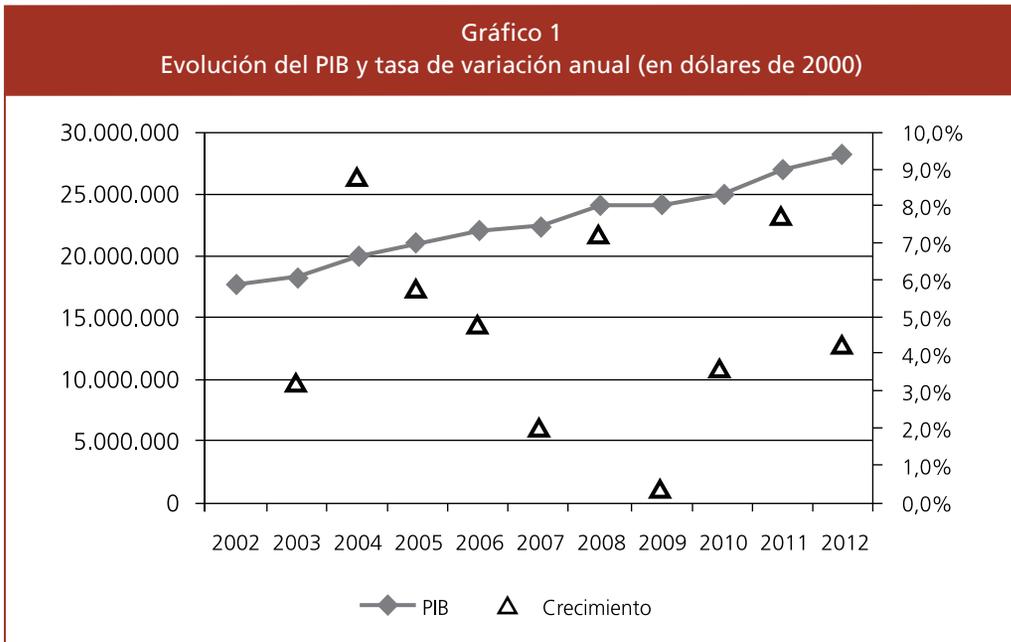
ahí también, o sea, el impacto hubiera sido mayor si es que esos recursos no se mantenían o al menos crecían. Según algunos estudios efectuados en Estados Unidos, el consumo de drogas aumenta durante las crisis. Esto querría decir que en ese año, en plena crisis, se estaban exportando más drogas y eso hacía que acá se gane un poco más de dinero.

Graficando los temas

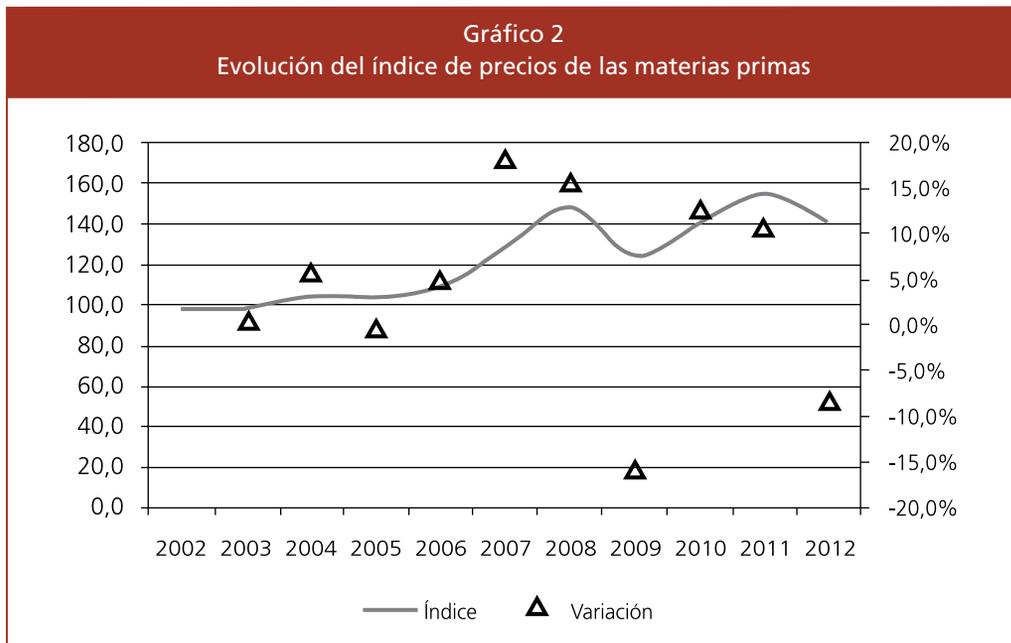
El Gráfico 1 presenta el desempeño del PIB entre el 2002 y el 2012. Se muestra que en la primera parte de la década hubo una desaceleración sucesiva. Entonces cada año crecíamos menos. Sin embargo, todo cambió rápida y radicalmente. El 2008 fue un año espectacular con precios crecientes de las materias primas y con la mayor apropiación del Estado de los recursos petroleros que se convirtieron en inversión. En cambio, en el 2009, se experimentan los efectos de la crisis y luego comenzamos a recuperarnos con alta volatilidad.

El Gráfico 2 muestra el índice del precio de las materias primas de la FAO. Tenemos un máximo en el 2008 con crecimientos entre el 20 y 15% en dos años consecutivos. Esto es espectacular para cualquier país y más aún para los países exportadores. Esta línea es bien parecida a la del petróleo, por eso no se presenta también la evolución del precio del petróleo pues se comporta casi de la misma manera. No obstante, en 2009 hubo una caída en el precio de esas materias primas del 15%, lo que impactó en la economía del país. Más adelante hubo una nueva recuperación y, en 2012, estamos otra vez con una caída aunque menos pronunciada.

Con la información graficada tratemos de sintetizar los cambios en la política pú-



Fuente: BCE, Información Estadística Mensual



Fuente: FAO, <http://www.fao.org/worldfoodsituation/wfs-home/foodpricesindex/es/>

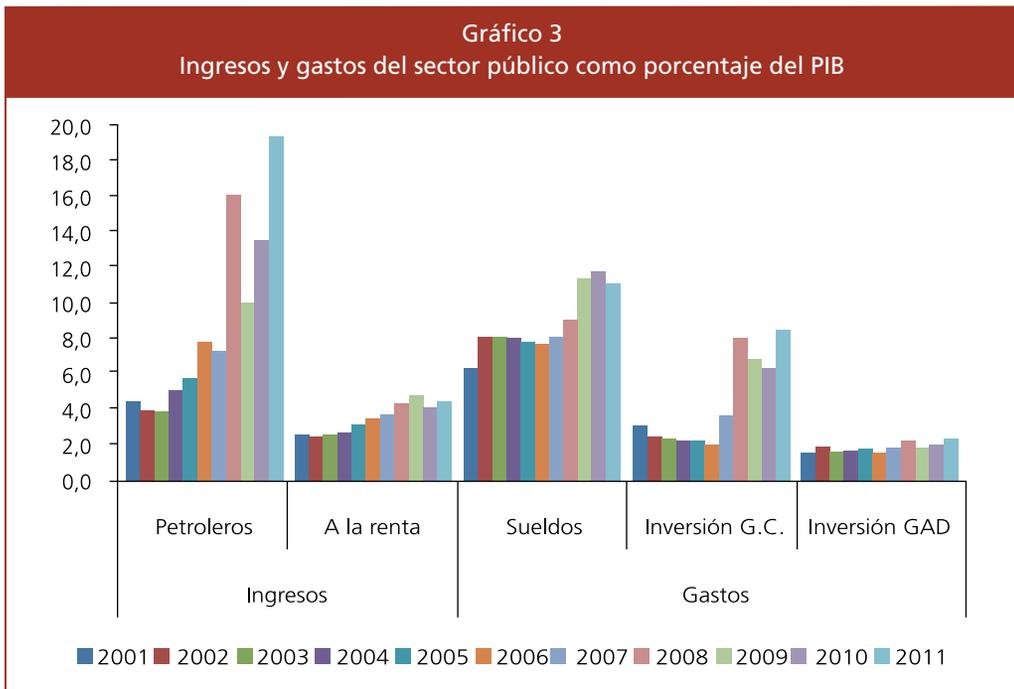
blica que comenzó con un salto espectacular de los ingresos petroleros del Estado. En primera instancia el salto se produce porque se revierten los campos de la empresa Occidental al Estado para su explotación directa. Eso significó que la producción petrolera de Petroecuador haya pasado del 32 al 62%. Además de eso, dos años después, el Estado tomó mayor control de los recursos públicos que suben del 8 al 16% con respecto al PIB. Viene la crisis, se produce una contracción igual de importante; luego se comienzan a recuperar los precios y otra vez estamos con unos ingresos petroleros espectaculares (Gráfico 3).

Este incremento permitió el salto en la inversión pública del gobierno central. Tenemos un aumento de salarios por los programas de salud y educación que se han implementado. Esto es normal pues si se quieren aumentar los servicios públicos, se

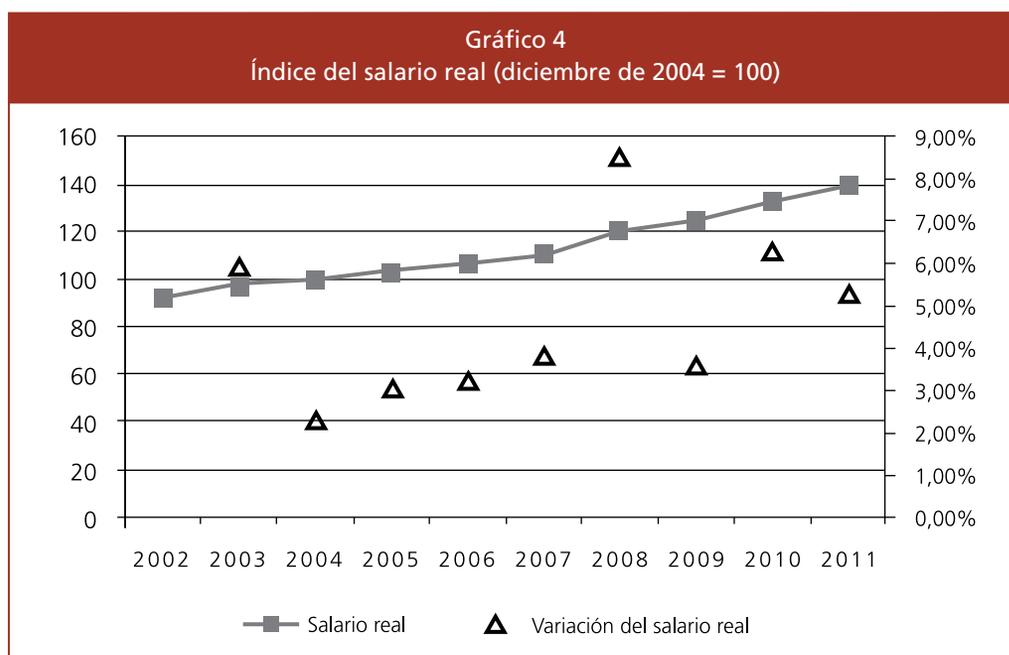
requiere aumentar los salarios. Tenemos estos dos hechos que son el aumento sustancial de la inversión del gobierno central y de los salarios. Algo aumenta en los gobiernos autónomos y descentralizados. Entonces, este es el panorama general de los grandes agregados económicos.

¿Qué pasó mientras tanto con los salarios? ¿Cómo se han comportado los salarios en este periodo? En el Gráfico 4, se muestra que, a partir del 2003, el salario mínimo vital real tuvo crecimientos modestos alrededor de la inflación. En 2008 tuvo un incremento sustancial de cerca del 9%; luego, con la crisis, casi no se modifican los salarios y, posteriormente, crecen a tasas relativamente altas (Gráfico 4).

Al finalizar la década pasada y comenzar una nueva el poder adquisitivo de los salarios es mucho más alto que antes. Es decir, el salario mínimo permite comprar más ar-



Fuente: BCE, Información Estadística Mensual



Fuente: BCE, Información Estadística Mensual

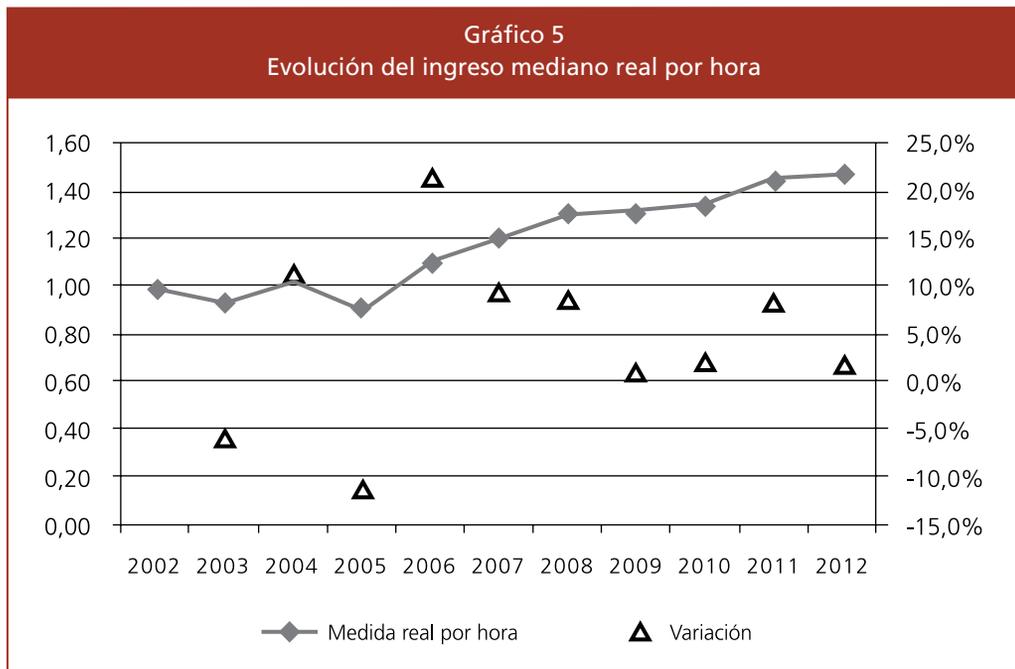
títulos de los que se adquirirían antes, considerando la misma canasta de bienes.

El Gráfico 5 muestra el ingreso mediano real por horas trabajadas. Este es el ingreso medido a través de las encuestas. Se trata del ingreso mediano que divide a la población en dos partes iguales, es decir, hasta el 50% de la población ganó el valor que está en el gráfico. Está deflactado o corregido por la inflación y por las horas trabajadas para poder equiparar a todos los sujetos y todos los años. Observamos a principios de la pasada década reducciones del ingreso mediano, un salto en el 2006 y luego aumentos consecutivos del salario real en el último quinquenio. Esto quiere decir que también desde esta perspectiva los trabajadores tienen mayor poder adquisitivo, lo que indica, entonces, que ha mejorado el nivel de vida.

La pobreza en Quito por NBI y por ingresos

Ahora apreciaremos la medición de la pobreza en el Distrito Metropolitano de Quito desde dos perspectivas. La primera desde las necesidades básicas insatisfechas (NBI) que se refiere a la falta de acceso de la población a servicios básicos, el acceso a la educación, el hacinamiento en la vivienda y la dependencia demográfica dentro del hogar, es decir, cuántos miembros del hogar trabajan. Más adelante analizaremos la pobreza en el DMQ medida por ingresos.

Se puede ver en los gráficos que mostramos a continuación lo que sostienen algunas teorías urbanas: mientras más cerca del centro económico o de la centralidad de la ciudad se habita, la provisión de servicios básicos es más alta. Eso se comprueba también en el Distrito Metropolitano, donde la cercanía al centro les da a los sectores de



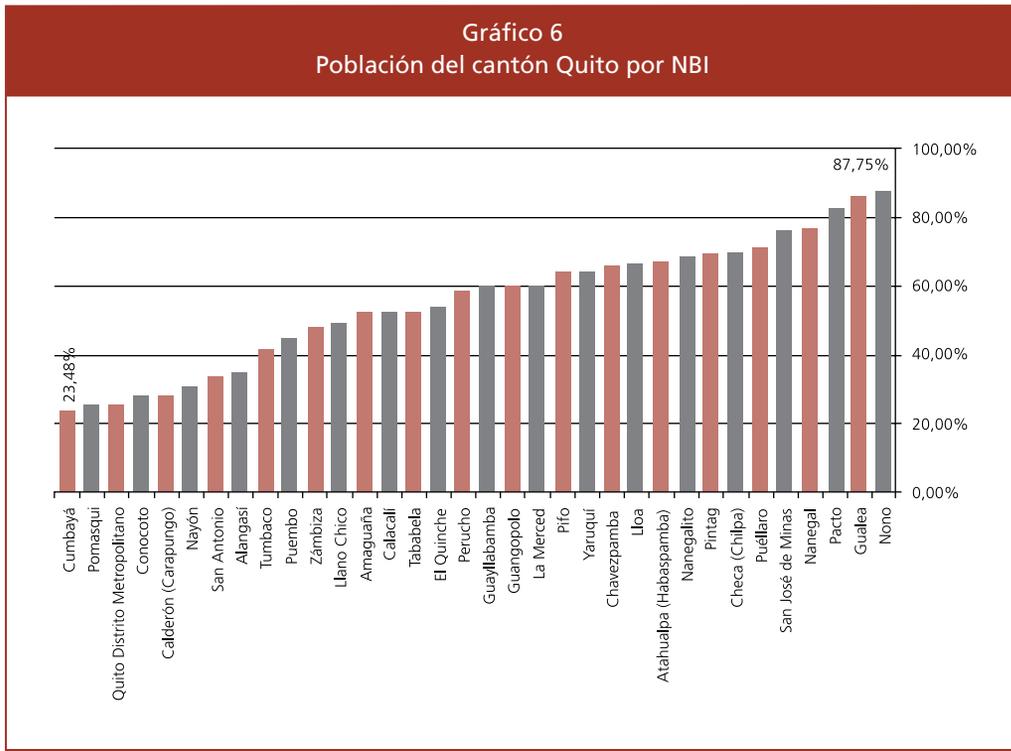
Fuente: INEC, Censo de Población y Vivienda 2010

la ciudad mayor nivel de satisfacción de las necesidades básicas. No obstante, aquello depende también de las características de la expansión urbana de la ciudad pues existe una migración de las clases altas hacia el valle de Tumbaco, lo que convierte a ese lugar en el mejor colocado en términos de necesidades básicas satisfechas.

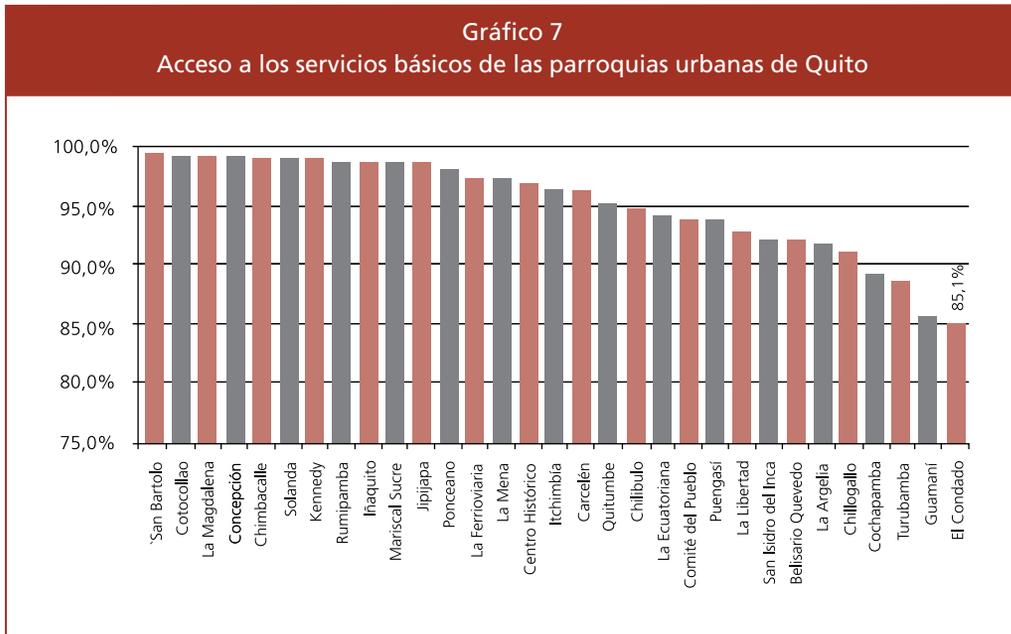
También hay que considerar la dinámica que tienen ciertas parroquias en su producción. En términos espaciales, el Distrito Metropolitano de Quito es grande y su territorio aún abarca sectores agrícolas, inclusive algunas parroquias se han especializado en tal o cual producción. Ellas tienen casualmente un nivel de necesidades básicas insatisfechas medio. Finalmente están las parroquias más alejadas del centro y dispersas territorialmente, que han estado tradicionalmente ligadas a la producción agrícola no-moderna, y que son las más desprovistas de servicios básicos.

En este sentido, este indicador muestra muchísimo la desigualdad existente en el DMQ. Las parroquias ubicadas en los primeros lugares del gráfico son las que están mejor satisfechas de los servicios básicos según este modelo de medición de la pobreza. En primer lugar, se hallan Cumbayá y Pomasqui, dos zonas de expansión de los estratos altos. Originalmente Pomasqui iba a ser la zona elegida para la expansión; luego por alguna ordenanza se cambió a Cumbayá y ésta se convirtió en la zona de mayor expansión. En todo caso, ambas zonas están en mejores condiciones respecto a la satisfacción de necesidades básicas. Por ejemplo, Cumbayá es la parroquia del cantón Quito con mayor alto nivel de instrucción; a nivel nacional, aquella está ubicada en tercer o cuarto nivel.

El Distrito Metropolitano de Quito en su conjunto tiene una buena dotación de servicios básicos en comparación con otros



Fuente: INEC, Censo de Población y Vivienda 2010



Fuente: INEC, Censo de Población y Vivienda 2010

cantones de la República. Sin embargo, se observa que, a medida que las parroquias se alejan más de la zona urbana, mayor es el índice de necesidades básicas insatisfechas. Un ejemplo es Nono, una parroquia que tiene una insatisfacción del 87,75%. Este es un valor altísimo (Gráfico 6).

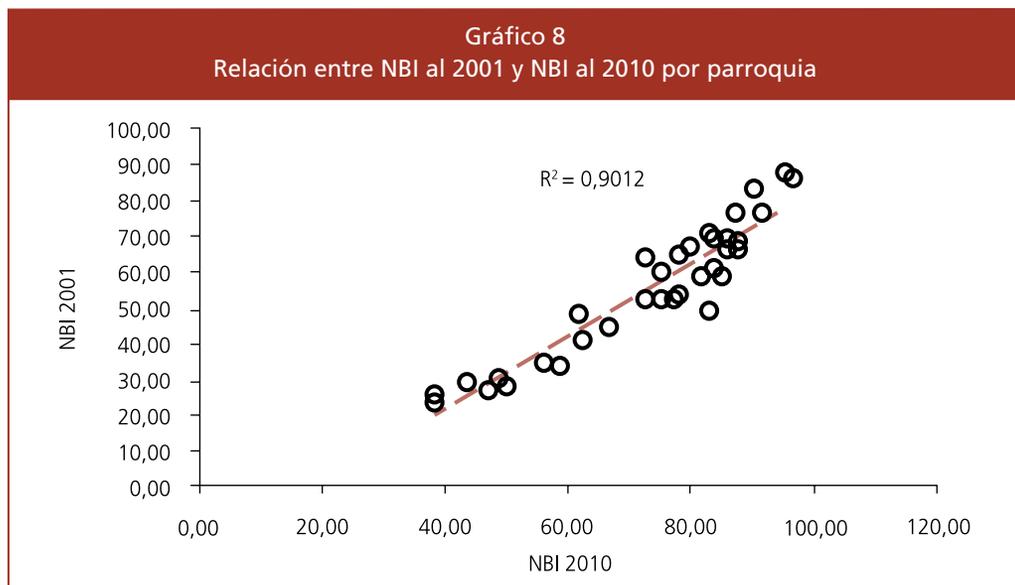
Como estas parroquias tienen poca población para ejercer presión, no generan mayores réditos políticos. Se podría suponer que, en el momento en que se confecciona la plataforma política local, la elección es atender primero a las parroquias más grandes pues ellas aseguran la victoria en las elecciones y garantizan popularidad y gobernabilidad. Esto no sucede en los conglomerados pequeños y dispersos.

En el Gráfico 7 están solo las parroquias urbanas del Distrito Metropolitano. En este caso, el índice de acceso a los servicios básicos muestra altísimas diferencias entre ellas. Se pasa de una dotación de casi el 100% de servicios básicos, a una dotación del 85% en los barrios de más reciente formación. Entre éstos, se encuentran Turubamba y

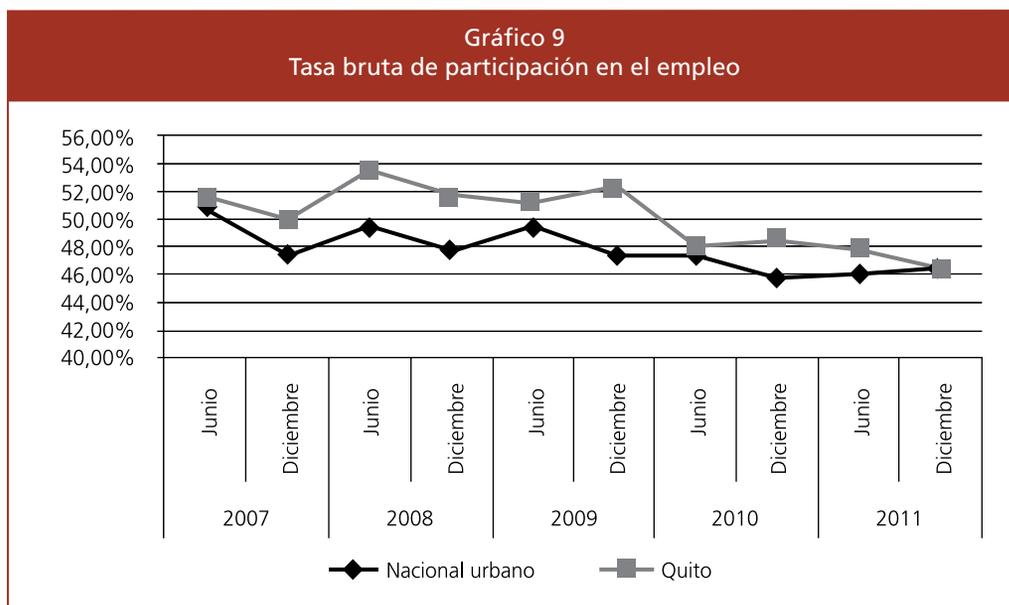
Guamaní, dos barrios grandes ubicados al sur de Quito, formados mayoritariamente por migrantes y que están mal provistos. Entonces hay que ver los medios para incorporar rápidamente a las poblaciones que se van asentando en la periferia de Quito, una ciudad que crece más rápidamente en relación a otras ciudades del Ecuador.

En el Gráfico 8 se compara la posición de las parroquias en el cálculo del NBI en los años 2001 y 2010. Si la situación hubiese cambiado radicalmente entre esos años, se obtendría una correlación baja, es decir, las posiciones serían totalmente distintas. Pero, como vemos, existe un R^2 de 0,90. Esto significa que las mismas parroquias que estaban bien atendidas en el 2001 siguen bien atendidas en el 2010 y a la inversa. Es decir, si bien dispone de los instrumentos para planificar su desarrollo urbano, la ciudad no ha logrado hacer casi nada diferente. En general, se ha mantenido la lógica de crecimiento de siempre.

Cuando se revisa el índice de necesidades básicas insatisfechas, y se compara



Fuente: SIISE, Censo de Población y Vivienda 2010



Fuente: INEC, Encuesta de empleo y desempleo

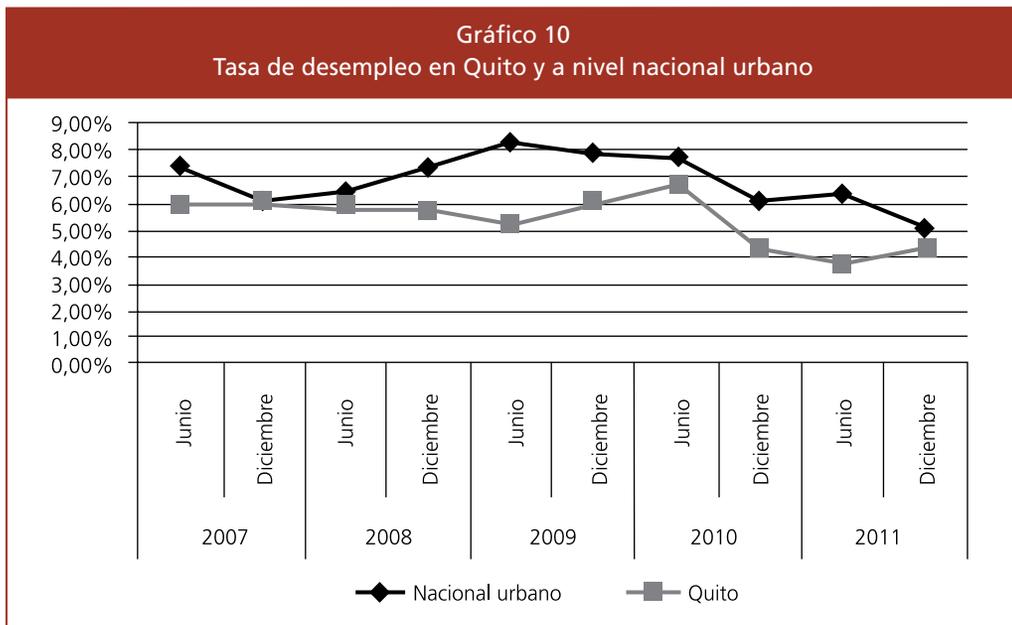
la evolución de las cifras entre los dos últimos censos, se observan algunos cambios pero, en conjunto, no pasa nada. Y esto es algo para reflexionar: en Quito, ¿por qué la sociedad sigue reproduciendo la discriminación y la exclusión? El Gráfico 8 es una “fotografía” de lo que ha sido la política pública en Quito y de sus prioridades.

Ahora pasamos a referirnos a la pobreza por ingresos en Quito y para eso entramos por el mercado de trabajo. Desde este enfoque, la pobreza urbana se genera por la falta de oportunidades para el acceso al mercado de trabajo. En el sector rural, buena parte de la población puede consumir lo que produce y el resto de bienes los adquiere con el producto de la venta de parte de la producción. En la ciudad, en cambio, si no hay trabajo no se tiene ingresos y se cae en pobreza.

En los últimos años, se redujo la participación de la PEA en la población total. Usualmente, dividimos a la población en

población en edad de trabajar y población inactiva. La primera es aquella que tiene 10 años o más y que puede convertirse en población económicamente activa si trabaja o si está buscando empleo. Lo que hemos encontrado es que la población económicamente activa ha crecido a un menor ritmo que la población total posiblemente. Esto podría explicarse aduciendo que una parte de la población, que tiene entre 10 años y 24 años y que está estudiando, dejó de trabajar. Suponemos que por influencia de ese aumento sustancial en el gasto social en salud y educación, esa población salió del mercado de trabajo. Hay datos que muestran que los niños que solo estudian aumentaron del 73 al 95%. Eso muestra que hay dicho desplazamiento (Gráfico 9).

Este cambio es importante y se verifica a nivel nacional. Existe un desplazamiento significativo de mano de obra menor de 24 años por esta oportunidad que da la educación pública, lo que hace que se reduzca



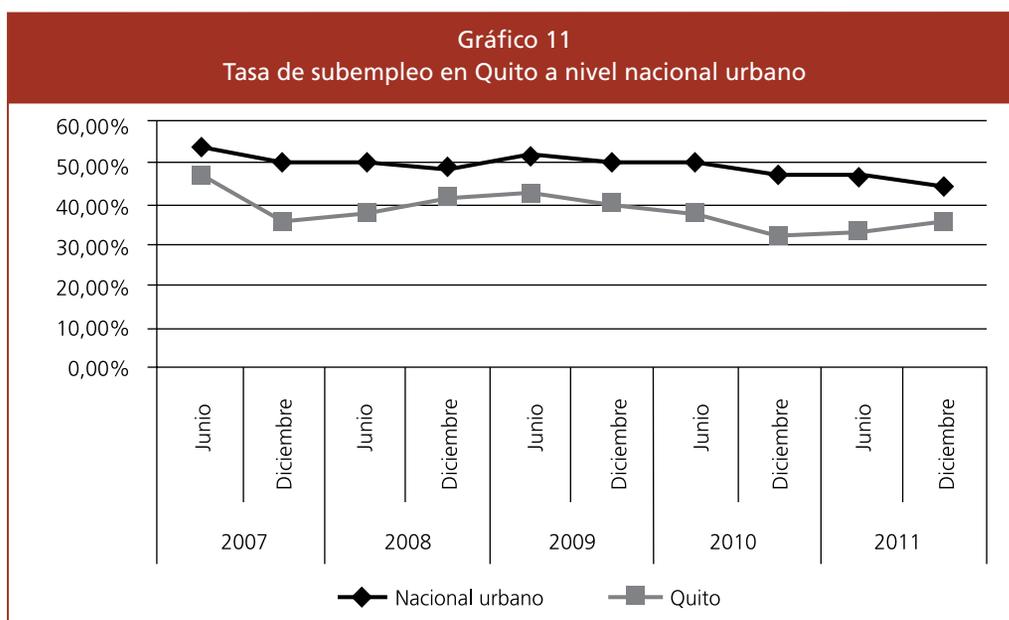
Fuente: INEC, Encuesta de empleo y desempleo

relativamente la PEA. En resumen, a nivel nacional y en Quito, la tasa de participación bruta cae, esto es, la participación de la PEA en la población total, a consecuencia sobre todo del desplazamiento de los jóvenes que dejan de trabajar y se van a estudiar.

En el periodo analizado baja tanto el desempleo como el subempleo; no obstante, el ciclo de empleo en Quito no es igual al ciclo de empleo del resto del país. Por desgracia, no existe suficiente información para conocer cómo funciona la economía de DMQ. A grandes rasgos, podemos entender cómo funciona la economía nacional pues tenemos los datos de las cuentas nacionales, de las encuestas de empleo y algunos datos adicionales. Sin embargo, ¿cómo funciona la economía de Quito? ¿Por qué la economía de la ciudad se comporta de modo distinto al ciclo del resto del país en cuestión de empleo? No tengo al respecto una respuesta y no hay datos para comenzar a investigar este fenómeno. No hay cuentas nacionales

que se apliquen a Quito aunque deberían existir debido al tamaño de la ciudad. Estas cuentas nos permitirían conocer mejor a la urbe y poder diseñar políticas más eficientes. Actualmente, apenas podemos hablar sobre la epidermis de los fenómenos económicos.

En relación con la evolución de la tasa de desempleo en Quito y a nivel nacional urbano, la crisis comienza a manifestarse en el Ecuador en el último trimestre de 2008, generándose así un aumento importante del desempleo. El desempleo crece 1% a nivel nacional; en Guayaquil, sin embargo, existe un incremento de cerca de 6%. En ese trimestre comienza a haber la restricción de importaciones y créditos así como una baja el precio de las materias primas. Este conjunto de elementos hace que aumente el desempleo a nivel nacional. Empero, en Quito, por el contrario, baja hasta el primer semestre del 2009. Esta es una primera gran diferencia de la capital con el resto del país (Gráfico 10).

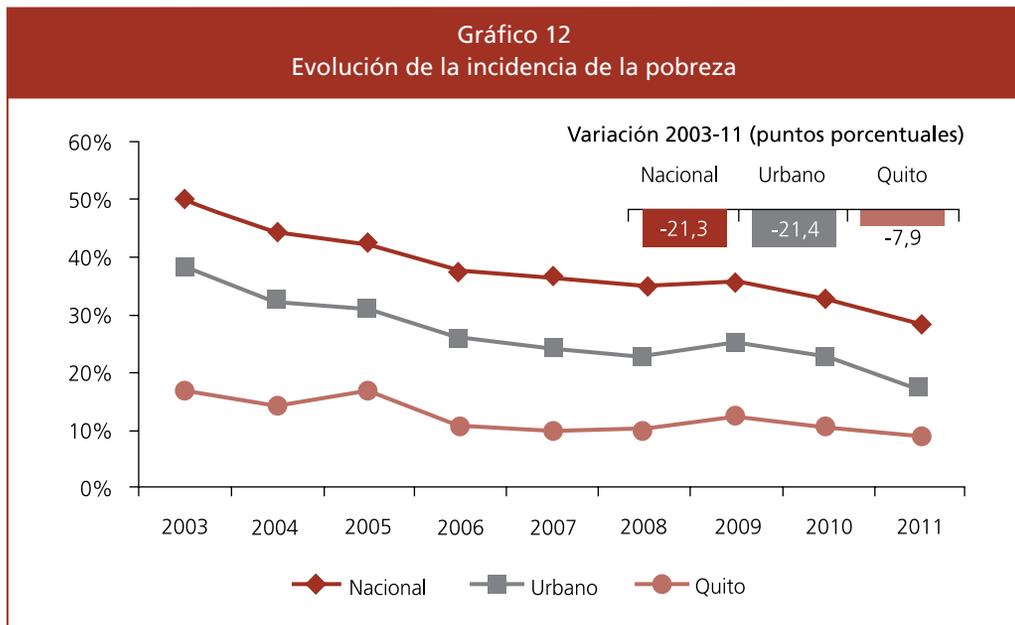


Fuente: INEC, Encuesta de empleo y desempleo

En el 2010 se observa un crecimiento moderado del empleo mientras que en Quito el desempleo comienza a subir, es decir, la ciudad experimenta algo así como el coletazo de la crisis. Eventualmente se podría entender esto si se dice que la crisis comienza en las poblaciones más vinculadas al sector externo, mismas que no pudieron exportar su producción. Entonces está la Costa con sus exportaciones de banano, palma africana, etc.; y también están algunas zonas de la Sierra, por ejemplo las que están alrededor de Quito, pero no en el cantón, y que producen flores, brócoli, palmito y otros productos similares. Por ello, se podría sostener que, de alguna manera, la crisis se demoró en llegar a Quito porque pasó del sector rural del cantón al urbano. También hay que, durante el 2009, el sector público no aumentó el gasto de inversión ni el gasto corriente. Y, a similitud de la mayoría de las principales ciudades ecuatorianas, la economía de Quito depende en cierto grado del gasto del sector público.

Una respuesta parcial a las preguntas antes enunciadas está en que, mientras en el país el subempleo bajaba consecutivamente y apenas se veía afectado por la crisis, en Quito había un aumento del subempleo justo en el último semestre del 2008 cuando se empieza a manifestar la crisis, por lo que comienza a funcionar el “colchón” que absorbe a la mano de obra que fue desplazada de la ocupación adecuada y que no se transformó en desempleo. Este puede ser el elemento que explica por qué no aumentó el desempleo en Quito. Sin embargo, como se aprecia en el Gráfico 11, al final del periodo, se observa nuevamente –en un año excelente como 2011– malos resultados en el mercado laboral. Comienzan a crecer el subempleo y el desempleo en Quito. ¿Por qué? No tengo una respuesta al respecto.

Los datos del desempleo y subempleo nos permiten analizar la pobreza por ingreso y su impacto en la distribución del ingreso. Sin embargo, cabe hacer primero algunas



Fuente: SIISE

acotaciones generales. ¿Por qué se prefiere medir la pobreza por consumo que por ingreso? Esto se debe a que los ingresos pueden tener cambios estacionales irregulares que se reportan en las encuestas y modifican las mediciones. La segunda razón está relacionada con los cambios que hemos analizado y que se produjeron en el 2007 con las modificaciones en la política pública.

Tenemos un aumento de la cobertura de educación pública con la entrega de uniformes y útiles escolares y con la gratuidad de la enseñanza. Esto quiere decir que un buen segmento de los hogares redujo su gasto en educación. Esos cambios no se manifiestan cuando se declara los ingresos sino cuando se informa sobre el consumo. También, mejoró el acceso a la salud pública y a la seguridad social. Esto quiere decir que se está gastando menos en salud, en medicinas y en atención de la salud. Esto tampoco se puede ver en los datos de ingresos sino en los de consumo.

De otra parte, la reducción de las tasas de interés influyó también en los gastos de ingreso. El costo del dinero en el sistema financiero, tanto para crédito de consumo como para crédito de producción para la microempresa, se redujo drásticamente por la Ley de Justicia Financiera. Antes de ésta, en el caso de la tasa de interés en créditos para consumo, se registraban tasas cercanas al 80%, que en una economía dolarizada son altísimas. Dado que estas prácticas fueron limitadas con esa norma, actualmente, las tasas llegan al 40% como máximo, un valor que sigue siendo altísimo. No obstante, todo esto significó una reducción sustancial de los costos financieros de los hogares. Esto no es conveniente medirlo por el lado del ingreso.

No obstante estas razones, la cifra que está disponible es aquella sobre la pobreza por ingresos. En el Gráfico 12, se observa una reducción muy importante a nivel nacional: en todo el periodo, la pobreza por

ingresos cae en 21.3 puntos porcentuales. A nivel urbano se reduce también en 21.4 puntos porcentuales. En Quito, en el periodo 2003 a 2011, se observa una caída de la pobreza por ingresos en 7.9 puntos porcentuales. En cambio, si se toma desde el 2006 no ha pasado nada, pese a que vemos que se redujo el subempleo, mejoraron los salarios y se contrajo el desempleo. Es decir, todos estos datos se reflejan muy bien a nivel nacional; también lo hacen cuando se considera a Guayaquil, Cuenca, Ambato y Machala que son las ciudades que también son parte de la Encuesta de Empleo del INEC con dominio propio, es decir, ciudades en las cuales se levanta una muestra lo suficientemente grande para que puedan ser analizadas individualmente.

En Quito no pasa lo mismo. Acá hubo un repunte de la pobreza por ingresos en 2009, por la crisis ya mencionada; pero en términos estadísticos, si se hacen las bandas de confianza para comparar los datos, no hay diferencia; tenemos una línea recta. Y entonces nos preguntamos, ¿qué paso? ¿Dónde está el problema de la pobreza en Quito? Es cierto que la pobreza es baja en esta ciudad, un 10% que ya es un umbral bajo. Tal vez esto quiera decir que, para la capital, se necesitan unas políticas muy específicas para reducir la pobreza, que no pasan por la reforma en el mercado laboral, sino que podrían estar relacionadas con la dotación de mayor instrucción a la población o con la creación de otras actividades que tengan más alto componente agregado y que generen más riqueza. Porque con todas las reformas que se han hecho no se ha logrado nada, absolutamente nada. Y eso es decepcionante a todas luces para la ciudad. Entonces, aquí hay que repensar las políticas con las restricciones que nos impone la Constitución, pues el Municipio del

Cuadro 1
Porcentaje de pobres por categoría de ocupación

Categoría de ocupación	%
Empleado de gobierno	0,4
Empleado privado	4,2
Jornalero o peón	5,3
Patrono	2,1
Trabajador por cuenta propia	8,8
Trabajador del hogar no-remunerado	12,6
Empleada doméstica	14,1

Fuente: INEC, Encuesta de empleo y desempleo, diciembre 2011

Cuadro 2
Porcentaje de pobres según sector

Sector	%
Sector formal	2,3
Sector informal	7,4
Servicio doméstico	16,0
Ocupado no clasificado	11,4

Fuente: INEC, Encuesta de empleo y desempleo, diciembre 2011

Cuadro 3
Porcentaje de pobres según condición de actividad

Condición de actividad	%
Ocupados plenos	1,9
Subempleados	11,4
Desempleados	13,5

Fuente: INEC, Encuesta de empleo y desempleo, diciembre 2011

Cuadro 4
Empleados según auto-identificación étnica

Auto-identificación étnica	%
Indígena	15,7
Afroecuatoriano	9,7
Montubio*	0,0
Mestizo	5,2
Blanco	7,3

Fuente: INEC, Encuesta de empleo y desempleo, diciembre 2011

* El número de casos no es suficiente para considerar válida la cifra.

Cuadro 5
Porcentaje de pobres según nivel de instrucción

Nivel de instrucción	%
Ninguno	42,6
Centro de alfabetización*	69,5
Primaria	9,8
Educación Básica	6,7
Secundaria	5,5
Educación media*	0,0
Superior no universitaria*	0,0
Superior universitaria	1,8
Post-grado*	5,7

Fuente: INEC, Encuesta de empleo y desempleo, diciembre 2011

* El número de casos no es suficiente para considerar válida la cifra.

incidir en las políticas del gobierno nacional para realmente ir en dirección a la superación de la pobreza en Quito.

¿Quiénes son los pobres en Quito?

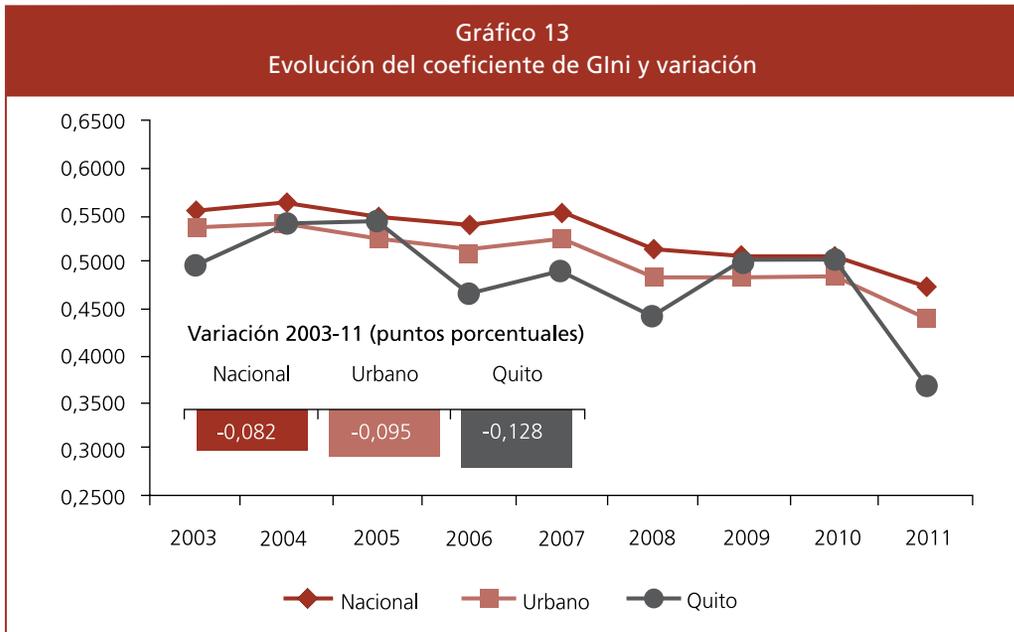
Para sintetizar algunas características de los pobres en Quito solo se ha tomado en cuenta la población económicamente activa por estar compuesta por receptores de ingresos. Como se ve en el Cuadro 1, la mayor concentración de pobres por categoría de ocupación está entre las empleadas domésticas y los trabajadores del hogar no-remunerados. El 8,8% de pobreza está entre los trabajadores por cuenta propia, lo cual es muy importante pues ahí se ubica alrededor del 40% de la población.¹

Según el sector de la economía, la mayoría de pobres de Quito están ubicados en el servicio doméstico y ese 7,4% del sector informal es bien importante pues ese sector concentra alrededor del 40% de la PEA.

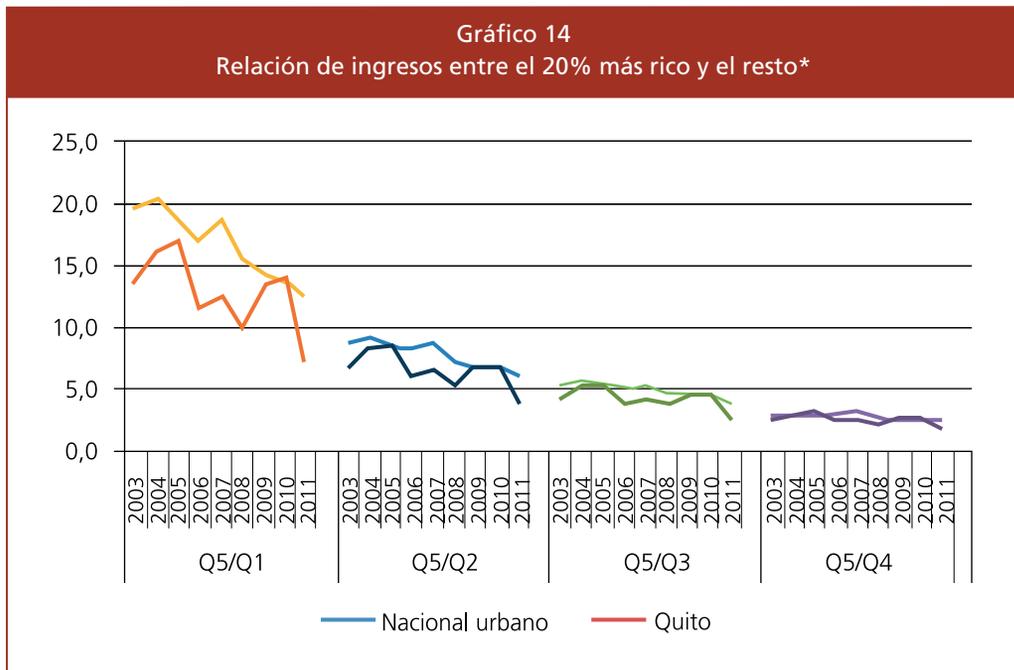
Se observa que los desempleados son los más pobres, seguidos por los subempleados. Hicimos este ejercicio por condición étnica y resulta que, en Quito, la población indígena es la que concentra más pobres, seguida por la población afro-ecuatoriana. Esto tiene mucho que ver con la existencia de la discriminación racial que no se ha podido superar en todo el Ecuador y, además, con la falta de acceso a educación, una de las formas a través de las cuales se expresa la discriminación y se agrava la pobreza. En efecto, si vemos las estadísticas de educación, la brecha entre los años promedio de

Distrito Metropolitano de Quito no puede desarrollar muchas actividades para atacar este problema, por lo cual hay que esperar que el gobierno nacional diseñe otras políticas para la urbe. En resumen, se requiere

¹ Estos datos no son definitivos. Con posterioridad a la elaboración de este análisis, se publicó la información del Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador. Aunque los porcentajes mencionados no son exactos, no variarán mucho de los definitivos, si se afina la medición.



Fuente: SIISE



Fuente: SIISE

* Las "Q" designan a los quintiles o porciones constituidas por el 20% de la población. El Q1 es el quintil de ingresos más bajos y así sucesivamente. Las líneas más fuertes corresponden a Quito.

instrucción entre un indígena y un mestizo es de 4 años. Si observamos hacia atrás en el tiempo, la brecha llega hasta los 6 años. Entonces hay una larga historia de discriminación por raza y mala educación. Cuando se combinan ambos factores, se reducen las oportunidades para las personas de esos grupos étnicos y se agrava su pobreza.

En relación con los pobres por nivel de instrucción, el resultado era previsible: mientras más instrucción tiene la persona menos pobreza experimenta.

La pobreza según el coeficiente de Gini

Respondiendo a este conjunto de políticas, a nivel nacional, tenemos una reducción del coeficiente de Gini en 0,08 puntos; a nivel urbano en 0,09 puntos y en Quito en 0,12 puntos. Tomando en cuenta el irregular comportamiento del año 2011, el dato es poco creíble pues la reducción de la pobreza en Quito es muy grande. Si tomamos en cuenta el año 2010 y lo comparamos con el 2007, se observa que casi no hubo cambios. En 2007, con una economía en crecimiento, aumentó la desigualdad; en cambio, en 2008, un año de altísimo crecimiento, se reduce la inequidad. Luego, durante y después de la crisis, nos quedamos en un nivel alto de desigualdad. De pronto, en el 2011, se registra una caída que no

concuera con la información del mercado laboral pues el desempleo y el subempleo crecieron en ese año en Quito. Es muy difícil explicar este dato. En todo caso, si así fuese, el hecho sería plausible pues las políticas públicas de los últimos años habrían logrado finalmente un resultado positivo en 2011. Si no fuese así, se requerirían mayores investigaciones para explicar el sentido de ese indicador.

De cualquier forma, en el período analizado, la relación de ingresos entre el 20% de la población más rica y los demás estratos ha tendido a la baja. Sin embargo, la información de Quito es muy volátil, a diferencia de la información nacional que tiene una clara tendencia a reducirse. Sin tomar en cuenta que el 2011 tiene un dato poco creíble, se observa que, en el periodo 2006 al 2008, en Quito los quintiles más pobres (1 y 2) mejoraron sus ingresos en relación al quintil más rico. Luego viene la crisis y se modifica totalmente esta tendencia, misma que no cambia ni siquiera en 2010, el año de recuperación de la crisis.

Este es el panorama de Quito. Reitero, no tenemos suficientes datos y conocimiento sobre cómo está organizada la economía de nuestra ciudad y esto dificulta saber cómo influir en el empleo, la pobreza y la desigualdad. Se requiere mucha más información. Se deben generar más datos y más estudios para poder alcanzar una planificación más coherente y más adecuada





Estudios sobre el Distrito Metropolitano de Quito