

CICLO ECONÓMICO,
POLÍTICA PÚBLICA
Y SECTOR SOCIAL



La Universidad
de **postgrado**
del Estado



CICLO ECONÓMICO,
POLÍTICA PÚBLICA
Y SECTOR SOCIAL

PABLO SAMANIEGO PONCE



La Universidad
de postgrado
del Estado



Primera Edición, 2012

338.54

S1873c

Samaniego Ponce, Pablo

CICLO ECONÓMICO, POLÍTICA PÚBLICA Y SECTOR SOCIAL / Pablo
Samaniego Ponce. — 1ª. Ed. — Quito: Editorial IAEN, 2012.
186 p.; 15 x 21 cms.

ISBN 978-9942-9906-3-1

1. ECONOMÍA 2. ECONOMÍA POLÍTICA 3. POLÍTICA ECONÓMICA
4. POLÍTICA FISCAL 4. POLÍTICA SOCIAL 5. CICLOS ECONÓMICOS
6. POBREZA 7. DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO 8. ECUADOR I. TÍTULO

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES

DECANATO GENERAL DE INVESTIGACIÓN

Av. Amazonas N37-271 y Villalengua esq.

Edificio administrativo, 5to. piso

Telf: (593) 02 382 9900, ext. 312

www.iaen.edu.ec

Información: editorial@iaen.edu.ec

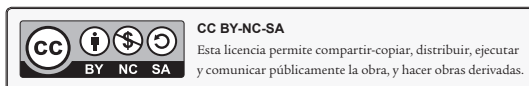
Dirección editorial: Juan Guijarro

Maqueta y diagramación: David Rivera Vargas

Diseño portada: David Rivera Vargas

Impresión: Imprenta Mariscal

Quito - Ecuador, 2012



Índice

Presentación 9

Introducción 11

Resumen 15

1. El impacto de la crisis externa en el Ecuador 21

2. Los cambios en el mercado de trabajo 83

3. Pobreza y distribución del ingreso 141

4. La escolaridad, una forma de medir el impacto
del *boom* y la crisis en el sector social 155

5. Conclusiones 165

Bibliografía 173

Anexos 177

Presentación

¿Cómo actúa el ciclo económico sobre el sector social? Esta es una de las preguntas que responde la investigación que se presenta en este volumen, en la cual se ligan dos áreas de análisis que normalmente son tratadas por separado: las condiciones o situación macroeconómica, y las condiciones sociales.

Esta reflexión establece las conexiones. Y para ello, en una primera parte se hace una evaluación de la situación macroeconómica y de la política instrumentada en el período 2008-2010, etapa de corta duración en la que rápidamente se pasó de una situación de alto crecimiento a otra cercana a la recesión, para finalizar en una nueva recuperación. Por esta pronunciada volatilidad, dicho período es un espacio de tiempo propicio para observar los cambios que se produjeron en el sector social. La conexión entre situación macroeconómica y condiciones sociales se establece en un primer momento mediante el análisis del mercado de trabajo, pues ahí se observan los resultados de la actividad productiva.

Se profundiza en el mercado de trabajo mostrando, en algunos casos, nuevos enfoques, como el que se hace con el subempleo. En esta categoría de ocupación se clasifican situaciones laborales tan diferentes que solo estableciendo subcategorías es posible conocer cómo se relacionan con el ciclo económico. Pero, además, se escudriñan minuciosamente las principales fuentes de aumento y posterior disminución del desempleo, incorporando para ello la condición étnica, la localización territorial, el sexo y el grado de instrucción, como las principales variables. Esto permite conocer claramente cómo el ciclo económico actuó sobre la tasa de desocupación.

Asimismo el análisis toma en cuenta que, en el período estudiado, también se introducen normas legales para evitar la precariedad en las relaciones laborales, se eleva el salario mínimo muy por encima de la inflación y, además, se amplía significativamente el gasto destinado al sector social. Entonces, la política pública media o tamiza los efectos del ciclo económico sobre el sector social. Esta mediación explica parte de los resultados que se analizan en el mercado de trabajo, pero también ayuda a comprender cómo incidieron en la pobreza y la distribución del ingreso.

Tanto la pobreza como la distribución del ingreso son principalmente el resultado de las condiciones en el mercado de trabajo y de la forma en que la población es remunerada, de acuerdo a sus distintas destrezas y cualidades. Por ello, resulta el corolario de cómo se manifiesta la conexión entre la situación económica y social en un escenario de cambios en las políticas públicas formuladas para el área social.

En contextos de bruscos cambios, como el que ocurre en el período, no solo se observan transformaciones en el mercado de trabajo, sino también en las decisiones entre trabajo y ocio que toman las personas en edad de trabajar. Uno de los canales a través de los que la política social desplegada se manifiesta en el comportamiento de la población se encuentra, otra vez, en el mercado de trabajo. En la presente investigación se establece que una alta proporción de la población más joven se retira del mercado de trabajo porque hay un aumento en la oferta de educación pública, lo que hace que se modifique sustancialmente la matrícula de quienes asisten a secundaria y, en menor proporción, la de los que optan por estudios de posbachillerato.

De esta manera, la investigación encuentra la forma y los mecanismos mediante los que la educación —tomada como caso de estudio porque la información respectiva es abundante— termina convirtiéndose en el receptáculo de un conjunto de cambios que comienzan con la situación macroeconómica.

El Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) tienen el agrado de presentar esta obra para el análisis y el debate públicos. Su elaboración es parte de la línea de investigación en Economía y Sociedad del Decanato General de Investigaciones. Este tipo de aportes tiene dos ejes fundamentales: en primer lugar, contribuir a que la política pública se fortalezca; y, en segundo lugar, establecer líneas para construir un análisis prospectivo para los próximos 20 años. En este sentido, esperamos que esta obra sea de utilidad práctica para nuestros lectores.

Arturo Villavicencio
IAEN

Nadya Vásquez
UNICEF

Introducción

Esta investigación tiene como propósito mostrar la forma como influyó en el sector social el *boom*¹ económico de 2008; las consecuencias de la crisis económica que golpeó al Ecuador entre el último trimestre de ese año y el segundo de 2009, por efecto de la recesión que se desató en EEUU en 2007 y se fue propagando alrededor del mundo por la integración y globalización de los mercados de capitales; y la codependencia en el mercado de bienes y servicios. También interesa conocer cuál fue el efecto de la salida de la crisis sobre el sector social, pues se podría suponer que, como el *boom* de 2008 fue tan fuerte, posiblemente los logros de 2010 fueron menores ya que en ese año la recuperación fue moderada.

Para cumplir con ese propósito, en la primera parte se hace un análisis de tres momentos de la economía ecuatoriana que se caracterizaron por: un alto crecimiento que determinó, entre otros aspectos, que el gasto público² enfocado al sector social tuviera un aumento no registrado antes; un segundo momento, determinado por la transmisión de la crisis mundial; y un tercero de recuperación, tanto de la economía como de la capacidad de gasto del gobierno. En esta parte se resaltan los principales efectos de estos tres momentos, que se produjeron en un tiempo muy corto, en el desempeño de una economía pequeña, abierta y dolarizada como la ecuatoriana, que cuenta con limitados instrumentos de política económica. En

-
- 1 La idea de utilizar la palabra *boom* para caracterizar a ese año se debe a que un conjunto de factores, la mayoría de ellos exógenos, intervinieron para que la economía exhibiera la segunda tasa de crecimiento más alta de la década —la primera fue provocada por la construcción del OCP—. El aumento de los precios del petróleo y de la mayor parte de los productos primarios que exporta el Ecuador, la depreciación del tipo de cambio real en la primera mitad del año, la mayor disponibilidad de recursos fiscales como efecto del aumento de los precios del petróleo y de la reversión del bloque 15 a manos del Estado (con el consiguiente impulso sobre el crecimiento de la economía) configuraron esta fase.
 - 2 En el sector social se concentran dos ejes fundamentales de la acción del Estado: brindar salud y educación, y sostener la red de protección social. Es por esa razón que gran parte del presupuesto dedicado a él consiste de sueldos y salarios, pues los tres servicios antes nombrados así lo exigen. Así mismo, tanto del gasto corriente como el de inversión tienen el propósito de mantener o ampliar esos servicios. En esta investigación, en ningún momento se analiza la calidad del gasto y la inversión, pues el propósito del análisis es hacer una evaluación de la influencia del ciclo económico sobre el sector social.

este sentido, se destaca la interacción entre el resultado del sector externo y el monetario, pues la fuente de monetización de una economía dolarizada depende del saldo de las transacciones comerciales, de servicios, de renta y de financiamiento con el resto del mundo.

Desde el mercado monetario, especialmente con un análisis del crédito, se pasa revista a la evolución del sector real a fin de conocer cómo se comportaron la producción y la demanda de trabajo, y cómo evolucionaron los salarios. Esto permite encontrar los canales de propagación de la crisis hacia el sector social.

Antes de pasar al análisis del mercado de trabajo, en el primer capítulo también se presentan las modificaciones en la política laboral y los cambios en la política salarial; y, en otra parte, la evolución del gasto social del sector público, signado por los tres momentos —expansión, contracción y recuperación— de la economía ecuatoriana.

En el segundo capítulo se analizan los cambios en el mercado de trabajo en dichos momentos del ciclo económico. En la primera parte se abordan las modificaciones en la actividad e inactividad —porque en su distribución se podrá observar la incidencia del aumento de la oferta pública de educación en el comportamiento del segmento más joven de la población en edad de trabajar, lo que pudo determinar cambios en la PEA y PEI; también se aborda, en otra perspectiva, la composición del empleo según la pertenencia al mercado formal o informal. Luego, se analiza y se presenta información sobre los empleados, diferenciados por ocupación adecuada y subempleo, por tamaño de empresa y por rama de actividad económica, a fin de conocer cómo evolucionaron el empleo adecuado y el subempleo según esas divisiones en las que, además, se incorporaron como variables de análisis el sexo y la edad—. El subempleo merece una especial atención pues no solo se presenta la tasa de subocupación sino también la incidencia de la pobreza en este grupo.³ En la tercera parte de este capítulo se analiza exclusivamente el desempleo, con el propósito de conocer cuáles fueron los grupos más afectados, de qué ramas de la economía salieron, cuáles son sus características étnicas, de edad, educación y de género, y dónde están localizados geográficamente. Se procuró hacer una indagación lo más desagregada posible a fin de lograr la mayor especificidad para identificar

3 Según un informe del Ministerio de Coordinación de Política Económica, la diversidad de situaciones que son clasificadas como subempleo hace que la tasa de subocupados sea poco elástica a los cambios en el ciclo económico. Por ello, se ha optado analizar la incidencia de la pobreza al interior de ese grupo, pues el ciclo económico afecta los ingresos en lugar de las condiciones que llevaron a que esa porción de la PEA fuera agrupada en la subocupación (Pastaza, 2011).

a esta parte de la población económicamente activa que fue privada de su derecho al trabajo. El reflejo del *boom* inicial, la desaceleración y la posterior recuperación de la expansión económica influye, con rezagos, en la tasa de desempleo.

En el tercer capítulo se presenta la evolución de la incidencia de la pobreza y de la distribución del ingreso, intentando en los dos casos ligar con los hechos más importantes encontrados en el mercado laboral. En el análisis de la pobreza, además de presentarse las cifras a nivel nacional por ciudades y dominios, se particulariza la indagación en la incidencia de la pobreza en niños, niñas y adolescentes, a fin de mostrar las diferencias entre tres grupos etarios (que van desde los 0 hasta los 18 años) y entre ciudades y dominios. En la parte sobre la distribución del ingreso también se presentan cifras sobre su evolución, tratando de ligarlo con los tres momentos del ciclo económico de los últimos cuatro años, y de encontrar los movimientos particulares de algunos territorios. Por la diversidad de resultados, se proponen un conjunto de hipótesis que bien podrían servir como guías para futuras investigaciones.

En el cuarto capítulo se observan los cambios en el analfabetismo y la tasa neta de escolaridad de primaria, secundaria y educación superior, para conocer la influencia del aumento, posterior contención y nuevo incremento del gasto público en el sector social. Se quería establecer si en el año en que más se expresa la crisis internacional en la economía ecuatoriana, las restricciones de ingresos de los hogares fueron de tal magnitud que impidieron que los logros que se presupone se alcanzaron en la etapa de expansión del gasto continuaran, y si con la recuperación de la economía siguió el ritmo de crecimiento de la matrícula escolar. Estos cuatro últimos años han estado marcados por muchos cambios, tanto desde la perspectiva de la conducción de la política social como por la incidencia de una crisis mundial de la que el país es un receptor. Además, dados los resultados obtenidos en el mercado de trabajo, es decir, en el cambio en la composición de la población en edad de trabajar entre quienes son activos e inactivos, era obvio que ello se reflejara en la tasa neta de matriculación. De esa manera se logró pasar de las condiciones macroeconómicas a las del mercado del trabajo, y de este a un área concreta del sector social.

En el quinto capítulo se presentan las principales conclusiones, se ponen de relieve los hallazgos más importantes del análisis y se sugieren líneas de investigación futuras.

Este estudio es una ampliación, tanto en el tiempo (con la incorporación de 2010) como por la reevaluación de algunos contenidos, de un in-

forme que fue realizado a fines de 2009 y principios de 2010 con el apoyo económico de la oficina de UNICEF en Ecuador. Una parte de la información fue elaborada, sobre todo para la primera versión de este documento, gracias al apoyo de de Rosario Maldonado, Wilson Guzmán, Juan Carlos Palacios y Kerlly Bermúdez, del Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social.

El Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) aceptó el reto de «actualizar» el estudio pues en él se discute, aunque no sea su temática central, la forma como la política pública actuó para que en un entorno macroeconómico extremadamente volátil se conservasen y mejoraran algunos indicadores. Asimismo, está en la línea de encontrar las relaciones complejas entre la situación macroeconómica y el sector social. Por ello, también apunta a contribuir con más elementos para la comprensión del funcionamiento de la dolarización, algo que ha sido descuidado porque se ha asumido que ese esquema no conduce a grandes cambios en las relaciones económicas. Finalmente, esta indagación se circunscribe a la línea principal de investigación del Decanato General de Investigaciones del IAEN, que se organiza en torno a la construcción de una agenda de desarrollo para el año 2030. Solo la comprensión del presente puede dar luces para realizar ejercicios de pronóstico.

Resumen

Entre 2007 y 2010 el Ecuador vivió cambios bruscos y extremadamente volátiles en el ciclo económico. En ese ambiente, y de modo paralelo, se reformó el concepto del papel del Estado, aspecto que marca un punto de inflexión con respecto a lo que había sido la conducción de los anteriores gobiernos. Este nuevo concepto es recreado en varios temas, pero de ellos interesa destacar tres: a) el mayor control de los excedentes que genera la explotación de petróleo y gas natural; b) un activo papel del gasto e inversión del sector público para ampliar la dotación de los servicios de educación, salud, bienestar social y de infraestructura física; y c) el cambio en parte de las regulaciones laborales y una política salarial expansiva.

La primera parte de esta investigación está envuelta por la relación entre los cambios en el ciclo económico y la manera como la política pública, en parte materializada en el gasto fiscal, actuó en ese escenario. En lo que respecta al ciclo económico, se presenta la evolución de algunas variables indicativas del paso de la expansión sustancial de los tres primeros trimestres de 2008 a una drástica desaceleración que comenzó en el último trimestre de ese mismo año y terminó en el segundo semestre de 2009, y luego a la recuperación en 2010. La forma en que transcurrió el contagio de la crisis de las economías desarrolladas del norte hacia el Ecuador se resalta, pues en una economía dolarizada los efectos de ese contagio serán mayores o menores dependiendo de cómo evolucione el tipo de cambio del país emisor. Uno de los fenómenos que se presenta es que en plena desaceleración económica interna se aprecia o mejora su posición el tipo de cambio real, los precios del petróleo y de las materias primas descienden, y se reduce el monto de remesas enviadas desde el exterior; todo ello significó un aumento de la vulnerabilidad de la economía que pudo convertirse en desastrosa, dependiendo de la duración de estos factores. Eso se contrasta con la depreciación de los tipos de cambio nominales en todos los países de la región cuando comenzaron a sentir los efectos de la crisis. Es decir, las autoridades económicas nacionales debieron enfrentar un período tremendamente complejo agravado por la dolarización y con una capacidad limitada de ejecutar políticas, también debido a la dolarización.

En esas circunstancias se impusieron salvaguardias arancelarias especialmente a bienes de consumo, a fin de evitar que la crisis del sector externo se transforme en una crisis monetaria. Además, una vez que el gobierno instrumentó como parte de la política económica la fijación de las tasas de interés máximas, lo que las exogeneizó¹ del mercado monetario, pudo actuar en este período modificando la tasa de interés para evitar que fuera procíclica. Sin embargo, como se destaca en el análisis, ello no ocurrió, y pudo ser un factor que agudizó la desaceleración de 2009.

La otra política económica a disposición, la política fiscal y en concreto el gasto público, tuvo, en general, un comportamiento procíclico, con un aumento extremadamente alto en 2008, una contracción en el año de crisis y una nueva reactivación del gasto en 2010, al que hemos denominado año de recuperación. Esto quiere decir que en términos agregados la política fiscal no actuó para reactivar la economía durante la desaceleración. Sin embargo—y esta es otra diferencia con el modelo en vigencia en los gobiernos anteriores— continuaron los programas sociales establecidos en 2008 e incluso se ampliaron. Este es el caso del Crédito de Desarrollo Humano (aunque su entrega masiva solo fue importante en 2010), como también del gasto corriente en educación y salud, los que no dejaron de aumentar incluso en el año de desaceleración. El ajuste vino, más bien, porque la inversión se contrajo también en el sector social. Ahora bien, una pregunta que subyace a esta reflexión y que, sin embargo, no es materia de análisis, es si el gran salto del gasto público de 2008 creó tal dinámica que su inercia hizo que los efectos de la crisis de los países desarrollados del hemisferio norte se aplacaran.

Concomitantemente con estos hechos, se prohibió la tercerización laboral y el salario mínimo vital aumentó incluso en el año de desaceleración económica. Con ello no solo se conservó el poder adquisitivo del salario mínimo, sino que aumentó. Pero, asimismo, algunos sectores de empleadores no pudieron hacer frente a los fuertes incrementos, como fue el caso del empleo doméstico.

1 La teoría económica supone que las tasas de interés se fijan de acuerdo a la situación del mercado monetario. Un aumento de la oferta sobre la demanda conducirá a la reducción de las tasas de interés, y ocurrirá lo contrario si la demanda es superior a la oferta. Este proceso significa que la tasa de interés es endógena al sistema pues está determinada por las condiciones que rigen en él. Cuando se decidió limitar las tasas máximas, se dice que el valor de las tasas de interés fueron exogeneizadas del mercado monetario porque desde ese momento ya no podían tomar cualquier valor. Es más, la política de fijación puede llevar a que la reducción de las tasas sea de tal magnitud que las entidades financieras decidan cerrar el crédito.

Es así que de las condiciones de la economía, de la forma como se ejerció la política económica en el período y de la manera como se optó por una política salarial diferente, se pasa a analizar los cambios que se produjeron en el mercado de trabajo, utilizando para ello varias perspectivas o, en otras palabras, varias entradas. En una primera parte se analiza qué ha pasado con la población en edad de trabajar, pues uno de los debates sobre la situación social del país ha consistido en llamar la atención por el bajo crecimiento de la población económicamente activa. Se opta, alternativamente, por analizar la evolución de la población en edad de trabajar porque esta crece al ritmo de los cambios demográficos, mientras que la población económicamente activa depende de las decisiones de las personas entre trabajo y ocio, si se adopta una explicación muy simple desde una perspectiva económica. La principal conclusión de esta parte es que la población en edad de trabajar que se calcula a partir de las encuestas de empleo crece a un ritmo importante y exhibe en su trayectoria una expansión incluso algo mayor que la proyectada con los censos de 2001 y 2010. Como la población en edad de trabajar —aquella que tiene más de 10 años— creció más que la población económicamente activa —la población en edad de trabajar que decidió tomar un empleo o está buscando uno—, entonces hay una parte importante que decidió no trabajar. La mayoría de quienes decidieron no trabajar tienen menos de 18 años, es decir, son personas que pueden trabajar o estudiar. En el período se observa un retiro importante de integrantes de ese segmento del mercado de trabajo, lo que se refleja en el aumento de la matrícula, aspecto que se trata en una parte posterior de esta investigación.

Luego de ello se aborda la problemática de la ocupación y se la analiza desde tres perspectivas. En la primera se hace una revisión de cómo los cambios en la economía hicieron que aumente o se reduzca el grado de formalización en el mercado de trabajo; la información indica que en el período de desaceleración económica la formalidad se redujo en todo el país, con excepción de Guayaquil y Machala, lo que podría obedecer a que en esas dos ciudades la desocupación aumentó de forma muy notoria. La segunda perspectiva que se utilizó fue separar a los ocupados en subempleados y empleados adecuados. El análisis se dirigió al primer grupo porque se consideró necesario hacer un enfoque distinto de quienes están en la condición de subempleados. Como una de las premisas básicas en la definición de subempleo está en que la persona encuestada declara que desea trabajar más horas, y como ese deseo puede estar fuertemente ligado a la situación del ciclo económico o a los cambios en los ingresos, entonces la tasa de subempleo puede variar aunque no se hubieran deteriorado

los puestos de trabajo, hasta el punto de ser pagados por debajo del salario mínimo vital. Además, se consideró que trabajar más horas de lo estipulado en las leyes laborales no es necesariamente un signo de subempleo; al contrario, podría mostrar casos de población que por las horas que dedica a trabajar desplaza a otras. Adicionalmente, con el propósito de levantar el término peyorativo que normalmente acompaña al subempleo, como trabajo de mala calidad que lleva a una mala situación de quienes están en él, se concluyó que esa visión no es del todo correcta, pues alrededor del 75% de los subocupados no son pobres. La manera como se reflejó la desaceleración económica en los subempleados fue a través de los ingresos. Una mayor proporción de ellos ganaba menos que el salario mínimo vital en ese período. De ahí que en esa parte se concluye que más importante que la tasa de subempleo es conocer cómo varió la incidencia de la pobreza dentro de ese grupo, y de qué manera se concentró la población subempleada alrededor del salario mínimo vital. Finalmente, se analizó la ocupación por estrato productivo, rama de actividad y grupo de ocupación, con el propósito de observar si existió un patrón en los tres momentos del ciclo económico: expansión, desaceleración y recuperación. No se encontraron conclusiones definitivas, sino comportamientos propios de las ciudades y zonas que reportan las encuestas de empleo.

La otra parte del análisis es el desempleo. En la falta de ocupación se refleja con mayor claridad la dinámica de la economía. Sin embargo, como en el período confluyen auge, fuerte desaceleración, recuperación, prohibición de la tercerización, nuevas regulaciones sobre el trabajo a medio tiempo o por horas, incremento de los salarios reales, imposición de salvaguardias arancelarias, aumento del Crédito de Desarrollo Humano, etc., fue complejo establecer cuál de estos factores gobernó las decisiones de demandar fuerza de trabajo. La conclusión que se obtuvo al respecto es que la desaceleración económica sucede en el momento en que las empresas y los hogares se estaban acoplando a las nuevas condiciones en materia laboral y salarial. Pero los resultados frente a esos factores son distintos entre las principales ciudades y zonas que reportan las encuestas de empleo. En efecto, mientras en Guayaquil y Machala el aumento del desempleo, especialmente el femenino de la PEA de hasta 30 años, comienza a intensificarse en 2008 y permanece en un nivel muy alto desde diciembre de ese año, en el resto de ciudades el desempleo permanece relativamente estable. Esto lleva a proponer como hipótesis que las empresas y los hogares en esas dos ciudades de la región Costa tenían mercados de trabajo más precarizados y que el cambio en la legislación implicó el despido antes que la regularización. El desempleo en el servicio doméstico es el úni-

co que muestra una tendencia creciente en el período, lo que lleva a presumir que las continuas alzas salariales redujeron la demanda por este tipo de servicio. Durante la fase de desaceleración el desempleo femenino creció mucho más de prisa que el masculino, lo que pudiera indicar formas de discriminación por género, lo que es necesario continuar investigando para conocer los mecanismos por los cuales se produce. Sin embargo, en la fase de recuperación, la caída del desempleo se presenta más rápidamente en las mujeres, lo que hace presumir que la mayor parte de los ajustes en el ciclo económico se dan actualmente en la población femenina.

Los cambios generales que se han nombrado se vieron reflejados en el mercado de trabajo y, principalmente por esta vía, en la pobreza y en la distribución del ingreso. La incidencia de la pobreza, que venía reduciéndose consistentemente luego de la crisis de 1998-99, dejó de hacerlo a fines de 2008 y durante 2009. Ello ocurrió especialmente en las ciudades, mientras que en el campo continuó la caída del porcentaje de pobres; y se supondría que el continuo incremento de los precios de las materias primas y alimentos en los mercados internacionales tuvo una significativa influencia, pues es en la región Costa en la que la caída de la pobreza es mayor. La distribución del ingreso, al contrario de lo que se podía esperar por el análisis anterior, empeoró en 2007 y volvió a mejorar, tanto en 2008 como en 2009, continuando así el patrón que se observó desde 2004. En este caso, también se advierten diferencias entre ciudades y zonas. La principal de ellas es que en Quito la distribución del ingreso empeora incluso en 2010, año en que en el resto de ciudades volvió a mejorar. Ello marca una particularidad de esa ciudad e invita a proponer en el futuro investigaciones que revelen los canales de distribución y apropiación del ingreso.

También se indagó sobre la pobreza en hogares con niños, niñas y adolescentes; y se concluyó que en los hogares con miembros con edades entre 12 y 18 años la pobreza por ingresos aumentó.

Finalmente, como se había señalado antes, se observó el cambio en las tasas netas de matriculación con un doble propósito: determinar en qué grupos se produjo ese desplazamiento de la población en edad de trabajar desde la ocupación a la inactividad; y conocer cómo se manifestó el aumento del gasto en la tasa neta de matriculación —y si ella se había modificado con el ciclo económico o, por el contrario, siguió un patrón particular—. De manera general y considerando al género, la identificación étnica y el estrato socio-económico como variables de quiebre, se concluye que la tasa neta de matriculación se modificó muy poco o casi nada en la primaria, debido a que ese ciclo académico presenta porcentajes cerca-

nos al 100%. Esto quiere decir que los esfuerzos por integrar a quienes teniendo la edad de estudiar primaria no lo están haciendo van más allá de la dotación de un adecuado espacio físico, de útiles y uniforme escolar. En cambio, en la secundaria el aumento de la tasa neta de matriculación fue generalizada, siendo mucho más importante en la población afroecuatoriana e indígena, en el área rural, en los hombres y en los estratos socio-económicos bajo y medio bajo. Analizando por estrato socio-económico, la tasa neta de matriculación en secundaria fue pro-pobre, es decir, aumentó más en los estratos de bajos ingresos que en los de altos ingresos. En pocos casos el ciclo económico modificó la tendencia de aumento, por lo que el gran salto en el gasto público en el sector social que se produjo en 2008 pudo, como se había supuesto antes, tener un efecto inercial en el año siguiente. Finalmente, la tasa neta de matriculación en la educación superior se incrementó en cerca de 4 puntos porcentuales. Los mayores incrementos se observaron en la población de mujeres, en el área rural y entre los afroecuatorianos, en casi 8 puntos porcentuales para este último grupo. Las variaciones por estrato socio-económico muestran que el mayor cambio en la tasa de matriculación lo tuvieron quienes pertenecen al quintil medio bajo, seguido por el alto y por el medio típico. Es decir, no se observó, como en el caso anterior, un mayor beneficio mientras menor es el nivel de ingresos. La matrícula en educación superior tampoco actuó en línea con el ciclo económico.

El impacto de la crisis externa en el Ecuador

1.1. La transmisión desde el sector externo

Desde el último trimestre de 2007 y hasta septiembre de 2008, la economía ecuatoriana, y en particular su sector fiscal, vivió un *boom* petrolero solo equiparable al ocurrido casi 40 años antes, cuando comenzó la exportación de ese hidrocarburo.

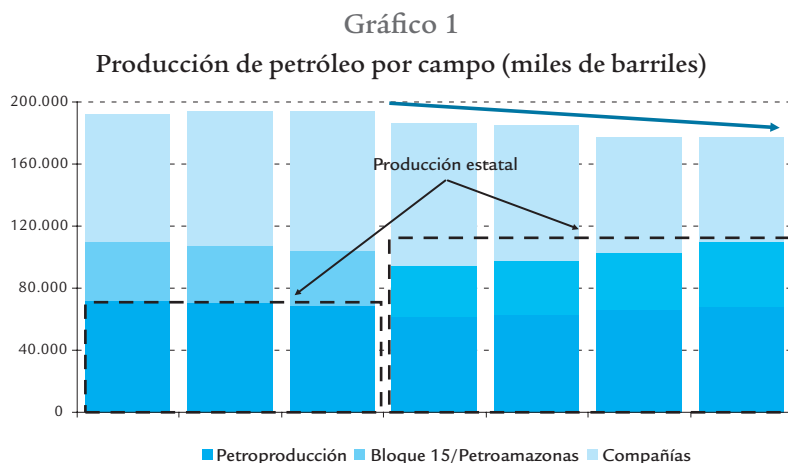
Dos fueron los factores principales que determinaron la ocurrencia de ese *boom*: i) el aumento constante del precio del petróleo en los mercados internacionales, a tal punto que se alcanzaron los valores más altos de la historia; y ii) la política gubernamental en torno al sector petrolero, que tuvo dos componentes principales, a saber, la reversión del bloque 15 explotado por la empresa Occidental (por la declaración de caducidad del contrato que mantenía el Estado con esa compañía) y la renegociación de los contratos de explotación con todas las compañías privadas, junto con el impuesto a las ganancias extraordinarias establecido en 2008 mediante reformas a la ley tributaria. De esta manera, la participación del gobierno en las rentas generadas por la exportación del crudo aumentó significativamente. Además, cambió la distribución de la producción, pues mientras en 2005 el 36,5% de ella era nacional, llevada a cabo por Petroproducción, en 2010 esa cifra aumentó a 62%.¹

Este aumento inusitado de los ingresos para el sector público pudo haber sido aun mayor si es que no declinaba la producción, como sucedió entre 2007 y 2009. Dicha reducción se debió a varios problemas operativos en la explotación del bloque 15, una vez que Petroproducción tomó a cargo ese campo y, también, a que la renegociación de los contratos iniciada en 2007 demoró tanto que no se concretaron los planes de inversión que se acordaron en un principio en los propios contratos. La pérdida acumula-

1 En ese porcentaje se incluye la producción de los bloques que explotaba la empresa Occidental, la cantidad que ofertaba la empresa City (cuya reversión al Estado se contabiliza desde agosto de 2008) y el aporte de Perenco y Repsol, que decidieron no continuar operando en el país en 2010.

da de producción entre 2006 y 2010 fue del 17,2%. Es decir, potencialmente los ingresos públicos pudieron haber sido mucho mayores de no ocurrir este fuerte descenso en la cantidad de petróleo extraído.

En noviembre de 2010 finalmente se definieron los términos contractuales, en tanto que se revirtieron otros campos por la falta de acuerdo de ciertas empresas con las nuevas reglas. Ello también implicó un aumento más que proporcional de las regalías debido al tipo de contratos que ellas mantenían antes.



Fuente: Petroecuador.

En 2009, si bien continuó declinando la producción total de petróleo por la brusca caída del 19% en las compañías privadas, tanto Petroproducción como Petroamazonas aumentaron en 7,1% y 12,4%, en comparación con 2008. En 2010 sucedió algo similar, pues la extracción a cargo de las dos empresas estatales se incrementó en 8,5% y 20,3%, respectivamente, en tanto que la de las empresas privadas se volvió más negativa, al contraerse en 22,6%.

Ese panorama en el sector petrolero hizo posible que aumentaran los ingresos del sector público de una manera inusitada y, asimismo, que se fortaleciera el sector externo; lo que en una economía dolarizada implica mayor monetización, pero en este caso solamente por un efecto precio. Aunque ello podía ser positivo en términos generales, el crecimiento paralelo del gasto público y de la cantidad de dinero de la economía puede influir negativamente en los precios. En dolarización, frente a una expansión desmesurada de la oferta monetaria, una de las pocas respuestas de políti-

ca es contraer el gasto público,² lo que tiene otras consecuencias no deseadas. En 2009, pese al mayor control estatal de los ingresos generados por las exportaciones petroleras, la reducción significativa del precio implicó que esa bonanza en los ingresos públicos observada hasta el tercer trimestre de 2008 se detuviese. Como se explicará más adelante, eso llevó a que en 2009 en plena crisis el sector público tuviera menos recursos para compensar la contracción originada en el exterior. En 2010, en cambio, los precios del petróleo se volvieron a recuperar con un crecimiento promedio de 36%, dando inicio a un segundo período con altos precios, aunque inferiores a los observados dos años antes, cuando se produjo la bonanza petrolera.

Desde mayo de 2007 hasta septiembre de 2008, en paralelo al aumento del precio del petróleo, el tipo de cambio real se depreció fuertemente. Con ello, se encarecieron las importaciones y se abarataron las exportaciones, dando lugar a un espacio para aprovechar ventajas en precio, lo que se pudo haber traducido en un incremento de las exportaciones.³ El encarecimiento de las importaciones, sin embargo, influyó negativamente sobre la trayectoria del índice de precios al consumidor.

Aun más, este escenario externo favorable se configuró con un *boom* en los bienes agrícolas y materias primas pues los precios de ellos igualmente crecieron ampliamente, en el mismo período que lo hacía el precio del petróleo. De esa manera, la monetización de la economía no solamente provenía de las exportaciones del hidrocarburo, sino también de los beneficios derivados del incremento en el precio mundial del aceite de palma, el maíz, la soya, entre otros; ello se manifestaría en el crecimiento de los depósitos bancarios.

Entre 2007 y 2008, como en pocas oportunidades en la historia de los países emergentes, la variación de los precios relativos favoreció a las materias primas, en desmedro de los bienes industrializados —este mismo pro-

2 También se podría restringir el crédito de las entidades financieras del sector público o instrumentar acciones de política para que las entidades financieras privadas reduzcan el crecimiento de las colocaciones. En la coyuntura que se está analizando, la contracción del crédito de las entidades públicas no habría generado ningún impacto de política porque la cantidad que ofertaban era mínima.

3 Esa reacción de las exportaciones depende mucho de las características de los bienes que se exportan. En el caso de los agrícolas, por ejemplo, se pudieron beneficiar aquellos de ciclo corto, no así los que requieren períodos de madurez más extensos de las plantas (banano o palma africana). Lo propio se aplica a los animales, pues mientras los ovinos, bovinos y porcinos requieren hasta un año para aumentar los hatos, en las aves el proceso puede demorar un mes. La industria es teóricamente la más versátil para asimilar los cambios en los precios relativos; en este caso, aumentos de producción inmediatos ocurrirían siempre y cuando haya subutilización en la capacidad instalada.

ceso se replica en 2010—. Es decir, por un pequeño lapso el intercambio mundial fue favorable para los productores de materias primas.⁴

Una de las principales fuentes de financiamiento unilateral de la economía, las transferencias de los emigrantes, que había llegado a su máximo en 2007, en 2008 comenzó a contraerse. Sin embargo, eso no implicó que el sector externo hubiera dejado de gozar de excelente salud hasta el tercer trimestre de 2008. Ello ocurrió porque además de que la economía mostraba una balanza comercial positiva muy fuerte, la inversión extranjera directa alcanzó el nivel más alto desde la construcción del OCP, en 2004.⁵

En la siguiente tabla se presenta la evolución de la balanza de pagos global de 2005 a 2008, y el detalle trimestral de 2008, a fin de observar la fuerza con la que la crisis de las naciones desarrolladas se manifestó en el sector externo de la economía. Pero hay otros factores, como el aumento substancial de las importaciones, que determinaron que la situación de fragilidad externa se ampliara. De hecho, la balanza comercial de bienes fue menos positiva en 2008 en comparación con 2007, por efecto del aumento de las importaciones⁶ y la reducción del precio del petróleo desde septiembre de 2008.

4 El cambio en los precios de las materias primas y bienes agrícolas ha sido mucho mayor que el experimentado por los productos industrializados de consumo masivo, por lo que la relación de términos de intercambio ha dejado de ser «secularmente» desfavorable para los países en desarrollo. Eso no quiere decir que se haya reducido significativamente la distancia en los niveles de precios de los bienes industriales y las materias primas, por lo que la disparidad en los términos de intercambio permanece inalterada.

Una pregunta relevante sobre este proceso es su duración, que depende en buena parte de la situación de oferta y demanda, aunque también de factores especulativos. En el lado de la oferta, parecería que dominan los cambios o eventos microeconómicos; en tanto que la demanda depende fundamentalmente del crecimiento de China e India, y de la estabilidad que puedan lograr los países desarrollados de Europa y EEUU para superar la crisis en la que se encuentran. Es decir, estos dos últimos bloque/país pueden arrastrar a los BRICS (Brasil, India, Sudáfrica, China y Rusia) a una recesión que modifique la tendencia creciente de los precios.

5 El 66,2% de esa inversión se dirigió a la explotación de minas y canteras (24,1%); transporte, almacenamiento y comunicaciones (21,6%) y la industria manufacturera (20,5%). En ese año una de las empresas de telefonía móvil efectuó una inversión inusualmente alta, que elevó de forma considerable el monto total, aunque una vez que se tienen cifras revisadas, no fueron de la magnitud inicial. Por tanto, ese año tuvo un flujo de inversión extranjera importante.

6 Una parte de este desbalance se explica porque el valor de las compras de combustibles en el exterior creció a la par que aumentó el precio del petróleo. Sin embargo, los combustibles dan cuenta de alrededor de USD 3.000 millones. El resto fueron importaciones privadas de diversa índole, la mayoría maquinaria y materias primas para la industria y la agricultura, las cuales fueron alentadas por las modificaciones en los aranceles decididas en 2007; de hecho, este tipo de compras explicaron el 55% de la variación absoluta de las importaciones totales. En el mismo sentido actuó un segmento importante de artículos terminados.

Tabla 1
Balanza de pagos global (2005-08 anual y 2008 trimestral)
(millones de USD)

	2005	2006	2007	2008	2008.I	2008.II	2008.III	2008.IV
1. Cuenta corriente	347	1.618	1.650	1.194	1.281	1.341	98	-1.527
1.1. Balanza comercial de bienes	758	1.768	1.823	1.361	1.202	1.401	170	-1.412
1.1.1. Exportaciones	10.468	13.176	14.870	19.147	4.785	5.670	5.348	3.344
1.1.1.1. Petróleo y derivados	5.870	7.545	8.329	11.673	2.964	3.757	3.421	1.531
1.1.1.2. No petroleras	4.598	5.632	6.542	7.474	1.821	1.913	1.928	1.812
1.1.2. Importaciones (FOB)	-9.709	-11.408	-13.047	-17.786	-3.583	-4.269	-5.178	-4.756
1.2. Balanza de servicios	-1.130	-1.305	-1.371	-1.548	-337	-398	-404	-409
1.3. Balanza de renta	-1.942	-1.949	-2.047	-1.608	-401	-420	-411	-376
1.4. Transferencias	2.661	3.104	3.246	2.989	817	758	743	671
2. Cuenta de capitales y financiamiento	-102	-2.089	-272	-440	-663	656	235	-668
2.1. Inversión extranjera directa	493	271	194	974	425	103	302	144
2.2. Inversión de cartera neta	366	-1.384	-118	213	102	64	-197	244
2.3. Activos	-845	-2.083	-1.621	-1.253	-702	502	-141	-911
2.4. Pasivos	-129	1.088	1.252	-392	-492	-18	266	-147
2.5. Cuenta de capital	13	19	22	19	5	6	6	2
3. Errores y omisiones	420	341	8	179	57	-33	74	82
Balanza de pagos global	665	-130	1.387	934	676	1.964	407	-2.113
Financiamiento excepcional	44	7	111	18	-53	-4	1	75
Variación en las reservas internacionales	710	-124	1.497	952	623	1.960	408	-2.038

Fuente: BCE, Boletín de balanza de pagos.

Lo que se debe destacar de la tabla 1 es que en el cuarto trimestre de 2008 el déficit en la balanza de pagos global ascendió a USD 2.113 millones, y desvaneció lo que se había acumulado en los trimestres previos. Por esto, la balanza de pagos global bajó del 3% en 2007 al 1,7% del PIB en 2008. Es decir, se configuraba, a la luz de esta información, un panorama muy difícil: de seguir esa tendencia, la desmonetización de la economía sería severa.⁷ Nótese que las exportaciones petroleras, al igual que la inversión extranjera directa, caen en la mitad y que las transferencias unilaterales se contraen en 9,7% en el último trimestre de ese año.

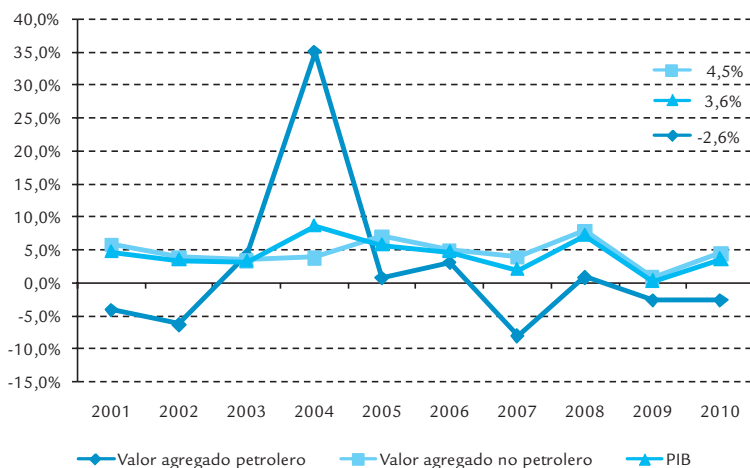
Pese a que la crisis había comenzado a manifestarse en los EEUU y otros países desarrollados desde 2007, el Ecuador vivió un momento extremadamente favorable. Ese ambiente positivo fue aun mejor por el incremento substancial del gasto público, que se concentró en el aumento de la inversión en salud, educación, bienestar social y en la ampliación de la infraestructura. Por ello, en 2008 el crecimiento fue el segundo más alto desde la dolarización de la economía; de no haber sido por la expansión de la producción de las ramas petroleras en apenas 0,8% —en gran parte porque las negociaciones de los contratos se extendieron en demasía y ello impidió que se realizaran las inversiones planeadas—, esa expansión pudo ser mucho mayor pues las actividades no petroleras crecieron a una tasa cercana al 8%, la mayor expansión desde la dolarización.

Como es obvio de suponer, cuando se observan las fuentes de crecimiento desde la demanda, se concluye que la mayor contribución provino del consumo de los hogares; pero en 2008 pesó también de manera importante el aumento en la inversión o formación bruta de capital fijo. En efecto, si se comparan 2007 y 2008, la contribución de la inversión al aumento absoluto de la demanda final pasa de 14% a 40,8%. Si se acepta como válida la hipótesis de la aceleración del crecimiento, entonces se podría suponer que esta expansión tendrá efectos positivos en el largo plazo y, acaso, pudo significar que el producto potencial se eleve.

7 Para tener una idea de magnitud, ese monto negativo de la balanza de pagos global equivalía en diciembre de 2008 al 12% de M2. Este agregado monetario para el caso del Ecuador considera las otras obligaciones del Banco Central, la emisión de moneda fraccionaria y los depósitos a la vista y a plazo. A diferencia de las economías no dolarizadas, en M2 faltan las especies monetarias en circulación pues su monto es desconocido.

Gráfico 2

Tasa porcentual de variación anual del PIB (año base 2000 = 100)



Fuente: BCE, Boletín de cuentas nacionales.

En cambio, si se observa el crecimiento de la oferta total, se comprueba cómo la producción local ha ido perdiendo terreno frente a las importaciones. Estas ganaron 10 puntos porcentuales en la oferta total desde 2000 (ascendiendo al 31%), y 0,5 puntos porcentuales solamente entre 2007 y 2008. Es decir, con la dolarización la economía está substituyendo producción local por importaciones o, en otro sentido, realizando compras en el exterior de productos en los que la oferta local es inexistente. Si fuera el primer caso, habría dos efectos. El primero es la reasignación de la inversión hacia aquellos sectores con menor competencia externa o en los que la producción local es lo suficientemente competitiva; y, dependiendo de las características de la función de producción de la actividad a la que se reasignó la inversión,⁸ el cambio se podría expresar en un aumento o reducción del desempleo o el subempleo. El segundo efecto es la caída de la producción y, por tanto, la ampliación del desempleo en aquellos sectores en que la producción importada logra desplazar a la nacional.⁹

8 Eventualmente, por el incesante incremento de las importaciones de bienes de capital y de materias primas para la industria, cabría la posibilidad de un proceso de adquisición de nueva tecnología para la elaboración de productos que antes no tenían una oferta doméstica.

9 Esta afirmación está sustentada en el análisis de los cambios en la oferta total. Para conocer qué efecto está dominando, habría que hacer un análisis pormenorizado que rebasa el obje-

La trayectoria de ampliación de las importaciones en la oferta total se detuvo en 2009 por efecto de la imposición de salvaguardias arancelarias, las que se aplicaron principalmente a bienes de consumo buscando proteger a la producción local de la competencia externa.¹⁰ La eliminación paulatina de esas restricciones al comercio hizo que en 2010 las compras en el exterior regresen al punto en que estuvieron en 2008.

La crisis económica mundial se manifestó simultáneamente en el sector externo por la reducción del precio del petróleo, la caída en las remesas de los emigrados y de la inversión extranjera directa y, en el sector real, por la contracción trimestral de la actividad económica. En efecto, la economía llegó a su máxima tasa de expansión trimestral en el segundo trimestre del año 2008. Luego, fue descendiendo hasta que en el último trimestre se contrajo en 0,8%. Lo mismo se observó en el primer trimestre de 2009, cuando la tasa de variación se situó en -1,62%. Sin embargo, en el tercer trimestre el PIB mostró un crecimiento de 0,26%, lo que podría considerarse el fin de la crisis; pero, como se mostrará luego, en septiembre de 2009 la tasa de desempleo llegó al máximo de los últimos dos años. Es decir, desde una perspectiva macroeconómica la crisis se había superado, no así desde una perspectiva social.

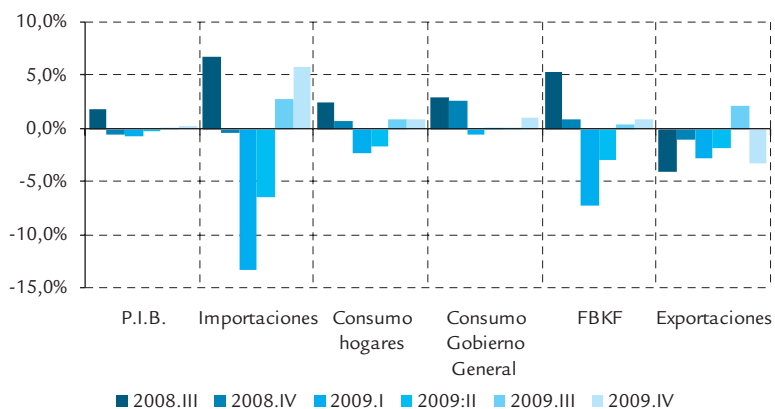
Evaluando a partir de la demanda, la reducción del PIB en el último trimestre de 2008 se produce por la desaceleración de las exportaciones; esto podría concordar con el desplome en el mercado de trabajo en Guayaquil y Machala. En el primer semestre de 2009, todos los elementos de la utilización del PIB se suman a la contracción. Con un precio del petróleo que se redujo a la cuarta parte del pico histórico de agosto de 2008, el gasto público no se pudo expandir: se contrajo levemente en los seis primeros meses del último año. En el tercer trimestre de 2009, el consumo del gobierno permanece estancado, lo que da cuenta de la imposibilidad de establecer una política anticíclica de tipo keynesiano, es decir, basada en la ex-

tivo de esta investigación, pero que plantea una problemática muy importante para abordar en futuros estudios. Desde 2007 se modificaron los aranceles, beneficiando a algunas ramas del sector industrial. El examen sobre la situación de la producción nacional desde la dolarización debiera considerar además los efectos de esas medidas proteccionistas.

10 Cabe recordar que el Ecuador no pudo afrontar la crisis externa como lo hizo el resto de países de la subregión. En un primer momento, todos los países depreciaron su tipo de cambio real con respecto al dólar, de manera que el Ecuador se quedó desprotegido o, de otra manera, el tipo de cambio real se apreció de manera que se encarecieron las exportaciones y se abarataron las importaciones. De no mediar por las salvaguardias arancelarias, el resultado del sector externo pudo potencialmente ser negativo en una magnitud que impulsara la desmonetización de la economía. Por estas consideraciones, el país pudo aplicar las salvaguardias con el consentimiento de la OMC.

pansión del gasto para así estimular la demanda.¹¹ Solo a fines de 2009 el gasto público se vuelve a recuperar luego de dos trimestres en que no tuvo injerencia en la actividad económica.

Gráfico 3
Tasa de crecimiento trimestral del PIB (porcentajes)



Fuente: BCE, Boletín de cuentas nacionales trimestrales.

En adición, la demanda final de los hogares apenas evolucionó en valores positivos en el último trimestre de 2008, y en los dos primeros de 2009 se contrajo; pero en el tercer trimestre se observó una nueva variación positiva, aunque exigua. Es necesario recordar que el consumo de los hogares por lo general explica más del 80% de la variación del PIB. Es decir, se podría considerar que existe un canal de transmisión inicial desde el sector externo por la contracción de las ventas y compras hacia y desde el exterior, así como por la baja de las remesas, las que representan alrededor del 7% del consumo de los hogares.

¹¹ De esa forma, el comportamiento del sector público fue procíclico. Como con dolarización no existe la posibilidad (que es muy riesgosa) de contrarrestar un ciclo negativo vía emisión monetaria, entonces el sector público debería tener una reserva que pueda ser utilizada para estos propósitos. Es cierto que en términos ideales y teóricos una línea de contingencia puede sustituir a esta reserva previsional, pero en el momento en que se produce la crisis financiarse será de hecho más caro y, dependiendo de las circunstancias internacionales, incluso puede ser difícil obtener la cantidad de recursos requeridos.

Tabla 2
Tasa de variación trimestral del PIB (porcentajes)

	2007 IV	2008 I	2008 II	2008 III	2008 IV	2009 I	2009 II	2009 III
A. Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	1,9	1,2	4,9	-1,8	-0,9	0,4	-1,1	-0,9
B. Pesca	4,7	1,7	2,2	2,3	-9,3	8,1	0,1	0,5
C. Explotación de minas y canteras	3,2	-0,5	-1,8	-1,0	-0,2	-0,5	-0,3	-0,3
D. Industria manufacturera	2,2	3,4	1,4	1,3	0,2	-2,2	-0,4	-0,3
E. Suministro de electricidad y agua	5,7	3,8	6,8	-8,2	-0,9	-7,0	14,0	0,4
F. Construcción	7,6	0,1	5,0	4,1	0,2	-0,3	2,4	2,1
G. Comercio al por mayor y menor	3,8	1,2	2,3	1,3	-1,1	-3,1	-1,2	0,8
I. Transporte y almacenamiento	0,1	1,9	2,4	1,8	-0,2	-0,1	2,0	0,2
J. Intermediación financiera	3,9	1,9	2,6	3,0	1,7	-1,7	-1,7	1,1
H+K+M+N+O. Otros servicios	4,2	0,8	1,2	0,9	0,4	0,6	0,0	0,4
L. Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	1,0	2,9	3,4	3,9	3,7	-0,9	0,3	0,1
P. Hogares privados con servicio doméstico	0,3	-4,1	-1,5	0,1	-0,2	-1,0	1,6	1,0
P.I.B.	4,2	0,3	2,7	1,2	-0,8	-1,2	-0,2	0,3
Ramas con contracción	0	2	2	3	7	9	6	3

Fuente: BCE, Boletín de cuentas nacionales trimestrales.

En el último trimestre de 2007, la economía alcanzó el máximo crecimiento trimestral de los años pasados. Luego de ese período, en el primer trimestre de 2008 solo dos de las actividades económicas se contrajeron; pero, a medida que comenzaban a sentirse los efectos de la crisis internacional, otras ramas se sumaron a aquellas con recesión o comenzaron a reducir marcadamente su expansión. Las dos actividades con contracciones casi permanentes desde el primer trimestre de 2008 fueron explotación de minas y canteras, lo que se explica por lo mencionado antes sobre la revisión de los contratos con las empresas petroleras privadas, y el valor agregado de los hogares privados con servicio doméstico. El primer caso se tra-

ta de una actividad que no tiene una generación de empleo importante; en tanto que la segunda es el refugio laboral de un sector social vulnerable: las mujeres con menor calificación. En el tercer trimestre de 2008 las actividades que muestran contracción se amplían; en el suministro de electricidad y agua ello ocurrió porque antes habían entrado en funcionamiento algunas pequeñas generadoras.

En el cuarto trimestre la recesión ya cubría a 7 de las 13 ramas; solamente se salvaron de ella la industria manufacturera, la construcción, la intermediación financiera, los otros servicios y el gasto público en administración, defensa y los planes de seguridad social de afiliación obligatoria. En los tres primeros meses de 2009 la situación fue aun peor, pues solamente la agricultura, la pesca y otros servicios pudieron evitar que se reduzca su producción.

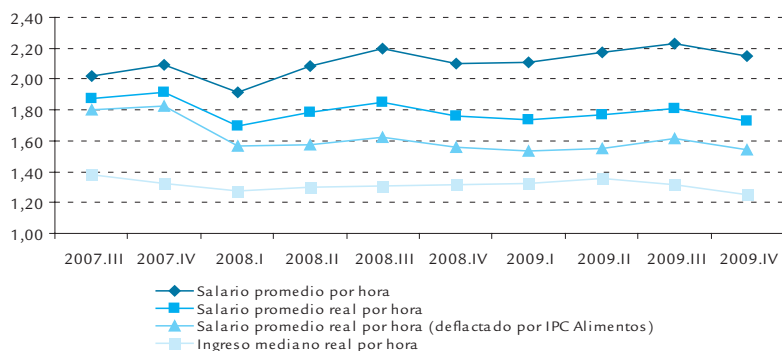
A partir del segundo trimestre de 2009 la situación se comienza a modificar paulatinamente, y se retorna cerca de las condiciones de seis meses atrás: se recuperaron la pesca, la construcción y, especialmente, el suministro de electricidad, gas y agua.

¿Cuáles fueron las determinantes de estas caídas en la producción? Eventualmente, la principal razón está en la contracción de la demanda doméstica de los hogares y la demanda externa, las cuales se debilitan fuertemente en el último trimestre de 2008, caen significativamente en el primero de 2009 y se modera esa desaceleración en el segundo. Se pueden esbozar varias hipótesis para encontrar la causa de este comportamiento. Parecería que una fundamental es la prevención frente a futuras reducciones en los ingresos, es decir, los hogares posponen una parte del consumo para así moderar una trayectoria futura incierta. Además de la reducción de las remesas de los emigrados, se observó una lenta pero continua reducción del ingreso promedio real por hora, percibida por quienes están ocupados. Esa caída estaría motivada principalmente por el incremento de los precios, en especial de los alimentos, aunque no se descarta que también haya influido en ella el deterioro de las condiciones en el mercado de trabajo, es decir, más subempleo por insuficiencia de ingresos.

El salario nominal promedio (en la ocupación principal) tiene un importante repunte hasta el tercer trimestre de 2008; luego declina en los siguientes seis meses, para recuperarse desde el segundo trimestre de 2009; el salario promedio real permanece casi constante y por debajo del observado en 2007. Lo propio ocurre cuando en lugar de obtener el salario real a partir del IPC general se lo hace con el IPC de alimentos, dado que ellos componen la mayor parte de la canasta de consumo de los más pobres. Como en 2008

la inflación de alimentos fue muy importante,¹² el ingreso corregido por el índice de precios de los alimentos es mucho menor al nominal, y muestra el efecto tanto del aumento de los precios en 2008 como del deterioro de la actividad económica en 2009. Con cualquiera de las dos formas de volver «reales» a los salarios, se observa que al finalizar 2009 la población había perdido capacidad de compra con respecto a diciembre de 2007.

Gráfico 4
Salario promedio por hora nominal y real;
ingreso mediano real por hora (dólares)



Fuentes: BCE, Boletín de precios, salarios y empleo; INEC, Encuesta de empleo y desempleo urbano.

El ingreso mediano, por su parte, es aquel que recibe hasta el 50% de la población y, por ello, se ubica debajo del salario promedio real por hora. Recoge los ingresos primarios obtenidos por los trabajadores con los menores recursos económicos, hasta aquellos que se ubican justamente en la mitad de la distribución de los ingresos. A diferencia de lo que se observó con el salario promedio, en este caso la trayectoria es mucho más estable y muestra que durante 2008 y hasta el segundo trimestre de 2009 los ingresos se mantuvieron constantes o tuvieron un leve crecimiento. Sin embargo, en los dos últimos trimestres de 2009, cuando la economía se encontraba en proceso de recuperación, se observa un deterioro tal que a fines de 2009 es el menor valor desde el tercer trimestre de 2007.¹³ Tal deterioro

12 La inflación del grupo de alimentos y bebidas no alcohólicas alcanzó una variación anual de 20,6% en agosto de 2008. En cambio, en diciembre de 2009 se ubicó en 4,5%, valor tres veces inferior al de fines de 2008, pero superior a la inflación general.

13 Si se toman como puntos de referencia diciembre de 2007 y de 2008, la pérdida de poder adquisitivo de los salarios varía entre 6% y 15%, dependiendo de qué medida de ingreso o salario real se considere. El salario promedio muestra un mayor deterioro que el mediano.

se prolongó hasta el primer trimestre de 2010, pese a los ya evidentes signos de crecimiento que se podía ver en ese período, y se volvió a recuperar a niveles superiores a los del tercer trimestre de 2007. Es decir, por el lado de los salarios medianos eso marcaría el fin del ajuste que la crisis provocó en los salarios reales. Sin embargo, como se muestra en el siguiente acápite, este ajuste es diferente del que se pudo observar cuando la economía no se encontraba dolarizada.

Lo particular de los salarios en dolarización

Normalmente, en las crisis una de las principales vías de ajuste de la economía ha sido la reducción de los ingresos reales y, particularmente, de los salarios reales. Cuando los países tienen una moneda propia, este ajuste ocurre automáticamente cuando la moneda se deprecia o cuando la inflación reduce el valor de los activos en moneda local; esto provoca, entre otros factores, que se reduzca la demanda por importaciones. Generalizando, la depreciación hace que la economía se «achique» con relación al resto del mundo; cuando la depreciación es la forma de ajuste no solo los salarios pierden capacidad de compra en términos de una moneda externa que sirve para comparación, sino que el valor de todos los activos expresados en moneda local se contraen.¹⁴

Con la dolarización adoptada en 2000, el panorama de este ajuste es completamente distinto. La única forma de ajuste de los ingresos reales sería a través de la inflación, suponiendo que la moneda en curso mantenga su valor nominal, o directamente con la reducción de los ingresos nominales. La inflación en el Ecuador—y en casi todo el mundo— en el primer semestre de 2008 acompañó a la expansión de la economía;¹⁵ es decir, fue un crecimiento con aumento de precios. Ese aumento de los precios estuvo determinado, en gran parte, por la inflación importada debido a la concurrencia de dos factores: i) el aumento de los precios de los bienes de consumo y las materias primas a nivel mundial, en parte como consecuencia del incremento del precio del petróleo; y ii) por la depreciación del dólar frente a la mayor parte de monedas. Es decir, se encarecieron las importaciones y se abarataron las exportaciones. El tipo de cambio real permane-

14 Si el valor de una empresa se estableciera a través del método de los flujos, se comprenderá que aquellas actividades que no exportan reciben automáticamente menos ingresos, en términos de la divisa con la que se compare, a causa de una devaluación. Esta reducción de los ingresos trae aparejado un menor valor de la empresa en el mercado.

15 La inflación anual en el Ecuador llegó a su máximo en el año 2008 en el mes de agosto. Luego comenzó a bajar consistentemente.

ció, a pesar de la alta inflación, depreciado en el primer semestre. Es decir, en plena expansión la economía redujo el poder adquisitivo de los ingresos y los activos a causa de factores exógenos.¹⁶

Una vez que estalla la crisis mundial, se produce el fenómeno inverso. Por un lado, la inflación comienza a ceder porque caen los precios de los alimentos, siguiendo así la tendencia que se observaba a nivel mundial. Pero, por otra parte, se aprecia el tipo de cambio nominal, es decir, se fortalece el dólar con relación a la mayoría de monedas del mundo.¹⁷ En un período en que normalmente se habría contraído el ingreso real, este se mantuvo sin grandes cambios, lo que pudo haber conducido a mayores ajustes en el empleo;¹⁸ sin embargo, ello no ocurrió en la magnitud que se podría esperar.

Para ejemplificar el ajuste en crisis, se tomó la evolución del salario real para compararlo con el valor del salario nominal expresado en una moneda fuerte distinta del dólar para dos períodos diferentes: i) enero de 1998 a diciembre de 1999; y ii) enero de 2008 a diciembre de 2009. Para expresar los salarios, en este caso el mínimo unificado, en una divisa extranjera en los dos períodos se eligió al euro.¹⁹

16 Una parte pequeña de la inflación pudo deberse al incremento del gasto público. Los estudios publicados por el Banco Central en 2008 mostraron que los principales factores en el incremento de los precios fueron los aumentos en los precios internacionales y la depreciación del dólar. La Senplades también publicó un documento que refuerza la hipótesis de la inflación importada (Senplades, 2008).

17 Como era obvio, los países con moneda propia comenzaron a realizar ajustes para enfrentar la crisis. Uno de esos ajustes fue la depreciación de sus monedas o la pérdida de valor con respecto al dólar. Ello no ocurrió porque la economía de EE.UU. estuviera pasando por su mejor momento, sino porque frente a la quiebra bancaria en los países desarrollados los papeles del FED se convirtieron, para los inversionistas, en el único instrumento que proveía seguridad, aun cuando la rentabilidad nominal estaba alrededor de cero. Es decir, se prefirió seguridad a rentabilidad en ese momento de grandísima incertidumbre frente al desplome de los que se consideraban sistemas financieros sólidos.

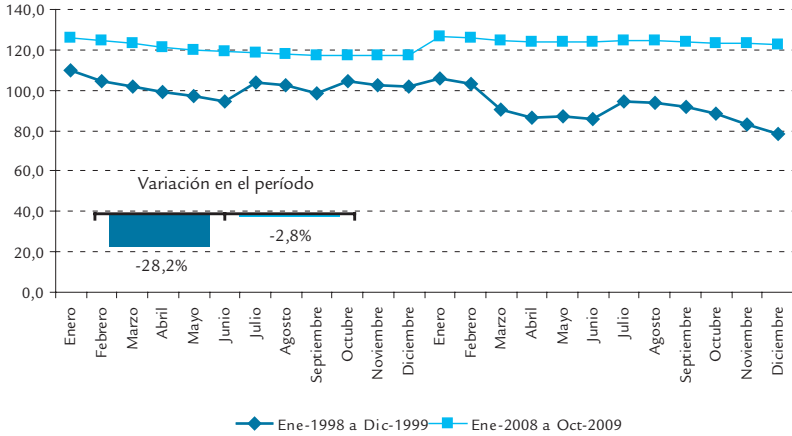
18 Las empresas enfrentaban la contracción de la demanda doméstica y de las exportaciones, como se mostró antes, así como el encarecimiento relativo de la mano de obra por el cambio en algunas normas que rigen los contratos de trabajo. A pesar de ello, el aumento del desempleo en el período más crítico estuvo focalizado en dos ciudades. En una sección posterior se explica ampliamente este resultado.

19 Aunque el euro entró en circulación en enero de 2002, es decir, a partir de esa fecha se hizo el cambio de las monedas nacionales por la moneda común, fue adoptado como moneda única en enero de 1999 por 11 países europeos, entre los que se cuentan Alemania y Francia, las economías más grandes de la región. Por ello, la transformación de sucres a euros en 1999 es tan válida como la que se hizo para el período 2008-2009; en tanto la cotización de la moneda de la Comunidad Europea se fijaba de acuerdo a las operaciones de mercado (Diario Oficial de las Comunidades Europeas, diciembre de 1998).

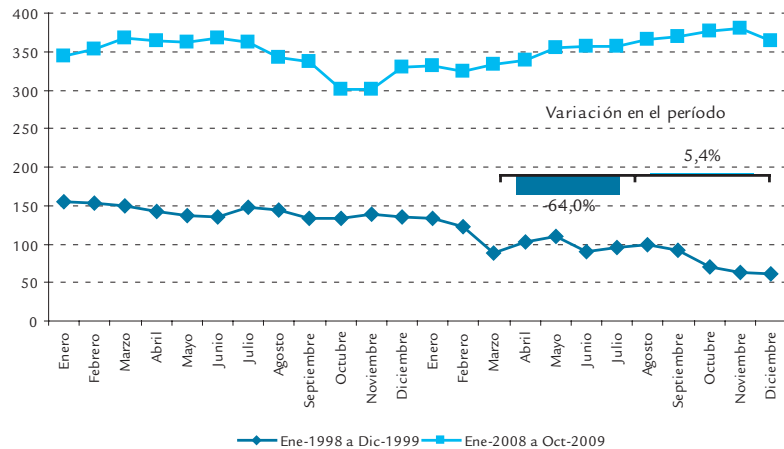
Gráfico 5

Salario real y expresado en euros

a) Salario real (base sep04 - ago05)



b) Salario nominal expresado en euros



Fuente: BCE, Boletín de inflación, salarios y empleo; BCE, Información estadística mensual.

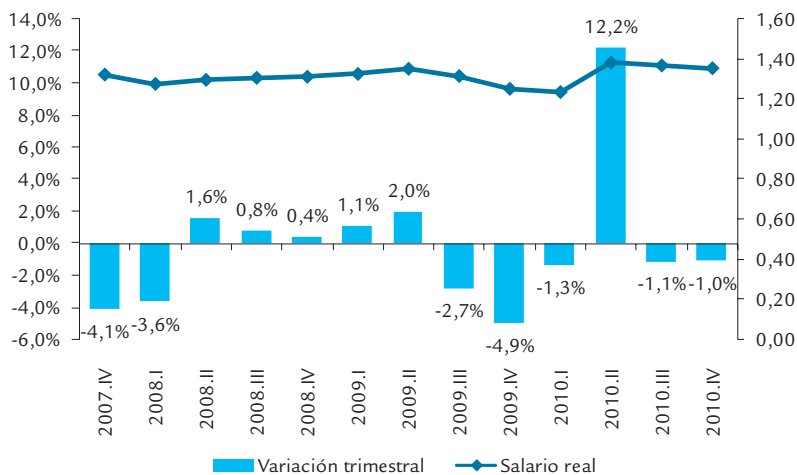
Es interesante notar que mientras el salario mínimo real apenas cayó en 2,8% entre enero de 2008 y diciembre de 2009, en la crisis financiera de fines del siglo pasado la contracción fue del 28,2%. La otra comparación es

tal vez más ilustrativa para observar el tipo de ajuste de una economía dolarizada.²⁰ Como se está considerando ese ajuste en términos del euro, y toda vez que el país no controla la relación entre el euro y el dólar, entonces lo único que pudo hacer es realizar el ajuste en los salarios nominales domésticos. Sin embargo, en lugar de caer, ellos experimentaron una expansión de 5,4% entre enero de 2008 y diciembre de 2009, no solo por los aumentos en los salarios nominales del período sino también por la apreciación del dólar una vez que estalló la crisis; en otros términos, la economía no se «achicó» en relación con el resto del mundo. En cambio, entre enero de 1998 y diciembre de 1999 la economía se contrajo en medio de continuas devaluaciones, y los salarios cayeron en 64%.

Aun cuando con la conversión de los salarios a una moneda externa de referencia muestra que los salarios no sufrieron un ajuste de importancia cuando se compara con la crisis de fines del siglo pasado, sí se produjo una contracción interna de los salarios. En efecto, según información del ingreso mediano real por hora trabajada, publicado por el Banco Central del Ecuador teniendo como base las Encuestas de Empleo y Desempleo Urbano, se comienzan a observar reducciones trimestrales desde el tercer trimestre de 2009, comportamiento que se extiende hasta el primero de 2010. En ese lapso, los ingresos medios reales por hora presentan una reducción acumulada de 8,8%. Una vez que la economía había mostrado signos de recuperación en el segundo trimestre de 2010, se observa una expansión muy importante que compensa la pérdida de los trimestres previos. No obstante, y a pesar de que la economía mostraba un crecimiento cada vez más robusto, en los dos últimos trimestres de 2010 el ingreso medio real por hora volvió a contraerse. El resultado final de este período (con una gran expansión económica en 2008, reducción de la tasa de crecimiento en 2009 y recuperación en 2010) es que los salarios medios reales por hora trabajada aumentaron 2,5%, comparando el último trimestre de 2007 y 2010.

20 Lo que se describe no es una característica intrínseca del comportamiento de una economía que cedió la capacidad de emisión. Más bien fueron la forma como se comportó la economía de EE.UU. y cómo reaccionó la mayor parte de inversionistas los elementos que provocaron dichos efectos sobre una economía pequeña, abierta y dolarizada como la ecuatoriana. Este es, por otra parte, el efecto de no contar con una moneda que emita el país.

Gráfico 6
Ingreso mediano real por hora de trabajo (dólares)
y tasa de variación trimestral



Fuentes: INEC, ENEMDU.

La información muestra movimientos de los ingresos reales por hora difíciles de comprender, pues no están ceñidos exactamente al ciclo económico que ha sido descrito antes, como tampoco a la política salarial del gobierno. Lo que es obvio, sin embargo, es que si bien no se produjo un ajuste «externo» de los salarios, ello sí ocurrió cuando se observan los datos internos en términos reales, pese a la reducción de la inflación en 2009, a los incrementos salariales y a las medidas que se instrumentaron para proteger empleos adecuados. Lo más probable es que se hayan deteriorado las condiciones de empleo, lo que se tratará en otra parte del documento. Es decir, se esperaría que aumente el subempleo y, como contrapartida, se contraigan los empleos adecuados; en otro sentido, se esperaría que aumente la participación de la fuerza laboral enrolada en el sector informal urbano, pues ello conduciría a explicar la razón por la que en el lapso de dos años los ingresos reales por hora apenas ganaron valor.

Sector externo y producción

El otro aspecto a considerar es que la demanda externa se contrae desde el tercer trimestre de 2008. Para evaluar este efecto (además de la reducción observada en el gráfico que da cuenta de la contracción de las exportaciones

en la tabla oferta utilización) con una visión más específica, en la próxima tabla se presenta la evolución mensual de los principales grupos de ventas al exterior, con excepción del petróleo, cuyo tratamiento debe ser diferenciado porque tiene una influencia mucho más amplia.

Con el propósito de observar lo que pasó con la producción —y aunque la economía requiere de los flujos monetarios que generan las exportaciones—, la forma adecuada es analizar el comportamiento de las cantidades exportadas, aunque esta medida no necesariamente indica el estado de esas producciones (pues se podría exportar menos por aumentos de la productividad). En presencia de aumentos de productividad y caídas de la cantidad exportada no debería existir un impacto negativo sobre los ingresos generados y, por tanto, sobre los ingresos salariales provistos a los trabajadores. No obstante, al no disponer de información microeconómica que dé cuenta de esos cambios, observar la evolución de las cantidades exportadas permite conocer, en general, cuál es la situación. Mayores exportaciones en cantidad implican un mayor uso de los recursos, ya sean naturales (en los casos de los productos no renovables), como también de los renovables (agricultura y pesca, principalmente); o de la capacidad instalada, en el caso de los industriales.

En la siguiente tabla, se presenta información de la evolución de las exportaciones, por principales grupos de bienes. Lo que se puede destacar, sin mencionar a las exportaciones petroleras (que no responden completamente a las condiciones del mercado), es que en 2008 se exportó menos con importantes ganancias en precio, porque las cantidades vendidas al exterior cayeron en todos los grupos. Para algunos analistas,²¹ esta caída del volumen en las exportaciones no petroleras respondería a un caso de enfermedad holandesa. Para que se configure un evento de ese estilo, tienen que cumplirse dos condiciones a la vez: que una actividad exportadora tenga un *boom* muy importante, que—y aquí viene la segunda condición—haga que la afluencia de divisas por el aumento del valor de las exportaciones de ese bien provoquen la apreciación del tipo de cambio.

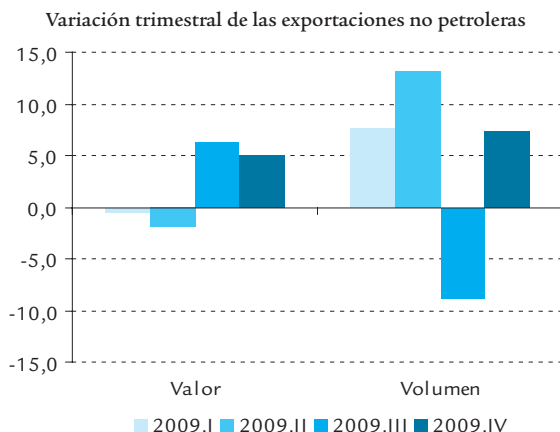
La primera condición claramente se cumplió: el aumento del precio del petróleo significó una importante afluencia de divisas. En cambio, la segunda condición, es decir, que el tipo de cambio se aprecie a la par con el aumento en la afluencia de divisas, solo puede ocurrir en países que tienen moneda propia. Entonces, una condición *sine qua non* para la presencia de enfermedad holandesa es que el país tenga una moneda propia, porque caso contrario de lo que se podría hablar es de diferencia en los ciclos entre el país emisor de la moneda y el que la adoptó.

21 Vela (2011); Cueva (2006).

No obstante, más adelante en este documento consta la evolución del tipo de cambio real, con el propósito de conocer cómo su trayectoria influyó en esta etapa. Dado que la inflación del Ecuador está muy cercana a la de sus principales socios, entonces el tipo de cambio real tiene los mismos movimientos que el nominal. Durante la mayor parte de 2008, el tipo de cambio real se depreció, al contrario de lo que se habría esperado en una economía con moneda propia. Es decir, ese *boom* en el valor de las exportaciones petroleras no influyó de ninguna manera en la cotización del tipo de cambio, pues, como el país no es emisor de la moneda de curso legal, entonces el valor que ella tenga se determina en otro contexto. Y ese contexto es el de la economía de los EEUU. El dólar solo se apreció una vez que la quiebra de los bancos privados y fondos de inversión en ese país hicieron que hubiera una demanda masiva, a nivel mundial, de bonos del Tesoro y del FED.

Gráfico 7
Variación anual en volumen y valor de las exportaciones por rama de actividad económica (porcentajes)

Grupo	Año	Valor	Volumen
Petroleras	2008	40,2	2,6
	2009	-40,3	-14,6
No petroleras	2008	13,8	-9,9
	2009	-0,3	10,6
Banano y plátano	2008	25,8	-7,8
	2009	21,7	6,1
Café y elaborados	2008	4,5	-22,5
	2009	8,0	58,1
Camarón	2008	8,9	-10,8
	2009	-2,5	6,9
Cacao y elaborados	2008	8,8	-9,5
	2009	46,8	39,4
Atún y pescado	2008	9,5	-4,2
	2009	24,3	36,0
No tradicionales	2008	11,0	-14,5
	2009	-13,6	16,7



Fuente: BCE, Base de datos de comercio exterior.

Lo que aconteció en 2008 es un caso extraño de reducción de la cantidad de las exportaciones no petroleras. Casi todas ellas se contrajeron significativamente y a pesar del incremento internacional de los precios de una parte importante de esas exportaciones.

En 2009 la reducción del valor de las exportaciones ocurre en el camarón y las no tradicionales, lo que determina que en conjunto las ventas al exterior no petroleras tuvieran una reducción. Como se ha explicado en este documento, el efecto de tal desempeño de las exportaciones estriba en que, dependiendo de la evolución de las importaciones, se determina buena parte de la variación del circulante en la economía.²² Pero por otra parte, vale resaltar que el precio solo cayó en esos dos grupos de bienes mientras en el resto creció, además de que se exportó una mayor cantidad. Que se haya vendido más significa que las empresas debieron manejar volúmenes más importantes de cosechas, en el caso de los productos primarios, o de elaboración en el caso de la industria, lo que necesariamente termina influyendo sobre una mayor demanda de empleo. Es decir, si bien la reducción en el precio de las exportaciones afecta a la economía porque puede incidir sobre el saldo de la balanza de pagos y determina menores ganancias para las empresas, asimismo un aumento de las cantidades exportadas significa mayor actividad económica al interior del país, lo que se refleja en la generación de empleo, entre otros efectos.

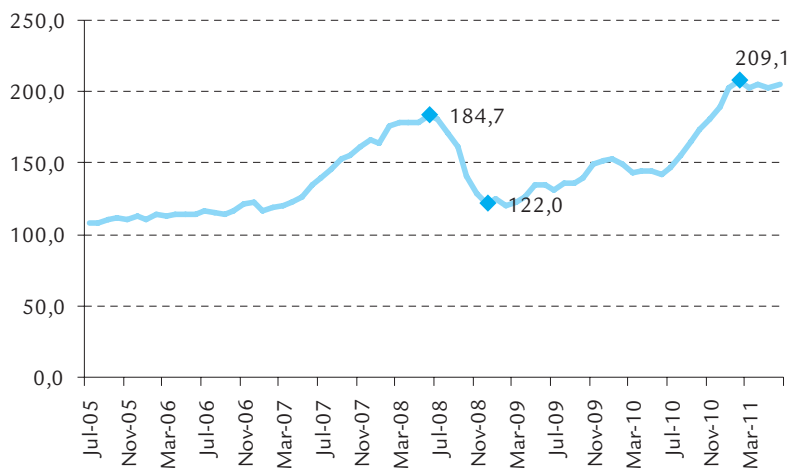
Como se había mencionado antes, los precios de estos bienes también siguieron el ciclo de recesión y recuperación, algo similar a lo que ocurrió con el precio del petróleo pero sin la caída tan drástica que experimentó este último. En efecto, en los últimos meses, específicamente a partir de agosto de 2009, los precios internacionales de los alimentos muestran una nueva tendencia creciente, con una expansión anual de 20% en diciembre de ese año. Sin embargo, ese valor estaba fuertemente condicionado por el aumento del precio del azúcar (cuya variación se ubicó en 100% en ese mismo mes) y el de la leche (en 52%). El índice no ha retornado a los niveles observados a principios de 2008. En junio de 2008 el índice de precios de los alimentos alcanzó su máximo valor para el período 2007-2010.

Entonces, uno de los puntos centrales que se debiera indagar es cómo hicieron las empresas exportadoras para compatibilizar más producción con menores ingresos en el primer semestre de 2008 y en el proceso de ajuste, y cómo enfrentaron el costo salarial y de qué forma modificaron la demanda de empleo.²³ Pero además ese parecería ser un eje de la reactivación económica, que según las cuentas nacionales comenzó en el tercer trimestre de 2009 y se habría acentuado en el último, como muestra la evolución del empleo.

22 La igualdad entre resultado del sector externo y la variación de la oferta monetaria ocurre siempre y cuando los exportadores ingresen todo el valor generado al país. Este es un tema central que merece una investigación pormenorizada, pues del cumplimiento de esa igualdad dependen un conjunto de relaciones macroeconómicas.

23 La información disponible en el país no permite conocer este aspecto. Sería necesario levantar información primaria para hacerlo.

Gráfico 8
Índice de precios de los alimentos (2002-2004 = 100)



Fuente: FAO.²⁴

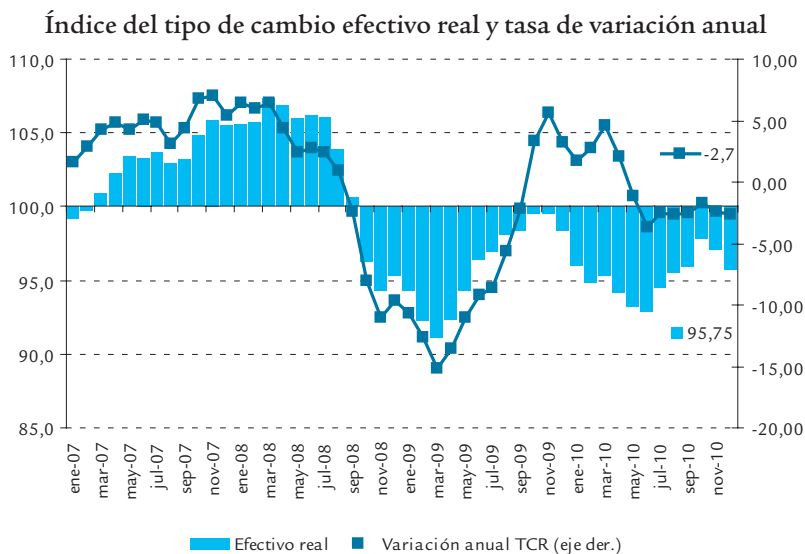
Esa reacción del sector productivo estuvo mediada también por las modificaciones en las regulaciones del mercado laboral.

Tal desempeño de las exportaciones tiene estrecha relación con la evolución del tipo de cambio real, el que debe incorporar además del cálculo convencional que relaciona tipos de cambios nominales y precios, a los instrumentos arancelarios que fueron introducidos para balancear el sector externo. Es decir, se requiere un cálculo que dé cuenta del efecto combinado de la inflación doméstica y de la de los principales socios comerciales, del tipo de cambio nominal y de las medidas arancelarias adoptadas en el período.²⁵

24 Consulta en línea en: www.fao.org/worldfoodsituation/wfs-home/foodpricesindex/es.

25 Estas medidas pudieron ser más efectivas si es que hubieran sido diseñadas con oportunidad; es decir, aquellas adoptadas en los años previos en los que el dólar se había devaluado restaron fuerza a las que se introdujeron cuando la situación externa cambió significativamente.

Gráfico 9



Fuente: BCE, Información estadística mensual.

Luego de un período de 17 meses en el que el tipo de cambio efectivo real estuvo depreciado, lo que estimuló las exportaciones y encareció las importaciones, en septiembre de 2008 el dólar comenzó abruptamente a ganar valor en términos reales, lo que provocó que en marzo del siguiente año se llegue a una apreciación real anual cercana al 5%. A partir de marzo de 2009, el dólar se volvió a debilitar y, simultáneamente, la inflación doméstica empezó a ceder e inclusive presentó valores negativos. Esos dos elementos influyeron para que la apreciación anual se reduzca paulatinamente. ¿Qué efectos se podían esperar en este tiempo? Básicamente depende de tres factores en esta coyuntura específica: i) el tiempo en que se demora importar productos con menor precio; ii) el período que tarda en que los pedidos desde el exterior se comiencen a suspender; y iii) el grado de protección toda vez que se elevaron los aranceles a la importación de muchos productos terminados. Los dos primeros factores dependerán principalmente del tipo de producto y de las existencias o *stock* en territorio nacional y en los países compradores.

Si bien a fines de 2009 el tipo de cambio se hallaba alrededor de su valor de equilibrio, en el primer semestre de 2010 comenzó un nuevo ciclo de apreciación, menor al del año previo. Se debe recordar que allí no es-

tá incorporado el efecto del paulatino retiro de las salvaguardas arancelarias que se introdujeron un año antes. Eso significa que existieron dos estímulos para el crecimiento de las importaciones: la apreciación del tipo de cambio real y la eliminación de las salvaguardias.²⁶

En 2010, el crecimiento de las importaciones fue muy importante y preocupó tanto a las autoridades económicas como a analistas. La explicación de tal comportamiento se podría encontrar en lo mencionado antes y, además, en que las empresas pudieron restituir las existencias que se supondría se redujeron, toda vez que en 2009 las importaciones se contrajeron significativamente. En definitiva, se hablaría de un problema de apreciación cambiaria junto con eliminación de barreras y recuperación de *stocks*.²⁷

1.2. Del sector externo al monetario y financiero: evolución del dinero en la economía, los depósitos y el crédito

El sector externo, la fuente de creación del dinero que circula en la economía, comenzó a debilitarse en el tercer trimestre de 2008, para luego volverse deficitario hasta el segundo trimestre de 2009. En el tercero, la balanza de pagos global registró por primera vez un saldo positivo luego de nueve meses de contracción. Ese valor positivo, de USD 1.938 millones, sin embargo, apenas compensó el saldo negativo acumulado en la balanza de pagos, que en el primer semestre de 2009 fue negativo en USD 1.914 millones. El debilitamiento del balance del sector en el segundo trimestre de 2008 ocurrió pese a que el petróleo y los bienes primarios continuaban con altos precios en el mercado mundial, porque las importaciones no habían cesado de expandirse y las transferencias unilaterales se redujeron por segundo semestre consecutivo. Además, entre el tercer y cuarto trimestres

26 Las decisiones sobre política arancelaria en el actual ordenamiento administrativo del país corresponden al Ministerio Coordinador de la Producción y Empleo. De ahí que no siempre exista coherencia con las necesidades de la política macroeconómica. El caso del levantamiento de las salvaguardias en 2010 era una obligación, pues cuando se las instauró el país adquirió un compromiso con la OMC en ese sentido.

27 Excluyendo a combustibles y lubricantes, las importaciones crecieron 30% entre 2009 y 2010, frente a la contracción de 17,3% un año antes. La mayor expansión en 2010, con 55,4%, correspondió a bienes de consumo duradero, gran parte de ellos afectados por la salvaguarda arancelaria. También se observó un aumento notable de materias primas y bienes de capital. Esta restitución de existencias y renovación de máquinas y equipos podría ser un elemento que explica el crecimiento económico de 2011.

de 2008 el valor de las exportaciones de petróleo cayó a menos de la mitad, dando cuenta de la gravedad de la situación.

La contracción monetaria proveniente del sector externo fue muy significativa. En los nueve meses contados desde octubre de 2008 hasta junio de 2009, la balanza de pagos global acumuló un saldo negativo de USD 4.027 millones. Esa cantidad representa el 53% de M1 de junio, o el 25% de M2 en ese mismo mes.²⁸ Es decir, la economía estuvo frente a una posible crisis monetaria de incalculables consecuencias, pues una contracción de dinero de esa magnitud habría significado que cesaran muchas transacciones del sector real, una inmediata contracción del crédito y habría acarreado innumerables problemas de liquidez y solvencia dentro del sistema financiero.

Tabla 3
Balanza de pagos (millones de dólares)

	2008.II	2008.III	2008.IV	2009.I	2009.II	2009.III
1. Cuenta corriente	1.327	65	-1.543	-884	106	351
1.1. Balanza comercial de bienes	1.406	170	-1.413	-730	202	280
1.1.1. Exportaciones	5.670	5.348	3.344	2.742	3.423	3.852
1.1.1.1. Petróleo y derivados	3.757	3.421	1.531	1.012	1.677	2.070
1.1.1.2. No petroleras	1.913	1.928	1.812	1.731	1.746	1.782
1.1.2. Importaciones (FOB)	-4.263	-5.178	-4.756	-3.472	-3.221	-3.572
1.2. Balanza de servicios	-418	-432	-432	-382	-307	-340
1.3. Balanza de renta	-419	-415	-368	-324	-413	-299
1.4. Transferencias	758	743	671	552	623	710

²⁸ En la medición de M1 y M2 no se cuentan a las especies monetarias en circulación, cuyo monto es desconocido. El Banco Central del Ecuador publica una estimación de las especies monetarias en circulación. Sin embargo, en algunos casos se observan crecimientos poco creíbles, como el ocurrido en diciembre de 2008, cuando ya se había transmitido a la economía ecuatoriana la crisis de los países del norte industrializado. En efecto, mientras la balanza de pagos global cayó en el último trimestre de 2008 en más de USD 2.100 millones, las especies monetarias en circulación estimadas aumentaron en USD 781,6 millones, el 26,3% en el trimestre.

2. Cuenta de capitales y financiamiento	640	286	-611	-420	-744	1.523
2.1. Inversión extranjera directa	105	306	159	123	219	128
2.2. Inversión de cartera neta	64	-197	244	-188	-2.805	-225
2.3. Activos	547	-114	-898	-348	49	201
2.4. Pasivos	-82	285	-123	-12	-125	1.414
2.5. Cuenta de capital	6	6	7	5	1.918	6
3. Errores y omisiones	-3	55	41	-30	59	64
Balanza de pagos global	1.964	407	-2.113	-1.334	-580	1.939
Uso del Crédito del FMI	-1	0	0	0	0	0
Financiamiento excepcional	-4	1	75	105	11	11
Variación en las reservas internacionales	1.960	408	-2.038	-1.229	-569	1.950

Fuente: BCE, Boletín de balanza de pagos.

La economía sufrió una contracción monetaria en la medida en que el cambio en la oferta monetaria depende del saldo de las transacciones con el resto del mundo. En términos de un esquema convencional de análisis económico, se produjo un desplazamiento de la curva LM hacia la izquierda, lo que se complementaría automáticamente con un retroceso de la curva IS.²⁹ Adicionalmente, como la tasa de interés continuaba con un régimen administrado, el desplazamiento de la IS pudo ser menor al que hipotéticamente se habría observado si el costo de dinero no tenía esos límites.

²⁹ El modelo IS-LM representa al mercado monetario, el de bienes y el de bonos (se incorporan tres mercados pero se analizan dos en virtud de la Ley de Walras). En dicho modelo, la curva IS identifica a la línea constituida por todos los puntos en que el mercado de bienes está en equilibrio dada una tasa de interés. La curva LM describe, así mismo, los puntos en los que a una tasa de interés dada, el mercado monetario está en equilibrio, es decir, en el que se igualan la oferta y la demanda de dinero. La intersección entre las dos líneas es el punto en que las variables representadas en el modelo están en equilibrio. Es decir, el punto en el que confluyen el nivel de actividad y la tasa de interés (Dornbush y Fisher, 1991: 125-67; Sachs y Larraín, 1994: 354-69).

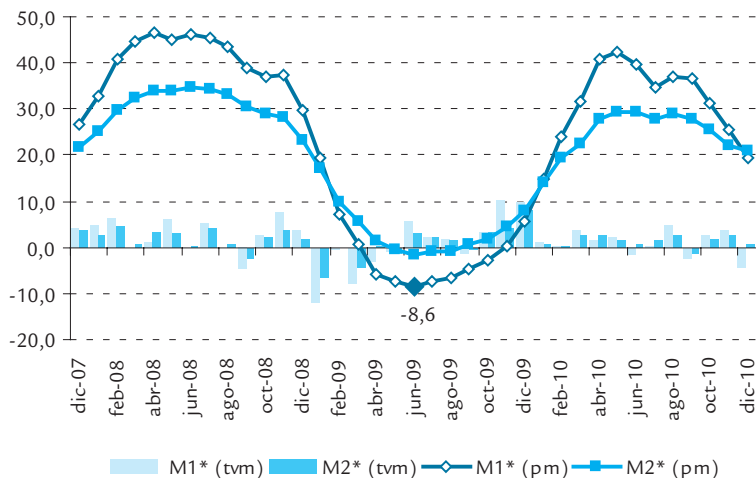
Este es uno de los principales temas alrededor de las respuestas que puede dar una economía dolarizada a una crisis externa; a diferencia de una economía con moneda propia, estos cambios son endógenos al sistema, es decir, no existe la mediación de la política monetaria a fin de moderar las consecuencias de los desequilibrios.

Una crisis económica originada en el exterior actúa como un típico programa de ajuste estructural, pues ocurren dos restricciones básicas: contracción de la oferta monetaria y contracción del gasto público.

Una forma de medir la restricción monetaria es a través de los agregados monetarios amplios. Sin embargo, en el caso de una economía dolarizada, como no se conoce el monto de las especies monetarias en circulación, esos agregados son la suma de las otras obligaciones del Banco Central, la oferta monetaria (de la moneda fraccionaria que se emite); para obtener M1 se suman los depósitos a la vista y M2 es el saldo anterior más los depósitos a plazo (en ellos también se consideran los depósitos restringidos y otro tipo de operaciones).

Gráfico 10

Variaciones anuales y mensuales de M1 y M2 (porcentajes)



Fuente: BCE, Información estadística mensual.

Nota: Las tasas de variación se basan en datos de M1 y M2 suavizados con promedios móviles de tres períodos.

En julio de 2008 se observó una tasa de expansión de M1 de 34,5% y de M2 de 45,6%. Se estaba en el momento más alto de los efectos positivos que tuvo el extraordinario ambiente externo que benefició al país: alto precio del petróleo y de varias materias primas, depreciación del tipo de cambio, remesas de los emigrantes crecientes, etc. Ello contrasta con lo que ocurre un año después. M1 cae en 1,7% y M2 en 8,6%. Solamente a partir de junio se observa que la tasa de variación mensual comienza a ser positiva, aunque aún con tasas de variación pequeñas. La recuperación de la «liquidez» de la economía se acentúa en el tercer trimestre del año, coincidiendo con el saldo positivo de la balanza de pagos global del trimestre anterior y, se supondría, de un balance positivo también en el último trimestre.

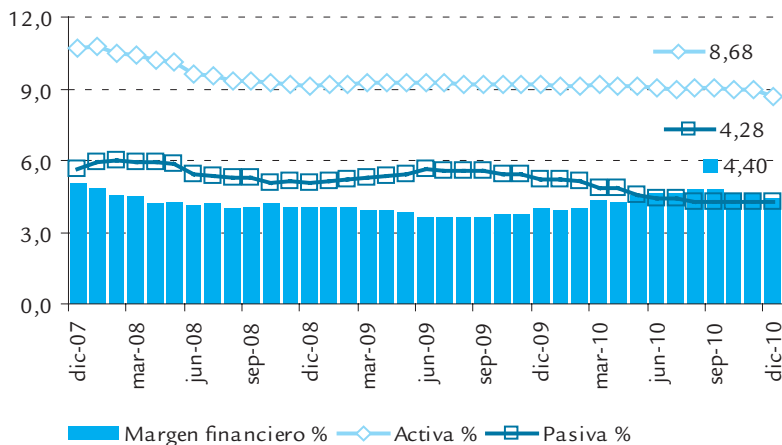
Los modelos teóricos dicen que el punto en que se equiparan la oferta y demanda monetaria corresponde a una tasa de interés. Pero ¿qué paso en el Ecuador en un período caracterizado por fuertes fluctuaciones de la liquidez de la economía? ¿Las tasas de interés respondieron a este proceso? Desde 2007 el gobierno decidió controlar la tasa de interés activa; ¿al período de expansión del dinero en 2007 y 2008 le habría correspondido una caída en la tasa de interés; en cambio, la fase de desaceleración de los agregados monetarios debió concordar con un aumento de la tasa de interés? Cuando la tasa de interés está administrada, la variable de ajuste es la oferta de crédito. A pesar del control administrativo de las tasas, debido a que la inflación de 2008 aumentó significativamente, la tasa de interés real se contrajo; asimismo, en la medida en que en 2009 la inflación se desaceleró significativamente, la tasa de interés real comenzó a subir de nuevo y declinó solamente en el último trimestre.

En el gráfico que sigue se presenta la tasa de interés nominal referencial, es decir, la que paga el sector corporativo en el corto plazo. La pasiva nominal referencial, en cambio, es un promedio ponderado por montos para todos los rangos y plazos. En el caso de la tasa de interés activa, se supone que es un valor representativo para el mercado financiero, aunque allí no están consideradas las tasas de otros segmentos (como el de la microempresa), que son más altos.

Se supondría que básicamente por el establecimiento de la tasa máxima el sector bancario mantuvo la tasa de interés casi constante. En diciembre de 2008 el gobierno decidió no hacer más reducciones a la tasa máxima, es decir, la que se fija para moderar la fluctuación de la tasa de interés a la que efectivamente se conceden los créditos —se supone, con el propósito de no imponer restricciones adicionales al sistema financiero en momentos en que se sucedían los problemas reseñados—. La tasa pasiva, en

cambio, se reduce a mediados de 2008 por efecto de la expansión monetaria que se observó hasta el tercer trimestre de ese año, aunque luego, en la fase de contracción, demora en reaccionar. Solamente a partir del segundo trimestre de 2009 comienza a subir.

Gráfico 11
Tasas referenciales nominales (porcentajes)

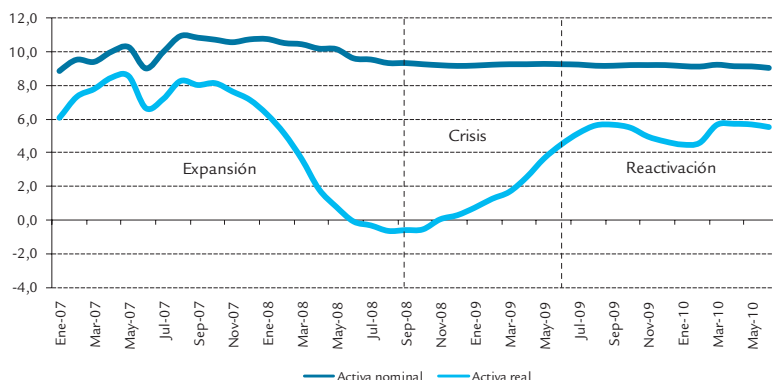


Fuente: BCE, Información estadística mensual.

Sin embargo, este panorama es muy diferente cuando se considera la inflación. Mientras en 2008 la tasa de interés real se contrajo por efecto del aumento del índice de precios, a tal punto que la activa referencial hacia fines de año apenas fue superior en 1 punto porcentual a la inflación, en 2009 la drástica reducción de la inflación provocó que la tasa de interés real aumentara. Es decir, en medio del *boom* de 2008 el precio del dinero se abarató en términos reales, mientras que en medio de la crisis se encareció. La imposibilidad de ejercer política monetaria y, en su lugar, influir sobre ese mercado solamente con medidas administrativas tuvo como resultado que el costo del dinero fuera contrario al que se pudo haber deseado a fin de moderar la trayectoria del ciclo, es decir, que frente a la crisis se abaratare el costo real del dinero para estimular la producción y el consumo.³⁰

30 En los EE.UU., por ejemplo, a fines de 2008 se fijó la tasa de interés de los Fondos Federales en una banda de 0 a 0,25%, lo que en términos reales significa una tasa de interés negativa. Esa decisión se tomó a fin de estimular el consumo y la inversión y, de esa manera, frenar los efectos de la crisis económica que ya se había destapado.

Gráfico 12
Tasa de interés activa nominal y real (porcentajes)



Fuente: BCE, Información estadística mensual.

Solamente en el último trimestre de 2009 la tasa de interés real comienza a declinar, coincidiendo con la etapa de transición hacia un período de mayor crecimiento o reactivación. Las tasas sectoriales que también se publican permanecieron prácticamente fijas, especialmente desde octubre de 2008, mes en que el Banco Central del Ecuador dejó inalterada la tasa máxima convencional de todos los segmentos, con excepción del destinado al consumo.³¹

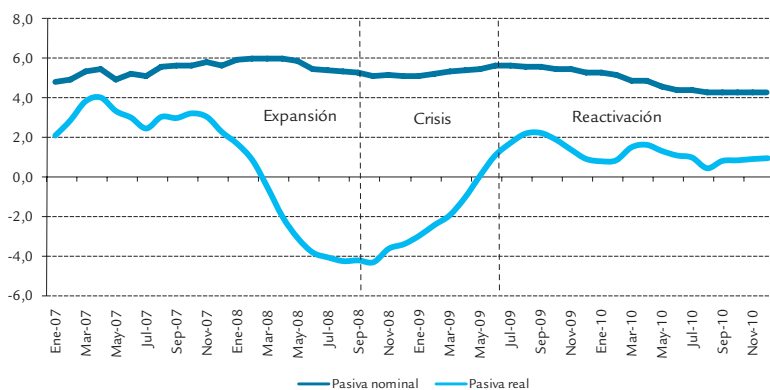
Solamente la tasa de interés del segmento corporativo fue negativa en términos reales de junio a noviembre de 2008. Las tasas pactadas para el resto de segmentos se mantuvieron positivas en términos reales, aunque tuvieron similar tendencia a la observada en el gráfico, es decir, una reducción en el período de mayor auge y monetización de la economía, y un aumento continuo en el primer semestre de 2009, cuando la economía se encontraba en plena fase recesiva, por lo que pudo afectar la inversión y, por esa vía, el crecimiento y el empleo. Una vez más, contrariamente a lo esperado, la tasa real vuelve a bajar una vez que la economía muestra ciertos signos de recuperación. Es decir, la política de tasas de interés se ha basado más en su valor nominal que en su valor real; más en un análisis de los efectos microeconómicos, es decir, de la ganancia de las entidades financieras, que en una perspectiva macroeconómica. Sin desconocer que con esa norma cayeron los costos financieros para las empresas y personas, lo que es positivo para

31 Los otros segmentos que se consideran para aplicar tasa activas máximas son los siguientes: corporativo (el que se emplea como tasa de interés referencial), comercial (pequeñas y medianas empresas), vivienda, microcrédito de acumulación ampliada y microcrédito de acumulación simple. Estos últimos se refieren a empresas muy pequeñas y son los segmentos con las tasas máximas más elevadas, pues se asume que son sectores con mayor riesgo.

la inversión en el sector real y para la distribución del ingreso,³² no es menos cierto que las modificaciones de las tasas de interés tienen efectos macroeconómicos muy importantes; y es por ello que deben estar atadas a la situación del ciclo económico, especialmente cuando el modelo vigente restringe de manera drástica los instrumentos de política económica.

Por su parte, la tasa de interés pasiva comenzó a ser negativa con mucha más antelación. Esto ocurrió aproximadamente desde inicios de 2008 y se prolongó en ese nivel hasta el primer semestre de 2009. Si el mercado monetario no tuviera controles, era lógico que frente a la expansión monetaria ocurrida en 2008 la tasa de interés real para los depósitos cayera por el exceso de circulante que tenía la economía. En cambio, con el comienzo de la crisis la tasa debió elevarse porque, como se describió en la parte dedicada al análisis del sector externo, los flujos netos de recursos monetarios hacia la economía cayeron. Sin embargo, eso no ha ocurrido por varias razones. De ellas se puede destacar que las tasas pasivas son una función de la tasa activa, y que la reducción de las tasas de interés pasivas en el exterior (tanto de la FED como del Banco Central Europeo) inciden en las decisiones domésticas sobre las tasas de interés. En todo caso, si los agentes económicos hubieran tomado sus decisiones entre consumir y ahorrar de acuerdo a estas variaciones de la tasa pasiva real, el consumo se debió expandir en la fase de mayor crecimiento de 2008, irse moderando en la fase de desaceleración y—al contrario de lo que se deseaba— permanecer sin estímulos en la etapa de reactivación.

Gráfico 13
Tasa de interés pasiva nominal y real (porcentajes)



Fuente: BCE, Información estadística mensual.

32 Una investigación de la relación entre los costos de mantenimiento de las cuentas de ahorro de baja cuantía y la tasa de interés nominal efectiva es un tema pendiente. En algunos casos, debido al cobro de estas comisiones, los cuenta-ahorristas pagaban más de lo que recibían por intereses.

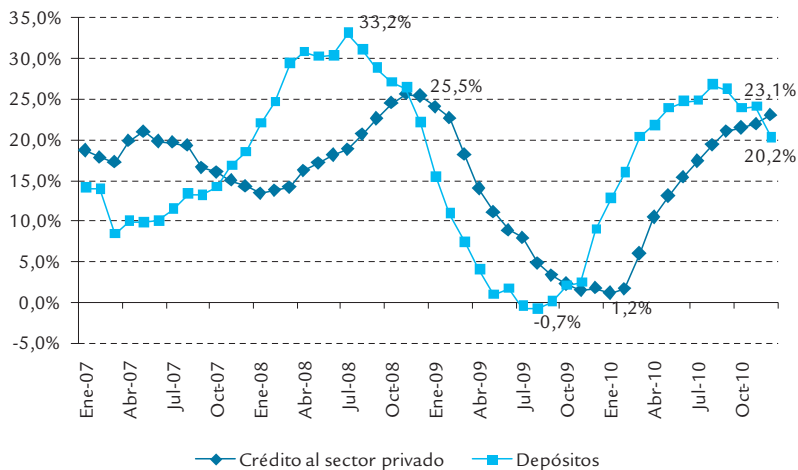
Ahora bien, lo que interesa destacar es si los valores observados en las tasas de interés activa y pasiva influyeron en el comportamiento y en la evolución de la cartera de créditos, y en las captaciones del sistema financiero. Es importante recordar que en presencia de tasas activas con topes máximos y de una crisis cuya duración se desconocía, en el marco de un sistema con tipo de cambio fijo, se podía prever que la reducción de los depósitos mermaría los fondos disponibles de los bancos y, en un segundo momento, comenzarían también a caer los créditos. Además, se debe precisar que en los últimos dos años, a más de las tasas de interés máximas, se cortaron significativamente las comisiones de varios servicios de las entidades financieras, de manera que se les presionó para que ampliaran las actividades específicas de intermediación (pues había que compensar la reducción de los ingresos por servicios con un aumento de los ingresos por intermediación financiera).

Las cifras muestran que la tasa de variación de los depósitos comenzó a declinar lentamente luego de julio de 2008, mientras que la cartera por vencer llegaba a su máximo incremento en diciembre de 2008, un mes después de que el crecimiento anual de los depósitos se desplomara.³³ A partir de enero de 2009 la desaceleración, tanto de créditos como de depósitos, es muy similar y muy drástica. La gran pregunta es si este descenso en las colocaciones fue causado por la oferta o por la demanda. En cambio, en la reducción de las captaciones se esperaba que hubiera un efecto directo del déficit externo que comenzó a sentirse desde el tercer trimestre de 2008, y del nivel de las tasas de interés tanto domésticas como internacionales.³⁴

33 Ese cambio en la tasa de variación anual de la cartera coincide con el proceso de paso de la tasa de interés activa desde valores reales negativos a positivos. Lo que se desconoce es qué pesó más en esa desaceleración: si las perspectivas de la economía, la contracción de los fondos disponibles en las entidades financieras o el nivel de la tasa de interés real.

34 Uno de los efectos de la crisis fue que la tasa de los bonos FED se colocó prácticamente en 0%, y que otros instrumentos financieros en los mismos EE.UU. redujeron drásticamente su rendimiento, al punto en que algunos tenían una tasa nominal inferior a los costos transaccionales. En cambio, en el mercado doméstico la tasa pasiva se estabilizó, lo que podría haber dado lugar a que hubiera retorno de depósitos o que dejaran de salir al ritmo que lo estaban haciendo. Lamentablemente, no existen estadísticas para identificar los depósitos en el exterior. Sin embargo, se podría asumir que si las empresas —que son las que tienen capacidad de hacer depósitos en el exterior— los aumentan en el mercado doméstico, entonces prefirieron esa opción a pesar del riesgo país y político al que normalmente citan analistas y empresarios para justificar las tenencias de dinero en el exterior. Un aumento en los depósitos implica que están repatriando capitales, pues los ingresos generados en 2009 fueron menores a los de 2008. Otro factor decisivo para el retorno de capitales fue la propia crisis del sistema financiero estadounidense. Las quiebras y estatizaciones debieron repercutir sobre el comportamiento de las empresas y personas que mantienen recursos en ese país, pues en un punto de la crisis de la economía de EE.UU. muchos perdieron sus depósitos, especialmente en fondos de ahorro.

Gráfico 14
Tasa de variación anual de los depósitos y el crédito
en el sistema financiero (porcentajes)



Fuente: BCE, Información estadística mensual.

El comportamiento del crédito no ha sido directamente proporcional a la variación de los depósitos, sino a partir del último trimestre de 2008. Frente a la reducción de los activos mantenidos por las entidades financieras, la cartera demoró unos meses en caer, pero luego siguió la misma tendencia. Hacia diciembre de 2008 había mucha preocupación entre las entidades financieras sobre posibles problemas de liquidez —y sobre conservar los índices de liquidez adecuados—, así que comenzaron a ser más rigurosas en la entrega de préstamos. Esto, junto con la contracción de la demanda de financiamiento, determinó la abrupta caída del crédito, el que no se llegó a recuperar hasta fines de año, cosa que sí ocurrió con los depósitos.

En el primer trimestre de 2010 la tasa de variación anual del crédito y los depósitos comenzó a acelerarse, y en el resto del año lo hizo tan o más rápido de lo que había sido en la fase de declive un año atrás. Es decir, se recuperó la capacidad de la economía de financiar sus actividades, de sostener el crecimiento. Sin embargo, como se mostrará luego, la mayor aceleración en la concesión de crédito le correspondió al destinado al consumo, y era adecuado que se fortaleciera el consumo para que la economía saliera del letargo en que quedó luego de 2009. Sin embargo, buena parte de ese financiamiento se dirigió a bienes importados, lo que creó un pro-

blema en la balanza comercial y, eventualmente, desplazó a alguna producción nacional. Ese traslado se podría reflejar en el empleo en el comercio siempre y cuando ese sector hubiera demandado la misma cantidad de personas que la industria o agricultura perdieron por esa competencia por bienes importados.³⁵

Ahora bien, interesa conocer con más detalle qué sectores fueron los que redujeron los depósitos en los bancos, y causaron la caída de la tasa de variación anual en el momento en que se manifestaba la crisis. Las otras entidades del sistema financiero,³⁶ hasta julio de 2008 mostraron expansiones anuales mucho más fuertes que los bancos en depósitos del público; luego de eso, la caída fue más pronunciada, hasta abril de 2009, mes a partir del que la recuperación de la tasa de variación anual de los depósitos fue mucho más fuerte en comparación con los bancos. Las cooperativas son las que mejor «sortearon» la crisis pues mostraron una desaceleración mucho menor de los depósitos y la recuperación fue mucho más rápida; tan es así que a fines de 2009 la tasa de variación anual de las captaciones fue de 21,6%.³⁷

Si bien en todos los tipos de entidades la tasa de variación anual de los depósitos fue declinante, solamente las captaciones que tiene el Banco Central del Ecuador de las empresas públicas, gobiernos locales y provinciales presentan tasas de variación negativas. Es decir, desde esta vía se

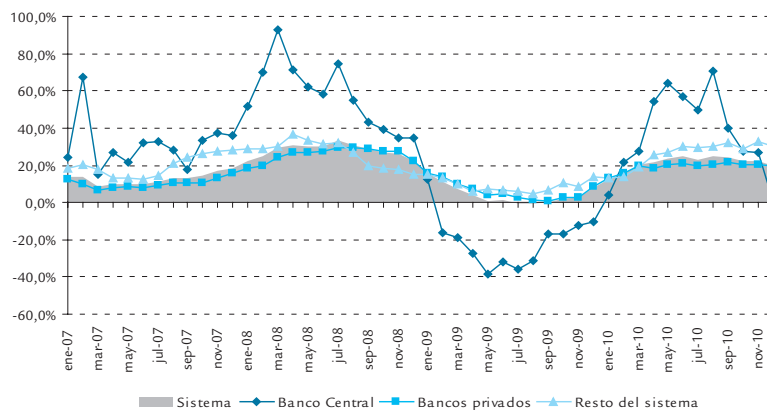
35 Se debe aclarar que en este documento no se considera —como lo hace la mayor parte de los modelos sobre el mercado de trabajo— que quienes pierden su empleo en una actividad pueden remplazarlo por uno en otra actividad. Ese cambio no puede ser automático pues en cada caso se requieren distintas destrezas. Eso quiere decir que difícilmente un trabajador expulsado del sector agrícola podrá ser contratado en la industria, especialmente si existen desempleados que antes laboraron en la industria. Este es uno de los motivos por los cuales el mercado del trabajo no se puede vaciar, y es una de las conclusiones a la que llegó el premio Nobel de Economía Peter Diamond, aunque el caso que antes se relata no haya sido directamente tratado en sus estudios (ver Committee of the Royal Swedish Academy of Sciences, 2010).

36 Aproximadamente el 21% del total de depósitos corresponden a entidades financieras distintas a los bancos, es decir, sociedades financieras, cooperativas, mutualistas y cooperativas de ahorro y crédito. Mientras que para los bancos se conoce el monto de depósitos de los gobiernos seccionales y las empresas públicas, las empresas no financieras y los hogares, para las otras entidades del sector financiero, no se publican estadísticas con ese nivel de detalle.

37 Eventualmente si se concuerda en que los clientes de las cooperativas pertenecen a los estratos de bajos ingresos y, además, hipotéticamente se asume que esos estratos perdieron menos ingresos en la crisis, entonces esa sería la explicación de por qué las cooperativas sufrieron una merma menor de depósitos en comparación con los bancos. Más adelante se evaluará cómo evolucionó la distribución del ingreso durante y luego de la crisis.

observa cómo pesó la restricción presupuestaria de 2009 sobre los flujos de dinero que tenían las entidades públicas. De hecho, esta desacumulación de depósitos del sector público es la responsable de que la tasa de variación de los depósitos totales en el sistema mostrara cifras negativas en julio y agosto de 2009.³⁸ Lo positivo es que el quiebre que se observó en los bancos privados y el resto del sistema a partir de octubre de 2009 continuó en 2010, lo que fue un indicador de la recuperación especialmente del sector externo, pues implica que el sistema bancario y financiero contaba con mayores recursos.

Gráfico 15
Tasa de variación anual de los depósitos en el sistema financiero (porcentajes)



Fuente: BCE, Información estadística mensual.

Nota: Los depósitos en el Banco Central corresponden a las empresas y gobiernos autónomos.

A pesar de que teóricamente se espera que el resultado del sector externo sea equivalente a la variación en la emisión monetaria—es decir, que para el caso de una economía dolarizada ese ingreso de divisas debiera reflejarse en un cambio de similar magnitud de los depósitos en el sistema financiero—, ello no ha sido directo ni proporcional. Eventualmente esa disparidad se puede deber a un sistema insuficiente de registros de las

³⁸ Esa desaceleración y posterior contracción se explican también porque en 2008 las transferencias de recursos a las empresas públicas y gobiernos autónomos fue de tal magnitud que mantuvieron altos depósitos por la imposibilidad de efectuar un gasto oportuno.

transacciones con el resto del mundo, aunque también podrían intervenir otros factores, como el ingreso ilegal de dinero. Sin embargo, para afirmar la existencia de un fenómeno como ese es necesario realizar investigaciones particulares sobre el tema.

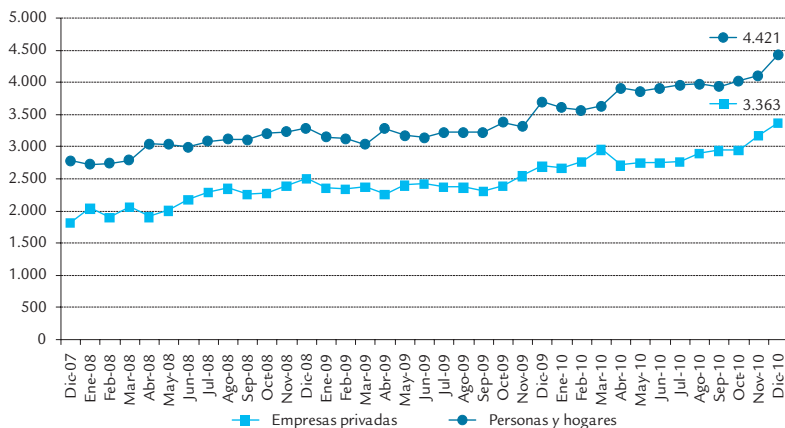
El detalle de la evolución de los depósitos por sectores en los bancos permitirá observar la forma como se fue estructurando la restricción de fondos disponibles para préstamos.

Los depósitos de ahorro y a la vista son los que más captan las entidades financieras. En diciembre de 2009 y 2010 representaron algo más del 72% del total de depósitos, considerando la acumulación de recursos tanto al sector público como al sector privado.

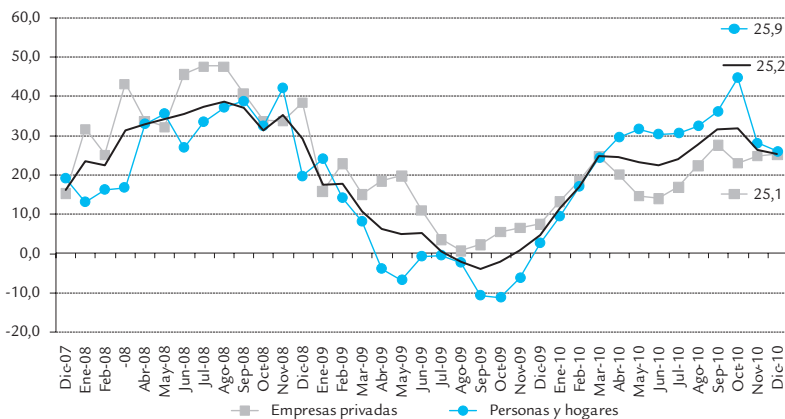
La baja experimentada en los depósitos a la vista, en los bancos privados, fue más importante en aquellos confiados por las personas u hogares, en tanto que aquellos de las empresas privadas se fueron desacelerando hasta agosto de 2009, mes a partir del cual registran un nuevo repunte. Esto da la medida de cómo se propagó la restricción externa, y se podría considerar que en la declinación de los depósitos de las personas u hogares actuaron tanto el descenso de las transferencias de los emigrantes cuanto la pérdida de empleos o la precarización de las condiciones en el mercado laboral (mayor subempleo). De todas maneras, la información muestra cómo se fue reduciendo la liquidez tanto de las empresas como de los hogares, lo que confirma lo que se había observado en los agregados monetarios amplios, M1 y M2. En cambio, los depósitos de ahorro mantenidos por las empresas tienen una primera desaceleración entre octubre de 2008 y marzo de 2009, se aceleran nuevamente hasta agosto de ese año, para caer abruptamente en los últimos cuatro meses (algo que no se comprende a la luz de las otras cifras observadas, tanto del sector real como del monetario). Los depósitos de las personas, por su parte, se desaceleran constantemente desde octubre de 2008 hasta septiembre de 2009, y allí comienzan nuevamente a crecer.

Gráfico 16
Evolución de los depósitos por sector institucional

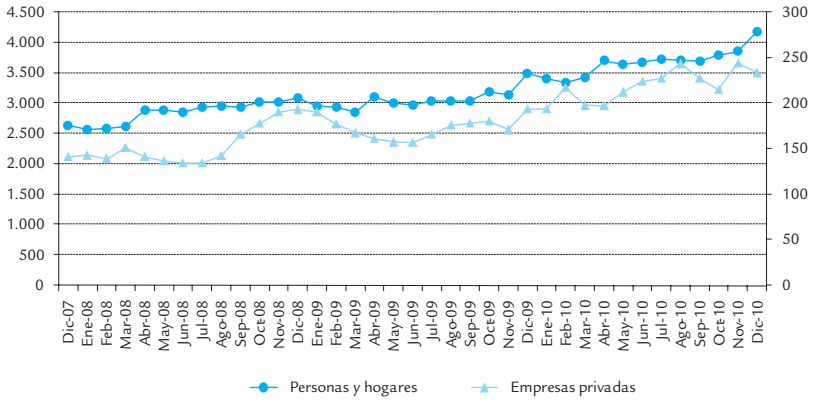
Depósitos a la vista (millones de dólares)



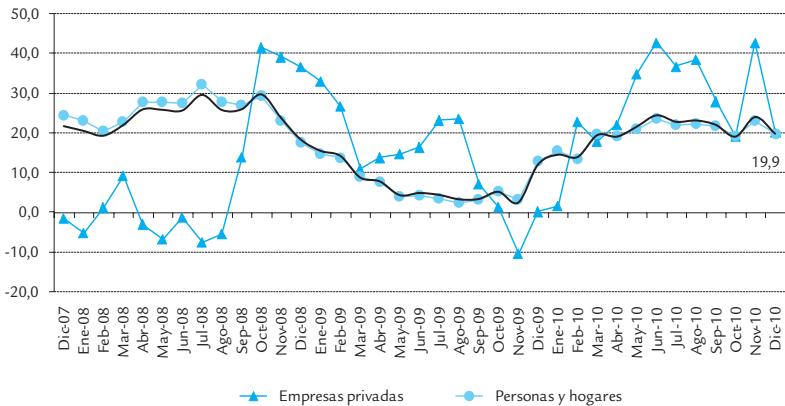
Depósitos a la vista (tasa de variación anual)



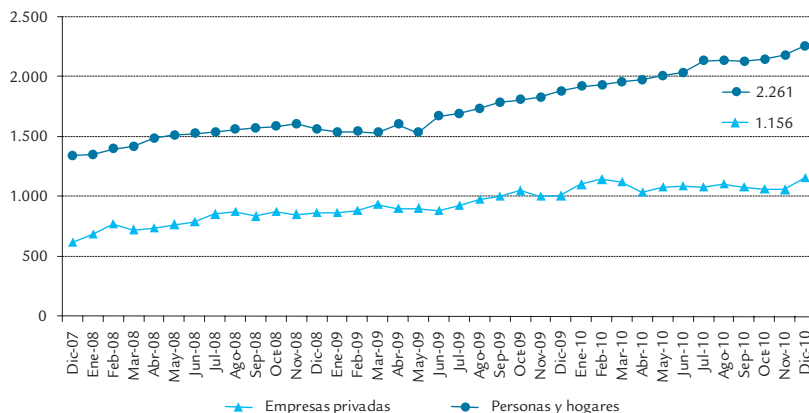
Depósitos de ahorro (millones de dólares)



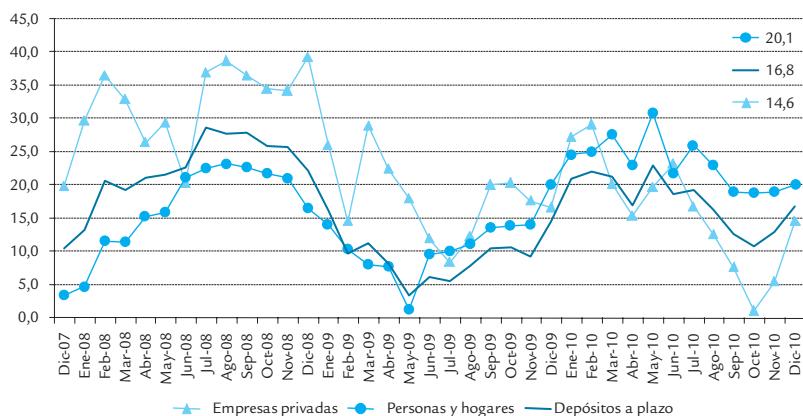
Depósitos de ahorro (tasa de variación anual)



Depósitos a plazo (millones de dólares)



Depósitos a plazo (tasa de variación anual)



Fuente: BCE, Información estadística mensual.

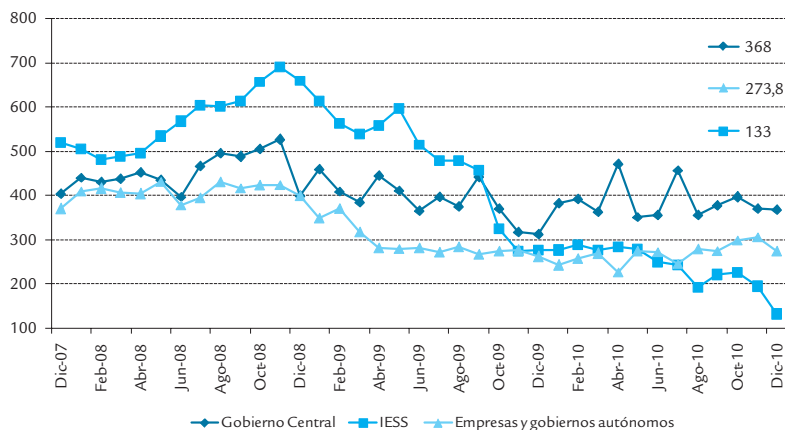
Contrario a lo que se pudo esperar, los depósitos a plazo, los menos líquidos, son los que se recuperaron antes, tanto en hogares como en empresas, luego de una fuerte desaceleración a fines de 2008. A partir de mayo para los activos de las personas y de julio para los de las empresas, hay una nueva aceleración que da lugar a que estos depósitos sean los que exhiben la tasa de expansión anual más alta de los tres considerados. Ese aumento de

los depósitos coincide aproximadamente con el período en que la tasa de interés pasiva comienza a exhibir valores reales positivos.

Durante 2010 la tasa de variación tiende a acelerarse en un primer momento y luego o se estanca o frena su expansión, lo que podría ser consistente con el saldo negativo de la balanza de pagos global en 2010. Dicho saldo negativo, no obstante, fue mayor, es decir, mejoró en comparación con el año previo.

Pese a que, como se muestra en los gráficos anteriores, las captaciones de recursos del sector privado tuvieron una fase de desaceleración seguida por una expansión importante a fines de año, lo que más golpeó al sistema financiero fue la contracción de saldos mantenidos por el sector público. En 2008 tanto el gobierno central como el IESS, las empresas públicas y los gobiernos seccionales batieron récords históricos en tenencia de dinero. La evolución de esas cuentas estuvo marcada principalmente por el precio del petróleo. En noviembre de 2008 ascendieron a USD 1.642 millones, cifra que representaba el 14% del total depositado en los bancos privados. Casi un año más tarde, en diciembre de 2009, habían caído en USD 790 millones, y significaron el 6,3% de los depósitos totales. Es decir que el sector público fue el principal «responsable» del descenso de los recursos depositados en los bancos privados. De otra manera, en lo que atañe a los bancos privados, aunque hay una desaceleración inicial de los recursos depositados por el sector privado, la contracción de los recursos públicos, causada por la fuerte declinación del precio del petróleo, es lo que determinó que no se hubieran recuperado los fondos depositados en los bancos y, de alguna manera, también podrían haber determinado que la oferta de crédito se estancara. La mayor reducción le corresponde al IESS, una parte de cuyos recursos fueron destinados al financiamiento de obras del gobierno central. En 2010 el valor de los depósitos del sector público en los bancos privados, aunque muy volátiles, se mantuvieron en alrededor de USD 900 millones. Eso indica que la recuperación de los depósitos en los bancos privados, que se supondría similar para el resto del sector financiero, se debió exclusivamente al ahorro de las personas y empresas. De otra parte, la operación plena del BIESS a fines de 2010 hizo mínimos los depósitos de la seguridad social en las entidades bancarias privadas.

Gráfico 17
 Evolución de los depósitos del sector público
 en los bancos privados (millones de dólares)



Fuente: BCE, Información estadística mensual.

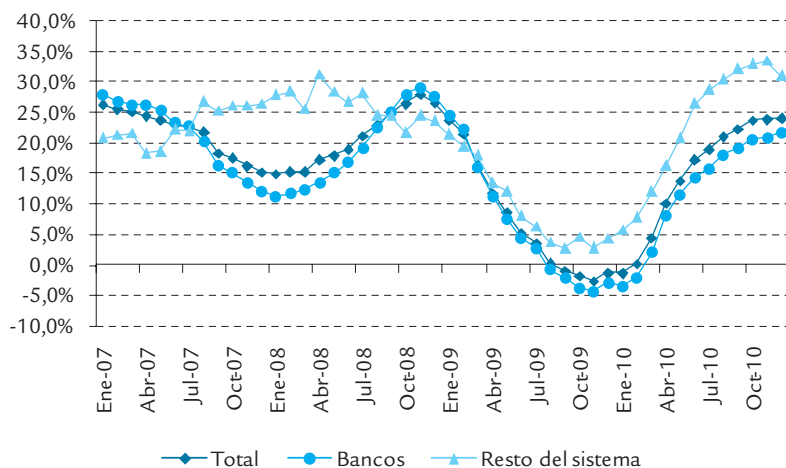
Ahora bien, hay que precisar que la variación absoluta de los depósitos totales no es igual al resultado de la balanza de pagos global, ni a la variación de los activos internacionales netos. El resultado final es que los agregados monetarios cayeron menos de lo que se esperaba observando el saldo externo. Una incógnita aun mayor surge cuando se trata de interpretar lo ocurrido en 2010. Mientras que los depósitos se recuperaban significativamente con un incremento de casi USD 2.500 millones, como se había señalado el saldo externo fue negativo en USD 1.200 millones, es decir que en ese año las dos variables se comportaron con tendencias completamente distintas. Una de las pocas explicaciones que quedan sobre esta discrepancia, además de lo señalado antes, es que si el gobierno y el IESS movilaron recursos que estaban guardados en el Banco Central, entonces pudieron aumentar los depósitos en el sistema financiero. Sin embargo, una vez que se analizan las cifras se concluye que los depósitos promedio del gobierno central y el IESS en el Banco Central disminuyeron en USD 660 millones en 2010. Por tanto, esta no es una explicación totalmente satisfactoria.

Ahora lo que interesa conocer es, dada esa evolución de los depósitos y de las tasas de interés activas reales, cómo se comportó el crédito o el financiamiento. En este punto hay que destacar que cuando se abren las cuentas de crédito por entidad financiera, se observa el soporte que significó para

el sector productivo el programa de crédito aplicado por el gobierno a través de la CFN, BNF y BEV. El IESS también mostró su deseo de cambiar la cartera hipotecaria que sus afiliados mantenían con bancos y otras entidades privadas, por créditos propios en mejores condiciones. Sin embargo, ese programa no cuajó hasta fines de 2009.

El crédito total destinado al sector privado mostró la evolución que consta en el gráfico 18. Se debe destacar que a partir de 2007 aquel considerado dentro del grupo «resto del sistema» ha mantenido, la mayor parte del tiempo, una expansión anual superior a la del sistema bancario. Esto, en gran medida, se debe a la incorporación de la CFN para canalizar líneas con recursos públicos, y también al importante volumen intermediado por las cooperativas de ahorro y crédito. Sin embargo, se deben destacar dos hechos. El primero es que la tendencia general está dada por los bancos privados; y el segundo, que también el crédito concedido por la CFN y las cooperativas desaceleró, lo que podría indicar que hubo una contracción de la demanda, pues al menos en la corporación financiera pública los recursos disponibles fueron crecientes y a una tasa de interés menor a la que regía en las entidades privadas.

Gráfico 18
Tasa de variación anual de la cartera por vencer³⁹ (porcentajes)



Fuente: BCE, Información estadística mensual.

39 Aquí se emplea la información de la cartera por vencer pues en la cartera bruta está incluida la cartera vencida y, como se muestra en la siguiente nota al pie, el porcentaje de cartera vencida es importante en la banca pública, por lo que una evolución de la cartera bruta se vería abultada por ese porcentaje de cartera vencida.

Pese a que hacia finales de 2009 hubo un quiebre en la tendencia del crédito de los bancos privados, solo en abril de 2010 la tasa de variación anual nuevamente comenzó a ser positiva. En 2010 la expansión de la cartera de crédito del resto del sistema se explica porque el BNF, CFN y BEV contaron con mayores recursos ya que se emplearon parte de los depósitos mantenidos en la RILD para canalizar recursos a financiamiento. Además, el BNF hizo una entrega anticipada del Bono de Desarrollo Humano (BDH) por uno o dos años, según el pedido del beneficiario del BDH, en lo que se denominó crédito de desarrollo humano. El monto concedido superó los USD 400 millones.⁴⁰

Uno de los principales factores que pueden ahondar una crisis es que los recursos para financiamiento se comiencen a contraer y que los del sector público, en este caso los canalizados por la CFN, BNF y BEV, sean insuficientes para alimentar una tendencia creciente. En dolarización, esto es aun más difícil porque, como el comportamiento de los agregados monetarios es procíclico, entonces una de las pocas opciones a disposición es canalizar recursos públicos al aparato productivo,⁴¹ a menos que el financiamiento obtenido en el exterior por el sector privado sustituya la falta de oferta interna, lo que se observará luego.

Las cifras que proveen el Banco Central del Ecuador y la Superintendencia de Bancos sobre el sistema financiero no son equiparables, aunque debieran serlo. Según información de la segunda entidad, en los últimos meses de 2009 hubo un quiebre de la tendencia de contracción de las colocaciones solamente en el crédito comercial y en el destinado a la vivienda, pero ambos permanecerían con tasas de variación anual negativas. En cambio, el crédito destinado a la microempresa y al consumo se encontraban en el nivel más bajo. Eso quiere decir que ni siquiera la acción del sector público con la apertura y el fortalecimiento de líneas de crédito directas al sector privado permitieron que la contracción del crédito se atenuara. La recuperación ocurrió en 2010, cuando los bancos privados habían reactivado sus líneas de negocio.

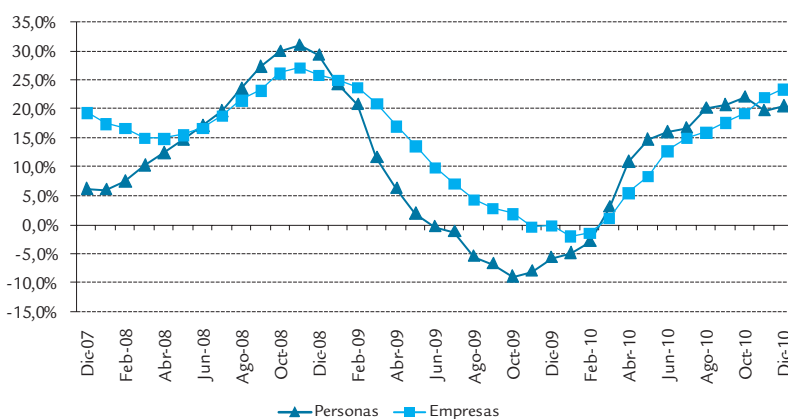
40 En estas cifras no está considerado el IESS, entidad que reavivó los créditos hipotecarios y quirografarios en 2010. Con el ingreso del IESS como prestamista directo, la participación de las entidades financieras distintas a los bancos privados superó la mitad del mercado.

41 Pese a que la medida parece correcta en una economía dolarizada, no implica que no se deba precautelar esos recursos evitando que la cartera por vencer esté sobre límites manejables. En los hechos, la morosidad en la CFN y BNF está muy por encima del promedio que exhiben los bancos privados, es decir, existen problemas evidentes de administración de esos recursos. La CFN presenta la siguiente información sobre la morosidad a fines de 2009: cartera comercial 7,9%, cartera de vivienda 14,5% y cartera de microempresa 34,3%; esto configura una morosidad bruta total del 9,4%. En el BNF la situación es peor, pues tiene una morosidad global del 17%, desglosada de la siguiente manera: comercial 14%, consumo 20% y microempresa 33,5%.

En el último mes de 2009, la cartera por vencer dirigida por los bancos a empresas no financieras y a personas continuó en la zona negativa, pese al quiebre que se observó desde octubre de ese año en el caso de las personas. En enero de 2010 la expansión anual continuó declinando en el caso de las empresas, y en el de las personas la variación negativa disminuyó. Luego, durante 2010 se alcanzaron tasas de expansión equiparables a las que se habían observado en el segundo trimestre de 2008. De esta forma, el financiamiento de la economía se había restituido.

Gráfico 19

Tasa de variación anual de la cartera por vencer (porcentajes)



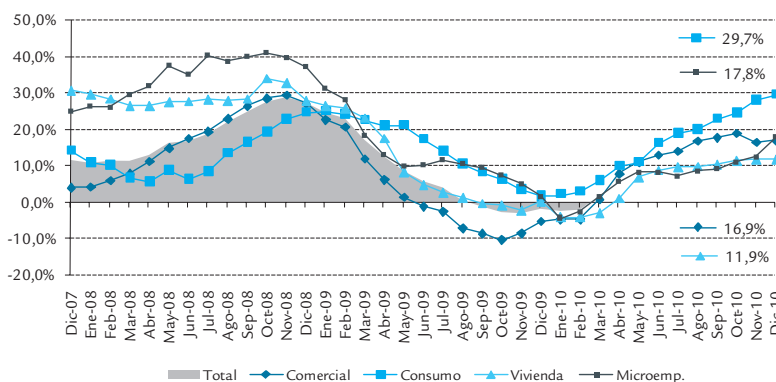
Fuente: BCE, Información estadística mensual.

Este panorama de constante desaceleración del crédito a las empresas y de contracción del concedido a las personas desde junio también se observa utilizando la información de la Superintendencia de Bancos, entidad que en la clasificación única de cuentas tiene cuatro grandes subdivisiones: comercial, consumo, vivienda y microempresa. En el comercial normalmente están las grandes empresas, aquellas que tienen buenas calificaciones de riesgo y a las que se les aplica la tasa de interés activa referencial. En cambio, el crédito de consumo se podría equiparar a lo que el Banco Central clasifica como destinado a las personas.

Cuando se considera únicamente la información de los bancos privados, se observa que el total de la cartera terminó 2009 con una contracción de casi 2%, lo que ha ocurrido tanto porque los créditos comerciales son los mayoritarios, como también porque el destinado a la vivienda casi no

se modificó, mientras que el de consumo y microempresa apenas se expandieron a una tasa anual de 1,6% y 1,8%. Es decir, en términos reales en todos los casos hubo contracción. Sin embargo, el cambio de tendencia observado en el total del crédito desde fines del primer trimestre de 2010 se replicó en todos los sectores, pero especialmente en el destinado a consumo. El canalizado hacia a la microempresa y la vivienda, luego de un empuje inicial, durante el resto del año muestra una tasa de expansión relativamente constante, con una pendiente muy débil.

Gráfico 20
Crédito de la banca privada por sector (tasas de variación anual)



Fuente: Superintendencia de Bancos, balances mensuales.

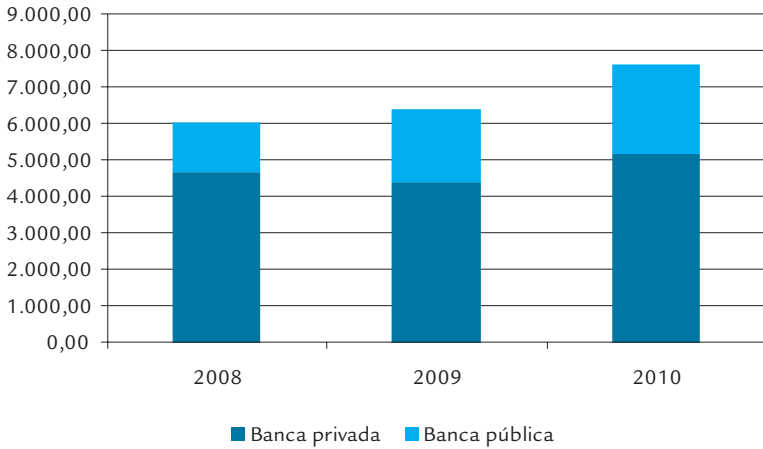
No obstante, se debe considerar que al igual que la política monetaria en una economía con tipo de cambio flexible tiene unos meses de rezago antes de incidir plenamente, también se podría esperar que el aumento de la liquidez y los depósitos hacia fines de 2009, debido a la mejoría en el sector externo, podría necesitar unos meses antes de influir plenamente sobre la evolución del crédito. Ello ocurre en parte por las decisiones que a nivel microeconómico deben asumir las entidades financieras, pues solamente pueden expandir la cartera de créditos una vez que mejoren los recursos líquidos; o, en otras palabras, cuando los índices de liquidez hagan posible destinar mayores recursos a crédito. Esto obviamente ocurre lenta y desigualmente entre las distintas entidades.

Aunque se esperaba que la banca pública ejerciera una influencia positiva sobre la trayectoria del crédito, eso ocurrió para los casos del comercial y del destinado a la microempresa; en cambio, cayó tanto para la vivienda y para el consumo.

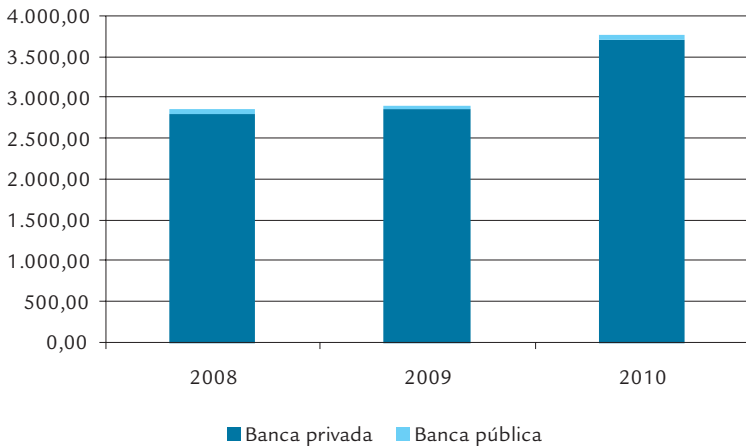
En estas estadísticas no consta el IESS, entidad que durante la última parte de 2010, cuando la parte «bancaria» de la seguridad social se convirtió en banco, fue muy activa en la concesión de créditos de consumo y para el financiamiento de vivienda.

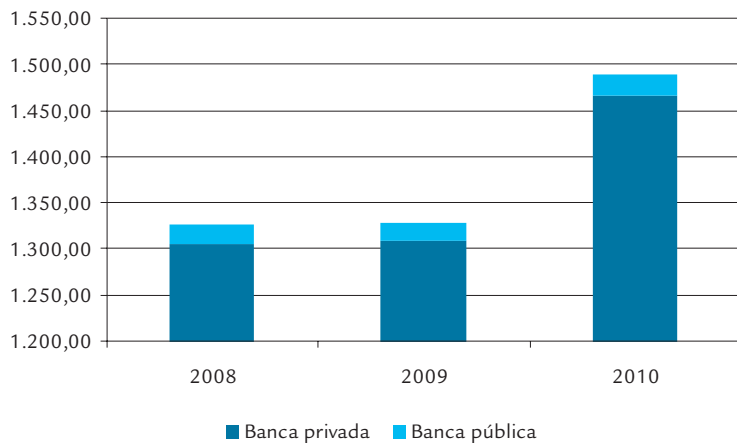
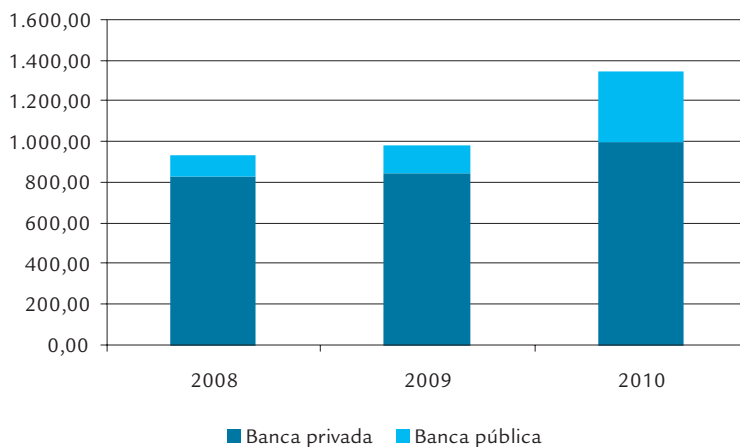
Gráfico 21
Crédito por sector en el sistema bancario
(2008 a 2010) en millones de dólares

Comercial



Consumo



Vivienda*Microempresa*

Fuente: Superintendencia de Bancos, boletines mensuales.

Nota: En el crédito comercial de los bancos públicos están incluidos los desembolsos del BE-DE. Si se quitara a esa entidad, la tendencia creciente que muestra el crédito de la banca pública se mantiene.

Se había señalado que como una medida emergente el gobierno decidió entregar por adelantado 12 o 24 (meses dependiendo de la solicitud del be-

neficiario) el Bono de Desarrollo Humano. En 2010 se otorgaron créditos o adelantos por USD 360 millones en 47 mil operaciones, cuando un año antes el monto había ascendido a apenas USD 44 millones en 24 mil operaciones. Este monto equivale a cerca del 25% del crédito a la microempresa, categoría en la que se catalogó a este tipo de operaciones. Sin embargo, cualquiera que fuera su uso, esa fue una medida emergente para sostener la recuperación de 2010, aunque lo apropiado habría sido que el grueso de esta línea de financiamiento fuese desembolsada en el primer semestre de 2009. No obstante, este es un tipo de política que debería contar con el suficiente respaldo en un fondo de contingencia que se active en momentos de crisis a fin de proteger la economía de los más pobres. La necesidad de un fondo de contingencia, no solo financiero, tal vez fue una de las lecciones de la desaceleración del crecimiento de 2009 pues, como se mostrará más adelante, la inversión pública en el sector social declinó en ese año.

Un problema que no es posible de abordar con la información del sistema financiero hasta aquí presentada es si la desaceleración del crédito se debió solamente a una restricción en la oferta o si también tiene un componente de contracción de la demanda. Información sobre la demanda de crédito no existe, así que no se puede conocer cuál de los dos factores dominó sobre el otro.⁴²

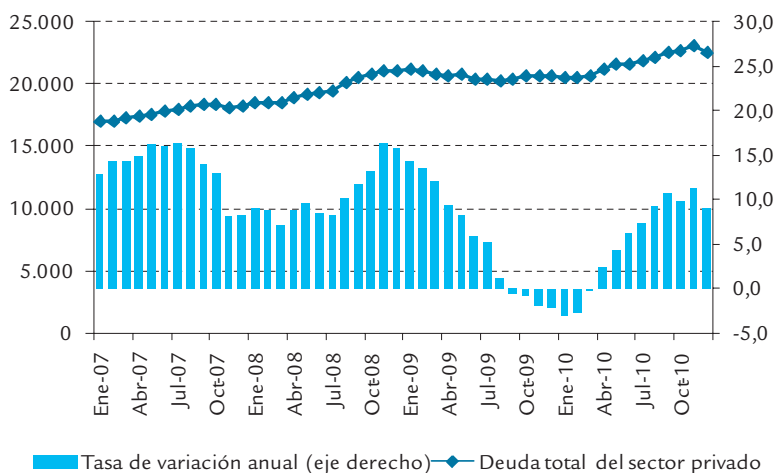
El panorama global del financiamiento era desalentador durante 2009 por la desaceleración y luego contracción del crédito total del sector privado, constituido por el crédito interno de bancos, cooperativas, mutualistas, entidades públicas y el crédito externo contratado por el sector privado. En efecto, cuando se suma la deuda total del sector privado se observa que en el primer mes de 2010 se registró una contracción anual de 3%, porque las colocaciones domésticas se expandían anualmente a tan solo 1,2%, y los préstamos contratados en el exterior registraban una contracción del 11,7%. Es decir, en esa etapa aún faltaba una de las condiciones para que la recuperación que se habría producido en el último trimestre de 2009 fuera más sólida, a menos que las empresas estuvieran haciendo mayor uso de recursos propios, pues esa pudiera haber sido la mejor decisión en la coyuntura.⁴³ En el segundo trimestre de 2010 se recupera consistentemente

42 El Banco Central del Ecuador lanzó en el primer trimestre de 2010 el estudio periódico *Informe Trimestral de Oferta y Demanda de Crédito*, por lo que se desconoce la situación previa. La tendencia general en los informes de 2010 fue que había poca demanda insatisfecha; las empresas estaban en un momento de espera y no tenían planes de expansión. Solo en 2011 la demanda comenzó a aumentar mucho más.

43 Si los depósitos en el exterior tienen una tasa de interés cercana a 0 y las entidades que entregaban los mejores réditos se habían convertido en inseguras, entonces una decisión

la tasa de variación anual del crédito total destinado al sector privado. Sin embargo, esa evolución está marcada enteramente por el crédito interno pues desde julio de 2009 la deuda privada en el exterior se contrae consistentemente hasta llegar a diciembre de 2010 con una tasa anual de -14,7%.

Gráfico 22
Deuda total del sector privado
(millones de dólares y tasa de variación anual)



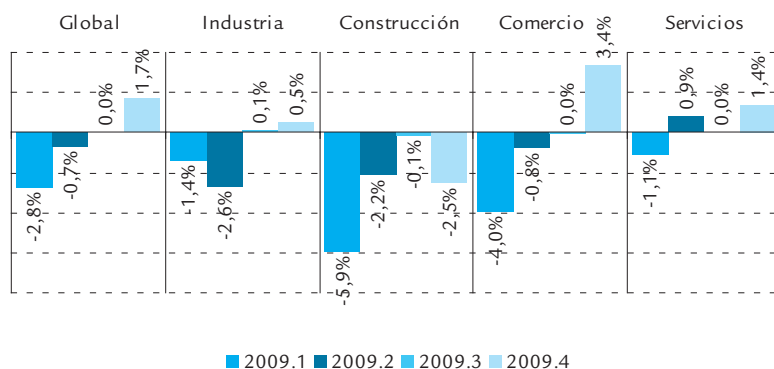
Fuente: Superintendencia de Bancos, boletines mensuales; BCE, IEM.

De esta manera no es de sorprender que por la caída del crédito actividades como la construcción no logran sortear la recesión y que además, debido a la desaceleración de la compra de activos (electrodomésticos o automóviles) por las restricciones a la importación introducidas en 2009, la economía sufriera los embates de la crisis de los países industrializados del norte. Como reflejo de esta situación, la demanda de empleo se contrajo en el primer semestre y no se modificó en el tercero. Sin embargo, la demanda de empleo aumentó por primera vez en un año en el último tri-

económica más sabia habría sido sustituir deuda externa por los flujos de liquidez propios de las empresas. Si algo positivo pudo tener la crisis financiera internacional para el Ecuador, podría ser que se repatriaron recursos o que —este tal vez sea el caso más frecuente— se dejó de enviar buena parte de ellos para dedicarlos a las actividades productivas normales. Eso se expresó en el aumento de los depósitos de las empresas, como se mostró antes.

mestre de 2009, lo que, si bien no concuerda exactamente con las cifras de crédito antes expuestas, daría base a la hipótesis de mayor financiamiento a partir de los ahorros propios de las empresas. También se pudiera suponer que el aumento de las transferencias de los emigrantes en los dos últimos trimestres de 2009 influyó positivamente para la reactivación del consumo de los hogares.

Gráfico 23
Demanda acumulada de empleo por trimestre



Fuente: BCE, Encuesta de opinión empresarial.

La información sobre demanda de empleo consignada por los empresarios encuestados por el Banco Central del Ecuador en la EMOE⁴⁴ da cuenta del aumento en la demanda de empleo en el último trimestre de 2009, lo que coincide plenamente con la reducción del desempleo que registró el INEC en su Encuesta Nacional de Empleo y Desempleo Urbano entre septiembre y diciembre de ese año. Es decir, el cruce de información de fuentes tan distintas permite confirmar que el sorprendente resultado en las cifras de empleo del último trimestre es validado por la demanda de empleo de los empresarios. Sin embargo, esa recuperación, liderada por el comercio y los servicios, tuvo un carácter estacional propio del último trimestre. Esto es confirmado porque en los tres primeros meses de 2010 la demanda de empleo se volvió a contraer, pero en los siguientes nueve meses se fortaleció de tal manera que se observó un aumento de 2,3% en los empleos contratados. Es decir, como resultado de la recuperación de la economía, cambió

44 Encuesta de Opinión Empresarial

la tendencia decreciente en la demanda de empleo, la que por la crisis internacional se prolongó durante nueve meses.

Según las encuestas de empleo del INEC, la tasa de desempleo se redujo en las mismas ramas en que los empresarios demandaron más empleados en el último trimestre de 2009. La única en la que existe discrepancia es en la construcción, actividad en la que la EMOE reseña caída de la demanda de empleo, y la ENEMDU reducción del desempleo. Lo que se puede explicar, entre otros motivos, porque la ENEMDU recoge un universo mayor, especialmente de empresas pequeñas, es decir, esa discrepancia podría provenir de la representatividad estadística de la EMOE.

Este marco general de funcionamiento de la economía tuvo un efecto en el desempeño del mercado de trabajo, pero además de ello es necesario precisar que antes de la crisis y durante ella se realizaron varias modificaciones en las normas que regulaban el mercado de trabajo; así, es necesario hacer una breve reseña de esas medidas, pues pudieron haber influido también sobre la demanda de empleo y sobre la calidad del trabajo. Las modificaciones lo que han hecho es encarecer el costo de la mano de obra porque muchos negocios, de todo tamaño, evadían normas laborales expresas o, como en el caso de la tercerización, se habían ingeniado mecanismos para eludir los compromisos que constan en el Código del Trabajo. Desde una perspectiva empresarial, el aumento de esos costos se puede traducir en un aumento de precios de los productos finales si es que el mercado lo permite, pero si ello no es posible afectará directamente a las utilidades que generan los negocios.

Desde una perspectiva macroeconómica, las modificaciones en las regulaciones laborales y en el salario mínimo vital significaron un aumento de la demanda ya que, como se mostrará luego, el crecimiento de los salarios mínimos nominales ha superado a la inflación sin que se deterioren significativamente las condiciones de trabajo. Además, las transferencias indirectas que ha realizado el gobierno en los últimos años —a través de la dotación de salud y educación— pudieron haber modificado la canasta de consumo, pues con dichas transferencias se liberó una parte del gasto. Estos elementos en conjunto pudieran explicar un cambio en el patrón de consumo que estaría ocurriendo. Aunque ese cambio no es materia de esta investigación, el aumento de las importaciones de bienes de consumo duradero con relación al PIB puede ser un indicador de que se ha producido esa modificación.

1.3. Los principales cambios en normas y regulaciones laborales

Los campos en que se produjeron modificaciones en las normas y regulaciones laborales son dos. El primero se refiere a las condiciones de trabajo y el segundo a la equiparación de los salarios mínimos, especialmente en lo que se refiere al trabajo doméstico.

En el ámbito de las normas, la Asamblea Nacional Constituyente — que tuvo poderes plenos para legislar no solo en materia constitucional sino también en cualquier ámbito que lo considerase necesario— expidió dos mandatos que tienen relación directa con el mercado de trabajo.

El primero de ellos fue el Mandato No. 2, expedido el 24 de enero de 2008, que estableció la «Remuneración Mensual Unificada Máxima», la que será igual al «...valor equivalente a veinticinco salarios básicos unificados del trabajador privado, para los dignatarios, magistrados, autoridades, funcionarios, delegados o representantes a los cuerpos colegiados, miembros de la Fuerza Pública, servidores y trabajadores del sector público, tanto financiero como no financiero». En concordancia con el principio a igual trabajo, igual remuneración, este mandato se dispuso para regular a «Las instituciones, organismos, entidades dependientes, autónomas, y programas especiales, adscritos, desconcentrados y descentralizados, que son o forman parte de las Funciones: Ejecutiva, Legislativa y Judicial»; a los organismos de control y regulación; a las entidades que integran el régimen seccional autónomo, sus empresas, fundaciones, sociedades o entidades dependientes, autónomas, desconcentradas, descentralizadas o adscritas a ellos, y cuyo presupuesto se financie con el cincuenta por ciento (50%) o más, con recursos provenientes del Estado; las entidades financieras públicas; las entidades financieras que se encuentran en procesos de saneamiento o liquidación; el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS); las Autoridades Portuarias y la Corporación Aduanera Ecuatoriana; los organismos y entidades creados para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado; las personas jurídicas creadas por acto legislativo seccional para la prestación de servicios públicos; las universidades y escuelas politécnicas públicas, y las entidades educativas públicas de cualquier nivel; la Fuerza Pública, que comprende las tres ramas de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional; la Comisión de Tránsito de la provincia del Guayas; las empresas públicas y privadas cuyo capital o patrimonio esté integrado con el cincuenta por ciento (50%) o más de recursos públicos

o a las entidades y organismos del sector público; las personas jurídicas de derecho privado o sociedades mercantiles, cualquiera sea su finalidad, social, pública, lucro o utilidad, cuyo capital social, patrimonio o participación tributaria esté integrado con el cincuenta por ciento (50%) o más de recursos públicos; organismos No Gubernamentales: sociedades civiles y fundaciones, con patrimonio, capital o financiamiento provenientes en el cincuenta por ciento (50%) o más del Estado; los patrimonios autónomos, mercantiles públicos, y fondos de inversión o fideicomisos con el cincuenta por ciento (50%) o más de recursos públicos; y las demás instituciones, organismos, entidades, unidades ejecutoras, programas y proyectos que se financian con el cincuenta por ciento (50%) o más con recursos del Estado.

Esta fue una manera de equiparar las remuneraciones máximas de los empleados que directa o indirecta pertenecen a entidades, organismos y empresas del sector público. Las cifras de salarios del sector público no financiero muestran que entre 2007 y 2008 ellos crecieron en 32%⁴⁵, variación en la que el Mandato 2 pudo tener alguna incidencia.

El Mandato No. 4, publicado el 12 de febrero de 2008, se dirigió a reafirmar el compromiso del Estado por garantizar «... la estabilidad de los trabajadores, la contratación colectiva y la organización sindical». Pero el asunto medular, ligado a las finanzas públicas y en concordancia con las entidades señaladas en el Mandato No. 2, se refirió a que «Las indemnizaciones por despido intempestivo [...] acordadas en contratos colectivos, actas transaccionales, actas de finiquito o cualquier otra forma de acuerdo o bajo cualquier denominación, que estipule el pago de indemnizaciones, bonificaciones o contribuciones por terminación de relaciones individuales de trabajo, bajo la figura de despido intempestivo, no podrán ser superiores a trescientos (300) salarios básicos unificados del trabajador privado».

Mientras que esos dos mandatos se refirieron exclusivamente al sector público, mediante el Mandato 8, que fuera aprobado el 30 de abril de 2008, se realizó la reforma más importante para el sector privado y también la más extensa. Ella, junto con las anteriores y con la política salarial, al menos hipotéticamente debió modificar la distribución del ingreso, algo que se tratará en detalle más adelante.

Por su importancia, a continuación se lista un resumen de las principales disposiciones contenidas en este mandato:

- Se elimina y prohíbe la tercerización e intermediación laboral y cualquier forma de precarización de las relaciones de trabajo en las actividades a las que se dedique la empresa o empleador.

45 Banco Central del Ecuador (2010a).

- Se elimina y prohíbe la contratación laboral por horas.
- Se podrán celebrar contratos con personas naturales o jurídicas autorizadas como prestadores de actividades complementarias por el Ministerio de Relaciones Laborales, cuyo objeto exclusivo sea la realización de actividades complementarias de: vigilancia, seguridad, alimentación, mensajería y limpieza, ajenas a las labores propias o habituales del proceso productivo de la usuaria.
- En los contratos a que se refiere el artículo anterior, la relación laboral operará entre los prestadores de actividades complementarias y el personal por esta contratado en los términos de la ley, sin perjuicio de la responsabilidad solidaria de la persona en cuyo provecho se preste el servicio.
- En el contrato de trabajo que se suscriba entre la empresa que se dedica a actividades complementarias y cada uno de sus trabajadores, en ningún caso se pactará una remuneración inferior a la básica mínima unificada o a los mínimos sectoriales, según la actividad o categoría ocupacional.
- Las empresas de actividades complementarias y las usuarias no pueden entre sí ser matrices, filiales, subsidiarias ni relacionadas, ni tener participación o relación societaria de ningún tipo, hecho que debe acreditarse mediante una declaración juramentada de los representantes legales de las empresas que suscriben el contrato y otorgada ante notario o juez competente que determine esta circunstancia.

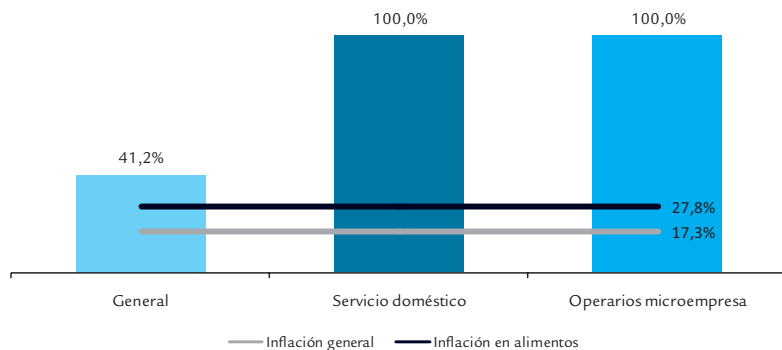
En las disposiciones transitorias, este mandato provee estabilidad laboral especialmente a los trabajadores tercerizados, quienes deberían ser automáticamente contratados por las empresas en que prestaban servicios; en el caso de la contratación por horas, se establece la incorporación a los roles cuando hayan mantenido dicha relación como mínimo 180 días antes de la expedición del mandato. Es decir, en un primer momento los tercerizados tendrían estabilidad por un año, contando a partir de marzo de 2008.

Aunque esta investigación no se refiere específicamente a los efectos de estas normas jurídicas, una de las posibilidades era que aumentase el desempleo. Sin embargo, en medio de la aplicación de este Mandato sobrevino la crisis económica, por lo que es muy difícil aislar el impacto de la modificación del cuerpo legal, de aquel que es consecuencia de la crisis y de la aplicación de medidas como la imposición de salvaguardias arancelarias para enfrentarla.

A partir de 2010, el IESS diseñó un plan agresivo para lograr que los ocupados que trabajaban en relación de dependencia fueran afiliados. Esto llevó a que, según las encuestas de empleo, se elevara sucesivamente el porcentaje de los ocupados con afiliación a la seguridad social. Esta es otra medida de carácter administrativa que pudo modificar la demanda de empleo y provocar una reacción de algunas empresas que estaban al límite de ser rentables.⁴⁶

El segundo grupo de regulaciones tiene que ver con la política de fijación del salario mínimo vital, que se establece en cada enero. Por varios años, el salario mínimo fue diferenciado para los denominados trabajadores en general, para el servicio doméstico y para los operarios de microempresas, en el entendido de que cada uno tenía diferentes niveles de productividad. En estos últimos tres años esas diferencias se han limitado, de manera que quienes menores salarios percibían se han beneficiado de incrementos nominales mayores.

Gráfico 24
Incremento del salario mínimo e inflación entre 2007 y 2010
(porcentajes)



Fuente: BCE, Información Estadística Mensual; Registros Oficiales.

Entre 2007 y 2010 los más beneficiados fueron los trabajadores del servicio doméstico y los operarios de la microempresa, con un aumento nominal acumulado de 100%; y en el último lugar el salario mínimo vital ge-

⁴⁶ En mayo de 2011, mediante consulta popular, se aprobó la prisión para los patronos que no afilien a sus trabajadores.

neral. Lo interesante es comparar esos aumentos con la variación de los precios. Se ha escogido para tal comparación la variación del índice de precios del consumidor urbano, es decir, de toda la canasta de productos, y la variación del índice de precios de los alimentos. El índice de precios de los alimentos es relevante para esta comparación pues quienes menos ingresos tienen destinan una mayor proporción de ellos a esos bienes.

Hasta 2009 los trabajadores en general recibían un salario mínimo 9% superior comparado con el del servicio doméstico y 17,8% mayor al de los operarios de las microempresas. Los empleados del servicio doméstico y los operarios de la artesanía se beneficiaron de aumentos muy superiores a la inflación, tanto si se considera solo el grupo de alimentos, como el IPC general. Aunque el crecimiento del salario mínimo vital general también fue mayor al de la inflación general y al de los alimentos, ellos fueron los menos beneficiados al considerar el salario real.

En 2010, cuando la economía mostraba signos de recuperación, se volvieron a modificar los salarios mínimos más agresivamente de lo que se había hecho el año anterior, el de crisis. En efecto, el salario mínimo vital general fue incrementado en 10,1%, el del servicio doméstico en 20% y aquel que reciben por su trabajo los operarios de la microempresa, en 29,7%. En contraste, la inflación acumulada de ese año fue de 3,3%. No cabe duda que quienes reciben el salario mínimo terminaron el año con un poder adquisitivo de sus salarios más alto. Lo mismo se concluye cuando se confronta con la inflación del grupo de alimentos y bebidas, que tuvo una variación de 5,4%.

Esta política salarial no ha dejado de levantar muchas quejas desde el sector productivo y, también, de los hogares que demandan trabajo doméstico. Algunos pronunciamientos han augurado un aumento del desempleo a causa de esta política salarial, la que se sumó al cambio de normas, especialmente aquellas relativas a la tercerización y al trabajo por horas, que hicieron que las empresas incorporaran a estos empleados con mayores costos laborales.

Estas son entonces las condiciones de partida para evaluar lo que ocurrió en el mercado laboral, tanto desde la perspectiva de la evolución de la economía, signada por tres períodos diferenciados—uno de un auge importante, seguido por una violenta desaceleración del crecimiento originada en la crisis mundial, y luego la recuperación—, en un ambiente de cambios importantes en las regulaciones laborales y en la evolución del salario mínimo vital.

1.4. La evolución del gasto público con énfasis en el gasto social

El sector público fue uno de los primeros en sentir los rigores de la crisis por la reducción del precio del petróleo, toda vez que entre 2007 y 2008 los ingresos que generó esta actividad para las arcas fiscales aumentó en 161%, lo que cambió la estructura de los ingresos pues los no petroleros restringieron su participación en 14 puntos porcentuales. En el último trimestre de 2008 los ingresos petroleros cayeron en 47%, un frenazo colosal; también se redujo el IVA, lo que agravó la posición fiscal, pero ello ocurrió por un inusitado incremento de las devoluciones del IVA (crecieron en más de 300% trimestralmente⁴⁷) pues los valores recaudados aumentaron con respecto al trimestre anterior. Sin embargo, hasta ese trimestre no se producían reducciones en el gasto, dando lugar a que en el último trimestre del año se acumulara un déficit de USD 2.500 millones.

La situación se continuó agravando hasta el primer trimestre de 2009, cuando cayeron fuertemente tanto los ingresos como los gastos, y pese a ello se produjo un déficit de consideración, aunque menor que en el trimestre previo.

Tabla 4
Operaciones del sector público no financiero
(millones de dólares y tasas de variación)

Operaciones/ Período	2007	2008	Variación	2009	Variación	2010	Variación
Ingresos Totales	13.451	22.062	64,0%	18.378	-16,7%	23.186	26,2%
Petroleros	3.318	8.675	161,5%	5.212	-39,9%	7.845	50,5%
No Petroleros:	9.558	12.494	30,7%	12.373	-1,0%	13.994	13,1%
IVA	2.753	3.104	12,8%	3.288	5,9%	3.759	14,3%
ICE	349	474	35,6%	448	-5,4%	530	18,3%
A la renta	1.689	2.339	38,5%	2.518	7,6%	2.353	-6,5%
Arancelarios	700	816	16,6%	951	16,4%	1.153	21,3%
Contribuciones Seguridad Social	1.795	2.097	16,8%	2.061	-1,7%	2.549	23,7%
Otros	2.271	3.665	61,4%	3.107	-15,2%	3.650	17,5%

47 SRI (2006, 2007 y 2008).

Superávit operacional de empresas públicas no financieras	575	893	55,2%	794	-11,0%	1.346	69,5%
Gastos Totales	12.554	22.303	77,7%	20.610	-7,6%	24.123	17,0%
Gastos corrientes:	9.148	15.308	67,3%	13.930	-9,0%	16.905	21,4%
Intereses	861	726	-15,7%	349	-51,9%	413	18,2%
Sueldos	3.693	4.869	31,9%	5.929	21,8%	6.786	14,4%
Compra de bienes y servicios	1.576	2.087	32,4%	1.924	-7,8%	2.090	8,6%
Otros	3.018	7.626	152,7%	5.728	-24,9%	7.616	33,0%
Gastos de capital:	3.406	6.995	105,4%	6.680	-4,5%	7.218	8,0%
Formación bruta de capital fijo	3.173	6.930	118,4%	6.310	-8,9%	6.571	4,1%
Otros de capital	233	65	-72,0%	370	468,3%	647	74,7%
Resultado Global	970	-241		-2.232		-937	
Resultado Primario	1.831	485		-1.883		-524	

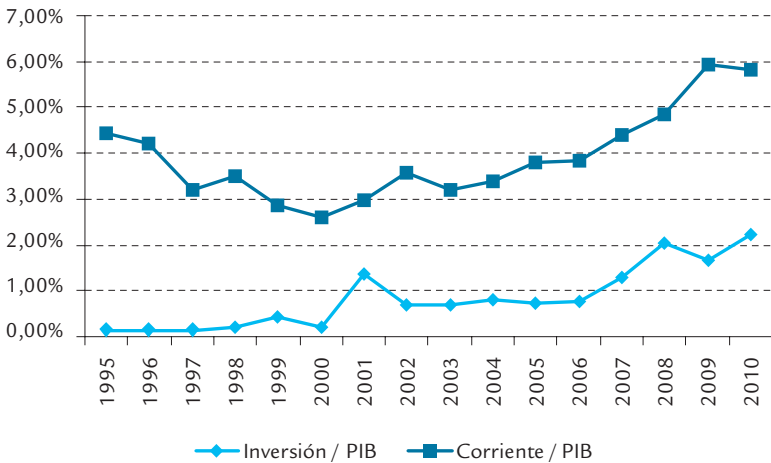
Fuente: BCE, Información Estadística Mensual.

En el segundo trimestre los ingresos se recuperan significativamente gracias al aumento del precio del petróleo, lo que se prolongó hasta terminar el año y permaneció creciente durante todo 2010. Es decir, la segunda fuente en importancia de los ingresos públicos se recuperó de manera substancial, pero los ingresos tributarios también sufrieron retrocesos, aunque más esporádicos. En ese contexto los gastos de capital tuvieron una evolución procíclica. La expansión entre 2007 y 2008 fue extraordinaria, para contraerse en el año de crisis y luego recuperarse, pero a un ritmo muchísimo más pausado, en 2010.

Lo que interesa conocer es cómo se comportó el gasto social en este ambiente de expansión, severa contracción y recuperación de los ingresos públicos. Para ello, a continuación se presenta tanto el gasto corriente como el de inversión en los ministerios que conforman el frente social: Salud, Educación, Inclusión Económica y Social, Vivienda, Trabajo y la Secretaría del Migrante.

Sin embargo, antes de presentar ese detalle conviene resaltar el aumento sustancial del gasto social corriente y de inversión a partir de 2007. Este aumento no tiene parangón en la historia reciente del país. En efecto, si se compara la relación de ese gasto con el PIB, se tiene que el gasto corriente aumentó del 3,86% del PIB en 2006 a 5,83% en 2010. Por su parte, el de inversión ganó 1,5 puntos porcentuales de participación con relación al PIB, lo que implica cerca de USD 588 millones si se considera el PIB de 2010.

Gráfico 25
Evolución del gasto del sector social con relación al PIB

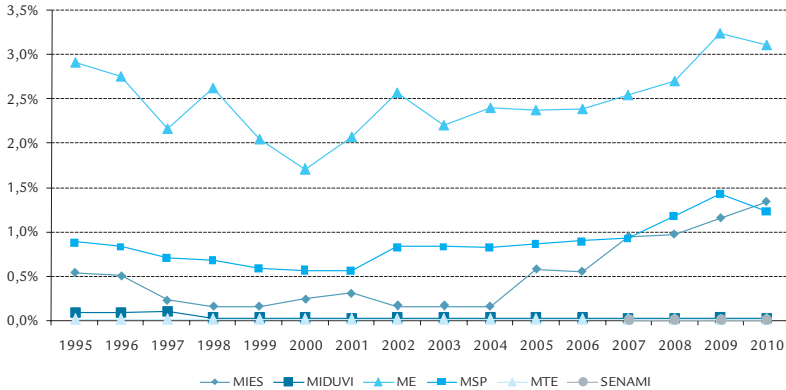


Fuente: MCDS.

Nota: La información de 2010 corresponde al presupuesto codificado.

Los ministerios que más aumentaron su gasto corriente en relación al PIB son Educación, Salud Pública y el de Inclusión Económica y Social. La educación es la que, tradicionalmente, ha recibido mayor presupuesto en comparación con las otras entidades del sector social. El aumento del gasto en salud equivale a la mitad de las alzas en inclusión social y educación, lo que podría indicar que el esfuerzo en ese sector ha sido menor en términos relativos.

Gráfico 26
Evolución del gasto corriente del sector social como porcentaje del PIB, por ministerio



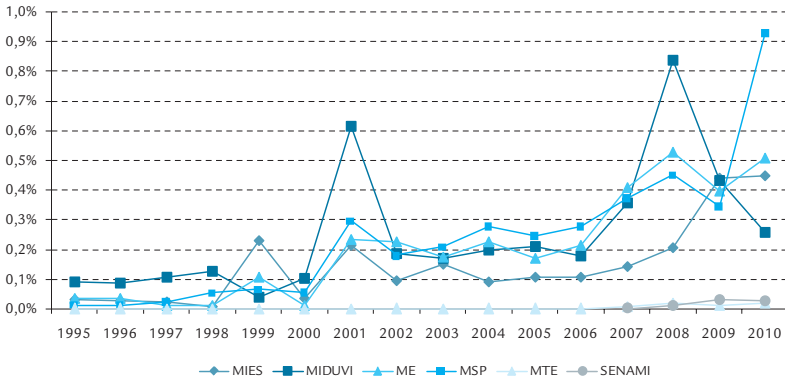
Fuente: MCDS.

Nota: La información de 2010 corresponde al presupuesto codificado.

En el caso del gasto en inversión, en todas las entidades públicas hay crecimiento entre 2007 y 2008, para luego contraerse—muy fuertemente en algunas de ellas— entre 2008 y 2009. El único ministerio en el que se conserva la tendencia creciente es el de Inclusión Económica y Social. No obstante, se debe destacar que algunos aumentos son muy importantes. El Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda junto con el de Inclusión Económica y Social multiplicaron por cuatro su presupuesto en relación al PIB para el período 2006-2008; el de Educación lo hizo en 2,5 veces y el de Salud Pública, en 1,5 veces. Es decir, se estuvo frente a un panorama no observado en los últimos 15 años. Sin embargo, la restricción presupuestaria incidió negativamente en el gasto de inversión en 2009. La mayor caída se registró en el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, donde el gasto de inversión se contrajo en 0,4 puntos porcentuales en relación al PIB, es decir, cayó a la mitad. Tanto en educación como en salud se observa el mismo fenómeno, pero en menor magnitud. En 2010 el MIES permanece en el mismo valor y en salud se produce un salto muy importante que triplica el valor en comparación con 2009. Educación vuelve a recuperar el nivel de inversión de 2008 con relación al PIB. Este es un elemento clave para el análisis, porque más adelante se expone el cambio en la asistencia escolar y la principal hipótesis es que se debió al aumento del gasto

en educación, pues mejoró o se construyó nueva infraestructura para esa área del sector social.

Gráfico 27
Evolución del gasto social en inversión con respecto al PIB, por ministerio o secretaría

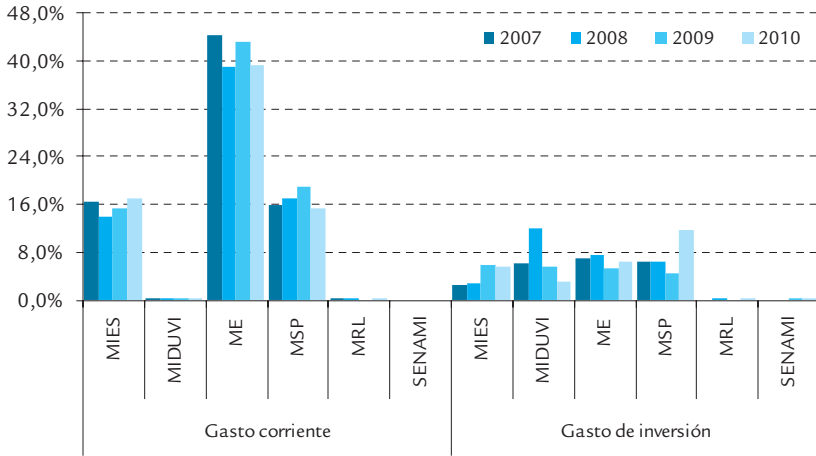


Fuente: MCDS.

En general, entonces, la crisis fue enfrentada con la reducción de la inversión en el sector social; con la excepción, como se había señalado, del Ministerio de Inclusión Económica y Social. El gasto corriente, en cambio, permaneció en casi todas las entidades del sector social en el mismo nivel en 2008 y 2009.

La relevancia de esta información radica en que la crisis fue enfrentada considerando tres frentes. El primero fue mediante el aumento del Bono de Desarrollo Humano, el segundo fue estabilizando la prestación de servicios del sector social manteniendo el gasto corriente; y el tercero, la reducción y/o aplazamiento del gasto de inversión, que de todas maneras estaba en otro nivel, comparado con los años previos, por el esfuerzo realizado en 2008. En 2010 el gasto de inversión nuevamente se distribuyó de otra manera. Aumentó el destinado al MSP, duplicando la participación que tenía dos años antes; se redujo al mínimo el porcentaje destinado al MIDUVI y se mantuvieron las participaciones del MIES y del ME. Esto indica que en ese año se produjo un sesgo claro hacia mejorar las condiciones en el sector de la salud.

Gráfico 28
Participación de los ministerios del sector social en el gasto corriente y de inversión del sector



Fuente: MCDS.

Nota: Las participaciones del MRL y SENAMI son muy pequeñas. La primera entidad aumentó su participación de 0,4 a 0,5%, en tanto que la segunda lo hizo de 0,1% a 0,4% entre 2007 y 2010.

Esta forma de enfrentar la crisis, como se verá en un capítulo siguiente, llevó a que no se alterara lo que se había ganado en 2007-2008 en acceso a la educación, pese a que una forma que tienen los hogares para evadir los efectos de una crisis es limitando la asistencia escolar. También se presentará la misma información para 2010, un año que, como se ha mostrado, si bien creció, lo hizo a un ritmo lento, lo que tendrá efectos sobre el mercado laboral y, de este, en las decisiones microeconómicas de los hogares acerca del estudio o el trabajo de la población en edad de trabajar. Asimismo, luego de la crisis se observa una desigual recuperación de los gastos de inversión y corrientes, sin que continúe con la misma fuerza la senda de crecimiento que se había marcado desde 2008.