



Una serie regular de notas destacando las lecciones recientes del programa operacional y analítico de la Región de América Latina y el Caribe, del Banco Mundial.

POBREZA EN ECUADOR

Carolina Sanchez-Paramo

Evolución macroeconómica y pobreza

Entre 1980 y 2001, el PIB real de Ecuador aumentó a un ritmo de 2% anual, es decir, menos que el crecimiento demográfico y uno de los crecimientos más bajos de América Latina. El PIB *per cápita* real disminuyó medio punto porcentual entre 1980 y 1990 y se mantuvo prácticamente invariable a partir de ese año. El principal motivo para estos magros resultados no son las crisis externas, como la volatilidad de los precios del petróleo, las corrientes de capital y los desastres naturales o incluso la deficiente gestión económica (a saber, déficit fiscal e imponderables monetarios), sino el exiguo crecimiento de la productividad. En todo el período 1980 a 2002, el PIB se movió a la par con la productividad total de los factores (PTF), una medida de la productividad o eficiencia económica que refleja la calidad de los insumos, las instituciones y diversas políticas económicas. Las tasas de PTF negativas anulan la acumulación positiva de mano de obra o capital y arrastran las tasas de crecimiento a la baja.



Las políticas para mantener la estabilidad, junto a la disciplina fiscal y el aumento de la productividad económica y la competencia, encierran la promesa de promover un crecimiento positivo y sostenido. Las rentas fiscales podrían ser menos dependientes de los ingresos del petróleo si se vela por el cumplimiento de los tributos no derivados de este producto básico y se recaudan de manera más eficiente y si además se modifica el manejo del fondo de estabilización de los precios del petróleo. La flexibilidad del gasto podría mejorar si se recurre menos a la asignación previa y para fines específicos de los ingresos, si bien es necesario garantizar las asignaciones para programas cruciales (determinados programas sociales y otros favorables a los pobres). Diversas políticas fiscales podrían aumentar la eficiencia en el uso de los recursos, entre otras: la armonización y simplificación del sistema tributario mediante la derogación de algunos impuestos menores; la simplificación y el fortalecimiento de los impuestos sobre las actividades económicas, sobre la renta y sobre las ventas, y la eliminación de numerosos subsidios a las empresas públicas que brindan

protección artificial contra las fuerzas competitivas y desincentivan la responsabilidad y la eficiencia.

La crisis de los años 1998 a 1999, la dolarización de 2000 y sus efectos en la pobreza

La crisis macroeconómica de los años 1998 y 1999 tuvo efectos devastadores y duraderos, en especial en las zonas rurales de la Costa afectadas por El Niño y en la clase media urbana. En el corto plazo, la adopción del dólar estadounidense como moneda nacional para enfrentar la crisis ayudó a controlar la inflación, ya que permitió que los precios de los bienes comerciables bajaran respecto de los precios de los bienes no comerciables y que los precios de los bienes duraderos (muchos de ellos importados) disminuyeran respecto de aquellos de los bienes no duraderos. El menor costo de la canasta de consumo promedio que resultó de esta medida benefició más a los hogares no pobres que a los pobres: la canasta de consumo del primer segmento, compuesta

en un 46% por bienes duraderos, disminuyó 19%, mientras que para el segundo segmento (hogares pobres) disminuyó solamente 2%. Así, aún están por verse los efectos de mediano plazo de la dolarización en el crecimiento, el consumo y la pobreza.

Características de los pobres y tendencias de la pobreza, 1990-2001

Entre 1990 y 2001, la pobreza nacional medida según el consumo aumentó de 40% a 45%, mientras que la cantidad de pobres se incrementó de 3,5 millones a 5,2 millones¹. La pobreza aumentó en más de 80% en las zonas urbanas de la Costa y la Sierra, se mantuvo inalterada en las zonas rurales de la Costa y subió 15% en las zonas rurales de la Sierra.

Si bien las tasas de pobreza continúan siendo más altas en las zonas rurales, la acelerada migración del campo a la ciudad aumentó la cantidad de pobres residentes en las zonas urbanas de 1,1 millones a 3,5 millones. Lo anterior implica que

hay más pobres urbanos que pobres rurales y se traduce en retos en materia de creación de empleos, generación de ingresos y entrega de servicios básicos en las ciudades. Es más, las personas continuarán emigrando a las zonas urbanas si se mantienen grandes diferencias entre las zonas urbanas y rurales en lo que se refiere a los ingresos y la pobreza, situación que agravará estas tensiones. Los pobres viven en hogares de más miembros, tiene menos años de educación, sus tasas de desempleo son más elevadas y tienen menos posibilidades de acceder a los servicios básicos. Los elevados índices de pobreza entre la población indígena y los descendientes de africanos están relacionados con una deficiente dotación de recursos: poca educación (especialmente en las zonas urbanas), bajo acceso a la tierra o acceso a tierras de baja productividad en las zonas rurales. La falta de información cuantitativa confiable y coherente acerca de los grupos étnicos impide diseñar políticas eficaces focalizadas en estos grupos. Por este motivo, en todas las encuestas y otros instrumentos debieran incluirse preguntas de identificación étnica.

Pobreza urbana, dinámica de los mercados laborales y creación de empleos

El empleo es la principal —y con frecuencia única— fuente de ingresos para la mayoría de las familias urbanas, lo cual indica que las políticas públicas para impulsar la generación de empleos e ingresos salariales son cruciales en la lucha contra la pobreza en las ciudades. La crisis de los años 1998 y 1999 hizo caer bruscamente los empleos y los ingresos salariales reales e incrementó la pobreza urbana. Los hogares pobres de estas zonas tuvieron que recurrir a diversas estrategias para enfrentar la situación, tales como una mayor participación en la fuerza laboral y la migración. La pobreza disminuyó sólo lentamente después del año 2000, lo que apunta a un reducido dinamismo en la creación de empleos formales (Cuadro 1).

Productividad de la mano de obra, creación de empleos y pobreza urbana

Existe una estrecha relación entre creación de empleos, especialmente en el sector formal, y mejoras en la productividad

Cuadro 1 - Las tendencias del mercado laboral fueron sensibles a la crisis de 1999 y a la dolarización de 2000						
	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Participación en la fuerza laboral	56,8	58,5	60,2	57,5	63,6	58,5
Hombres	71,1	71,8	73,2	70,4	74,5	70,3
Mujeres	43,3	46,2	48,0	45,2	53,0	46,9
Tasa de empleo	90,8	88,5	85,6	91,0	89,1	90,8
Hombres	93,3	92,1	89,7	94,0	93,2	94,7
Mujeres	87,6	84,4	80,7	87,2	84,1	87,0
Tasa de desempleo	9,2	11,5	14,4	9,0	10,9	9,2
Hombres	6,6	7,8	10,2	5,9	6,7	5,2
Mujeres	12,4	15,5	19,2	12,7	15,8	12,9
Renta del trabajo, por hora	1,06	0,72	0,48	0,55	0,70	0,83
Hombres	1,08	0,74	0,52	0,59	0,77	0,95
Mujeres	1,03	0,68	0,44	0,48	0,60	0,64

de la mano de obra. Cualquier mejoramiento de la productividad depende de la cantidad y calidad de los insumos utilizados en la producción y del marco institucional que rige el funcionamiento de las empresas. A su vez, los pobres obtendrán más beneficios de la creación de empleos cuanto más coincidan sus destrezas con aquellas requeridas por las empresas.

La exposición a la competencia internacional y el acceso a mejores tecnologías también incide en una mayor productividad de la mano de obra y más empleos. Por otra parte, las empresas exportadoras con acceso a tecnologías foráneas son 30% más productivas. Cada 10% de aumento en la productividad de la mano de obra genera un 1% de aumento en el empleo y cada 10 puntos porcentuales de aumento en la proporción de trabajadores con más educación implica 5% más de productividad.

Para fomentar la productividad de la mano de obra y la generación de empleos, se puede recurrir a diversos medios:

- Ratificar los acuerdos de libre comercio y racionalizar y reducir las barreras arancelarias y no arancelarias, para ayudar a eliminar los sesgos antiexportadores asociados con años de políticas a favor de la sustitución de importaciones.
- Simplificar los acuerdos de licencia y promover la inversión extranjera directa, junto con garantizar una efectiva protección de los derechos de propiedad y de patentes.
- Realizar inversiones en educación secundaria, reformar drásticamente el instituto nacional de capacitación pública denominado Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (SECAP) y fomentar la competencia en la entrega de capacitación.

Los pobres tienen menos años de educación y habitualmente trabajan en empresas informales pequeñas que tienen poco acceso a tecnologías. Lo anterior implica que se necesitan medidas explícitas en defensa de los pobres, a fin de:

- Promover eslabonamientos entre empresas grandes y pequeñas para ayudar a masificar las ganancias asociadas con el acceso a tecnologías y mercados extranjeros, transferir tecnologías a empresas pequeñas y a la vez brindar mayor flexibilidad a las empresas grandes.
- Crear centros de servicios o incubadoras de empresas pequeñas a fin de compartir el costo de una determinada tecnología o servicio.
- Crear incentivos y programas especiales de capacitación para la formación de los trabajadores informales.

Las restricciones o las incertidumbres institucionales pueden impedir la generación de nuevos empleos como consecuencia de la mayor productividad de la mano de obra. La Encuesta nacional sobre el clima de inversión (2002) detectó que la mayoría de las empresas de Ecuador preferirían contratar más trabajadores permanentes, pero no lo hacen debido a los

elevados costos del despido y de los costos no salariales. Por otra parte, los créditos caros y escasos, la deficiente infraestructura y la incertidumbre acerca del entorno económico e institucional parecen ser las principales restricciones que frenan la expansión de los negocios. Cuarenta por ciento de las empresas encuestadas declaró haber tenido dificultades para encontrar mano de obra calificada, más de 60% indicó que tuvo que reconsiderar sus planes de expansión debido a la falta de crédito, deficientes servicios públicos e incertidumbre económica e institucional. La necesidad de reformar las leyes laborales para eliminar los desincentivos a la contratación permanente es evidente, como lo es también el estudio de formas contractuales especiales para aprendices o para la recontratación de grupos vulnerables y difíciles de emplear. Se podría mejorar el acceso al crédito a través de la creación de cooperativas de crédito patrocinadas por los gremios (asociaciones industriales) o Cámaras de Comercio, la promoción de empresas de capital de riesgo y los eslabonamientos entre empresas grandes y pequeñas

Pobreza rural, productividad agrícola y distribución de la tierra

Cuarenta por ciento de la población de Ecuador vive en áreas rurales y 60% es pobre. Los pobres rurales suelen caracterizarse por trabajar en la agricultura, tener poco o ningún acceso a la tierra y trabajar terrenos de baja productividad, de modo que las políticas para aumentar la productividad agrícola y el acceso a la tierra son medidas prometedoras para reducir la pobreza rural.

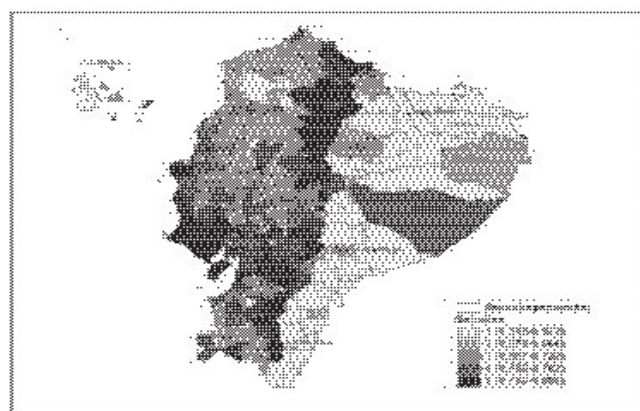
Cada 1% de aumento en el producto agrícola incrementa el consumo per cápita en 0,16% a 0,30% en los hogares cuyo jefe trabaja por cuenta propia en la agricultura, lo que significa un aumento aproximado de uno a uno para los hogares rurales promedio compuestos de cuatro a cinco miembros. Para los trabajadores agrícolas, en tanto, un 1% de aumento en la productividad agrícola incrementa los salarios en una cifra de 0,10% a 0,30%.

Las simulaciones del potencial impacto de diversas intervenciones destinadas a aumentar la eficiencia agrícola, como el acceso al crédito, la educación formal y técnica-agrícola, los mercados y los intermediarios en la venta, el uso de

fertilizantes y pesticidas y la asistencia técnica muestran que el acceso al crédito y la educación técnica agrícola son las medidas que más inciden en la productividad de las explotaciones agrícolas pequeñas. El acceso al crédito agrícola se puede mejorar fortaleciendo las actuales cooperativas de ahorro y préstamos pequeños y los grupos de crédito para mujeres (cajas solidarias) al igual que permitiendo que los activos del hogar, como la tierra y el ganado, se utilicen como garantía. El acceso a la asistencia técnica y la educación técnica agrícola puede incrementarse prestando apoyo tanto al Instituto Nacional de Capacitación Campesina, que es manejado por el Ministerio de Agricultura en un modo bastante descentralizado, como a la investigación agrícola y las iniciativas de fomento.

Dado que las explotaciones agrícolas de todos los tamaños ubicadas en determinados cantones tienden a tener niveles similares de productividad, la focalización geográfica de las intervenciones en materia de políticas públicas hacia cantones de productividad baja y pobreza alta puede ser un método eficaz para reducir la pobreza (Cuadro 2).

Figura 1 - Distribución de la tierra



Distribución de la tierra y pobreza rural

Como resultado del legado histórico y las barreras legales y económicas que impiden contar con mercados de la tierra de buen funcionamiento, la distribución de la tierra es muy poco equitativa en Ecuador y lo mismo sucede en otras partes de América Latina (Figura 1). Ecuador tiene unos de los mercados de la tierra más rígidos del continente (FAO, 2002), lo cual agrava la falta de equidad y la ineficiencia. Por consiguiente, es necesario poner en marcha políticas que mejoren el funcionamiento de estos mercados en el Ecuador rural, en especial para promover una tenencia segura y facilitar las transacciones de la tierra. Las medidas específicas que se requieren son: eliminar las barreras legales y otras que impiden la concesión de títulos de propiedad sobre la tierra, actualizar los registros catastrales de la tierra, eliminar la incertidumbre acerca de la amenaza de expropiación de la tierra, poner en marcha un sistema efectivo para la solución de los conflictos relacionados con la tenencia de la tierra, eliminar la restricción que impide la aparcería y otras limitaciones al alquiler o a la posibilidad de transferencia y diseñar contratos estándares para el alquiler de la tierra para reducir los costos de estas transacciones.

Cuadro 2 - La rentabilidad relativa de la tierra, capital y mano de obra varía de acuerdo al tamaño de la explotación agrícola			
	Explotación agrícola pequeña	Explotación agrícola mediana	Explotación agrícola grande
Cálculos de la función de producción de Cobb-Douglas			
Mano de obra	0,05	0,17	0,45
Capital	0,08	0,07	0,08
Tierra de secano	0,14	0,04	0,08
Tierra con riego	0,14	0,00	0,08
Uso de insumos en tierra de secano	0,72	0,77	0,37
Uso de insumos en tierra con riego	0,40	0,70	0,39
Escala (tierra con riego)	0,99	1,04	0,99
Escala (tierra de secano)	0,67	0,94	1,01

Servicios sociales y los pobres

Ecuador muestra un desempeño inferior en salud y educación que los habituales a nivel internacional, incluso después de tener en cuenta las diferencias en los niveles de desarrollo. La tasa de mortalidad infantil de 43/1000 está 10 puntos por encima de lo que sería su nivel pronosticado y la desnutrición crónica (cortedad de talla y enanismo nutricional) también está por encima de ese nivel. Los resultados son variados con respecto a la educación: relativamente buenos para la matrícula en primaria y de desempeño promedio para la matrícula en secundaria.

Los resultados presentan fuertes variaciones entre las provincias y si bien guardan correlación con los niveles de pobreza, no pueden atribuirse del todo a este factor. Las provincias de la Sierra muestran desempeños inferiores a la media en salud, mientras que las de la Costa tienen rendimientos sistemáticamente inferiores en educación. Lo anterior indica que es necesario aplicar máximo cuidado a la hora de tomar decisiones sobre la focalización y dónde y cómo realizar gastos (adicionales) en los sectores sociales.

Gasto social: tendencias y ciclicidad

Es muy probable que los resultados sociales relativamente magros de Ecuador sean consecuencia del gasto social bajo, altamente volátil y, en algunos casos, focalizado de manera inadecuada. El gasto social, en especial en educación y salud, fue más bajo en 2002 que en 1980 (Cuadro 3). El gasto volátil y procíclico reduce los recursos cuando más se necesitan y pone en peligro la continuidad de los programas sociales y la eficacia de la inversión social de largo plazo (Vos et al., 2003).

Cuadro 3 - El gasto social (como porcentaje del PIB) ha disminuido dramáticamente en el tiempo.

	1973	1979	1981	1984	1988	1992	1996	1998	2000	2002
Total	3.8	4.6	6.3	4.9	4.7	5.2	3.8	3.4	3.6	4.5
Educación	3.2	3.5	4.8	3.7	3.2	3.8	2.5	2.4	1.7	2.4
Salud	0.5	1.0	1.3	1.1	1.3	1.1	0.8	0.7	0.6	1.2
Asistencia Social	0.1	0.1	0.2	0.1	0.2	0.3	0.5	0.2	1.3	1.0
Bono Solidario								0.0	0.8	0.4
Otros	0.1	0.1	0.2	0.1	0.2	0.3	0.5	0.2	0.5	0.6

Existen diversas herramientas que podrían restaurar los niveles del gasto social a sus niveles históricos y atenuar la volatilidad del presupuesto para los sectores sociales:

- El proceso de gestión presupuestaria debe mejorar, de modo que los fondos se distribuyan de manera regular. Los contratos fiduciarios, similares al que se utilizó para el Bono de Desarrollo Humano, permitirían mitigar los problemas de flujo de caja a nivel de Tesorería y garantizar que los fondos para programas sociales (escogidos) estén disponibles cuando se los necesite.

- Nuevas directrices para utilizar el fondo de estabilización del petróleo y precios de activación revisados para desviar más ingresos petroleros al fondo podrían brindar recursos anticíclicos de consideración.

Además, el gasto social se podría utilizar de manera más eficiente y se necesitan muchas mejoras en la entrega y calidad de la educación, en especial en las zonas rurales. También es necesario ampliar la cobertura de los servicios de salud e integrarlos mejor en los diferentes subsistemas y proveedores.

Gasto social: Incidencia e iniciativas recientes para mejorar la focalización

En general, el gasto social es progresivo (es decir, tiende a beneficiar más a los pobres que a los ricos), pero existen variaciones significativas entre los diferentes programas y servicios. El gasto en educación primaria y secundaria es progresivo, tanto a nivel de hogar como de provincia; el gasto en salud también es progresivo a nivel de hogar, pero casi neutro a nivel de provincia, con transferencias per cápita bastante similares. El Bono Solidario, el programa de asistencia social de mayor envergadura, también es progresivo, mientras que el subsidio al gas, una partida muy importante en el presupuesto del gobierno, beneficia a los hogares más acomodados (Vos et al., 2003).

Sin embargo, los programas sociales se caracterizan por una deficiente focalización y, por consiguiente, una alta fuga de recursos hacia los hogares no pobres. Lo anterior es una de las causas más importantes de la eficacia relativamente baja de estos programas. En el último tiempo, los progresos del Gobierno de Ecuador en materia de focalización del Bono

Solidario, ahora denominado Bono de Desarrollo Humano, han sido notables, pero los intentos por reformar el subsidio al gas han sido infructuosos hasta la fecha. Los resultados de las simulaciones muestran que una nueva focalización del subsidio al gas utilizando el SelBen (un índice de bienestar) podría mejorar de manera significativa la situación actual y reorientar la mayor parte del gasto hacia los hogares pobres. Los dos quintiles más pobres recibirían el 44% de los recursos del programa, en

lugar del 15% que reciben ahora. Además, la refocalización podría generar ahorros de hasta 76% del subsidio total actual o aproximadamente US\$275 millones, equivalente a 60% del presupuesto del sector salud en 2003 y más de cuatro veces el presupuesto de inversión del sector educación.

Sobre los Autores

Carolina Sanchez-Paramo es una Economista Senior del grupo de Pobreza de la unidad de LACPREM de la región de América Latina y el Caribe del Banco Mundial