www.flacsoandes.edu.ec

POBREZA, EMPLEO Y EQUIDAD EN EL ECUADOR: PERSPECTIVAS PARA EL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Carlos Larrea
Jeannette Sánchez

2002

Las opiniones expresadas en este trabajo son de los investigadores encargados de su preparación y no necesariamente representan el punto de vista de la institución que los auspicia.

POBREZA, EMPLEO Y EQUIDAD EN EL ECUADOR: PERSPECTIVAS PARA EL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

Carlos Larrea es egresado de Ingenería Civil de la Universidad Central del Ecuador; Licenciado en Filosofía en la Universidad Católica del Ecuador; Doctor en Pensamiento Social y Político por la Universidad de York, Canadá. Ha colaborado con el PNUD en varias consultorías. Es autor de " La Geografía de la Pobreza en Ecuador" y de muchos otros artículos económicos y sociales. Profesor Universitario, tiene una vasta experiencia en el campo de la Planificación y en los temas de pobreza.

Jeannette Sánchez es Economista de la Universidad Católica de Quito. Hizo un masterado en economía en la FLACSO y un segundo masterado en Planificación Urbana y Regional en Austin, Texas. Ha escrito varios artículos en la revista Ecuador Debate, y tiene experiencia en los temas de empleo y desarrollo local.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo es el tercer "autor" de este libro. El mandato central de su acción es contribuir junto a los gobiernos nacionales, a la lucha por la reducción de la pobreza y de las inequidades

POBREZA, EMPLEO Y EQUIDAD EN EL ECUADOR:
PERSPECTIVAS PARA EL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE
® PNUD
Av. Amazonas 2889 y La Granja
Teléfono:2460 330 / 332
E-mail: registry.ec@undp.org
Quito - Ecuador

Derechos Reservados
No está permitida la reproducción total o parcial de esta obra sin previo permiso escrito de los autores.
ISBN-9978-42-240-4
DERECHO DE AUTOR 016321

Primera edición:
1000 ejemplares
Marzo 2002

Edición: Vitalia Sierra V.
Revisión: PNUD, Diego Recalde, Raúl Egas, y José Javier Chavero.

Foto portada: UNICEF / ECU / 03

Composición e impresión:
Artes Gráficas Señal
Teléfono: 2454 925 / 2452 658
Isla Seymour N41-213 e Isla Floreana
Quito - Ecuador

Hecho e impreso en Ecuador

Prefacio

Desde 1990, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ha promovido un cambio profundo en la concepción del desarrollo, centrado en el desarrollo humano. Sus objetivos principales se basan en la expansión de las capacidades humanas y en la participación libre y consciente de la población en las decisiones de la Sociedad en su conjunto, en un marco del respeto a la diversidad cultural. La satisfacción de las necesidades humanas, en particular aquellas consideradas básicas, como la educación, salud, nutrición, vivienda y empleo, es central al desarrollo humano.

Las estrategias y caminos para alcanzar el desarrollo humano y la satisfacción de las necesidades básicas difieren entre países. Por ello es importante la promoción de estudios específicos de la realidad de cada país, con miras a definir políticas conducentes a la promoción del desarrollo humano. El PNUD no solamente ha realizado informes nacionales sobre el desarrollo humano en la mayor parte de los países del mundo, incluyendo el Ecuador, sino que también ha auspiciado estudios específicos sobre la problemática del desarrollo humano sostenible.

El Ecuador posee gran riqueza y potencialidades para su desarrollo, por sus múltiples culturas y tradiciones, por ser uno de los países con mayor biodiversidad en el mundo, por la fertilidad de sus suelos y su generosa dotación de recursos naturales.

Este potencial económico y social del Ecuador no ha conducido históricamente al bienestar de la mayoría de la población. La inequidad social, las privaciones de importantes sectores de sociedad, las necesidades básicas insatisfechas y el subempleo estructural, han obstaculizado una adecuada distribución de los beneficios del crecimiento económico. El impacto de la crisis de los últimos años ha sido severo en la población, conduciendo a una mayor pobreza y agravando las condiciones de empleo.

Ante esta realidad, el PNUD ha impulsado en varios espacios la investigación y el debate sobre políticas económicas, sociales y ambientales encaminadas hacia el desarrollo humano sostenible en el Ecuador. Este documento contiene un análisis sobre la crisis reciente del país y su impacto social, con énfasis en la evolución de la pobreza, el empleo y la inequidad social. Además, incluye un conjunto de propuestas sobre políticas sociales para la promoción de un desarrollo equitativo y sustentable. En ese sentido el documento presenta propuestas innovadoras para una discusión abierta y participativa sobre los caminos hacia el desarrollo con equidad.

Aase Smedler
Representante Residente en el Ecuador
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Agradecimientos

El PNUD deja constancia de su agradecimiento a los autores principales de este estudio, Carlos Larrea y Jeannette Sánchez, y a muchos investigadores que han aportado generosamente con sus ideas, como José Luis Coraggio, Juan Samaniego, Rosa María Torres y Pedro Barreiro. Así como, a las instituciones y personas que han contribuido a esta investigación. En particular, se reconoce la valiosa colaboración de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, por haber facilitado la base de datos del proyecto "Indicadores de Coyuntura del Mercado Laboral Ecuatoriano", auspiciado por el Banco Central del Ecuador. También ha sido particularmente importante el apoyo institucional del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) al equipo que realizó la investigación, mediante el auspicio de un extenso debate sobre las políticas de empleo y la realización de seminarios en las principales ciudades del país, en el marco del proyecto "Economía del Trabajo y Políticas de Empleo en el Ecuador". Han sido también fundamentales los aportes de varias instituciones, como la Oficina de Planificación de la Presidencia de la República (ODEPLAN), el Ministerio de Bienestar Social (MBS) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), entre otras. No menos significativos han sido los aportes de varias organizaciones sociales, que han participado en los debates que han contribuido a este estudio, en numerosos seminarios y discusiones.

ÍNDICE

Prefacio	5
Agradecimientos	6
Glosario	9
Introducción.	11
I. Situación y Perspectivas del Desarrollo Social en el Ecuador.	12
1. Introducción.	12
2. La Estructura Económica.	13
3. El desarrollo social.	18
El gasto social.	22
Desarrollo, ajuste estructural y sustentabilidad.	24
Efectos sociales de la crisis reciente.	24
La pobreza urbana a partir de 1998.	26
Distribución del ingreso.	31
Salarios reales.	31
Desempleo y subempleo.	32
Caracterización de los desempleados y subempleados.	39
Empleo, sexo y parentesco.	48
Empleo y tamaño de la empresa.	48
Crisis, Género y Empleo.	49
Determinantes del Salario.	52
Conclusiones.	53
4. Pronóstico sobre la pobreza y la situación social.	53
Escenarios sobre la pobreza en el próximo quinquenio.	53
Consideraciones comunes.	56
Escenario I.	58
Escenario II.	59
Escenario III.	60
Conclusiones.	61
II. Marco Institucional, Compromisos Internacionales y Planes de Desarrollo.	63
1. Entorno y Compromisos Internacionales.	63
2. Las Propuestas para el desarrollo social.	64
Los planes.	64
Características específicas.	65
Puntos en común.	66
Límites en la aplicación de los planes.	68
Deficiencias del sistema nacional de estadísticas sociales.	71
3. Los Programas y Acciones de Desarrollo Social	71
4. Aspectos jurídicos.	75
III. Una Propuesta Alternativa para el Desarrollo Social.	76

1. Principios básicos para una política social alternativa. 77
El fortalecimiento del Estado. 77
Integración de políticas económicas y sociales. 78
Fortalecimiento del gasto social. 78
Orientación general de la política social. 79
Tres estrategias básicas de la política social. 80
2. Propuestas específicas para las áreas estratégicas de la política social. 81
2.1. Una política de empleo. 81
Mecanismos para la promoción del empleo productivo. 83
Criterios para la selección de líneas prioritarias. 85
Líneas prioritarias de intervención. 86
Requisitos institucionales. 87
2.2 Desarrollo del capital y las potencialidades humanas. 87
Educación, capacitación, ciencia y tecnología. 88
2.3. La política de salud. 93
2.4. Políticas redistributivas. 96
Políticas Agrarias. 96
Otras políticas redistributivas. 97
Conclusiones. 98
Anexo 1. Modelo de regresión múltiple sobre los determinantes del salario 99
Anexo 2. Proyecciones de Pobreza. 100
Referencias Bibliográficas. 101

GLOSARIO

BCE	Banco Central del Ecuador
CELADE	Centro Latinoamericano de Demografía
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEMs	Centros Educativos Matrices
CODENPE	Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador
CONADE	Consejo Nacional de Desarrollo
CONAMU	Consejo Nacional de la Mujer
FASBASE	Proyecto de Fortalecimiento y Ampliación de los Servicios Básicos de Salud
FISE	Fondo de Inversión Social del Ecuador
FEPP	Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio
FNUAP	Fondo de Población de las Naciones Unidas
ILDIS	Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
INEM	Instituto Nacional de Empleo
INFOPLAN	Información para la Planificación
INIAP	Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias
MBS	Ministerio de Bienestar Social
MYPES	Micro y Pequeña Empresa
OCP	Oleoducto de Crudos Pesados
ODEPLAN	Oficina de Planificación
PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas
PREALC	Programa Regional de Empleo para América Latina (OIT)
PRODEPINE	Programa de Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador
PROLOCAL	Programa de Desarrollo Local
PROMECEB	Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación
EB/PRODEC	Programa de Educación Básica/Proyecto de Desarrollo, Eficiencia y Calidad
PUCE	Pontificia Universidad Católica del Ecuador
SECAP	Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional
SIISE	Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador
SNMLA	Sistema de Medición de Logros Académicos
SOTE	Sistema del Oleoducto Transecuatoriano

POBREZA, EMPLEO Y EQUIDAD EN EL ECUADOR: PERSPECTIVAS PARA EL DESARROLLO HUMANO

Carlos Larrea
Jeannette Sánchez

Introducción.

A partir de 1990, el PNUD y otros organismos de las Naciones Unidas han promovido una profunda reformulación sobre los conceptos básicos del desarrollo. La teoría del desarrollo humano coloca a la expansión de las potencialidades de la persona como el objetivo central del desarrollo, y establece que el crecimiento económico es solamente un medio, y a veces no el único ni el más adecuado, para expandir la potencialidad de las personas humanas.

La teoría del desarrollo humano, al no circunscribir sus metas al crecimiento económico, integra las dimensiones sociales como elementos centrales del desarrollo. Entre ellas se destacan la satisfacción de las necesidades básicas en educación, salud y vivienda, el acceso a un empleo adecuado y dignificante, y la gradual eliminación de las inequidades sociales, entendidas como desigualdades innecesarias, injustas y evitables. Se plantea también la participación consciente de las personas en las decisiones sociales como un fin consubstancial al desarrollo, superando de esta manera concepciones economicistas, que han privilegiado las estrategias económicas sobre las políticas sociales y ambientales.

Es también fundamental el planteamiento del rol central del sector público y de las políticas económicas y sociales como elemento indispensable para el desarrollo, ante el reconocimiento explícito de que la libre acción de las fuerzas del mercado frecuentemente ha conducido a la profundización de las desigualdades sociales, y ha acentuado la exclusión social de amplios sectores de la población.

El segundo aporte substancial que ha transformado la noción de desarrollo en los últimos años proviene del concepto de sustentabilidad. Ante el deterioro pronunciado de los ecosistemas y de las bases naturales de la civilización humana, como resultado de fenómenos globales como el efecto invernadero, la pérdida de la biodiversidad, y de las tendencias al deterioro ambiental en múltiples aspectos a escala nacional o local, se ha insistido en la necesidad de buscar la satisfacción de las necesidades humanas de las generaciones presentes, sin perturbar los requisitos para la satisfacción de las generaciones futuras. De esta forma se amplía la dimensión de la equidad social con una visión de futuro.

A pesar de los aportes y desafíos de las nociones de desarrollo humano sustentable, la evidencia empírica muestra hechos adversos, como un notable incremento de la inequidad social tanto a escala internacional como el interior de muchos países, la persistencia de la pobreza, el deterioro de las condiciones de empleo, una creciente fragilidad ambiental a escala planetaria, y el escaso crecimiento económico alcanzado por varios países de América Latina.

Este ensayo[1] se propone analizar la evolución reciente de la economía y la sociedad ecuatorianas, y plantear alternativas de políticas sociales de mediano plazo, inspiradas en la noción de desarrollo humano sustentable. La presentación comienza con un diagnóstico socio-económico actualizado al 2001, continúa con una visión prospectiva hasta el 2005, seguida por un análisis sobre el contexto institucional para la planificación y ejecución del desarrollo social, y finalmente se presentan las políticas sociales propuestas.

I. Situación y Perspectivas del Desarrollo Social en el Ecuador.

1. Introducción.

El Ecuador se encontraba en la posición 84 entre 162 países del mundo por su Índice de Desarrollo Humano (IDH) en 1999,[2] esta ubicación es la penúltima en América del Sur, solamente superior a la de Bolivia, y una de las más bajas de América Latina.

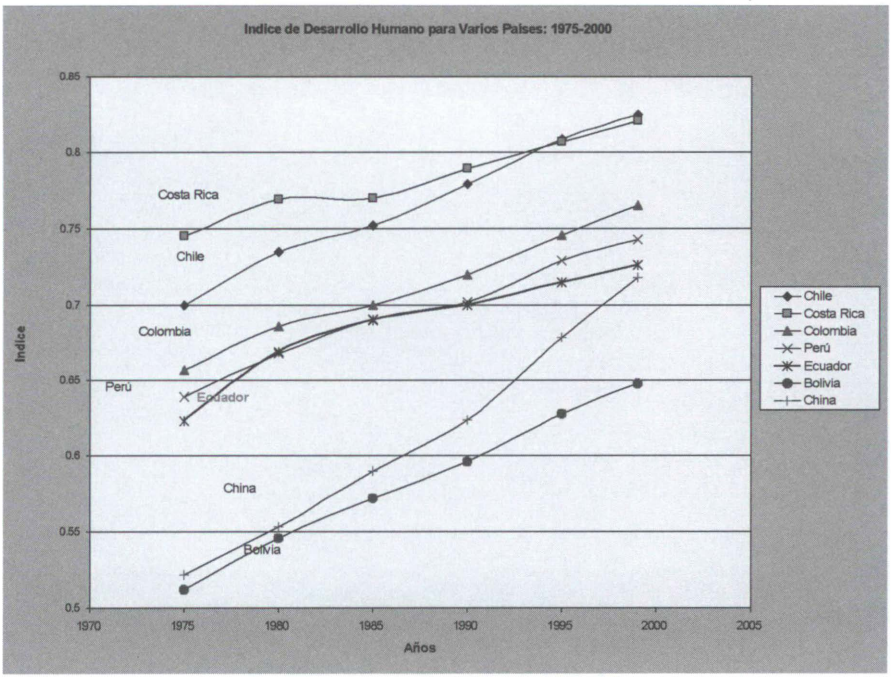
A la desventajosa ubicación ecuatoriana, se añade el limitado avance reciente del país, como se puede observar en el Gráfico 1, que compara la evolución del IDH en el último cuarto de siglo para varios países. Luego de un avance considerable durante el "boom" petrolero, el ascenso del Ecuador es notablemente más lento que otros países de América Latina, de forma tal que el país pasa de una situación similar a la peruana en 1985, a su ubicación actual de retraso considerable frente a su vecino.

---

[1] Se debe aclarar que este trabajo se finalizó en julio de 2001. De este modo, el documento no considera los impactos en la economía mundial de los atentados terroristas ocurridos en estados Unidos en septiembre del 2000. De hecho, ya existen repercusiones para nuestro país; para empezar el precio del petróleo ha bajado. Por otro lado, existen señales de una contracción económica mundial, lo que impactará negativamente en nuestras exportaciones. Por último, la baja tasa de interés ocurrida en estados Unidos, si bien no beneficia por el lado de la deuda externa, tampoco nos da señales alentadoras, en términos de una entrada de capitales en el país, dada la alta aversión al riesgo que existe, más aún con la severa crisis financiera ocurrida en el Ecuador. Estos elementos establecen un entorno más negativo en las expectativas y los retos mencionados en torno a la economía en el mediano plazo siguen siendo relevantes y muy probablemente dramáticos.

2 Véase: PNUD. 2001. Human Development Report. PNUD.

Gráfico 1



Fuente: PNUD. 2001. **Human Development Report.** PNUD.

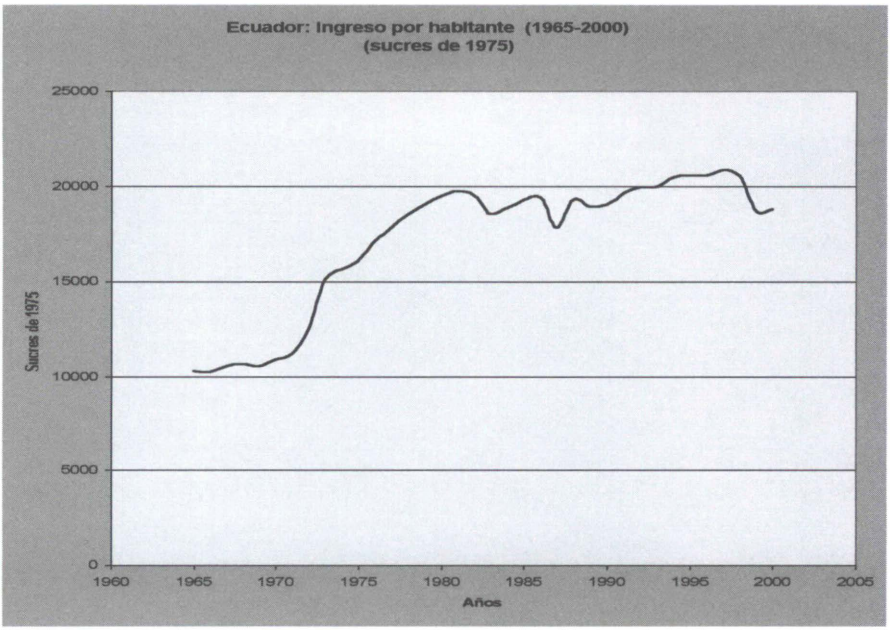
El bajo nivel de desarrollo humano alcanzado por el Ecuador y su lento crecimiento se explican por varios factores, como el retraso histórico del país en el contexto latinoamericano, la elevada inequidad social prevaleciente, y el prolongado estancamiento económico a partir de 1982.

2. La Estructura Económica.

El ingreso por habitante del Ecuador, que alcanza apenas el 43 % del promedio latinoamericano, ha sido afectado por un prolongado estancamiento a partir de 1982, agravado por el fuerte impacto de la crisis iniciada en 1998, cuyos efectos perduran hasta la actualidad.[3]

[3] El IPC del Ecuador fue en 1999 de 2994 US$ PPA, frente a 6880 para América Latina. Véase: PNUD. 2001 **Human Development Report**. PNUD.

Gráfico 2



Fuentes: Banco Central del Ecuador. Varios años. **Cuentas Nacionales**; Banco Central del Ecuador. Varios años. **Información Estadística Mensual** Varios números.

En efecto, a partir de 1982 el Ecuador inicia una nueva etapa en su historia económica, dando fin al período de acelerado crecimiento experimentado durante el auge petrolero, e iniciando, bajo la crisis de la deuda, un giro en su política económica hacia un modelo de ajuste estructural, apertura comercial y promoción de exportaciones, similar al implementado a lo largo de América Latina.

La aplicación de las nuevas políticas económicas se ha dado a través de un proceso lento y gradual, no siempre con consistencia, y en medio de eventos adversos y conflictos políticos. Aunque los elementos básicos de la apertura comercial y la reforma económica han sido adoptados, quedan algunos temas pendientes y problemas irresueltos, como el de la deuda externa, la reactivación del sistema financiero, las privatizaciones y la necesidad de mantener una adecuada competitividad internacional bajo un régimen de tipo de cambio fijo.

El crecimiento económico alcanzado por el país en este intervalo ha sido poco satisfactorio. El producto por habitante en 1998 era comparable al de 1982, las tasas de inversión se han mantenido bajas, concentradas en el sector petrolero y sin cambio significativo por casi dos décadas, los objetivos de diversificación y crecimiento de las exportaciones se han cumplido solo parcialmente y no siempre en forma sustentable, y

algunos de los problemas agudos que han afectado a la economía nacional, como la deuda externa y el déficit en cuenta corriente, han persistido e incluso se han agudizado.

En los últimos dos años el panorama se ha agravado. Algunos eventos negativos, como el fenómeno de El Niño en 1998, la caída prolongada de los precios del petróleo en 1998 y 1999, y los efectos internos de la crisis financiera internacional, que se inició en 1997 en el sudeste asiático, y se han manifestado nuevamente con el colapso de la convertibilidad en Argentina en julio del 2001, han repercutido en una crisis económica sin precedentes durante el último medio siglo en el Ecuador. En 1999 (Gráfico 2) el ingreso por habitante cayó en aproximadamente el 9 %, luego de haber declinado en el 1 % en 1998, el 2000 su recuperación fue inferior al 1 %, y las proyecciones para el 2001 auguran apenas una recuperación del 1.7 %; el sistema financiero nacional fue afectado por el cierre o transferencia al Estado de más de la mitad de los principales bancos del país, y las secuelas de la crisis financiera se manifiestan aún. Ante la amenaza de hiperinflación y otros problemas generados por la inestabilidad y especulación, las políticas monetarias fueron drásticamente transformadas en enero del 2000, con la adaptación de la dolarización.

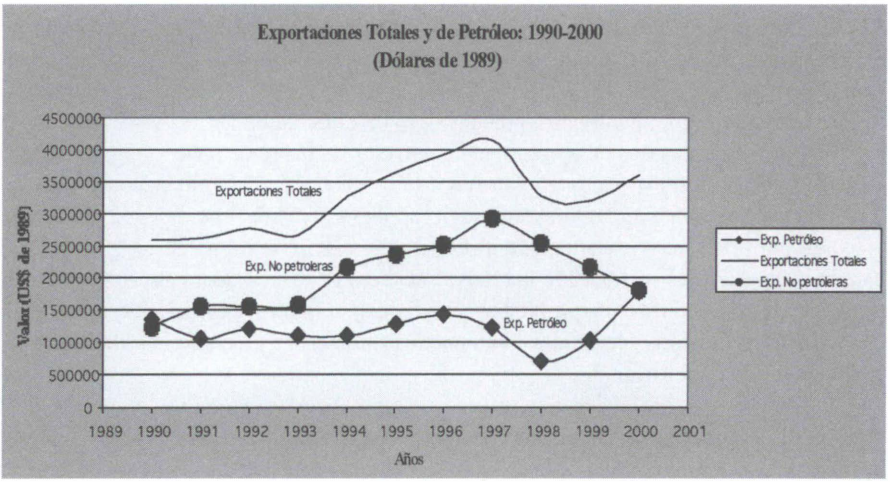
De acuerdo al modelo de desarrollo vigente, las exportaciones constituyen el elemento dinámico fundamental del crecimiento. En el caso ecuatoriano, su evolución deja mucho que desear; en efecto, la capacidad adquisitiva de las exportaciones totales se mantuvo hasta 1992 por debajo de los niveles de 1982; posteriormente experimentó un fuerte crecimiento, seguido de una nueva caída en los años recientes. Como resultado, el crecimiento real medio para el período 1990-2000 es de apenas un 2.1 %, apenas superior al incremento de la población. El Gráfico 3 presenta las series de las exportaciones totales y de las exportaciones netas de petróleo, en dólares de 1989.

Un problema adicional en las exportaciones ecuatorianas es su escasa diversificación. Según la CEPAL, el Ecuador es el país de América Latina con el mayor peso de productos primarios en sus exportaciones (90 %);[4] adicionalmente, entre ellos predomina un grupo muy reducido de bienes (petróleo, banano, camarones, café, cacao y flores), de los cuales ninguno presenta perspectivas alentadoras en el mediano plazo, y casi todos están afectados por problemas serios en cuanto a su precio, oferta o demanda. Entre ellos, el caso del camarón, afectado por plagas que evidencian su elevada vulnerabilidad ecológica, es el más preocupante. El petróleo, por otra parte, no podrá continuar por mucho tiempo manteniendo su posición como el primer producto nacional de exportación, ya que las reservas probadas permitirán la exportación sólo por aproximadamente dos décadas adicionales, y la calidad ha declinado con la participación de crudos pesados con altos contenidos de azufre. A pesar de que el incremento previsto de la producción, derivado de la construcción del OCP, permitirá un alivio temporal al

[4] CEPAL. 1999. **Anuario Estadístico de América Latina**. CEPAL.

sector externo, factores como las limitadas reservas, la menor participación nacional en el valor agregado, los altos costos de producción y la fluctuación de los precios limitarán su impacto económico.

Gráfico 3



Fuentes: Banco Central del Ecuador. Varios años. **Cuentas Nacionales**; Banco Central del Ecuador Varios años. **Información Estadística Mensual.** Varios Números; Banco Central del Ecuador. Varios años. **Boletín Anuario.**

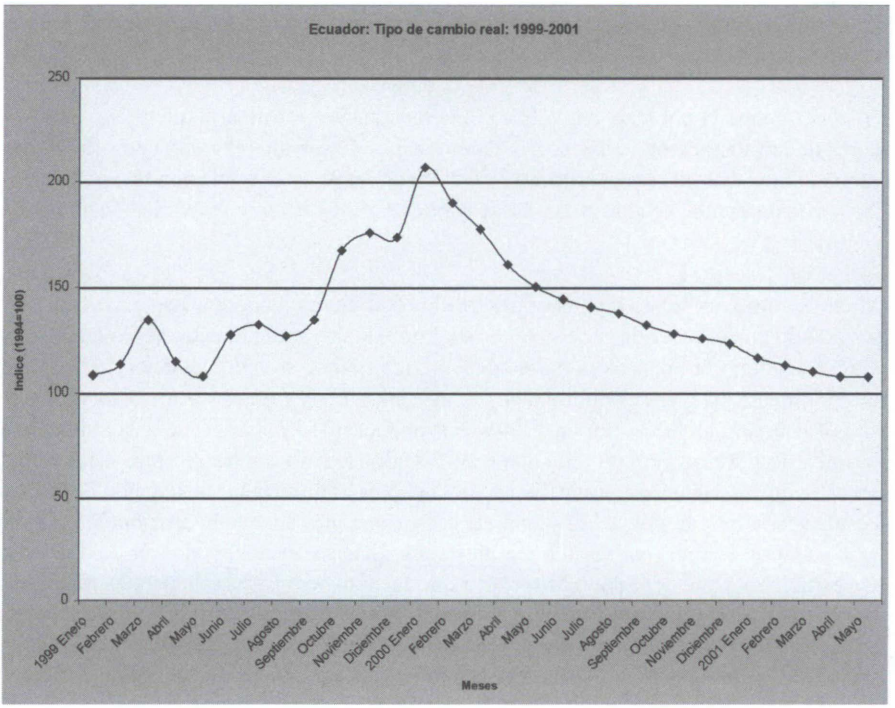
Aunque la dolarización ha conducido lentamente a un control de la inflación y de la volatilidad de las tasas de interés, sus problemas se han hecho visibles al cabo de un año y medio de su implementación. Como resultado del elevado tipo de cambio adoptado, de los desequilibrios entre los precios internos y los costos de producción al momento de la implementación de la medida, y del poder monopólico de los agentes de fijación de precios, la inflación residual se ha mantenido substancialmente sobre los niveles internacionales, restando competitividad al sector externo y amenazando seriamente la evolución futura de las exportaciones no petroleras, como puede apreciarse en el Gráfico 4, que presenta la evolución del tipo de cambio real en los últimos meses.

Otros elementos, como el estancamiento o reducción de las exportaciones no petroleras, el incremento de las importaciones y la eliminación en los últimos meses del superávit comercial que ha mantenido el país en las últimas décadas, evidencian la vulnerabilidad del modelo.

La reciente crisis Argentina, con el colapso de su modelo de convertibilidad y tipo de cambio fijo adoptado desde 1991, no solamente pone de manifiesto la debilidad de estas alternativas, sino también agrava los problemas de competitividad en el Ecuador, ante la devaluación de las monedas de los principales países latinoamericanos, con quienes el Ecuador ha intensificado sus relaciones comerciales.

Se ha insistido también en que el modelo de dolarización agrava la vulnerabilidad de economías abiertas, con exportaciones primarias y escasamente diversificadas como la ecuatoriana, ante eventuales "shocks" externos en los precios o volúmenes de sus principales productos de exportación, como los ocurridos con el petróleo en 1985 y 1998, y el caso del camarón en el 2000.

Gráfico 4



Fuente: Banco Central del Ecuador. Varios años. **Información Estadística Mensual** (Varios Números).

La vulnerabilidad internacional se encuentra también afectada por la deuda externa, comparativamente una de las más pesadas de América Latina. A fines de 1999 la deuda total (pública y privada) alcanzó los 16.102 millones de dólares, equivalentes al 118% del PIB, habiendo ascendido casi ininterrumpidamente desde 1975. Es conocido también que el Ecuador se convirtió en el primer país moroso en el pago de los Bonos Brady. De hecho, el pago de la deuda externa e interna ha representado en promedio el 11 % del PIB entre 1995 y el 2000, debilitando gravemente la capacidad de inversión y crecimiento del país. Aunque la renegociación de la deuda en el 2000 redujo las obligaciones de pago, la crisis bancaria ha aumentado la presión de la deuda interna y las obligaciones de corto plazo.

3. El desarrollo social.

El Ecuador ha sido históricamente uno de los países con mayores niveles de desigualdad social en América Latina, que a su vez es la región más inequitativa del mundo. Factores relacionados con el desarrollo histórico del país, como la elevada concentración de la tierra, y el desarrollo de productos de exportación intensivos en el empleo de mano de obra barata y abundante, han consolidado una estructura social asimétrica con grandes sectores sociales a nivel de subsistencia. El auge petrolero de los años 70, la urbanización y la diversificación industrial no han contribuido substancialmente a reducir los niveles de inequidad.

Históricamente la pobreza, entendida como la situación estructural que priva a los hogares de la satisfacción de las necesidades básicas de sus miembros, ha constituido un problema masivo en el país. En 1995 afectaba al 56 % de la población nacional, siendo particularmente aguda en las áreas rurales (76 %) y entre la población indígena (73%).[5]

Mientras entre los países de menor desarrollo en el mundo la pobreza aparece como resultado de una escasez de recursos o de un limitado crecimiento económico adquirido, en el Ecuador, como en otros países de América Latina, su alta incidencia refleja primordialmente las grandes diferencias sociales entre ricos y pobres. En efecto, el ingreso por habitante del Ecuador en 1999 alcanzaba los 1310 dólares, que casi duplicaban la línea de pobreza de aproximadamente 700 dólares. El contraste entre estas cifras muestra que la capacidad productiva actual del país permitiría la satisfacción de las necesidades de toda la población y que, de existir una más adecuada distribución del ingreso, la pobreza no tendría una manifestación masiva, e incluso podría desaparecer. Un estudio reciente del Fondo Monetario Internacional confirma esta percepción, al estimar que bastaría una transferencia anual del 0.8 % del PIB, a favor de los afectados, para eliminar la indigencia, y del 6 % del PIB en el caso de la pobreza. Aunque es posible que los montos reales sean algo superiores, al adoptar líneas de pobreza más altas, el orden de magnitud de estos datos es revelador.[6]

La inequidad social en el Ecuador ha sido históricamente muy alta, y no ha disminuido. Es ampliamente conocida la pronunciada concentración en la tenencia de la tierra. Según el Banco Mundial, ésta se ha reducido en forma mínima en los últimos 20 años. En 1994, el coeficiente de Gini fue de 0.82, frente a 0.86 en 1954 y 0.82 en 1974.[7]

Aunque la información sobre distribución del ingreso en el Ecuador es fragmentaria y tiene problemas de comparabilidad, sus valores muestran consistentemente un elevado grado de inequidad. De acuerdo a varios estudios, durante el auge petrolero en los años

[5] Véase: PNUD. 1999. **Informe sobre desarrollo humano: Ecuador 1999**. PNUD.
[6] Véase: Fondo Monetario Internacional. 1999. "Ecuador: protección frente a la crisis económica". Departamento de Finanzas Públicas.
[7] Véase: World Bank. 1996. **Ecuador Poverty Report.**

70, hubo una redistribución del ingreso, particularmente en el área urbana, en favor de los estratos medios que experimentaron una notable expansión. El proceso de ajuste estructural ha tendido a revertir estas tendencias. Aunque la información disponible a partir de las encuestas de empleo urbano y otras fuentes existe sólo desde 1988, se observa un proceso claro de concentración en la distribución del ingreso entre los preceptores urbanos entre 1988 y 1997, como puede observarse en el Cuadro 1. En efecto, el coeficiente de Gini[8] sube de un promedio de 0.453 en el intervalo 1988-1990 a un promedio de 0.494 entre 1991 y 1997. Este cambio es significativo, no ha sido revertido, y se produce, como en la mayoría de los países latinoamericanos, simultáneamente al proceso de apertura comercial.

La crisis reciente ha generado un nuevo proceso de concentración. En este caso se lo puede observar mediante la distribución del consumo familiar, a partir de las Encuestas de Condiciones de Vida de 1994, 1995, 1998, y 1999. El incremento se da principalmente entre 1995 y 1998, con un cambio del coeficiente de Gini de 0.423 para 1994-1995 a 0.468 para 1998. Entre 1998 y 1999 se observa también un incremento, pero su valor no es estadísticamente significativo.[9]

Cuadro 1

Distribución del Ingreso entre los Perceptores Urbanos: 1988-1997.
(Coeficientes de Gini)

Año	Coeficiente de Gini
1988	0.458
1989	0.437
1990	0.465
1991	0.504
1992	0.491
1993	0.518
1994	0.494
1995	0.495
1996	0.472
1997	0.486

Fuente: SEDES. SIISE, Versión 1.0, 1999, en base a INEM-INEC, Encuestas de Empleo Urbano.

La inequidad social no se manifiesta solamente en los campos del ingreso y la propiedad de la tierra. Indudablemente una de sus dimensiones más graves es la étnica. La

[8] Coeficiente de Gini: Índice que varía de 0 a 1 y mide la concentración de un carácter estadístico, donde 1 es la máxima concentración.
[9] Véase: Larrea, Carlos, Freire, Wilma, y Lutter, Chessa. 2000. **La situación nutricional de la niñez ecuatoriana.** Washington: OPS – MBS. Véase también las estimaciones del SIISE sobre este indicador, que son 0.434 para 1995, 0.478 para 1998, y 0.482 para 1999.

población indígena, históricamente discriminada desde la conquista hispánica, sufre actualmente de las peores condiciones de vida y los mayores niveles de insatisfacción de necesidades básicas. La inequidad social se manifiesta también entre el campo y la ciudad, entre regiones deprimidas y avanzadas, y en la dimensión del género, afectando a las mujeres.

El Ecuador es uno de los países de América Latina con mayor subutilización de su fuerza laboral, o desempleo estructural. Tradicionalmente, la existencia de una extensa población campesina de baja productividad y condiciones de subsistencia, y la progresiva expansión del sector informal urbano, han convertido al subempleo en la expresión de un amplio excedente laboral.

Durante el auge petrolero, la generación de empleo fue muy limitada, hasta el punto de que, pese al elevado crecimiento económico, los porcentajes de asalariados en la PEA declinaron tanto en el área urbana como en la rural. En efecto, entre 1974 y 1982 este porcentaje cayó del 67.2% al 65.7 % en las ciudades, mientras en el sector rural cayó del 40.1 % al 38.5 %. En el caso particular de la agricultura, se produjo una reducción, en números absolutos, de aproximadamente 100.000 empleos asalariados, equivalentes a un tercio del total. Hacia 1980, según PREALC, el 62 % de la PEA estaba subempleada.

En este contexto, los efectos sociales del acelerado crecimiento y la diversificación de la economía durante el auge petrolero, se vieron limitados por la reducida generación de empleo productivo en el sector moderno, y por una estrategia de desarrollo, basada en la adopción de una tecnología capital-intensiva, que favoreció desproporcionadamente al sector formal urbano. Ante la ausencia de otras políticas de redistribución del ingreso, y la limitada aplicación de la reforma agraria, prevalecieron, sin cambios significativos, tanto las desigualdades sociales, principalmente respecto al sector rural, como la elevada concentración del ingreso y los recursos productivos. Sin embargo, la expansión de las clases medias urbanas, vinculada al auge petrolero, redujo la tradicional polaridad de la estructura social.

La estructura del empleo urbano hacia 1995 mostraba que apenas un tercio de la fuerza de trabajo urbana se encontraba adecuadamente empleada en el sector moderno y casi la mitad de los trabajadores sobrevivían con empleos precarios en el sector informal, como empleados domésticos o trabajadores agrícolas. En el área rural, el lento crecimiento agrícola y el cambio tecnológico han conducido a una reducción de la capacidad de la agricultura para absorber puestos de trabajo, pese al efecto presumiblemente positivo de la expansión de la agricultura de exportación.

Cuadro 2

Evolución de indicadores de educación: 1982-1999

Indicador	Área	1982	1990	1995	1998	1999
Tasa de Analfabetismo entre mayores de 14 años (%)						
	Urbana	6.0	5.7	6.0	5.0	6.9
	Rural	27.7	21.0	17.9	18.1	17.5
	Nacional	16.2	11.7	10.5	10.1	9.7
Años de escolaridad entre mayores de 23 años						
	Urbana	7.1	8.5	8.7	9.2	9.1
	Rural	2.9	3.9	4.3	4.8	4.8
	Nacional	5.1	6.7	7.1	7.5	7.6
Tasas netas de asistencia (%)						
Primaria						
	Urbana	67.2	93.3	90.2	96.3	95.5
	Rural	57.9	84.7	87.7	90.1	89.5
	Nacional	62.1	89.3	89.0	93.6	92.9
Secundaria						
	Urbana	42.5	59.0	64.7	68.0	67.0
	Rural	15.1	23.3	22.9	35.4	30.4
	Nacional	28.8	43.6	49.6	52.9	52.3
Superior						
	Urbana	11.1	15.9	14.9	19.9	21.5
	Rural	1.5	3.0	2.6	5.2	4.3
	Nacional	7.0	11.1	10.3	14.2	15.1

Fuentes: INEC. Censos de 1982 y 1990. SECAP-INEC- Banco Mundial. Encuestas de Condiciones de Vida 1995, 1998, 1999.

En los campos de educación y salud han prevalecido también problemas graves, a pesar de los importantes avances registrados desde 1950. El analfabetismo es aún significativo (10 %) y la tasa de asistencia primaria no alcanza niveles satisfactorios, siendo ambos problemas más graves en el campo. La tasa de asistencia secundaria ha alcanzado apenas el 52 %. (Cuadro 2). Adicionalmente, la calidad del sistema educativo nacional muestra serios problemas en todos sus niveles, tanto en términos de los contenidos y destrezas transmitidos, como en su metodología y flexibilidad ante distintos contextos culturales.

El Cuadro 2 evidencia también el lento avance educativo registrado durante los años 1990, en marcado contraste con las décadas anteriores. Salvo mejoras modestas en las tasas de asistencia secundaria y superior, la mayoría de los indicadores, en particular el analfabetismo y la escolaridad, muestran una tendencia cercana al estancamiento. Más

grave aún es el deterioro de la calidad de la educación, cuyas deficiencias se han hecho evidentes con los resultados de la encuesta APRENDO.

La mortalidad infantil y desnutrición de niños menores de 5 años se mantienen todavía a niveles muy altos (30 por mil y 27 %, respectivamente). Aunque estos indicadores presentan una tendencia universal a mejorar, en el caso ecuatoriano hay evidencias de una pronunciada inequidad en su distribución social. Así la desnutrición crónica alcanzó el 41 % en la Sierra rural, y el 58 % entre la población indígena.[10] De la misma forma, la mortalidad infantil en cantones como Guamote, Colta, Alausí, Sigchos y Cañar duplica la media nacional.

Los límites de cobertura y calidad del sistema de salud pública son significativos, mientras que sus deficiencias han tendido a agravarse en los últimos años. Como dato ilustrativo se puede mencionar que, entre 1994 y 1999, el 29 % de los partos en el país, y la mitad de ellos en las áreas rurales, se dieron en el domicilio de la madre, sin atención profesional.[11] Además se ha registrado el repunte de algunas enfermedades infecto-contagiosas, como el dengue y la tuberculosis, y la expansión del SIDA.

El déficit habitacional presenta también un carácter masivo, sin tendencias pronunciadas a su reducción. Según el Censo de 1990, solo el 38 % de los hogares del país disponía de agua potable en su interior. Este porcentaje ascendió al 44 % en 1999.[12]

El gasto social.

Los programas sociales prestados por el sector público, principalmente en los casos de educación, salud y seguridad social, tienen una incidencia directa sobre las condiciones de vida de la población de bajos recursos por dos razones: en primer lugar proveen, en forma gratuita o altamente subsidiada, servicios que mejoran el acceso a las necesidades básicas, permitiendo una reducción de la pobreza. La segunda contribución central se vincula con la inversión en la formación de capital humano, de central importancia tanto para el desarrollo social como en la consolidación de condiciones para el mismo crecimiento económico en el mediano y largo plazo.

De acuerdo a un estudio reciente de CEPAL, el Ecuador se ubica entre los países con un gasto social medio en América Latina, y en el caso particular de salud, se encuentra en el grupo de gasto bajo. El gasto social per cápita en el Ecuador se ubica como comparable o inferior al promedio latinoamericano, y su evolución a partir de 1980 ha sido desfavorable con relación a la media de la región. El país ha experimentado una declinación de su gasto en educación más pronunciada que la de la región, y en el ca-

[10] Larrea, Carlos, Freire, Wilma y Lutter Chessa. 2001. **Equidad desde el Principio: Situación Nutricional de los Niños Ecuatorianos.** Washington: OPS – MSP.
[11] CEPAR. 2000. **Endemain III Ecuador. Informe General.** Quito: CDC.
[12] Larrea, Carlos et al. 1999. **Desarrollo Social y Gestión Municipal en el Ecuador: Jerarquización y Tipología.** Quito: ODEPLAN. CEPAR. 2000. **Endemain III Ecuador. Informe General.** Quito: CDC.

so de salud, el contraste es notable. En general, mientras en América Latina la declinación del gasto social a mediados y fines de los años 80 ha sido compensada, al menos en gran parte, por una recuperación en los años 90, en el Ecuador las tendencias a la recuperación reciente son débiles, como puede observarse en el Cuadro 3.

Cuadro 3

Gasto Social por habitante en el Ecuador y en América Latina: 1980-1995 (dólares de 1987)

	1980-81	1982-89	1990-95
Educación:			
Ecuador	66.4	53.2	41.0
América Latina	59.8	52.9	52.7
Salud:			
Ecuador	24.3	22.0	20.3
América Latina	50.8	46.3	50.8
Gasto social total:			
Ecuador	146.0	122.2	108.6
América Latina	194.8	177.8	202.3

Fuente: Cominetti, Rosella y Ruiz, Gonzalo. 1996. **Evolución del Gasto Público Social en América Latina.** Cuadernos de la CEPAL.

La evolución reciente del gasto social en el Ecuador puede observarse en el Cuadro 4, que evidencia un estancamiento a niveles bajos a lo largo de la década de 1990. En contraste, en 1982 el gasto público en educación superaba el 5 % del PIB, y el de salud el 2 %.

Cuadro 4

Gasto Público y Social en el Ecuador: 1991-2000
Porcentajes del PIB

Año	Educación	Salud	Otros componentes del gasto público	Deuda	Total
1991	2.9	0.9	7.0	5.2	16.0
1992	3.1	1.0	6.5	5.2	15.8
1993	2.6	0.7	8.0	3.7	15.0
1994	2.9	0.9	8.7	4.6	17.1
1995	3.3	1.1	9.5	10.0	23.9
1996	3.2	1.2	10.3	8.5	23.2
1997	3.5	1.0	10.2	12.1	26.8
1998	3.2	1.0	9.2	8.8	22.2
1999	3.8	1.2	10.7	13.8	29.5
2000	2.9	1.0	12.6	12.5	29.0

Fuente: Banco Central del Ecuador. Varios años. **Información Estadística Mensual.** Varios números.

Desarrollo, ajuste estructural y sustentabilidad. La economía ecuatoriana se ha basado en la explotación de recursos naturales en condiciones no siempre sustentables. El desarrollo de monocultivos de exportación, en condiciones poco apropiadas y con un deficiente control tecnológico ha conducido a crisis recurrentes, como la producida en las plantaciones cacaoteras hacia 1920 por la emergencia de plagas, la crisis bananera de 1965, y más recientemente el efecto de la "mancha blanca" sobre el camarón. Otras ramas extractivas de la economía, como el petróleo, la explotación maderera y la minería del oro han afectado gravemente reservas no renovables de recursos naturales, han conducido a una perdida irreversible de la biodiversidad, uno de los más importantes recursos estratégicos del país en el largo plazo, y han intensificado mediante la deforestación, que alcanza, según la FAO, a 189.000 hectáreas por año, con una de las tasas más altas en América Latina.

El proceso de ajuste estructural y promoción de exportaciones ha intensificado la presión sobre los recursos naturales, debido a factores como el considerable incremento en la producción petrolera y de otros bienes de exportación y el deterioro de los suelos andinos por erosión y agotamiento, y la proliferación de procesos no sustentables de colonización en suelos no adecuados para la agricultura, tanto en la Amazonía como en otras regiones del país.

Efectos sociales de la crisis reciente.

La crisis ha tenido múltiples efectos entre los sectores populares, entre los que se destacan un substancial incremento de la pobreza e indigencia, el aumento de la inequidad social, y un dramático deterioro en el empleo.

A partir de varias fuentes se puede observar un aumento sin precedentes de la extensión y profundidad de la pobreza e indigencia, principalmente a partir de 1998. Aunque no existe acuerdo sobre metodologías y líneas de pobreza, casi todos los estudios recientes evidencian un pronunciado aumento relativo de la pobreza en los últimos dos años.

El Cuadro 5 contiene estimaciones basadas en una línea de pobreza consistente con varias publicaciones oficiales sobre el tema, como el INFOPLAN y **La Geografía de la Pobreza en el Ecuador.** El SIISE ha realizado estimaciones, por el método del consumo, a partir de líneas más bajas de pobreza, presentadas en el Gráfico 5; complementariamente, evaluando la pobreza urbana por el método del ingreso y con una línea también baja, encuentra que la misma ascendió de valores cercanos al 30 % en 1995-1997, a aproximadamente el 42 % en 1998, 46 % en 1999, y 43 % el 2000.

El Ecuador no dispone de un sistema periódico y confiable de encuestas de hogares que permita el monitoreo, tanto a nivel nacional como para las distintas ciudades, regiones y áreas geográficas, de las condiciones sociales básicas, como pobreza, educación, salud, vivienda, salarios y distribución del ingreso. La última Encuesta de Condiciones de Vida con cobertura nacional se realizó en 1998, y ésta no es una encuesta periódi-

ca. Las Encuestas de Empleo del INEC tienen únicamente cobertura urbana, un cuestionario temáticamente restringido, y adolecen de serias falencias metodológicas.[13]

Esta severa limitación del sistema estadístico nacional imposibilita el seguimiento adecuado de los efectos sociales de la crisis después de 1998, y constituye un serio obstáculo al diseño, seguimiento y evaluación de políticas y programas sociales. Pese a ello, las Encuestas de Coyuntura del Mercado Laboral Ecuatoriano, realizadas mensualmente por tres universidades (Católica de Quito, del Azuay en Cuenca y Católica de Guayaquil) con apoyo del Banco Central, permiten un seguimiento adecuado de indicadores de ecuación, pobreza, empleo, salarios y distribución del ingreso en Quito, Guayaquil y Cuenca, ciudades que aglutinan el 30 % de la población nacional, cuyas condiciones sociales se mantienen definitivamente como las mejores del país.

Cuadro 5

Incidencia de la pobreza y la indigencia en el Ecuador por regiones y áreas: 1995 - 1998.
(método del consumo)

Área	Región	Pobreza 1995	Pobreza 1998	Indigencia 1995	Indigencia 1998
Rural	Costa	74.9	83.7	30.5	43.1
	Sierra	77.7	81.5	39.1	49.7
	Oriente	69.9	75.1	23.8	38.7
Total	75.8	82.0	33.9	46.1	
Urbana	Costa	42.5	54.4	9.2	15.3
	(Guayaquil)	37.5	45.8	8.0	10.9
	Sierra	42.2	38.9	12.6	9.3
	(Quito)	29.9	29.5	7.8	5.3
	Oriente	47.2	45.3	14.4	9.8
Total	42.4	48.6	10.6	13.0	
Total	Costa	53.9	64.3	16.6	24.7
	Sierra	57.6	59.9	24.1	29.2
	Oriente	65.5	69.3	22.0	33.0
	Incidencia Nacional	**55.9**	**62.6**	**20.0**	**26.9**

Fuentes: Larrea, Carlos, Freire, Wilma y Lutter Chessa. 2001. **Equidad desde el Principio: Situación Nutricional de los Niños Ecuatorianos.** Washington: OPS – MSP. Sobre la base de: INEC. Encuestas de condiciones de vida, 1995 y 1998.

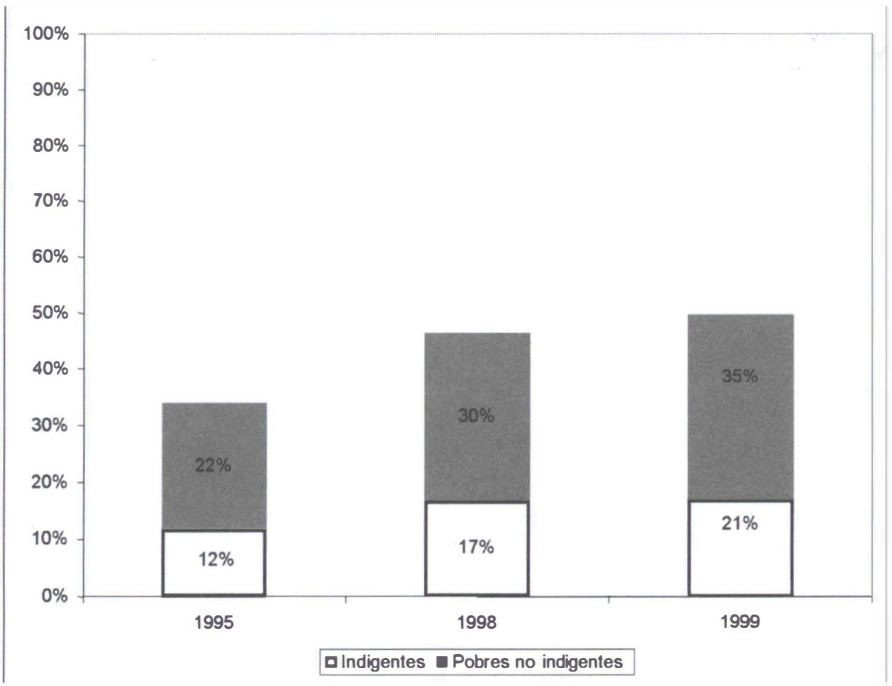
[13] Véase: Larrea, Carlos. 1999. "Las Encuestas de Empleo en el Ecuador: Evaluación Metodológica". Quito: Documento no publicado, Banco Central del Ecuador.

La frecuencia mensual de las encuestas, sus muestras grandes y su cuestionario detallado permiten un seguimiento adecuado de varios indicadores sociales en las tres principales ciudades.

La pobreza urbana a partir de 1998. La crisis se originó en 1998 con el Fenómeno del Niño en la Costa, luego se prolongó debido a la drástica caída de los precios del petróleo en 1998, cuando llegaron a 9.2 dólares por barril frente a los 18.02 de 1996. Las repercusiones de la crisis financiera internacional incrementaron la vulnerabilidad del sistema financiero, conduciendo al congelamiento de una fracción significativa de los depósitos bancarios, y la posterior quiebra de la mayor parte de los bancos privados en 1999. A partir del 2000 aparecen signos de convalecencia, principalmente la elevación de los precios del petróleo a su valor más alto en la década (24.87 dólares por barril) y la reducción de la inflación como efecto de la dolarización.

Gráfico 5

Pobreza en el Ecuador: 1995-1999.
(Método del Consumo, líneas alternativas de pobreza)



Fuente: MBS- SIISE Versión 2, 2000.

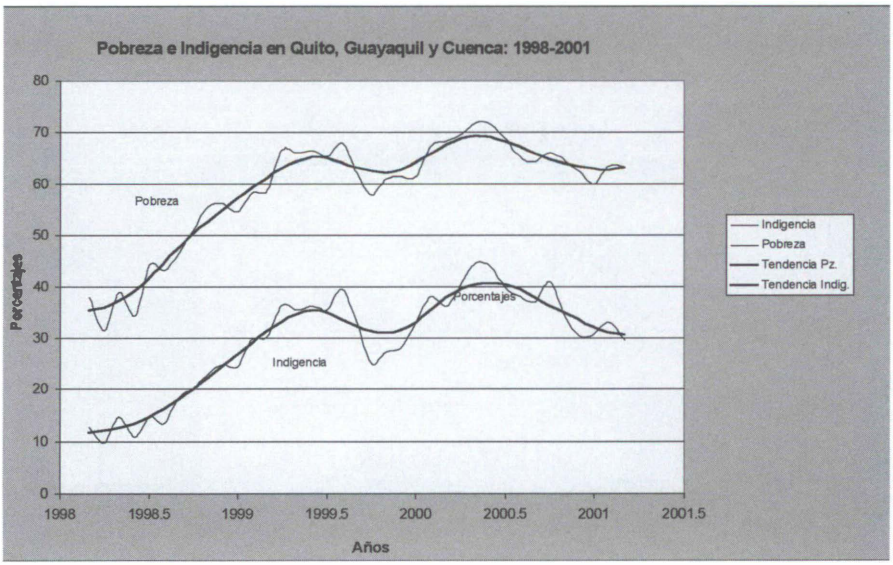
Como se ha mencionado, estos cambios han sido insuficientes para promover una reactivación económica, pero han creado un nuevo contexto económico y monetario. Es importante preguntarse sobre la evolución de las condiciones sociales a partir de este nuevo escenario, iniciado en enero del 2000.

El Gráfico 6 presenta en detalle la evolución de la pobreza y la indigencia en Quito, Guayaquil y Cuenca entre marzo de 1998 y marzo del 2001, a partir de líneas de pobreza e indigencia similares a las empleadas en el INFOPLAN.[14]

La evolución de la pobreza para las tres ciudades muestra un período inicial de ascenso sostenido, hasta aproximadamente mayo de 1999, cuando la curva de tendencia alcanza aproximadamente el 65 %, frente a su valor inicial de 36 % en marzo de 1998. La siguiente fase muestra fluctuaciones en niveles elevados, que alcanzan su pico en los primeros meses del 2000, y luego descienden levemente hasta sus valores cercanos al 63 % en marzo del 2001.

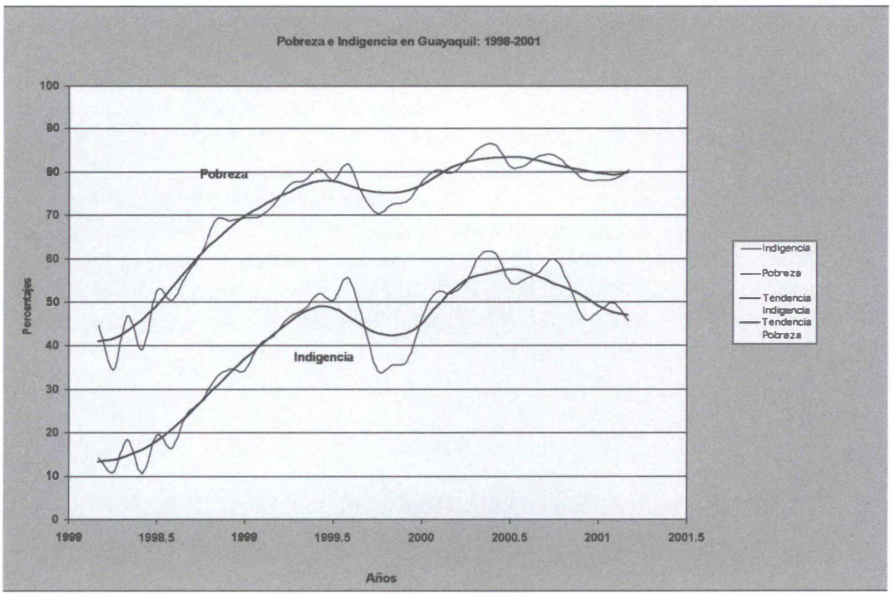
Gráfico 6

Pobreza e Indigencia en Quito, Guayaquil y Cuenca: 1998-2001



[14] Las líneas de la pobreza e indigencia son consistentes con las empleadas en el INFOPLAN.
Los hogares **pobres** reciben un ingreso menor a aproximadamente 50 dólares mensuales por persona, a precios de enero del 2001; y los hogares **indigentes** perciben menos de 25 dólares mensuales por persona, a precios de enero del 2001.

Gráfico 6 (continuación)
Pobreza e Indigencia en Quito, Guayaquil y Cuenca: 1998-2001



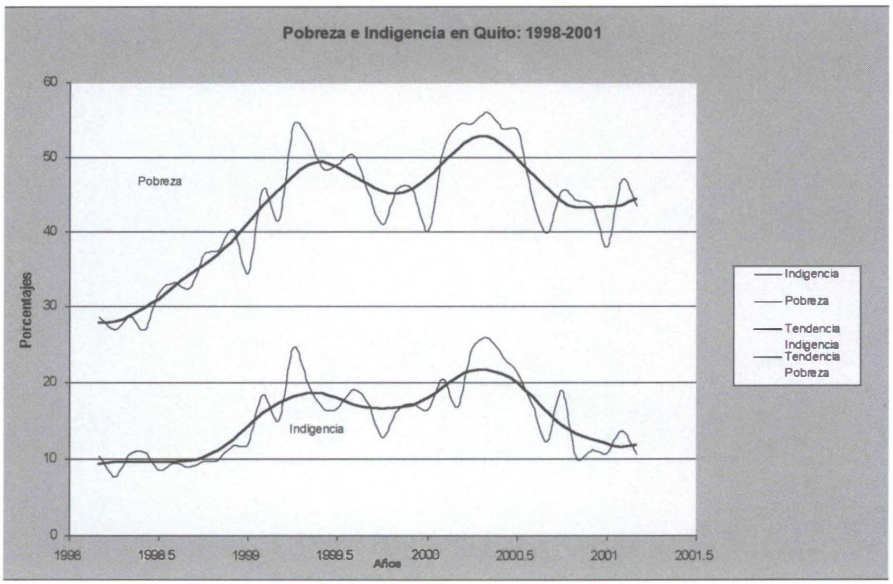
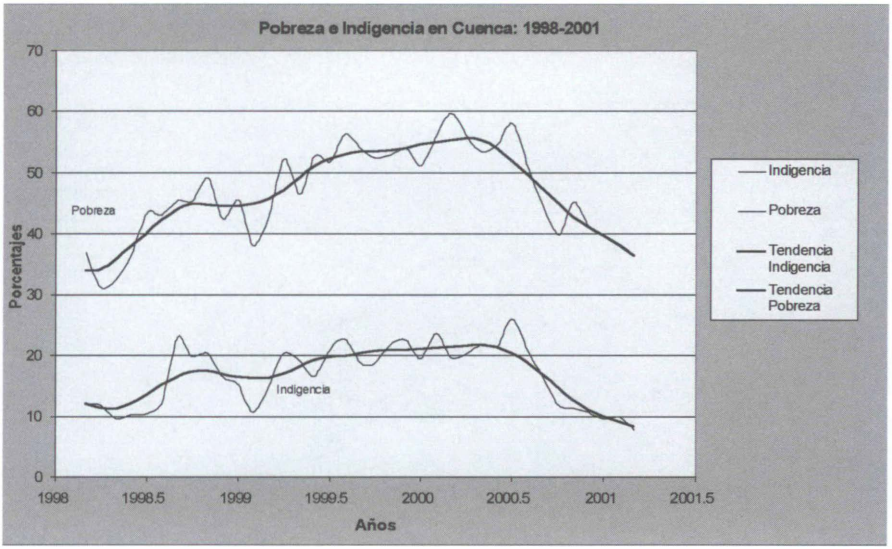


Gráfico 6 (continuación)
Pobreza e Indigencia en Quito, Guayaquil y Cuenca: 1998-2001



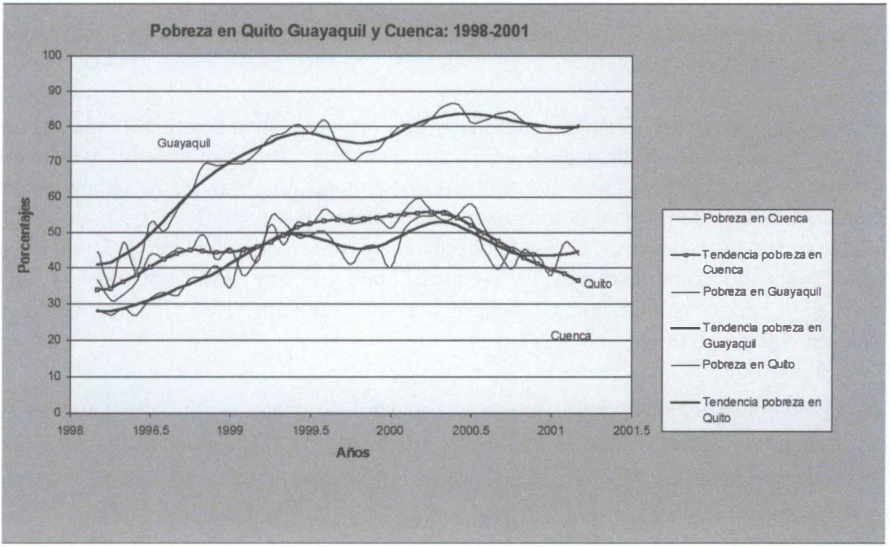
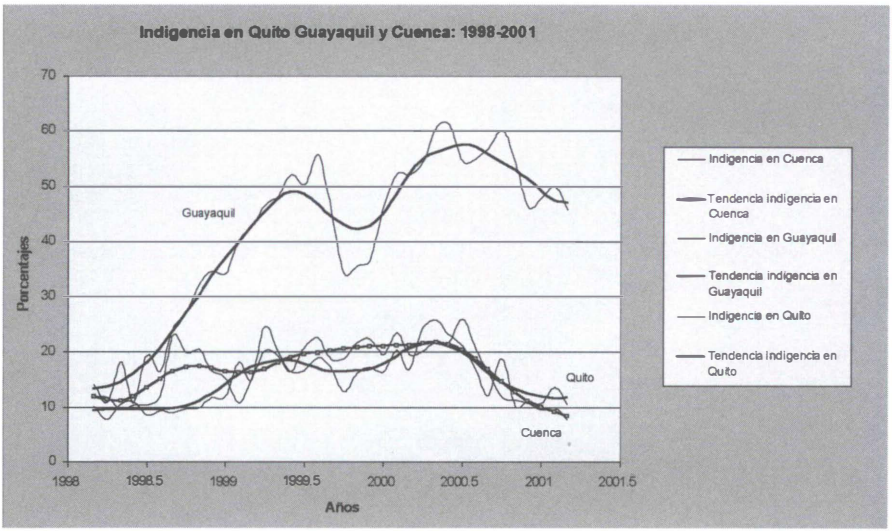


Gráfico 6 (continuación)
Pobreza e Indigencia en Quito, Guayaquil y Cuenca: 1998-2001



Fuente: PUCE – Banco Central del Ecuador. 1998-2001. Encuesta de Coyuntura del Mercado Laboral Ecuatoriano. Procesamiento: Carlos Larrea.

La indigencia sigue una trayectoria comparable, pero su declinación a partir de mayo del 2001 es más definida. En todo caso, las dos curvas muestran que el substancial empobrecimiento de 1998 y 1999 ha sido sólo marginalmente revertido hasta el momento, y que el deterioro social mantiene un efecto perdurable, aunque a niveles más bajos a los del pico de la crisis.

El análisis por ciudades revela la situación más crítica en Guayaquil. Esta ciudad no solamente es la más afectada por la crisis, con una virtual duplicación de los niveles de pobreza a partir de 1998, sino que el deterioro se manifiesta principalmente mediante una dramática expansión de la indigencia. Aunque la pobreza no tiene tendencia a declinar en los últimos meses, se puede observar una moderada reducción de la indigencia. El impacto más directo del Fenómeno del Niño y la debilidad de los estratos medios en el puerto, en un contexto social más polarizado entre ricos y pobres, explicarían estas particularidades de Guayaquil.

En Quito y Cuenca el empobrecimiento en general es menos agudo y los indicios de recuperación más definidos. Quito muestra un proceso de deterioro hasta mediados de 1999, que se manifiesta tanto mediante un empobrecimiento de sectores medios como a través de un incremento de la indigencia. A partir de la segunda mitad del 2000 se observa una moderada declinación de la pobreza, que finalmente se estabiliza en límites cercanos al 45 %, frente al 28 % a inicios de 1998. La indigencia sube y luego se re-

cupera, hasta alcanzar aproximadamente el 12 %, algo por encima de sus valores iniciales.

El caso de Cuenca es diferente. Se diferencian claramente una fase de deterioro hasta mediados de 1999, una estabilización a valores altos hasta marzo del 2000, y una definida recuperación posterior, de forma tal que los valores de pobreza e indigencia actuales son comparables (e incluso menores en el caso de la indigencia) a los de 1998. Varios factores propios de Cuenca, como el elevado peso del turismo con amplios enlaces económicos y sociales, la masiva remitencia de divisas de los trabajadores emigrantes, y la propia migración internacional desde el Austro, explican esta situación relativamente favorable.

A pesar de la diversidad de situaciones, la información muestra que el impacto de la crisis sobre la pobreza y la indigencia se mantiene aún en lo fundamental, y que, si bien se observa una recuperación a partir de mediados del 2000, sobre todo en Cuenca, su magnitud en el conjunto de la población estudiada es modesta. En otras palabras, el deterioro social impulsado por la crisis reciente no ha sido revertido aún, ni existen indicios de este proceso en el futuro inmediato, salvo el caso particular de Cuenca.

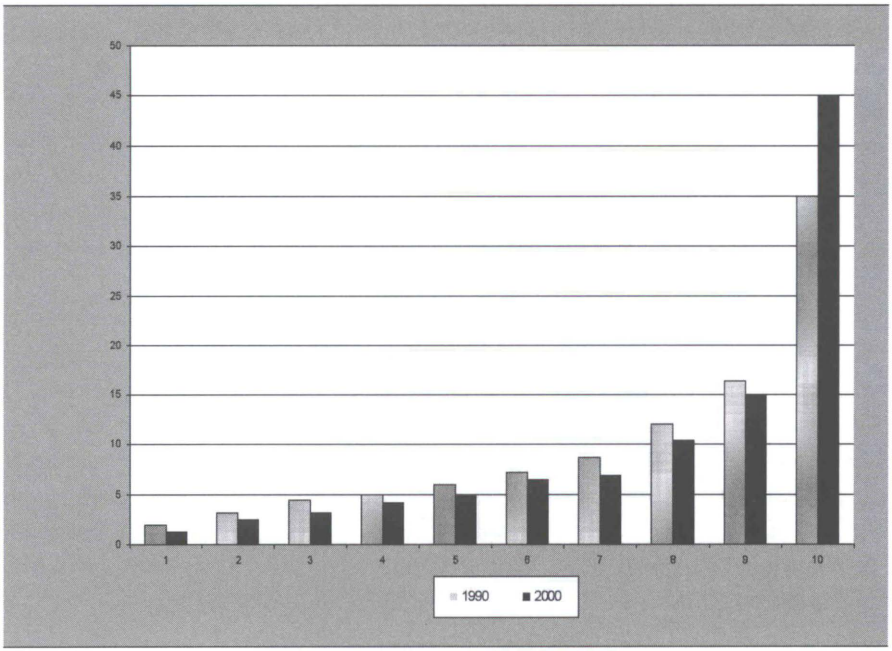
Distribución del ingreso. Según datos del SIISE, tomado de las encuestas de empleo urbano del INEC, se evidencia una pronunciada concentración en la distribución del ingreso entre 1990 y el 2000, como puede apreciarse en el Gráfico 7. La participación relativa de todos los deciles ha declinado excepto el más rico, que actualmente concentra el 45 % del ingreso urbano. El coeficiente de Gini ha ascendido de 0,456 a 0,555 entre 1990 y el 2000.

Salarios reales. Los salarios medios reales, como puede apreciarse en el gráfico 8, presentan una tendencia declinante entre abril de 1988 y abril del 2000, para recuperarse levemente y estabilizarse después, a niveles inferiores en aproximadamente un tercio de su valor inicial. En algunos estudios previos se ha mencionado el efecto de las variaciones de los salarios reales sobre la pobreza, y su tendencia a la estabilización en niveles relativamente bajos tiende a perpetuar las tendencias regresivas operadas en los últimos años en la distribución del ingreso.

Además de los salarios medios, es importante preguntarse sobre su distribución social. Su tendencia declinante se manifiesta tanto en el sector moderno como el informal, y los dos grupos caen aproximadamente en la misma proporción. En forma similar, se observa que la proporción de los salarios femeninos respecto a los masculinos se mantiene, en sustancia, inalterada durante la crisis.

Gráfico 7

Distribución del Ingreso Urbano por Deciles: 1990 y 2000



Fuente: SIISE, V.2.0. sobre la base de: INEC, Encuestas de Empleo Urbano.

La heterogeneidad de los salarios según el nivel de instrucción, que ha tendido a incrementarse durante el proceso de ajuste estructural,[15] tampoco muestra una tendencia al cambio como resultado de la crisis reciente. El gráfico sobre salarios por nivel de instrucción muestra que los rendimientos educativos son significativamente mayores para la instrucción superior respecto a los otros niveles. En otras palabras, los salarios suben poco con la educación hasta el nivel secundario, y únicamente a nivel superior ascienden fuertemente. El nivel secundario tiende a convertirse en un "requisito mínimo" para acceder al mercado laboral en numerosas ramas.

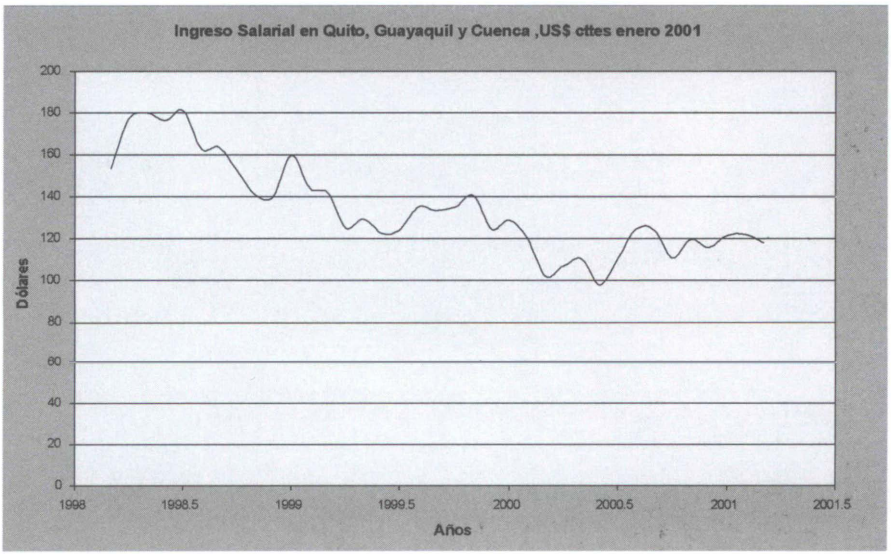
Desempleo y subempleo. Una característica nueva de la crisis, en el contexto social ecuatoriano, ha sido su fuerte impacto sobre el desempleo abierto, que ascendió del 8%

[15] Véase: Larrea, Carlos. 1997. "Ajuste estructural, distribución del ingreso y empleo en el Ecuador". Economía y Humanismo No. 2.

en 1998 al 17 % a mediados de 1999, para luego comenzar a descender a partir del 2000, hasta sus niveles actuales del 10.6 % para mayo del 2001.[16]

Gráfico 8

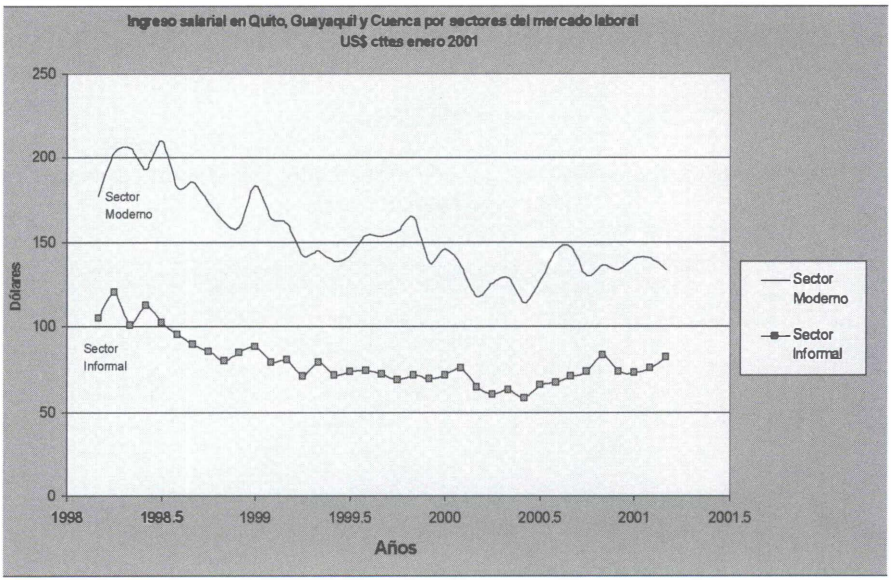
Salarios medios reales totales y por grupos en Quito, Guayaquil y Cuenca (Dólares de enero del 2001)



[16] Un trabajador se encuentra en condición de **desempleo abierto** si se encuentra buscando trabajo y no ha laborado siquiera una hora la semana anterior a la encuesta. El **empleo adecuado** corresponde a trabajadores cuya remuneración supera el mínimo de subsistencia (definido en este estudio en 117 dólares mensuales a precios de enero del 2001), que hayan laborado a tiempo completo (40 horas semanales) o más, y si laboraron menos tiempo, lo hicieron voluntariamente. El **Subempleo** se asimila a subocupación: los subocupados invisibles tienen trabajos de baja remuneración o productividad, y reciben ingresos por debajo del mínimo de subsistencia, mientras los subocupados visibles trabajan involuntariamente menos de 40 horas semanales.

Gráfico 8 (continuación)

Salarios medios reales totales y por grupos en Quito, Guayaquil y Cuenca (Dólares de enero del 2001)



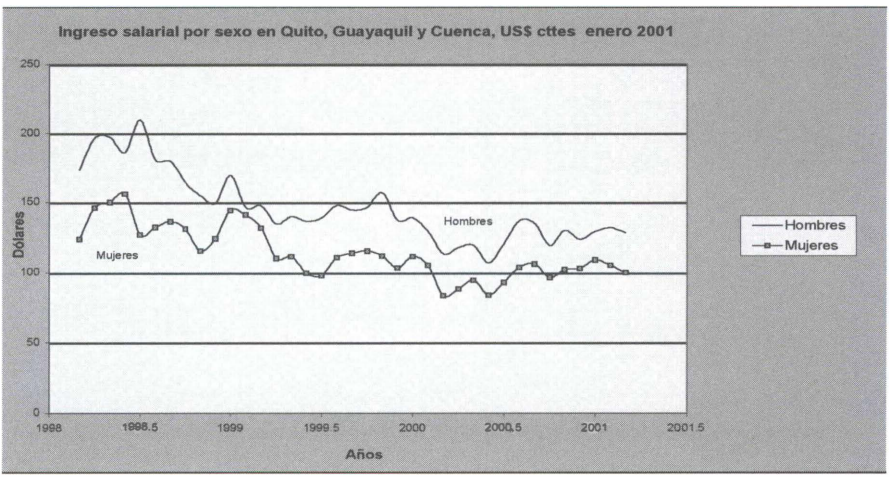
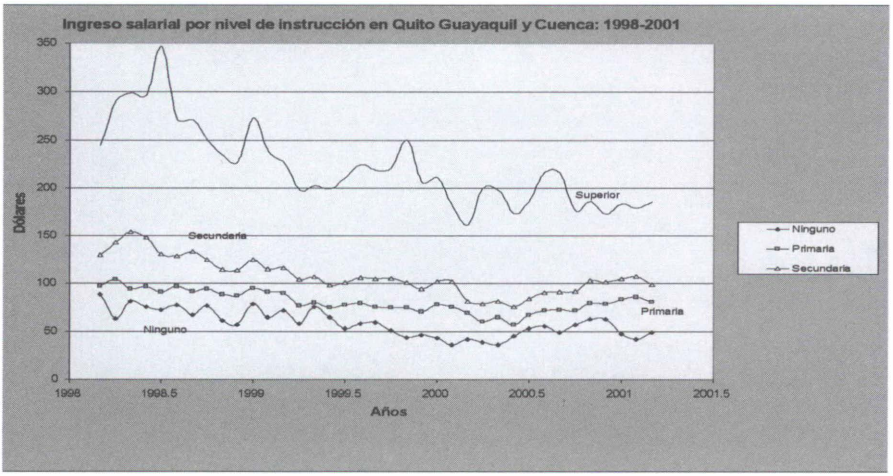


Gráfico 8 (continuación)

Salarios medios reales totales y por grupos en Quito, Guayaquil y Cuenca (Dólares de enero del 2001)



Fuente: PUCE – Banco Central del Ecuador. 1998-2001. Encuesta de Coyuntura del Mercado Laboral Ecuatoriano. Procesamiento: Carlos Larrea.

Gráfico 9
Desempleo y Subempleo en Quito, Guayaquil y Cuenca: 1998-2001

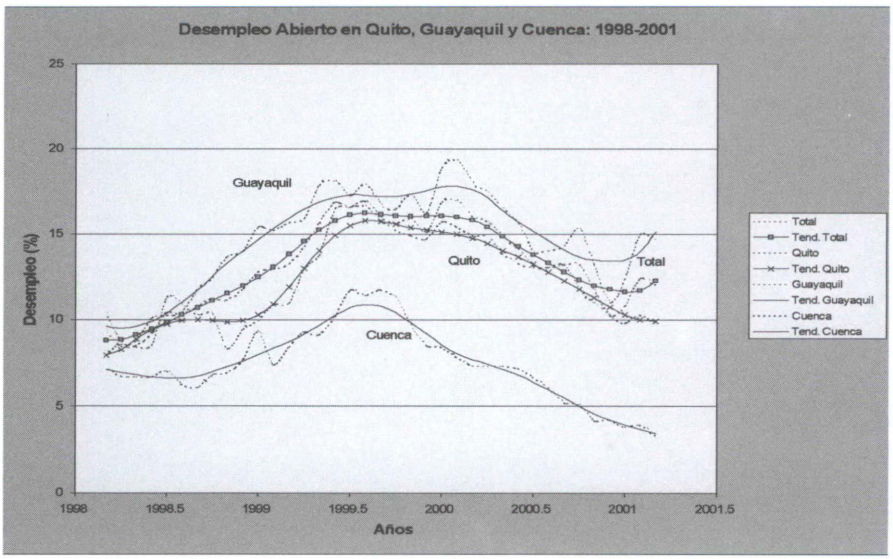
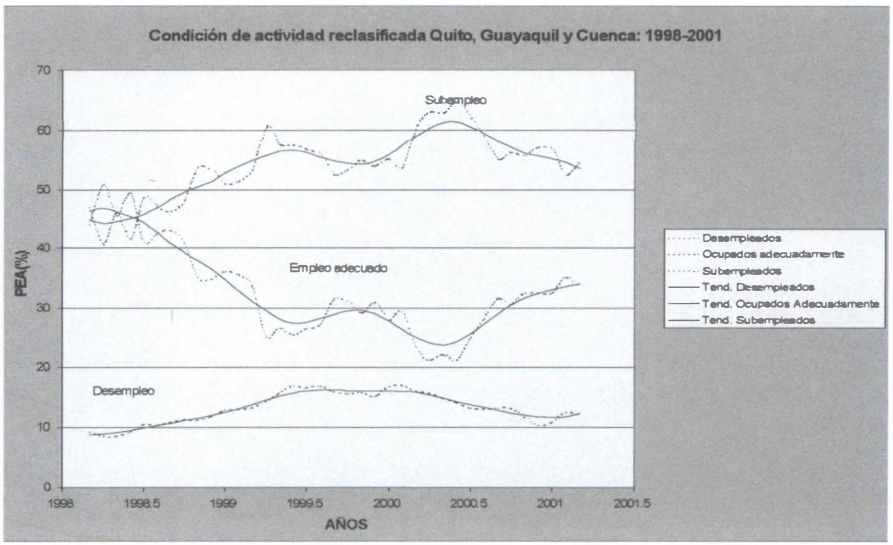


Gráfico 9 (continuación)
Desempleo y Subempleo en Quito, Guayaquil y Cuenca: 1998-2001



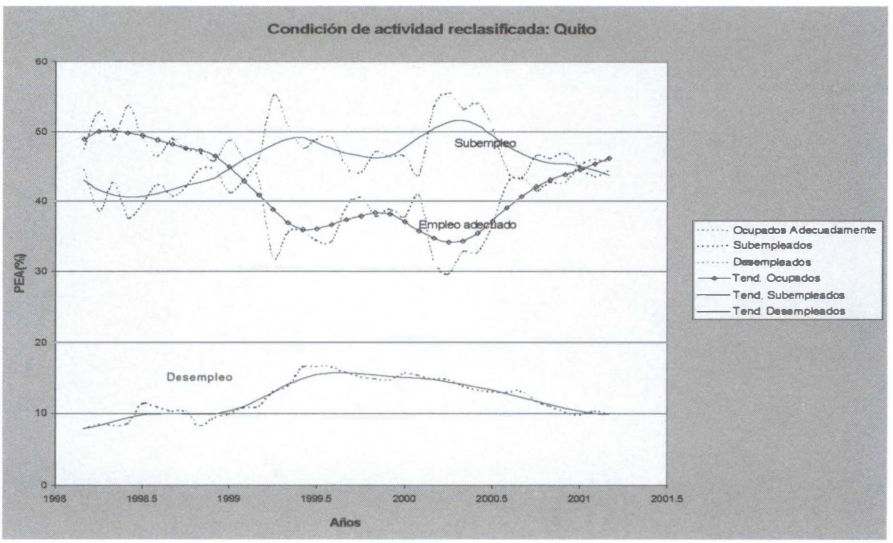
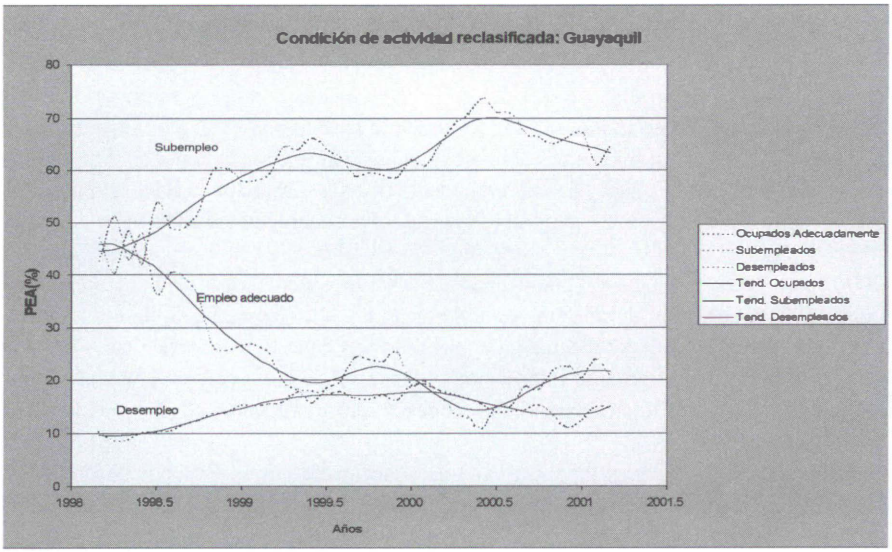
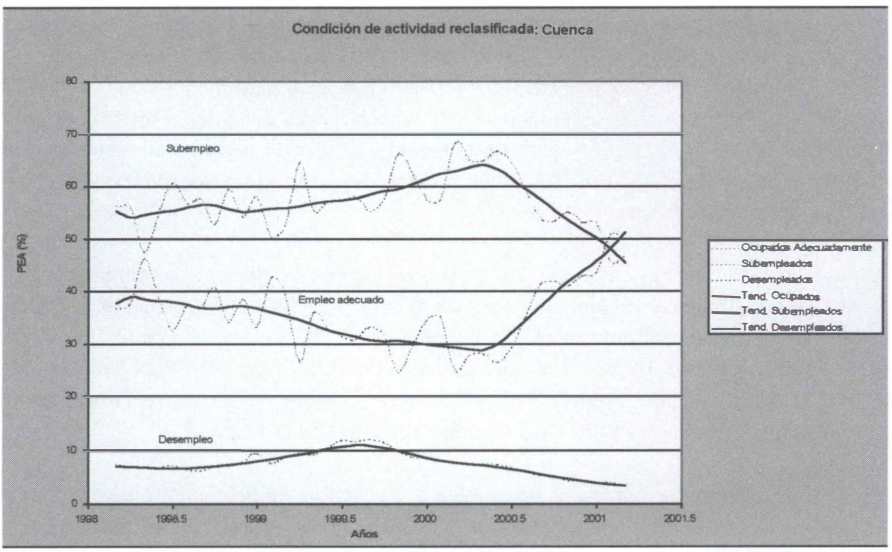


Gráfico 9 (continuación)
Desempleo y Subempleo en Quito, Guayaquil y Cuenca: 1998-2001





Nota: El subempleo invisible ha sido reclasificado a partir de un salario mínimo constante de 117 dólares mensuales de enero del 2001. Este salario permitiría a un hogar representativo de 5.15 miembros y 2.3 personas activas obtener ingresos equivalentes a la línea de pobreza. La serie no corresponde necesariamente con los datos publicados por el Banco Central, que mantiene una definición algo diferente del subempleo invisible, midiéndolo a partir del salario mínimo legal de cada mes.
Fuente: PUCE – Banco Central del Ecuador. 1998-2001. Encuesta de Coyuntura del Mercado Laboral Ecuatoriano. Procesamiento: Carlos Larrea.

Guayaquil es la ciudad con mayor desempleo abierto, seguida a alguna distancia por Quito. En el caso de Cuenca, el impacto de la crisis ha sido considerablemente más bajo, la recuperación comenzó antes, y las tasas actuales de desempleo son muy bajas, como se puede apreciar en el Gráfico 9.

La reducción del desempleo a partir del 2000 ha sido considerable, y es importante explicar sus causas. Como lo muestra el Gráfico 9, la participación del empleo adecuado, que bordeaba el 46 % a inicios de 1998, declina hasta aproximadamente el 25 %, y luego se recupera parcialmente, desde mediados del 2000, hasta sus niveles actuales del 34 %, todavía muy inferiores al punto de partida. Paralelamente, el subempleo sigue la trayectoria inversa, ascendiendo desde el 45 % en 1998 hasta el 70 % a mediados del 2000, para recuperarse parcialmente hasta sus valores actuales del 64 %. En consecuencia, la declinación del desempleo abierto no ha sido acompañada de un aumento considerable en el empleo adecuado, y más bien sus causas principales han sido, por una parte la masiva migración internacional desde 1999, y por otra una expansión del subempleo. En tercer lugar aparece una modesta recuperación del empleo adecuado.

La migración internacional ha tenido alguna significación en el Ecuador desde la crisis de la paja toquilla en los años 1950, que dio origen a este fenómeno, principalmente desde la Sierra Sur. Su reactivación reciente es significativa, como lo atestiguan algunos estudios de varias fuentes, incluyendo la encuesta reciente Emedinho2 del INEC-UNICEF. Aproximadamente dos tercios de los emigrantes recientes provienen del área urbana, y según estimaciones recientes publicadas en el diario El Comercio, la migración internacional total entre 1998 y el 2000 alcanzaría al menos 700.000 personas. El total de ecuatorianos residentes en el exterior podía ascender al menos al doble de esta cifra, superando el 10 % de la población del país. Las estimaciones sobre la magnitud de la emigración internacional reciente son, en todo caso, imprecisas, debido a la ausencia de fuentes confiables.

El impacto directo de la migración en el mercado laboral es indiscutible, principalmente en Cuenca, donde se evidencia escasez de trabajadores calificados en la construcción y otras actividades económicas. La remitencia de divisas de los emigrantes, estimada por el Banco Central en más de 1.200 millones de dólares por año, tiene un considerable impacto sobre la economía, en particular en el sector de la construcción, y mantiene los niveles de consumo de los hogares, sosteniendo el empleo.

El paso del desempleo abierto al subempleo es explicable en un contexto de crisis prolongada y ausencia de seguros de cesantía. Los miembros de los hogares pobres, principalmente jefes de familia, no pueden permanecer desempleados por mucho tiempo, y pasan al sector informal.

El subempleo invisible, que implica una remuneración del trabajo a tiempo completo por debajo de un umbral mínimo, definido en este estudio como de 117 dólares mensuales a precios de enero del 2001, ha crecido también como resultado de la declina-

ción del poder adquisitivo de los salarios, alcanzando al 41 % de la PEA en marzo del 2001.

En síntesis, la reducción considerable del desempleo abierto responde solamente en una proporción reducida a la reactivación del empleo productivo a partir del 2000, y es más bien un resultado tanto de la abultada emigración internacional, como de la expansión reciente del subempleo y la informalidad, que se puede observar en el Gráfico 10.

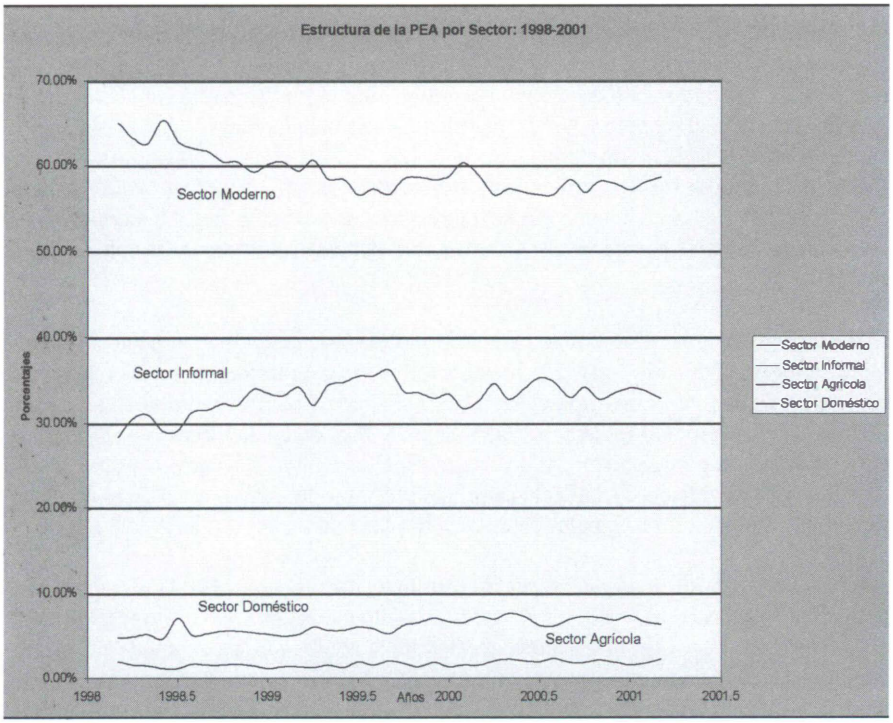
Caracterización de los desempleados y subempleados.[17] Los Cuadros 6 al 20 ilustran con mayor detalle las características sociales de los nuevos desempleados urbanos, así como las diferencias por género en la estructura del mercado de trabajo bajo la crisis actual.

El desempleo abierto, el subempleo y la informalidad afectan principalmente a las mujeres, quienes sufren más intensamente el deterioro laboral existente. La tasa media de desempleo femenina es próxima al 18 %, frente al 10 % para los hombres, de la misma forma, el subempleo femenino supera en un 8 % al de los hombres, y la diferencia entre sexos en la participación del sector informal es similar (Cuadros 6 y 7). Esta situación desfavorable de las mujeres se produce a pesar del mayor nivel de instrucción femenina en todas las principales categorías del mercado laboral (Cuadros 8 y 9).

Además del sexo, el nivel de instrucción influye fuertemente sobre la estructura del mercado laboral. Los trabajadores cesantes, los subempleados y los informales presentan niveles inferiores de instrucción que los trabajadores del sector moderno, o que aquellos adecuadamente empleados (Cuadros 8 y 9). Las tasas de desempleo abierto afectan principalmente a los trabajadores con nivel secundario de instrucción (Gráfico 9). Este grupo predomina entre los cesantes.

[17] Esta sección, escrita por Carlos Larrea, ha sido publicada en el libro Empleo y Economía del Trabajo en el Ecuador, editado recientemente por el ILDIS. Los autores del presente informe formaron parte del equipo de investigación que elaboró la propuesta de empleo para este libro, cuyas tesis se comparten en este estudio.

Gráfico 10
Segmentación del Mercado Laboral: 1998-2001



Fuente: PUCE – Banco Central del Ecuador. 1998-2001. Encuesta de Coyuntura del Mercado Laboral Ecuatoriano.

Cuadro 6

Estructura del empleo en Quito, Guayaquil y Cuenca por sexo y condición ocupacional (Quito, Guayaquil y Cuenca: promedios marzo 98-marzo 2000) (porcentajes)

Condición de actividad	Sexo		Total
	Hombres	Mujeres	
Desocupados Cesantes	8.1	12.5	9.9
Desocupados Nuevos	2.2	5.3	3.5
Ocupados Adecuadamente	46.1	30.5	39.7
Subempleo Visible	11.5	20.9	15.4
Subempleo Invisible	32.1	30.7	31.6
Subempleo Total	**43.7**	**51.6**	**47.0**
Total	**100.0**	**100.0**	**100.0**

Fuente: INFOPLAN, en base de BCE-PUCE. 1998-2001. Encuesta de Empleo Urbano.

Cuadro 7

Segmentación de la población ocupada por sexo
(Quito, Guayaquil y Cuenca: promedios marzo 1998-marzo 2000)
(porcentajes)

Sectores	Sexo		Total
	Hombres	Mujeres	
Moderno	66.1	50.8	60.1
Informal	30.5	36.1	32.6
Agrícola	1.9	0.8	1.5
Doméstico	1.4	12.4	5.7
No clasificado	0.1	0.1	0.1
	100.0	**100.0**	**100.0**

Fuente: INFOPLAN, en base de BCE-PUCE. 1998-2001. Encuesta de Empleo Urbano.

Cuadro 8

Escolaridad media de la fuerza laboral por sexo y condición ocupacional
(Quito, Guayaquil y Cuenca: promedios marzo 98-marzo 2000)

Condición de Actividad	Escolaridad (años)		
	Sexo		
	Hombres	Mujeres	Total
Desocupados Cesantes	9.9	10.6	10.3
Desocupados Nuevos	10.7	10.5	10.6
Ocupados Adecuadamente	11.7	12.2	11.8
Subempleo Visible	9.9	9.4	9.6
Subempleo Invisible	8.7	9.5	9.0
Ocupados no clasificados	12.3	12.8	12.5
Total fuerza laboral	**10.4**	**10.6**	**10.5**

Fuente: INFOPLAN, en base de BCE-PUCE. 1998-2001. Encuesta de Empleo Urbano.

Cuadro 9

Escolaridad media de la fuerza laboral por sexo y segmentación laboral (Quito, Guayaquil y Cuenca: promedios marzo 98-marzo 2000)

Segmentación del Mercado Laboral	Escolaridad (años)		Total
	Sexo		
	Hombres	Mujeres	
Sector Moderno	11.4	12.8	11.9
Sector Informal	8.6	9.0	8.8
Sector Agrícola	9.3	10.2	9.5
Sector Doméstico	7.5	6.4	6.6
No clasificado	9.9	11.6	10.4
Total	**10.5**	**10.6**	**10.5**

Fuente: INFOPLAN, en base de BCE-PUCE. 1998-2001. Encuesta de Empleo Urbano.

Cuadro 10

Trabajadores cesantes por categoría ocupacional anterior y sexo (Quito, Guayaquil y Cuenca: Promedio marzo 1998-marzo 2000) (porcentajes)

¿Cuál era su categoría en ese trabajo?	Sexo		Total
	Hombres	Mujeres	
Patrono o socio activo	2.9	1.6	2.2
Cuenta propia	13.9	10.5	12.1
Empleado público	4.7	5.6	5.2
Empleado privado	46.0	57.8	52.1
Empleado doméstico	0.6	12.7	6.8
Obrero público	0.1	0.1	0.1
Obrero privado	30.7	10.4	20.3
Trabajador sin remuneración	1.0	1.4	1.2
Total	**100.0**	**100.0**	**100.0**

Fuente: INFOPLAN, en base de BCE-PUCE. 1998-2001. Encuesta de Empleo Urbano.

Cuadro 11

Desempleados por nivel de instrucción y sexo
(Quito, Guayaquil y Cuenca: Promedio marzo 1998-marzo 2000)
(porcentajes)

Nivel más Alto de Instrucción	Sexo		Total
	Hombres	Mujeres	
Ninguno	0.8	1.3	1.1
Centro de alfabetización	0.0	0.0	0.0
Preprimario	0.0	0.0	0.0
Primaria	23.0	18.1	20.3
Secundaria	59.3	60.1	59.7
Post-secundaria	0.4	0.7	0.6
Superior	16.1	19.6	18.0
Postgrado	0.3	0.2	0.3
Total	**100.0**	**100.0**	**100.0**

Fuente: INFOPLAN, en base de BCE-PUCE. 1998-2001. Encuesta de Empleo Urbano.

Cuadro 12

Desempleados por relación de parentesco con el jefe de familia
(Quito, Guayaquil y Cuenca: Promedio marzo 1998-marzo 2000)

		Sexo		Total
		Hombres	Mujeres	
Parentesco	Jefe	27.0	8.8	17.0
	Cónyuge	1.2	33.1	18.7
	Hijo(a)	57.4	44.6	50.4
	Yerno o nuera	2.3	3.6	3.0
	Padres o suegros	0.1	0.4	0.3
	Nieto(a)	3.5	1.2	2.3
	Otros parientes	6.5	6.7	6.6
	Otros no parientes	1.9	1.5	1.7
Total		100.0	100.0	100.0

Fuente: INFOPLAN, en base de BCE-PUCE. 1998-2001. Encuesta de Empleo Urbano.

Cuadro 13

Tiempo de búsqueda de trabajo de desempleados en semanas (Quito, Guayaquil y Cuenca: Promedio marzo 1998-marzo 2000)

Mínimo	0
Máximo	786
Media	26.2
Desv.Típica	42.5

Fuente: INFOPLAN, en base de BCE-PUCE. 1998-2001. Encuesta de Empleo Urbano.

Cuadro 14

Tasas de cesantía por rama (Quito, Guayaquil y Cuenca: Promedio marzo 1998-marzo 2000)

Rama	Tasa de cesantía
Agricultura, ganadería, selvicultura, caza y pesca	10.4
Industrias extractivas	7.9
Industria manufacturera	12.6
Producción y distribución de energía eléctrica, gas y agua	8.9
Construcción	14.5
Comercio al por mayor y menor; reparación de vehículos..	8.9
Hotelería y restaurantes	10.3
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	7.7
Intermediación financiera	10.8
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	10.5
Administración pública, defensa y seguridad social oblig.	5.8
Serv. de enseñanza, sociales, salud y otros serv. sociales	6.6
Servicio doméstico	13.7
Organizaciones y organismos extraterritoriales	5.2
Otros	57.6
Tasa de cesantía general	**11.1**

Fuente: INFOPLAN, en base de BCE-PUCE. 1998-2001. Encuesta de Empleo Urbano.

Cuadro 15

Tasas de cesantía por tamaño del establecimiento anterior (Quito, Guayaquil y Cuenca: Promedio marzo 1998-marzo 2000)

Tamaño del establecimiento	Tasa de Cesantía
1 persona	7.1
2 a 5 personas	9.6
6 a 10 personas	14.1
11 a 20 personas	12.1
21 a 50 personas	12.7
51 a 100 personas	12.0
101 a 200 personas	13.1
más de 200 personas	8.6
Tasa de cesantía general	**10.1**

Fuente: INFOPLAN, en base de BCE-PUCE. 1998-2001. Encuesta de Empleo Urbano.

Cuadro 16

Distribución de los trabajadores cesantes por tamaño del establecimiento anterior (Quito, Guayaquil y Cuenca: Promedio marzo 1998-marzo 2000)

Grupo de tamaño	Porcentaje empresa	Porcentaje acumulado
1 persona	17.5	17.5
2 a 5 personas	28.3	45.9
6 a 10 personas	15.0	60.8
11 a 20 personas	9.6	70.5
21 a 50 personas	10.6	81.1
51 a 100 personas	6.2	87.4
101 a 200 personas	4.7	92.1
más de 200 personas	7.9	100.0
Total	100.0	

Fuente: INFOPLAN, en base de BCE-PUCE. 1998-2001. Encuesta de Empleo Urbano.

Cuadro 17

Tasas de cesantía por categoría ocupacional anterior (Quito, Guayaquil y Cuenca: Promedio marzo 1998-marzo 2000)

Categoría Ocupacional	Tasa de Cesantía
Patrono o socio activo	3.5
Cuenta propia	5.0
Empleado público	5.2
Empleado privado	14.3
Empleado doméstico	16.0
Obrero público	6.4
Obrero privado	15.3
Trabajador sin remuneración	2.5
Tasa de cesantía general	**10.0**

Fuente: INFOPLAN, en base de BCE-PUCE. 1998-2001. Encuesta de Empleo Urbano.

Cuadro 18

Edad promedio de desempleados por condición de actividad (Quito, Guayaquil y Cuenca: Promedio marzo 1998-marzo 2000)

Condición de actividad	Edad promedio
Desocupados Cesantes	31.0
Desocupados Nuevos	22.7
Total Desocupados	**28.8**

Fuente: INFOPLAN, en base de BCE-PUCE. 1998-2001. Encuesta de Empleo Urbano.

Cuadro 19

Tasas de desempleo por grupos de edad
(Quito, Guayaquil y Cuenca: Promedio marzo 1998-marzo 2000)

Grupo de edad	Tasa de desempleo
10-14	22.7
15-19	34.0
20-24	24.4
25-29	15.2
30-34	10.4
35-39	8.5
40-44	7.3
45-49	7.1
50-54	5.6
55-59	6.3
60-64	6.5
65-69	5.9
70-74	4.5
75-79	2.3
80-84	0.4
85-89	0.0
90-94	0.0
95-99	0.0
Tasa de desempleo general	**13.4**

Fuente: INFOPLAN, en base de BCE-PUCE. 1998-2001. Encuesta de Empleo Urbano

Los desempleados urbanos son predominantemente trabajadores cesantes (74 %), dentro de los cuales predominan personas con niveles de instrucción relativamente altos (59% con educación secundaria y un 18,9 con educación postsecundaria o superior); aproximadamente el 35 % son jefes de hogar o cónyuges, y entre ellos existe una mayoría femenina (55 %). El 72 % de los cesantes proviene de una relación de dependencia en el sector privado (52 % ex empleados privados y 20 % obreros privados), mientras que los ex-empleados públicos apenas alcanzan el 5 %. La edad promedio de los cesantes es de 31 años, y el tiempo de búsqueda de trabajo es elevado, con una media aproximada de seis meses.

Las ramas más afectadas por la cesantía son la construcción, la manufactura y el servicio doméstico (Cuadro 14). Entre los cesantes, el 18 % han sido independientes, el 28% proviene de empresas de hasta 5 trabajadores, el 64 % ha salido de establecimientos de 2 hasta 50 trabajadores, y el 12 % trabajaba en establecimientos de 100 o más trabajadores. (Cuadro 16). Puede concluirse, entonces, que el desempleo aparece principalmente como resultado de la crisis de establecimientos privados pequeños y medianos (Cuadros 15 y 17).

Un análisis más amplio de los efectos de la crisis por tamaño de las empresas urbanas muestra que las micro, pequeñas y medianas empresas han sido afectadas más severamente, mientras que las grandes empresas han logrado mayores recursos para enfrentar la crisis.[18]

Cuadro 20

Parentesco e inserción laboral reclasificada: 1988-2001

	Desocupados Cesantes	Desocupados Nuevos	Ocupados Adecuadamente	Subempleo Visible	Subempleo Invisible	Total
Jefe		22.6	3.2	61.3	36.5	38.342.9
Cónyuge	21.4	13.3	14.9	29.0	19.8	19.3
Otros	56.0	83.5	23.8	34.4	41.9	37.9
Total	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**

Fuente: PUCE – Banco Central del Ecuador. 1998-2001. Encuesta de Coyuntura del Mercado Laboral Ecuatoriano.

Procesamiento: Carlos Larrea.

Cuadro 21

Sexo e inserción laboral reclasificada: 1988-2001

		Desocupados Cesantes	Desocupados Nuevos	Ocupados Adecuadamente	Subempleo Visible	Subempleo Invisible	Total
Sexo	**Hombres**	46.6	37.5	70.5	43.6	58.8	58.8
	Mujeres	53.4	62.5	29.5	56.4	41.2	41.2
	Total	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**

Fuente: PUCE – Banco Central del Ecuador. 1998-2001. Encuesta de Coyuntura del Mercado Laboral Ecuatoriano.

Procesamiento: Carlos Larrea.

Empleo, sexo y parentesco. Entre los trabajadores adecuadamente empleados predominan los jefes de hogar, con un 61 %. En contraste, en el subempleo visible es alta la proporción de cónyuges, y entre los desempleados sobresalen los restantes miembros de la familia. Desde la perspectiva de género, mientras entre los ocupados adecuadamente predominan los hombres, las mujeres se ven afectadas más por el desempleo y subempleo (Cuadros 20 y 21).

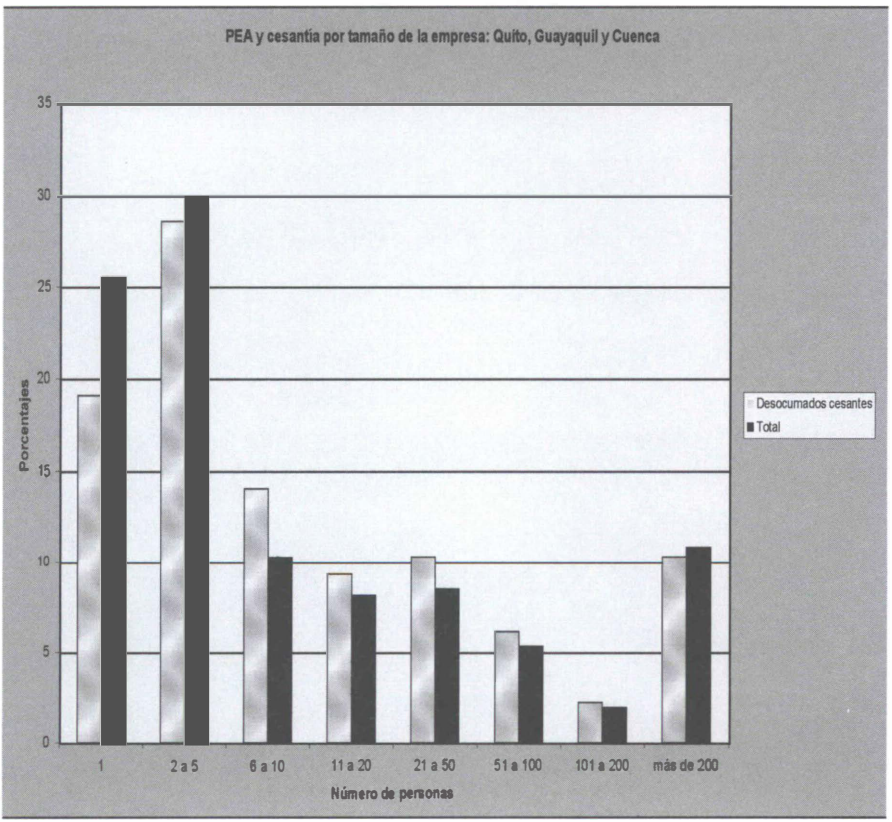
Empleo y tamaño de la empresa. Entre los trabajadores del sector privado, el 28 % lo son por cuenta propia, el 32 % labora en establecimientos de 2 a 5 personas (mi-

[18] Véase: Larrea, Carlos. 1998. "La Pequeña y Mediana Empresa en el Contexto de Apertura Comercial, Ajuste y Crisis en el Ecuador". Ponencia presentada al Seminario "Pequeña y Mediana Empresa, Mercados Laborales y Distribución del Ingreso en América Latina y el Caribe". Buenos Aires: Universidad de Toronto, Universidad Nacional de General Sarmiento, e IDES.

croempresas), el 32 % en establecimientos con 6 a 100 personas (pequeñas y medianas empresas) y solamente el 8 % restante trabaja en grandes empresas, de más de 100 trabajadores. El desempleo continúa afectando principalmente a las pequeñas y medianas empresas, como lo muestra el Gráfico 11.

Gráfico 11

Empleo y Cesantía por Tamaño de la Empresa Privada: 1998-2001



Fuente:PUCE – Banco Central del Ecuador. 1998-2001. Encuesta de Coyuntura del Mercado Laboral Ecuatoriano.

Crisis, Género y Empleo. Se ha mencionado varias dimensiones del mercado laboral que perjudican a las mujeres, como el subempleo, la informalidad, el desempleo abierto y las menores remuneraciones. Es importante preguntarse si estos factores se han modificado positiva o negativamente por la crisis actual. El Gráfico 12 presenta las evidencias en este sentido.

La crisis no ha alterado substancialmente las diferencias en la calidad del empleo por sexo. La proporción de informalidad sigue siendo superior entre las mujeres, mientras

que entre los hombres, el porcentaje de inserción en el sector moderno es superior. En ambos casos la magnitud de las diferencias se ha mantenido, aunque se observa para ambos sexos una mayor presencia del sector informal.

En el caso del empleo doméstico, su participación en el empleo femenino total ha aumentado entre aproximadamente el 11 % y el 15 %, mostrando como el trabajo doméstico se ha convertido en una estrategia de subsistencia de las mujeres para enfrentar la crisis.

Gráfico 12

Sexo, Crisis y Mercado de Trabajo: 1998-2001

Participación del Sector Informal y el Moderno en el Empleo de Mujeres y Hombres

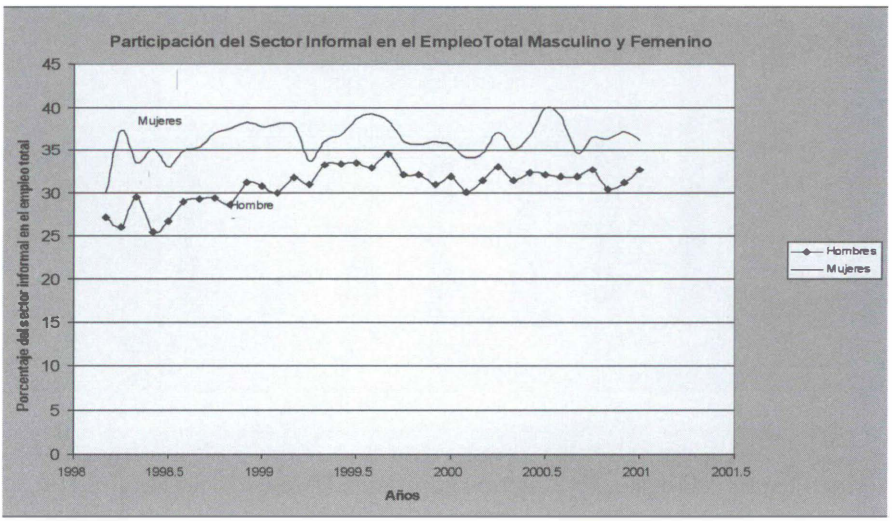
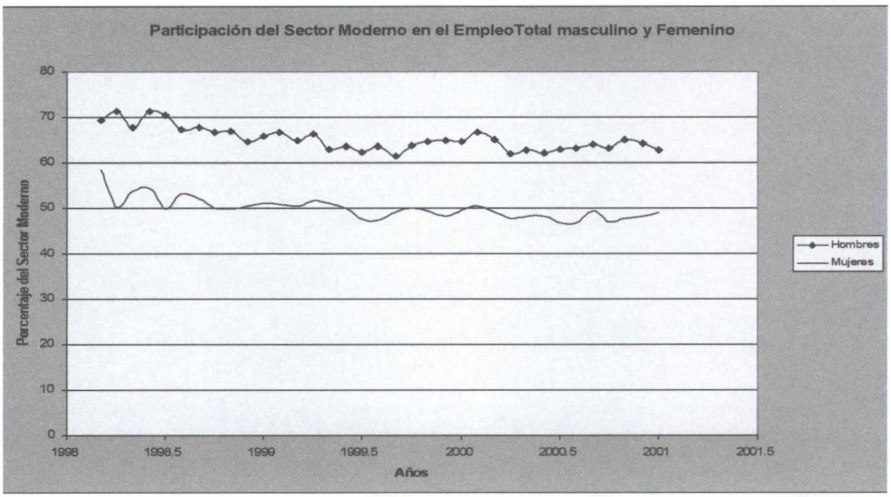


Gráfico 12 (continuación)

Sexo, Crisis y Mercado de Trabajo: 1998-2001



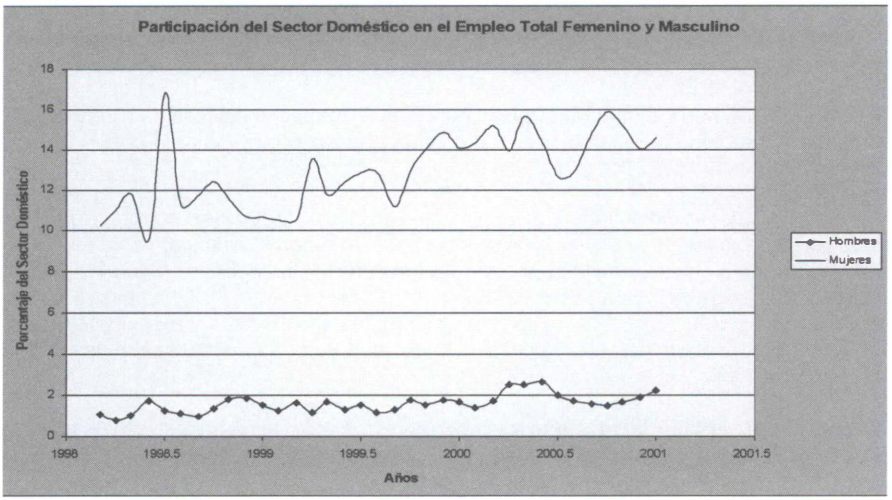
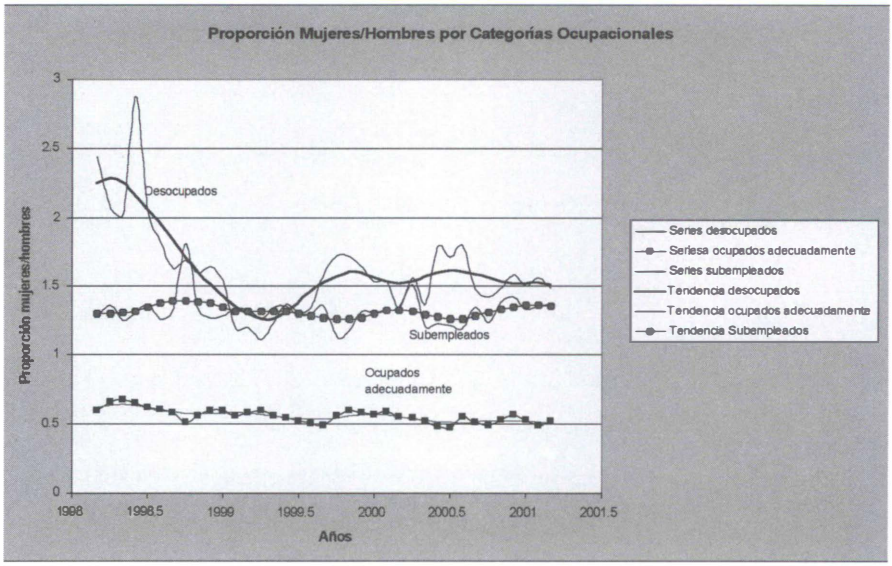


Gráfico 12 (continuación)

Sexo, Crisis y Mercado de Trabajo: 1998-2001



Fuente: PUCE – Banco Central del Ecuador. 1998-2001. Encuesta de Coyuntura del Mercado Laboral Ecuatoriano.

Finalmente se observa que la participación femenina en el desempleo abierto fue muy alta a inicios de la crisis, de tal forma que existían 2.2 mujeres desempleadas por cada hombre en esta situación. Posteriormente la relación se estabiliza en una proporción de 1.5 a 1.

La información muestra que los hogares buscaron enfrentar su deterioro social mediante la incorporación de más mujeres al mercado de trabajo, por ejemplo con el trabajo de la cónyuge si ella no trabajaba previamente.

En síntesis, dos aspectos salientes del efecto específico de la crisis entre las mujeres han sido una tendencia al aumento de su participación laboral, principalmente en el servicio doméstico, y un desproporcionado incremento inicial del desempleo femenino, cuando muchas mujeres en busca de trabajo no lo encontraron. La tendencia a la "informalización" del empleo afecta en forma relativamente similar a mujeres y hombres, de forma que la crisis perpetúa las desventajas que tradicionalmente han afectado a la mujer trabajadora.

Determinantes del Salario. Un modelo de regresión múltiple no lineal, cuyos resultados se presentan en el Anexo 1, indaga por los factores determinantes del salario. Del análisis se derivan las siguientes conclusiones:

a) A igualdad de otras condiciones (educación, experiencia laboral, inserción laboral, posición como jefe de familia) los salarios de las mujeres son inferiores a los de los hombres en un 16 %.

b) Los retornos educacionales son crecientes, de forma tal que el incremento de salarios por cada año de estudio alcanza sus valores más altos en la instrucción superior y de postgrado, siendo bajo para niveles primario y secundario.

c) La crisis ha conducido a un deterioro de aproximadamente el 33 % de los salarios, en condiciones similares de calificación, experiencia, etc.

d) Los retornos educacionales son considerablemente inferiores en el sector informal y en el empleo público que en el sector privado moderno.

e) Los salarios de los jefes de familia son aproximadamente el 17 % superiores al resto, bajo condiciones similares de las restantes variables.

Conclusiones. Aunque algunas variables como la tasa de desempleo abierto muestran moderados signos de recuperación, el deterioro social producido por la crisis iniciada en 1998 se ha revertido apenas en una pequeña proporción. La crisis, que alcanzó su nivel más alto a inicios del 2000, ha sido seguida por una fase de crecimiento lento y baja inflación. Sin embargo, la concentración del ingreso, el incremento de la pobreza, la caída de los salarios reales y el deterioro del empleo se mantienen como efectos al parecer perdurables, si bien algunos factores derivados de la propia crisis, como la migración internacional, han permitido un cierto alivio.

La única excepción definida a este panorama es la ciudad de Cuenca, donde gracias a factores particulares, como el desarrollo de la actividad turística y la elevada emigración internacional, se observa una fuerte reactivación económica con efectos sociales.

4. Pronóstico sobre la pobreza y la situación social.

Escenarios sobre la pobreza en el próximo quinquenio.

En general, las expectativas para un crecimiento económico sustentable de nuestro país, que apoye a la solución de los problemas sociales en el mediano y largo plazo, no son alentadoras. La economía ecuatoriana muestra un relativo estancamiento económico en las dos últimas décadas, pese a ciertos episodios de recuperación. La crisis de los últimos años ha profundizado sus problemas estructurales. Adicionalmente, la transición a un nuevo modelo de desarrollo basado en la apertura y promoción de exportaciones no ha logrado consolidarse en la economía. Las exportaciones todavía se basan mayoritariamente en productos primarios y tradicionales, muy sensibles a cambios en las condiciones ambientales o en el mercado internacional. La crisis financiera desatada en el país en los últimos años ha complicado el escenario de estabilidad económica, dado que, pese a las acciones destinadas a su control (congelamiento de depósitos, créditos directos o indirectos del Banco Central, etc.) todavía no se ha logrado una recuperación confiable del sistema financiero. Finalmente, y sin desmerecer los últimos

logros en la renegociación de la deuda en bonos Brady y eurobonos, que aligeró su peso para los próximos cinco años, la deuda global sigue siendo una importante carga en el presupuesto público, que limita recursos para la reactivación económica y el desarrollo social en el mediano y largo plazo. De hecho, el servicio de la deuda en el último quinquenio supera el 40% del presupuesto, lo que contrasta con el gasto social cuya participación alcanza a menos de la mitad de este valor.[19]

Es importante agregar una reflexión sobre las posibles consecuencias que podrían devenir en el escenario de la dolarización. Entre los efectos positivos, según lo han expresado sus proponentes, se tendrían la eliminación del riesgo cambiario, y la indispensable necesidad de mantener una disciplina fiscal, y bajas tasas de inflación y de interés, que apoyarían la reactivación. Si bien se ha observado una tendencia de las variables referidas en ese sentido, la dolarización también conlleva la potencialidad de ciertos efectos negativos que deben considerarse:

Por un lado, la dolarización incrementa la vulnerabilidad de la economía a los choques negativos externos, que afecten rubros importantes como las exportaciones. Dado que ya no es posible acudir a la política cambiaria, los impactos serán más directos sobre la producción de exportación, el empleo y los salarios, únicos factores que pueden ser controlados internamente. Como lo reconoce la OIT[20], este contexto limita la posibilidad de apoyar la competitividad con la política cambiaria, opción que sí está presente en nuestros países vecinos y competidores. Dado que los salarios en Ecuador ya son bajos, mayores reducciones no lograrían efectos importantes en los precios competitivos. La única vía sostenible para mejorar la competitividad sería aumentando la productividad, pero esto es algo que requiere de mayores plazos, contando con un entorno adecuado de incentivos en esa dirección. Las reformas laborales, por su parte, si bien pueden apoyar el marco de la flexibilización requerida en un contexto de apertura económica, contribuyen a fragilizar la estabilidad laboral.

Por otro lado, la oferta monetaria pasa a depender de la cantidad de dólares que ingresen al país, por medio de las exportaciones, la deuda, o la inversión extranjera, todas ellas variables de difícil manejo interno. Las exportaciones, como se observó anteriormente, muestran un comportamiento errático, sin mayores logros en la competitividad dinámica. La inversión extranjera, por su parte, no necesariamente acarrea efectos importantes en variables claves como el empleo, aparte de que sigue limitada por la persistencia del riesgo país (conflictividad social y política) y la falta de un sistema financiero confiable. Si bien las privatizaciones pueden aportar recursos, su efecto dependerá de las condiciones de su negociación y asignación entre los agentes sociales y económicos. Finalmente, un mayor endeudamiento externo, bajo las ya difíciles condiciones, es poco probable y, más aún, poco deseable.

---

[19] SIISE.
[20] OIT. 2000. **Ecuador: políticas y programas de empleo y protección social, propuestas de la OIT.** Quito: OIT.

A las rigideces que condicionan la oferta monetaria se unen aquellas de la política fiscal, que pasa a ser central en la política económica. Por el lado de las recaudaciones, la política fiscal está fuertemente condicionada por los ingresos del petróleo y sus derivados, los que a su vez dependen de los precios altamente variables del crudo y de los ritmos de explotación petrolera. Por otro lado, si bien se han hecho algunas reformas tributarias para mejorar la recaudación fiscal, ésta todavía evidencia limitaciones, sobre todo en las actuales condiciones de estancamiento económico. Existe además un costo político de incrementar los impuestos, que limita el empleo de este recurso. Los ingresos obviamente condicionan el gasto público, y dado que un porcentaje importante del mismo ya se encuentra pre-asignado a rubros como el pago de la deuda externa y su servicio, los recursos destinados al gasto social, en perspectiva, se encuentran limitados, y son vulnerables a choques exógenos. Si bien existió, hasta septiembre del 2001, una coyuntura favorable, con la vigencia de altos precios del petróleo y la renegociación favorable de parte de la deuda, ambas fuentes no pueden ser consideradas como estables y seguras en el tiempo. De hecho, en los últimos meses se ha producido una disminución considerable del precio del petróleo, y algunos pronósticos muestran un escenario similar en los próximos dos años.[21]

La OIT ha señalado en un reciente documento[22] , que se necesitaría al menos un crecimiento promedio anual del 5.5% entre 1999 y el 2003 para, en el mejor escenario de una elasticidad unitaria empleo-producto, bajar apenas 3 puntos la tasa de desempleo, contando con que 1999 y el 2000 son años de bajo crecimiento. Si la economía creciera a tasas más bajas, como parecen ser los pronósticos más realistas (entre el 3 y 4%), la tasa de desempleo incluso aumentaría (3 puntos, considerando la misma elasticidad empleo-producto). Si bien la tasa de desocupación abierta empezó a disminuir a partir del 2000, luego de alcanzar su pico máximo en febrero de ese mismo año, su nivel sigue siendo relativamente alto (10%), en relación a la tasa histórica (7%)[23]. Por otra parte, se debe considerar que esa baja en el desempleo ha sido afectada por las migraciones al exterior. Por último, la aparente recuperación de los indicadores de empleo encuentra su límite en la persistencia del subempleo, que oscila alrededor de la mitad de la PEA, reflejando un problema estructural no resuelto. De esta manera, pese a los indicios de cierto alivio, no se puede hablar de una mejora substancial en la situación del mercado laboral.

Parece evidente que, partiendo únicamente de la acción espontánea de las fuerzas del mercado, sin políticas dirigidas a superar los graves problemas sociales, incluyendo políticas presupuestarias agresivas que prevean fondos de estabilización económica y protección social, aspectos como la pobreza y el desempleo seguirán siendo parte de nuestro horizonte económico-social de mediano plazo.

[21] Proyecciones del World Energy Outlook (WEO), anotadas en: OIT. 2000. Ecuador: políticas y programas de empleo y protección social, propuestas de la OIT. Quito: OIT.
[22] OIT. Op. cit.
[23] Ver estadísticas de empleo urbano en Quito, Guayaquil y Cuenca, entre 1998-2001, del BCE-PUCE.

A continuación se exponen tres escenarios sobre el desempeño de las variables macroeconómicas para proyectar sus posibles impactos en los niveles de pobreza de la población ecuatoriana para el próximo quinquenio.

Consideraciones comunes.

Los distintos escenarios macroeconómicos que se plantean tomaron en cuenta un desempeño económico apretado de la economía en el 2000[24]. El Banco Central estimó un crecimiento económico del 2.3% en el 2000, equivalente a casi un estancamiento del PIB per cápita (0.4%), que resulta grave si consideramos que en 1999 hubo una caída del 9%.

Las proyecciones incluyen el efecto de la última negociación de la deuda externa, que redujo su valor en bonos Brady y eurobonos (40%), bajando también el flujo por los pagos de su servicio (en US$ 290 millones anuales) para el próximo quinquenio[25]. Esta mejora no es suficiente, y la deuda global sigue siendo un componente crítico en las expectativas económicas del país, dado que todavía están pendientes otros rubros que muestran la insostenibilidad de su pago en el largo plazo, a lo que se debe agregar el peso creciente de la deuda interna, posterior al salvataje bancario, que no se ha incluido en las proyecciones. Sin embargo, se asume un manejo de la deuda que no aumente la presión ya existente sobre las finanzas públicas y la economía del siguiente quinquenio.

Otro supuesto general es que la dolarización continuará en el siguiente quinquenio. También se asume que la situación política no presentará nuevas rupturas en la gobernabilidad y que las relaciones con el Fondo Monetario Internacional se mantendrán estables, sin rupturas que afecten el financiamiento externo.

En términos generales se asume que la producción petrolera se incrementará, no solo por el aumento de la capacidad de transporte del SOTE, sino por la construcción del nuevo oleoducto de crudos pesados, que generará efectos económicos en un par de años. Si bien, el incremento de los ingresos petroleros no garantiza el desarrollo en el largo plazo y afecta gravemente su sustentabilidad, es claro que en el corto y mediano plazo inyectará recursos a la economía. Se asume también que el precio del petróleo no experimentará serias reducciones.

Finalmente, se asume que no existirá un quiebre estructural en la economía, pese a que la dolarización podría cambiar muchas reglas de la regulación y ajuste económico que requieren mayor estudio. Bajo estas consideraciones, y otros supuestos sobre la evolu-

[24] Las proyecciones que se presentan en este documento fueron realizadas un año atrás, y consideraron un crecimiento económico del 1.3% en el 2000, conforme las previsiones del Banco Central para entonces.
[25] Vela, María de la Paz Vela. 2000. "Una boya para el corto plazo". En Multiplica, **Revista Gestión, Economía y Sociedad**, No.75. Quito: Multiplica.

ción de algunos precios relativos, se plantean cuatro escenarios básicos para proyectar los niveles de pobreza en el próximo quinquenio (Gráfico 14).

En todos los casos se usó un modelo de proyección basado en la metodología de redes neuronales[26] que, utilizando las más recientes técnicas de estimación no paramétrica, ha logrado adecuados niveles de ajuste en la estimación de la incidencia de la pobreza para el período muestral 1988-1999, arrojando un pseudo-R cuadrado de 0.99. El modelo recoge la información del desempeño de variables macroeconómicas claves en el corto plazo como salarios, inflación, tasas de interés, crecimiento económico y tipo de cambio, y su impacto en los niveles de pobreza en la década de los noventa, para proyectar la posible evolución de la pobreza en el quinquenio del 2000-2005, asumiendo que se reproduciría el mismo patrón de influencia.

Esta metodología tiene limitaciones, en tanto no captura aspectos de cambio estructural derivados de la dolarización en un ambiente de apertura económica. Debido a los cambios importantes que ocurrieron en el 2000 con la dolarización, los resultados del modelo sobre los impactos en pobreza para ese año abren una serie de interrogantes, siendo más sólidos a partir del año 2001.[27]

Es importante tomar en cuenta que los datos de pobreza considerados en este modelo corresponden a las estimaciones de pobreza, según el método del ingreso, hechas por el SIISE, sobre la base de las encuestas urbanas de empleo, realizadas por el INEM y el INEC. Estas líneas de pobreza son considerablemente más bajas que las empleadas en este estudio, y aunque no son compatibles con el mismo, han sido integradas para el análisis de las tendencias. Estos datos presentan varias limitaciones, en parte por la baja calidad de los datos de ingresos de las encuestas del INEC.

En general, y en todos los escenarios, se observa una reducción importante de los niveles de pobreza en el 2000 y 2001[28], que se deriva de una recuperación de los salarios y de las bajas registradas en las tasas de inflación e interés. Sobre la base de lo ocurrido en la década de los noventa, el modelo se muestra sensible a todas estas variables, principalmente a los cambios en salarios, y al contrario, es poco sensible a los cambios en el PIB en conjunción con el movimiento del resto de variables. La alta sensibilidad de la pobreza hacia los cambios en los niveles salariales ha sido observada en otros modelos.[29] Si bien es razonable asumir esta tendencia de la pobreza, sus niveles pueden estar afectados por los cambios importantes en el sistema monetario y posibles reacomo-

[26] Páez, Pedro. 2000. "Redes neuronales para la estimación de la pobreza en el Ecuador". En Banco Central del Ecuador, **Cuestiones Económicas** Vol. 16 No. 1:1-3. Quito: Banco Central del Ecuador.

[27] Agradecemos la colaboración de Pedro Páez en la modelización de pobreza.

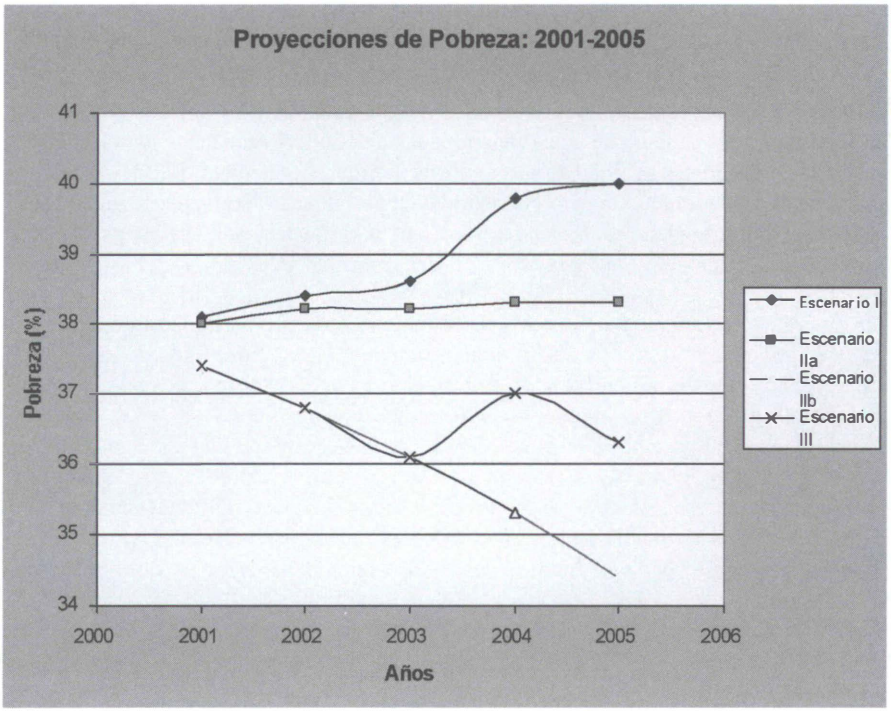
[28] El modelo proyectó niveles más bajos de pobreza que los estimados para el año 2000, según los datos de la encuesta de empleo del INEC y el procesamiento del SIISE. Esta reducción en la sensibilidad de la incidencia de la pobreza a la influencia positiva de la estabilización estaría capturando tempranamente cambios estructurales en la dinámica del empleo que las redes neuronales no pueden aún integrar. Ver, para más detalles, Sánchez, J. y Páez, P. Noviembre, 2000. "El reto del desarrollo social en una economía dolarizada." En Multiplica, **Revista Gestión.** Quito: Multiplica

[29] Véase: Luis Jácome, Carlos Larrea y Vos, Rob. 1998. **Políticas macroeconómicas, distribución y pobreza en el Ecuador**. Documento de Trabajo 7. Quito: CORDES.

dos en la estructura de la regulación económica, sobre lo cual, el modelo no da cuenta. Haciendo estas necesarias salvedades en el análisis, los datos proyectados para el período 2001-2005 evidencian las siguientes tendencias.

Escenario I. El escenario I representa una alternativa económica pesimista para el siguiente quinquenio. El crecimiento económico atiende a las proyecciones del Fondo Monetario Internacional de julio del 2000, que consideran un crecimiento del 2% en el 2001, que alcanza el 3% para fines del quinquenio, en el 2005. Este escenario de crecimiento económico es cercano a las proyecciones presentadas en la revista Multiplica, basadas en la última propuesta de reestructuración de la deuda pública del gobierno.[30] En este escenario se asume además una tasa de decrecimiento de los salarios en dólares en el orden del 1% trimestral desde el 2001, una tasa de interés activa nominal constante en el orden del 15% a partir del 2002, y una disminución en la inflación anual hasta el 2003, llegando a alcanzar valores de un dígito a fines del quinquenio (Ver Anexo 2).

Gráfico 13



[30] Vela, María de la Paz. Septiembre, 2000. "Una boya para el corto plazo". En Multiplica, **Revista Gestión** No.75. Quito: Multiplica. De acuerdo a estas proyecciones el crecimiento en ningún año supera el 3.5%.

Considerando el efecto en la pobreza, a partir del 2002, se observa una subida constante, hasta alcanzar en el 2005 una incidencia del 42 % en la población ecuatoriana. Los resultados de las proyecciones de la OIT sobre empleo, bajo un escenario algo más favorable de crecimiento económico, muestran, sin embargo, un panorama más desalentador: una alza importante en las tasas de desempleo (7 puntos en cuatro años respecto a la tasa de desempleo de 1999). Cabe anotar, por otro lado, que bajo este limitado crecimiento, la economía requeriría de unos ocho años para alcanzar el nivel del PIB per cápita previo a la crisis que se inició en 1998, aspectos que obviamente contribuyen al debilitamiento del capital humano del país en el largo plazo.

Escenario II: Este escenario prevé un crecimiento moderado para el siguiente quinquenio. Considerando las previsiones oficiales del Banco Central del Ecuador para el año 2001, así como estimaciones hechas por CORDES[31], este escenario considera un crecimiento económico de alrededor del 3.5% para el 2001[32]. Este crecimiento asume el hecho de que existiría una recuperación económica reforzada por una estabilidad política. La construcción del oleoducto de crudos pesados inyectaría importantes recursos a la economía, así como la mayor explotación petrolera debida a la mayor capacidad de transportación del petróleo del SOTE. Se asume que no habría una baja drástica en el precio petrolero, y las exportaciones tendrían una moderada recuperación, principalmente en productos no tradicionales. Asumiendo que el crecimiento económico será, en efecto, del 3.5% para el 2001, este escenario supone una mayor recuperación para los siguientes años hasta alcanzar el 5% de crecimiento en el 2005 (Ver Anexo 2). Esta evolución es algo optimista, si consideramos proyecciones recientes como las que proporciona The Economist Intelligence Unit en el mes de junio del 2001[33], que prevé tasas de crecimiento mayores hasta el 2003, pero una caída en esas tasas para los siguientes dos años, llegando al 2005, con un crecimiento de apenas el 3.9%. Estas proyecciones tienen importancia porque están destinadas a proporcionar información a los inversionistas sobre los rankings de los distintos países. El Ecuador registra un ranking bajo no sólo en términos globales sino regionales, al interior de América Latina. Estos resultados obedecen básicamente a la percepción de un mantenimiento en la conflictividad política y a la aparente débil aplicación de las reformas sugeridas por el FMI. Este escenario, considera, sin embargo, una recuperación moderada y constante hasta el 2005, y establece dos sub-escenarios adicionales.

El primer sub-escenario (IIa) asume que los salarios en dólares se mantienen constantes desde el 2001, la tasa de interés activa nominal decrece alcanzando en el 2005 el nivel del 11.4%, y la inflación decrece a una tasa mayor que en el escenario pesimista, alcanzando el nivel del 5% para el 2005 (Ver Anexo 2). En este contexto macroeconó-

[31] Arteta, Gustavo. 2000. Tendencias Económicas y perspectivas 2000-2001. Quito: CORDES.
[32] Recientes previsiones del Banco Central del Ecuador, posteriores al procesamiento de este modelo, plantean una tasa de crecimiento mayor, del orden del 4.1% para el 2001.
[33] The Economist Intelligence Unit. Junio, 2001. Ecuador at a glance: 2001-2002. United Kingdom.

mico la pobreza se mantendría aproximadamente constante al nivel del 38% entre el 2001 y el 2005.

El segundo sub-escenario (IIb) considera los mismos supuestos, cambiando sólo de salarios constantes a salarios crecientes, con un 1% de incremento trimestral (Ver Anexo 2). Se observa, en este caso, resultados más alentadores con una reducción de la pobreza de cuatro puntos, bajando al 34.4%, como se puede ver en el Gráfico 13.

En resumen, un escenario de un crecimiento moderado del PIB, que podría ser más realista, con una reducción de la tasa de interés activa y de la inflación, y un incremento también moderado en los salarios entre el 2000 y 2005, podría permitir una reducción de la pobreza para el 2005, en alrededor de 4 puntos respecto a los niveles del 2001. Esta reducción estaría involucrando principalmente a la parte de la pobreza afectada por el ciclo económico. Por otra parte, el mejoramiento de los salarios podría apoyar la demanda de bienes y servicios de la economía de pequeña escala. Debe insistirse, sin embargo, que estas proyecciones no consideran el hecho de que puedan haberse dado cambios estructurales en la regulación económica que podrían cambiar los efectos sobre la pobreza.

Cabe considerar, por otro lado, que las proyecciones de empleo de la OIT (2000), para un escenario de crecimiento económico parecido señalan un incremento en las tasas de desempleo de tres puntos entre 1999 y 2003, bajo una elasticidad unitaria empleo-producto. De producirse un incremento en la tasa de desempleo como la proyectada, se pondría límites a las proyecciones de una baja importante en el nivel de pobreza como la anotada en el último escenario.

Escenario III: Finalmente, se asume un escenario optimista de crecimiento, a partir de las proyecciones del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, Ecuador 2010[34], que plantea, para el caso más favorable, crecimientos que van del 5.4% en el 2001 al 6% para fines del quinquenio. Los supuestos de esas proyecciones son: una desaceleración en el crecimiento de la población (1.7%); una caída en el crecimiento de la población económicamente activa; un aumento en la productividad laboral (2.5% anual); un aumento en el consumo de los hogares (5.9% anual); un aumento en las inversiones y exportaciones (7% anual); y un limitado crecimiento del consumo del gobierno. Si bien los pronósticos de este Plan Estratégico fueron elaborados en 1998, y por tanto muchas estimaciones están fuera de contexto, considerando los importantes sucesos de 1999 y el 2000, se lo menciona aquí para tener un punto de referencia en el extremo de un crecimiento económico optimista. Considerando este escenario, se asume además una reducción de la inflación, tasas de interés constantes desde el 2001, y un aumento de los salarios al 1% trimestral (ver Anexo 2). Bajo estas condiciones se observa que la pobreza disminuiría hasta alcanzar un 36% en el 2005 (Ver gráfico 13). Bajo un creci-

[34] Presidencia de la República, Oficina de Planificación. 1998. Plan Estratégico de Desarrollo y Seguridad Nacional, "Ecuador 2010".

miento económico dinámico superior al 5.5% promedio anual, la tasa de desempleo también disminuiría[35], consolidando la mejora en las condiciones de vida de la población. Desafortunadamente este escenario aparece como poco probable debido a factores como el peso de la deuda externa; los compromisos adquiridos con el FMI sobre el mantenimiento de un superávit primario en el presupuesto (6%); y el sistema financiero nacional, que no muestra señales de recuperación en el corto plazo (se requerirá de al menos un par de años) limitando la inversión privada.

Conclusiones.

Considerando los resultados de las proyecciones de pobreza para el próximo quinquenio bajo los distintos escenarios, y teniendo en cuenta todos los supuestos mencionados, así como las limitaciones del modelo usado, es importante destacar la evidencia de que la política económica, de hecho, afecta los niveles de pobreza. Por tanto, una propuesta de política social integral y sustentable tiene que ir necesariamente relacionada también con la política económica. Lo primero que se observa es una alta sensibilidad de la pobreza a cambios en los niveles salariales; la política salarial, por tanto, puede ser un instrumento importante de combate a la pobreza. Reducciones en las tasas de inflación y de interés también contribuyen a bajar la pobreza y, así, la política fiscal y un control adecuado del sistema bancario, pueden ser instrumentos de política económica pertinentes para afectar los niveles de pobreza en el contexto de la dolarización. El limitado impacto de los cambios en la producción sobre los niveles de pobreza sugiere una muy baja articulación intersectorial y un limitado efecto multiplicador del crecimiento sobre la economía y sociedad ecuatorianas; así lo confirma la OIT. Según sus proyecciones, ni siquiera un crecimiento económico del 3 .7 % permitiría una baja en la tasa de desempleo hasta el 2003. El reconocimiento de este problema plantea la necesidad urgente de propiciar políticas estatales que apoyen deliberadamente los vínculos entre crecimiento económico, empleo e ingresos, para impactar sobre los niveles de pobreza.

Los resultados para el escenario más realista de crecimiento económico moderado muestran efectos alentadores sobre la pobreza, de darse una política activa que favorezca un mejoramiento moderado de los salarios, y si las tasas de interés e inflación se reducen considerablemente. Sin embargo, y debido a la magnitud de la pobreza con la que se parte, sus niveles todavía serían altos, afectando a más de la tercera parte de la población ecuatoriana. De este modo, ni la política económica, ni el crecimiento económico por sí solos son suficientes para combatir la pobreza en nuestro país, y se hace indispensable una política social integral y proactiva. Hay que considerar también que estos resultados asumen la inexistencia de un quiebre estructural que desfavorezca una reactivación económica, con importantes efectos multiplicadores en la economía de los distintos grupos sociales, razón por la cual, todavía podrían existir escena-

[35] OIT. Op. cit.

rios más desfavorables que no son improbables, por lo que es indispensable insistir en la consolidación de una política estatal que afronte los problemas sociales.

Es importante advertir, que en este análisis no se considera el peso de variables importantes como la migración, que, de hecho, ejercerán influencia sobre el empleo y la pobreza. Las limitaciones estadísticas existentes hasta el momento restringen ese análisis, aunque es indispensable incluirlo en el futuro.

En suma, bajo un escenario de crecimiento económico realista (entre el 3 y 4% promedio anual para el quinquenio 2000-2005) el desempeño de indicadores claves sobre la situación social como pobreza y desempleo resulta poco alentador, respecto a una mejora de fondo en la calidad de vida de la población ecuatoriana. Resulta claro, que la acción simple de las fuerzas del mercado no dará solución a la difícil situación social del país. De esta manera, son indispensables y urgentes medidas explícitas que confronten el problema. No solamente la política económica debe incorporar los objetivos de aumento de empleo y disminución de la pobreza, sino también debe incluir una política social integral y efectiva, que conciba programas y acciones sostenibles en el tiempo. La política asistencialista no es una solución duradera y suficiente para enfrentar estos problemas.

II. Marco Institucional, Compromisos Internacionales y Planes de Desarrollo.

1. Entorno y Compromisos Internacionales

La crítica situación social en la mayoría de los países en desarrollo, expuesta a una mayor vulnerabilidad por los procesos de globalización y las políticas económicas excluyentes, requiere de soluciones integrales. La definición del desarrollo humano sostenible que pone al hombre, no sólo de hoy sino del mañana, en el centro del desarrollo, ha permitido incorporar nuevos elementos en la discusión, y expresarlos en la política social y económica de los países. Sin embargo, existe todavía un largo trecho por recorrer, principalmente porque, en los hechos, siguen primando en las agendas políticas de los gobiernos el crecimiento y los intereses económicos, antes que la preocupación por lo social y ambiental, y los pasos para favorecer el desarrollo social sostenible, se limitan con frecuencia al nivel declarativo y de compromisos.

Foros internacionales promovidos por las Naciones Unidas han propagado esa discusión a escala internacional, obteniendo ciertos compromisos, con relación al tema, de los gobiernos de varios países durante la última década. Nuestro país ha sido signatario de importantes acuerdos en los que se busca, entre otros objetivos, luchar contra la pobreza, favorecer la integración social, los derechos humanos y el equilibrio ambiental.[36]

Entre los compromisos más importantes se encuentran aquellos adquiridos en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social de Copenhague (1995) donde se articulan muchas de las propuestas consideradas en otras conferencias. Tales compromisos se centran en tres aspectos fundamentales del desarrollo social: la superación de la pobreza; el incremento y mejoramiento del empleo productivo y de su calidad; y la integración social de la población a los beneficios del desarrollo. Cada compromiso incluye referencias a acciones generales básicas que deben tenerse en cuenta y adecuarse a la realidad y contexto de cada país. Siete de los diez compromisos adquiridos tienen que ver directamente con la política económica social interna, y estos son: la creación de un entorno económico, político, social, cultural y jurídico que promueva el desarrollo social; la erradicación de la pobreza; la promoción del pleno empleo como prioridad de la política económica y social; la promoción de la integración social; la consecución de la equidad entre hombres y mujeres; el acceso universal y equitativo a una educación de calidad y al nivel más alto de salud física y mental; la inclusión en los programas de ajuste estructural de los objetivos del desarrollo social; y finalmente el aumento y mejora en el uso de los recursos asignados al desarrollo social.

[36] Se puede destacar: la Cumbre Mundial de la Infancia (1990), la Conferencia del Medio Ambiente y Desarrollo (1992), la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (1993), la Conferencia Mundial sobre Población y Desarrollo (1994), la Conferencia Mundial sobre Desastres naturales (1994), la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer (1995), la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social de Copenhague (1995), la II Conferencia sobre Asentamientos Humanos (1996) y la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (1996)

A estos compromisos se unen otras propuestas, como la Iniciativa 20/20 de las Naciones Unidas, planteada en 1995, que busca favorecer el incremento y sostenibilidad del gasto social dirigido a servicios sociales básicos, principalmente para la población más pobre y vulnerable, dando prioridad a mujeres y niños. Conforme esta iniciativa, tanto los gobiernos como la ayuda internacional al desarrollo deben destinar un porcentaje creciente de su presupuesto para estos fines, hasta destinar al desarrollo social básico tanto el 20 % del gasto público como el 20 % de la ayuda al desarrollo. Este proceso requiere de la alianza entre el sistema de las Naciones Unidas, los donadores bilaterales de los gobiernos, el sector privado, las ONGs y demás grupos de la sociedad civil y los organismos internacionales. Esta iniciativa está siendo promovida por UNICEF y el PNUD en Ecuador se están gestionando mecanismos de monitoreo del gasto social.

A este entorno de compromisos e iniciativas internacionales se suma la necesidad interna del país de dar atención a los conflictos sociales que han debilitado, incluso, su gobernabilidad en los últimos años. Esta conjunción de factores derivó en una serie de propuestas y programas nacionales para favorecer el desarrollo social.

2. Las Propuestas para el desarrollo social

Los distintos gobiernos del último quinquenio, respondiendo tanto a la presión social interna, que requería mejoras en las condiciones de vida de la población nacional, como a los compromisos internacionales en materia social, fueron incorporando los grandes objetivos de la Cumbre Mundial de Copenhague en los Planes de Desarrollo, y promoviendo la gestión de acciones y programas concretos en el área social. La ejecución de las acciones planeadas, sin embargo, siempre se ha manifestado más modesta que las aspiraciones de los planes y las propuestas.

2.1. Los Planes

Después de la Cumbre de Copenhague, los gobiernos han impulsado una serie de planes y agendas de desarrollo social o general, incluyendo políticas sociales para el corto, mediano y largo plazo, aparte de los planes sectoriales de educación, salud y vivienda.

En 1996 se concibe el primer plan social del país, el Plan Nacional de Desarrollo Social 1996-2005. Posteriormente se suceden una serie de planes sociales o planes de desarrollo con un componente de política social como el Plan de Igualdad de Oportunidades 1996-2000; el Plan de Acción Inmediata del Gobierno de Bucaram; la Agenda Social del Ecuador 1998-2007; el Plan Estratégico de Desarrollo y Seguridad Nacional "Ecuador 2025"; y la Agenda para el Desarrollo del Ecuador Siglo XXI. Finalmente, durante el actual gobierno se encuentra en vigencia el Plan de Gobierno 2000-2003; y tanto el Plan Nacional de Empleo 2001-2006 como el Plan Social de Mediano Plazo 2001-2005 para la Reducción de la Pobreza todavía están en proceso de consolidación.

Características específicas.

- Cinco de los planes mencionados fueron elaborados con la intención de ser **planes de Estado** de mediano y largo plazo, orientados a superar el horizonte de cada gobierno. Estos son el Plan Nacional de Desarrollo Social 1996-2005, la Agenda Social del Ecuador 1998-2007, el Plan Estratégico de Desarrollo y Seguridad Nacional "Ecuador 2025", y los planes actuales en proceso de consolidación como el Plan Nacional de Empleo 2001-2006 y el Plan Social de Mediano Plazo 2001-2005 para la Reducción de la Pobreza. El resto de planes son planes de gobierno.

- El Plan Nacional de Desarrollo Social 1996-2005 merece especial mención, no sólo por instaurar, al menos en la planeación, el problema del desarrollo social en un sentido más integral, sino porque relaciona explícitamente ese desarrollo social con la economía del país y su fase de transición hacia el modelo aperturista y liberalizante. Los ejes del Plan son: el programa nacional de superación de la pobreza; las políticas sociales pro-activación productiva; y las políticas de integración social dirigidas a los sectores vulnerables de la sociedad. Estos ejes fueron una respuesta directa a los compromisos adquiridos en la Cumbre Mundial de 1995. El plan también reconoce la multicausalidad de los problemas sociales y la necesidad de acciones integrales multidisciplinarias con coordinación interinstitucional y participación de la población beneficiaria, con lo que se intenta garantizar la viabilidad del plan en su fase de implementación.

- Otro plan que marca un hito importante en los últimos años es el Plan Estratégico de Desarrollo y Seguridad Nacional "Ecuador 2025", presentado a la sociedad ecuatoriana en 1998. Este plan representa un cambio en el estilo de planificación del país: éste es un plan de largo plazo –25 años-, que en teoría sigue en vigencia. El plan se hizo con alto grado de participación de la sociedad civil y de representes de instituciones públicas, y fue concebido bajo una metodología de planeación estratégica que, aunque no nueva, incluye una visión de futuro del país definida por los propios participantes; se considera a la participación y concertación como elementos fundamentales de apoyo a la gobernabilidad; finalmente se reconoce un nuevo rol a la planificación, como un sistema a cargo de establecer las políticas de Estado de largo plazo, sobre la base de un proceso descentralizado y participativo. En ese sentido, los nuevos planes de gobierno que se sucedieron después son más limitados en términos metodológicos, niveles de participación y en sus mismos alcances. En todo caso, y pese a su interesante metodología y grandes objetivos, las estrategias y acciones diseñadas para alcanzarlos se presentan de manera muy general y poco operativa para una aplicación inmediata.

- Pese a que todos los planes reconocen que el desarrollo económico y social están estrechamente relacionados, solo unos pocos explican esas relaciones y expresan su influencia en la construcción de las propuestas. Esto se observa en los

planes de Estado aludidos, donde la política social se orienta no sólo a solucionar los problemas sociales, principalmente de pobreza, sino a apoyar el modelo de transición económica hacia la apertura y la liberalización de los mercados. Este reconocimiento implica, en el ámbito de la política social, por un lado, que la política dirigida al desarrollo del capital humano debe buscar solventar las exigencias de la apertura y la necesidad de mejorar la competitividad; y por otro, que debe darse un uso eficiente de los recursos destinados al combate de la pobreza, buscando atender a los que realmente necesitan (focalización) y en aquellos aspectos donde con el menor costo puedan obtenerse los mayores resultados (atención a necesidades básicas).

Puntos en común.

- El Plan Nacional de Desarrollo Social 1996-2005 inaugura propuestas centrales que son recurrentes, con distintos énfasis, en los planes que le preceden. Por un lado, los **objetivos de la Cumbre de Copenhague** están explícita o implícitamente presentes en los distintos planes en el área social, principalmente la reducción de la pobreza y aquel dirigido al desarrollo del capital humano. Cabe resaltar que el plan de desarrollo del actual gobierno incluso plantea la lucha contra la pobreza como "hilo articulador de las acciones públicas", aunque desafortunadamente esto no ha sido visible en la política pública.

- Otro aspecto que aparece con distinto énfasis en todos los planes es la búsqueda de **eficiencia y eficacia en el gasto social**, gravemente afectado por la difícil situación económica que el país experimentó en el último quinquenio. La voluntad expresa de **focalizar** la política social en los grupos poblacionales más pobres y vulnerables localizados en las parroquias más carentes responde a esa búsqueda. También existe preocupación por contar con **ingresos no inflacionarios** para financiar los planes, dándose un nuevo rol, en el financiamiento de la política social, a los ingresos de los gobiernos locales, los recursos propios de los prestadores de servicios públicos (salud y educación) aparte de los tradicionales ingresos del gobierno central y los recursos externos, reembolsables o no reembolsables.

- Como un elemento adicional en la búsqueda de eficiencia, se plantea la necesidad de que la política social se concentre en **subsidios directos a la demanda**, como el Bono Solidario implementado en los últimos años, y los bonos de educación. Se piensa que los subsidios a la oferta de bienes y servicios para los pobres distorsionan el mercado y permiten mucha filtración hacia beneficiarios que no corresponden a los grupos destinatarios. Otros aspectos, relacionados más bien a la gestión, recurrentes en los planes, se refieren a una **gestión descentralizada** de los programas sociales y a la necesidad de contar con la **participación de la sociedad civil** en la formulación, implementación y evaluación de los programas, así como del sector privado en la prestación de servicios públicos.

- Respecto a las **acciones** propuestas, éstas tienen muchos puntos comunes. Por un lado, las políticas de lucha contra la pobreza e integración social coinciden en programas focalizados para los grupos más pobres y vulnerables, en aspectos como seguridad alimentaria, atención de salud primaria y preventiva que priorice la atención a madres y niños de hasta 5 años, educación básica, vivienda e infraestructura social. Por otro lado, las políticas sectoriales, que apuntan a promover el desarrollo del capital humano, se concentran principalmente en favorecer la atención básica de educación y salud, ampliando su cobertura y calidad. En la mayoría de casos se mencionan reformas en la organización, financiamiento y administración de la prestación de estos servicios. Se busca una gestión descentralizada y mayor participación de la población destinataria y de la empresa privada. En el caso de la seguridad social, se busca la separación entre los seguros de pensiones, prestación de servicios de salud y el seguro campesino. Por otra parte, se procura la participación privada en la seguridad social y en la prestación de servicios de salud y educación para ampliar la competencia y las opciones. También se busca que estos servicios públicos generen ingresos cobrando una tarifa a la población que puede pagar, a fin de darlos mayor sostenibilidad.

- Las propuestas de **empleo son vistas marginalmente en las políticas sociales**, como parte de las políticas sectoriales, y en los últimos años se las inserta como parte de políticas de emergencia. No existe una visión integral de los programas de empleo y tampoco revisten un peso importante en el conjunto de las propuestas. Los planes enfatizan en crear las condiciones del mercado laboral que apoyen el modelo de desarrollo seguido. Así, se busca básicamente fomentar el incremento en la productividad laboral, mediante la capacitación, y apoyar la flexibilización del mercado laboral. Pocos planes hacen referencia a políticas de empleo que apunten a promover los pequeños "emprendimientos" con una perspectiva más integral y de sostenibilidad.

- La mayoría de planes reconoce también el carácter multicausal de la problemática de pobreza y la necesidad de una **atención integral** al problema y de una indispensable **coordinación interinstitucional.**

- Si bien no todos los planes expresan explícitamente las relaciones entre política económica y social, todos reconocen que el crecimiento económico es necesario para el desarrollo socio-económico, aunque no suficiente. Hay un supuesto, muchas veces implícito: Para garantizar que el crecimiento económico conduzca al desarrollo social basta con una adecuada promoción del capital humano - particularmente educación y salud- la lucha contra la pobreza, y ciertas políticas de empleo como capacitación, promoción de la flexibilización del mercado laboral, etc.

- Pese a que la mayoría de planes incorpora en el diagnóstico el grave problema de la concentración económica en el país y habla de la **equidad social** y de la integración social de grupos vulnerables como las mujeres, niños, adolescentes,

población indígena y negra, etc., ninguno de ellos presenta políticas de **distribución** más amplias. La promoción de la equidad y distribución del ingreso está implícita en las políticas de lucha contra la pobreza, que privilegian subsidios directos, y en las políticas sectoriales de educación y salud. Por otro lado, pocos planes hablan, como una política importante, de facilitar el acceso de la población a recursos importantes como capital y tierra, en el marco de programas más integrales para ampliar las oportunidades de empleo e ingresos. Una de las excepciones en este sentido es el Plan Nacional de Empleo 2001 – 2006 que plantea la política de empleo más allá de un ámbito sectorial, como una política central e integral que busca la sostenibilidad de las acciones en la lucha contra la pobreza.

- Ninguno de los planes cuestiona el **modelo económico**, al contrario, se busca siempre encontrar una funcionalidad a ese modelo, sea para fortalecerlo o para compensar sus efectos sociales negativos.

Límites en la aplicación de los planes.

Es en la implementación donde se observan las mayores coincidencias entre los planes. Se puede advertir que ninguno de ellos ha sido cabalmente ejecutado, ni siquiera en un mismo gobierno, menos aún a través de los distintos gobiernos, en el caso de los planes de Estado. Varios son los problemas advertidos:

- Conviene empezar mencionando las limitaciones en el entorno económico en el último quinquenio. Varios choques exógenos económicos y extraeconómicos, tales como el Fenómeno del Niño de 1998, la caída del precio del petróleo el mismo año, la crisis financiera internacional y sus efectos internos a partir de 1999, limitaron la ejecución de las políticas sociales, sumándose a la inercia de la crisis estructural de la economía ecuatoriana.

- Muchos planes plantearon expectativas inadecuadas en virtud de las restricciones de la economía interna y los condicionantes externos, lo que les hizo perder peso en las decisiones políticas y administrativas.[37]

- En la mayoría de casos, han pesado más las agendas particulares de los gobiernos, fuertemente influenciados por las presiones políticas en un contexto de severas restricciones presupuestarias, que los propios planes. También han sido determinantes las prioridades de las agendas de los organismos internacionales proveedores de recursos para la implementación de ciertos programas.

[37] Presidencia de la República, Oficina de Planificación. 1998. Plan Estratégico de Desarrollo y Seguridad Nacional "Ecuador 2025". 1998. Quito: Presidencia de la República.

- Otro gran problema es el énfasis de los planes en las coyunturas y en la minimización de la gestión de los gobiernos anteriores, lo que ratifica "la ausencia de memoria estatal y la discontinuidad institucional."[38]

- La limitada y poco eficaz coordinación interinstitucional es un problema acuciante y reiterativo. Varios elementos cuentan en ello: las rivalidades de espacios de poder y recursos entre las distintas instituciones; los cambios de gobierno y de prioridades; los sesgos políticos; la falta de continuidad en las políticas debido a la inestabilidad en las instituciones y sus funciones; la debilidad de las instituciones públicas, que cuentan con escaso personal calificado permanente en el área social, debido a la depresión salarial y a la continua amenaza de reducir personal. Los mismos organismos de cooperación internacional han favorecido las pugnas institucionales, creando programas o instancias de "elite" para ejecutar funciones inherentes a los mismos ministerios, con brechas salariales enormes entre los consultores de esos programas y los técnicos de los ministerios, que aparte de fomentar la rivalidad y el debilitamiento del sistema institucional más estable, no apoyan la continuidad del personal calificado que sostenga los mismos programas, una vez finalizados los fondos de cooperación.

- Muchas reformas se han truncado por pugnas y falta de espacios de concertación en las mismas instituciones. Los casos más patéticos en encuentran en los sectores de salud y educación, donde sus actores principales, médicos y profesores respectivamente, mantienen un permanente enfrentamiento con las autoridades. Las bases objetivas de los enfrentamientos son los limitados presupuestos institucionales y las bajas remuneraciones de sus empleados.

El sistema nacional de planificación tiene serias limitaciones, como la falta de articulación entre planificadores, tomadores de decisiones y ejecutores de políticas; la limitada participación de la población; la falta de coordinación entre la planificación local, regional y nacional; y el debilitamiento crónico del sistema de planificación nacional. La descentralización ha provocado, en muchos casos, la atomización de la planificación, lo que se revela en el debilitamiento institucional de la instancia nacional a cargo de la planificación, ODEPLAN, severamente reducida en personal y recursos para cumplir sus funciones.

Los problemas de las propuestas, sin embargo, no sólo tienen que ver con las modalidades de implementación de los planes sino también con algunos contenidos y supuestos generales explícitos o implícitos. Conviene destacar lo siguiente:

- En general, y pese a la retórica de los planes sobre coordinación de la política económica y social,[39] en los hechos se observa una tensión entre los objetivos de

[38] Verdesoto, Luis, et al.1999. Las Agendas de Desarrollo de los '90. Quito: Abya-Yala.

[39] Es común decir que el desarrollo del capital humano favorece la recuperación económica, y que las políticas económicas apoyan la estabilidad y reactivación que promovería el desarrollo humano.

la política económica y los de la política social. El tipo de modelo económico y las políticas de estabilización económica seguidas no han incluido orgánicamente el objetivo del desarrollo humano sostenible. De esta manera, las políticas sociales, más bien, se han limitado a compensar, no sólo los efectos de la crisis sino los de la política económica, que han impactado gravemente en el empleo e ingreso de los sectores populares y campesinos, principalmente las mujeres y la población indígena.

- El énfasis en programas sociales focalizados que subsidian la demanda, como el Bono Solidario, asume a la crisis como un fenómeno de corto plazo. En el mediano y largo plazo este tipo de políticas, bajo una severa restricción financiera como la que confronta el país, se vuelven insostenibles y no resuelven el problema de fondo, la persistencia de la pobreza, el subempleo y desempleo.

- El énfasis en políticas de subsidio a la demanda tiene además otras limitaciones, y a sido duramente criticada aún por el ex -vicepresidente del Banco Mundial, Joseph Stiglitz.[40] Si bien los argumentos respecto a la filtración de beneficiarios no deseables y a la distorsión en el mercado que podrían generar los subsidios a la oferta resultan válidos, también se debe reconocer que, en muchos casos, la promoción de la oferta de ciertos bienes y servicios para los sectores pobres resulta ineludible. Por una parte, la oferta de muchos de estos bienes y servicios no está garantizada por el mercado, como en el caso de la vivienda popular. El sector privado funciona motivado por el lucro, y la provisión de bienes y servicios a los sectores de menos ingresos carece de una rentabilidad atractiva, produciéndose muchas fallas en el mercado. Para aquellos bienes y servicios donde la oferta sea limitada, o donde los oferentes sean pocos, habrá un impacto en los precios, que no necesariamente responderán a los costos de producción sino al exceso de demanda sobre la oferta, como en el caso del crédito informal. De esta manera, los subsidios y los ingresos de los pobres pasarían a ese grupo de oferentes. Por otro lado, existe necesidad de apoyar la oferta de ciertos bienes y servicios para los sectores populares que son claves y cuya provisión no está provista por el sector privado, como educación, salud, ciencia y tecnología, infraestructura social, empleo, crédito, etc. que generan muchas externalidades positivas y que pueden contribuir a la reactivación de la economía popular, o a lo que Coraggio llama la economía del trabajo.[41]

- La ausencia de políticas integrales de empleo en la mayoría de propuestas representa una verdadera limitación, no sólo porque el empleo es el único camino sostenible de generación de ingresos, sino también porque permite el vínculo entre

[40] Stiglitz, Joseph. 1998. "More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus." World Bank: The 1998 WIDER Annual Lecture. (Disponible en Internet: www.worldbank.org/html/extdr/extme/js-010798/wider.htm.).
[41] Coraggio, José Luis. 2000. "Frente a la flexibilización laboral: desarrollar una economía del trabajo".

crecimiento económico y reducción de la pobreza, cuando se trata de empleo productivo para los sectores más pobres.[42]

- También preocupa la ausencia o debilidad de propuestas dirigidas a promover el acceso a recursos productivos para los sectores involucrados en la economía popular[43], que son, por otro lado, los que más empleo generan.[44]

Deficiencias del sistema nacional de estadísticas sociales. Por último, es importante resaltar las deficiencias del sistema estadístico del país, que limitan un conocimiento más adecuado y oportuno de la realidad que fundamente las propuestas. Estas deficiencias son mayores en la medición del desempeño social: simplemente no existe un sistema de monitoreo periódico de las condiciones sociales del Ecuador, ya que el Ecuador no tiene un sistema adecuado de encuestas de hogares.

La información periódica sobre la evolución de indicadores en educación, empleo, inequidad y pobreza es adecuada únicamente para las ciudades de Quito, Guayaquil y Cuenca, que cuentan con encuestas mensuales de empleo analizadas en este estudio. Para el resto del área urbana del Ecuador se dispone únicamente de las encuestas semestrales o anuales del INEC sobre empleo, que han sido extensamente criticadas por sus problemas metodológicos.[45]

Para el sector rural, donde se concentran las mayores carencias sociales, simplemente no existe ningún sistema de encuestas periódicas. La información más reciente disponible corresponde a las Encuestas de Condiciones de Vida de 1998 y 1999, que no son un sistema permanente y que no se han repetido a partir de la crisis actual.

La relación entre el beneficio y el costo de establecer un sistema permanente de encuestas de hogares con cobertura nacional es muy favorable, y por consiguiente un paso indispensable para el diseño y monitoreo de políticas y programas sociales consiste en constituirlo.

3. Los Programas y Acciones de Desarrollo Social.

Existen evaluaciones recientes sobre los programas y acciones promovidos por el Estado en el área social, respecto a la lucha contra la pobreza y la integración social en el contexto de crisis, realizados por el Banco Mundial y del Sistema Integrado de Indica-

[42] Berry, Albert. 1997. El contexto macroeconómico de las políticas, proyectos y programas para promover el desarrollo social y combatir la pobreza en América Latina y el Caribe. Quito: CORDES.
[43] En la que se incluirían los trabajadores del sector informal, los microempresarios, y pequeños productores campesinos y las economías asociativas y comunitarias.
[44] PNUD. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 1996. Informe sobre desarrollo humano 1996. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.
[45] Véase: Larrea, Carlos. 1999. "Las Encuestas de Empleo en el Ecuador: Evaluación Metodológica".

dores Sociales del Ecuador, SIISE.[46] No se pretende aquí reproducir este análisis sino resaltar algunas conclusiones y lecciones con miras a construir una propuesta para el mediano plazo.

Los distintos gobiernos de Ecuador en el último quinquenio han buscado enfrentar el deterioro social y económico de la población ecuatoriana con programas y acciones específicos dirigidos a promover la cobertura universal de servicios básicos, y programas focalizados destinados a atender a la población más vulnerable. De acuerdo al SIISE, estos programas, en función de sus acciones, se agrupan en programas de cuidado y nutrición; salud, educación, infraestructura social y transferencias monetarias.

Los programas de cuidado y nutrición están principalmente dirigidos a madres y niños menores de 5 años. Entre este tipo de programas se pueden considerar, por ejemplo, Operación Rescate Infantil, el Programa de Desarrollo Infantil, el Programa Nacional de Alimentación Escolar, y otros programas de educación y salud que se mencionan más adelante. Existen problemas de cobertura, mientras la desnutrición infantil sigue siendo alarmante (27 %), más aún si se considera los logros de otros países latinoamericanos. En efecto, según la Encuesta de Condiciones de Vida de 1998, apenas el 2 % de los niños menores de 5 años recibía un complemento nutricional del sector público. La expansión reciente de estas coberturas carece de una adecuada focalización, ya que beneficia casi exclusivamente a hogares urbanos de la Costa, donde la desnutrición infantil es la menor del país.

En el campo de salud, pese a que se han consolidado importantes acciones para la atención básica y la prevención de la enfermedad a través de programas como el Proyecto de Fortalecimiento y Ampliación de los Servicios Básicos de Salud (FASBASE), el Programa de Cuidado Materno Infantil y el Programa Ampliado de Inmunizaciones, entre otros, el mayor problema continúa siendo la crisis institucional. Un ejemplo importante es el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, que se encuentra en proceso de reforma, sin que existan los consensos suficientes para definir su reestructura. A la par que se han separado las funciones de atención a la salud de las prestaciones monetarias, han disminuido los servicios de los mayores hospitales y centros de salud pública, con presupuestos muy limitados para desarrollar sus funciones. Esta situación, sumada a los bajos salarios de los trabajadores de la salud pública, ha provocado serios conflictos, que restan viabilidad a la reforma. En cambio, se ha avanzado notablemente en las áreas de cogestión y descentralización de las unidades de salud del Ministerio de Salud Pública, a través de un modelo de descentralización pionero en el país, que merece ser fortalecido.

En el campo de la educación se ha promovido una reforma curricular en la que se destacan la instauración de la educación básica de 10 años, que incluye el nivel preesco-

[46] Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE). 2000. "El Ecuador ante los compromisos de la Cumbre Mundial de Desarrollo Social: Logros y Desafíos". Quito; Banco Mundial. 1999. "Ecuador: crisis, pobreza y servicios sociales". Quito.

lar; el fortalecimiento de las áreas de lenguaje, comunicación y matemáticas; y la inclusión de ejes transversales como valores, multiculturalidad y educación ambiental. Por otra parte, se está discutiendo una Reforma a la Ley de Educación que garantice el cumplimiento de los mandatos constitucionales de 1998, donde se estableció que la educación es una prioridad de la inversión pública y que el Estado garantiza un sistema educativo que considere la diversidad del país, el sistema de educación intercultural bilingüe, y la gestión educativa descentralizada con suficientes mecanismos de rendición de cuentas y participación. Entre los programas específicos en el área educativa pueden mencionarse el Programa de Educación Preescolar Alternativo, el Proyecto Nuestros Niños, el Programa de Erradicación del Analfabetismo, el Programa de Educación Básica/Proyecto de Desarrollo, Eficiencia y Calidad, EB/PRODEC, y el Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Básica Rural, PROMECEB/Redes Amigas. Pese a los avances, existe un problema importante, al igual que en el sector de salud: la persistencia de niveles salariales bajos para los maestros, que ha provocado la conflictividad laboral crónica en este sector, que impide los consensos entre los actores relevantes del sistema educativo.

Con relación a programas de transferencias monetarias, el más destacado es el Bono Solidario. Según el Banco Mundial, este programa sería la columna vertebral de la de protección social del Estado. Sin embargo, este bono tiene serios problemas de focalización. Por un lado, cubre menos de la mitad de la población elegible y por otra parte, muchos de quienes lo reciben pertenecen a la población no elegible. Pese a que el Bono representa una ayuda para algunos hogares pobres, es insuficiente para cubrir la brecha de consumo necesario en los hogares de extrema pobreza, y su costo actual es comparable al presupuesto total de salud.

Entre los programas de infraestructura social, es importante el Fondo de Inversión Social del Ecuador, FISE, que apoya el desarrollo de infraestructura en comunidades pobres con participación comunitaria organizada. Este programa, sin embargo, atraviesa por serios problemas de financiamiento. Otro programa de infraestructura, que a la vez busca la integración social, es el Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros, PRODEPINE. Según evaluaciones hechas (SIISE), este proyecto puede ser considerado como exitoso, tanto por la cobertura como por ser uno de los programas que mayor participación de los beneficiarios. Pese a ello, los recursos disponibles por comunidad son insuficientes para atender las carencias de la infraestructura rural, principalmente en el área de riego.

Otras acciones importantes han sido la conformación del Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador, CODENPE, conformado por representantes de los pueblos indígenas y negros, para diseñar las políticas de desarrollo de esos pueblos; y la creación del Fondo de Desarrollo Indígena para robustecer los programas y proyectos de estos grupos. Finalmente, cabe advertir el apoyo proveniente de la instauración de la educación intercultural bilingüe, aunque todavía existen límites en la infraestructura y cobertura necesarias.

Con relación a las acciones y programas de apoyo a las mujeres, cabe destacar la conformación del Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU), como instancia pública especial, a cargo de diseñar las políticas que promueven el desarrollo de las mujeres y la igualdad de oportunidades y derechos con los hombres para acceder a la vida pública del país, a la información sobre los programas de apoyo, y a la toma de decisiones en la gestión pública. Los programas de salud y educación han empezado a integrar el enfoque de género en sus acciones.

En términos generales, considerando las metas que se plantearon en la Cumbre de Copenhague, de acuerdo a la evaluación del SIISE[47], el país ha logrado resultados alentadores apenas en las metas de esperanza de vida y mortalidad infantil, cuya mejora es casi universal. El resto de metas cuantificables, como el acceso universal a la enseñanza básica, servicios de salud, agua potable y saneamiento no se han logrado, así como tampoco hay mayores logros en lo relativo a la seguridad alimentaria.

Respecto a los programas, varias evaluaciones consideran que aquellos con mayor cobertura son los de colación escolar, FISE y Bono Solidario.[48] En cambio, los programas de educación y salud tendrían problemas de cobertura, principalmente en el área rural, y una deficiente priorización en la atención a las necesidades más básicas[49]. En resumen, los principales problemas advertidos en los programas de protección social y servicios sociales básicos[50] son: 1) una asignación muy limitada y declinante de recursos para atender los servicios sociales básicos, de menor costo y mayor efecto sobre la calidad de vida de la población; 2) en el ámbito de los programas de protección social, no existe un sistema integrado que apoye la optimización de recursos e impactos sobre la población beneficiaria; 3) la baja cobertura; y 4) la inadecuada focalización de la población beneficiaria.

El gran ausente en las políticas y programas sociales ha sido el empleo. La generación de empleo, uno de los tres grandes compromisos adquiridos en la Cumbre de Copenhague, ha sido olvidada en la gestión de los distintos gobiernos, pese a que aparece en varios planes. En el último año (2001) se ha propuesto un Plan Nacional de Empleo, que además de enfrentar el problema de la emergencia, se perfila en el mediano plazo, aumentando las potencialidades productivas y potenciando los activos de la población pobre del campo y las ciudades. Su implementación, sin embargo, está pendiente. Por otro lado, se advierte la inexistencia de una política social integral y sostenible de Estado, que apunte no sólo al corto sino al mediano y largo plazo, y que muestre claramente los mecanismos de coordinación con la política económica. Finalmente, existen problemas serios en los mecanismos de seguimiento y evaluación de los programas so-

[47] Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE). 2000. Op. cit.
[48] Vos, Rob. 2000. **Ecuador: crisis y protección social.** Quito.
[49] UNICEF. 2000. **El gasto educativo del gobierno central y su costo-efectividad: una referencia provincial.** Quito:UNICEF.
UNICEF. 2000. **La relación costo-efectividad del gasto del gobierno central en salud: una aproximación provincial.** Quito: UNICEF.
[50] Vos, Rob. Op. cit. y UNICEF. Op. cit.

ciales, con limitaciones en la cobertura, calidad y alcance de las estadísticas sociales de base del país, como se explicó anteriormente. Sin embargo, cabe mencionar los avances importantes para desarrollar indicadores sociales. Dos herramientas importantes en este sentido han sido el Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador, SIISE; y el INFOPLAN, administrado por la Oficina de Planificación Nacional, ODEPLAN. La coordinación entre estos dos proyectos, sin embargo, es limitada, y su perdurabilidad no está garantizada.

4. Aspectos jurídicos.

La Constitución de 1998 ha sido, sin lugar a dudas, uno de los logros más importantes en el entorno jurídico para el desarrollo social. Si bien son necesarias leyes más específicas para garantizar el mandato constitucional, existe indudablemente un mejor contexto jurídico. Entre los cambios relevantes están aquellos que proveen mayores garantías y derechos a las mujeres, niños y niñas, adolescentes, minorías étnicas y personas discapacitadas. Con relación a las minorías étnicas, por ejemplo, se reconoce por primera vez el carácter pluricultural y multiétnico del país y el derecho de las distintas étnias a mantener sus territorios y reglas propias para resolver sus conflictos internos. Por otro lado, se garantiza la entrega de recursos públicos para el desarrollo de la población indígena, así como su participación en instituciones estatales.

En un plano general, el Estado asume explícitamente nuevas obligaciones en la provisión de servicios sociales a los sectores más pobres y vulnerables del país. La Constitución establece que el Estado promoverá la cobertura universal de los servicios básicos de salud, sobre la base de los principios de equidad, solidaridad, calidad y eficiencia, y el fortalecimiento del rol rector del Estado en materia de políticas de salud.[51] En educación se establece su prioridad en la inversión pública, y se promueve la educación bilingüe y la gestión educativa descentralizada y participativa con rendición de cuentas. La participación social y descentralización son promovidas por primera vez en el país en el plano constitucional. Para combatir la corrupción y garantizar el cumplimiento de los derechos humanos y constitucionales se establecen la Comisión de Control contra la Corrupción y la Defensoría del Pueblo en el Tribunal Constitucional.

Los cambios en la nueva Constitución han sido también el resultado de la creciente organización de la sociedad civil[52]. De hecho, en esta última década han aflorado organizaciones principalmente entre la población indígena y las mujeres. También han aparecido nuevas organizaciones no gubernamentales, pese a los serios conflictos económicos que caracterizaron, principalmente, el segundo quinquenio de los noventas. Su participación ha favorecido los cambios jurídicos e institucionales que se expresan no sólo en el ámbito de la Constitución sino también en la gestión del Congreso, el cual

[51] **Constitución Política de la República del Ecuador.** Quito, 1998

[52] Ver Verdesoto, Luis, et al.1999. **Las Agendas de Desarrollo de los '90.** Quito: Abya-Yala; y, SIISE. 2000. "El Ecuador ante los compromisos de la Cumbre Mundial de Desarrollo Social: Logros y Desafíos". Quito.

ha tenido que dar mayor espacio a Comisiones Especiales dirigidas a tratar temas de desarrollo e integración social.

La Ley contra la Violencia a la Mujer y la Familia ha sido un logro importante para proteger a la mujer contra la agresión al interior de su hogar.

En el ámbito político, las organizaciones indígenas y afro- ecuatorianas han cobrado importancia con el triunfo de sus candidaturas en muchos gobiernos locales. Por otro lado, su capacidad de liderar alianzas políticas y cambiar el destino político del país ha sido evidente en los conflictos que condujeron a la caída de dos presidentes en el último quinquenio.

A escala local, algunos municipios han propiciado planes de desarrollo con amplia participación de sus comunidades, logrando un importante avance en la construcción de consensos sociales y políticos. Aunque este proceso no es mayoritario, está conformando una tendencia interesante que puede tener un efecto demostrativo sobre el resto de municipalidades u otro tipo de espacios territoriales en el país. En este sentido, se destaca del Plan Nacional de Descentralización, que si bien tiene limitaciones, impulsa este proceso.

Considerando el entorno institucional público, a pesar de los avances jurídicos mencionados, se registra un deterioro por la contracción del Estado sin incrementar su eficiencia. La reducción del personal y de los salarios de los empleados públicos se ha expresado en un aumento de la conflictividad de esos trabajadores y en la ineficiencia de la acción pública, ante la ausencia de la reforma del Estado. Los recursos humanos del sector público se muestran debilitados, sin mayores estímulos salariales ni de capacitación. Tampoco han participado en las reformas. No existe voluntad ni medios económicos para captar recursos calificados de acuerdo a las necesidades, salvo en programas especiales con personal contratado para consultorías sin permanencia institucional. Por otra parte, la coordinación entre las instituciones del área social ha sido poco gestionada e inefectiva, así como lo ha sido la articulación con las autoridades económicas.

III. Una Propuesta Alternativa para el Desarrollo Social.

Aunque la planificación nacional ha integrado las metas de Copenhague y el marco jurídico es favorable al desarrollo social, los problemas de inequidad, pobreza y desempleo estructural se han profundizado en el país, particularmente durante el último quinquenio. No existe articulación entre los planes y la ejecución de políticas sociales, y estas últimas se encuentran limitadas por su enfoque asistencialista, desconociendo problemas básicos como el empleo y la inequidad social, y manteniéndose supeditadas a la racionalidad de políticas económicas, que sin haber logrado reactivar el crecimiento, han profundizado los problemas sociales y la exclusión.

En esta sección se presentan líneas generales para una política social alternativa, que a partir de los conceptos de equidad y sustentabilidad, pueda contribuir a la progresiva superación de los problemas de pobreza, subempleo estructural e inequidad.

1. Principios básicos para una política social alternativa.

A partir de los resultados poco alentadores de las políticas sociales aplicadas en el país, y de la experiencia reciente latinoamericana, se pueden plantear algunos principios básicos necesarios para una política social alternativa.

Como lo ha demostrado fehacientemente la experiencia internacional durante las últimas décadas, la libre acción de las fuerzas del mercado no conduce por sí sola a la mitigación de la pobreza, no reduce la inequidad social ni conlleva a una reducción del desempleo. Las perspectivas son aún menos favorables considerando las limitadas perspectivas de crecimiento de la economía ecuatoriana en los próximos años.

El fortalecimiento del Estado.

Es necesario, entonces, partir de una visión diferente de las políticas sociales. Estas no pueden limitarse a compensar los efectos negativos de las políticas de ajuste estructural, ni basarse, como en la actualidad, sobre una plataforma meramente asistencialista. Por el contrario, la política social, partiendo de un amplio consenso social, debe constituirse en el eje fundamental para obtener, en el mediano y largo plazo, una mejora perdurable en las condiciones de vida de la población, y crear condiciones alternativas para un crecimiento económico sostenido, a partir de un fortalecimiento del papel del Estado en el desarrollo. Este debe emplear y conducir los mecanismos de mercado para aprovechar el potencial de la economía popular, y aprovechar las riquezas del país, para convertirlas en ventajas competitivas, desde una perspectiva basada en la sustentabilidad y equidad.

La experiencia internacional de las últimas décadas demuestra que en los países que han logrado un crecimiento económico sostenido, como Corea del Sur, Taiwán, China, Costa Rica, Uruguay y Chile, se han presentado dos factores comunes de fundamental importancia. Todos ellos han partido de un sólido proyecto nacional de largo plazo, promovido por un estado poderoso, y en todos ellos el rol redistributivo de las políticas públicas ha sido fundamental, integrando dinámicamente el desarrollo social con el crecimiento económico, desde una perspectiva de equidad social. En síntesis, la equidad social y el crecimiento económico se han logrado en forma complementaria y simultánea, a partir de un proyecto nacional con un rol activo del Estado. En contraste, ningún país en desarrollo, partiendo de los niveles de inequidad social y conflictividad política del Ecuador, ha logrado un crecimiento económico sostenido por la acción espontánea de las fuerzas del mercado.

Integración de políticas económicas y sociales.

Los objetivos nacionales del desarrollo deben integrar aspectos económicos, sociales y ambientales, sin sacrificar estos últimos a las metas del ajuste estructural en el corto plazo. Como lo ha planteado Amartya Sen,[53] el crecimiento económico no es un fin en sí mismo, sino únicamente un medio para alcanzar el desarrollo, cuyo fin es la expansión del potencial de las personas humanas.

De la misma forma, la promoción de las exportaciones no es un fin en sí mismo, sino un medio para el desarrollo, y como tal debe supeditarse a los objetivos más amplios del mismo, como la superación de la pobreza, y la creación de condiciones económicas, sociales y políticas que posibiliten el desarrollo pleno de las potencialidades humanas de la población, y su participación efectiva en la vida nacional.

Desafortunadamente, la inserción histórica del Ecuador en el mercado mundial se ha fundamentado, y continúa basándose, en ventajas comparativas tradicionales, como la abundancia de mano de obra barata no calificada, y la riqueza de sus recursos naturales, muchos de ellos no renovables, con frecuencia explotados en forma no sustentable. En estas condiciones el crecimiento económico ha consolidado la inequidad social y se ha fundamentado en ella, y también a conducido a una explotación no sustentable de los recursos naturales. Es fundamental entonces, buscar una progresiva diversificación de la inserción internacional, hacia actividades que promuevan un crecimiento socialmente distributivo y ecológicamente sustentable. Al mismo tiempo, es fundamental consolidar el mercado interno y fortalecer la seguridad alimentaria. En síntesis, las estrategias económicas deben ampliarse, superando su visión de corto plazo, e integrando la equidad y sustentabilidad a sus objetivos.

Fortalecimiento del gasto social.

Mientras el gasto en educación y salud se ha estabilizado en los años 1990 a valores bajos respecto al PIB, su participación en el presupuesto del Estado ha caído, al tiempo que crecían otros rubros, y aumentaba el pago de la deuda. El limitado gasto social ha conducido al sistemático deterioro de los servicios sociales básicos, ha creado una conflictividad crónica con los servidores públicos en educación y salud, y ha debilitado la capacidad de gestión social del Estado. En consecuencia, es indispensable una progresiva expansión de la inversión social.

Los escenarios económicos futuros son poco alentadores en términos de crecimiento económico, y tanto la deuda externa como la dolarización imponen restricciones severas al gasto público. Los nuevos recursos para la inversión social deben provenir tanto de una reforma tributaria que se base en el aumento de los impuestos directos, princi-

[53] Sen, Amartya. 2000. **Desarrollo y Libertad.** Buenos Aires: Planeta.

palmente a la renta y al patrimonio, como también de la voluntad política de aumentar la participación del gasto social en el presupuesto del Estado. Como criterio fundamental en la reforma tributaria debe fomentarse el rol redistributivo del Estado, de forma que los impuestos provengan de las élites económicas, y no fundamentalmente de los estratos medios y bajos, como ocurre actualmente con el IVA. La participación actual del impuesto a la renta, del 2 % del PIB en el 2000, es una de las más bajas de América Latina. Mientras tanto, el 10 % más rico de la población percibe el 45 % del ingreso nacional. El gasto social también se puede fortalecer a partir de una renegociación adecuada de la deuda externa y del canje de deuda por inversión social y servicios ambientales.

Obviamente el aumento del gasto social debe conllevar una asignación más efectiva de recursos que combata su baja eficiencia actual, y también una reasignación de los mismos hacia programas que superen la dimensión meramente asistencial y los fondos de emergencia. Las prioridades del gasto social deben asignarse sistémicamente, desde una perspectiva integradora que aproveche la coordinación de las estrategias sectoriales, y refuerce una adecuada focalización, sin sacrificar la calidad de los servicios a los pobres.

La participación de la sociedad civil es importante, pues existen muchas funciones y servicios públicos que pueden ser terciarizados. La supervisión social sobre el manejo de los fondos públicos es fundamental. En este sentido, la UNICEF está jugando un papel importante al analizar y difundir la información sobre el manejo del presupuesto y principalmente del gasto social. Estas iniciativas favorecen la rendición necesaria de cuentas sobre el manejo de los fondos públicos para el desarrollo social.

El gasto social debe ser apoyado por los ingresos de tarifas de los servicios públicos prestados, haciendo una diferenciación en su costo en función de la disponibilidad de pago de las personas, y no en la calidad del servicio prestado.

Orientación general de la política social.

La política social debe trascender su rol actual, que la limita a programas asistencialistas de emergencia ante la crisis y los efectos del ajuste estructural, y a la provisión de servicios básicos de baja calidad, principalmente en educación y salud. La estrategia que se plantea, por el contrario, busca el aprovechamiento integral del potencial de los sectores populares, mediante un apoyo integrado a las iniciativas de generación de empleo, la dotación universal de servicios de educación y salud, encaminados al desarrollo del capital humano, como base para una transformación productiva, y el impulso a la distribución del ingreso y los activos productivos. Esta política social se constituye en el eje de una estrategia nacional participativa hacia el desarrollo.

Los principios de equidad y respeto a la diversidad cultural y étnica guían la propuesta. El énfasis en la equidad no solamente proviene de principios éticos y filosóficos que hacen inaceptable la desigualdad social prevaleciente en el Ecuador, sino también de

la necesidad de constituir bases sólidas para una estrategia participativa de desarrollo social y ambientalmente sustentable. La igualdad de oportunidades y derechos no se opone a la diversidad de culturas, posiciones políticas y opiniones. El Ecuador debe reforzar su carácter multicultural.

La experiencia de las últimas décadas revela una crónica debilidad del sistema nacional de planificación. Más allá de la formulación de estrategias y planes adecuados, es indispensable la consolidación estructural de su capacidad política de implementación. Esta requiere una sólida voluntad política, una reforma institucional del Estado con miras a reforzar su coordinación interinstitucional y acción política, y el refuerzo de la capacidad del Estado de incorporar recursos humanos calificados y formar adecuadamente a los servidores públicos, manteniendo remuneraciones adecuadas a su responsabilidad.

El refuerzo de la capacidad nacional de planificación se complementa con una adecuada descentralización, que lejos de atomizar el proceso de toma de decisiones, transfiera responsabilidades en la planificación, formulación y evaluación de proyectos a las comunidades beneficiarias, sin perder de vista los grandes objetivos nacionales. La descentralización debe fomentar la equidad, transfiriendo preferencialmente competencias y recursos a las regiones más pobres, y contribuyendo a la reducción de las desigualdades regionales y entre las ciudades y el campo. Finalmente, esta propuesta debe reforzar la participación social y fundamentarse sobre ella.

La descentralización es una tendencia universal, que puede conducir tanto a una mayor participación de los beneficiarios en los programas de desarrollo, como a su mayor efectividad. Es importante, sin embargo, mencionar que algunas experiencias en América Latina y otras regiones han conllevado modelos de descentralización que, lejos de promover una distribución más equititativa de los recursos para el desarrollo, han concentrado los mismos en las provincias o regiones más ricas, dejando a las regiones pobres a disposición de sus reducidos recursos propios, sin las suficientes transferencias desde el Estado nacional. Solamente si la descentralización es acompañada por flujos consistentes desde las regiones más ricas hacia las más atrasadas, sus efectos redistributivos serán adecuados.

Tres estrategias básicas de la política social.

La estrategia social propuesta se articula en torno a tres líneas complementarias de acción: la promoción de empleo productivo, el desarrollo del capital y las potencialidades humanas, y las políticas redistributivas.

La política de **promoción de empleo productivo** se basa en el apoyo integral a sistemas productivos socialmente eficientes y económicamente sostenibles, a partir de la articulación de micro, pequeñas y medianas empresas y organizaciones económicas cooperativas y comunitarias. Sus instrumentos básicos son la provisión de crédito, capacitación, asistencia técnica, información e investigación en ciencia y tecnología pa-

ra fortalecer este sector. Esta estrategia está concebida como un marco de acción transversal, integrador y estructurante del conjunto de las políticas sociales y económicas en el corto y mediano plazo, y no meramente como una política sectorial al lado de otras políticas sociales.

Las políticas de desarrollo del capital y potencialidades humanas se proponen, en primer lugar, consolidar el acceso universal a una educación dignificante, que promueva la creatividad y participación, respetando y fomentando la diversidad cultural y étnica del país, y preparando los recursos humanos para enfrentar adecuadamente los retos del desarrollo científico y tecnológico del futuro; adicionalmente, se promueve un sistema de capacitación laboral que fortalezca el empleo productivo, prevenga el desempleo y democratice el acceso al conocimiento técnico entre los trabajadores; finalmente, se plantea la consolidación de un acceso universal a servicios primarios de salud y protección social, reduciendo la inequidad actualmente existente en este campo, y protegiendo, de manera especial, a los grupos más vulnerables de la población como los niños.

Finalmente, las políticas redistributivas se proponen promover directamente la equidad social, no solamente ampliando las oportunidades de acceso a los activos productivos, como la tierra, el crédito y la asistencia técnica a los sectores populares, y mejorando su calidad, mediante programas de riego, conservación y recuperación de suelos, control de la erosión, etc. sino también fomentando su capacidad productiva mediante programas de asistencia técnica, capacitación y educación.

Estas tres estrategias se complementan mutuamente, para su aplicación en un contexto participativo, que integre esfuerzos del estado central, los gobiernos locales, las agencias de promoción social y organizaciones de base.

2. Propuestas específicas para las áreas estratégicas de la política social

2.1. Una política de empleo[54]

Dadas las escasas posibilidades de reducir la pobreza en base de políticas sociales asistencialistas y del crecimiento futuro de la economía, y las dificultades que ha demostrado este potencial crecimiento para alcanzar una adecuada distribución social de sus frutos, se plantea una estrategia complementaria, cuyo eje central consiste en reducir o eliminar los obstáculos actualmente existentes al acceso a mecanismos de desarrollo de las economías populares[55], cuyo principal acerbo es la fuerza de trabajo.

[54] Esta propuesta sobre la política de empleo corresponde a un equipo consultor que trabajó bajo el auspicio institucional del ILDIS, al que se integraron los autores de este estudio. El equipo estuvo conformado por José Luis Coraggio (asesor internacional), Carlos Larrea (coordinador técnico), Petronio Espinosa, Rafael Guerrero, Mauricio León (SIISE), Jorge Orbe (PRODEPINE), Juan Ponce (SIISE), Jeannette Sánchez, y Margarita Velasco (SIISE) y su coordinación estuvo en manos de Ricardo Patiño. La propuesta de empleo está publicada en: Coraggio, José Luis, et al. 2001. Empleo y economía del trabajo en el Ecuador, algunas propuestas para superar la crisis. Quito: ILDIS y ABYA YALA.

[55] En la economía popular se incluirían los microempresarios, trabajadores por cuenta propia o empleados del sector informal, los pequeños productores campesinos y las economías asociativas y comunitarias.

En la actualidad, el acceso a factores indispensables para el desarrollo estratégico del potencial de la llamada "economía del trabajo", como son el crédito, la educación y capacitación de recursos humanos, la asistencia técnica y la información es muy limitado. Hacia 1998, apenas el 1 % del crédito otorgado por el sistema bancario nacional se canalizó hacia empresas medianas y pequeñas. No existen instituciones que canalicen eficientemente el desarrollo de tecnologías apropiadas a sus potenciales usuarios (salvo, en un sentido restringido, el INIAP). Tampoco funciona adecuadamente el contexto institucional de capacitación profesional, y el papel del SECAP en este sentido, que ha sido ha sido extensamente criticado, es insuficiente.

En estas condiciones, la capacidad de las microempresas, pequeñas y medianas empresas (PyMEs), y organizaciones productivas comunitarias o cooperativas para introducir innovaciones, adaptarse a las nuevas condiciones de competencia, y ampliar o transformar sus líneas de actividad, es muy reducida.

Como estrategia se propone fortalecer el potencial de innovación, transformación y desarrollo de estas actividades, mediante el apoyo integral, en determinadas líneas estratégicas, a la economía popular, definida como el conjunto de actividades actuales y potenciales, caracterizadas por el empleo intensivo de fuerza de trabajo.

Se espera que esta estrategia conduzca a una reducción de la pobreza en el mediano plazo, a partir de la consolidación de condiciones institucionales para una distribución más equitativa de los activos potenciales del desarrollo, como crédito, educación, capacitación, investigación y desarrollo de tecnologías apropiadas, e información estratégica. Esta visión se inscribe en el planteamiento de José Luis Coraggio para la consolidación progresiva de una "economía del trabajo".

> Se trata nada menos que de transformar la economía actual de los sectores populares, promoviendo sistemáticamente el surgimiento y la articulación de otras estructuras económicas, que sean ellas mismas soporte de una sociedad más igualitaria y solidaria, constituyendo un sistema de Economía del Trabajo, cuyo sentido no sea ya la mera supervivencia material de cada unidad doméstica aislada, sino la reproducción ampliada de la vida de todos.[56]

Un objetivo central es consolidar el desarrollo del capital en manos de los sectores populares, entendido en un sentido amplio, como una combinación de **capital social**, proveniente de la organización; **capital humano**, fruto de una adecuada educación y capacitación, y del acceso a servicios de salud; **capital natural**, basado en el empleo sustentable del potencial productivo de los recursos naturales; y **capital físico construido** (maquinaria, equipos).

[56] Coraggio, José Luis. 1999. "Economía del capital (flexibilización del trabajo) vs. Economía del trabajo (flexibilización del capital)". Ponencia presentada en el Seminario "Sindicalismo, Economia Solidaria e Educaçao dos Trabalhadores". Sao Paulo.

Esta estrategia se caracteriza por su integralidad, que permite aprovechar las sinergias de un paquete global y articulado de servicios dirigidos a los sectores populares con potencial estratégico de desarrollo. Se requiere una adecuada coordinación de las actividades sectoriales, desde una perspectiva holística.

Los ejes articuladores de la propuesta son empleo, capacitación y educación. Otros aspectos de las políticas sociales (salud, vivienda) se integran en forma complementaria.

La aplicación de estas políticas requiere necesariamente la complementación entre políticas nacionales, acciones provenientes de gobiernos autónomos (municipales y provinciales), y el apoyo participativo del las ONGs, organizaciones de base, y la sociedad civil. Su contexto de aplicación y gestación se inscribe en el marco de una descentralización participativa.

Mecanismos para la promoción del empleo productivo.

El apoyo a las micro, pequeñas empresas y organizaciones comunitarias en líneas potencialmente estratégicas estará conformado por un paquete integral de servicios, cuyos componentes básicos son crédito, capacitación, asistencia técnica, apoyo a la investigación y desarrollo en ciencia y tecnologías apropiadas, y acceso a la información estratégica.

En el Ecuador, el acceso al **crédito** formal por parte de medianas y pequeñas empresas ha sido muy limitado, y esta situación se ha agravado por la crisis del Banco de Fomento. El sistema bancario privado convencional carece de mecanismos adecuados para otorgar crédito a este sector, y como resultado, la concentración del crédito en las grandes empresas es muy elevada. Aunque la Corporación Financiera Nacional, como banca de segundo piso, dispone de recursos para el crédito a las PyMEs, la banca privada no ha mostrado capacidad o interés en emplearlos.

La experiencia internacional muestra que es factible la consolidación de instituciones crediticias que canalicen recursos hacia las pequeñas y medianas empresas en forma amplia y eficiente. Basta mencionar el caso del Grameen Bank en el Asia y del Banco Sol en Bolivia. En general, se puede constatar que la cartera vencida en este sector es generalmente más baja que en el caso de las grandes empresas, y que por tanto, el riesgo del crédito es menor. Existen, además, alternativas para socializar el riesgo, como un fondo de garantías de pago, que apoye la estabilidad de las instituciones crediticias.

En el caso ecuatoriano, existen experiencias positivas, aunque a escala reducida. Tal es el caso del Banco Solidario, y de instituciones no gubernamentales como el FEPP, CESA y la Fundación Esquel. También se han desarrollado redes de cooperativas de ahorro y crédito, y existen experiencias exitosas de canalización de remitencias de ecuatorianos residentes en el exterior hacia la inversión productiva en proyectos populares, en la provincia del Azuay.

El objetivo de la línea de acción propuesta es consolidar y apoyar sistemáticamente estas experiencias, revitalizando simultáneamente una banca estatal especializada en este servicio, rescatando de esta manera la infraestructura del actual Banco de Fomento.

Es necesario adoptar un sistema de cambios institucionales y jurídicos que faciliten la operación de instituciones financieras alternativas como las mencionadas. Adicionalmente, es indispensable promover un programa de capacitación dirigido principalmente a ONGs y cooperativas, para proveerles de la capacidad gerencial adecuada para la selección, seguimiento y evaluación de los créditos al sector. En este sentido es útil la asimilación de la experiencia boliviana, que ha mostrado no solamente el desarrollo exitoso de instituciones no convencionales de crédito hacia los sectores populares y las medianas empresas, como el Banco Sol, sino también los frutos de un proceso de descentralización con participación de las organizaciones de base y mayores competencias para los municipios.

Un tema básico es la canalización de recursos para el crédito necesario en una escala que tenga impacto económico y social. Las entrevistas realizadas con especialistas en el tema sugieren que existen recursos disponibles no utilizados, y que es factible la canalización de amplios fondos internacionales con esta finalidad. Adicionalmente, habría que realizar un extenso esfuerzo en este sentido, a partir de la decisión política de fortalecer esta línea de crédito. Los recursos potenciales incluyen programas altamente compatibles con las líneas esbozadas en esta propuesta, como la nueva generación de proyectos de desarrollo rural, impulsados por PROLOCAL.

La **capacitación** es frecuentemente un complemento indispensable del crédito, en vista de los bajos niveles de educación formal prevalecientes en el país, la limitada capacidad de gestión de empresas pequeñas, y la conveniencia de estimular la innovación como base para la competitividad. El sistema público de capacitación (SECAP) es deficiente y debe ser transformado y adaptado a las nuevas necesidades y tecnologías. Las nuevas líneas de capacitación deben implementarse con la participación integrada de universidades, pequeñas y grandes empresas, ONGs y los gobiernos locales.

La **asistencia técnica** juega un rol central en el éxito de muchos proyectos, como lo demuestran las entrevistas con promotores experimentados, quienes identifican frecuentes cuellos de botella tanto en la capacidad gerencial como en la ingeniería de los proyectos. Las experiencias de las empresas comunitarias en Salinas (Bolívar) y Chachimbiro (Imbabura), entre otras, demuestran el papel fundamental y a veces decisivo de la asistencia técnica en el desarrollo de estos proyectos.

La creación de redes de acceso a la **información** estratégica sobre mercados, tecnologías, líneas de inversión, etc. es también crucial, y puede obtenerse en la actualidad a costos relativamente bajos, mediante Internet, y algunas redes especializadas existentes en el país. La importancia clave de las redes de información en la gestión empresarial está ampliamente documentada.

El rol estratégico de la **investigación y desarrollo de tecnologías apropiadas** y el fomento del papel de las universidades en el campo de la ciencia y tecnología constituye un soporte indispensable para una gestión exitosa de los programas de capacitación, asistencia técnica e información. El Ecuador es uno de los países más atrasados de América Latina en este aspecto, y el potencial de investigación y desarrollo en áreas como la agricultura en pequeña escala (semillas, variedades, suelos, técnicas agrícolas), la vivienda popular y la salud pública es muy amplio.

Un último elemento constituye la realización de **estudios estratégicos** de mercados, líneas viables de inversión y alternativas tecnológicas, que puede realizarse con la participación de las universidades, el Estado, los gobiernos locales y las asociaciones de productores.

Criterios para la selección de líneas prioritarias.

El apoyo propuesto a las micro, pequeñas y medianas empresas y a organizaciones cooperativas y comunitarias no se canalizará en forma indiscriminada únicamente sobre la base del criterio del tamaño de la empresa. Por el contrario, se busca evitar el apoyo disperso a unidades productivas aisladas o independientes, y concentrarlo en sistemas sinérgicos que alcancen niveles adecuados de sostenibilidad económica y efectividad social. La experiencia internacional demuestra que la competitividad se desarrolla a partir de sistemas productivos integrados, y no de empresas individuales.

Los criterios para la selección de líneas estratégicas que califiquen para el apoyo de este programa incluyen, al menos, los siguientes:

a) El programa está destinado exclusivamente a organizaciones comunitarias, micro, pequeñas y medianas empresas, con un límite superior que no exceda un número de 50 trabajadores, y un monto máximo de capital. Este criterio se basa en la elevada correlación entre intensidad en el empleo de fuerza de trabajo y tamaño de la empresa, en la mayor capacidad de difusión social de la inversión en micro y pequeñas empresas (MYPEs) y PYMEs, y en la demostrada eficiencia de este sector para introducir innovaciones en capacidad gerencial, tecnología y gestión de proyectos.

b) Las actividades a apoyarse deben ser intensivas en el empleo de mano de obra. Este criterio puede cuantificarse con indicadores como la dotación de capital por hombre ocupado o el porcentaje de los salarios en el valor agregado.

c) Las actividades a promoverse deben tener un elevado empleo de materias primas e insumos nacionales, con los objetivos de evitar presiones sobre la balanza de pagos, estimular la expansión de la producción interna, y maximizar el efecto de generación de empleo indirecto.

d) Se requiere además que los enlaces o encadenamientos productivos y de consumo (en el sentido amplio planteado por Hirschman) sean significativos. Estos enlaces, definidos como estímulos que las actividades existentes promueven para el establecimiento o expansión de otras actividades económicas, incluyen encadenamientos hacia delante y hacia atrás, enlaces de consumo local y fiscales.

e) En general, se procurará brindar apoyo a sistemas integrados de producción y circulación, entendidos como ramas verticales, con el propósito de generar las sinergias necesarias para garantizar la sustentabilidad y eficiencia en términos económicos, sociales y ambientales.

Líneas prioritarias de intervención.

A continuación se esbozan ilustrativamente algunas líneas que pueden reunir los criterios mencionados, aunque su definición detallada requiere de estudios adicionales.

a) La construcción de infraestructura productiva rural en áreas campesinas o de pequeños productores, podría ser un objetivo prioritario inicial en programas de empleo de emergencia, y posteriormente consolidarse como una línea de acción permanente, dirigida a comunidades y gobiernos locales. La infraestructura incluye el mantenimiento, ampliación y construcción de caminos vecinales, obras de riego, reforestación, conservación de suelos y control de la erosión (particularmente en la Sierra), aprovisionamiento de maquinaria agrícola y agroindustrial básica en pequeña escala, viveros, etc.

b) La producción de alimentos básicos, como maíz, papa, arroz, yuca, otras gramíneas, crianza de animales pequeños, piscicultura, etc. que en el caso ecuatoriano se encuentra concentrada entre los pequeños productores, es un segundo sector estratégico. La ampliación de la capacidad productiva incluye riego, conservación de suelos, dotación de semillas y tecnologías apropiadas, apoyo a la transformación y comercialización, capacitación y otras actividades. Esta línea tiene una gran eficiencia social, porque combate la desnutrición infantil, apoya a los grupos más pobres y a las poblaciones indígenas, y promueve la seguridad alimentaría. Se pueden incluir programas de acceso a la tierra como los promovidos recientemente por el FEPP y la Iglesia Católica.

c) La construcción, reparación y ampliación de vivienda popular con tecnologías apropiadas, y la mejora de la infraestructura y el hábitat urbano, constituyen actividades intensivas en el empleo de fuerza de trabajo, y con altos enlaces productivos. La construcción de infraestructura habitacional urbana (agua potable, alcantarillado etc.) puede también iniciarse con programas de empleo de emergencia, mientras que los programas de vivienda deben canalizarse promoviendo tecnologías apropiadas que privilegien el empleo de materias primas nacionales de bajo costo, como la caña guadua y ciertas maderas, y reduzcan el costo de la

construcción. En este sentido es fundamental el apoyo estratégico del estado en la promoción y desarrollo de tecnologías apropiadas.

d) La promoción del **turismo y ecoturismo** en actividades de pequeña y mediana escala constituye una opción estratégica para el desarrollo sustentable en el país, que puede permitir la superación de los límites de la actual inserción internacional, basada fundamentalmente en ventajas comparativas poco adecuadas para el desarrollo en el largo plazo, como el aprovechamiento de fuerza de trabajo barata y escasamente calificada, y la explotación de recursos naturales, a veces con alto costo ambiental y reducida sustentabilidad. El turismo es una de las actividades con mayor expansión internacional, una elasticidad ingreso creciente en los países desarrollados, y una participación ascendente del ecoturismo y el turismo cultural. El Ecuador está dotado de una de las mayores riquezas del mundo en términos de su biodiversidad, sus especies endémicas, y su riqueza histórica y cultural. La experiencia de países como Costa Rica muestra la viabilidad de una política conservacionista encaminada a fortalecer el ecoturismo como fuente de divisas, empleo y distribución social de sus beneficios.

e) Finalmente, es importante identificar **nichos de mercado** con proyección estratégica, tanto en el mercado internacional como en el doméstico. Los ejemplos de las queserías de Bolívar, los jeans de Pelileo (actualmente afectados por la crisis), los numerosos productos elaborados de la agricultura para la exportación, la artesanía de tagua, etc. ilustran las perspectivas en esta línea.

Requisitos institucionales.

La implementación de la estrategia propuesta requiere de una fuerte prioridad política y un consenso mínimo que permita consolidar un espacio institucional ágil y flexible para su ejecución, con la participación integrada del estado nacional, los gobiernos locales, las ONGs, las organizaciones locales y nacionales de pequeños y medianos productores, y la sociedad civil.

En el contexto actual de descentralización, la participación de los gobiernos locales y sus organizaciones sociales de base es fundamental en la selección de prioridades y en la ejecución de los proyectos particulares.

Es fundamental también la introducción de reformas institucionales y jurídicas que faciliten la consolidación de la estructura necesaria para la provisión de crédito y asistencia técnica, la canalización de la inversión pública hacia actividades intensivas en el empleo de mano de obra, etc.

2.2 Desarrollo del capital y las potencialidades humanas.

El objetivo central del desarrollo es la expansión de las potencialidades del ser humano. En los países en desarrollo, la provisión de servicios universales de educación, ca-

pacitación, salud e infraestructura habitacional básica es una tarea fundamental del Estado, ya que, como ha sido crecientemente reconocido, el mercado no puede asumir la provisión de estos bienes públicos indispensables para el desarrollo, entre los sectores populares.[57]

Educación, capacitación, ciencia y tecnología.[58]

Entre 1950 y 1990 el país alcanzó significativos logros en la reducción del analfabetismo, el avance de la escolaridad y de las tasas de asistencia, principalmente a nivel primario, alcanzando niveles altos de cobertura. Durante la última década, el énfasis en la expansión de las coberturas ha dado paso al objetivo de mejorar la calidad y pertinencia de los contenidos educacionales.

A pesar de la cuantiosa inversión pública en este campo y del apoyo de organismos internacionales, los avances obtenidos durante los últimos 10 años son decepcionantes. Mientras prevalecen serias deficiencias, tanto en la cobertura como en la equidad de la educación pública, los resultados de las encuestas APRENDO sobre rendimiento escolar demuestran no solamente que la calidad se encuentra entre las más bajas de América Latina, sino que ha decaído durante los últimos años.

En efecto, el país sufre aún de un 10 % de analfabetismo, la escolaridad media de la población alcanza apenas 7.6 años, en varias regiones rurales el Ecuador un 20 % de los niños no asiste a la escuela, y el 48 % de los adolescentes entre 12 y 17 años en el Ecuador no asisten al colegio.[59] El avance en estos campos desde 1990 es mínimo, mientras la calidad ha declinado.[60]

Los resultados de la reforma educativa, que ha buscado un cambio curricular profundo, la adopción de métodos y contenidos más flexibles, que fomenten la adquisición de destrezas sobre la asimilación memorística de contenidos, y la mejora en la calidad de la enseñanza, han sido escasos, en criterio de varios expertos.[61] La estructura organizacional del Ministerio de Educación es burocrática, jerárquica e ineficiente, y tanto la formación académica como las remuneraciones de la mayoría de los maestros del país se encuentran en niveles alarmantes.

Las teorías recientes enfatizan la importancia estratégica de la educación y el capital humano en el crecimiento económico y el desarrollo social. En el actual contexto internacional, la calidad y cobertura de la educación, así como la capacitación laboral

[57] Stiglitz, Joseph. 1998. "More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus." World Bank: The 1998 WIDER Annual Lecture. (Disponible en Internet: www.worldbank.org/html/extdr/extme/js-010798/wider.htm.).
[58] Agradecemos en especial las opiniones sobre este tema aportadas por Juan Samaniego.
[59] Larrea, Carlos et al. 1999. Desarrollo Social y Gestión Municipal en el Ecuador: Jerarquización y Tipología.
[60] Ver Ponce, Juan. 2000. "La educación básica en Ecuador: Problemas y Propuestas de solución." Documentos de Trabajo del SIISE No. 3.. Quito: SIISE; y del mismo autor "La Eficiencia interna del sistema educativo ecuatoriano". Documentos de Trabajo del SIISE No. 9. Quito: SIISE.
[61] Entrevistas a Juan Samaniego y Rosa María Torres.

continua, se han convertido en ejes imprescindibles para mantener la competitividad y alcanzar un adecuado crecimiento económico. Por consiguiente, los pobres resultados alcanzados afectan gravemente las perspectivas futuras de desarrollo.

A continuación se describen algunos cambios recientes. A nivel jurídico, en el área de la educación como en el área de la salud, el país cuenta con cambios importantes introducidas en los últimos años, incluida la última reforma a la Ley de educación que se encuentra en discusión. La nueva Constitución señala que la educación es una prioridad de la inversión pública, establece tanto la obligatoriedad de que el sistema educativo respete la diversidad del país, como la incorporación de la gestión descentralizada tanto financiera como administrativa, y la participación de los padres de familia y comunidades locales. También se garantiza la educación bilingüe, y el rendimiento de cuentas a la sociedad. Los efectos de estas nuevas condiciones y reformas, sin embargo, han sido limitados.

En la última década se han dado algunos cambios en la política educativa, aparte de los aspectos jurídicos. Se creó la reforma curricular de la educación básica que cubre los 10 años contando el año preescolar, se fortalecieron áreas importantes del aprendizaje como lenguaje y matemáticas, y se incluyeron los temas de valores, multiculturalidad y educación ambiental. Se crearon los Centros Educativos Matrices (CEMs) y las Redes Escolares, que involucran estrategias de gestión descentralizada y participativa con todos los actores de interés en el área a nivel local. Estos proyectos muestran mecanismos de complementariedad en el sistema educativo que pueden resultar eficaces para apoyar áreas con población en edad escolar dispersa. A pesar de estas importantes iniciativas, los logros no han sido elocuentes. Es más, ciertos indicadores de eficiencia y eficacia muestran resultados desalentadores. Por una parte, hay un nivel de repitencia escolar elevado que influye en la deserción escolar: solo uno de cada tres estudiantes que inicia primer grado completa la primaria, igual ocurre en el ciclo básico, siendo peor la situación para la población pobre, rural e indígena. Por otra parte, ciertas evaluaciones hechas -Sistema Nacional de Medición de Logros Académicos (SNMLA), a través de la prueba APRENDO- muestran resultados críticos para la educación básica en las áreas de lenguaje y matemáticas, más dramáticos en la educación fiscal. En matemáticas, ni siquiera se alcanza la mitad de la nota tope. Estos resultados cuestionan también la pertinencia del contenido de las materias impartidas, sobre todo para el caso de la población pobre, rural, e indígena, principalmente femenina.

El limitado impacto del nuevo contexto jurídico y de reformas se debe a varios factores. En primer lugar, el presupuesto para educación sufrió serias restricciones, lo que debilitó la infraestructura, la institucionalidad y los recursos humanos del área educativa, creando grandes conflictos, principalmente con los maestros. En segundo lugar, las reformas dejaron los planteamientos integrales que las caracterizaron en los sesentas y setentas, como la ampliación de la cobertura, y la atención de las necesidades y

aspiraciones culturales de la población (visión humanística), y se plantearon metas más limitadas, buscando fundamentalmente mejorar la calidad de la educación básica.[62] En tercer lugar, la institucionalidad educativa misma ha sufrido reveses, con serias limitaciones presupuestarias y con la creación de programas específicos como los proyectos EB-PRODEC y PROMECEB que han absorbido los fondos y agendas de la cooperación internacional. Estos programas son dependientes de fondos externos y tienen una articulación limitada con el Ministerio de Educación, que es la institución rectora del sector.

Entre las prioridades futuras en el campo educacional, pueden plantearse las siguientes:

a) Ampliar la cobertura desde una perspectiva de equidad, alcanzando la universalidad de la instrucción primaria en las áreas rurales, particularmente entre la población indígena de la Sierra.

b) Aumentar la cobertura de la instrucción media, que actualmente se ha convertido en un requisito universal para una inserción laboral adecuada, diversificando y flexibilizando los contenidos impartidos a este nivel.

c) Transformar la educación superior y post-secundaria, ampliando la oferta y variedad de carreras intermedias y técnicas, evitando la concentración de estudiantes en las profesiones tradicionales, con elevados niveles de deserción.

d) Reformar profundamente la calidad y pertinencia de la educación en todos sus niveles, priorizando el aprendizaje creativo y participativo de destrezas sobre los contenidos, adaptando y flexibilizando estos últimos a las necesidades locales y a los avances del conocimiento, y abandonando las metodologías memorísticas y pasivas tradicionales.

e) Capacitar a los maestros en métodos y contenidos nuevos, incentivando su aprendizaje con mejoras salariales sustantivas, basadas en la evaluación de resultados, y reformular los contenidos y métodos de las facultades de pedagogía y colegios normales, cuyas deficiencias en la formación de los maestros son alarmantes.

f) Implementar la descentralización de competencias y recursos educativos, manteniendo la equidad como principio conductor, y evitando la atomización de la formulación y evaluación de políticas.

[62] Ponce, Juan. Op. cit.

Tomando en cuenta la experiencia acumulada en materia educativa, así como los errores y problemas registrados, se plantean las siguientes propuestas detalladas para el sistema educativo:

- Es fundamental retomar la visión integral de la educación dentro de una estructura social mayor, para dimensionar mejor su rol, así como sus oportunidades y demandas. Por un lado, es importante considerar los cambios en el modelo económico de nuestro país, y sus nuevas exigencias tanto de la economía moderna y su inserción internacional dinámica, como de la economía popular, reconociendo que no se prepara sólo a empleados sino a trabajadores y emprendedores. No se trata de adaptarse pasivamente a los requerimientos de una coyuntura de mercado que pueden ser muy volátiles, sino de aportar con los recursos humanos necesarios para inducir procesos sostenidos de desarrollo en el largo plazo, donde el Estado debe jugar un rol activo al promover la investigación y los avances o adaptaciones tecnológicas en áreas de interés para el país. Por otro lado, debe incluirse los requerimientos formativos de la población, que no pasan necesariamente por la economía o el mercado y que responden a búsquedas personales y culturales. La educación no debe ser un simple medio para producir recursos humanos para la producción y economía, tiene que permitir mejorar las capacidades y necesidades formativas de la población en todas sus dimensiones. Debe promoverse una instrucción humanizante, crítica, flexible y adaptada a las culturas locales y a otras características poblacionales (pobreza, género), para de esta manera elevar la eficiencia, eficacia y pertinencia de la educación.

- Es fundamental un incremento substancial del presupuesto, que permita mejorar las remuneraciones de los maestros. Se debe tener presente que la rentabilidad de la inversión en capital humano (educación y salud) es muy alta en los países en desarrollo, como lo han demostrado los estudios del Banco Mundial.[63]

- Dados los avances de la informática y los medios de comunicación que aceleran la difusión del conocimiento en todo el mundo, es básico un cambio completo de métodos y objetivos de la enseñaza. Como ya se ha reconocido en muchas instancias sobre el debate educativo, la actual tarea educativa consiste en impartir los lineamientos básicos para aprender a aprender. Ello requiere de procesos oportunos y efectivos de capacitación a los maestros.

- Es fundamental considerar todo el sistema educativo, si bien se debe hacer acciones específicas y precisas en los distintos niveles de la educación, se debe tener una política global que integre todos componentes del sistema educativo y oriente las acciones coordinadas.

[63] Véase: Banco Mundial. Varios años desde 1990. Informe sobre el Desarrollo Mundial. Varios números desde 1990.

- La rendición de cuentas es muy importante y lo reclaman las comunidades. La proliferación de proyectos y programas específicos con inversiones de importancia requiere suficiente transparencia para una evaluación minuciosa sobre su efectividad, eficiencia y pertinencia.

- El Estado no puede descuidar la educación superior. Por un lado, hay una brecha enorme entre los rendimientos económicos de la educación primaria y secundaria y aquellos de la educación universitaria, y la movilidad social opera fundamentalmente a nivel superior. Por otro lado, las necesidades económicas y sociales exigen mejorar la productividad en el país, tanto mediante la calificación de la mano de obra, como a través de la investigación en ciencia y tecnología apropiada a nuestras necesidades.

- La atención a la educación superior requiere, sin embargo, una necesaria revisión del contenido y cobertura de la educación media. La educación secundaria tiene un rol clave para perfilar los profesionales futuros.

- Es importante implementar los logros de la nueva Constitución de la República, mediante leyes y normas específicas. Se debe implementar, en particular, el mandato constitucional en torno a la descentralización del sistema educativo, la participación comunitaria, y el sistema de rendición de cuentas.

- Conviene consolidar espacios de consenso para la definición e implementación de reformas con los actores claves del sector educativo. No puede haber reforma educativa sin el consenso y voluntad del magisterio. La participación de la comunidad también es fundamental en el proceso educativo. Si bien esto ya se está implementando en ciertas iniciativas como en los Centros Educativos Matrices (CEMs) y las Redes Escolares, es fundamental generalizarlo.

- Puede desarrollarse un sistema de carreras cortas, técnicas en coordinación con los gobiernos locales. Las Universidades grandes pueden proveer un cuerpo básico de conocimiento de calidad. Universidades centrales prestigiosas pueden formar redes con otros centros académicos y técnicos en diferentes localidades, garantizando la parte básica de la educación superior, el resto puede ser un conocimiento más específico al lugar o realidad que se pretende atender. Es fundamental aprovechar y normar los procesos que en este sentido ya se están desarrollando en el país.

- Se debe fortalecer las áreas nuevas de investigación en las universidades, como la ecología. En el Ecuador tendría mucha importancia la investigación relacionada a los ecosistemas y a las tecnologías limpias y apropiadas al medio. Siendo un país muy diverso biológicamente, se podría conseguir recursos externos para robustecer ese tipo de investigación. La investigación relacionada con tecnologías apropiadas para elevar la productividad del capital de muchas pequeñas y micro-empresas representa también una necesidad para el país. Finalmen-

te siguen siendo una necesidad las tecnologías para la construcción de vivienda, para la agricultura y salud básica, entre otras, apropiadas a las distintas regiones y culturas.

- Si bien la alfabetización fue un logro en el país, la crisis ha debilitado incluso este frente. Por tanto, es importante reafirmar el sistema de alfabetización y de educación para adultos. Esta educación debe ligarse a los procesos de trabajo y del quehacer cotidiano de los estudiantes. Es importante comprometer en este proceso a los jóvenes; las ONGs también juegan un rol importante.

2.3. La política de salud[64]

El país cuenta con un marco jurídico importante para la defensa de la salud pública. La Constitución explícitamente señala al Estado como su rector y líder, que debe garantizar la salud de la población, promoviendo la cobertura universal de los servicios de salud de calidad, con eficiencia, solidaridad y equidad. Igual importancia se le da al aspecto de la nutrición, siendo la seguridad alimentaria una política estatal.

Desde hace varios años se han implementado, con apoyo internacional, políticas de reforma de salud, encaminadas a promover prioritariamente la atención primaria de salud, extender su cobertura y calidad, mejorar la eficiencia en la salud pública, y focalizar más adecuadamente sus servicios. Sus resultados, como en el caso educativo, son poco alentadores. La inequidad social en indicadores de resultado de salud, como la desnutrición y la mortalidad infantiles, sigue siendo alarmante y no se ha reducido.[65]Los índices de concentración en la distribución geográfica del personal de salud pública son comparables a los del ingreso nacional. Las grandes ciudades concentran la gran mayoría de recursos humanos, mientras un número considerable de parroquias rurales carece en absoluto de servicios de salud.[66]

Por otra parte, las esperadas mejoras en la efectividad de los servicios de salud pública se han obtenido solamente en forma marginal, y en la actualidad, este sistema se encuentra casi paralizado por falta de recursos, mientras prevalecen estructuras administrativas obsoletas.

Como objetivos básicos de las políticas de salud, pueden mencionarse el aumento substancial de la cobertura con un enfoque de equidad, el fortalecimiento de la atención primaria y preventiva, la participación de las comunidades beneficiarias y un enfoque sistémico de respeto a la multiculturalidad. Los avances obtenidos en estos temas son in-

[64] Agradecemos la colaboración de Pedro Barreiro y las ideas de José Luis Coraggio que presentaron valiosos insumos para la elaboración de esta propuesta. Los posibles errores u omisiones que pudiera contener esta sección del documento son, en todo caso, de absoluta responsabilidad de los autores.

[65] Larrea, Carlos, Freire, Wilma y Lutter Chessa. 2001. Equidad desde el Principio: Situación Nutricional de los Niños Ecuatorianos. Washington: OPS – MBS.

[66] Larrea, Carlos et al. 1999. Desarrollo Social y Gestión Municipal en el Ecuador: Jerarquización y Tipología.

suficientes, y las reformas han privilegiado, sin éxito, el tema de le eficiencia en sacrificio de la equidad.

Desde la perspectiva de la reforma institucional,[67] existen consensos al menos sobre las siguientes áreas:

- Modelo organizativo (Sistema Nacional de Salud)
- Modelo de Atención (integral, universal, focalizado, culturalmente aceptado)
- Modelo Financiero.
- Modelo de Gestión (descentralización, participación, autonomía, autogestión).

En esta identificación trabajaron representantes del Ministerio de Salud Pública, del IESS, del Seguro Social Campesino, Ong´s, universidades, gobiernos seccionales, organismos internacionales, Fuerzas Armadas, Congreso Nacional, gremios, sindicatos y medios de comunicación.

De esta manera, el gran problema no está tanto en las leyes, ni en la capacidad propositiva de las acciones de atención a la salud, sino en la capacidad de implementar las reformas, mejorar la asignación de recursos para el sector y dar un uso eficiente a esos recursos. En este sentido se propone los siguientes lineamientos básicos para una política de salud a mediano plazo:

- Las políticas de salud deben gozar de alta prioridad, con un incremento en los recursos destinados principalmente para la atención primaria (tanto preventiva como curativa).

- Deben establecerse espacios institucionalizados para la construcción de consensos entre los actores claves del sector, incluidos los trabajadores públicos de la salud.

- Incluir criterios de eficiencia tanto en la asignación de recursos como en la ejecución de los programas. Esta eficiencia debe ser vista no sólo en términos económicos sino sociales. Un factor importante que debe atenderse es el grado de efectividad de los programas para lograr sus objetivos y solucionar los problemas identificados por los propios beneficiarios de los programas sociales.

- Impulsar la descentralización participativa en la gestión de los programas de salud, robusteciendo la participación en los fondos nacionales de salud.

- Ligar la salud al problema del hábitat. Se debe identificar todo el sistema de salud, que no sólo significa acciones médicas preventivas o curativas, sino atender

[67] CEPAR. 1999. Políticas de Salud y Reforma Sectorial: La Opinión de los actores de la salud en el País. Quito: CEPAR.

todo el entorno del hábitat: saneamiento, agua potable, contaminación, hacinamiento, etc.

- Fortalecer las reformas en la atención básica de salud que ya se encuentran en ejecución, principalmente en las áreas de saneamiento ambiental, nutrición para la población vulnerable, y atención de la salud que considera la atención gratuita para la población de menores recursos, y el cobro de servicios para la población que pueda pagar.

- Debe darse particular atención al mejoramiento de la salud pública de las zonas rurales, en vista de sus mayores niveles de pobreza y vulnerabilidad, principalmente en sectores indígenas, de mujeres y niños.

- Es también indispensable fortalecer las acciones de educación para la salud, con una concepción que incorpore la realidad multicultural y lingüística del país.

- Priorizar las actividades de prevención de la enfermedad, asignando los recursos necesarios, que deberán incluir desembolsos para la investigación y el monitoreo de los cambios epidemiológicos en el país.

- Fortalecer particularmente los programas de nutrición y atención de salud para menores de 5 años y madres embarazadas, partiendo de una focalización de los mismos en las áreas de mayores carencias, ubicadas en las áreas indígenas de la Sierra rural.

- Normar la producción y comercialización de medicamentos y garantizar la disponibilidad de medicamentos genéricos.

- Reformar la educación de los médicos, incorporando las experiencias y las demandas de la comunidad y la realidad nacional en materia de salud.

- Formar y adiestrar para-médicos y enfermeras, de acuerdo con el perfil epidemiológico nacional, considerando algunas particularidades regionales.

- Incorporar los recursos de la medicina tradicional en los planes oficiales de atención a la salud.

- Fortalecer los programas universitarios de salud pública, para que se actualicen en los problemas del país y se propongan soluciones creativas.

- Promover espacios para el debate y la construcción de consensos sobre la Reforma de la Seguridad Social, que garanticen un sistema de atención justo, solidario y eficiente. La reforma legal de la Seguridad Social en proceso fortalece financieramente al Seguro Social Campesino, y posibilita una distribución más equitativa del gasto en salud, al incorporar nuevos contribuyentes para el siste-

ma y obligar a la ampliación de la cobertura a toda la población rural. Adicionalmente mejora los recursos del Seguro de Enfermedad al duplicar la alícuota para su financiamiento.

2.4. Políticas redistributivas.

El Ecuador es un país rico tanto por su privilegiada dotación de recursos naturales como por su capacidad productiva instalada, que permitiría, mediante una adecuada redistribución de los recursos, superar la pobreza, que actualmente ha adquirido un carácter masivo. Los problemas sociales del país son fundamentalmente una consecuencia de la inequidad prevaleciente, y por consiguiente es indispensable impulsar medidas que conduzcan directamente a la redistribución social de los activos productivos y de las oportunidades futuras.

Uno de los principales problemas de equidad se encuentra en la estructura actual de tenencia de la tierra, cuya concentración ha permanecido casi inalterada los últimos 50 años, pese a la aplicación parcial de dos leyes de reforma agraria.

Solamente una combinación adecuada de políticas redistributivas y crecimiento económico puede permitir la superación de la pobreza en un plazo razonable (aproximadamente una generación). Dado que la pobreza está concentrada en el campo, y que la distribución de la tierra continúa siendo muy desigual en el Ecuador, es esencial una política de reforma agraria como parte integral de un amplio programa redistributivo. Según el Banco Mundial, la productividad de la tierra es más elevada en las explotaciones pequeñas y medianas que en las grandes, de forma que una redistribución de la tierra no solamente se justifica en términos sociales, sino que también tiene efectos productivos importantes.

Por otra parte, dado que en el Ecuador existen agudas diferencias regionales ciudad-campo, y que las políticas públicas han tendido a profundizarlas, una política social redistributiva debe dar prioridad al sector rural.

Las políticas sociales redistributivas no solamente se justifican por sí mismas, en términos éticos y humanistas. Son además un componente central de una estrategia de desarrollo bien concebida, que permita ampliar la capacidad del país para el desarrollo de su capital humano, una ampliación del mercado interno, y una inserción internacional dinámica.

Políticas Agrarias. Centrada en la redistribución de la tenencia de la tierra, una reforma agraria debe complementarse con políticas integrales que incluyan:

a) Crédito y asistencia técnica a los pequeños productores y organizaciones comunitarias de producción.

b) Una inversión pública substancial en irrigación, terrazas de conservación de suelos deteriorados en pendiente, infraestructura.

c) Una política nacional de investigación y desarrollo tecnológico que privilegie el apoyo a tecnologías apropiadas para la pequeña producción agrícola, y que permita una substancial elevación de la productividad de la tierra. El potencial de nueva tecnología para la obtención de semillas mejoradas debe encauzarse en favor del pequeño productor.

d) El establecimiento de precios sostén que garanticen la rentabilidad de la pequeña y mediana producción agrícola, y una adecuada remuneración al trabajo rural.

Las experiencias de reformas agrarias y políticas redistributivas rurales en países como Corea del Sur, Taiwán, y más recientemente Indonesia, confirman el papel estratégico de una adecuada redistribución en la promoción del desarrollo.

Otras políticas redistributivas. Como ya se ha mencionado, la distribución de oportunidades futuras en base a la democratización del crédito y asistencia técnica juega un rol importante. De la misma forma las prioridades de investigación en ciencia y tecnología en apoyo de las economías populares, y la mejora en la cobertura y calidad de la educación, capacitación y salud tendrán importantes efectos distributivos.

Las políticas fiscales y tributarias deben también tener un contenido redistributivo. Se requiere contar con una estructura de ingresos y gastos públicos que apoye la redistribución de la riqueza, y para ello se necesitan reformas. Por el lado de los ingresos, hace falta una política impositiva que gravite más sobre los impuestos directos que sobre los impuestos indirectos, dando mayor peso, por ejemplo, a impuestos progresivos como los de la renta y el patrimonio. Por el lado de los gastos, se debe buscar aumentar la proporción del gasto social sobre todo para atender las necesidades básicas de salud y educación, sin lo cual no hay desarrollo posible. Debe adicionalmente concentrarse el gasto en salud principalmente en las áreas rurales, las poblaciones indígenas y las zonas deprimidas, cambiando su actual distribución, que beneficia principalmente a sectores medios urbanos, y limita la atención a grupos con altos riesgos como los niños menores de dos años.

Finalmente, dadas la alta vulnerabilidad a la que está expuesta la economía ecuatoriana, en el contexto de apertura y dolarización de la economía, la grave restricción de recursos públicos, y las rigideces en la estructura de los gastos, por el peso de la deuda pública, es fundamental dar un paso más adelante, asegurando un sistema de fondos públicos. Estos fondos pueden alimentarse de varias fuentes internas y externas, y deben ser capitalizables. De este modo, sus rendimientos ayudarían a sostener los gastos sociales necesarios para el corto y largo plazo, sobre todo en épocas de crisis y choques

exógenos de la economía. Al respecto. existen algunas propuestas que vale la pena discutirlas.[68]

Conclusiones.

Existe un pronunciado contraste entre los aportes recientes al concepto de desarrollo, que incorporan su dimensión humana y la noción de sustentabilidad ambiental, y los resultados obtenidos en el caso ecuatoriano en los campos económico y social. No solamente la economía se encuentra en un estancamiento prolongado, sino que la pobreza se ha expandido y profundizado, la distribución social de los recursos económicos se ha tornado más inequitativa y el desempleo estructural ha crecido. Las presiones sobre el medio ambiente han aumentado también, en un modelo económico que carece de sustentabilidad.

En este contexto, tanto las políticas sociales como las estrategias de desarrollo del país requieren de una profunda reformulación. Este documento presenta una opción alternativa sobre políticas sociales, que parte del concepto de desarrollo humano sustentable. Sus ejes centrales son la promoción de empleo productivo, el desarrollo del capital y las potencialidades humanas, y las políticas redistributivas.

[68] Ver por ejemplo: Técnicos de la Dirección General de Estudios del Banco Central del Ecuador. 2000. "Sistema Integral de Estabilización y Desarrollo" en Apuntes de Economía No. 13. Quito: Banco Central del Ecuador.

Anexo 1

Modelo de Regresión Múltiple no Lineal sobre los determinantes del Salario

R	R Cuadrado	R Cuadrado Ajustado	Error Std. de la Estimación
0.672	0.452	0.452	0.187

Coeficientes Independientes Variables	Coeficientes no estandartizados		Coeficientes estandartizados	t	Significación
	B	Error Standard	Beta		
(Constante)	4.02857654	0.0163		247.85	0.00000
Escolaridad en años	0.01180453	0.0024	0.066	4.83	0.00000
Escolaridad al cuadrado	0.00371134	0.0001	0.464	34.34	0.00000
Experiencia laboral en años	0.03300962	0.0011	0.546	31.06	0.00000
Experiencia laboral al cuadrado	-0.00066025	0.0000	-0.521	-14.43	0.00000
Experiencia laboral al cubo	0.00000293	0.0000	0.114	5.28	0.00000
Dummy mujer	-0.16115740	0.0052	-0.101	-31.19	0.00000
Dummy sector informal	0.00041435	0.0175	0.000	0.02	0.98110
Dummy sector doméstico	-0.50985100	0.0088	-0.183	-57.72	0.00000
Dummy sector agrícola	0.07039535	0.0177	0.011	3.98	0.00007
Dummy sector público	0.82731595	0.0213	0.396	38.77	0.00000
Interacción escolaridad informal	-0.02796541	0.0018	-0.121	-15.85	0.00000
Interacción escolaridad sector público	-0.05336385	0.0015	-0.368	-34.53	0.00000
Dummy jefe de familia	0.17672853	0.0054	0.115	32.50	0.00000
Número del mes	-0.03471675	0.0008	-0.493	-43.92	0.00000
Número del mes al cuadrado	0.00064799	0.0000	0.357	31.87	0.00000
Variable Dependiente: Logaritmo natural del ingreso Salarial Principal,US dólares cttes enero 2001.					
Regresión ponderada por el Factor de expansión para regresiones.					

Fuente: PUCE – Banco Central del Ecuador. 1998-2001. Encuesta de Coyuntura del Mercado Laboral Ecuatoriano.

Anexo 2

Proyecciones de la Pobreza urbana en Ecuador: 2001-2005

Años	1999*	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Escenario I: crecimiento económico pesimista							
Supuestos:							
t.c.PIB real	7,30%	2,3%*	2%	2,50%	2,50%	2,70%	3%
tc. Población	1,94%	1,89%	1,85%	1,80%	1,76%	1,72%	1,67%
salarios en dólares (1)	75,5	80	94,25	90,55	87	83,54	80,25
tasas de interés nominal (2)	77,40%	15,36%*	15,2	15	15	15	15
Inflación (3)	61%	91%	26%	16%	11%	9%	9%
Proyección:							
Pobreza (4)	46%	43,2%*	38,10%	38,40%	38,60%	39,80%	40,00%
Escenario II: reactivación económica moderada							
Sub-escenario IIa:							
Supuestos:							
t.c.PIB real	-7,30%	2,3%*	3,50%	4,00%	4,50%	4,50%	5,00%
tc. Población	1,94%	1,89%	1,85%	1,80%	1,76%	1,72%	1,67%
Salarios en dólares (1)	75,5	80	96,65	96,65	96,65	96,65	96,65
tasas de interés nominal (2)	77,40%	15,36%*	14,60%	13,80%	13,00%	12,20%	11,40%
Inflación (3)	61%	91,00%	26,00%	16%	11,00%	7,00%	5,00%
Proyección:							
Pobreza (4)	46%	43,2%*	38,00%	38,20%	38,20%	38,30%	38,30%
Sub-escenario IIb:							
Supuestos:							
t.c.PIB real	-7,30%	2,3%*	3,50%	4,00%	4,50%	4,50%	5,00%
tc. Población	1,94%	1,89%	1,85%	1,80%	1,76%	1,72%	1,67%
Salarios en dólares (1)	75,5	80	99	103,6	107,3	111,7	116,2
tasas de interés nominal (2)	77,40%	15,36%*	14,60%	13,80%	13,00%	12,20%	11,40%
Inflación (3)	61%	91,00%	26,00%	16%	11,00%	7,00%	5,00%
Proyección:							
Pobreza (4)	46%	43,2%*	37,40%	36,80%	36,10%	35,30%	34,40%
Escenario III: crecimiento económico optimista							
Supuestos:							
t.c.PIB real	-7,30%	2,3%*	5,40%	5,40%	5%	6,00%	6,00%
tc. Población	1,94%	1,89%	1,85%	1,80%	1,76%	1,72%	1,67%
Salarios en dólares (1)	75,5	80	99	103,6	107,3	111,7	116,2
tasas de interés nominal (2)	77,40%	15,36%*	15,2	15	15	15	15
Inflación (3)	61%	91%	26%	16%	11%	9%	9%
Proyección:							
Pobreza (4)	46%	43,2%*	37,40%	36,80%	36,10%	37,00%	36,30%

Fuentes: Banco Central del Ecuador. Información Estadística, varios números; INEC-CONADE. 1993. Estimaciones y proyecciones de población. Quito: INEC; Fondo Monetario Internacional. Julio 2000. Documento no publicado.; Presidencia de la República, Oficina de Planificación. 1998. Plan Estratégico de Desarrollo y Seguridad Nacional "Ecuador 2025"

Elaboración: autor

Notas: (a) Las proyecciones de pobreza se hicieron considerando un modelo de redes neuronales que usó como insumos la información del impacto en pobreza de los cambios ocurridos en los salarios, inflación, tasas de interés y PIB durante la década de los noventas. El año 2000 es un año atípico por los cambios importantes que ocurrieron en el sistema monetario, así el análisis de las proyecciones es más pertinente a partir del 2001

(1) salarios totales promedio anuales en dólares

(2) corresponde a la tasa de interés activa para operaciones de 30 a 83 días a fin del período

(3) representa la inflación anual a fin de período (diciembre)

(4) corresponde al nivel de pobreza que se reportaría en el cuarto trimestre del año

* datos reales

Referencias Bibliográficas.

Arteta, Gustavo. 2000. Tendencias Económicas y perspectivas 2000-2001. En Tendencias económicas financieras y políticas, Año 4, Primer semestre. Quito: CORDES.

Banco Central del Ecuador. Varios años. Información Estadística Mensual, varios números.

Banco Central del Ecuador. Varios años. Cuentas Nacionales, varios números.

Banco Central del Ecuador. 2000. Previsiones Económicas. Página web:
< http://www.bce.fin>

Banco Mundial. 2000. Ecuador: crisis, pobreza y servicios sociales. Washington.

Banco Mundial. Varios años desde 1990. Informe sobre el Desarrollo Mundial. Varios números desde 1990.

Berry, Albert. 1997. "El contexto macroeconómico de las políticas, proyectos y programas para promover el desarrollo social y combatir la pobreza en América Latina y el Caribe". Quito: CORDES.

CEPAL. 1999. Anuario estadístico de América Latina.

CEPAR. 1999. Políticas de Salud y Reforma Sectorial. La opinión de los actores de la salud en el país. Quito: CEPAR.

CEPAR. 2000. Endemain III Ecuador. Informe General. Quito: CDC.

Comité Técnico Asesor de Empleo. 2001. "Plan Nacional de Empleo 2001-2006". Quito: CTAE.

Constitución Política de la República del Ecuador. 1998. Quito.

Coraggio, José Luis. 2000."Frente a la flexibilización laboral: desarrollar una economía del trabajo".

Coraggio, José Luis, et al. 2001. Empleo y economía del trabajo en el Ecuador, algunas propuestas para superar la crisis. Quito: ILDIS-ABYA YALA.

Coraggio, José Luis. 1999. "Economía del capital (flexibilización del trabajo) vs. Economía del trabajo (flexibilización del capital)". Ponencia presentada en el Seminario "Sindicalismo, Economia Solidaria e Educaçao dos Trabalhadores". Sao Paulo.

Fondo Monetario Internacional. 2000. Documento con proyecciones.

Fondo Monetario Internacional. 1999. "Ecuador: protección frente a la crisis económica", Departamento de Finanzas Públicas.

INEC, CONADE, CELADE, FNUAP. 1993. Ecuador: estimaciones y proyecciones de población, 1950-2010.

Larrea, Carlos, Freire, Wilma, y Lutter, Chessa. 2001. Equidad desde el principio: situación nutricional de los niños ecuatorianos. Washington: OPS – MBS.

Larrea, Carlos et al. 1999. Desarrollo Social y Gestión Municipal en el Ecuador: Jerarquización y Tipología. Quito: ODEPLAN.

Larrea, Carlos. 1999. "Las Encuestas de Empleo en el Ecuador: Evaluación Metodológica". Quito: Documento no publicado, Banco Central del Ecuador.

Larrea, Carlos. 1997. "Ajuste estructural, distribución del ingreso y empleo en el Ecuador". Economía y Humanismo No. 2, primer trimestre.

Larrea, Carlos. 1998. "La Pequeña y Mediana Empresa en el Contexto de Apertura Comercial, Ajuste y Crisis en el Ecuador". Ponencia presentada al Seminario "Pequeña y Mediana Empresa, Mercados Laborales y Distribución del Ingreso en América Latina y el Caribe". Buenos Aires: Universidad de Toronto, Universidad Nacional de General Sarmiento, e IDES.

Luis Jácome, Carlos Larrea y Rob Vos. 1998. Políticas macroeconómicas, distribución y pobreza en el Ecuador. Documento de Trabajo 7. Quito: CORDES.

Ministerio de Bienestar Social. 2001. Plan Social de Mediano Plazo 2001-2005 para la Reducción de la Pobreza. 2001.

ODEPLAN. 1999. Agenda para el Desarrollo Ecuador Siglo XXI, 1998-2003.

OIT. 2000. "Ecuador: políticas y programas de empleo y protección social, propuestas de la OIT". Quito: OIT.

Páez, Pedro. "Redes neuronales para la estimación de la pobreza en el Ecuador". Banco Central del Ecuador, Cuestiones Económicas Vol. 16 No. 1:1-3. Quito: Banco Central del Ecuador, 2000.

PNUD. 1996. Informe sobre desarrollo humano 1996. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.

PNUD. 2001. Human Development Report.

PNUD. 1999. Informe sobre desarrollo humano: Ecuador 1999.

Ponce, Juan. 2000. "La educación básica en Ecuador: Problemas y Propuestas de solución." Documentos de Trabajo del SIISE No. 3. Quito: SIISE.

Ponce, Juan. 2001. "La Eficiencia interna del sistema educativo ecuatoriano". Documentos de Trabajo del SIISE No. 9 Quito: SIISE.

Presidencia de la Republica, Oficina de Planificación. 1998. Plan Estratégico de Desarrollo y Seguridad Nacional "Ecuador 2025".

Rob Vos. 2000. Ecuador: crisis y protección social. Quito.

Sánchez, Jeannette. y Páez, Pedro. Noviembre, 2000. "El reto del desarrollo social en una economía dolarizada." Revista Gestión. Quito: Multiplica

SIISE. Estimaciones de pobreza basados en las Encuesta de Empleo Urbano del INEC, varios años.

Secretaria Técnica del Frente Social. 1996. Plan Nacional de Desarrollo Social.

Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE). 2000. "El Ecuador ante los compromisos de la Cumbre Mundial de Desarrollo Social: Logros y Desafíos". Quito.

Sen, Amartya. 2000. Desarrollo y Libertad. Buenos Aires: Planeta.

Stiglitz, Joseph. 1998. "More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus." World Bank: The 1998 WIDER Annual Lecture, Helsinki. (Disponible en Internet: www.worldbank.org/html/extdr/extme/js-010798/wider.htm.).

The Economist Intelligence Unit. Ecuador at a glance: 2001-2002. United Kingdom. Junio, 2001.

UNICEF. 2000. El gasto educativo del gobierno central y su costo-efectividad: una referencia provincial. Quito: UNICEF. 2000.

UNICEF. 2000. La relación costo-efectividad del gasto del gobierno central en salud: una aproximación provincial. Quito: UNICEF.

Verdesoto, Luis et al. 1999. La Agendas de Desarrollo de los '90. Quito: Abya-Yala.

Vicepresidencia de la República, Oficina de Planificación, ODEPLAN. 2000. Plan de Gobierno 2000 – 2003. Quito: ODEPLAN.

World Bank. 1996. Ecuador Poverty Report.

Este libro pretende ir más allá de una presentación de los índices de pobreza e indigencia del Ecuador y de una discusión sobre las soluciones para su superación. No sólo presenta las propuestas alternativas de desarrollo social, sino se constituye en un estudio prospectivo y de visión estratégica de política social, como instrumento de políticas a largo plazo, que va más allá del análisis de la coyuntura.

Este estudio demuestra que un mejoramiento en el desarrollo humano no puede alcanzarse circunscribiéndolo a lo económico, sino integrando la dimensión social, con una política pública de redistribución de los beneficios del desarrollo y de inversión social, como elemento central. En este contexto se señala que sólo un Proyecto Nacional de largo plazo puede producir el crecimiento económico y la equidad social necesarios y funcionales al desarrollo humano.

El libro contribuye, finalmente, a esa profunda reformulación de los conceptos básicos de desarrollo humano que el PNUD impulsa desde 1990. El exponer que el desarrollo sólo puede entenderse como lucha por el capital humano y social, que permita una mayor equidad y, solo entonces, nos acercaremos a la satisfacción de las necesidades básicas de la población.

pnud

ISBN 9978-42-240-4