

Marco V. Sánchez
Pablo Sauma, coordinadores

Vulnerabilidad económica externa, protección social y pobreza en América Latina



De la presente edición:
© CEPAL Naciones Unidas, 2011
© FLACSO, 2011

CEPAL

Av. Dag Hammarskjöld 3477
Vitacura, Santiago de Chile
Teléfonos: (56-2) 471-2000 / 210-2000 / 208-5051
Fax: (56-2) 208-0252
Casilla 179-D, Santiago de Chile
Código Postal: 7630412
www.eclac.org

**Departamento de Asuntos Económicos
y Sociales de las Naciones Unidas (UN/DESA)**

United Nations Headquarters
New York, New York, 10017
U.S.A.
Teléfono (1-212) 963-1234
www.un.org/desa

FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito-Ecuador
Teléfono.: (593-2) 323-8888
Fax: (593-2) 323-7960
www.flacso.org.ec

ISBN:

Cuidado de la edición: Verónica Vacas
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: Rispergraf
Quito, Ecuador

"Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la CEPAL, UN/ DESA y FLACSO"

Índice

Prólogo	7
Presentación	9
Introducción	13
Choques externos, política económica y protección social	23
<i>Pablo Sauma</i>	
Efectividad y viabilidad de la política pública frente a los choques externos: un análisis mediante simulaciones	79
<i>Martín Cicowiez y Marco V. Sánchez</i>	
Bolivia	159
<i>Gustavo Canavire-Bacarreza y Mirna Mariscal</i>	
Colombia	209
<i>Jairo Núñez y Néstor González</i>	
Costa Rica	263
<i>Marco V. Sánchez y Pablo Sauma</i>	
Ecuador	317
<i>Juan Ponce, Sebastián Burgos y José Antonio Sánchez</i>	

Guatemala	351
<i>Maynor Cabrera y Manuel Delgado</i>	
México	401
<i>Marco Antonio del Río, Diana Manuel e Israel Islas</i>	
Nicaragua	459
<i>Oscar Gámez, Erick Cerpas, Luz E. Sequeira, Octavio Zeledón y Leonel Pérez</i>	
Sobre los autores	503

Ecuador

Juan Ponce, Sebastián Burgos y
José Antonio Sánchez*

Introducción

En este capítulo se presentan los resultados del análisis de choques externos y de política social para el caso ecuatoriano. El trabajo se estructura de la siguiente manera: en la segunda sección se presenta una evolución histórica de los principales indicadores macroeconómicos del país; la siguiente pasa revista a la evolución y funcionamiento del mercado laboral ecuatoriano; luego se analizan las condiciones de vida de la población y los sistemas de protección social actualmente existentes; a continuación se analizan los resultados de una serie de simulaciones sobre el impacto que los choques externos pueden tener en la pobreza y la desigualdad, y cómo dichos impactos se pueden aminorar por medio de políticas públicas, cuando se trata de efectos adversos; y la última sección contiene las principales conclusiones y recomendaciones de política.

Principales choques de política económica y externos

Ecuador, como la mayoría de países de América Latina, aplicó políticas de estabilización y reforma estructural basadas en las recomendaciones del

* Durante la elaboración de este estudio, los autores eran, respectivamente, subdirector Académico e investigadores de FLACSO – Sede Ecuador.

“consenso de Washington” durante las décadas de los ochenta y los noventa. A finales de la década de los noventa, el país enfrentó una de las crisis más graves de su historia republicana, que desembocaría en la dolarización unilateral de la economía.

Período de estabilización: 1982-1990

En un primer subperíodo, que se podría denominar de estabilización heterodoxa (1982-1985), se trató de corregir los desequilibrios generados durante la implementación del modelo previo de industrialización por sustitución de importaciones. Los principales choques externos fueron: la crisis de la deuda externa, con la cual se dio una disminución en el acceso a financiamiento internacional, y una contracción del crecimiento del comercio mundial. Además, en 1982-1983, el país se vio afectado por el fenómeno natural de El Niño (Vos y León, 2003).

La política macroeconómica estuvo basada en intervenciones del Banco Central del Ecuador en la tasa de cambio, la prohibición de importación de ciertos bienes, y una racionalización de la demanda de divisas por servicios para el sector público, principalmente (Naranjo, 1999). La deuda externa privada se convirtió en deuda interna en 1983, mediante convenios entre el sector privado y el Banco Central.

Con el objetivo de estabilizar las variables macroeconómicas, en especial controlar el déficit fiscal y la inflación, se reconoce un segundo subperíodo (1986-1990), en el que se optó por una estabilización más ortodoxa: se utilizó la flotación del sucre con respecto al dólar mediante un sistema de bandas hasta 1988, se liberalizaron gradualmente las tasas de interés y, para cubrir el déficit fiscal, se eliminaron los subsidios a los combustibles, servicios públicos y alimentos (Naranjo, 1999). En este lapso, la economía se vio afectada por una caída en los precios internacionales del petróleo, y además, sucedió el terremoto en 1987, que destruyó el oleoducto y paralizó la exportación petrolera por más de cinco meses.

Período de ajuste estructural: 1990-1999

Los años noventa iniciaron con un ajuste ortodoxo (1990-1995), cuando se produjeron las reformas económicas más importantes de la década: liberalización comercial, financiera, laboral, y la reforma del Estado. Además, el país se vio beneficiado por un incremento en los precios internacionales del petróleo.

La liberalización comercial tuvo su eje en la reforma arancelaria ejecutada entre 1990 y 1992, e implicó una disminución de la tarifa nominal promedio de 39,1% en 1986 a 9,3% en 1992. Las tarifas máximas se redujeron de 290% a 37% (Vos y León, 2003). Otro componente importante fue el ingreso del Ecuador a la Organización Mundial de Comercio en 1995. En paralelo a la liberalización comercial, se dieron la promoción de las exportaciones por medio de la creación de regímenes especiales (maquila y zonas francas) y zonas de libre comercio con países del área andina, la firma de acuerdos de complementación económica con Uruguay, Paraguay y Chile, y la canalización de créditos para las exportaciones.

La liberalización financiera, por su parte, tuvo como base un proceso de desregulación que básicamente significó la eliminación de los controles que el Estado ejercía sobre la inversión privada, así como la eliminación de restricciones a la circulación de bienes y capitales en el país. El principal elemento de reforma laboral fue la reforma al código del trabajo, cuyo objetivo básico fue la flexibilización laboral. Finalmente, la reforma del Estado buscó reducir la participación del Estado en la economía, para permitir una mayor presencia del mercado, de acuerdo a los parámetros dados por el consenso de Washington.

Posteriormente, durante la segunda mitad de la década (1995-1999) se presentó una fuerte crisis tanto política como económica. Entre los choques que afectaron al país durante este período están: el conflicto armado con el Perú (1995), un nuevo fenómeno de El Niño (1997-1998), una caída de los precios internacionales del petróleo (1998) y la crisis financiera de 1999.

La principal preocupación en términos de la política macroeconómica fue el financiamiento del déficit fiscal y el control de la inflación. En general, se adoptó una política monetaria restrictiva. Sin embargo, en

este período se produjo una de las transferencias más grandes de recursos públicos al sector privado, para llevar a la práctica el rescate bancario durante la crisis financiera.

Dolarización de la economía y recuperación económica: 2000-2006

El desenlace final de la crisis fue la dolarización unilateral de la economía en el año 2000. Posteriormente, la economía experimentó los efectos asociados a un incremento vertiginoso de los precios internacionales del petróleo y de las remesas provenientes del exterior. Pero con la dolarización de la economía, el país perdió el control de su política monetaria y cambiaria, lo cual aumentó su vulnerabilidad externa.

Con base en la periodización presentada, en la siguiente parte se realiza un análisis más detallado de la evolución de la economía ecuatoriana.

El crecimiento económico

Una descomposición del crecimiento económico, para analizar sus principales determinantes por el lado de la demanda, cuya metodología se presenta en el Recuadro N.º 1, muestra que, durante la década de los años setenta, el eje de la acumulación de la economía ecuatoriana se centró en la demanda doméstica, lo cual fue coherente con la estrategia de industrialización. Durante el período de estabilización de la economía (1982-1989), el eje de la acumulación se basó en la sustitución de las importaciones debido a la implementación de restricciones a las mismas como medida para superar la escasez de divisas. Durante este lapso, también es importante el incremento de las exportaciones. En la fase de ajuste estructural y crisis (1990-1999) el eje de acumulación se basó casi a cabalidad en la expansión de las exportaciones. Finalmente, durante el último período (2000-2007), bajo el esquema de dolarización, el eje se volvió a centrar en la expansión de la demanda interna, aunque con una presencia importante de las exportaciones. En este lapso se observa un proceso de “de-sustitución de importaciones”, lo que daría cuenta de

daños a la producción nacional provocados por una potencial segunda ola de enfermedad holandesa, debido al incremento de los precios de los principales bienes de exportación (en especial del petróleo) en los mercados internacionales a partir de 2005. Este inusitado incremento en el flujo de divisas se destinó, principalmente, al consumo de bienes importados, afectando seriamente la producción nacional.

Cuadro N.º 1

Ecuador: descomposición del crecimiento económico, varios períodos (porcentajes)

Período	Cambio PIB	Demanda doméstica	Sustitución de importaciones	Exportaciones
1970-1981	100,0	100,6	-19,2	18,6
1982-1989	100,0	-2,2	59,1	43,1
1990-1999	100,0	1,8	2,8	95,3
2000-2007	100,0	107,7	-39,4	31,7

Fuente: Banco Central del Ecuador.

Recuadro N.º 1

Descomposición del crecimiento económico por sectores

Se sigue la metodología de descomposición de Chenery (1979), la cual consiste en desagregar el crecimiento en cada sector de acuerdo con su empuje por el lado de la demanda interna, el efecto sustitución de importaciones y el efecto crecimiento de la demanda de exportaciones. Para este propósito se estima la siguiente ecuación:

$$(X_t - X_{t-i}) = \alpha_{t-i}(D_t - D_{t-i}) + (\alpha_t - \alpha_{t-i})S_t + \alpha_{t-i}(E_t - E_{t-i})$$

donde:

X = PIB

D = demanda doméstica (= $X + M - E$)

S = oferta total (= $X + M$)

E = total exportaciones de bienes y servicios (f.o.b)

M = total importaciones de bienes y servicios (c.i.f)

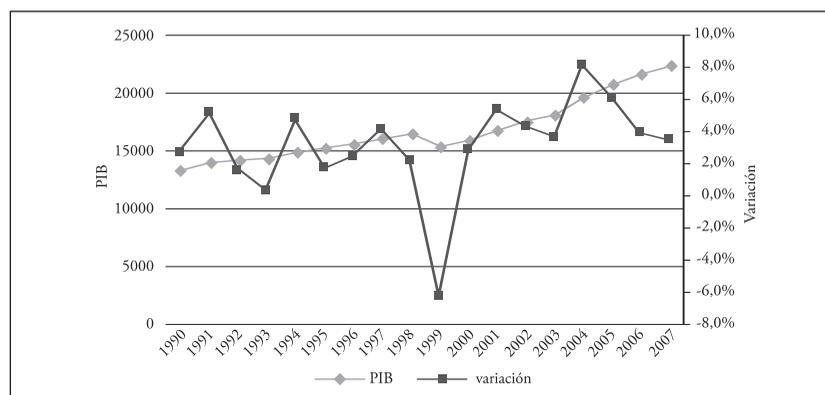
α = PIB como proporción de la oferta total (X/S)

t = final período

$t-i$ = inicio período

En cuanto a la magnitud del crecimiento, durante las últimas dos décadas Ecuador presenta un crecimiento del ingreso per cápita bastante bajo. La tasa de crecimiento promedio del PIB real para todo el período analizado (1990-2007) es de apenas el 2,7% anual. Para el período 1988-2007, el crecimiento del PIB per cápita fue de apenas 1,5%. Adicionalmente, ha sido un crecimiento con volatilidad, principalmente en la década de los noventa, en la que se observan ciclos recesivos cortos de dos o tres años de crecimiento casi nulo o negativo, seguidos por recuperaciones de un año o dos hasta desembocar en la crisis de 1999. Esta última implicó una reducción en el crecimiento del PIB per cápita (en términos constantes) del 7,6%, seguida por una recuperación que siguió mostrando visos de volatilidad (Gráfico N.º 1).

Gráfico N.º 1 Ecuador:
PIB real (millones de dólares del 2000) y tasa de variación anual



Fuente: Banco Central del Ecuador.

La alta volatilidad del crecimiento económico está asociada con el hecho de que el país no ha logrado superar su condición de exportador de bienes primarios, cuya producción genera poco empleo y es altamente vulnerable a las condiciones externas. La participación en otras actividades productivas más dinámicas es escasa.

Siguiendo la metodología desarrollada por Balassa (1981), que ya se ha aplicado para Ecuador en Vos y León (2003), se realizó un ejercicio de descomposición de los principales factores que afectan la cuenta corrien-

te de la balanza de pagos (los resultados se presentan en el Cuadro N.º 2). Un signo positivo indica una contribución al crecimiento del déficit externo (medido en puntos porcentuales del PIB) y viceversa.

Cuadro N.º 2
Ecuador: descomposición de los principales factores que afectan la cuenta corriente de la balanza de pagos (1970-2005)

Hasta :	1975-1982	1982-1985	1985-1990	1990-1995	1995-1999	1999-2005
Desde :	1971-1975	1975-1982	1982-1985	1985-1990	1990-1995	1995-1999
Incremento observado del déficit	3,64	-4,58	9,94	-7,80	-4,47	0,32
Shocks externos						
TOTAL	-2,36	2,70	4,52	-2,63	-3,42	-8,43
Deterioro términos de intercambio	-6,36	1,71	9,99	2,22	2,47	-1,95
Efecto en precio de importaciones	-4,77	3,37	8,26	-2,98	-2,06	0,11
Efecto en precio de exportaciones	-1,59	-1,66	1,73	5,20	4,53	-2,06
Shock tasas de interés	0,66	0,29	-2,67	-0,78	1,66	0,22
Efecto comercio mundial	3,34	0,70	-2,79	-4,07	-7,55	-6,70
Otras variables externas						
TOTAL	2,81	1,85	7,72	-5,12	-4,64	-2,01
Carga acumulación de deuda	0,86	1,40	3,42	-0,36	-0,41	-0,56
Cambios en inversión directa	2,35	0,44	4,90	-3,64	-1,66	0,92
Cambios en remesas	-0,05	0,00	-0,10	-1,35	-2,63	-2,08
Cambios en transferencias públicas	-0,34	0,01	-0,51	0,23	0,07	-0,29
Acciones de políticas domésticas						
TOTAL	2,51	-8,87	-0,64	-0,76	2,45	9,37
Gasto doméstico	2,03	-2,98	-0,52	-1,61	-1,38	1,21
Contracción del consumo	1,05	-0,11	-0,36	-1,34	-0,40	0,57
Consumo privado	0,00	0,26	-0,02	-0,69	-0,06	0,76
Consumo de Gobierno	1,05	-0,37	-0,34	-0,65	-0,34	-0,18
Reducción de la inversión	0,98	-2,87	-0,16	-0,27	-0,98	0,64
Inversión privada	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Inversión pública	0,98	-2,87	-0,16	-0,27	-0,98	0,64

Ratios comercio	0,48	-5,89	-0,13	0,85	3,83	8,16
Sustitución de importaciones	-0,53	-4,72	0,75	3,51	1,31	3,16
Penetración exportaciones	1,02	-1,17	-0,88	-2,66	2,52	5,00
Efectos de interacción						
TOTAL	0,68	-0,25	-1,65	0,71	1,13	1,40
<i>Shock</i> importaciones	-0,27	-0,39	0,07	-0,36	-0,05	0,17
Demanda / Unidades importadas	-0,36	0,23	-0,23	-0,01	0,04	0,15
Desplazamiento / Precio	0,09	-0,62	0,30	-0,35	-0,10	0,01
<i>Shock</i> exportaciones	0,13	0,00	0,17	1,00	1,44	1,27
Demanda / Unidades Exportadas	0,07	0,09	0,10	0,48	1,87	0,87
Penetración / Precio	0,06	-0,09	0,06	0,53	-0,43	0,40
<i>Shock</i> deuda	0,82	0,13	-1,89	0,07	-0,26	-0,03
<i>Stock</i> / Intereses	0,82	0,13	-1,89	0,07	-0,26	-0,03
Suma de efectos	3,64	-4,58	9,94	-7,80	-4,47	0,32

Fuente: UN / DESA.

Durante las décadas de los ochenta y noventa, los términos de intercambio tienden a incrementar el déficit, en tanto que en la primera mitad de la presente década se observa una contribución a reducirlo (así como a finales de la década de los setenta). Lo anterior se explica, en especial, por el comportamiento de los precios del petróleo, así como por el incremento en el precio de las importaciones (en especial a finales de los ochentas). En los períodos 1995-1999 y 2000-2005, el cambio en el déficit en cuenta corriente es el resultado de efectos opuestos entre el choque externo y el ajuste doméstico; no así en el período 1990-1995, cuando tanto el ajuste doméstico como el choque externo tienen signo negativo.

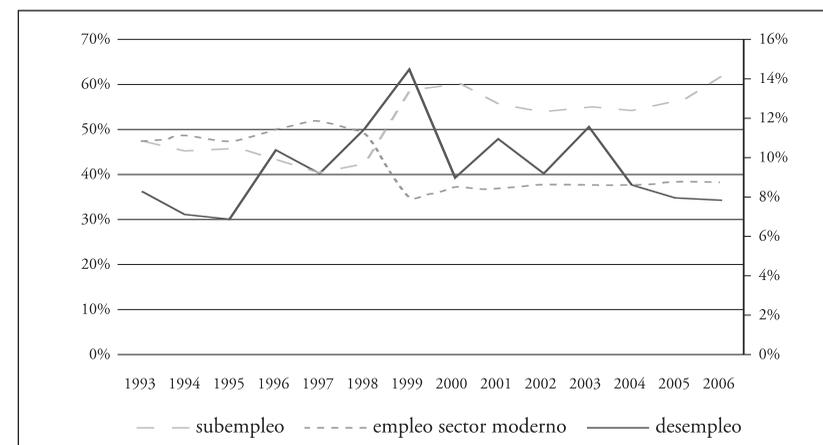
Las remesas ayudan a reducir el déficit durante todo el período, pero cobran mayor importancia a finales de la década de los noventa y la primera mitad de la siguiente década. Al contrario, otro factor externo que ha tendido a aumentar el déficit desde finales de la década de los noventa es la penetración de las exportaciones. Y, durante la década actual, también se observa una desustitución de importaciones. A nivel doméstico, el gasto contribuye a incrementar el déficit a finales de los años setenta y en la primera mitad de la década actual; sin embargo, tiene el efecto opuesto en las otras dos décadas.

El mercado de trabajo

Como se mencionó con anterioridad, uno de los elementos constitutivos de las reformas estructurales de la década de los noventa fue la reforma laboral. Para empezar, se realizaron una serie de reformas a la legislación laboral, tendientes a buscar flexibilizar el mercado laboral y reducir la capacidad de organización sindical. En 1990 se amplió el número de trabajadores con que debe contar una empresa para constituir un sindicato: de 15 se pasó a treinta. También se establecieron nuevas modalidades de trabajo: temporal, ocasional, parcial, accidental, así como la posibilidad de trabajar en maquilas. En la ley de trabajo a tiempo parcial, se estableció que los trabajadores que se acojan a este tipo de contratación no tendrían derecho a adherirse a los sindicatos establecidos. Estas reformas en la década de los noventa aumentaron los niveles de precariedad laboral en tres sentidos: una mayor inestabilidad laboral (empleos sin contrato, u ocasionales o estacionales), inseguridad laboral (sin afiliación al seguro social) e insuficiencia laboral (en términos de salario mínimo). Las mujeres y los trabajadores rurales mostraron una gran vulnerabilidad en términos laborales.

Gráfico N.º 2

Ecuador: tasas de desempleo, subempleo y ocupación en el sector moderno (porcentajes)



Fuente: Encuestas de empleo y desempleo del área urbana. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC).

Una muestra de ello se ve en el Gráfico N.º 2. Durante la década de los noventa, se observa una importante reducción del porcentaje de personas adecuadamente ocupadas en el sector moderno respecto del total de ocupados: cae de alrededor del 50% a inicios de la década a cerca del 40% en 2006. Esto tiene como correlato un incremento de los niveles de subempleo (de alrededor del 49% en la década a cerca del 62% en 2006). Pero, además de estas tendencias de largo plazo, también existe un componente cíclico que da cuenta de la inexistencia de mecanismos de protección laboral ante choques macroeconómicos o naturales. Así, durante la crisis de 1999, por ejemplo, el porcentaje de subempleados subió del 40% al 60%. Todo lo anterior se expresa en un mayor grado de informalidad¹.

Por el lado del desempleo, se observa un comportamiento estructural creciente en el largo plazo, acompañado de un componente cíclico que depende de la evolución económica. Durante la crisis de 1999, el desempleo aumentó hasta llegar a tasas de alrededor del 14%, y de ahí en adelante hay una reducción estrechamente vinculada al ciclo económico.

Además del desempleo y el subempleo generados durante el período analizado, también se produce un incremento de la inseguridad laboral. El porcentaje de ocupados que cuentan con seguro social, con trabajo permanente y un contrato de asalariados en el sector público se reduce de 35%, 60% y 25% a 27%, 37% y 20%, respectivamente, entre 1995 y 2005.

Por otro lado, el salario real tiene un comportamiento asociado al ciclo económico. Así, se observa una reducción profunda durante la crisis de 1999 y, posteriormente, una recuperación paulatina, durante la primera mitad de la década del año 2000. Dicha recuperación está asociada al control de la inflación y a una apreciación del tipo de cambio durante el último período (Vos y León, 2003).

Por último, es importante resaltar que Ecuador se caracteriza por un bajo nivel de calificación de la fuerza de trabajo. Si se define como traba-

1 En Ecuador, el sector formal "lo componen las personas ocupadas que trabajan en establecimientos con más de diez trabajadores y aquellas personas que trabajan en establecimientos de hasta diez trabajadores, que tienen RUC (Registro único de contribuyentes) y llevan registros contables completos" (INEC, 2008); mientras que el sector informal, para este estudio, se ha asumido como aquel compuesto por el resto de población ocupada.

adores calificados a aquellos que tienen al menos diez años de escolaridad, se tiene que, del total de ocupados en 2006, solo un 44% era calificado (de acuerdo a la Encuesta de Condiciones de Vida-ECV). Una inequidad similar se observa en términos de sexo: del total de la población ocupada, solo un 42% está formado por mujeres.

El sistema de protección social

La pobreza y la desigualdad

Las últimas estimaciones oficiales de pobreza utilizan como base de datos a la serie de la ECV de los años 1995, 1998, 1999 y 2006, y como medida del bienestar, al consumo per cápita de los hogares. Los resultados que se presentan a continuación se basan en la construcción de una canasta básica que también se computa de manera endógena con la información de la ECV.

Cuadro N.º 3
Ecuador: evolución de la pobreza de consumo (% de la población)

	1995	1998	1999	2006
Región				
Costa	36,07	46,44	52,85	33,75
Sierra	41,73	42,15	51,44	40,31
Amazonía	60,57	50,04	n.d.	59,74
Área				
Campo	63,00	66,75	75,05	61,54
Ciudad	23,02	28,72	36,39	24,88
Nacional	39,34	44,75	52,18	38,28

Fuente: SIISE-INEC con base en INEC, ECV. Varios años.

Como se observa en el Cuadro N.º 3, a nivel nacional se tiene un incremento de la pobreza en la segunda mitad de la década de los noventa (del 39% en 1995 al 45% y al 52% en 1998 y 1999, respectivamente), que estuvo asociado a los efectos económicos del fenómeno de El Niño en

1998, y a las crisis bancaria y financiera mundial en 1999. Luego se registra una reducción del porcentaje de pobres durante la primera mitad de la década siguiente (a 38% en 2006) que pudo haber estado vinculada a: la recuperación de la economía luego de la crisis bancaria, el incremento en la inversión petrolera y la subida del precio internacional del petróleo, las remesas de los emigrantes y la recuperación del salario real. Este comportamiento es similar en las tres regiones del país. En las áreas rurales, a diferencia de las ciudades, se tiene variaciones más pronunciadas, con un aumento de 12 puntos porcentuales entre 1995 y 1999, y una reducción de 14 puntos entre 1999 y 2006. En términos de inequidad, el coeficiente de Gini del ingreso pasa de 0,49 en 1995 a 0,53 en 2006: aumentó en la década actual, a pesar de la reducción en la pobreza.

Como se mencionó con anterioridad, a partir del año 2000, las remesas constituyen un rubro importante en la economía ecuatoriana. Sin embargo, estudios recientes muestran que las remesas no tendrían un efecto significativo en la reducción de la pobreza en Ecuador, y que, por el contrario, al ser los no pobres los mayores receptores, tendrían efectos negativos en la reducción de la inequidad (Oliví et al., 2009).

La intervención social

La intervención social en el país puede agruparse en tres categorías: el fomento de capacidades humanas (en especial, educación y salud), la inclusión productiva, y los sistemas de protección social. En esta parte del capítulo se pasa revista a los sistemas de protección social que podrían usarse para contrarrestar el efecto de choques macroeconómicos. Antes de ello se presenta una descripción del funcionamiento del sistema de pensiones y la afiliación al sistema de seguridad social².

El principal ente encargado del sistema de pensiones y de seguridad social es el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). Durante la década de los noventa, las pensiones jubilares que entregaba el instituto a

2 Una revisión de los otros componentes de la intervención social de Ecuador puede verse en Ponce et al. (2010).

sus afiliados se ubicaron en un promedio equivalente a US\$ 60 mensuales³. A partir de la dolarización, las pensiones jubilares comenzaron a registrar aumentos sucesivos. Desde el año 2000 se han registrado aumentos semestrales a las pensiones, con incrementos promedio de US\$ 20 dólares. Para finales de 2005, los jubilados recibían mensualmente, en promedio, una pensión de US\$ 300 dólares. Adicionalmente, la reforma a la seguridad social de 2004 garantiza que ningún jubilado recibirá una pensión inferior a US\$ 90 dólares mensuales. Todo lo anterior ha implicado un importante incremento en el poder adquisitivo de las pensiones que reciben los jubilados del IESS, que en términos reales pasaron de US\$ 38 dólares en 1995 a US\$ 290 dólares en 2005.

Un problema fundamental respecto a la seguridad social en el país son sus bajos niveles de afiliación. Adicional a esto, hay una tendencia, en la última década, a una reducción en el porcentaje de afiliados. El porcentaje de la población económicamente activa (PEA) afiliada al IESS, en el área urbana, se reduce entre 1995 y 2006, del 31% al 23%, y las mujeres tienen tasas de afiliación más bajas que los hombres (Cuadro N.º 4).

Cuadro N.º 4
Ecuador: porcentaje de la PEA
afiliada al IESS en el área urbana

Años	Mujeres	Hombres	Total
1995	13,0	17,7	30,7
1999	13,0	9,8	22,8
2006	10,0	13,5	23,4

Fuente: ECV. 1995, 1999 y 2006. INEC.

Como ya se mencionó, Ecuador es un país caracterizado por una alta vulnerabilidad, tanto a la ocurrencia de eventos naturales como a los cambios en el contexto económico internacional. Desde esta perspectiva, el país debe contar con políticas que ayuden a reducir dichas vulnerabilidades. En este sentido, dado el actual esquema macroeconómico imperante, las únicas herramientas disponibles en términos de política macro son la polí-

3 Esta cifra es adaptada a los distintos tipos de cambio que se registraron en el período 1990-1999.

tica fiscal y la política comercial. En términos de política fiscal, es importante que esta sea anticíclica, para lo cual se requiere movilizar recursos en períodos de bonanza económica para asignarlos a sostener el gasto público prioritario en los períodos de recesión y crisis.

En relación al tema de la protección social, existen programas de compensación que buscan amortiguar el impacto de los choques naturales y macroeconómicos sobre los pobres. El programa “Bono solidario” (BS) nació con este objetivo. Se trataba de compensar a los hogares por la eliminación de los subsidios al gas y a la electricidad en 1998. Luego, en 2003, el programa se transformó en el “Bono de desarrollo humano” (BDH), con el objetivo de fomentar las capacidades de las personas, estableciendo condicionalidades en educación y salud a las familias beneficiarias (se entrega el beneficio a las madres a cambio de que envíen a sus niños a los centros de salud y a la escuela). A partir del mes de febrero de 2007, el monto de la transferencia del BDH se incrementó de US\$ 15 a US\$ 30, y a partir de agosto de 2009, a US\$ 35 mensuales por familia. Además de las madres/familias, el BDH beneficia a los adultos mayores de 65 años de edad en situación de pobreza y que no tienen seguridad social, y a personas con discapacidad, con la denominación de “Pensión asistencial”, caso en que no hay condicionalidad. Se estima que, en 2009, el programa benefició a alrededor de 1 400 000 hogares (incluyendo las “Pensiones asistenciales”).

Otro componente importante de la protección social en el país son los programas de desarrollo infantil, pero estos presentan una baja cobertura y problemas en la focalización. A nivel nacional, apenas un 14% de los niños menores de cinco años que pertenecen a los quintiles 1 y 2 del índice SELBEN⁴ es atendido por algún programa de desarrollo infantil. Los problemas de una relativamente baja eficiencia en la focalización de estos programas se reflejan en las cifras del Cuadro N.º 5. Se observa que la eficiencia total en la focalización (esto es, la relación entre el total de beneficiarios pobres y el total de beneficiarios) es de apenas el 66%. Lo anterior se asocia a un error de filtración (no pobres que reciben el beneficio)

4 Para el cálculo de la cobertura se replicó el índice SELBEN en la ECV. Este índice se calcula usando componentes principales no lineales y es el resultado de la combinación de 22 variables; toma valores de 0 a 100 (0 es para los más pobres); se usa para seleccionar a los beneficiarios de los programas sociales; y reciben el beneficio quienes tienen un puntaje inferior a 50,65.

del 34%. Por otro lado, tienen una cobertura de apenas el 14% y un error de exclusión del 54% (son pobres que no reciben el beneficio respecto del total de niños/as).

Cuadro N.º 5
Ecuador: eficiencia en la focalización de los programas
de atención a la infancia^{1/}

	Pobreza por SELBEN
Eficiencia en la focalización	66,0%
Filtración	34,0%
Cobertura	13,8%
Error exclusión	54,4%
Error inclusión	4,5%

^{1/} Para el cálculo de la cobertura se replicó el índice SELBEN en la ECV y se utilizó como población de referencia a los menores de cinco años de edad que pertenecen a los quintiles 1 y 2 de SELBEN (esto es, que tienen un puntaje inferior a 50,65 en el índice SELBEN).

Fuente: ECV, 2006. INEC. Elaboración de los autores.

Como ya se señaló, Ecuador, como algunos otros países de América Latina, cuenta con un programa de transferencia monetaria condicionada, que consiste en la entrega de una cantidad determinada de dinero a las familias, a cambio de que estas envíen a sus niños/as a las escuelas y a los centros de salud. Estos programas son conocidos como programas de fomento de capacidades humanas y buscan compensar a los pobres por los costos en que incurren para acceder a los servicios de salud y educación, con el fin de garantizar su acceso. Se trata de fomentar el acceso universal a los servicios sociales, tomando en cuenta que las intervenciones realizadas únicamente desde el lado de la oferta no fueron suficientes y, por el contrario, ahondaron las disparidades en términos de acceso a educación y salud. Estudios de impacto de este tipo de programas en América Latina encuentran efectos positivos importantes en el acceso de niñas y niños a las escuelas, en la reducción del trabajo infantil y en las condiciones de salud y nutrición de los niños/as⁵. De la misma manera, estudios de impac-

5 Para una revisión, véanse: Rawlings y Rubio (2003); Caldés, Coady y Maluccio (2004); y Villatoro (2005).

to del BDH en Ecuador encuentran efectos positivos e importantes en matrícula escolar (de alrededor de diez puntos porcentuales) y en reducción del trabajo infantil (de alrededor de 17 puntos porcentuales) (Schady y Araujo, 2006; Ponce, 2007).

El BDH también presenta problemas en la focalización pese a los esfuerzos que se han realizado por utilizar el índice SELBEN como instrumento de focalización. De acuerdo con las cifras del Cuadro N.º 6, la eficiencia en la focalización del bono es del 81%, ubicándose como una de las mejores de todos los programas sociales. Sin embargo, todavía subsisten problemas de filtración (20%), así como una cobertura de apenas el 48% y un error de exclusión del 25%.

Cuadro N.º 6
Ecuador: eficiencia en la focalización del BDH^{1/}

	Pobreza por SELBEN
Eficiencia en la focalización	80,6%
Filtración	19,4%
Cobertura	47,6%
Error exclusión	24,5%
Error inclusión	5,4%

^{1/} El cálculo de la cobertura se realizó a nivel de hogares. Para ello se dividió el total de hogares que tienen algún beneficiario del BDH entre el total de hogares pertenecientes a los quintiles 1 y 2 del índice SELBEN.

Fuente: ECV 2006. INEC. Elaboración de los autores.

Uno de los objetivos básicos de la reforma del programa es la creación de un sistema de monitoreo de la asistencia escolar y de los controles de salud para garantizar el cumplimiento de la condicionalidad de los hogares beneficiarios. En esta línea, se propone la creación de un sistema de incentivos para el cumplimiento de las corresponsabilidades de los hogares, junto con la creación de mecanismos de veeduría social. Sin embargo, hasta la actualidad, no se han establecido acciones concretas en este sentido.

Por último, otro componente importante de la protección social son los tres programas de alimentación con los que el país cuenta para atender a diferentes grupos de edad. El “Programa de alimentación y nutri-

ción en la niñez” (PANN) atiende a los niños de 6 meses a 2 años; el programa “Aliméntate Ecuador” (AE) está dirigido a los niños de 3 años a 5 años; y el “Programa de alimentación escolar” (PAE) se creó para niños de 6 a 15 años⁶.

Análisis de simulaciones de equilibrio general

Mediante el uso del modelo de equilibrio general denominado MACEPES (véase el capítulo “Efectividad y viabilidad de política pública frente a los choques externos”), se generó un escenario base para el período 2005-2015, mediante el cual se traza el comportamiento macroeconómico que la economía ecuatoriana ha mostrado en los últimos años, aunque se toma en cuenta la desaceleración de la economía a partir del año 2009 (momento en el cual se sigue creciendo a una tasa promedio del 4,3% por año). Los resultados del mercado de trabajo de este escenario se vinculan con una metodología de microsimulaciones (véase el capítulo antes mencionado) a fin de poder computar la evolución de los indicadores de pobreza y la desigualdad⁷. Para los efectos de esta sección, se analizan los resultados de diversas simulaciones de choques externos y políticas públicas para el período 2010-2012, realizadas una vez que se imputaron uno o varios cambios al escenario base. Los principales resultados analizados se presentan en el Cuadro N.º 7, registrados como desviaciones absolutas o porcentuales con respecto al escenario base, y en el Cuadro N.º 8 se presenta un detalle más pormenorizado de los efectos en el mercado de trabajo para las simulaciones de choques externos. En el caso de estos últimos, las simulaciones son las siguientes:

- **Sim1:** disminución de un 50% del precio mundial de los principales productos de exportación⁸.

6 Un análisis de la eficiencia en la focalización de estos programas se encuentra en Ponce et al. (2010), donde la conclusión principal es que existen serios problemas de focalización.

7 Los pormenores de este escenario base se detallan en Ponce et al. (2010), donde también se incluyen detalles de la información utilizada para realizar la calibración del modelo, incluyendo los aspectos vinculados a la construcción de una matriz de contabilidad social de 2005 –año base del modelado–.

8 Cada producto de exportación principal representa, por lo menos, el 5% de las exportaciones

- **Sim2:** aumento de un 50% del precio mundial de los alimentos⁹.
- **Sim3:** aumento de un 50% del precio mundial del petróleo.
- **Sim4:** disminución de un 50% del influjo de capital desde el resto del mundo.
- **Sim5:** disminución de un 50% del influjo de remesas de los emigrantes.

Los choques externos simulados tienen pertinencia para el caso ecuatoriano dado que, como se vio en secciones anteriores, el país aún tiene una alta dependencia del precio del petróleo y otros productos primarios en los mercados mundiales (entre ellos los alimentos), así como de las remesas y de los flujos de capital desde el resto del mundo¹⁰.

La caída en el precio mundial de los principales productos de exportación (Sim1) se reflejaría en una reducción en el volumen de las exportaciones de los productos más vendidos en los mercados internacionales de 8,6%, en promedio, para el período 2010-2012. Esta reducción de las exportaciones, a su vez, se expresa en una caída del PIB real de 6,1%. La economía ecuatoriana tiene una gran dependencia de la exportación de petróleo y de productos agrícolas, esto hace que cualquier choque externo de precios en estos productos tenga grandes repercusiones en el PIB, ya que las exportaciones de este tipo de bienes equivalen a casi el 75% del total de las exportaciones.

Por el lado de las cuentas fiscales, dada la regla de cierre utilizada¹¹, la caída en las exportaciones se ajusta a través de un incremento en las tasas

totales. Se incluyen los agrícolas, petróleo crudo, productos de pescado elaborado y refinados de petróleo, que juntos representan aproximadamente el 78% del total de exportaciones del país.

9 El consumo de alimentos de los hogares representa aproximadamente el 25% del consumo privado total. Para el caso de esta simulación, se seleccionaron todos los productos alimenticios consumidos por el sector privado: agrícolas, ganaderos, camarón y pescado, carne, elaborados de pescado, aceites, lácteos, productos de la molinería, azúcar, otros alimentos manufacturados y bebidas.

10 Aunque el actual Gobierno ha impuesto una serie de restricciones a las salidas de capital (como impuestos y otros), se consideró interesante simular una salida de flujos de capital dado que históricamente ha sido un factor de inestabilidad económica en el país.

11 Se decidió utilizar una regla de cierre de disciplina fiscal. De acuerdo con esta, el balance fiscal se mantiene fijo como porcentaje del PIB mediante un ajuste de la recaudación por medio de variaciones en la tasa impositiva al ingreso de los hogares (dentro de los cuales se contabilizan las empresas).

impositivas, que llevaría a un aumento desmesurado e inviable en la recaudación tributaria (41% del PIB). La caída en las exportaciones también afecta negativamente a las cuentas externas: el déficit se incrementa poco más de cinco puntos del PIB. Dada la regla de cierre utilizada en este caso, el ajuste se da por la vía de una depreciación sustancial del tipo de cambio real. La caída de los precios de las exportaciones del país genera una reducción de los niveles de ahorro interno, especialmente del ahorro del Gobierno, que, en términos absolutos, se reduce en un 21,3%, lo que afecta directamente a los niveles de inversión.

La desaceleración productiva tiene repercusiones en los salarios del sector informal, donde hay una caída de 19%. De igual manera, se registra una caída en los niveles salariales del mercado de trabajo formal, en la medida que sube el desempleo (ver Cuadro N.º 8).

La disminución en los niveles de ingreso promedio en los mercados de trabajo formal e informal afecta directamente a los niveles de pobreza. La incidencia de la pobreza y la extrema pobreza aumentan en nueve y cuatro puntos porcentuales, respectivamente. El coeficiente de Gini del ingreso per cápita de los hogares aumenta en 0,002 puntos, debido a la caída en el ingreso promedio de los trabajadores no calificados (27%), que es mucho mayor a la caída del ingreso de los trabajadores calificados (17%).

Un aumento del precio mundial de los productos alimenticios (Sim2) tendría un efecto positivo en las exportaciones, en la medida que se incrementaría la cantidad de alimentos producidos para la exportación. Sin embargo, tendría el efecto contrario por el lado de las importaciones, que caerían mucho más de lo que aumentarían las ventas al resto del mundo. Como el nivel de exportaciones de alimentos es mayor al de las importaciones, se esperaría un efecto positivo en el PIB real de poco menos de 1%. Este aumento en las exportaciones y en el PIB representa, a su vez, una mayor capacidad de ahorro de la economía, lo cual se expresa en un aumento en la inversión. Asimismo, otro efecto importante se da a través de un incremento en los ingresos laborales (7,9%), lo cual genera un aumento del consumo de los hogares (4,1%).

Por el lado de las cuentas fiscales, la reducción de las importaciones tendría un impacto negativo en la recaudación tributaria, la cual disminuiría en alrededor de 3,3 puntos.

En relación al mercado laboral, este choque tiene un efecto positivo en los niveles de empleo tanto en el sector formal como en el informal. Adicionalmente, el ingreso laboral promedio aumenta para todos los trabajadores; sin embargo, el incremento es mayor entre los informales y los no calificados, segmentos para los cuales hay más flexibilidad de ajuste salarial. Esto genera una reducción de la desigualdad (el Gini se reduce en 0,002 puntos), y de la pobreza y pobreza extrema (que se reducen en tres y 1,6 puntos porcentuales, respectivamente).

El aumento del precio del petróleo (Sim3) afecta positivamente a las exportaciones petroleras. Lo cual, a su vez, tiene un efecto en el PIB total, así como en sus distintos componentes: las importaciones, la inversión y el consumo de los hogares. Por otro lado, se afectan negativamente las importaciones de derivados de petróleo. Esto hace que el cambio total en cuenta corriente, así como en el PIB, no sea tan fuerte como se esperaría. Asimismo, una entrada grande de divisas generada por este tipo de choque podría ocasionar una apreciación del tipo de cambio real comprometiendo a la producción nacional mediante una suerte de “enfermedad holandesa”. Es por todo ello que el incremento neto en el PIB real es de apenas 0,02%. Si a esto se suma el hecho de que el sector petrolero no es intensivo en mano de obra, el efecto neto en empleo es negativo (decrece en 1,2%). Debido a que el ajuste del balance del Gobierno se da mediante las tasas impositivas, la entrada de divisas producto de las exportaciones petroleras genera ingresos al Gobierno, con lo cual se deben reducir las tasas tributarias de impuestos directos, presentándose un efecto en la recaudación similar a la simulación anterior. El incremento en las exportaciones de petróleo genera mayor capacidad de ahorro en la economía, en especial en relación al ahorro fiscal, con lo cual crece la inversión en un 12%. Esta suerte de “enfermedad holandesa”, que se experimentaría con el aumento de los precios del petróleo, provoca que la demanda de mano de obra se reduzca, en especial en el mercado formal de la economía (la demanda de empleo disminuye en 3,6% en el mercado formal, mientras que en el mercado informal lo hace en un 0,2%). Por otro lado, el incremento en la producción petrolera se asocia a un incremento en los ingresos salariales. Dicho aumento es mayor entre los trabajadores formales (7,9%) que entre los informales (1,7%), con lo cual se registra una

pequeña alza de la desigualdad en la distribución de los ingresos laborales y de los hogares. El efecto empleo y distribución priva en el sentido de que hay un muy pequeño aumento de la pobreza; aunque, medida con la línea de pobreza extrema nacional, más bien hay una caída marginal, en cuanto aumentaron los ingresos de los hogares pobres.

Una salida de flujos de capital hacia el resto del mundo (Sim4) generaría una depreciación del tipo de cambio real en alrededor de tres puntos. La salida de capitales también tiene un efecto en el ahorro, cuya restricción termina teniendo un efecto negativo en la formación bruta de capital fijo de aproximadamente 6,5%. El rezago productivo que se genera ocasiona una disminución de la demanda de mano de obra en todos los sectores, acompañada de una reducción en los niveles salariales (en niveles de alrededor de 1% en todos los sectores). Es decir, se trata de un choque completamente recesivo, que repercute en un aumento de los niveles de pobreza en un punto porcentual, no obstante los índices de desigualdad permanecen casi inmóviles. Por el lado de las cuentas fiscales, la caída en la producción y los ingresos hace necesaria una pequeña subida de las tasas impositivas para aumentar la recaudación fiscal y financiar al Gobierno.

El último choque macroeconómico analizado es una reducción de las remesas desde el resto del mundo (Sim5). En este caso, se tiene una reducción en los ingresos de los hogares y con ello una reducción del consumo final de aproximadamente 3%. Al haber una reducción del consumo de los hogares se afecta a la absorción interna, la cual, a su vez, genera una ligera reducción del PIB real en 0,36%. Es importante mencionar que, en Ecuador, las remesas no están focalizadas exclusivamente en los hogares pobres; por el contrario, aparentemente una mayor cantidad de las remesas se va hacia hogares no pobres (Olivie et al. 2009). Si bien se ha comprobado que en Ecuador los hogares receptores de remesas destinan estas transferencias al consumo corriente y especialmente al suitario, también se encuentra casos en que las remesas se emplean en actividades de inversión. Si a esto se suma la reducción general en los ahorros privados, en el caso de la simulación se tiene una reducción de la inversión de un 3%. Por el lado de la cuenta fiscal, la reducción de la producción tendría un efecto negativo en los ingresos fiscales, forzándose al Gobierno a tener que

aumentar la recaudación para financiarse. Por el lado de las cuentas externas, una reducción en las remesas tendría un efecto importante en el ahorro externo como porcentaje del PIB, y para equilibrar el sector externo debe haber una depreciación cambiaria de 5,5%. Este choque se asocia a una reducción en los ingresos laborales en general, aunque los efectos son más marcados para los informales (en relación a los formales) y los no calificados (en relación a los calificados). Todo lo anterior se expresa en un aumento de la inequidad (el Gini del ingreso familiar per cápita se incrementa en 0,002) y ello, pero principalmente la caída de los ingresos laborales se reflejan en aumentos de la pobreza de 1,5 puntos, y de la extrema pobreza, cercano a un punto.

Habiéndose analizado los resultados de los choques externos, resulta interesante evaluar también el impacto simulado de diversas políticas que podrían contribuir a aminorar sus impactos adversos. En este caso, se seleccionaron y analizaron políticas públicas que pueden tener un impacto de reducción de la pobreza y desigualdad, y que son acordes con el tipo de intervenciones que prioriza el Gobierno de Ecuador. Las simulaciones de política se listan a continuación:

- **Sim6:** subsidio de un 50% ad valorem de los alimentos comprados por los hogares¹².
- **Sim7:** subsidio de un 50% al consumo intermedio de petróleo crudo y refinado.
- **Sim8:** transferencia del Gobierno a los hogares en situación de pobreza –asociada con el evento de tener dentro de sus miembros a niños en edad de asistencia escolar–.
- **Sim9:** transferencia del Gobierno a los hogares en situación de pobreza –asociada con el hecho de tener dentro de sus miembros a individuos de 65 años o más–.
- **Sim10:** subsidio temporal de desempleo por parte del Gobierno a los individuos no calificados en condición de pobreza, que representa el 87% del ingreso laboral promedio de los no calificados.

12 El efecto de las simulaciones se da en los sectores de bienes agrícolas, ganadería, camarón y pescado, carne, elaborados de pescado, aceites, lácteos, molinería, azúcar, otros alimentos manufacturados y bebidas.

Ante una situación de choque externo, es altamente probable que el Gobierno adopte una política de subsidios a los alimentos de consumo básico de los hogares pobres. Dicha política (según Sim6) generaría un aumento en el consumo privado de 1,7%. Por otro lado, el subsidio representa un incremento en el gasto del Gobierno de alrededor de 11%. Para compensar dicho incremento, el Gobierno tiene que variar las tasas impositivas de tal forma que aumente la recaudación tributaria en dos puntos del PIB. Precisamente, la subida de las tasas impositivas a los hogares no pobres incide en los niveles de ahorro para financiar la inversión, lo que resulta en una caída del PIB real de 1,5% (ver Cuadro N.º 7).

El consumo de alimentos representa un importante componente del consumo total de los hogares pobres, con un coeficiente de Engel de 0,87 (calculado con base en la ECV 2006). Es por ello que, en respuesta al subsidio, el consumo de los hogares aumenta significativamente, pero esto no logra sacar a la producción de su retroceso.

Cuadro N.º 7
Ecuador: principales resultados macroeconómicos de pobreza y desigualdad en la distribución del ingreso, en las simulaciones realizadas (2010-2012)(variación respecto al escenario base)^{1/}

	Sim1	Sim2	Sim3	Sim4	Sim5	Sim6	Sim7	Sim8
Tipo de cambio real	66,0	-15,4	-19,5	3,4	5,5	-3,9	1,5	-0,1
Formación bruta de capital fijo ^{2/}	-20,2	4,8	12,0	-6,5	-3,1	-11,2	-3,0	-0,7
Consumo de los hogares ^{2/}	-20,1	4,1	8,4	-1,0	-2,9	1,7	-1,6	0,1
Exportaciones ^{2/}	-8,6	3,4	-5,1	0,9	2,2	-0,9	-1,6	-0,1
Importaciones ^{2/}	30,7	-12,3	19,5	3,7	4,6	0,9	1,4	0,1
PIB a precios de mercado ^{2/}	-6,1	0,7	0,0	-0,6	-0,4	-1,5	-1,8	-0,1
Ingreso del Gobierno	6,2	-0,2	-1,8	0,3	0,6	11,4	1,8	8,3
Gasto del Gobierno	6,3	-0,2	-1,8	0,3	0,6	11,4	1,8	8,3
Recaudación tributaria	32,5	-3,3	-12,0	1,2	3,3	21,2	2,8	16,1
Tasa impositiva al ingreso: hogares urbanos no pobres	7,6	-0,2	-2,0	0,2	0,4	13,0	9,7	1,8
Tasa impositiva al ingreso: hogares rurales no pobres	15,6	-0,5	-4,1	0,3	0,9	26,9	20,1	3,7
Recaudación tributaria / PIB	3,6	-0,4	-1,1	0,2	0,3	2,0	0,1	0,4
Déficit cuenta corriente / PIB	-5,2	1,3	3,4	-0,6	-0,9	1,0	1,8	0,1
Empleo	0,8	0,5	-1,2	0,0	0,2	1,3	0,3	0,0
Ingreso laboral promedio	-21,8	7,9	6,4	-2,1	-2,5	11,0	-2,1	-2,5
Ingreso hogares urbanos pobres	-16,4	4,2	5,9	-1,1	-2,3	11,5	6,4	8,5
Ingreso hogares urbanos no pobres	-16,8	3,5	7,0	-0,7	-2,4	12,2	7,6	-0,2
Ingreso hogares rurales pobres	-18,3	6,9	4,8	-1,9	-3,5	13,1	4,5	2,6
Ingreso hogares rurales no pobres	-14,9	5,3	4,3	-1,3	-4,6	13,0	5,1	-0,1
Pobreza total ^{3/}	8,6	-3,0	0,3	1,0	1,5	-4,1	-0,7	-2,1
Pobreza extrema ^{3/}	4,2	-1,6	-0,2	0,6	0,7	-2,5	-0,5	-2,9
Pobreza extrema - línea internacional ^{3/}	1,3	-0,7	0,3	0,2	0,2	-1,3	-0,3	-1,9
Gini - ingreso laboral	0,001	-0,002	0,003	0,001	0,000	-0,001	0,001	0,000
Gini - ingreso familiar per cápita	0,002	-0,002	0,004	0,001	0,002	-0,001	0,001	-0,012

	Sim9	Sim10	Sim11	Sim12	Sim13	Sim14	Sim15	Sim16
Tipo de cambio real	-0,1	-0,3	62,2	65,7	65,8	-0,6	3,3	3,3
Formación bruta de capital fijo ^{2/}	-0,4	-0,9	-28,1	-20,8	-20,6	-17,4	-7,2	-6,9
Consumo de los hogares ^{2/}	0,1	0,1	-18,2	-20,0	-20,1	0,6	-0,9	-1,0
Exportaciones ^{2/}	0,0	-0,1	-8,5	-8,6	-8,6	0,0	0,8	0,9
Importaciones ^{2/}	0,0	0,1	31,5	30,8	30,8	4,6	3,8	3,8
PIB a precios de mercado ^{2/}	-0,1	-0,2	-6,6	-6,1	-6,1	-2,0	-0,7	-0,7
Ingreso del Gobierno	5,1	33,2	17,3	14,5	11,3	11,5	8,5	5,3
Gasto del Gobierno	5,1	33,3	17,4	14,5	11,3	11,6	8,6	5,3
Recaudación tributaria	9,9	64,6	53,4	48,5	42,3	22,2	17,3	11,1
Tasa impositiva al ingreso: hogares urbanos no pobres	1,1	6,8	19,3	9,7	8,9	13,1	2,0	1,3
Tasa impositiva al ingreso: hogares rurales no pobres	2,3	14,0	39,9	20,0	18,3	27,1	4,0	2,6
Recaudación tributaria / PIB	1,4	6,2	5,7	5,2	4,6	2,2	1,6	1,0
Déficit cuenta corriente / PIB	0,1	0,1	-5,2	-5,2	-5,2	-0,6	-0,6	-0,6
Empleo	0,0	0,0	1,7	0,8	0,8	1,2	0,0	0,0
Ingreso laboral promedio	-0,1	7,9	-13,9	-21,9	-21,9	8,6	-2,2	-2,2
Ingreso hogares urbanos pobres	4,7	7,3	-7,8	-7,9	-11,7	10,1	7,5	3,7
Ingreso hogares urbanos no pobres	-0,1	4,5	-7,2	-17,0	-16,9	11,2	-0,9	-0,8
Ingreso hogares rurales pobres	2,4	11,2	-8,8	-15,7	-15,9	10,8	0,7	0,5
Ingreso hogares rurales no pobres	-0,1	7,8	-4,9	-15,0	-15,0	11,3	-1,4	-1,4
Pobreza total ^{3/}	-1,8	-0,6	5,2	7,0	6,9	-3,2	-1,1	-0,8
Pobreza extrema ^{3/}	-1,5	-0,5	2,0	0,5	2,4	-2,1	-2,5	-0,9
Pobreza extrema - línea internacional ^{3/}	-0,9	-0,5	0,1	-1,3	0,3	-1,1	-1,7	-0,7
Gini - ingreso laboral	0,000	0,000	0,001	0,001	0,001	0,000	0,001	0,001
Gini - ingreso familiar per cápita	-0,008	-0,003	0,002	-0,013	-0,007	0,000	-0,011	-0,007

1/ La variación con respecto al escenario base es porcentual, excepto para: la recaudación tributaria y el déficit de la cuenta corriente, que se expresan en puntos porcentuales del PIB; la pobreza, que se presenta en puntos porcentuales de la población; y el coeficiente de Gini, que denota un cambio en puntos del indicador. La definición de las simulaciones se presenta en el texto.

2/ Variable denominada en términos reales –en millones de dólares de 2005–.

3/ Incidencia como porcentaje de la población. La línea de extrema pobreza internacional es de US\$ 1,25 a paridad de poder adquisitivo. Fuente: MACEPES de Ecuador y microsimulaciones de la ECV, quinta ronda 2005/06.

Cuadro N.º 8
Ecuador: principales resultados del mercado de trabajo en las simulaciones
de choques externos realizadas (2010-2012)
(variación respecto al escenario base)^{1/}

	Sim1	Sim2	Sim3	Sim4	Sim5
Empleo					
Hombres	1,1	0,7	-1,2	-0,1	0,3
Mujeres	0,6	0,3	-1,3	0,0	0,1
Calificados	0,0	0,0	-1,0	0,0	0,0
No calificados	1,5	0,9	-1,4	-0,1	0,4
Formal	2,3	1,6	-3,6	-0,1	0,7
Informal	0,2	0,1	-0,2	0,0	0,0
Ingreso laboral promedio					
Hombres	-19,6	8,8	3,9	-1,8	-2,1
Mujeres	-20,4	8,7	9,7	-1,2	-2,3
Calificados	-17,3	8,4	5,0	-1,5	-1,8
No calificados	-27,7	9,8	9,3	-1,7	-3,5
Formal	-20,4	7,9	8,0	-1,4	-2,5
Informal	-18,9	10,7	1,7	-1,9	-1,6
Tasa de desempleo					
Hombres	-1,6	-1,1	1,8	0,1	-0,5
Mujeres	-0,9	-0,5	2,6	-0,1	-0,2
Calificados	0,0	0,0	2,0	0,0	0,0
No calificados	-2,6	-1,5	2,5	0,1	-0,7
Formal	-2,6	-1,5	4,4	0,1	-0,7

^{1/} La variación con respecto al escenario base es porcentual, excepto para la tasa de desempleo para la cual se usa el cambio absoluto en puntos.

Fuente: MACEPES de Ecuador.

Por otro lado, esta política genera un aumento en los niveles de empleo (1,27%), principalmente de los sectores productores de alimentos que ven incrementada su demanda, con lo cual se producen importantes efectos en la pobreza y la extrema pobreza, que disminuyen en 4,1% y 2,5%, respectivamente. También se percibe una disminución modesta de la desigualdad del ingreso laboral y el ingreso familiar per cápita.

La aplicación de un subsidio al consumo intermedio de petróleo (Sim7), por su parte, tendría efectos recesivos similares al subsidio analizado con anterioridad, precisamente por el impacto fiscal que llega a estrujar la inversión. El auge productivo en los sectores más intensivos en el uso de petróleo como insumo, sin embargo, si bien no es lo suficientemente grande como para reflejarse en un aumento absoluto de la producción, genera un efecto empleo modesto. Este último, a pesar de que el ingreso laboral promedio cae, pareciera ser lo suficientemente grande como para traducirse en un aumento del ingreso de los hogares y en reducciones pequeñas de la pobreza.

Las dos simulaciones de transferencias del Gobierno a los hogares únicamente varían en términos del porcentaje de cambio. Para determinar estos porcentajes de cambio, sin embargo, se desarrollaron microsimulaciones aritméticas (véase el capítulo “Efectividad y viabilidad de la política pública frente a los choques externos”) con datos de la ECV, y en este sentido, las dos simulaciones de transferencias se pueden asociar con, respectivamente, la educación (Sim8) y una pensión no contributiva para los adultos mayores (Sim9). En las microsimulaciones aritméticas se transfieren US\$ 25 por niño viviendo en condición de pobreza, en el caso de Sim8, y US\$ 67 por individuo de 65 años o más viviendo en condición de pobreza, en el caso de Sim9. Por la población afectada, la transferencia en Sim8 es mucho mayor.

Como se vio anteriormente, Ecuador cuenta con el BDH que, a su vez, tiene dos tipos de transferencias. El primer tipo se refiere a transferencias a madres, con la condición de que envíen a sus niños a la escuela. El segundo tipo se refiere a transferencias a las personas con discapacidad y ancianos (“Pensión asistencial”). La simulación que se presenta en el primer caso (Sim8) consiste en una transferencia a los hogares pobres con niños en edad escolar, bajo el supuesto de focalización perfecta y adicional al BDH. El primer efecto es un incremento en el ingreso de los hogares: con el mayor efecto entre los hogares pobres urbanos (8,5%) debido a que en ellos se concentra el grueso de hogares con niños en edad escolar. Normalmente, dicho efecto ingreso se expresa también en un aumento de los niveles de consumo de los hogares.

Por otro lado, la transferencia implica un aumento del gasto de Gobierno de 8,3%, que requiere de un incremento en la recaudación tributa-

ría con respecto al PIB de 0,4 puntos, para incrementar el ingreso del Gobierno en la misma magnitud y mantener el balance fiscal. Esto implica que, a pesar del estímulo que recibe el consumo de los hogares pobres, producto de la transferencia, el consumo de los hogares no se incrementa de manera notable, por el impacto en los ingresos de los no pobres. El efecto estrujamiento sobre la inversión que ocasiona el impacto fiscal es modesto, y la producción termina contrayéndose 0,1%. El empleo tampoco muestra cambios notables, pero sí se observa un descenso del salario laboral promedio. Sin embargo, la transferencia se ve reflejada en un aumento en el ingreso de los hogares pobres, que resulta en reducciones de la incidencia de la pobreza, de 2,1%, y de la extrema pobreza, de 2,9%. En cuanto a la siguiente simulación (Sim9), los impactos son, en términos generales, los mismos, aunque las magnitudes son relativamente menores, por la diferencia en la magnitud de los cambios simulados, como se acotó.

Finalmente, el subsidio temporal al desempleo de los no calificados en condición de pobreza (Sim10) significaría un incremento en los ingresos de hogares de las personas con esta condición, así como un aumento en el consumo privado de alrededor de 0,1%. El efecto del subsidio en la pobreza es favorable; sin embargo, es menor al de las dos transferencias analizadas con anterioridad, y no se justificaría, debido a su altísimo costo fiscal.

Con base en este análisis, de las políticas públicas estudiadas, los subsidios a los alimentos tendrían los mayores efectos de reducción sobre la pobreza. Le siguen, en orden de importancia, las transferencias monetarias del Gobierno a los hogares pobres, principalmente cuando la población meta está vinculada con la edad escolar.

Habiéndose analizado de forma aislada los choques externos y las políticas, resulta interesante determinar en qué medida el impacto de los principales choques externos desfavorables (caída de los precios internacionales y salida de capitales) pueden ser aminorados por las políticas simuladas que más repercuten en la reducción de la pobreza (subsidio a los alimentos y transferencias monetarias). Desde esta perspectiva, se evaluaron las siguientes combinaciones:

- **Sim11:** Sim1 combinada con Sim6.
- **Sim12:** Sim1 combinada con Sim8.

- **Sim13:** Sim1 combinada con Sim9.
- **Sim14:** Sim4 combinada con Sim6.
- **Sim15:** Sim4 combinada con Sim8.
- **Sim16:** Sim4 combinada con Sim9.

Respecto a las simulaciones que combinan la caída de los precios internacionales de las exportaciones y las políticas públicas de subsidios a los alimentos y las transferencias monetarias a hogares pobres (Sim11-Sim13), no se encuentran efectos importantes que compensen el choque en la esfera de la producción. En relación a los niveles de pobreza, se encuentra que estas políticas sí permiten compensar el efecto negativo del choque macroeconómico. Respectivamente, se produce un alivio en el crecimiento de la pobreza de 3,4, 1,6 y 1,7 puntos porcentuales, para cada una de las políticas de protección social. Obviamente, en este caso, tanto por el efecto del choque como por el costo de financiar las políticas, el impacto fiscal hace que las políticas sean poco viables tal y como están simuladas, puesto que requerirían, para su financiamiento, incrementos de los niveles de recaudación tributaria sobre el PIB superiores a cinco puntos.

Por su parte, se había indicado que una salida de 50% de los flujos de capital provoca una caída de 6,5% en los niveles de inversión real en la economía. Al agregar el efecto de las políticas, como es de esperar, la caída de la inversión se acrecienta por el impacto fiscal, que no deja de ser significativo (lo que se expresa en necesidades de incremento de los niveles de recaudación de entre 11% y 20%). Así, los niveles de inversión con la aplicación de subsidios bajan en alrededor de 17 puntos porcentuales, mientras que las políticas de transferencias provocan caídas de alrededor de 7%. Todo esto, como es de esperar, se refleja en caídas adicionales del PIB, principalmente cuando se hace uso del subsidio. Como contrapunto, los efectos del choque en los niveles de pobreza se ven más que compensados por las políticas sociales —a diferencia que con el choque anterior, para el cual el efecto solo se compensa parcialmente—. Cuando el choque golpea a la economía, la incidencia de la pobreza aumenta en 0,6%, mientras que la aplicación de las políticas genera una baja de la incidencia de la pobreza de 2,1%, 2,5% y 1%, en cada una de las simulaciones en análisis.

Conclusiones y recomendaciones de política

Ecuador es un país caracterizado por altos niveles de vulnerabilidad, tanto en relación a choques macroeconómicos externos, como respecto a choques naturales; así como en lo referente al funcionamiento de sus instituciones. Los primeros, los choques externos, han sido objeto de un análisis exhaustivo de este capítulo.

Entre los choques externos más importantes que han afectado a la economía ecuatoriana se tienen las caídas en los precios internacionales de los productos de exportación (en especial el petróleo); las salidas de capital, incluyendo las reducciones en el acceso a fuentes de financiamiento internacional; y, recientemente, como resultado de la crisis económica mundial, una disminución en el flujo de remesas desde el exterior. En este capítulo se ha analizado el efecto que dichos choques tienen en la economía ecuatoriana, la pobreza y la desigualdad.

Como es ampliamente conocido, estos choques suelen afectar en mayor medida a las poblaciones pobres y vulnerables. Con el objetivo de contrarrestar los efectos en la pobreza y la desigualdad, por tanto, un país debe contar con políticas de protección social. De hecho, las simulaciones de choques externos presentadas permiten verificar la alta vulnerabilidad de la economía ecuatoriana con relación a las exportaciones de materias primas y a los precios de sus principales exportaciones de bienes en el mercado mundial.

La alta dependencia de la economía ante cambios en los precios internacionales de las materias primas tiene que terminar con el aprovechamiento de los excedentes de recursos que provoca el alza de los precios internacionales de los bienes exportados, con el objetivo de generar un desarrollo endógeno con arrastre productivo interno e incorporación de valor. Es decir, se debe reducir la dependencia de la producción de bienes de bajo valor agregado.

Otro componente de la vulnerabilidad de la economía ecuatoriana tiene que ver con su dependencia frente a fuentes exógenas de ingreso. La disminución de los flujos de dichas fuentes hacia el aparato económico provoca severas crisis.

Mientras se mantenga esta alta vulnerabilidad, se requerirá de políticas sociales que ayuden a aminorar los efectos de cualquier choque externo, en

especial en variables sociales como la pobreza y la desigualdad. Inspirados en la existencia de algunos programas de protección social, también se simularon medidas de compensación ante los choques externos.

Se determinó que una reducción de los precios internacionales de los principales productos exportados afecta directamente a los niveles de producción, empleo, salarios, pobreza y desigualdad. La implementación de subsidios y políticas de transferencias condicionadas ayudan a contrarrestar los efectos sociales de los choques, pero con un elevado costo fiscal.

Es indudable que la implantación de subsidios y transferencias hacia los pobres ayudan a contrarrestar los efectos negativos de los choques macroeconómicos en la pobreza. Sin embargo, estas políticas deben combinarse con políticas de más largo alcance destinadas a la generación de capacidades (especialmente en educación y salud) y a la inclusión productiva. Solo de esta forma se podrán aminorar los efectos negativos de los choques externos y poder contar con reducciones substanciales de la pobreza, sin tener que incurrir en un alto costo fiscal en el largo plazo.

Respecto a la salida de capitales, los efectos negativos del choque en lo social también son compensados por la política de subsidios y transferencias. Al igual que en el anterior, en este caso se requiere de un importante esfuerzo fiscal. En ningún momento las combinaciones de los choques macro con la política social tienen efectos positivos en el crecimiento económico.

En las simulaciones realizadas, las políticas imputadas se financiaron mediante aumentos en la carga tributaria hacia los hogares no pobres. Esta es una de las opciones. El Gobierno actual ha planteado, adicionalmente, otras alternativas de financiamiento, entre ellas: la movilización del “ahorro nacional”, como por ejemplo los recursos de la reserva monetaria de libre disponibilidad que el Banco Central tiene en el exterior; la venta de bonos a la institución que administra la seguridad social; o recurrir a fuentes externas de financiamiento (como el BID, la CAF y, posteriormente, el Banco del Sur). Lamentablemente, las dos primeras fuentes alternativas de financiamiento no se pueden simular mediante el MACEPES. La tercera opción, por otro lado, no aparece como la más prioritaria por el Gobierno. Sin embargo, la estrategia de movilizar el ahorro interno (fondos de la reserva internacional y de la institución que administra la seguridad social) parecería estar dando buenos resultados

en el financiamiento del déficit fiscal en el corto plazo, aunque no parezca ser una medida sostenible en el largo plazo, ni garantice capacidad de respuesta ante posibles choques futuros.

Referencias bibliográficas

- Balassa, Bela (1981). *The newly industrializing countries in the world economy*. Nueva York: Pergamon Press.
- Caldés, Natalia, David Coady y John A. Maluccio (2004). *The cost of poverty alleviation transfer programs: comparative analysis of three programs in Latin America*. Washington: IFPRI.
- Chenery, H.B. (1979). *Structural change and development policy*. Oxford: Oxford University Press.
- INEC (2008). “Encuesta de empleo, desempleo y subempleo. Vigésima primera ronda”. Quito. Documento metodológico.
- Naranjo, Mariana (1999). Marco introductorio del estudio “Aproximación a impactos de las políticas de estabilización y ajuste estructural aplicadas en el Ecuador 1982-1998”. Informe final.
- Olivié, Iliana, Juan Ponce y Mercedes Onofa (2009). “The role of international remittances in health outcomes in Ecuador: ¿prevention or response to shocks?”. Mimeo.
- Ponce, Juan (2007). “The impact of a conditional cash transfer program on school enrollment: el Bono de Desarrollo Humano del Ecuador”. *Cuadernos de Trabajo*. Quito: FLACSO.
- Ponce, Juan, Sebastián Burgos y José Sánchez (2010). “Ecuador”. Informe final de investigación elaborado para el proyecto Implicaciones de la Política Macroeconómica, los Choques Externos y los Sistemas de Protección Social en la Pobreza, la Desigualdad y la Vulnerabilidad en América Latina y el Caribe, a cargo de la Oficina Subregional de la CEPAL en México y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas en Nueva York. Mimeo.

- Rawlings, Laura B. y Gloria M. Rubio (2003). “Evaluating the impact of conditional cash transfer programs: lesson from Latin America”. *Policy Research Working Paper* N.º 3119: 1-25.
- Schady, Norbert y María C. Araujo (2006). “Cash transfers, conditions, school enrollment, and child work in Ecuador”. Washington DC: The World Bank.
- Villatoro, Pablo (2005). “Los nuevos programas de protección social asistencial en América Latina y el Caribe”. Santiago de Chile: CEPAL.
- Vos, Rob, y Mauricio León (2003). “Dolarización, dinámica de exportaciones y equidad: cómo compatibilizarlas en el caso de Ecuador”. *Estudios e Informes del SIISE* N.º 5.