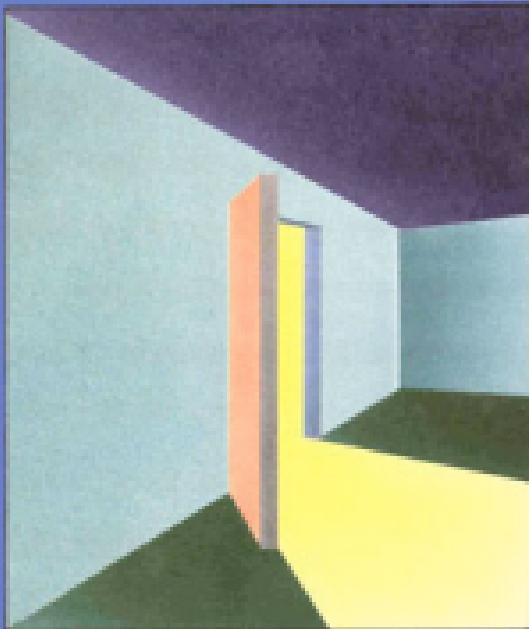


1995

INFORME SOCIAL | 3 ECUADOR



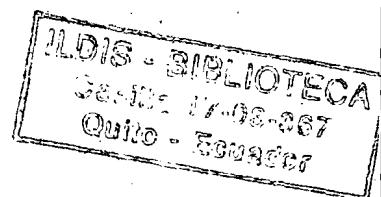
La distribución de los ingresos
y las políticas sociales



Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales



INFORME SOCIAL Ecuador 3



**La distribución de los ingresos
y las políticas sociales**

ILDIS - 1995

**Es una publicación del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales,
ILDIS - Fundación Friedrich Ebert.**

ISBN-9978-94-072-3 Serie "Informe Social. Ecuador"

**ISBN-9978-94-094-8 Informe Social Nº 3. La distribución de los ingresos y
las política sociales**

© ILDIS

Primera edición: julio 1995

Edición:

ILDIS

Diseño Gráfico:

CEPLAES - Caroline Galarza Santoliva

Portada:

Oscar Jiménez

Impresión:

Offset Gráfica Araujo

Pasaje San Gabriel 536 - Quito

Impreso en Quito - Ecuador

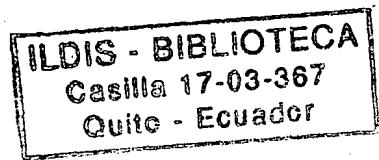
ILDIS, Calama 354, Casilla 17-03-367. Fax 504 337, Teléfonos 562 103 - 550 373,
Quito - Ecuador.



Indice general

Indice de cuadros	5
Indice de gráficos	6
Presentación	7
Resumen ejecutivo	9
CAPITULO I	
INCIDENCIA DEL GASTO PUBLICO SOCIAL	11
1. Antecedentes	11
2. La situación de los ingresos	12
3. Los subsidios y el impacto distributivo	15
4. La cobertura de los servicios	16
5. Conclusiones y recomendaciones	23
CAPITULO II	
EMPLEO E INGRESOS	27
1. Alcances metodológicos	27
2. Tasa de desempleo	28
3. Tasa de subempleo en el sector moderno	28
4. Tasa de subempleo bruta	29
5. Tasa de subutilización bruta	30
6. Tasa de participación bruta	30
CAPÍTULO III	
UNA VISION MACROECONOMICA	
DE LA DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS	39
1. La repartición primaria del ingreso	39
2. Determinantes y repercusiones de la distribución del ingreso	42

CAPITULO IV	
LA TRIBUTACION Y LA DISTRIBUCION DEL INGRESO	45
CAPITULO V	
LOS INGRESOS Y EL CAPITAL HUMANO	51
1. La desigualdad en América Latina	51
2. El capital humano y sus impactos sobre los ingresos	53
3. La desigualdad en las cuatro décadas futuras	55
Bibliografía citada	59



Indice de cuadros

1.	Tipos de ingreso por quintil (sucres mensuales)	13
1-A	Tipos de ingreso por quintil (US dólares)	13
2.	Ingreso corregido por subsidios, según quintil	15
3.	Distribución del gasto público social por quintil	16
4.	Hogares que obtuvieron crédito para construcción de vivienda, según quintil	17
5.	Composición de la fuerza de trabajo, según quintil	18
6.	Lugar de trabajo por quintil	19
7.	Tipo de afiliación provisional de la PEA según quintil	19
8.	Personas que asisten a establecimientos educacionales mayores de 5 años por tipo de establecimiento, según quintil	20
9.	Subsidio mensual promedio en educación primaria por hogar según quintil y tipo de institución	21
10.	Subsidio mensual promedio en educación secundaria por hogar según quintil y tipo de institución	21
11.	Subsidio mensual promedio en educación superior por hogar según quintil	21
12.	Cobertura de consulta médica según quintil	22
13.	Subsidio promedio mensual por consulta médica según quintil	22
14.	Población urbana nacional por sexo, según grupos de clasificación en el mercado de trabajo	33
15.	Distribución de la población de 10 años y más de edad urbana total y por sexo, según tipo de indicadores ocupacionales	36
16.	Repartición primaria del ingreso	40
17.	Origen sectorial de las remuneraciones	41
18.	PIB y recaudación de los impuestos internos	46
18-A	PIB y recaudación de los impuestos internos (sucres corrientes y proporción con respecto al PIB)	47

Indice de gráficos

1.	Distribución del ingreso por quintil	14
2.	Tasa de desempleo	28
3.	Tasa de subempleo en el sector moderno	29
4.	Tasa de subempleo bruta	29
5.	Tasa de subutilización bruta	30
6.	Tasa de participación bruta	30
7.	La desigualdad de los países latinoamericanos	52
8.	La educación de la fuerza de trabajo en América Latina y el sudeste asiático	54
9.	El financiamiento de la acumulación del capital humano	56

Presentación

Es muy grato para el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) entregar este **INFORME SOCIAL Nº 3** basado en los temas de la distribución del ingreso y su relación con las políticas sociales. No cabe duda que la exigencia de políticas sociales activas está determinada por la aguda pobreza de amplios sectores de la población.

Al mencionar la pobreza, se entiende por ello a quienes no logran obtener los ingresos necesarios para procurarse los medios de subsistencia. En muchos casos, pese a trabajar; en otros, porque no encuentran las oportunidades para acceder a estos espacios laborales. Sin embargo, las oportunidades se estrechan en un círculo vicioso para los pobres. Estos no pueden proteger su salud desde la infancia; asisten a menos años en la escuela y en establecimientos de peor calidad; no tienen, por consecuencia, alternativas de empleo porque no tienen la capacitación suficiente.

En esta medida, logros en el nivel de los ingresos en los hogares pobres puede tener efectos importantes para consolidar un capital humano nacional y para mejorar la capacidad de demanda real de una población desmejorada. Mayor equidad es un imperativo nacional que favorece a todos en un plazo cercano.

En este volumen se incluyen diferentes aspectos que ilustran los problemas de la pobreza más allá de su dimensión de ingresos. El capítulo de la incidencia del gasto público se publica gracias a la gentileza de las instituciones que realizaron ese estudio (Consejo Nacional de Desarrollo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). Asimismo, el Instituto Nacional del Empleo (INEM) elaboró algunos indicadores que se recogen en este volumen y que dan una perspectiva nacional con respecto al empleo vinculado con los ingresos de los hogares.

Una visión macroeconómica general a partir de las Cuentas Nacionales (capítulo III) permite visualizar las tendencias en la distribución de los ingresos funcionales. El capítulo IV revisa los problemas fiscales. En realidad, mal puede hacerse políticas eficientes de gasto público si la recaudación adolece de altas tasas de evasión. Como se sabe, el gasto público puede ser una herramienta útil de redistribución si así lo planifican las autoridades.

En el capítulo V se incluyen comentarios sobre una presentación muy reciente, hecha en el marco de la Conferencia sobre Desarrollo en América Latina y el Caribe organizada por Banco Mundial en Río de Janeiro. En éste aborda el rol fundamental que se le atribuye a la educación para disminuir los sesgos en la distribución del ingreso.

A diferencia de los documentos anteriores no se mantiene una secuencia sectorial puesto que se privilegió un tema central. Este proyecto y la edición de este documento estuvo a cargo de Rafael Urriola. Reiteramos nuestros agradecimientos a las instituciones que brindaron su apoyo con importantes artículos inéditos: CONADE, CEPAL, PNUD representados por la Sra. Marcela Proaño y los señores, Juan Carlos Lerda (proyecto Política Fiscal) y Mario Salzmann, respectivamente. Asimismo, a la Sra. Yolanda Cabrera, directora del INEM. Colaboraron también en este volumen, María Caridad Araujo y Carlos Sandoval.

Cabe notar que se intentó incluir información proveniente de la encuesta de Condiciones de vida realizada por SECAP / Banco Mundial. Lamentablemente el procesamiento fue más lento que lo deseado y, más bien, publicaremos documentos complementarios hasta fines de año.

En todo caso, las responsabilidades de esta edición son de ILDIS.

Dörte Wollrad
Directora-ILDIS

Resumen ejecutivo

En el capítulo I se examina el gasto público social en el Ecuador a partir de una encuesta en la ciudad de Quito. Las principales conclusiones son:

- a) El 40% de los hogares en Quito pueden ser calificados de pobres y un 20% en la extrema pobreza.
- b) Se ha observado que los subsidios, finalmente, eran mayoritariamente aprovechados por los sectores de menores ingresos. Sin embargo, al introducir el factor calidad se produce la paradoja de autoexclusión, es decir, ante apreciaciones sobre baja calidad en los servicios públicos, los que disponen de dinero para pagar acuden al sector privado. Extremando la situación, se puede concluir que peor es el servicio mejor sería focalizado, lo cual es obviamente una contradicción con los objetivos de las políticas sociales.

Esta paradoja - de autoexclusión- es una de las razones por las que, aún en cuanto a la educación superior, hay mejor distribución de los subsidios.

- c) Se desprende del capítulo que los hogares que reciben menos ingresos son, asimismo, los que tiene menos proporción de trabajadores, mayor desocupación, menor nivel de instrucción, mayor desprotección, es decir, carecen de seguridad social y, además, acuden mayoritariamente para ser atendidos en los servicios públicos (salud y educación) que son calificados como de mala calidad.

En el capítulo II se reafirma que los pobres tienen mayores problemas en diversas esferas: el 20% de los hogares de más bajos ingresos tiene una desocupación promedio de 17%; el 89% de ellos tiene algún nivel de subempleo, y, contrario a lo que se piensa, hay menos personas en los hogares pobres que trabajan (solo 3,7 de cada 10), mientras que en los hogares de mayores es de 5,4 por cada 10 personas.

El análisis macroeconómico presentado en el capítulo III muestra como las remuneraciones salariales han bajado en los últimos años, tanto por el descenso de los salarios reales como por la mayor participación del sector informal.

Se destaca que la agricultura y los servicios son sectores que tienen un enorme retraso en términos de productividad en relación, por ejemplo, a los promedios de la

industria. Esto sugiere que, para mejorar los ingresos de estos sectores será necesario lograr transformaciones de fondo en cuanto a calificación de la fuerza de trabajo.

Fue necesario en el capítulo IV examinar los ingresos fiscales que pueden representar fuentes significativas en lo que concierne a la distribución. No obstante, se aprecia una falta de decisión política para combatir el principal problema fiscal: la evasión, que está estimada en cerca de 30% para el IVA y, en alrededor de 50% para el Impuesto a la Renta.

En fin, en el último capítulo se ha desarrollado una argumentación que cobra cada vez más importancia en América Latina: la relación entre educación e ingresos. En efecto, la proporción de pobres en la región ha descendido pero, el número de ellos ha aumentado de 90 millones a 160 millones de personas, entre 1950 y 1995.

Al comparar la situación regional con la de los "tigres asiáticos" (Hong Kong, Corea, Taiwán), se observa que hay una diferencia promedio en educación de 2,5 años y esto ha aumentado, porque las políticas de ajuste en la región, más bien, han descuidado (o reducido) los gastos sociales incluyendo los de educación.

Por otra parte, cuando se invierte demasiado en educación superior y se descuida la básica o intermedia, se está ampliando la brecha de ingresos en los países. En que esto debiera cambiar coinciden diversos organismos nacionales e internacionales.

Lo que es más decisivo es que, en las décadas futuras, para reducir el número de pobres, los países de la región deberían invertir adicionalmente cada año alrededor de 0,5% del Producto Interno Bruto en educación, durante los próximos 20 años.

Este enorme esfuerzo fiscal, no obstante, puede autofinanciarse porque se calcula que la inversión en educación permite aumentar a su vez, el crecimiento económico en alrededor de 0,7% del PIB.

En definitiva, si se intenta mejorar la equidad solo confiando en el efecto "chorreo" del crecimiento económico, el país postergará su desarrollo porque, la equidad es una fuente primordial de crecimiento sostenido.

Capítulo I

Incidencia del gasto público social

1.- Antecedentes

En el transcurso de 1994 la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) firmó un convenio con el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE-Ecuador) para empezar a evaluar el Impacto social del gasto público, especialmente de los subsidios a servicios. Este proyecto contó además con el auspicio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)¹. Considerando la importancia del estudio y el interés para el diseño de políticas públicas el INFORME SOCIAL ha estimado pertinente publicar un resumen del estudio.

¿Quiénes reciben los subsidios? ¿Cuánto es lo que se distribuye a través de subsidios? Cuáles son las alternativas para una mejor distribución del gasto público? Estas son las preguntas que se han formulado para la realización de estudios de esta naturaleza en varios países de América Latina. En este caso, a modo experimental, se ha aplicado una encuesta en la ciudad de Quito en noviembre de 1994. Los resultados, en consecuencia, son parciales; sin embargo, considerando algunos parámetros nacionales (por ejemplo, los de empleo que aparecen en este mismo volumen) es necesario destacar que las tendencias nacionales se mantienen.

Los subsidios que se evalúan en el estudio son también parciales lo que obedece, en la mayoría de los casos, a las dificultades para obtener información de las empresas e instituciones públicas. Los costos unitarios de los servicios no son fáciles de calcular. Cuánto le cuesta al Ministerio de Salud Pública una consulta? o, al Ministerio de Educación un año de un alumno en cualquier nivel?, entre otras, son las cifras que no están disponibles.

Se optó por comparar las tarifas que percibe el sector privado y el sector público ante servicios similares. Este método tiene el defecto que no percibe los costos reales del sector público lo cual también -en una perspectiva de calidad total de los servicios- debiera ser evaluado. Cabe notar que, en el marco de la modernización, objetivo central de las autoridades gubernamentales, todos estos cálculos son decisivos para la adopción de políticas eficientes. A ello apunta el presente estudio y la intención de las instituciones que en él participaron.

Ecuador, al igual que la mayoría de los países de América Latina, experimentó un estancamiento económico durante la década de los ochenta y aplicó políticas de ajuste

1 Se publica con la autorización de las instituciones mencionadas.

que tuvieron impactos importantes sobre la población. Los salarios mínimos -en términos reales- en 1994 corresponden a menos del 50% de lo que eran en 1980; el desempleo bordea el 10% y el subempleo urbano es cercano a 50%. Se estima que la pobreza alcanza a cerca del 40% de la población urbana y podría ser mayor en las áreas rurales. El Producto Interno Bruto por habitante bajó en 6% en la década pasada.

En estas condiciones, el sector público ecuatoriano ha tenido un carácter procíclico en cuanto al gasto social. Así, entre 1980 y 1992 el gasto del presupuesto del sector público destinado al área social pasó de 11,4% del PIB a 7,6%. En la última proforma presupuestaria para 1995 se estipula que el gasto en las áreas sociales será del 27,6% del Presupuesto total, mientras que en 1994 estos gastos ocuparon el 31,5% del total (Ildis-Cordanec-Ceplae 1994).

2.- La situación de los ingresos

Para la determinación de los quintiles se elaboró el indicador **Ingreso per cápita ponderado de los hogares** que se explicita en la siguiente fórmula:

Ingresos del hogar		
	Ingresos del trabajo	(1)
(+)	Ingresos financieros	(2)
(+)	Otros ingresos	(3)
<hr/>		
	Ingreso autónomo	
(+)	Arriendo presunto	(4)
<hr/>		
(~)	Ingreso autónomo ajustado por propiedad	
(÷)	Valor equivalente del hogar	(5)
<hr/>		
	Ingreso per cápita	
(+)	Subsidios monetarios	(6)
<hr/>		
	Ingreso monetario	
(+)	Subsidios en especie	
<hr/>		
	Ingreso corregido	

(1) Los ingresos del trabajo son las remuneraciones, salarios, bonificaciones y gratificaciones ponderadas por mes.

(2) Los ingresos financieros son los percibidos por intereses y propiedades.

(3) Los otros ingresos son esencialmente jubilaciones, pensiones y montepíos y se agregaron otros ingresos no especificados en (1) y (2).

(4) El arriendo presunto es la estimación que hacen los propietarios de viviendas sobre el valor del arriendo de su vivienda.

(5) El valor equivalente del hogar es una ponderación por edad de los miembros del hogar tal que los menores de 5 años tienen una ponderación de un tercio; un medio, los que tienen entre cinco y menos de 18 años; y, valor unitario a los que tienen 18 o más años.

(6) No existen subsidios monetarios en Ecuador, por lo tanto, el ingreso per cápita es igual al ingreso monetario.

El estudio comienza distribuyendo los hogares según los ingresos de todas las personas que lo componen. De este modo, se establecieron cinco grupos (quintiles²) en que, el llamado primer quintil, agrupa al 20% de los hogares con menores ingresos; el segundo, al 20% de los hogares que tiene menores ingresos, una vez separados los correspondientes

al primer quintil; así, el quinto quintil va a agrupar al 20% de hogares con mayores ingresos.

Con estos antecedentes se elaboró el cuadro 1 en que se observa la desigual distribución de los ingresos en la población examinada.

**Cuadro 1
Tipos de ingreso por quintil
(Sucres mensuales)**

Quintil	Ingreso trabajo (a)	Ingresos finan- cieros (b)	Otros ingresos (c)	Ingresos autóno- mos (d)	Arriendo presunto (e)	Ingreso autóno- mo ajus- tado (f)	Ingreso per cá- pita (g)
1	198896	3194	8056	210146	56667	266812	74282
2	415495	18611	54583	488690	73403	562093	147068
3	644053	19167	49908	713128	126806	839934	244226
4	1006933	52500	102083	1161516	235903	1397419	409046
5	2187856	96667	167796	2452319	301944	2754264	952619

**Cuadro 1-A
Tipos de ingreso por quintil
(US Dólares)**

Quintil	Ingreso trabajo (a)	Ingresos finan- cieros (b)	Otros ingresos (c)	Ingresos autóno- mos (d)	Arriendo presunto (e)	Ingreso autóno- mo ajus- tado (f)	Ingreso per cá- pita (g)
1	87.31	1.40	3.54	92.25	24.87	117.13	32.61
2	182.39	8.10	23.96	214.53	32.22	246.75	64.56
3	282.73	8.41	21.91	313.05	55.66	368.71	107.21
4	442.03	23.05	44.81	509.88	103.56	613.44	179.56
5	960.43	42.44	73.66	1076.52	132.55	1209.07	418.18

$$(d) = (a) + (b) + (c)$$

$$(f) = (d) + (e)$$

Tipo de cambio 1 US\$ = 2.278 sucres.

Fuente: Encuesta Quito, 1994.

2 Todas las precisiones metodológicas correspondientes a este estudio pueden consultarse en Mostajo (1995).

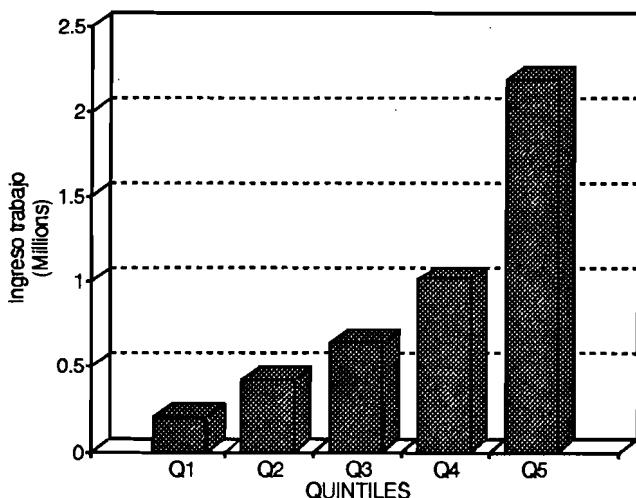
En el cuadro se observa que:

- a) Los ingresos autónomos ajustados por propiedad tienen una diferencia de uno a diez, en tanto que en los ingresos per cápita, la diferencia es de uno a trece. Esto da cuenta de la mayor carga por trabajador en los sectores pobres.
- b) Los ingresos financieros representan un porcentaje mayor del ingreso autónomo en la medida que se aumenta en los quintiles. No obstante, representan menos del 5% de estos ingresos.
- c) El arriendo presunto representa una proporción más importante en los quintiles bajos sobre el ingreso ajustado por propiedad (21% en el quintil de más bajos ingresos y 11% en el quintil 5).

d) De acuerdo a los costos de la canasta básica calculada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC, noviembre de 1994) la línea de pobreza al momento de la encuesta era de 807.400 sures. Esto significa que el 40% de los hogares en Quito pueden ser calificados de pobres³. Asimismo, si se estima que la extrema pobreza se ubica en la mitad de la línea de pobreza, se puede inferir del cuadro que, prácticamente, todo el primer quintil se encuentra en esta situación, es decir, 20% de la población.

También se puede observar alta inequidad distributiva cuando el 40% de los más pobres perciben el 13,9% de los ingresos, mientras que solo el 20% de los de mayores ingresos recibe el 48,7%.

Gráfico 1
Distribución del ingreso por quintil
-sucres mensuales-



Fuente: Cuadro 1

3 Esto coincide con la evaluación del INEM (1994) y de ILDIS (1994).

3.- Los subsidios y el impacto distributivo

Si bien, los subsidios calculados en este documento solo han sido recopilados en los casos en que la información estuvo disponible, ellos indican el impacto sobre los ingresos autónomos de los hogares. De cualquier modo, es necesario destacar la ausencia de políticas específicas de subsidios para combatir la pobreza en el Ecuador. Así, por ejemplo, no hay transferencias monetarias de ninguna especie, ni por cesantía, ni a través de programas de empleo de emergencia que han sido aplicados en diversos países de la región.

Más bien, las formas que adquieren las transferencias en el Ecuador son los rezagos de las políticas vinculadas a la concepción de Estado benefactor en que se universalizaron las prestaciones gra-

tuitas, especialmente en salud y educación, a lo cual se agrega una tendencia a mantener bajas las tarifas de servicios públicos (aún con déficit operacional) para limitar los efectos inflacionarios. Este es el caso del gas, electricidad, agua, transporte y, hasta hace poco tiempo, en la gasolina. En realidad, el carácter gratuito, o altamente subvencionado, de los servicios mencionados dan cuenta de esta política tradicional de subsidios en el país.

Efecto redistributivo de los subsidios calculados

Mediante la suma de los subsidios para los cuales se dispuso de estimaciones, se construyó el ingreso global corregido que se sintetiza en el cuadro siguiente⁴.

Cuadro 2
Ingreso corregido por subsidios, según quintil
(en porcentajes del ingreso autónomo)

Tipo de ingreso	Quintiles				
	1	2	3	4	5
Autónomo	100	100	100	100	100
Gas	6,9	3,2	2,1	1,2	0,6
Educación primaria	8,5	2,5	1,2	0,4	0,1
Colación	0,4	0,1	0,1	-	-
Educación secundaria	9,8	5,4	1,9	1,0	0,2
Educación superior	14,4	9,1	3,6	1,4	0,8
Consulta médica	0,1	1,7	0,2	0,3	-
Papanicolao	0,6	0,2	0,1	-	-
Ingreso corregido	140,7	122,2	109,2	104,3	101,7

Fuente: Encuesta Quito, 1994.

4 Para la construcción de este cuadro se tomaron los valores generales que se reportan en los cuadros de cada capítulo del documento original completo. Para evitar la repetición de las cifras se incluyen los porcentajes con respecto al ingreso autónomo.

Considerando los resultados del cuadro 2 se apreciaría una buena focalización de los subsidios en favor de los grupos de menores ingresos. Esta distribución de los subsidios puede variar si se hubiese contado con datos adicionales para algunas tarifas públicas como electricidad y agua. En efecto, los grupos de mayores ingresos consumen más electricidad y agua que los de menores in-

gresos con lo cual aprovechan una mayor proporción de los subsidios en estos rubros.

En definitiva, mediante los subsidios calculados los grupos de menores ingresos aumentan su ingreso -por correcciones- hasta 41% sobre el ingreso autónomo de base, mientras que el de mayores ingresos lo aumentan en solo 1,7%.

Cuadro 3
Distribución del gasto público social por quintil
(en suces y porcentajes)

Total	Quintil				
	1	2	3	4	5
Monetario*	62203	75746	47780	39492	24523
En %	24,9	30,3	19,1	15,8	9,8

* Promedio por hogar de cada grupo.

Fuente: Encuesta Quito, 1994.

En consecuencia, el 55% de los gastos en subsidio -según se calcularon en este estudio- llega a los más pobres, pero los dos quintiles superiores aprovechan el

26% de las subvenciones otorgadas por el sector público. Supuestamente, estos sectores no debieran ser beneficiarios de estas políticas.

4.- La cobertura de los servicios

a) La situación habitacional

En el estudio se analizó la situación habitacional que incluye la disponibilidad de servicios. La ciudad dispone de red pública de agua que abastece al 94% de los hogares. Por otra parte, quienes deben abastecerse mediante carros repartidores (75% de los casos se ubican en los dos quintiles de menores ingresos) pagan más que los que tiene suministro por la red pública; en este senti-

do, el subsidio al agua desfavorece a los más pobres que no tienen acceso al servicio.

El pago por energía eléctrica aumenta con los ingresos. Actualmente hay un subsidio generalizado en el servicio que favorece a los que no alcanzan un cierto consumo mensual. Según el Instituto Ecuatoriano de Electrificación (INCEL), el subsidio alcanza a 10 millones de dólares mensuales, de los cuales el

97% es ocupado por los sectores residenciales. No fue posible definir qué sectores están aprovechando estos subsidios, porque las diferentes tarifas que aplica la compañía de electricidad no son sectorialmente coincidentes con la distribución de sectores administrativos que se utilizaron en la muestra.

Hasta hace poco tiempo una de las subvenciones más notorias consistía en los

préstamos para vivienda que otorgaba el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) a plazos muy largos y con tasas de interés negativas y no reajustables por inflación. Esto permitió que grupos medios y bajos accedieran a vivienda con mayor facilidad: el 40% del primer quintil (Q1) son propietarios y, como se observa en el cuadro 4, en todos los estratos se solicitaron créditos para construcción.

Cuadro 4

Hogares que obtuvieron créditos para construcción de viviendas según quintil (porcentajes)

Créditos	Total	Quintil				
		1	2	3	4	5
No Pidió	53	56	73	54	60	30
Crédito BEV	10	28	3	22	2	4
Crédito IESS	24	3	16	14	25	48
Bancos	13	13	8	11	13	18

Fuente: Encuesta Quito, 1994.

En cambio, en la actualidad el IESS cerró esta línea (por lo demás, no era su función) y las entidades adscritas al Ministerio de la Vivienda no ofrecen créditos preferenciales en este campo.

El subsidio por gas de cilindro (no hay red de gas en Quito) se distribuye equitativamente entre todos los grupos porque el consumo medio es muy similar entre los estratos. No obstante, es mayor el impacto en los ingresos del Q1, como se observó en el cuadro 2. Se planteó en fuentes gubernamentales la posibilidad de suspender este subsidio. Los efectos no han sido previstos en toda su magnitud. De una parte, grupos ecologistas sostienen que un alza del precio del gas tendría efectos nocivos sobre el medio ambiente porque numerosos

campesinos volverían al uso intensivo de leña. De otra parte, el reemplazo del subsidio por un bono de pobreza -como también se ha planteado- tropieza con dificultades institucionales de envergadura.

En efecto, el Estado carece de experiencias descentralizadas en sus actividades. Hay poco control y capacidad en los organismos seccionales lo que entrabaría la posibilidad de operar con un mecanismo en que es imprescindible identificar con precisión a los potenciales beneficiarios, tanto para no perjudicar a quienes tuviesen derecho, como para no favorecer a quienes no lo tienen. Esta limitación institucional es, quizás, una de las principales trabas a la aplicación de políticas sociales focalizadas, pero de alcance nacional.

b) La situación ocupacional

En el cuadro 5 se observa que la desocupación es notablemente mayor en el primer quintil⁵. Asimismo, la carga fami-

iliar (inactivos/activos) es también mayor en los grupos de bajos ingresos y, como corolario, sucede que hay menor número de perceptores de ingresos en estos hogares.

Cuadro 5
Composición de la fuerza de trabajo, según quintil
(porcentajes)

Quintil	Inactivos (a)	Activos (b)	Activos	
			Ocupados (c)	Desocupados (d)
1	55.41	44.59	85.44	14.56
2	51.55	48.45	95.20	4.80
3	44.30	55.70	99.24	0.76
4	45.34	54.66	97.67	2.33
5	41.23	58.77	97.58	2.42
TOTAL	47.74	52.26	95.43	4.57

a + b = población total

c + d = activos

Los ocupados y desocupados están calculados como proporción de los activos.

Fuente: Encuesta Quito, 1994.

La desocupación, además, afecta con mayor fuerza a las mujeres pobres. Por ejemplo, el 25% de las mujeres de la PEA del Q1 están desocupadas.

La informalidad pareciera constituir una de las fuentes centrales de los empleos generados en los últimos tiempos: 26% de la PEA en comercio y 18% en servicios personales son cifras elocuentes en cuanto a esto; si solo se considera al Q1, el 55% de la PEA está en estas actividades. No obstante, no existen programas del sector público en esta área.

El Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (SECAP) quizás sea la forma de mejorar la calidad de los empleos desde una perspectiva gubernamental. No fue posible conocer los costos de los cursos de esta institución para evaluar el subsidio (la actual dirección de SECAP hará un estudio para este objeto). En cualquier caso los cursos no son gratuitos pero la institución no se financia con los pagos. De hecho, una parte de los impuestos a las remuneraciones son percibidos por el SECAP.

Así también, como indicador de informalidad o precariedad, es importante la

⁵ Conclusiones similares se obtuvieron en la encuesta del INEM para toda la población urbana del país (ver capítulo II).

diferencia entre quienes trabajan en locales independientes con los que utilizan

un lugar de residencia para trabajar (cuadro 6).

**Cuadro 6
Lugar de trabajo por quintil
(porcentajes)**

Lugar de trabajo	Total	Quintil				
		1	2	3	4	5
Dentro viv. propia	13	16	16	17	8	9
Dentro viv. no propia	7	15	5	5	11	1
Taller anexo vivienda	4	6	4	3	2	7
Local independiente	61	39	56	57	70	75
A domicilio	5	12	9	5	1	3
Vía pública	6	8	8	7	5	3
Otro lugar	2	2	0	3	3	2
No sabe / no contesta	1	1	1	3	0	0

Fuente: Encuesta Quito, 1994.

Todo esto -la informalidad- estimula el crecimiento de trabajadores sin previsión social, ni en salud ni en pensiones. El 67% de la población se encuentra en esta situación. El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) -único orga-

nismo que recibe obligatoriamente los aportes sociales de los trabajadores- solo cubre al 26% de la población o al 50% de la PEA. En todos los casos hay una alta correlación entre pobreza y ausencia de cobertura previsional.

**Cuadro 7
Tipo de afiliación previsional de la PEA según quintil
(porcentajes)**

Afiliación previsional	Total	Quintil				
		1	2	3	4	5
Sector privado	6	3	2	5	9	10
IESS general	45	30	32	52	52	56
Fuerzas Armadas	3	0	5	3	4	4
Combinado	2	2	0	0	2	5
Otro	1	0	1	1	2	2
Ninguno	42	65	60	38	30	23

Fuente: Encuesta Quito, 1994.

La diferencia entre cobertura a la población y a la PEA (23% y 45%, respectivamente) obedece a que el IESS no cubre

ni a los cónyuges ni a los hijos de los afiliados, salvo recién nacidos hijos de afiliadas. Pese a ello, las cotizaciones al

IESS son de cerca del 20% de la remuneración, lo cual tiene una alta tasa de evasión.

c) El sector educación

El Presupuesto de Educación se recorta continuamente. Muchas de estas restricciones son motivos argumentados por diferentes sectores para explicar la crisis de calidad por la que atraviesa el sector.

La tasa de analfabetismo en Quito es solo de 0,5%. La cobertura en educación primaria es muy alta en todos los quintiles y, en secundaria, alcanza en promedio a 84%, aunque es de 95% en el Q5 y de 76% en el Q1. Es decir, más que

problemas de cobertura -la educación, así como la salud- atraviesan por situaciones de crisis en cuanto a calidad de los servicios. Los programas actuales en ambos rubros, justamente, hacen hincapié en los temas que apuntan a mejorar la calidad de estos servicios.

Por ejemplo, los de mayores ingresos eligen los colegios más bien porque son buenos o hay buenos profesores, en cambio, los de menores ingresos lo hacen privilegiando la gratuidad o la cercanía del establecimiento. La percepción de calidad y gratuidad se refleja en el cuadro 8 puesto que en los quintiles altos se privilegia el sector privado y, en los bajos, al sector público.

Cuadro 8
Personas que asisten a establecimientos educacionales mayores de 5 años
por tipo de establecimiento, según quintil
(porcentajes)

Tipo de establecimiento	Total	Quintil				
		1	2	3	4	5
Fiscal	55	80	78	47	37	17
Municipal	5	2	2	7	3	11
Privado religioso	28	13	12	29	41	54
Privado laico	10	4	7	13	15	14
Fiscomisional	2	1	1	3	4	4

Fuente: Encuesta Quito, 1994.

Por lo mismo, los subsidios en educación se reparten preferentemente en los quintiles bajos, aún en la educación superior. Esto es porque hay una desvalo-

rización de las universidades del sector público tal que, quienes pueden financiar sus estudios, eligen institutos o universidades privadas.

Cuadro 9

**Subsidio mensual promedio en educación primaria por hogar según quintil
y tipo de institución
(Sucres)**

Establecimiento	Quintil				
	1	2	3	4	5
Fiscal	16916	10634	5582	3513	1747
Municipal	0	424	870	833	1714
Privado religioso	973	1122	1152	422	76
Privado laico	0	25	304	83	0
Fiscomisional	0	0	806	310	257
Total	17989	12205	8714	5161	3794

Fuente: Encuesta Quito, 1994.

Cuadro 10

**Subsidio mensual promedio en educación secundaria por hogar según
quintil y tipo de institución
(Sucres)**

Establecimiento	Quintil				
	1	2	3	4	5
Fiscal	18292	24926	10513	10616	3530
Municipal	1160	620	2299	603	609
Privado religioso	493	383	49	444	263
Privado laico	0	645	504	361	0
Fiscomisional	617	0	0	0	175
Total	20562	26574	13365	12024	4577

Fuente: Encuesta Quito, 1994.

Cuadro 11

**Subsidio mensual promedio en educación superior por hogar según quintil
(Sucres)**

Establecimiento	Quintil				
	1	2	3	4	5
Total	30213	44359	25514	16350	18954

Fuente: Encuesta Quito, 1994.

d) Los sistemas de salud

La encuesta averiguó sobre la cobertura en salud por sectores. Siendo la consulta la prestación más utilizada, se observa en el cuadro 12 que el sector privado atiende el 54% de los casos. Según la planificación gubernamental (ILDIS 1993), se estima que el sector privado

solo debería atender al 2% de la población. El carácter nacional de la estimación puede distorsionar la magnitud de la diferencia, es decir, en las áreas rurales puede haber menor acceso al sector privado; es claro que hay una marcada preferencia en las personas por la atención privada y que tiende a ser mayor en los grupos de altos ingresos.

Cuadro 12
Cobertura de consulta médica, según quintil
(porcentajes)

Cobertura consulta	Total	Quintil				
		1	2	3	4	5
Hospital público	28	27	51	19	30	6
Centro de salud	11	18	12	9	6	9
Subcentro	3	7	6	0	0	0
Sector privado	54	43	27	69	61	76
Domicilio	2	4	2	0	0	9
Otro	2	2	2	2	3	0

Fuente: Encuesta Quito, 1994.

Aún en los casos de emergencia, se mantiene esta distribución de preferencias en favor del sector privado lo cual, en última instancia, da cuenta de problemas de calidad en la atención en los servicios públicos ya que, pese a ser gratuito, no es elegido sistemáticamente por los usuarios.

Otro indicador de calidad es la distancia al centro de salud más próximo. El 44% lo encuentran lejos o muy lejos, sin embargo, solo el 29% demorarían más de media hora para llegar a él. Asimismo, el 30% declaran que deben esperar "mucho tiempo" para ser atendidos luego de estar en el local, de los cuales el 24% lo hacen por más de una hora. Es muy evidente que la atención es más rápida en los quintiles de mayores ingresos.

Estos asisten con mayor frecuencia al sector privado que es más eficiente en este aspecto. Adicionalmente, el pago otorga mayor capacidad de reclamo a los usuarios, lo que no sucede en el sector público.

Cuadro 13
Subsidio promedio mensual por
consulta médica según quintil
(Sucres)

Quintil	Promedio subsidio médico
1	2129
2	8195
3	1802
4	3350
5	1448

Fuente: Encuesta Quito, 1994.

Quizás, por esta percepción diferenciada de la eficiencia de uno y otro sector, es que el subsidio por consulta (cuadro

13) aparenta estar correctamente focalizado, es decir, con mayor peso sobre los más pobres.

5.- Conclusiones y recomendaciones

El presente estudio tiene un carácter piloto, tanto por la cobertura de los servicios examinados como por la muestra, que solo cubrió el radio urbano de la ciudad de Quito. No obstante, el marco metodológico puede ser fácilmente aplicado tanto a nivel nacional como en localidades específicas.

En efecto, el impacto distributivo del gasto social es una de las herramientas más importantes que pueden contar las autoridades para evaluar la eficacia de sus acciones en tanto, en series cronológicas, es posible identificar los cambios ocurridos en las condiciones de vida de la población ante acciones concretas dirigidas a provocar estos cambios.

Si bien, la muestra -reducida a Quito- puede ser diferente en una perspectiva nacional hay indicios que las tendencias y las formas de las curvas de distribución de los ingresos se mantienen en el país. Actualmente, se dispone de un instrumento adicional importante para ampliar este tipo de evaluaciones: la encuesta de Condiciones de Vida que aplicó SECAP con el apoyo del Banco Mundial en 1994 y que repetirá el INEC en lo sucesivo.

Las significativas diferencias en la distribución de los ingresos es una característica que engloba al conjunto de América Latina (CEPAL 1994). Asimismo,

estudios recientes señalan que los países con peor distribución de los ingresos tienden a tener menor crecimiento económico. Con ello, pareciera indicarse que el crecimiento está vinculado a la apropiación de los beneficios de él. En esta medida, políticas tendientes a reducir los sesgos distributivos, mejorar la productividad, preparar al capital humano, favorecer iniciativas entre quienes actualmente tienen desventajas, etc. parecen imprescindibles en una perspectiva de crecimiento sustentable.

Una fracción muy importante de la población estudiada (40%) tiene serias dificultades para satisfacer sus necesidades básicas. Se desprende del estudio que la pobreza se consolida ante diferentes precariedades. Los hogares que reciben menos ingresos son, asimismo, los que tiene menos proporción de trabajadores, mayor desocupación, menor nivel de instrucción, mayor desprotección social, es decir, carecen de seguridad social y, además, acuden mayoritariamente para ser atendidos en los servicios públicos (salud y educación) que son calificados como de mala calidad.

En esta perspectiva, la exclusión es creciente y se estrechan los mercados para estimular el crecimiento: quienes tienen pocos ingresos no tienen capacidad para diversificar su demanda. Por ello, hay consenso en organismos internacio-

nales, gobiernos y la sociedad en general, en cuanto a que deben configurarse acciones concretas para limitar la pobreza.

Del estudio se desprenden dos tipos de acciones que ayudarían a este objetivo. De una parte, las que mejoran la calidad de los servicios, es decir, potencian los subsidios que se entregan a los sectores desfavorecidos y, de otra parte, las que potencian las capacidades de la población para procurarse mejores ingresos.

Entre las primeras, parece necesario amplificar lo que se encuentra definido en las bases de algunos programas existentes como el de la Reforma educacional o el de la descentralización en los servicios de salud. La calidad en los servicios públicos de salud evitaría que los más pobres hagan esfuerzos monetarios para acudir a servicios privados; la calidad en los servicios de educación permitiría que los jóvenes egresen con mayores capacidades para insertarse en un medio laboral cada vez más exigente.

Por otra parte, hay indicios y opiniones en cuanto a que más que ampliar la cobertura de dichos servicios es necesario mejorar su calidad. Algunos estudios de costos en salud (Cisneros 1994) están señalando que podría mejorarse la eficiencia del servicio y, asimismo, que podría mejorarse la calidad con cambios que no implican costos adicionales significativos.

En la educación se verifica una mayor deserción de jóvenes lo cual obedece a una percepción de las familias sobre los réditos de una mayor formación escolar. En efecto, la formación al no orientarse

a mejorar la capacidad de ingresos (los que tienen secundaria apenas superan en ingresos promedio a los que no la cursan) estimula esta deserción temprana. En esta perspectiva, la calidad es una relación entre necesidades y oferta del servicio.

Es grave que los sectores pobres, pese a sus obvias restricciones de ingresos, elijan al sector privado. En esto debe hacerse esfuerzos -que son susceptibles de medir a través de instrumentos como la encuesta que se realizó- para conocer los cambios en la actitud de la población como efecto de las acciones en la gestión del sector público.

Por otra parte, desarrollar la capacitación de la mano de obra, especialmente la que actualmente se ubica en el sector informal, es una necesidad imperiosa y urgente. Parte central de los bajos ingresos se encuentra en la baja productividad de los trabajos que realizan estos grupos. En algunos casos -especialmente, el pequeño comercio- la baja productividad obedece a la ausencia de alternativas; en otros, en cambio, es posible desarrollar mecanismos de soporte tales como acceso al crédito, capacitación técnica y en gestión. Las ayudas a las iniciativas sustentables en áreas de comercialización o de redes comunitarias, tanto productivas como de intercambios, han podido, en algunas oportunidades, aliviar las restricciones de estos sectores.

Además, en el estudio se examina el destino de los subsidios y su impacto sobre los ingresos autónomos de los hogares. Esto constituye un eje central de los objetivos del programa desarrollado por CEPAL.

En diversos estudios de caso en otros países de América Latina se ha observado que los subsidios, finalmente, eran mayoritariamente aprovechados por los sectores que, en última instancia, podían pagar. Cuando se examinó, por ejemplo, el gasto en gasolina, este subsidio (que se eliminó) favorecía a los sectores de mayores ingresos. En cambio, el gasto en gas se distribuye mejor, puesto que el uso es similar entre todos los estratos.

En términos generales, puede sostenerse que los subsidios correctamente focalizados son aquellos que benefician mayoritariamente a los sectores de menores ingresos. Sin embargo, al introducir el factor calidad se produce la paradoja de autoexclusión, es decir, ante apreciaciones sobre baja calidad en los servicios, los que disponen de dinero para

pagar los servicios prefieren hacerlo. Extremando la situación, se puede concluir que peor es el servicio mejor sería focalizado, lo cual es obviamente una contradicción con los objetivos de las políticas sociales.

Esta paradoja es una de las razones por las que, aún en cuanto a la educación superior, hay mejor distribución de los subsidios. Por ello, la necesidad apremiante de introducir el factor calidad en servicios tales como salud y educación.

Por otra parte, otro tipo de subsidios que han tenido impactos relevantes en países de la región -como el subsidio habitacional- no tienen aplicación en el Ecuador. En este sentido, las autoridades debieran identificar nuevas modalidades que puedan favorecer a los más pobres.

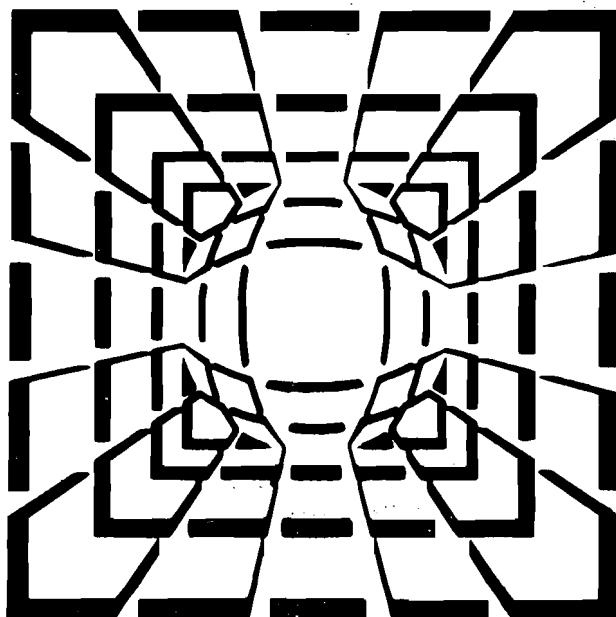
DESDE HOY CIRCULA EL No. 10 DE
ECUADOR: ANALISIS DE COYUNTURA

10
ECUADOR
ANALISIS DE COYUNTURA

1995

10

ECUADOR ANALISIS DE COYUNTURA



CORDANEC
CORPORACION DE ANALISIS ECONOMICO



DE VENTA EN:

- LIBRIMUNDI
- INTERCAMBIO CULTURAL
- ABYA YALA
- STUDIUM
- LIBRERIA CIMA
- LIBRERIA CIENTIFICA

SUSCRIPCIONES Y VENTAS: **CORDANEC** RUMIPAMBA 1198 Y 10 DE AGOSTO
TELEFONO: 434-600

Capítulo II

Empleo e ingresos

Este capítulo -con ligeras modificaciones- forma parte del documento **Líneamientos básicos para la aplicación de políticas de empleo en el Ecuador** que elaboró el Instituto Nacional de Empleo (INEM) en el transcurso de 1994¹.

Como lo indica el documento, éste se ha elaborado con el fin de que las autoridades dispongan de la información básica que justifica acciones concretas para enfrentar el problema del desempleo, el subempleo y la pobreza. Los indicadores elaborados debieran ser considerados de manera prioritaria para el diseño de planes y el uso de recursos inmediatos.

Esta versión simplificada de la presentación de las encuestas que ha venido realizando el INEM, y que en la actualidad aplica el INEC, tiene por objeto definir los aspectos críticos del empleo; especificar las diferencias y necesidades de los grupos más pobres; facilitar la focalización de acciones tendientes a reducir el desempleo o el subempleo; y, cuantificar las necesidades más inmediatas en el área urbana del Ecuador.

La presentación y seguimiento de las cifras (indicadores), por otra parte, permite medir los efectos de futuras políticas; calificar a los beneficiarios, según grupos de ingresos; y, evaluar los impactos de las políticas generales que se apliquen en el país.

1.- Alcances metodológicos

En los procesamientos habituales de las encuestas de empleo se presentan indicadores globales, por cierto, útiles para el seguimiento de la realidad nacional en este aspecto. En los últimos años, como efecto de la crisis, se ha sostenido que los grupos más pobres han sido afectados con mayor dureza por las políticas macroeconómicas. Para verificar esta aseveración se procedió a reasignar el universo de encuestas en cinco grupos iguales compuestos del 20% de hogares cada uno. Es decir, la misma metodología por quintiles que se explicitó en el capítulo I.

¹ Se publica con la autorización del INEM y de las autoridades del Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos a quienes agradecemos por esta colaboración.

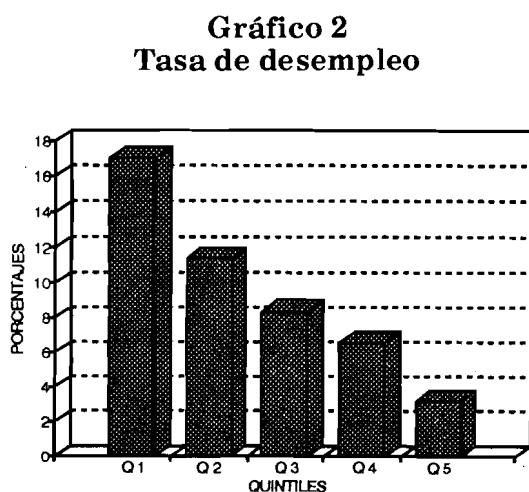
Esta forma de análisis permite visualizar con precisión las diferencias entre los más pobres y los menos pobres y, a la vez, identificar las prioridades de los sectores desfavorecidos.

En este documento se usó la base de datos de la encuesta de hogares del

INEM de octubre de 1993², es decir, se trata del conjunto de la población urbana del Ecuador.

En las siguientes secciones se utilizan gráficos cuyo soporte se encuentra en los recuadros del anexo II.1

2.- Tasa de desempleo



El gráfico es elocuente en cuanto a que en los hogares del quintil 1 (Q1) la tasa de desempleo es abiertamente mayor (17,1%) que en el Q5 y que la pobreza está directamente relacionada con las tasas de desempleo sectorial. En esta medida, políticas de Empleo de Emergencia podrían aliviar de manera inmediata la situación de los más pobres. Asimismo, debiera propenderse a reducir las diferencias del desempleo por grupo. Por ejemplo, la creación de aproximadamente 30.000 empleos focalizados en el grupo más pobre, permitiría disminuir la tasa de desempleo en este grupo al 10%.

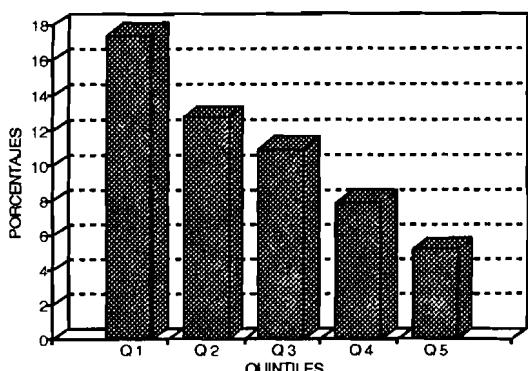
3.- Tasa de subempleo en el sector moderno

Es la proporción de ocupados en el sector moderno (establecimientos con más de nueve personas) que trabajaron menos de 40 horas involuntariamente más

los que, pese a haber trabajado más de 40 horas, percibían ingresos inferiores al salario mínimo vital.

2 Si bien hay diferencias en cada año, en general, en comparaciones de varios años, se mantienen las tendencias señaladas. Ver por ejemplo, Dávalos (1995) y Urriola (1995).

Gráfico 3
Tasa de subempleo en el sector moderno



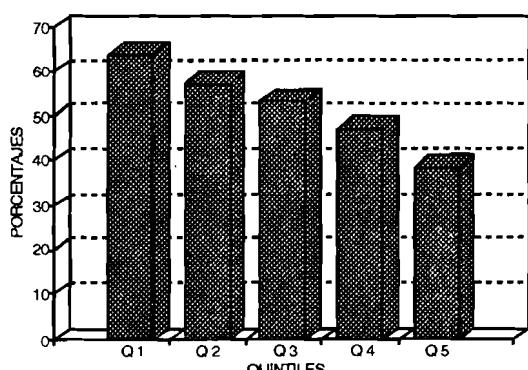
En el gráfico se observa que la proporción es también bastante mayor en el Q1 (17,5%) que en el Q5 (5,2%), es decir, hay una correlación entre ingresos de los hogares y esta tasa de subempleo.

Estos datos sugieren que pueden considerarse medidas efectivas para limitar el efecto negativo sobre los más pobres a través de crear mecanismos para controlar el pago de los salarios legales en las empresas modernas. Estas medidas conciernen a la inspección del trabajo pero también a una política de concertación entre trabajadores y empresarios, sin embargo, no resuelve el subempleo causado por los trabajos a tiempo parcial.

4.- Tasa de subempleo bruta

Es la tasa de subempleo en el sector moderno más la totalidad del sector informal como proporción de la PEA.

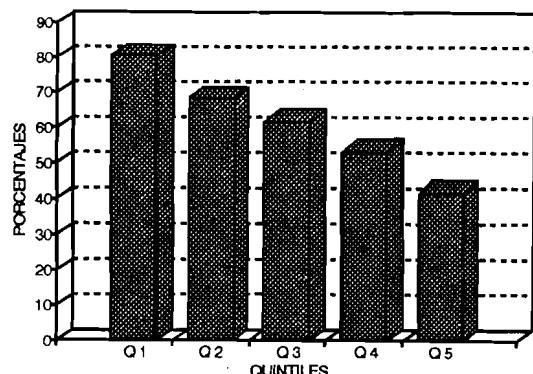
Gráfico 4
Tasa de subempleo bruta



Al igual que lo anterior, se observa una tendencia decreciente de subempleo bruto inversa al nivel de pobreza. Lo que indica el gráfico es una enorme subutilización de la mano de obra nacional en todos los niveles. En esta medida, los ajustes de las empresas para mejorar productividad pueden ser razonables si además se mejoran los ingresos pero, en la perspectiva de mejorar la productividad global de la economía y, especialmente de los más pobres, es imprescindible focalizar la capacitación en gestión de las empresas informales para que puedan consolidar y ampliar sus mercados; realizar un agresivo plan de crédito para el sector informal (esta variable es consensualmente prioritaria entre sus demandas); crear cursos especiales de reciclamiento dirigido a funcionarios públicos que abandonan esas funciones.

5.- Tasa de subutilización bruta

Gráfico 5
Tasa de subutilización bruta



Es la suma de las tasas de subempleo bruto y de desempleo abierto.

Este gráfico da cuenta por sí solo del enorme desperdicio de capital humano en el país. Aún en los hogares de mayores ingresos encontramos que esta tasa alcanza al 41,8% del total de la PEA y a 80,9% en el Q1. Visto en perspectiva y suponiendo que no existiesen trabas de capacitación de la mano de obra (lo cual no es cierto), el país podría fácilmente duplicar su producción si se usase adecuadamente la mano de obra.

6.- Tasa de participación bruta

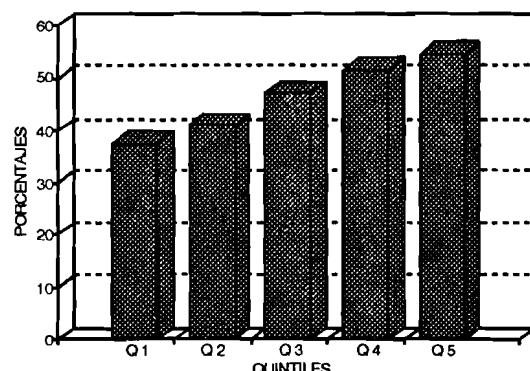
Es el cociente entre la población económicamente activa y la población total.

Contrariamente a lo que se cree, como indica el gráfico, en los hogares de menores ingresos hay menos personas que trabajan. En el Q1 el 37,7% de los miembros del hogar tienen una inserción en el mercado laboral, mientras que en el Q5 pertenecen a la PEA el 54,6%. Si se adiciona que la PEA incluye el desempleo, se concluye que en los hogares más pobres cada trabajador debe sostener a cinco personas, mientras que en los hogares del Q5 cada trabajador sostiene a dos personas.

Ya se indicó que las mayores tasas de desempleo explican parte de las desigualdades; sin embargo, debe conside-

rarse de manera especial la diferencia de mujeres pertenecientes a la PEA en

Gráfico 6
Tasa de participación bruta



uno y otro sector (26,9% en el Q1 y 46,3% en el Q5). Las mujeres de los hogares pobres no tienen apoyo doméstico y las familias son más numerosas por lo que deben combinar las tareas domésticas con las remuneradas. Esto sugiere la necesidad de fomentar la creación de empleos que tomen en consideración la doble tarea mediante el

apoyo de infraestructura en guarderías y, por ejemplo, en talleres próximos al lugar de la vivienda.

Para mayor abundancia se incluye en el anexo del capítulo los cuadros, elaborados por el INEM, correspondientes al mes de noviembre de 1993 que permitieron el análisis anterior.

Anexo II.1

Cuadros de empleo según quintil

Cuadro 14
Población urbana nacional por sexo,
según grupos de clasificación en el mercado de trabajo
Quintil 1

Grupos de ocupación	Total Nacional	Sexo	
		Hombres	Mujeres
Población urbana	1365356	646311	719045
Población menor de 10 años de edad	342196	174510	167686
Población en edad de trabajar (PET)	1023160	471801	551359
Población económicamente activa (PEA)	514364	321165	193199
Ocupados	426309	280519	145790
Ocupados sector moderno	188364	127899	60465
- Ocupados adecuadamente	98256	69000	29256
- Subempleados	90108	58899	31209
- Con subempleo visible	30458	13908	16550
Desempleo Equivalente a SV	13033	3863	9170
- Con subempleo invisible	59650	44991	14659
Desempleo Equivalente a SI	16437	10997	5440
Ocupados sector informal urbano	237945	152620	85325
Ocupados actividades agrícolas	42144	36006	6138
Ocupados servicios domésticos	26947	2352	24595
Desocupados	88055	40646	47409
Población economicamente inactiva (PEI)	508796	150636	358160

Fuente: Encuesta de empleo, subempleo y desempleo. 1993. INEM.

**Cuadro 14
Quintil 2**

Grupos de ocupación	Total Nacional	Sexo	
		Hombres	Mujeres
Población urbana	1339615	667717	671898
Población menor de 10 años de edad	346633	178218	168415
Población en edad de trabajar (PET)	992982	489499	503483
Población económicamente activa (PEA)	550945	360841	190104
Ocupados	488223	337734	150489
Ocupados sector moderno	244260	173914	70346
- Ocupados adecuadamente	173455	130282	43173
- Subempleados	70805	43632	27173
- Con subempleo visible	27003	10512	16491
Desempleo Equivalente a SV	12300	3920	8380
- Con subempleo invisible	43802	33120	10682
Desempleo equivalente a SI	8209	6335	1874
Ocupados sector informal urbano	243963	163820	80143
Ocupados actividades agrícolas	38352	35640	2712
Ocupados servicios domésticos	31439	1349	30090
Desocupados	62722	23107	39615
Población económicamente inactiva (PEI)	442037	128658	313379

Fuente: Encuesta de empleo, subempleo y desempleo. 1993. INEM.

**Cuadro 14
Quintil 3**

Grupos de ocupación	Total Nacional	Sexo	
		Hombres	Mujeres
Población urbana	1265653	637061	628592
Población menor de 10 años de edad	261767	139189	122578
Población en edad de trabajar (PET)	1003886	497872	506014
Población económicamente activa (PEA)	598576	367845	230731
Ocupados	548530	347839	200691
Ocupados sector moderno	294002	194706	99296
- Ocupados adecuadamente	228196	155177	73019
- Subempleados	65806	39529	26277
- Con subempleo visible	28794	16324	12470
Desempleo Equivalente a SV	13242	6868	6374
- Con subempleo invisible	37012	23205	13807
Desempleo equivalente a SI	7193	3822	3371
Ocupados sector informal urbano	254528	153133	101395
Ocupados actividades agrícola	39076	35617	3459
Ocupados servicios domésticos	36384	2034	34350
Desocupado	50046	20006	30040
Población económicamente inactiva (PEI)	405310	130027	275283

Fuente: Encuesta de empleo, subempleo y desempleo. 1993. INEM.

**Cuadro 14
Quintil 4**

Grupos de ocupación	Total Nacional	Sexo	
		Hombres	Mujeres
Población urbana	1152720	595464	557256
Población menor de 10 años de edad	209569	109286	100283
Población en edad de trabajar (PET)	943151	486178	456973
Población económicamente activa (PEA)	594546	362569	231977
Ocupados	554770	347132	207638
Ocupados sector moderno	322491	203661	118830
- Ocupados adecuadamente	275623	179389	96234
- Subempleados	46868	24272	22596
- Con subempleo visible	17381	8057	9324
Desempleo Equivalente a SV	5962	2914	3048
- Con subempleo invisible	29487	16215	13272
Desempleo equivalente a SI	6832	3590	3242
Ocupados sector informal urbano	232279	143471	88808
Ocupados actividades agrícola	33198	30143	3055
Ocupados servicios domésticos	19894	1670	18224
Desocupado	39776	15437	24339
Población económicamente inactiva (PEI)	348605	123609	224996

Fuente: Encuesta de empleo, subempleo y desempleo. 1993. INEM.

**Cuadro 14
Quintil 5**

Grupos de ocupación	Total Nacional	Sexo	
		Hombres	Mujeres
Población urbana	1087676	554537	533139
Población menor de 10 años de edad	187251	104301	82950
Población en edad de trabajar (PET)	900425	450236	450189
Población económicamente activa (PEA)	594009	347269	246740
Ocupados	575152	336435	238717
Ocupados sector moderno	376958	219602	157356
- Ocupados adecuadamente	346022	197690	148332
- Subempleados	30936	21912	9024
- Con subempleo visible	18074	12338	5736
Desempleo Equivalente a SV	6928	4365	2563
- Con subempleo invisible	12862	9574	3288
Desempleo equivalente a SI	2781	1865	916
Ocupados sector informal urbano	198194	116833	81361
Ocupados actividades agrícola	27146	23473	3673
Ocupados servicios domésticos	25675	2327	23348
Desocupado	18857	10834	8023
Población económicamente inactiva (PEI)	306416	102967	203449

Fuente: Encuesta de empleo, subempleo y desempleo. 1993. INEM.

Cuadro 15
Distribución de la población de 10 años y más de edad.
Urbano Total y por sexo, según tipos de indicadores ocupacionales
Quintil 1

Indicadores ocupacionales	Total	Sexo	
	Nacio-nal	Hom-bres	Muje-res
1. Tasa de participación bruta (TBP)	37.7	49.7	26.9
2. Tasa de participación global (TPG)	50.3	60.1	35.0
3. Tasa de ocupación bruta (TOB)	41.7	59.4	26.4
4. Tasa de ocupación global (TOG)	82.9	87.3	75.5
5. Tasa de subempleo en el sector moderno (TSSM)	17.5	18.3	16.1
6. Tasa de subempleo bruta (TSEB)	63.8	65.9	60.3
7. Tasa de desempleo (TD)	17.1	12.6	24.5
8. Tasa de desempleo equivalente al subempleo (TDA)	5.7	4.6	7.6
9. Tasa de subutilización bruta (TSB)	80.9	78.5	84.8
10. Tasa de subutilización neta, sector moderno (TSNSM)	22.8	17.2	32.1

Fuente: Encuesta de empleo, subempleo y desempleo. 1993. INEM.

Cuadro 15
Quintil 2

Indicadores ocupacionales	Total	Sexo	
	Nacio-nal	Hom-bres	Muje-res
1. Tasa de participación bruta (TBP)	41.1	54.0	28.3
2. Tasa de participación global (TPG)	55.5	73.7	37.7
3. Tasa de ocupación bruta (TOB)	49.6	69.0	29.9
4. Tasa de ocupación global (TOG)	88.6	93.6	79.2
5. Tasa de subempleo en el sector moderno (TSSM)	12.8	12.1	14.3
6. Tasa de subempleo bruta (TSEB)	57.1	57.5	53.3
7. Tasa de desempleo (TD)	11.4	6.4	20.8
8. Tasa de desempleo equivalente al subempleo (TDA)	3.7	2.8	5.4
9. Tasa de subutilización bruta (TSB)	68.5	63.9	74.1
10. Tasa de subutilización neta, sector moderno (TSNSM)	15.1	9.2	26.2

Fuente: Encuesta de empleo, subempleo y desempleo. 1993. INEM.

Cuadro 15
Quintil 3

Indicadores ocupacionales	Total	Sexo	
		Nacio- nal	Hom- bres
1. Tasa de participación bruta (TBP)	47.3	57.7	36.7
2. Tasa de participación global (TPG)	59.6	73.9	45.6
3. Tasa de ocupación bruta (TOB)	54.6	69.9	39.7
4. Tasa de ocupación global (TOG)	91.6	94.6	87.0
5. Tasa de subempleo en el sector moderno (TSSM)	11.0	10.7	11.4
6. Tasa de subempleo bruta (TSEB)	53.5	52.4	55.3
7. Tasa de desempleo (TD)	8.4	5.4	13.0
8. Tasa de desempleo equivalente al subempleo (TDA)	3.4	3.0	4.2
9. Tasa de subutilización bruta (TSB)	61.9	57.8	68.3
10. Tasa de subutilización neta, sector moderno (TSNSM)	11.8	8.4	17.2

Fuente: Encuesta de empleo, subempleo y desempleo. 1993. INEM.

Cuadro 15
Quintil 4

Indicadores ocupacionales	Total	Sexo	
		Nacio- nal	Hom- bres
1. Tasa de participación bruta (TBP)	51.6	60.9	41.6
2. Tasa de participación global (TPG)	63.0	74.6	50.8
3. Tasa de ocupación bruta (TOB)	58.8	71.4	45.4
4. Tasa de ocupación global (TOG)	93.3	95.7	89.5
5. Tasa de subempleo en el sector moderno (TSSM)	7.9	6.7	9.7
6. Tasa de subempleo bruta (TSEB)	46.9	46.3	48.0
7. Tasa de desempleo (TD)	6.6	4.2	10.5
8. Tasa de desempleo equivalente al subempleo (TDA)	2.1	1.8	2.7
9. Tasa de subutilización bruta (TSB)	53.5	50.5	58.5
10. Tasa de subutilización neta, sector moderno (TSNSM)	8.7	6.0	13.2

Fuente: Encuesta de empleo, subempleo y desempleo. 1993. INEM.

Cuadro 15
Quintil 5

Indicadores ocupacionales	Total	Sexo	
	Nacio-nal	Hom-bres	Muje-res
1. Tasa de participación bruta (TBP)	54.6	62.6	46.3
2. Tasa de participación global (TPG)	66.0	77.1	54.8
3. Tasa de ocupación bruta (TOB)	63.9	74.7	53.0
4. Tasa de ocupación global (TOG)	96.8	96.9	96.7
5. Tasa de subempleo en el sector moderno (TSSM)	5.2	6.3	3.6
6. Tasa de subempleo bruta (TSEB)	38.6	39.9	36.6
7. Tasa de desempleo (TD)	3.2	3.1	3.2
8. Tasa de desempleo equivalente al subempleo (TDA)	1.6	1.8	1.4
9. Tasa de subutilización bruta (TSB)	41.8	43.0	39.8
10. Tasa de subutilización neta, sector moderno (TSNSM)	4.8	4.9	4.6

Fuente: Encuesta de empleo, subempleo y desempleo. 1993. INEM.

Capítulo III

Una visión macroeconómica de la distribución de los ingresos

En capítulos anteriores se examinó la repartición del ingresos a partir de encuestas aplicadas, tanto en el país como en la ciudad de Quito. En el Ecuador, además, se dispone de un instrumento importante tal como las Cuentas Nacionales que cubren los grandes agregados macroeconómicos. Este capítulo revisa los cambios en la distribución de los ingresos entre estos agregados.

El capítulo se basa en un estudio realizado por Juan Falconí y Patricio León (1994): "Ecuador: notas sobre la distribución de los ingresos". Los autores analizan algunas cifras de distribución del ingreso para el Ecuador durante los últimos veinticinco años haciendo hincapié en los cambios ocurridos en el período y examinando el problema de la distribución del ingreso, sus determinantes y sus repercusiones. Dado que se ha logrado un consenso entre los ejecutores de política económica en torno a la necesidad de ajustar las economías para controlar sus fuertes desequilibrios es, asimismo, esencial lograr una comprensión de la dimensión de los efectos sociales de los ajustes, para identificar la senda de la reactivación.

1.- La repartición primaria del ingreso

Desde la década de los setenta, el país ha atravesado por épocas de bonanza económica y ha debido soportar serios períodos de crisis. En términos de los ingresos, ¿cómo ha variado la estructura de su distribución en este tiempo. La respuesta a esta interrogante da cuenta del costo del ajuste (o de la crisis) sobre los diferentes grupos sociales. La repartición primaria se refiere a la proporción de los ingresos que perciben los trabajadores (remuneraciones) y las empresas; estos últimos, llamados excedente bruto de explotación , incluyen los ingresos del sector informal (EBE hogares), los de las empresas petroleras y los del resto de las empresas.

Cuadro 16 Repartición primaria del ingreso (porcentajes sobre el PIB)							
	1970	1975	1980	1985	1990	1991	1992
Remuneraciones	30.7	29.7	31.9	20.9	13.6	12.8	12.9
EBE Total	58.5	60.3	59.8	67.5	72.6	75.1	75.3
EBE hogares	52.8	46.0	41.9	48.1	59.6	63.2	61.2
EBE petrolero	-0.5	8.5	10.0	12.1	7.4	6.1	5.9
EBE no petrolero	6.2	5.8	7.8	7.4	5.6	5.8	8.3

EBE: excedente bruto de explotación.

Nota: La suma de las remuneraciones más el EBE es inferior a 100% porque no se incluyen los impuestos indirectos netos.

Fuente: Falconí y León (1994)

Por remuneraciones se entiende el porcentaje del PIB destinado al pago de sueldos y salarios. Puede observarse que las remuneraciones mantuvieron su participación en el producto durante la década de los setenta. Es evidente el deterioro de este rubro a partir de 1980. Una conclusión evidente es que el peso del ajuste ha caído de manera notoria sobre los asalariados. Si bien, entre 1982 y 1990, éstos disminuyeron su proporción con respecto a la PEA de 48% a 43% (ILDIS 1993), su participación en los ingresos -como proporción del valor agregado- se redujo de 31,9% a 13,6% entre 1980 y 1990, es decir, los ingresos promedio de los asalariados han disminuido en términos reales en la llamada década perdida, puesto que el PIB total apenas creció.

En el Cuadro 16 es posible apreciar que, paralelo al deterioro de los salarios, se observa una mejora de la participación del total del excedente bruto de explotación en el producto nacional.

Es importante desagregar a su vez el excedente bruto de explotación para analizar sus distintos componentes. Según las definiciones establecidas, es posible observar que el sector informal (EBE hogares) experimenta durante la década de los setenta una reducción en su participación dentro del ingreso total. En realidad, esto se debe a la importancia económica de la explotación petrolera.

Durante los años ochenta esta tendencia se revierte. La participación del sector informal crece rápidamente. Como se dijo en el INFORME SOCIAL Nº 2, hay una tendencia a la informalización de la economía, es decir, el sector moderno durante la crisis no fue capaz de crear suficientes empleos por lo que los puestos de trabajo se crearon especialmente en el sector informal. Visto de una manera general hay una "transferencia" de los ingresos desde los asalariados hacia los informales. Esto significa que el efecto sobre la pobreza es

menor que lo que aparentan las cifras sin especificar el EBE de los hogares.

Lo que, especialmente, llama la atención en esta década es que:

- a) Si el PIB per cápita bajó en 6% (ILDIS 1993) y el total de asalariados e informales aumenta, entonces hay una baja generalizada de los ingresos promedio de ambos sectores;
- b) De cualquier modo, los asalariados pierden más que los informales. Justamente, a diferencia de lo que se observó en décadas pasadas, el sector público (formal y asalariado por definición) ya no constituye un ámbito de solución a las necesidades de los trabajadores.

Por su parte, el sector petrolero muestra un comportamiento que es ya conocido. Al inicio de la década de los setenta no es un sector que produce excedentes. Esta tendencia se revierte hacia mediados de la década y se mantiene durante los diez años siguientes. A partir de

1985, muestra un claro deterioro. Básicamente, las variaciones de la participación del excedente de explotación petrolero obedecen a las fluctuaciones del precio internacional del crudo.

Un análisis superficial de estas cifras conduciría a pensar que los "beneficiarios" de la crisis de los años ochenta, así como de las políticas de ajuste que se han aplicado para controlar esta crisis, son los sectores informal y de empresarios no petroleros.

Sin embargo, como se dijo, la incapacidad del sector moderno para absorber la totalidad de la mano de obra que solicita trabajos cada año, fomentó el crecimiento del sector informal, pese a que en 1994 se detuvo este crecimiento. Por lo tanto, el incremento de la participación de este sector dentro del ingreso nacional se explica, en gran medida, por el crecimiento del número de trabajadores de este sector durante la década de los ochenta (525.000 trabajadores por cuenta propia aproximadamente).

Cuadro 17
Origen sectorial de las remuneraciones*
(porcentajes)

Actividad	1989	1990	1991	1992	%PEA**
Agricultura	11.0	11.2	11.3	12.7	27.0
Petróleo	7.6	8.6	8.4	7.4	1.0
Manufactura	18.6	17.7	17.0	16.4	13.4
Construcción	11.7	11.3	10.7	10.0	9.2
Comercio	12.7	11.8	11.4	10.9	8.4
Transporte	9.2	9.0	9.1	8.2	5.1
Financiero	19.4	20.9	22.7	25.1	4.3
Servicios	6.5	6.3	6.0	6.4	31.7

* Las remuneraciones en este caso no suman 100% porque no se incluye los pagos al exterior que corresponden a la diferencia; ** Censo de 1990.

Fuente: Falconí y León (1994).

En el Cuadro 17 se han desagregado los distintos sectores productivos del país. En cada uno de ellos se ha identificado su participación en el rubro de las remuneraciones. Junto a cada sector se ha incluido el porcentaje de los asalariados involucrados en ese tipo de actividad.

De acuerdo a los datos observados, la mayor parte de las remuneraciones se originan en el sector financiero, pese a su escaso contingente de mano de obra. Igual cosa sucede en el sector petróleo, que empleando tan solo el 1% de los asalariados participa con alrededor de un 8% en las remuneraciones.

En el otro extremo, la agricultura y los servicios, que absorben la mayor cantidad de los puestos remunerados (27,0% y 31,7% respectivamente), tienen participaciones mínimas, del orden del 12.7% y 6.4%, en las remuneraciones. El cuadro anterior da cuenta de los importantes diferenciales de productividad entre los sectores porque el EBE en cada sector es relativamente similar siendo ligeramente inferior en construcción y el sector financiero; dicho de otro modo, el cuadro expresa la heterogeneidad del sistema productivo ecuatoriano que, como se observa, encuentra los principales problemas en el agro y los servicios.

Si fuese necesario establecer un "ranking" de sectores los que establecen la media de productividad en el Ecuador son la industria, la construcción y el comercio; por su parte, los sectores petrolero y financiero tienen ingresos promedio de las remuneraciones superiores. El agro y los servicios representan sectores críticos; los aumentos de productividad probablemente exigirán reducir el número de trabajadores por unidad de producto lo cual es un problema social adicional.

Las conclusiones que se derivan de esta sección es que en el Ecuador:

- La participación de los trabajadores asalariados en el ingreso nacional ha decaído considerablemente desde inicios de los años ochenta.
- La participación del sector petrolero ha estado sujeta a las fluctuaciones del precio internacional del crudo.
- El incremento de la participación del sector informal dentro del ingreso nacional ha obedecido, más bien, al crecimiento de personas en este sector antes que a un inexistente aumento de los ingresos promedio.

2.- Determinantes y repercusiones de la distribución del ingreso

Para la teoría económica es de importancia primordial el estudio de la formación de los beneficios y los salarios y de su distribución. Para la política social,

igualmente, es imprescindible vincular los determinantes de la política económica en esta materia y sus efectos en la distribución de los ingresos.

Todo indica que las medidas de ajuste aplicadas en, prácticamente, todos los países de la región han descuidado el efecto sobre la distribución de los ingresos. De una parte, porque la magnitud de los desequilibrios aconsejaron iniciar los procesos con políticas de "shock" y, de otra parte, porque existe una visión de que la distorsión de los precios relativos estaba influenciada de manera primordial por los "excesivos costos de la mano de obra". En consecuencia, la reducción de los salarios reales no fue un resultado aleatorio sino una exigencia del modelo para mejorar la competitividad internacional de las economías (en ciertos casos, se logró el mismo objetivo devaluando el tipo de cambio y manteniendo los salarios nominales fijos).

Ampliar y diversificar las exportaciones como mecanismo idóneo para resolver

los déficit en las cuentas con el exterior fundamentan esta lógica. Sin embargo, los países desarrollados -exportadores de altas proporciones de su producción- han mantenido, asimismo, tasas de salarios evidentemente superiores a las de los países de menor desarrollo.

Esta paradoja ha estimulado el uso de nuevas versiones de las ventajas competitivas de los países, sustentadas en que los recursos humanos (su calificación) y la capacidad de innovación (los esfuerzos en investigación y adopción/adaptación de tecnología) son argumentos de mayor credibilidad para enfrentar los desafíos de la apertura o globalización de las economías. En esta perspectiva, entonces, es posible crear ventajas competitivas, aún en un marco de mayor equidad en la distribución de los ingresos.

Algunas aproximaciones teóricas a la distribución de los ingresos

Desde la perspectiva de la escuela neoclásica, los salarios nominales¹ se fijan según la cantidad de trabajadores dispuestos a ofrecer su fuerza de trabajo (oferta) y la cantidad de trabajadores que desean contratar las empresas (demanda). Esta línea de pensamiento supone necesaria una gran flexibilidad de los salarios para igualar la oferta y demanda de fuerza de trabajo. Por su parte, Keynes plantea que los salarios nominales no son enteramente flexibles. Dada la incertidumbre con respecto al comportamiento futuro de los niveles de precios, los trabajadores normalmente no aceptan una reducción de sus salarios nominales porque, en la práctica, éstos se verían reducidos en términos reales por el deterioro de su poder adquisitivo.

Otros autores como Stiglitz (citado por León y Falconi) sugieren que el salario no debe ser una variable de ajuste del mercado de trabajo, sino un estímulo al trabajo productivo y eficiente.

1 Los salarios nominales son medidos en términos monetarios. Los salarios reales miden la capacidad adquisitiva de ese dinero en términos del nivel de precios.

Existe un mayor consenso en entender a los beneficios como una remuneración al factor capital. Son ingresos aleatorios y variables en el tiempo y el espacio. Para Samuelson los beneficios son una remuneración al riesgo, a la innovación que es necesaria incorporar a toda actividad, dadas las imperfecciones de la vida económica.

Por tanto, si los mercados no son perfectos, tampoco es de esperar una repartición óptima de los recursos (salarios y beneficios). Es decir, en escenarios de competencia imperfecta (con presencia de monopolios u oligopolios) se producen pugnas, implícitas o explícitas, entre sectores sociales potencialmente conflictivos.

En algunos sentidos, este parece ser el caso del Ecuador. Sus mercados son imperfectos e incompletos, tienen problemas de acceso a la información, se distingue en ellos una alta presencia de monopolios y oligopolios, no se han desarrollado mecanismos de comunicación entre los diversos segmentos sectoriales y regionales por lo que existen diferencias en el proceso de formación de precios y no existen mecanismos para consensuar la distribución de los excedentes de productividad que puede generar la innovación.

Ahora bien, si la lógica del ajuste tiende a ser concentradora de los ingresos, queda flotando la interrogante de cómo lograr (si es posible hacerlo) una reactivación económica sin perjudicar los ingresos de los asalariados o, de los más pobres, en general.

Existen numerosas propuestas al respecto. La solución podría surgir de establecer criterios para distribuir las ganancias de productividad que se producen en las empresas. La ausencia de mecanismos de concertación para lograr equidad en esta distribución y las debilidades del sector público para usar los instrumentos fiscales en esta perspectiva, aparecen como factores esenciales de inercia de las relaciones contractuales actuales.

El mercado, por sí solo, es incapaz de lograr equidad y menos en lo referente a la distribución de los ingresos. No es casual que organismos internacionales

propugnadores del ajuste estén viendo con preocupación la situación de la pobreza en los países de la región. Si bien, los subsidios deben siempre entenderse como soluciones transitorias, en numerosos casos, actúan como elemento sustituible para mantener un poder adquisitivo mínimo de los grupos sociales que, como consecuencia de los cambios estructurales en la economía, no alcanzan a una inserción satisfactoria en el mercado de trabajo.

En el capítulo I se verifica que la actividad del Estado puede mejorar los ingresos reales de la población a través de la oferta de servicios subsidiados. Estos pueden mejorar en su impacto distributivo si se asegura mayor calidad de los mismos. También una recaudación eficiente de impuestos permite disponer de recursos necesarios para mejorar, por ejemplo, la calificación de la mano de obra y apoyar la incorporación y desarrollo de nuevas tecnologías.

Capítulo IV

La tributación y la distribución del ingreso

Es conocido que, entre las actividades del Estado de mayor relevancia, se encuentra la distribución a través del gasto público. Del mismo modo, los niveles del gasto dependen de los ingresos fiscales. En el capítulo I se examinaron algunos temas relacionados con el gasto; en éste los vinculados a los ingresos.

En particular, se revisarán los principales impuestos y su efecto sobre la mayor o menor equidad en la distribución del ingreso en el Ecuador.

Actualmente, no existen mediciones oficiales sobre el valor de los impuestos causados y no recaudados por la administración tributaria. La Dirección General de Rentas (DGR) del Ministerio de Finanzas se encuentra trabajando en esta dirección pero aún no tiene resultados. Puesto que no todos los actores tienen obligaciones similares con el Fisco, es lógico suponer que la evasión es una forma distributiva de los ingresos, es decir, es una forma regresiva, en tanto, por lo general, favorece a los grupos de mayor poder económico.

Este capítulo se limita a: recordar la diferencia, en términos de su progresividad o regresividad, de los impuestos internos de carácter nacional actualmente vigentes en Ecuador; revisar la evolución en la composición de la recaudación tributaria desde que se adoptó el esquema vigente; y, formular algunas conclusiones preliminares acerca de las implicaciones que esta evolución ha tenido en términos de una mayor o menor equidad en la distribución del ingreso.

A partir de 1989, en Ecuador se definió una nueva estructura impositiva interna, basada en: una reestructuración integral y en la cobranza del Impuesto a la Renta mediante la generalización del mecanismo de retención en la fuente, y la consolidación de todos los impuestos indirectos vigentes hasta la fecha en dos gravámenes únicos: el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto a los Consumos Especiales (ICE).

El IVA y el ICE, como todos los impuestos que afectan al consumo, son gravámenes de carácter regresivo, pues determinan una o más tarifas (en Ecuador un valor único del 10% para el IVA y tarifas diferenciadas según el tipo de bien afectado, en el caso del ICE), las cuales deben ser satisfechas por igual por todos los sujetos pasivos

(contribuyentes), sin consideración alguna acerca de su capacidad económica. A diferencia de esto, los impuestos directos, como el Impuesto a la Renta, son gravámenes progresivos o redistributivos y que afectan con tarifas más altas a los contribuyentes con mayores ingresos y con tarifas menores o nulas, a quienes disponen de menores rentas (actualmente del 25% a 0% según el monto de la base gravable).

De los tres impuestos internos de carácter nacional vigentes en el país, el Impuesto a la Renta contribuye a una mejor distribución del ingreso mientras que el IVA y el ICE la agravan.

Los cuadros siguientes muestran, respectivamente en sures reales de 1995

y la proporción de la recaudación de cada impuesto con respecto al PIB.

Las cifras se presentan para el año 1988, último en que operó el antiguo esquema tributario, y para el período 1989-1993, años en que ha estado vigente el actual sistema impositivo y para el cual, el Ministerio de Finanzas ha publicado cifras definitivas de recaudación.

Para la conversión se trabajó con 1995 como año base y se utilizó el valor del índice promedio anual de precios al consumidor, calculado por el INEC para los años 1988 a 1994. Para este último año se calculó sobre una inflación media del 25%. Los resultados obtenidos son los que se muestran en el cuadro siguiente:

Cuadro 18
PIB y recaudación de los impuestos internos
(millones de sures constantes de 1995)

Año	Producto Interno Bruto	Impuesto a Renta	IVA	ICE
1988	41.780.780	505.054	1.143.459	227.892
1989	40.731.575	706.024	1.125.756	257.570
1990	43.516.054	540.536	1.251.859	335.999
1991	43.852.994	557.129	1.312.552	347.137
1992	44.783.417	584.579	1.413.126	304.884
1993	43.685.588	527.120	1.429.767	404.304

Fuente: Información Estadística Mensual (BCE) e Indice de Precios al Consumidor (INEC).

Las cifras anteriores muestran que, a lo largo de todo el período considerado, la recaudación obtenida por el Fisco por concepto de los impuestos indirectos, supera significativamente a aquella derivada del Impuesto a la Renta. Esta situación, por lo demás común en la

mayoría de los países latinoamericanos, se explica por la relativa facilidad de captación de los impuestos al consumo y, por la debilidad de las administraciones tributarias frente al control de las declaraciones de ingresos o utilidades de sus contribuyentes.

Cuadro 18-A

**PIB y recaudación de los impuestos internos en Ecuador
(Millones de sures corrientes y proporción con respecto al PIB)**

Año	Producto Interno Bruto (sures corrientes)	Impuesto a la Renta	IVA	ICE
1988	3.019.724	1,2	2,7	0,5
1989	5.170.485	1,7	2,8	0,6
1990	8.204.222	1,2	2,9	0,8
1991	12.295.991	1,3	3,0	0,8
1992	19.413.602	1,3	3,2	0,7
1993	27.451.088	1,2	3,3	0,9

Fuente: Boletín de Información Estadística Mensual. BCE.

De acuerdo con las cifras presentadas, la aplicación del sistema no logra propender, a través de la política fiscal, a una mejor distribución del ingreso. En términos de participación en el PIB, durante 1988, antes de la vigencia de la última reforma tributaria estructural que se dio en el país, la recaudación del Impuesto a la Renta alcanzó al 1.2%, frente al 3.2% de los dos impuestos al consumo.

Como efecto inmediato del proceso de reforma tributaria, implantado a finales de los años ochenta, se observa que la participación del Impuesto a la Renta se incrementó significativamente. En un solo año, 1989, se llegó al 1.7% del PIB, mientras que la recaudación conjunta de IVA e ICE aumentó modestamente hasta el 3.4%.

Este efecto, poco analizado hasta la fecha, es realmente uno de los mayores logros del proceso de cambios fiscales estructurales iniciados en esa época. En función de lograr una mayor equidad en la distribución del ingreso -uno de los objetivos explícitos de la reforma tributaria última- es importante observar

que la recaudación de los impuestos indirectos, que en 1988 alcanzó un valor cercano al 300% de aquel originado en el impuesto directo, pasó a ser únicamente el 196% de este último en 1989. En valores reales, mientras que el incremento de la recaudación por concepto de IVA e ICE fue de menos del 1%, aquella derivada del Impuesto a la Renta aumentó en un porcentaje que se aproxima al 40%.

Entre 1989 y 1993 la situación ha cambiado. Mientras que los impuestos al consumo, (regresivos en términos de distribución del ingreso), incrementaron su participación en el PIB al 4.2%, el Impuesto a la Renta, (progresivo), retrocedió a la participación que exhibía antes de la reforma tributaria. En otras palabras, el efecto redistributivo logrado por la reforma de 1989, se ha perdido totalmente cinco años después.

Si se toma en cuenta el crecimiento de la economía en 1994 y la proyección hecha por el gobierno para 1995, la perdida de participación en el PIB durante cinco años implica un incremento de la evasión en el Impuesto a la Renta, de

alrededor de S/. 250 mil millones, monto que es indebidamente apropiado por quienes no cumplen con sus obligaciones fiscales y que, coincidencialmente, es similar a aquel que pretende recaudar el gobierno a través del proyecto de ley de eliminación de las exenciones al IVA, que se apresta a enviar al Congreso.

El análisis de las cifras anteriores muestra que, si bien, en los casos del IVA y del ICE se ha logrado mantener, y aún incrementar, la eficiencia de la administración tributaria para el cobro de los tributos, no ha ocurrido lo mismo en el caso del Impuesto a la Renta. Las conclusiones que se derivan de todo este análisis son significativas.

De una parte, el nivel de tributación de los ecuatorianos es uno de los más bajos de América Latina, (estudios preliminares del Ministerio de Finanzas señalan que, comparativamente con otros países de la región y teniendo en cuenta las tarifas impositivas vigentes en Ecuador, la participación en el PIB de los impuestos internos de carácter nacional -Renta, IVA e ICE - debería ser de por lo menos el 10% del PIB).

De otra parte, no todos los sectores de la sociedad incumplen en igual forma con sus obligaciones tributarias en el último quinquenio. La evasión en el Impuesto a la Renta se ha incrementado significativamente mientras que aquella relativa a los impuestos indirectos se ha reducido, si se observa la recaudación en términos porcentuales del PIB.

Otro efecto negativo con respecto a la distribución del ingreso (causado por los S/.250 mil millones que se evadirán durante 1995 en la liquidación y pago del único impuesto de carácter progresivo que tiene la normativa ecuatoriana) es el perjuicio directo que se ocasiona a los trabajadores por el hecho de que, al declararse una menor base gravable, se reduce también el pago del 15% de las utilidades de las empresas, las cuales corresponden a los empleados de las mismas.

Realizar este ejercicio de cuantificar la evasión en el pago de las utilidades de los trabajadores es difícil con la información actualmente disponible en el país. Sin embargo, se puede intentar una aproximación: de acuerdo con cifras del Ministerio de Finanzas de principios de la década, alrededor del 80% de la recaudación del impuesto a la renta proviene de las empresas y, el 20% restante, de las personas naturales. De mantenerse este porcentaje y, asumiendo que la evasión es proporcionalmente similar entre los dos grupos de contribuyentes, se tendría que el impuesto causado y no declarado por las sociedades es de alrededor de S/. 200 mil millones.

Ahora bien, este monto correspondería a una base gravable no declarada de alrededor de S/. 800 mil millones, (dado que la tarifa del impuesto para las empresas es del 25%). En definitiva, los trabajadores dejarían de percibir cerca de 140 mil millones de suces¹.

1 Si la base gravable, de acuerdo con la legislación ecuatoriana, representa el 85% de la utilidad neta de las sociedades y el 15% restante es la participación de los trabajadores, se tiene que la primera será de alrededor de S/.941 mil millones, con un perjuicio neto a los empleados de S/. 141 mil millones (941 - 800 mil millones).

En síntesis, una de las formas de obtener recursos para las urgentes medidas que comprenden las políticas sociales es mejorar la administración del sector fiscal. Ha sido, erróneamente, política de los gobiernos, suponer que los gastos sociales deben sufragarse con créditos o

donaciones externas, con lo cual los problemas sociales pueden ser atacados solo si existe la voluntad de organismos internacionales. Por cierto, esto significa una gran vulnerabilidad en el diseño y aplicación de soluciones para los problemas sociales.

Sobre la efectividad en la administración tributaria

El Ecuador muestra una baja efectividad en la administración tributaria. Adicionalmente, las cifras que crea el Ministerio de Finanzas están raramente disponibles. Pese a ello, hay documentos u opiniones que circulan y que establecen que la tasa de evasión del IVA supera al 30% y la del Impuesto a la Renta al 50%.

Se ha mencionado que las posibilidades de mejorar el control de las obligaciones tributarias exigen cambios, tales como un sistema para detectar contribuyentes inscritos que omiten declarar o pagar impuestos; un sistema único de cuenta corriente tributaria y la aplicación efectiva de sanciones a quienes incumplen con el Fisco.

Sin duda que, para lograr éxitos en esta materia, es necesaria una decisión explícita de apoyo por parte de las autoridades.

Entre las propuestas que circulan en los medios especializados se menciona:

- Establecer un sistema de control de los grandes contribuyentes que, en fin de cuentas, aportan con cerca del 90% de los impuestos que administra la Dirección General de Rentas.
- Simplificar los controles hacia los contribuyentes medianos y pequeños.
- Agilizar la cobranza coactiva, es decir, eliminar parte de los trámites para efectivizar el embargo de bienes y obligar a los bancos para que informen sobre los saldos en cuentas bancarias de los contribuyentes deudores.
- Restringir los reclamos e impugnaciones cuyo objetivo es postergar el pago de impuestos.
- Aplicar efectivamente las penalidades las que, eventualmente, podrían ser menos severas.

ULTIMAS PUBLICACIONES



Conflictos colectivos, huelgas y paros patronales

Galo Chiriboga Zambrano,

Vjekoslav Darlic Mardesic

ILDIS - MTRH

186 pp., 1995

Inflación, enfoques y políticas alternativas para América Latina y el Ecuador

Jürgen Schuldt, Alberto Acosta

LIBRESA - ILDIS

458 pp., 1995

Lo público y la ciudadanía en la construcción de la democracia

José Sánchez-Parga

ESQUEL-CELA-PUCE-CAAP-FED-ILDIS

112 pp., 1995

Reforma tributaria, una experiencia democrática

Jorge Gallardo Zavala

ILDIS

185 pp., 1995

El reto de la descentralización como base de la reforma constitucional

Consejo Provincial de Pichincha-ILDIS

101 pp., 1995

Mecanismos de integración y cooperación internacional

Marcelo Samaniego Madero

AFESE - ILDIS

178 pp., 1995

Ecuador: Análisis de coyuntura No.10 perspectivas 1995

¿Un panorama sombrío?

ILDIS - CORDANEC - CEPLAES

135 pp., 1995

Capítulo V

Los ingresos y el capital humano

En el largo plazo existe un increíble paralelismo entre el crecimiento del número de personas con insuficiente ingreso y la evolución de la población dependiente de trabajadores con capital humano insuficiente. Esta afirmación fue hecha en la Conferencia sobre el Desarrollo en América Latina y el Caribe que organizó el Banco Mundial en Río de Janeiro en junio de 1995 (Londoño 1995).

En los diversos capítulos de este documento se han descrito las características de la pobreza en relación a los ingresos. El cúmulo de indicadores de exclusión que concitan los más pobres, a menudo, tienden a complejizar las soluciones o las acciones prioritarias para combatir la pobreza.

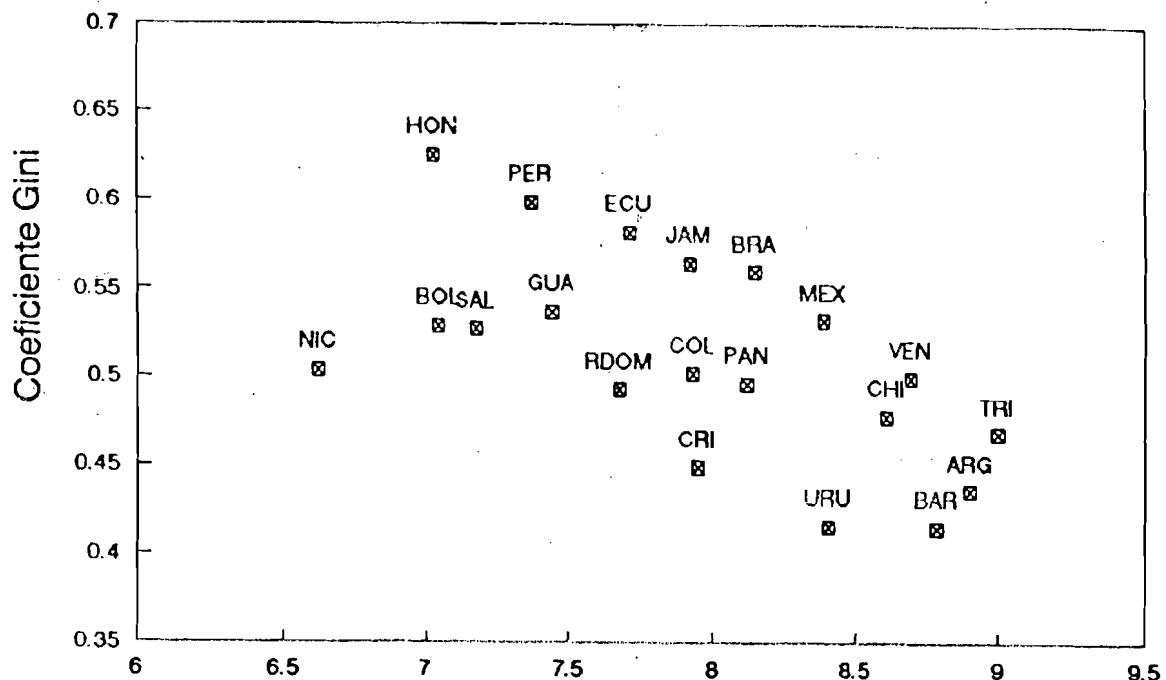
El artículo citado entrega elementos clave de la situación en América Latina en que se hace hincapié en el papel decisivo que puede tener el mejoramiento del capital humano para reducir las inequidades sociales, en particular las que se relacionan con los ingresos. Por ello se extraen las principales conclusiones de la conferencia.

1.- La desigualdad en América Latina

Pese a que, en general, se estima que las estadísticas son insuficientes, actualmente existen 50 estimaciones de desigualdad nacional para 20 países de América Latina. Aún en el Ecuador, con las estadísticas de empleo del INEM y del INEC y con la encuesta de Calidad de Vida (SECAP/Banco Mundial) es posible medir la desigualdad de los ingresos, como se ha hecho en capítulos anteriores.

El coeficiente de Gini (indicador clásico de desigualdad) es mayor, es decir, hay mayor desigualdad en los países en que el valor se aproxima más a uno (ver gráfico). Así, Ecuador ocupa el tercer lugar en índice de desigualdad, apenas después de Perú y Honduras, entre los 19 países seleccionados por Londoño.

Gráfico 7
La desigualdad de los países latinoamericanos



Fuente: Londoño (1995).

Asimismo, los países andinos tienen el mayor grado de desigualdad regional tomados como conjunto pero, además, América Latina es el continente con mayor desigualdad del mundo (coeficiente Gini promedio de 0,56).

Cuando se examina el nivel de pobreza se encuentra que América Latina tiene el 35,1% de su población por debajo de este nivel, que ha sido estimado por el Banco Mundial en dos dólares diarios por persona. Esta cifra es compatible con las estimaciones del INEC para el Ecuador que establecen la línea de pobreza en 893.171 sucres en marzo de 1995, es decir 372 dólares al tipo de cambio de ese momento para una familia de cinco personas. En esta perspectiva, el país tiene cerca de 40% de pobres. De alguna manera, ante peores distribuciones en los ingresos pareciera

que hay mayor número de pobres. Londoño concluye que "la importancia de la pobreza en la región andina se confirma con el hecho de que el 35% del 10% más pobre de la región latinoamericana se encuentre en esta región".

Lo que parece más grave es que el grado de desigualdad en la región no parece haber cambiado en los últimos cuarenta años. Si bien, la proporción de pobres se ha reducido de 60% de la población en 1950, a cerca de 35% en 1995; en cambio, el número de pobres ha aumentado, de 90 millones de personas a 160 millones, en igual período. Destaca el autor que esta pobreza se ha concentrado en las zonas urbanas. Una estimación similar parece encontrarse en el Ecuador por la creciente urbanización, es decir, los pobres rurales creen poder mejorar su situación en las áreas urbanas.

Una discusión relevante que muestra el estudio es que anteriormente se argumentaba que el centro de la desigualdad provenía de la inequitativa distribución de la tierra y de las desventajas en los precios relativos de los bienes agrícolas con respecto a los industriales. En esto último, se afirma que las brechas de productividad llegaron a ser de 5 a 1 entre las áreas urbanas y rurales, respectivamente.

Hoy la agricultura no representa más del 10% del PIB y emplea apenas alrededor del 20% de la fuerza de trabajo en América Latina (en Ecuador 6,5% del PIB y 30% de la PEA, aproximadamente). Es decir, los procesos que mantienen o intensifican la desigualdad deben buscarse en otra parte. Entre ellas, pareciera pertinente evaluar la distribución de los excedentes en estructuras monopólicas u oligopólicas como en el Ecuador y el papel que juegan en la definición de la distribución de los in-

gresos. Estos estudios -sobre mecanismos de distribución- no parecen haber sido profundizados aunque en este mismo documento se cita el trabajo de Falconí y León al respecto.

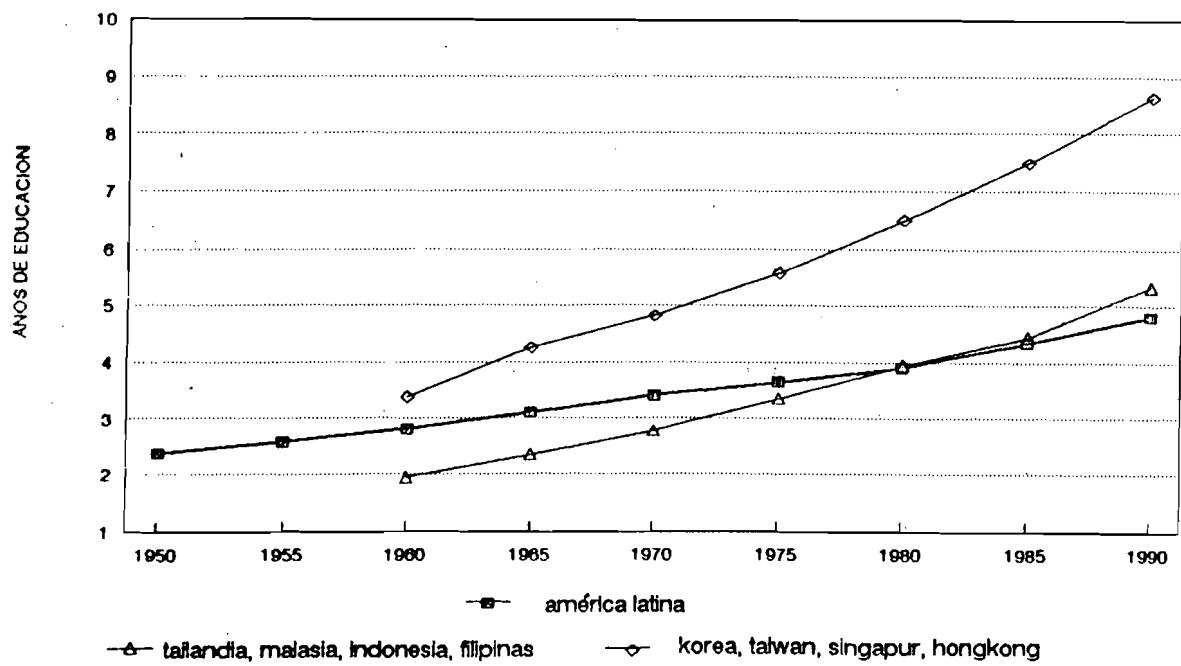
Sin embargo, Londoño opina que: "si la desigualdad de las rentas de la tierra contribuyó decrecientemente a la desigualdad global, no es evidente que la tenencia de activos físicos y financieros urbanos haya contribuido crecientemente a ésta, los poderes monopólicos de mercado se han disminuido con la apertura de las economías, y los ingresos relativos entre países han tendido a converger, la explicación de la persistencia de la desigualdad alta en el continente debería radicar, entonces, en la evolución del otro activo relevante para la generación de ingresos de la población, y que han sido bastante ignorados en la investigación latinoamericana: el capital humano".

2.- El capital humano y sus impactos sobre los ingresos

En los últimos 25 años, podría explicarse la pobreza semi-estructural de la región por la insuficiente educación que recibieron los jóvenes que ingresaron al mercado de trabajo. Diversos estudios parecen confirmar la hipótesis de que hay una fuerte correlación entre el grado de educación y el nivel de desarrollo de un país y que, el aumento del ingreso tiende a ser mayor ante mejoramientos del nivel de educación. En general, esta aseveración, puede confirmarse para el Ecuador como se dijo en el capítulo I.

En efecto, el nivel de educación de los adultos de América Latina es de cerca de 4 años mientras que lo que se habría podido esperar, de seguir las tendencias mundiales, debiera ser de 6,5 años. Para ejemplificar, el autor compara la situación de la región con los llamados "tigres asiáticos" (Hong Kong, Taiwan, Korea y Singapur) que ya tenían ventajas educativas en los sesenta pero que actualmente América Latina alcanza apenas a los promedios educativos que esos países tenían en 1970.

Gráfico 8
**La educación de la fuerza de trabajo en América Latina
 y el sudeste asiático**



Fuente: Londoño (1995).

Así, según Londoño:

"los países exitosos del sudeste asiático ... a mediados de los años setenta entraron a una senda virtuosa donde la expansión educativa posterior resultó acompañada de una menor dispersión educativa de la población, y por ende ha contribuido a disminuir la desigualdad del ingreso... Ello contrasta marcadamente con la experiencia latinoamericana. Como la lenta expansión educativa prolongó en el tiempo la fase de creciente desigualdad educativa, la nueva educación habría contribuido sistemáticamente a la mayor desigualdad del ingreso de la población trabajadora".

De igual manera, en los últimos 30 años el sudeste asiático redujo el número absoluto de personas adultas sin educación en una quinta parte, en cambio, América Latina lo aumentó en una sexta parte. Esto muestra que los éxitos económicos parecen fuertemente correlacionados (entiéndase determinados) por los esfuerzos hechos por el país en educación.

Lo que indican las cifras es que los países de la región aumentaron más rápidamente la formación superior (al igual que en Ecuador ver INFORME SOCIAL Nº 1) con lo que se aumenta la brecha educativa y, por consecuencia, la de los ingresos.

3.- La desigualdad en las cuatro décadas futuras

De acuerdo a las condiciones descritas, Londoño asevera que la dinámica del mercado de trabajo urbano podría haber sido el principal generador de desigualdad en el período reciente, pues el insuficiente ritmo de formación de capital humano habría creado un ejército de analfabetos funcionales estructuralmente pobres y habría impedido que la distribución de los beneficios de la educación fuese más equitativa entre la población.

Si se acepta la hipótesis del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional en cuanto a que el crecimiento económico mundial y el de América Latina sería de aproximadamente de 1,9% per cápita en los próximos diez años, entonces, la pobreza se reduciría de 38% en 1995 a 32% en el año 2005. Aún así, esto no lograría disminuir el número absoluto de pobres en el continente.

En definitiva, aumentar el crecimiento y disminuir la inequidad distributiva tienen efectos similares sobre la reducción de la pobreza. Esto significa que basar todos los esfuerzos en la ya conocida política del "chorreo", es decir, creer que el crecimiento económico por sí solo podría reducir la pobreza resulta insuficiente. Los escenarios que reducen parte de la pobreza exigen crecimientos por habitante superiores al 3% lo cual no es seguro que se pueda lograr.

Las insuficiencias educativas de la fuerza de trabajo en la región son muy altas,

porque el patrón de desarrollo previo a los ochenta fue muy escaso en capital humano. En 1995, la fuerza de trabajo del continente tiene un poco más de cinco años de educación, para enfrentar un crecimiento económico mayor se necesitaría un promedio de alrededor de 7 años de educación. En esta perspectiva, si no se hacen los esfuerzos necesarios para alcanzar los niveles requeridos por un alto crecimiento se hace imposible el propio crecimiento.

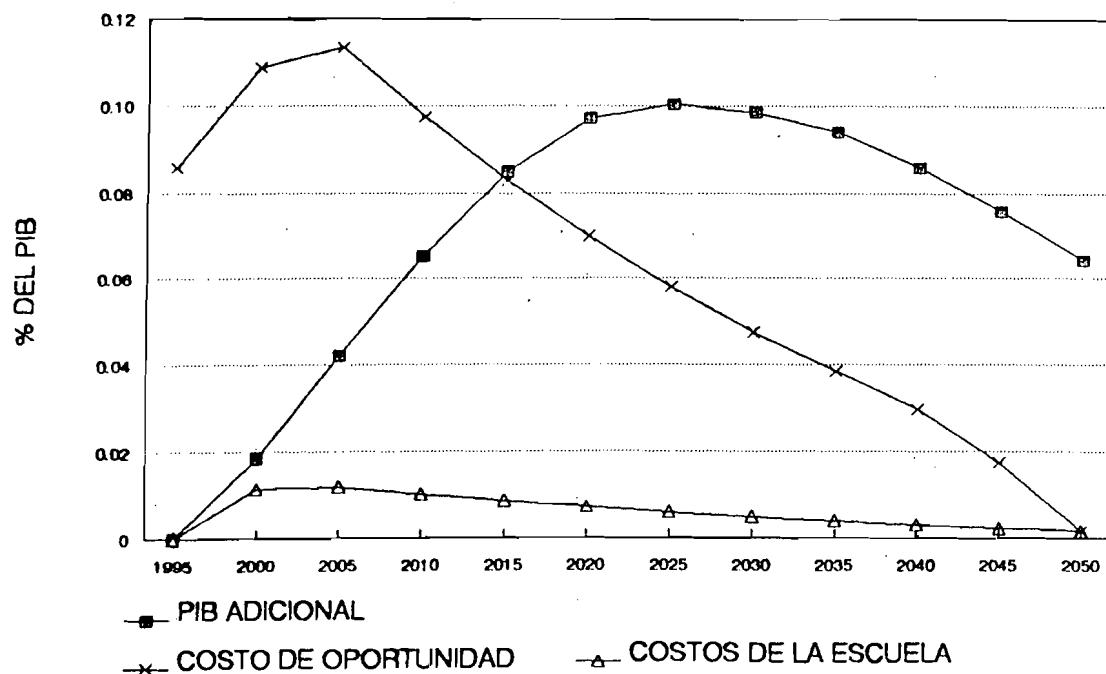
Pero, estas estimaciones encuentran nuevos limitantes. Para superar los niveles de educación, asimismo, es necesario aumentar el gasto en este rubro en cerca de medio punto del PIB cada año. Esto pareciera aún más difícil de lograr en el marco de las restricciones al gasto social producto de la aplicación de las políticas de ajuste.

Cuando se dice que la educación no es un gasto sino una inversión se está frente a una evidencia, luego de los estudios de Lau (citado por Londoño). En efecto, si se destinara ese 0,5% del PIB a educación el crecimiento económico podría aumentar en 0,7% solo como causa de esta inversión.

El gráfico 9 muestra que los costos solo son mayores en los primeros años pero luego se obtienen beneficios que compensan con creces el esfuerzo inicial.

Las conclusiones de Londoño son las siguientes:

Gráfico 9
El financiamiento de la acumulación del capital humano



Fuente: Londoño (1995).

"La inercia que hoy se percibe en la economía latinoamericana, con una baja expectativa de crecimiento económico de mediano plazo y un débil esfuerzo de remoción de los factores generadores de desigualdad, no alcanza para reducir la pobreza en el continente en los próximos diez años. Para eliminar la pobreza en forma significativa y permanente, podría orientarse el esfuerzo colectivo hacia la aceleración del capital humano de la población. Hoy en día, cada latinoamericano tiene en promedio una insuficiencia de dos años de educación. De continuar las tendencias recientes de expansión lenta del sistema educativo, la insuficiencia podría llegar hasta a tres años, y el continente se alejaría cada vez más de cambiar la base natural de su desarrollo dinámico.

Por el contrario, si el continente se propone cerrar la brecha existente en los próximos tres quinquenios, ello puede representar algún costo fiscal de importancia y un enorme esfuerzo de ahorro de las familias jóvenes. Pero la información disponible indica que la inversión resulta muy atractiva. Por sus meros efectos sobre el crecimiento económico, la inversión resulta muy rentable y puede autofinanciarse fiscalmente. Al tiempo que acelerar el crecimiento económico hasta el punto porcentual anual que se desearía, la mayor acumulación de capital humano podría generar el comienzo de un círculo virtuoso en donde la mayor educación genera equidad en su distribución, y por esta vía no requiere la reducción de las tasas de retorno para mejoras en la distribución del ingreso.

Los cálculos aquí presentados sugieren que la aceleración de la acumulación de capital humano, en los órdenes aquí sugeridos, sería suficiente para un programa de incorporación de más de 100 millones de pobres a una vida decente,

con democracia y con libertad en América Latina. Así que, cuanto más antes y más rápido se aliente esta nueva dinámica de acumulación, más pronto y fuertes serán los resultados".

Desde enero de 1995, el Centro de Planificación y Estudios Sociales (CEPLAES) publica el periódico informativo mensual *EPIGRAFE*, cuyo objetivo esencial es difundir a un público amplio los productos de investigaciones y trabajo que, normalmente, no son recogidos por la prensa local. De alguna manera, se trata de vincular intelectuales con políticos y estudios con políticas.

El objetivo de *EPIGRAFE* es elevar el nivel de debate de las políticas, sustentar la participación ciudadana y dispone de un instrumento pluralista para enfrentar los grandes desafíos nacionales en un plano de concertación.

EPIGRAFE tiene como política desarrollar los temas sin caer en el sensacionalismo, pues lo que se busca es abrir un debate serio a través de los temas que en él se publican. Además, sus espacios están abiertos para todos los sectores sociales que quieran aportar al debate nacional.

Por esto y muchas otras razones, esperamos la contribución de todos ustedes, ya sea a través de artículos o suscribiéndose a nuestro periódico. Las puestas están abiertas.



Bibliografía citada

Banco Central del Ecuador. Información Estadística Mensual. Quito, BCE. (varios números).

CEPAL. Panorama Social. Santiago, CEPAL. 1994.

CEPAL-CONADE-PNUD. Incidencia del gasto público social. Quito, CEPAL-CONADE-PNUD. 1995. (mimeo).

Cisneros T. Comparación de tres centros de salud de Quito. Quito, CEPAM. 1994. (mimeo).

Dávalos, X. Distribución del ingreso familiar, pobreza y políticas sociales. ILDIS, Quito. 1995. (doc. de trabajo).

Falconí, J. y P. León. Ecuador: notas sobre la distribución de los ingresos. En Cuestiones Económicas No 21. Quito, BCE. Abril 1994.

ILDIS-CORDANEC-CEPLAES. Análisis de Coyuntura Nº 9. Quito, ILDIS-CORDANEC-CEPLAES. 1994.

Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales. Informe Social No 2. Quito, ILDIS. 1994.

Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales. Informe Social No 1. Quito, ILDIS. 1993.

Instituto Nacional de Empleo. Lineamientos básicos para una política de empleo. Quito, INEM. 1994. (documento interno)

Instituto Nacional de Empleo. Encuesta de empleo, subempleo y desempleo. Quito, INEM. 1993.

Instituto Nacional de Estadística y Censos. Empleo, desempleo y subempleo. Quito, INEC. Julio de 1994.

Instituto Nacional de Estadística y Censos. Índice de precios al consumidor, nov. 1994. Quito, INEC. 1994.

Londoño J.L. Pobreza, desigualdad, política social y democracia. Ponencia presentada a la Conferencia anual del Banco Mundial para el Desarrollo en América Latina y el Caribe. Río de Janeiro, 12 y 13 de junio de 1995.

Mostajo R. Guía metodológica para el estudio de la incidencia e impacto distributivo de subsidios directos e implícitos en Ecuador. Santiago, CEPAL. 1995. (mimeo).

Urriola R. Hogares y pobreza. En Familia y políticas sociales. Quito, ILDIS-UNICEF. 1995. (en prensa).