

El contenido de esta obra es una contribución del autor al repositorio digital de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, por tanto el autor tiene exclusiva responsabilidad sobre el mismo y no necesariamente refleja los puntos de vista de la UASB. Este trabajo se almacena bajo una licencia de distribución no exclusiva otorgada por el autor al repositorio, y con licencia Creative Commons - Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas 3.0 Ecuador



---

## **Políticas de trabajo y empleo para el corto y mediano plazo**

**Carlos Larrea, coordinador**  
**Ana Isabel Larrea**  
**Denisse Rodríguez**

**Agosto 2010**

## **Políticas de trabajo y empleo para el corto y mediano plazo<sup>1</sup>**

Carlos Larrea (coordinador), Ana Isabel Larrea, Denisse Rodríguez

### **Introducción**

El Ecuador ha sido históricamente afectado por el desempleo estructural. Actualmente apenas una sexta parte de la fuerza laboral urbana tiene condiciones aceptables de empleo, incluyendo una remuneración superior a la línea de pobreza, seguridad social, estabilidad y edad adecuada para trabajar, situación que se definirá como *empleo apropiado*. Casi un tercio de la PEA urbana (29%) está subempleada, y el desempleo afecta a cerca del 9% de la fuerza de trabajo. En el área rural el empleo apropiado apenas alcanza el 5%, el subempleo es mayor (58%) y el desempleo abierto es menos frecuente.<sup>2</sup>

Aunque el carácter masivo y la permanencia del subempleo muestran un problema estructural, a partir de 2006 se observan mejoras sostenidas y amplias, en un contexto de crecimiento económico superior al experimentado desde 1982, acompañado por una importante expansión del gasto social. En efecto, el subempleo urbano declinó del 42% al 29% entre diciembre de 2005 y marzo de 2010, mientras que el porcentaje de trabajadores apropiados urbanos ascendió del 12% al 18% en el mismo período.

Desde fines de 2008, sin embargo, la crisis financiera internacional ha repercutido en un despunte del desempleo, que llegó al 9.4% en marzo de 2010, declinando levemente en junio. Además el ingreso por habitante del país ha declinado en 2009, interrumpiendo el crecimiento económico experimentado durante los últimos años.

Este documento sintetiza las líneas generales para una política de empleo de corto y mediano plazo, inscrita en una estrategia más amplia encaminada hacia un cambio social que busque un modelo de desarrollo distributivo y sustentable, como lo mandan la nueva constitución y el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013.

Este estudio comienza con un breve diagnóstico de la problemática del empleo, enmarcada en el modelo de desarrollo vigente en el país, enfatizando los cambios ocurridos a partir de 2006. Luego se formulan estrategias y políticas generales de empleo de corto y mediano plazo, en tercer lugar se presentan políticas institucionales más específicas para las entidades directamente articuladas por el Ministerio de Coordinación de la Política Económica (MCPE), y finalmente se formulan recomendaciones para el monitoreo y evaluación.

### **Problemática del empleo en el Ecuador**

El Ecuador ha sufrido históricamente por la debilidad de la economía para proporcionar empleo productivo a la fuerza de trabajo. Esta situación se ha agravado desde 1982 por la combinación de un crecimiento económico incipiente con una mayor participación laboral, principalmente femenina, y los efectos adversos del rápido cambio tecnológico en un contexto de amplia apertura comercial. Como resultado, apenas la sexta parte de la PEA tiene condiciones apropiadas de empleo (Cuadro 1).

---

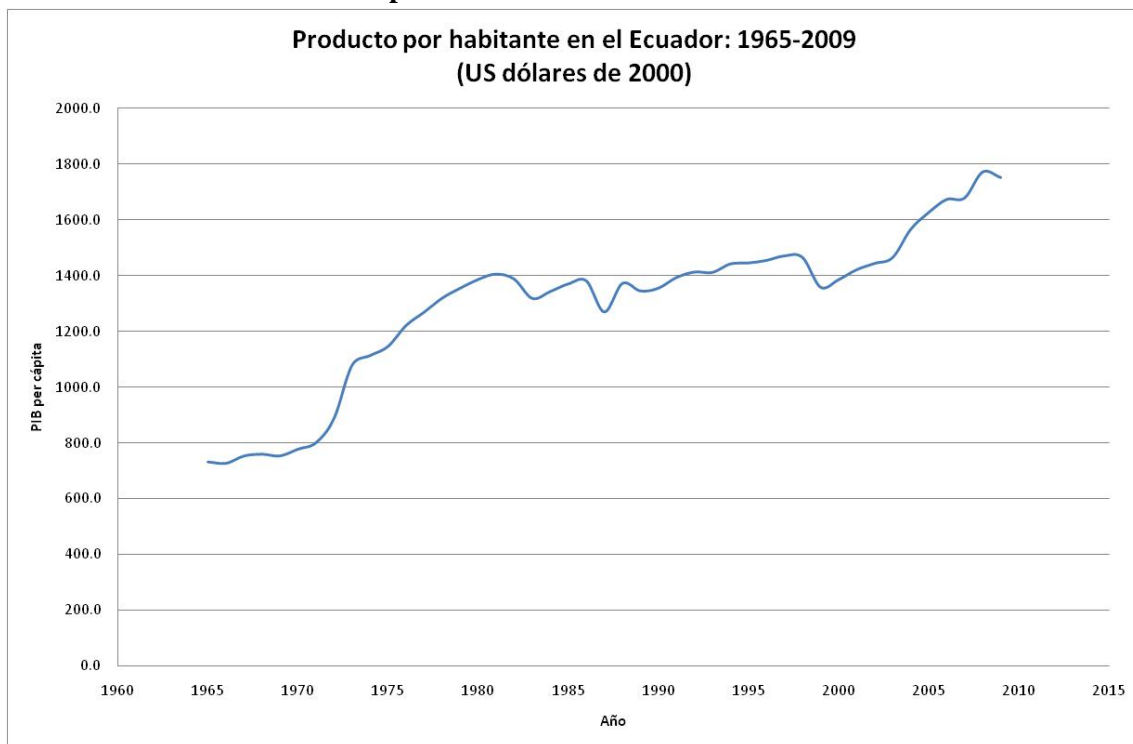
<sup>1</sup> Estudio realizado por pedido del Ministerio de Coordinación de la Política Económica, Agosto 2010.

<sup>2</sup> Las cifras han sido estimadas por la Universidad Andina Simón Bolívar a partir de las encuestas de empleo ENEMDUR, y no necesariamente coinciden con las estimaciones del INEC, ya que las definiciones no son idénticas.

Las políticas neoliberales aplicadas desde 1982 promovieron el crecimiento económico a partir de la expansión y diversificación de exportaciones y de la inversión privada, minimizando el papel del Estado. Sus resultados han sido poco alentadores. El crecimiento económico ha sido mínimo desde 1982. El ingreso por habitante ha alcanzado un crecimiento anual medio del 0.8% entre 1982 y 2006. Esta cifra es 7 veces inferior al crecimiento experimentado durante el “boom” petrolero (4.5% anual), y casi 4 veces más baja que el crecimiento entre 1965 y 1972 (2.8% anual)<sup>3</sup>.

En contraste, entre 2006 y 2008, el ingreso por habitante creció al 2.9% anual. Esta recuperación obedeció principalmente a los precios favorables del petróleo y otros bienes de exportación y al crecimiento de las remesas de los migrantes internacionales (Gráfico 1).

**Gráfico 1**  
**Producto por habitante en el Ecuador: 1965-2009**



Fuente: Banco Central del Ecuador. Julio 2010 y números anteriores. *Información Estadística Mensual* (Quito: Banco Central del Ecuador).

<sup>3</sup>Banco Central del Ecuador. Julio 2010 y números anteriores. *Información Estadística Mensual* (Quito: Banco Central del Ecuador).

## Cuadro 1

### Estructura del Empleo en el Ecuador por Área de Residencia: 2005-2010

Condición de Actividad	Diciembre 2005			Diciembre 2006			Diciembre 2007			Diciembre 2008			2009 -2010 Urbana				Diciembre 2009		
	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Mar 09	Jul 09	Sept 09	Mar 10	Urbana	Rural	Total
Ocupados apropiados	11.9	2.0	8.4	12.7	2.4	9.0	14.5	3.6	10.8	16.8	4.7	12.8	17.4	17.7	18.9	18.2	17.0	4.7	12.8
Ocupados adecuados no apropiados	38.8	20.4	32.3	41.3	25.8	35.7	46.0	30.9	40.8	46.2	32.4	41.7	42.7	45.2	43.4	43.4	46.6	33.2	42.1
Subocupados	41.7	73.2	52.8	38.8	68.6	49.5	32.9	61.7	42.8	28.9	59.2	38.8	30.7	28.3	28.0	29.0	27.9	57.8	38.0
Desempleados abiertos y ocultos	7.6	4.4	6.5	7.2	3.2	5.8	6.6	3.7	5.6	8.1	3.7	6.6	9.2	8.8	9.7	9.4	8.4	4.3	7.0
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuentes: INEC. Encuesta ENEMDUR, 2005-2010.

Notas: La categoría de *empleo adecuado* significa meramente ausencia de subempleo y desempleo. Los trabajadores en esta situación han sido clasificados en dos grupos. El primero se ha denominado *empleo apropiado*, que implica el cumplimiento de condiciones laborales mínimas como la seguridad social, un contrato o nombramiento estable, una jornada laboral de no más de 48 horas por semana, y que la edad del trabajador se encuentre entre 15 y 64 años, mientras que la categoría restante implica únicamente la ausencia de subempleo. El *subempleo* puede tener una modalidad *visible*, cuando el trabajador labora involuntariamente menos de 40 horas por semana, o una forma *invisible*, cuando su remuneración es inferior a un valor considerado mínimo. En esta investigación, se ha establecido una remuneración mínima de 152 dólares mensuales a tiempo completo, a precios de enero de 2005, o su equivalente a tiempo parcial. Este valor permite a una familia urbana típica de 4.1 miembros, con 1.8 ocupados, alcanzar un ingreso por habitante equivalente a la línea de pobreza, de 67 dólares.

Uno de los principales objetivos de la estrategia de desarrollo inspirada en el “Consenso de Washington”, aplicada entre 1982 y 2006, ha sido la expansión y diversificación de las exportaciones. Su resultado en el caso ecuatoriano también ha sido débil. En 2006, un solo producto, el petróleo, representaba casi el 60% de las exportaciones, su disponibilidad futura es limitada e incierta, ya que las reservas probadas permitirán solamente mantener las exportaciones por aproximadamente 20 años, y desde 2006 la producción ha entrado en su fase declinante, mientras el consumo interno se ha expandido aceleradamente. La diversificación de las exportaciones ha sido mínima, ya que un grupo reducido de productos (petróleo, banano, café, cacao, camarones, otros productos del mar y flores) representa la mayoría de las exportaciones, y el porcentaje de productos primarios en el total exportado llegó a 90% en 2006, frente a una media latinoamericana del 52%. Las flores, el principal producto dinámico no tradicional, apenas llegaron al 3% de las exportaciones en 2006. En 2009 las cifras sobre la mínima diversificación del sector externo son similares: el petróleo y sus derivados alcanzaron el 50.5% del total exportado y los 7 productos mencionados y sus elaborados abarcaron el 84%.

Hasta 2006, en un contexto de mínimo crecimiento y escasa diversificación, apertura comercial y rápido cambio tecnológico, la generación de empleo productivo de calidad ha sido restringida. Además, la desregulación laboral ha conducido a la precarización del empleo, reduciendo la cobertura de la seguridad social y la estabilidad laboral.

En 2006 se inicia una estrategia hacia un cambio en el modelo de desarrollo, superando su carácter extractivista y basado en exportaciones primarias, buscando una base productiva más diversificada y menos dependiente de las exportaciones, promoviendo una estrategia de sustitución selectiva de importaciones y una sociedad más incluyente y sustentable.

Los cambios observados desde 2006 son principalmente una dinamización económica hasta 2008, la consolidación del rol del Estado en la planificación, el fortalecimiento del sector público y una considerable expansión del gasto social, cuya participación en el PIB se ha duplicado entre 2005 y 2009.

A partir de 2006 se operan dos cambios principales en el mercado laboral. El primero es la considerable ampliación del empleo apropiado, que asciende del 12% al 19% de la PEA urbana hasta 2009, para descender ligeramente al 18% en marzo de 2010. Este resultado obedece tanto a la reactivación del crecimiento económico desde 2006 como a las políticas laborales (mejores salarios, mayor estabilidad, fortalecimiento de la seguridad social).

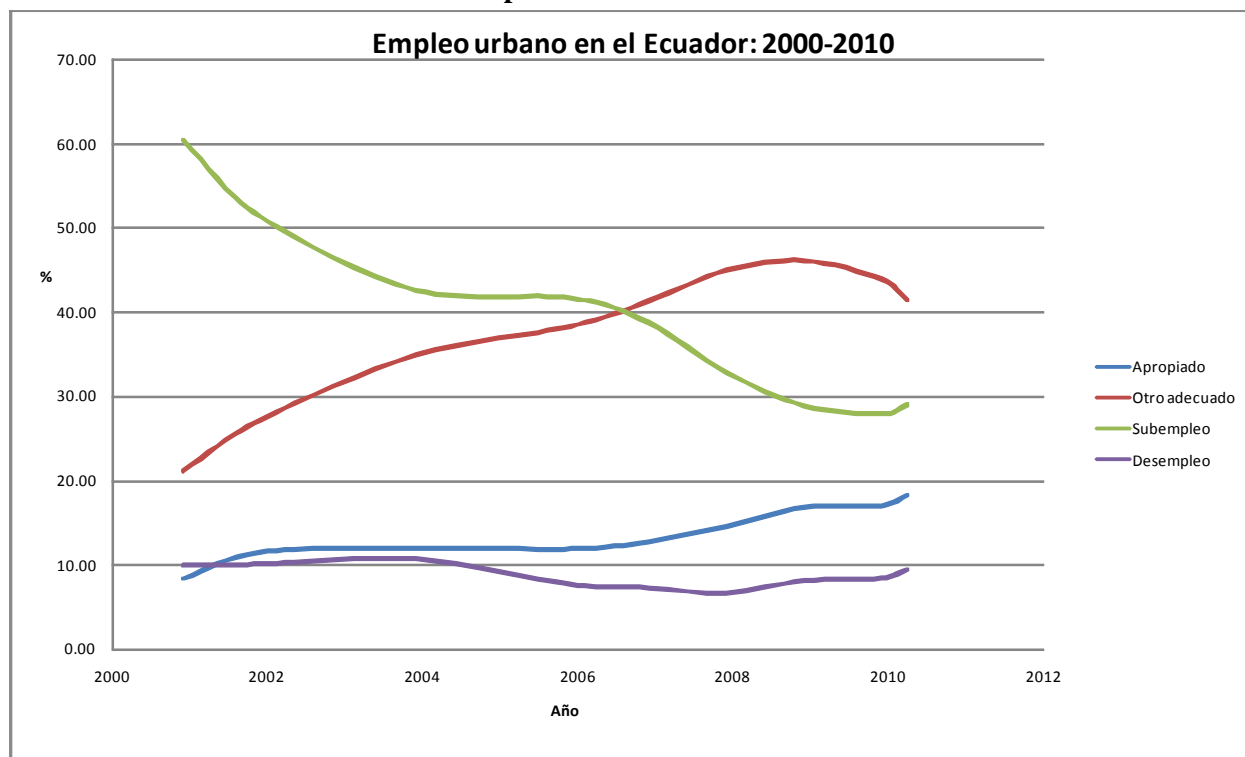
El segundo cambio es la expansión del desempleo a partir de la crisis financiera internacional, iniciada en setiembre de 2008. El desempleo urbano (abierto y oculto) sube del 6.9% en junio de 2008 al 9.7% en setiembre de 2009, se ubica en marzo de 2010 en el 9.4% y desciende levemente al 7.7% en junio de 2010.

En síntesis, desde 2006 se inicia una transición de largo plazo hacia un nuevo modelo de desarrollo, con un nuevo paradigma. Aunque este cambio apenas se ha iniciado, se observa una considerable mejora en el mercado laboral, con la expansión del empleo apropiado. La crisis internacional tiene efectos adversos tanto sobre la economía como sobre el mercado de trabajo, aumentando el desempleo. En la siguiente sección se analiza con mayor detalle estos dos cambios recientes.

## Mejoras laborales sostenidas desde 2006

La década de 2000 parte de la grave crisis de 1998 y 1999, y muestra una paulatina recuperación laboral, con un cambio definido a partir de 2006, con el inicio de un sostenido aumento del empleo apropiado, una declinación acelerada del subempleo, y una caída del desempleo hasta sus valores mínimos en la década. Estos cambios se mantienen a pesar del deterioro desde 2008, que se traduce principalmente en un repunte del desempleo. El Gráfico 2 y el Cuadro 2 contienen las cifras detalladas.

**Gráfico 2**  
**Estructura del empleo urbano en el Ecuador: 2000-2010**



Fuente: Unidad de Información Socio-Ambiental, Universidad Andina Simón Bolívar, con base en: INEC, Encuestas ENEMDUR diciembre 2000, diciembre 2001, diciembre 2003, diciembre 2005, diciembre 2006, diciembre 2007, diciembre 2008, diciembre 2009, marzo 2010.

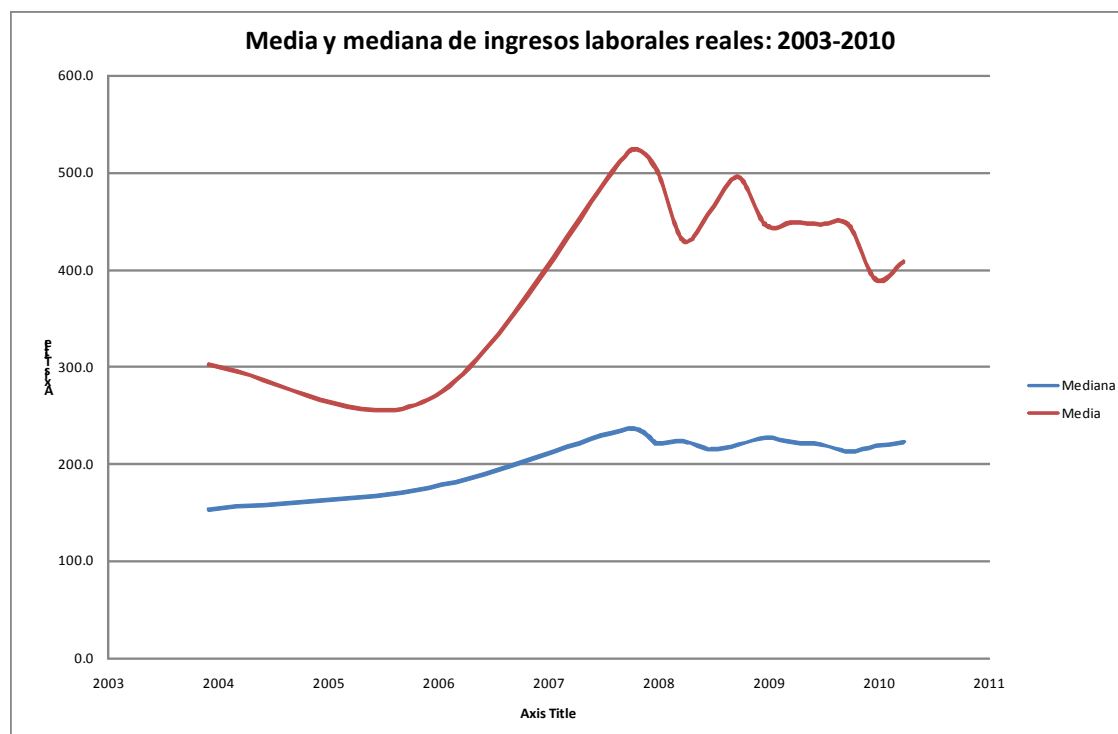
Mientras el avance al principio de la década representó una recuperación frente a la crisis de 1998 y 1999, los cambios a partir de 2006 configuran una mejora significativa en las condiciones laborales, que posiblemente no tenga precedentes al menos desde 1982. La recuperación obedece a varios factores, como el crecimiento de la economía, un aumento considerable de los ingresos laborales reales, la reversión de las políticas de desregulación del mercado laboral, y una expansión importante del empleo público. El Gráfico 3 ilustra el aumento en los ingresos laborales reales, que incluyen tanto los salarios como el ingreso de trabajadores por cuenta propia.

**Cuadro 2**  
**Composición del empleo urbano en el Ecuador: 2000-2010**

Año y mes	Empleo Apropiado	Otro adecuado	Subempleo	Desempleo
Dic 2000	8.4	21.2	60.5	9.9
Dic 2001	11.5	27.3	51.4	10.0
Dic 2003	12.0	34.9	42.7	10.7
Dic 2005	11.9	38.3	41.7	7.6
Dic 2006	12.7	41.3	38.8	7.2
Dic 2007	14.5	44.9	32.9	6.6
Dic 2008	16.8	46.1	28.9	8.1
Dic 2009	17.0	43.9	27.9	8.4
Mar 2010	18.2	41.4	29.0	9.4

Fuente: Unidad de Información Socio-Ambiental, Universidad Andina Simón Bolívar, con base en: INEC, Encuestas ENEMDUR diciembre 2000, diciembre 2001, diciembre 2003, diciembre 2005, diciembre 2006, diciembre 2007, diciembre 2008, diciembre 2009, marzo 2010.

**Gráfico 3**  
**Ingresos laborales reales: 2003-2010**

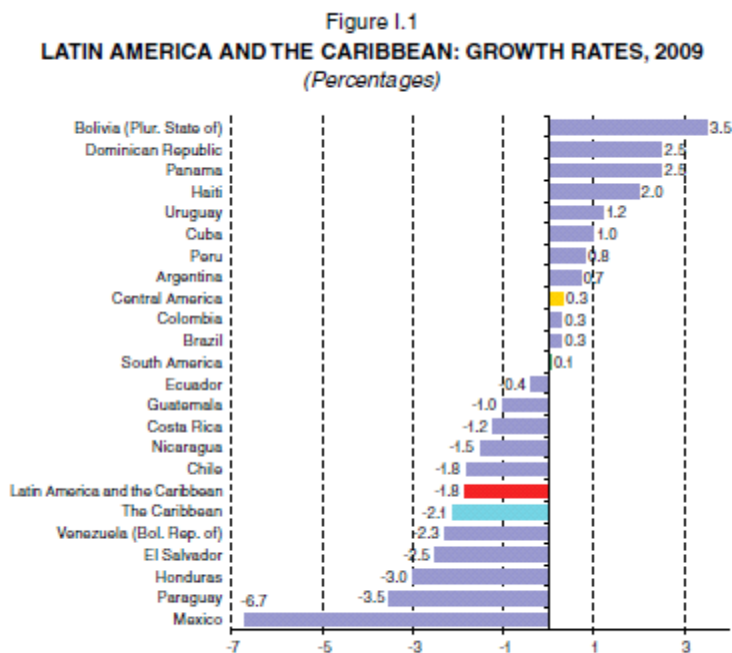


Fuente: Unidad de Información Socio-Ambiental, Universidad Andina Simón Bolívar, con base en: INEC, Encuestas ENEMDUR entre diciembre de 2003 y marzo de 2010.

## Crisis financiera internacional

El impacto de la crisis financiera internacional se reflejó en una caída del ingreso por habitante del 1% en 2009 (BCE), y del 1.8% según la CEPAL. El efecto de la crisis en el Ecuador fue inferior al promedio latinoamericano, como se observa en el Gráfico 4.

**Gráfico 4**  
**Crecimiento del PIB en América Latina: 2009**



Source: Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), on the basis of official figures.

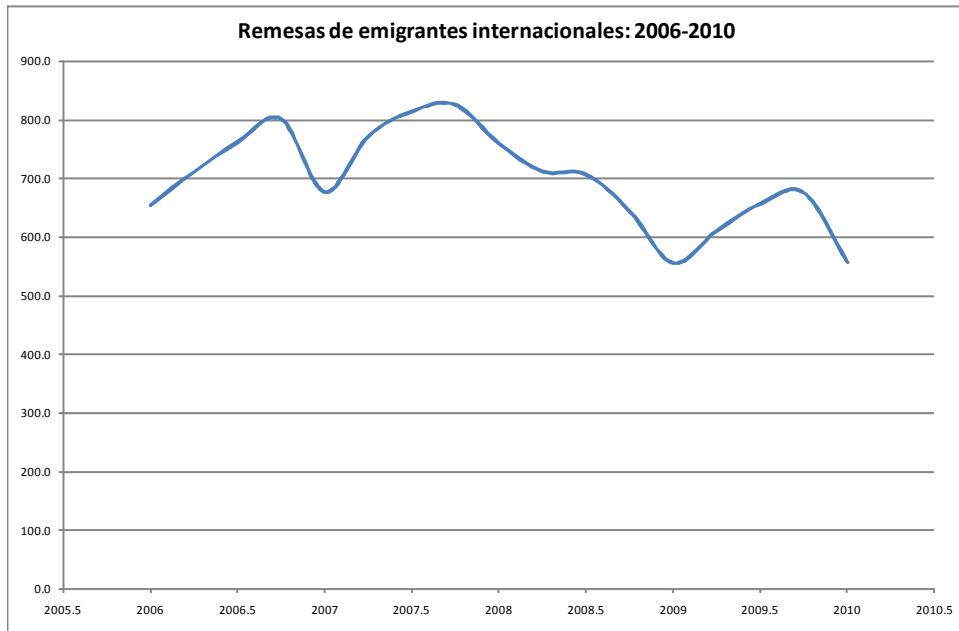
La crisis internacional se transmitió en el Ecuador por dos mecanismos principales: la caída en las remesas de los migrantes (Gráfico 5) y el desplome de los precios del petróleo (Gráfico 6). La remesas se han reducido aproximadamente en un 18% respecto a sus niveles de 2007, y la persistencia de tasas de desempleo altas en España (20%) y EE.UU. (9.5%) sugiere que el efecto de esta caída será prolongado (Gráfico 7).

Los precios del crudo ecuatoriano cayeron de un máximo de 124 dólares por barril en julio de 2008, a un mínimo de 26 dólares en diciembre de 2008, para recuperarse hasta sus valores actuales cercanos a los 70 dólares.

Paradójicamente, el impacto de la crisis fue mínimo en las exportaciones no petroleras, cuyo valor total se mantuvo casi idéntico entre 2008 y 2009. De esta forma no se produjo un impacto significativo en el empleo del sector agroexportador, que es intensivo en trabajo. La excepción en este caso fue la exportación de flores, que cayó en un 10%.

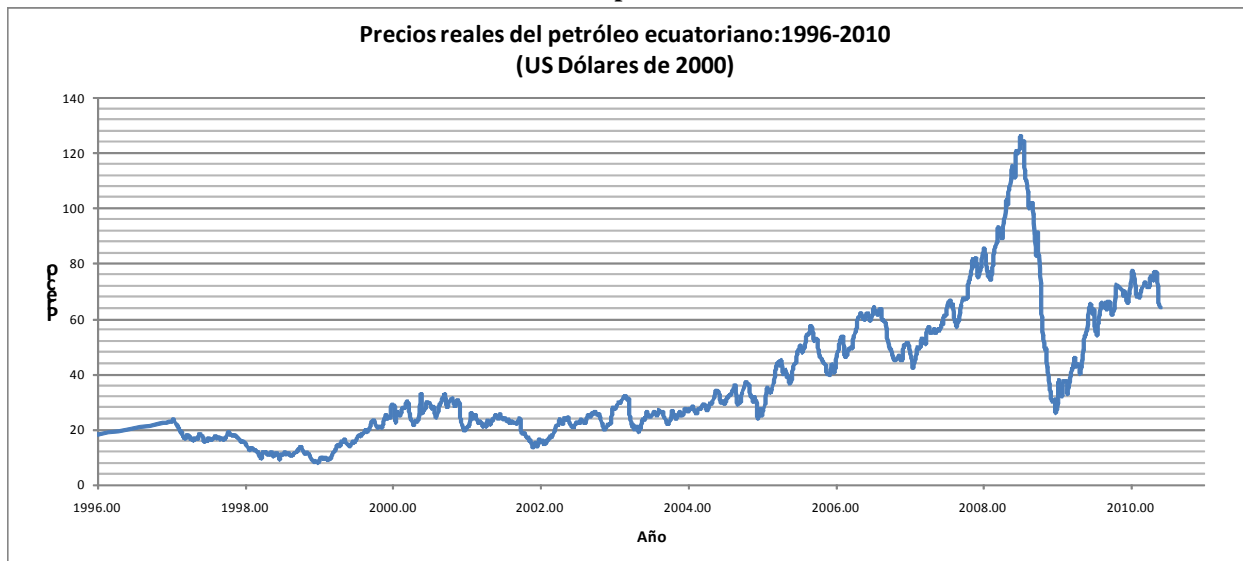


**Gráfico 5**  
**Remesas de Inmigrantes Internacionales: 2006-2010**



Fuente: Banco Central del Ecuador. Julio 2010 y números anteriores. *Información Estadística Mensual* (Quito: Banco Central del Ecuador).

**Gráfico 6**  
**Precios reales del petróleo ecuatoriano**

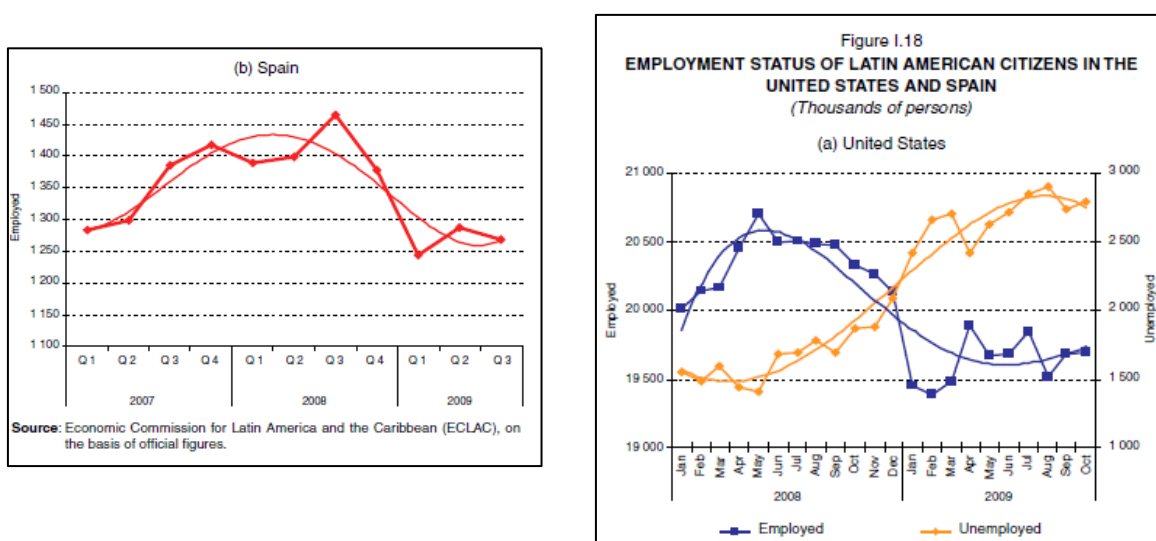


Fuente: US Energy Information Administration. <http://www.eia.doe.gov/>. U.S. Bureau of Labor Statistics, [www.bls.gov/cpi/](http://www.bls.gov/cpi/).

Aunque la fase más difícil de la crisis parece haberse superado, la recuperación de la economía mundial al parecer será lenta y prolongada, y por tanto las expectativas futuras de crecimiento son modestas en el corto y mediano plazo.

El principal mecanismo anti-crisis aplicado por el Estado ha sido la expansión del gasto y la inversión públicas, como política de inspiración keynesiana. El gasto público, como proporción del PIB, aumentó del 16% en 2006 al 27,7% en 2009, y el gasto en educación y salud ascendió del 3.8% al 7.2% en el mismo período.<sup>4</sup> El resultado ha sido alentador, al juzgar tanto por su resultado económico (Gráfico 4), como por el impacto sobre el desempleo. En 2009, la tasa de desempleo abierto de América Latina fue de 8.3%,<sup>5</sup> comparada con la del Ecuador, del 6.1%.

**Gráfico 7**  
**Desempleo de trabajadores latinos en España y Estados Unidos**



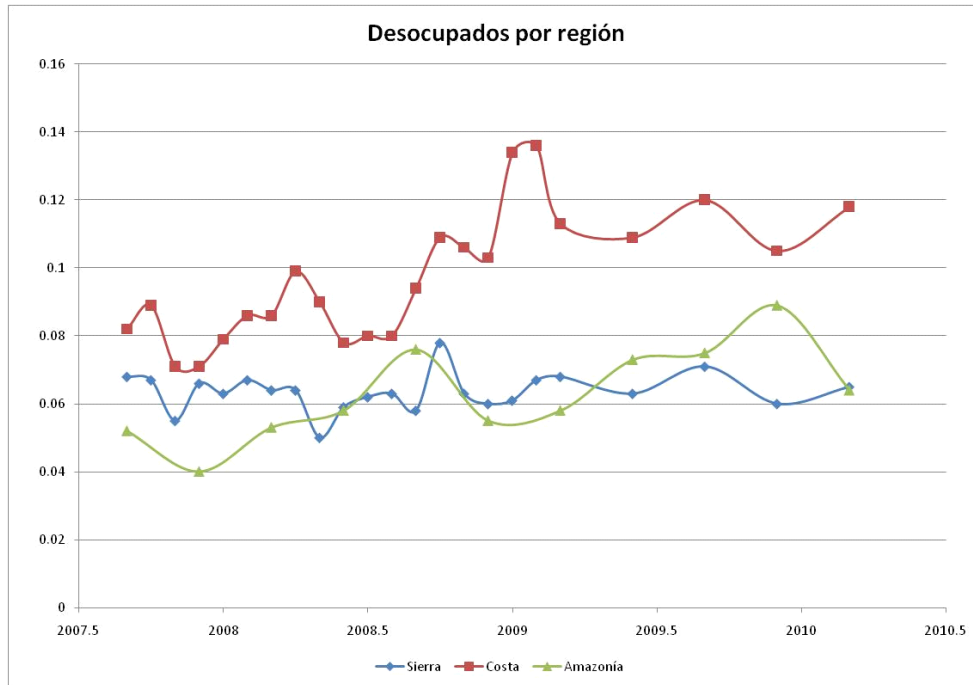
Fuente:CEPAL, *Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean*, Santiago, CEPAL, 2009.

El impacto de la crisis sobre el desempleo ha sido, sin embargo, desigual. Regionalmente, el desempleo ha afectado principalmente a la Costa, y en particular a Guayaquil, mientras que su efecto en la Sierra ha sido muy bajo (Gráficos 8 y 9). Las diferencias de género en desmedro de las mujeres son pronunciadas y se mantienen estables, de forma que el desempleo femenino alcanza el 12% en marzo de 2010 y casi duplica al masculino (Gráfico 10). Los grupos etéreos más afectados son los jóvenes comprendidos entre los 16 y 24 años (Gráfico 11), mientras que respecto a la educación, los más vulnerables tienen instrucción secundaria o superior, y más concretamente los trabajadores con una instrucción correspondiente a los primeros años de universidad (Gráficos 12 y 13). Los trabajadores con instrucción primaria y sin instrucción generalmente tienen empleos informales y sufren de desempleo, pero no permanecen por largo tiempo en una situación de desempleo, debido a que carecen de protección social y crean su propio empleo.

<sup>4</sup> Banco Central del Ecuador. *Información Estadística Mensual*, Junio 2010.

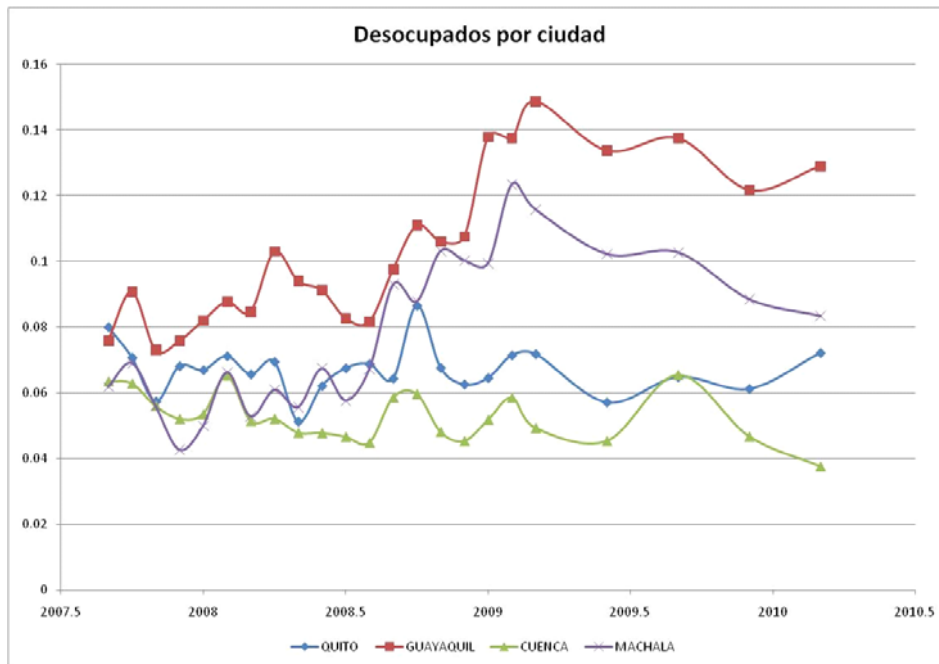
<sup>5</sup> CEPAL, *Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean*, Santiago, CEPAL, 2009.

**Gráfico 8**  
**Desempleo por regiones**



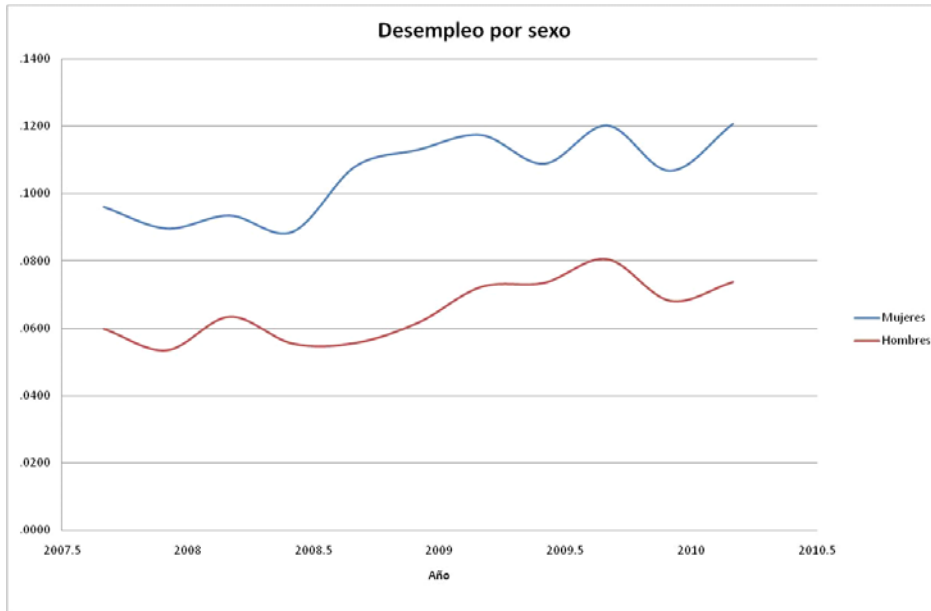
Fuente: Unidad de Información Socio-Ambiental, Universidad Andina Simón Bolívar, con base en: INEC, Encuestas ENEMDUR entre diciembre de 2003 y marzo de 2010.

**Gráfico 9**  
**Desempleo por ciudades principales**



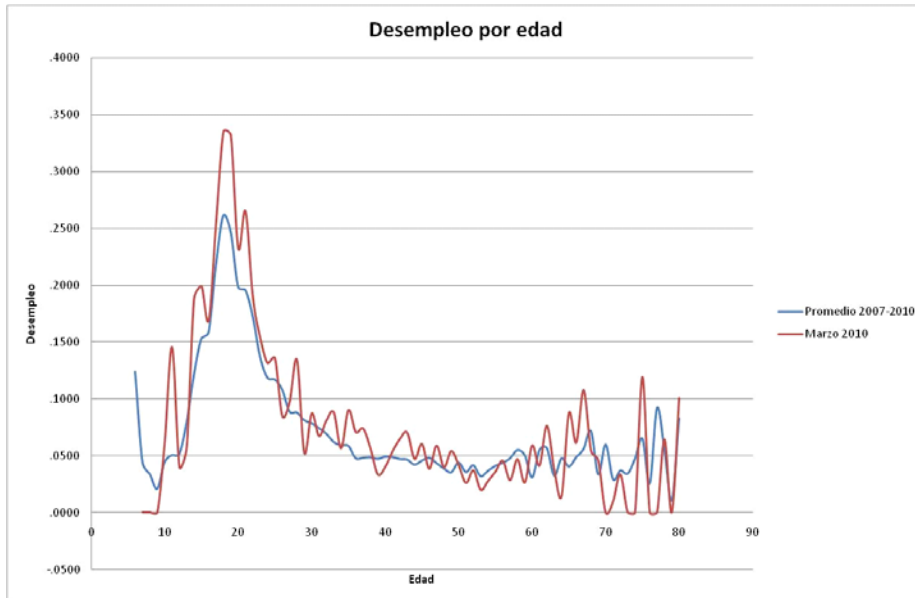
Fuente: Unidad de Información Socio-Ambiental, Universidad Andina Simón Bolívar, con base en: INEC, Encuestas ENEMDUR entre diciembre de 2003 y marzo de 2010.

**Gráfico 10**  
**Desempleo por sexo**



Fuente: Unidad de Información Socio-Ambiental, Universidad Andina Simón Bolívar, con base en: INEC, Encuestas ENEMDUR entre diciembre de 2003 y marzo de 2010.

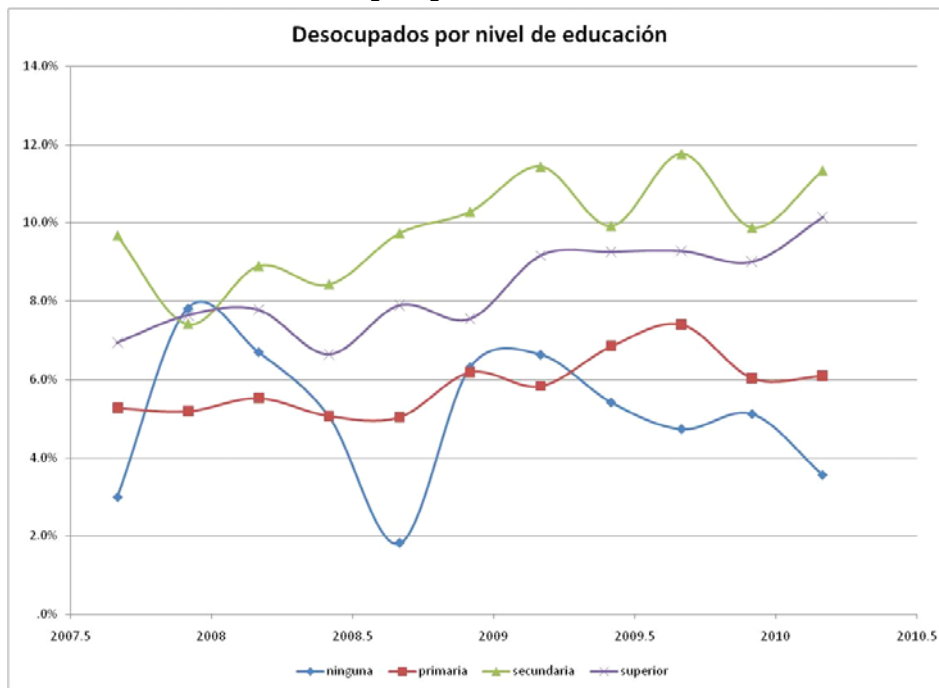
**Gráfico 11**  
**Desempleo por edad**



Fuente: Unidad de Información Socio-Ambiental, Universidad Andina Simón Bolívar, con base en: INEC, Encuestas ENEMDUR entre diciembre de 2003 y marzo de 2010.

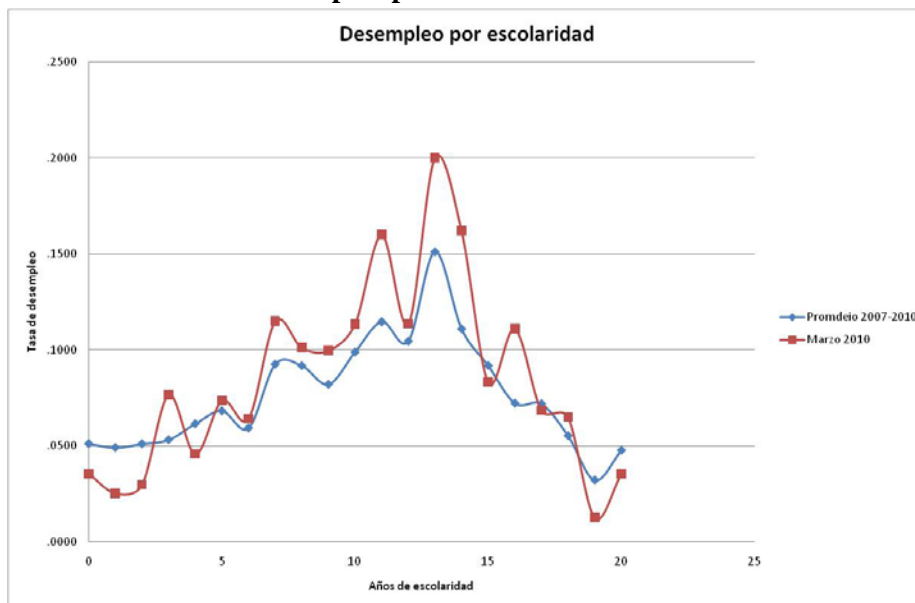
**Gráfico 12**

### Desempleo por nivel educativo



Fuente: Unidad de Información Socio-Ambiental, Universidad Andina Simón Bolívar, con base en: INEC, Encuestas ENEMDUR entre diciembre de 2003 y marzo de 2010.

**Gráfico 13**  
**Desempleo por años de escolaridad**



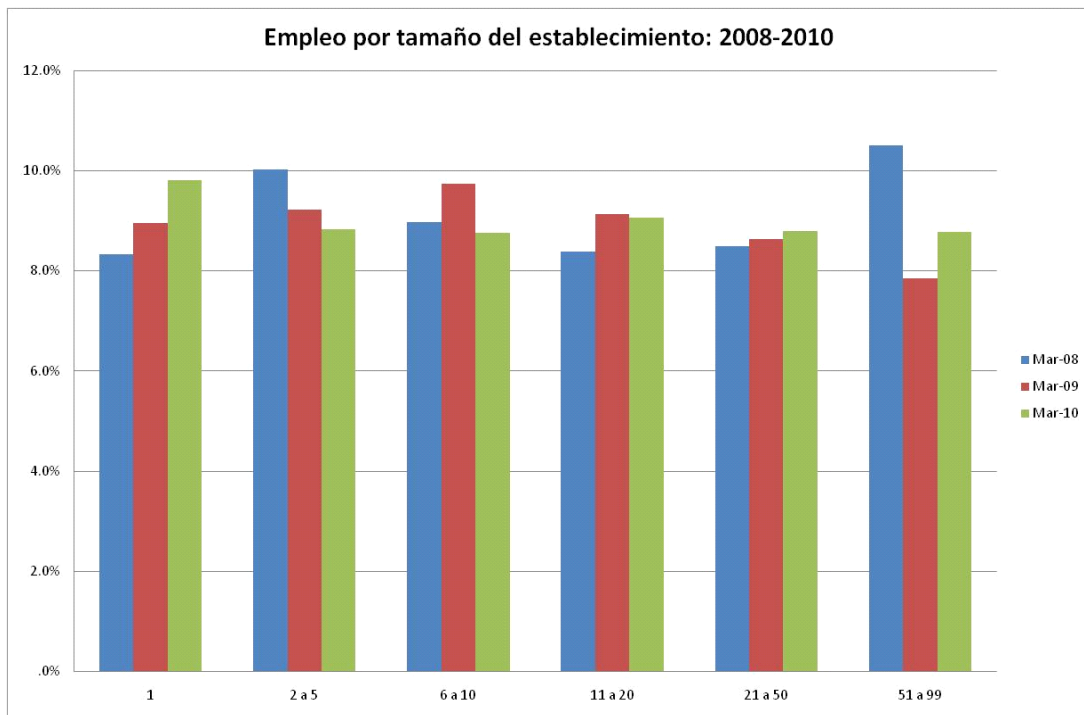
Fuente: Unidad de Información Socio-Ambiental, Universidad Andina Simón Bolívar, con base en: INEC, Encuestas ENEMDUR entre diciembre de 2003 y marzo de 2010.

El análisis por tamaño del establecimiento sugiere que las microempresas familiares, con 2 a 5 trabajadores, han sido las más afectadas, seguidas por las pequeñas empresas de 6 a 10 trabajadores. La participación de los trabajadores independientes, por el contrario, ha aumentado, revelando un comportamiento anti-cíclico de este segmento, que tiende a actuar como refugio en condiciones económicas desventajosas (Gráfico 14).

El impacto del desempleo por ramas varía a los largo del tiempo, posiblemente como resultado de la aplicación de políticas de protección a la manufactura. En efecto el desempleo en este sector alcanzó el 10% pero bajó desde 2009 al 6%. Las ramas más afectadas corresponden a trabajadoras de servicio doméstico y, en menor medida, la construcción.

En síntesis, el desempleo se ha concentrado en la Costa, y en particular en Guayaquil, y afecta sobre todo a las mujeres, a los jóvenes y a trabajadores con instrucción secundaria o primeros años de universidad, que tienen un nivel intermedio de calificación y una reducida experiencia laboral.

**Gráfico 14**  
**Composición del empleo por tamaño del establecimiento: 2008-2010**



Fuente: Unidad de Información Socio-Ambiental, Universidad Andina Simón Bolívar, con base en: INEC, Encuestas ENEMDUR entre diciembre de 2003 y marzo de 2010.

### **Objetivos de la política de empleo**

Los dos principales objetivos de la política de empleo y trabajo propuesta en este documento son:

- a) ampliar, en el mediano plazo, la participación del trabajo digno en la fuerza laboral, fortaleciendo principalmente el empleo apropiado, y mejorando formas no reconocidas de trabajo como el trabajo comunitario y el doméstico.

- b) Reducir el desempleo, mediante políticas de reactivación productiva, reinserción laboral, capacitación y generación de empleo en el corto plazo.

### **Principios básicos**

- 1) El estado debe asumir la generación de empleo apropiado como una prioridad estratégica. Se define empleo apropiado como aquel con productividad y remuneración que permitan la satisfacción de las necesidades humanas de un hogar, con estabilidad, edad adecuada y seguridad social. Las políticas neoliberales asignaron al mercado la creación de empleo, y ésta fue vista como una consecuencia del crecimiento. El Ecuador ha tenido un crecimiento mínimo desde 1982, y su desempleo estructural se ha profundizado hasta 2006, declinando luego como resultados de políticas de inclusión social.
- 2) La generación de empleo en el mediano plazo debe inscribirse en una estrategia global que busque la redistribución de la riqueza y la sustentabilidad ambiental. Los dos objetivos básicos para este propósito son el cambio de la inserción internacional del país, superando el carácter extractivista y no sustentable del actual modelo, y el reforzamiento de la redistribución social y el mercado interno como una base prioritaria para la satisfacción de las necesidades humanas.

### **Cambio en el modelo de desarrollo**

- 3) El modelo de desarrollo vigente entre 1982 y 2006 ha privilegiado el sector externo sobre el mercado doméstico como impulsor del crecimiento, y ha asignado un rol distributivo al mercado. Las exportaciones ecuatorianas, sin embargo, se encuentran entre las menos diversificadas de América Latina, con un 90 % de bienes primarios, y el predominio de un solo producto, el petróleo, que representa el 50 % del total. Los bienes restantes de importancia (banano, café, cacao, camarones, flores, pescado, brócoli) se basan en ventajas comparativas tradicionales, como la dotación de recursos naturales (explotados en formas no siempre sustentables) y la disponibilidad de mano de obra barata no calificada o escasamente calificada. Este modelo se basa en la desigualdad social y la reproduce, carece de dinamismo y no es sustentable. Las reservas petroleras probadas, de 4.700 millones de barriles,<sup>6</sup> no permiten más de 25 años de explotación y los volúmenes están declinando desde 2006. En efecto, las exportaciones netas de petróleo (exportaciones – importaciones) han declinado en un 20% entre 2006 y 2009 en volumen (Cuadro 3). Además, las exportaciones no petroleras tienen problemas sociales y ambientales; por ejemplo, el camarón ha destruido los manglares, aumenta la vulnerabilidad costera al cambio climático, y es susceptible a las plagas como otros monocultivos. Hay amenazas a la agricultura de mediano plazo como la degradación de los suelos, el agotamiento de la frontera agrícola, la escasez de agua y el cambio climático, entre otros. Finalmente, el esperado papel redistributivo del mercado no se ha dado en el Ecuador ni en América Latina. Por el contrario, la desigualdad social ha crecido, y por tanto es el Estado el que debe impulsar la equidad y promover la sustentabilidad ambiental.
- 4) Es necesaria la transición hacia un modelo post-petrolero, basado en la sustentabilidad y equidad, y menos dependiente del sector externo. Se propone:
  - a) La construcción de ventajas competitivas en líneas que tengan sustentabilidad ambiental, potencial retributivo y generación de empleo de calidad. En el corto y mediano plazo, el turismo y

---

<sup>6</sup> Fuente: Energy Information Administration. *Ecuador Country Analysis Briefs*. 2009. [www.eia.doe.gov](http://www.eia.doe.gov)

ecoturismo, promovidos en apoyo a actividades en pequeña y mediana escala, aparecen como la opción prioritaria, sin excluir otras formas de diversificación externa con características similares, basadas en la estrategia actual de sustitución selectiva de importaciones.

- b) Es fundamental fortalecer el mercado interno con políticas redistributivas que generen empleo de calidad. En el campo se sugiere una doble estrategia: a) desarrollo rural con redistribución de la tierra, asistencia técnica, crédito y fuerte construcción de infraestructura en riego, regeneración de suelos y caminos. b) Apoyo a la soberanía alimentaria y a la agroecología, fortaleciendo las economías campesinas diversificadas, las actividades rurales no agropecuarias y los mercados locales.
- c) En general, debe buscarse la redistribución de activos productivos hacia actividades en pequeña y mediana escala (microempresas, pequeñas y medianas empresas, actividades comunitarias y cooperativas) con un paquete integrado de crédito, asistencia técnica y capacitación, dinamizando y profundizando el rol de la banca pública, y fortaleciendo al mismo tiempo las instituciones financieras alternativas.
- d) Es necesario reforzar la formación de recursos humanos, mejorando la calidad, pertinencia y cobertura educativa, reconstruyendo un sistema adecuado de capacitación laboral, simultáneamente ampliando las políticas de nutrición infantil e invirtiendo en salud.
- e) Deben promoverse formas de trabajo digno que no se encuentran reconocidas en el mercado laboral, como el trabajo doméstico y el trabajo comunitario (mingas y otras formas asociativas).

### **Estrategias de empleo en el mediano plazo**

- 1) El empleo digno solamente puede expandirse acompañado de un sistema educativo de calidad, pertinencia y amplia cobertura. La calidad de la educación en el Ecuador ha mejorado poco y es una de las peores en América Latina. La cobertura de la instrucción secundaria bordea el 60 %, y la de la educación superior es baja (18% en 2006). No hay un sistema nacional adecuado de investigación y desarrollo en ciencia y tecnología. Se necesita entonces mejorar radicalmente la calidad y pertinencia de la educación, ampliar su cobertura e impulsar la investigación en ciencia y tecnología, con especial atención a tecnologías apropiadas. Como base para una educación de calidad debe reducirse drásticamente la desnutrición crónica infantil, que actualmente afecta al 25% de los niños menores a 5 años.
- 2) La participación de los profesionales en la fuerza laboral debe complementarse adecuadamente con trabajadores calificados en profesiones intermedias, y fortalecerse mediante la progresiva integración de innovación tecnológica en el sector productivo. Este proceso implica un esfuerzo simultáneo por la mejora en la pertinencia y calidad de la educación, desarrollo de ciencia y tecnología en sectores apropiados como salud, vivienda y agricultura, y fortalecimiento de la capacitación laboral.



- 3) Es necesario reconstruir un sistema nacional de capacitación laboral, que fue en gran medida privatizado, de forma que actualmente existe poca capacitación fuera de las grandes empresas.
- 4) La generación de empleo rural puede alcanzarse mediante programas con énfasis en la construcción de infraestructura en riego, caminos y comercialización, acompañada de tecnologías apropiadas en semillas y suelos, basados en las nociones de agroecología y soberanía alimentaria. La redistribución de la tierra complementa esta política.
- 5) Debe fortalecerse el capital social a escala local, con “emporios” de proyectos participativos acompañados de asistencia técnica y crédito que se pueden fortalecer buscando una mayor canalización a la inversión de los flujos de remesas de los migrantes, y consolidando las organizaciones financieras alternativas que han prosperado en casi todo el país. Las experiencias exitosas de varias regiones del país muestran las amplias posibilidades de desarrollo social incluyente con base a una distribución más equitativa de la tierra, y la diversificación productiva desde la agricultura hacia la artesanía, manufactura y turismo. Son particularmente relevantes los casos de Pelileo, Patate, Píllaro, Baños, Quisapincha y Ambato en Tungurahua, Otavalo, Cotacachi y Atuntaqui en Imbabura, y Salinas en Bolívar. De la misma forma han sido exitosas las experiencias de mejora de calidad y la comercialización agrícola del café en Loja. Programas de retorno de migrantes con apoyo a inversiones y asistencia técnica pueden ser también pertinentes.
- 6) Pueden consolidarse los pasos que se han iniciado para fortalecer la proporción de compras públicas hacia empresas medianas y pequeñas, intensivas en empleo y con alto contenido de insumos nacionales.
- 7) La construcción es una actividad estratégica en el empleo, por su intensidad en el uso de mano de obra y su alta demanda de insumos nacionales. La inversión en vivienda popular e infraestructura debe complementarse con la promoción de tecnologías apropiadas que intensifiquen el empleo de materiales locales y nacionales, y reduzcan los componentes importados. En este campo han sido exitosas las experiencias de inversión en vivienda popular del actual gobierno, así como la cuantiosa inversión en infraestructura vial.
- 8) Deben emprenderse políticas para reducir las desigualdades de género y étnicas en el mercado laboral, referentes a remuneraciones e inserción laboral.
- 9) Finalmente, debe establecerse un sistema adecuado de monitoreo continuo del empleo apropiado, ampliando el sistema actual que solamente registra el subempleo y el desempleo.

### **Estrategias de corto plazo**

El problema principal de corto plazo es el aumento del desempleo abierto como consecuencia de la crisis financiera internacional, en un contexto de reducción de los recursos fiscales por el debilitamiento del sector externo y la reducción del precio del petróleo.

Entre las acciones posibles frente a esta situación, pueden mencionarse las siguientes:

- 1) Incentivos fiscales a la creación de nuevos empleos, concentrados en ramas y tamaños de empresas con mayor demanda directa de empleo y mayores enlaces internos.
- 2) Ampliación del crédito y asistencia técnica para empresas pequeñas y medianas.
- 3) Apoyo a la construcción y creación de empleo en la construcción de infraestructura productiva rural, con una visión que privilegia la producción en pequeña escala y la sustentabilidad.
- 4) Expansión significativa de programas de desarrollo rural con micro-créditos.
- 5) Programas de empleo emergente, que pueden iniciarse si la tasa de desempleo abierto supera cierto límite, en las regiones o sectores más afectados. Las obras a realizarse deben tener un impacto productivo, sobre todo en el campo.
- 6) Ampliación de las opciones de uso productivo del bono de desarrollo humano, con sistemas de microcréditos para pequeños emprendimientos.
- 7) Ampliación de posibilidades de inversión productiva de remesas de migrantes o de retorno de migrantes con pequeñas inversiones.
- 8) Legislación laboral que establezca facilidades para contratación a medio tiempo o con trabajos estacionales o de corto plazo.
- 9) Canales preferenciales de crédito para gobiernos locales en programas con generación de empleo y ampliación de la infraestructura productiva.

Algunos de los puntos mencionados se encuentran actualmente en aplicación a través de la banca pública y programas como el crédito de desarrollo humano y crédito 5-5-5, pero su escala es todavía reducida para alcanzar resultados socialmente significativos.

**Cuadro 3**  
**Producción, exportaciones, consumo interno e importaciones de petróleo del Ecuador:**  
**2000-2008**  
**(miles de barriles por año)**

Año	Producción	Exportaciones			Importación Derivados	Consumo Interno	Exportaciones netas (X-I)
		Crudo	Derivados	Total			
2000	146209	86197	15802	101999	5832	50042	96166
2001	148746	89907	14332	104240	8693	53199	95547
2002	143759	84263	13268	97531	6153	52381	91378
2003	153518	92442	11632	104074	15759	65203	88315
2004	192315	129409	13556	142966	17348	66697	125618
2005	194172	131595	12799	144394	22173	71951	122221
2006	195523	136634	13615	150249	25932	71206	124317

2007	186547	124098	15160	139258	29329	76618	109929
2008	184706	127352	15074	142426	27859	70139	114567
2009	177408	119558	12334	131892	32179	77696	99713

Fuente: Banco Central del Ecuador. Julio 2010 y números anteriores. *Información Estadística Mensual* (Quito: Banco Central del Ecuador).

### **Contexto institucional del Ministerio de Coordinación de la Política Económica**

El Artículo 284 de la Constitución establece los objetivos de la política económica. Entre ellos se encuentran:

- 1) Asegurar una adecuada distribución del ingreso y de la riqueza nacional.
- 2) Incentivar la producción nacional, la productividad y competitividad sistémicas, la acumulación del conocimiento científico y tecnológico, la inserción estratégica en la economía mundial y las actividades productivas complementarias en la integración regional.
- 3) Asegurar la soberanía alimentaria y energética.
- 4) Promocionar la incorporación de valor agregado con máxima eficiencia, dentro de los límites biofísicos de la naturaleza y el respeto a la vida y a las culturas.
- 5) Lograr un desarrollo equilibrado del territorio nacional, la integración entre regiones, en el campo, entre el campo y la ciudad, en lo económico, social y cultural.
- 6) *Impulsar el pleno empleo y valorar todas las formas de trabajo, con respeto a los derechos laborales.*

Este artículo constitucional incluye los objetivos mencionados en este documento dentro del ámbito de las políticas económicas del Estado, y por consiguiente dentro de las atribuciones del MCPE. El artículo además menciona explícitamente la generación de empleo como uno de los componentes de la política económica del Estado.

A pesar del artículo mencionado, varias de las instituciones claves en políticas agrarias y desarrollo rural y territorial, educación, ciencia y tecnología, y trabajo, componentes estratégicos de la política de empleo planteada, se encuentran fuera de la cobertura de coordinación del MCPE, y requieren por tanto una articulación indirecta, a efectuarse en el contexto del gabinete.

En este sentido se recomienda como política del MCPE la definición de una estrategia de coordinación y consenso con otros ministerios coordinadores para impulsar los componentes de educación, nutrición, salud, desarrollo rural y territorial, redistribución de la riqueza e inserción internacional del Ecuador mencionados en este documento, que además forman parte del Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013.

La ejecución de políticas específicas, sin embargo, puede ser más directa y efectiva en las instituciones directamente coordinadas por el MCPE. Éstas son, principalmente:

- 1) Ministerio de Economía y Finanzas.
- 2) Banca Pública: CFN, BEDE, BEV, BNF, IECE.
- 3) Servicio de Rentas Internas (SRI).
- 4) SECAP, como parte del CORPEI, bajo la jurisdicción del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Entre estas instituciones, la banca pública tiene un rol potencialmente importante en las políticas de empleo, y la capacitación laboral es también central. El Estado ha fortalecido fuertemente la banca pública desde 2006, y en la siguiente sección se evalúa tanto el crédito como la capacitación a partir de la

encuesta ENEMDUR de diciembre de 2009 con cobertura nacional, que incluyó preguntas específicas sobre crédito y capacitación.

## Crédito

Desde 2006 se ha ampliado considerablemente la cartera de la banca pública, con una duplicación de su cartera hasta 2008 (Cuadro 4). Actualmente los bancos privados mantienen la gran mayoría de la cartera de crédito (71%), y la banca pública (excluyendo el Banco del Estado) abarca el 10% (Cuadro 5).

**Cuadro 4**  
**Evolución de la cartera bruta de la banca pública: 2006-2008**

<i>ENTIDAD</i>	<i>2008</i>	<i>2007</i>	<i>2006</i>
Corporación Financiera Nacional	407.653	229.033	182.064
Banco Nacional de Fomento	616.821	395.724	245.799
Banco del Estado	449.837	333.630	321.319
Banco Ecuatoriano de la Vivienda	47.395	36.166	37.830
Total	1521.706	994.553	787.012

Fuente: Dirección Nacional de Estudios de la Superintendencia de Bancos/Subdirección de Estadísticas.

**Cuadro 5**  
**Cartera de crédito del Sistema Financiero Nacional por instituciones: junio 2010**

	Millones \$	%
Bancos privados	10,625.8	71.2
BNF	893.7	6.0
CFN	544.2	3.6
BEV	54.1	0.4
Sociedades Financieras	844.2	5.7
Mutualistas	283.2	1.9
Cooperativas	1,560.3	10.5
Tarjetas de crédito	110.7	0.7
Total	14,916.2	100.0

Fuente: Banco Central del Ecuador. Julio 2010. *Información Estadística Mensual* (Quito: Banco Central del Ecuador).

En diciembre de 2009, según la encuesta nacional ENEMDUR, solo el 8.7% de los adultos del país recibió crédito durante el último año. La distribución institucional del crédito muestra el predominio de la banca privada (pese al subregistro de esta fuente en las encuestas de hogares), la presencia significativa de las cooperativas de ahorro, que colocaron el 30% de los créditos y el 23% del capital, y una participación de la banca pública del 10 % de los créditos. Otros programas estatales, como el crédito de desarrollo humano y el crédito 5-5-5 tienen una cobertura pequeña, sobre todo por su participación conjunta con menos del 2% del capital colocado.

El primer problema que aparece con la banca pública es el de la cobertura. Pese a la expansión reciente, menos del 1% de los adultos entrevistados recibieron crédito de la banca pública, mientras el 2.7% recibió créditos de las cooperativas de ahorro, y un porcentaje similar lo hizo con bancos privados.

**Cuadro 6**  
**Crédito recibido en 2009 por fuentes**

Fuente	Beneficiarios	% creditos	% población	Media (\$)	Cred. total	%
Des. Humano	60339	7.3	0.6	384.8	23158728	0.7
Cred. 5-5-5	10234	1.2	0.1	3499.1	33773080	1.0
Banca pública	85805	10.4	0.9	7991.8	684387428	19.4
IESS	123418	15.0	1.3	3316.8	408607382	11.6
Bancos Privados	238993	29.0	2.5	6511.5	1524564115	43.2
Chulquero	54106	6.6	0.6	1179.2	62930617	1.8
Coops. Ahorro	252418	30.6	2.7	3174.6	793780696	22.5
Total	825313	100.0	8.7		3531202046	100

Fuente: INEC, Encuesta ENEMCUR, diciembre 2009.

Para explorar la composición social de los beneficiarios, se ha calculado su ingreso laboral medio (Cuadro 7). Los créditos de desarrollo humano y del sistema 5-5-5 llegan a segmentos bajos, así como, en menor medida, los de las cooperativas de ahorro. La banca pública y el IESS sirven a un estrato medio, mientras que los bancos privados abastecen a grupos altos.

**Cuadro 7**  
**Ingreso laboral medio de beneficiarios de crédito por fuentes**

Fuente de crédito	Ingreso laboral
D Humano	183
Cred. 5-5-5	339
Banca pública	709
IESS	649
Bancos Privados	1130
Chulquero	494
Coops. Ahorro	577
Total beneficiarios	725
Total PEA	419

Fuente: INEC, Encuesta ENEMCUR, diciembre 2009.

La cobertura de crédito se define como el porcentaje de la población que ha recibido crédito en una categoría dada. La cobertura de crédito por tamaño de la empresa y por otros indicadores económicos puede ser imprecisa en una encuesta de hogares. El lugar de trabajo del beneficiario no necesariamente coincide con el uso del crédito, que puede ser destinado a fines no productivos o ajenos a su actividad laboral. La información, sin embargo, es indicativa del destino económico de los créditos. La cobertura

del crédito por tamaño del establecimiento y fuente se presenta en el Cuadro 8. La banca pública muestra una leve preferencia por pequeñas empresas, pero su actividad no muestra una distribución concentrada en las empresas medias o pequeñas. Las micro, pequeñas y medianas empresas reciben la mayor parte de sus créditos de las cooperativas de ahorro y de bancos privados.

**Cuadro 8**  
**Cobertura de crédito por fuente y tamaño del establecimiento**

Tamaño de establecimiento	Des. Humano	c 5-5-5	Banca pública	IESS	Banco Privado	Chulquero	Coop. Ahorro	Total
1 persona	0.75	0.17	0.84	0.31	2.77	1.08	3.02	10.88
2 a 5	0.60	0.18	1.21	0.40	2.99	0.60	2.93	9.15
6 a 10	0.20	0.03	1.07	1.16	2.81	0.82	2.82	7.27
11 a 20	0.12	0.03	0.48	1.41	3.28	0.58	2.85	8.58
21 a 50	0.28	0.10	0.58	2.68	3.08	0.59	1.73	11.22
51 a 99	0.00	0.00	0.40	2.67	2.68	0.51	3.08	13.41
100 y más	0.10	0.04	0.69	2.83	2.56	0.28	2.99	20.80
Total	0.42	0.11	0.89	1.33	2.81	0.63	2.91	11.55

Fuente: INEC, Encuesta ENEMCUR, diciembre 2009.

Nota: los totales no necesariamente coinciden con la suma de las filas porque los créditos a personas no activas no se incluyen, ni los créditos no especificados.

Por otra parte, las empresas medianas y grandes reciben más crédito que las pequeñas. En general el segmento peor servido es el de las empresas micro (2 a 5 trabajadores) y pequeñas (6 a 20 trabajadores).

La cobertura de crédito por ramas muestra que la banca pública se concentra en la agricultura y la pesca, posiblemente mediante el Banco de Fomento. Sin embargo, la manufactura recibe una baja atención, mostrando que la política de industrialización por sustitución selectiva de importaciones no se coordina con las prioridades de crédito. Lo mismo se observa en sectores de altos enlaces productivos y demanda de empleo que podrían privilegiarse como el turismo (hoteles y restaurantes) y sobre todo la construcción. En general, la distribución por ramas del crédito de las cooperativas de ahorro muestra una mayor eficiencia social y para generación de empleo que el de la banca pública.

La distribución regional de la cobertura de crédito por fuentes se encuentra en el Cuadro 10. Las principales ciudades son las mejor servidas, mientras que el crédito rural es el más escaso. La banca pública ha concentrado sus actividades en ciudades intermedias y pequeñas, en el sector rural y en Machala, contrarrestando en parte la concentración regional del crédito.

**Cuadro 9**  
**Cobertura de crédito por fuente y rama**

Rama	Des. Humano	Cred. 5-5-5	Banca pública	IESS	B. Privado	Chulquero	C. Ahorro	Total
Agricultura, ganadería	0.58	0.31	1.92	0.30	2.17	0.68	3.02	6.39
Pesca	0.00	0.21	2.02	2.23	1.59	2.71	1.25	6.26
Minas y canteras	0.00	0.00	0.35	4.65	2.28	0.00	1.43	11.90
Manufactura	0.22	0.21	0.47	1.64	3.20	0.40	2.79	13.15
Electricidad, gas y agua	0.00	0.00	0.73	4.13	2.15	1.04	1.91	22.70

Construcción	0.05	0.10	0.36	0.94	2.81	0.58	3.98	7.31
Comercio	0.53	0.09	0.70	0.71	3.30	0.90	2.62	11.97
Hoteles y restaurantes	1.42	0.00	0.62	0.72	3.06	0.94	2.40	11.77
Transporte	0.11	0.11	0.79	0.87	3.17	0.69	3.46	15.04
Finanzas	0.00	0.09	1.51	2.67	1.97	0.00	2.40	15.36
Activ. Inmobiliarias	0.06	0.04	0.93	1.79	3.08	0.94	2.66	10.30
Administ. pública	0.05	0.02	0.85	2.38	2.86	0.41	3.18	25.04
Enseñanza	0.02	0.06	1.01	2.28	2.01	0.24	3.81	24.23
Servicios sociales	0.13	0.00	0.70	2.42	3.34	0.31	2.21	18.81
Otras activ. comunit.	1.18	0.03	0.46	1.56	3.14	0.67	1.96	11.79
Servicio doméstico	2.79	0.00	0.34	1.55	1.58	0.59	2.20	8.65
Total	0.42	0.11	0.89	1.33	2.80	0.63	2.92	11.55

Fuente: INEC, Encuesta ENEMCUR, diciembre 2009.

Nota: los totales no necesariamente coinciden con la suma de las filas porque los créditos a personas no activas no se incluyen, ni los créditos no especificados.

**Cuadro 10**  
**Cobertura de crédito por fuente y rama**

Región/ciudad	D Humano	c 5-5-5	Banca pública	IESS	B Privado	Chulquero	C. Ahorro	Total
Quito	0.20	0.07	0.75	2.34	3.45	0.43	1.86	11.44
Guayaquil	1.09	0.00	0.51	2.04	2.30	1.22	1.88	8.16
Cuenca	0.00	0.00	0.29	1.21	1.80	0.37	5.29	12.36
Ambato	0.12	0.00	0.24	0.84	3.10	0.25	4.58	9.56
Machala	0.31	0.12	0.96	1.78	3.42	0.63	2.25	9.73
Portoviejo-Manta	1.33	0.00	0.25	2.79	2.14	0.28	2.47	7.85
Resto urbano	0.57	0.13	1.04	1.19	2.86	0.54	2.78	9.66
Rural	1.03	0.22	1.41	0.45	1.97	0.48	3.44	6.51
Total	0.66	0.11	0.94	1.36	2.63	0.59	2.77	8.71

Fuente: INEC, Encuesta ENEMCUR, diciembre 2009.

Nota: los totales no necesariamente coinciden con la suma de las filas porque los créditos a personas no activas no se incluyen, ni los créditos no especificados.

La distribución del monto total del crédito muestra una considerable concentración, con el 60% del capital colocado en Quito, y solo el 8% en el sector rural. Estos resultados revelan que el esfuerzo de la banca pública por descentralizar el crédito ha alcanzado pocos resultados en el contexto general, dominado por la banca privada.

La distribución del crédito por género y etnicidad muestra cierto grado de desigualdad en contra de las mujeres, indígenas y afro-descendientes, que es menor en la banca pública y que se revierte en el caso de las cooperativas de ahorros, que privilegian a estos grupos excluidos.

En síntesis, la distribución del crédito de la banca pública por tamaño de la empresa, por rama y por región muestra una limitada concentración en actividades que tienen mayor impacto social y mejor sustentabilidad. Además su cobertura es todavía reducida frente al sistema financiera alternativo (cooperativas). Se recomienda, por tanto, un redireccionamiento del crédito mejorando su consistencia con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y con la generación de empleo productivo, la mejor complementación de programas de crédito con un paquete integrado de servicios incluyendo asistencia técnica, capacitación y seguimiento, y una estrategia dirigida al fortalecimiento de las cooperativas de ahorro mediante capacitación, capitalización, mejor regulación y otros servicios,

### **Banca Pública**

La concentración del crédito, cuyo acceso ha sido reservado principalmente para las grandes empresas, su elevado costo, y su limitada canalización para inversiones productivas (con amplia participación del crédito para consumo y comercio) han limitado tradicionalmente tanto la inversión productiva como la generación de empleo. La banca pública puede desempeñar un papel estratégico en la democratización del crédito, su canalización hacia actividades productivas con alta generación de empleo, enlaces hacia otras actividades, sustentabilidad ambiental y alta demanda de insumos nacionales.

La efectividad del crédito a medianas y pequeñas empresas depende de su integración con otras políticas, principalmente capacitación y asistencia técnica. Se sugiere formular líneas de crédito que incluyan estos



componentes, buscando proveer un paquete integrado de servicios, que incluyan crédito, seguimiento, capacitación y asistencia técnica. Esta estrategia reduce la morosidad y aumenta la efectividad del crédito, mientras que la provisión aislada del crédito es en general poco efectiva como herramienta de desarrollo. Aunque esta provisión integrada y sinérgica de crédito, asistencia técnica y capacitación se ha implementado en alguna medida por la banca pública, es todavía marginal y no ha logrado superar un enfoque segmentado, que limita la efectividad económica y social, aumenta la morosidad y dificulta la recuperación del crédito.

### **Corporación Financiera Nacional**

La CFN puede actuar tanto como banca de segundo piso, para canalizar crédito hacia el sistema financiero alternativo (cooperativas de ahorro y crédito) como también proveyendo crédito directamente para inversiones productivas. En el primer caso, es recomendable un programa paralelo de fortalecimiento institucional y capacitación para las instituciones de microfinanzas locales, cuyo rol puede ser fundamental en el establecimiento de un sistema nacional de microcrédito, misión que la banca pública difícilmente puede cumplir por sí misma.

La selectividad del crédito puede guiarse por los siguientes criterios:

- 1) Privilegiar ramas estratégicas en generación de empleo y enlaces productivos, como la construcción de vivienda e infraestructura productiva, el fortalecimiento de sectores estratégicos como el turismo, el eco-turismo y el turismo comunitario.
- 2) Apoyar la política de industrialización por sustitución selectiva de importaciones, promoviendo actividades con alta demanda de empleo y enlaces productivos.
- 3) Fortalecer las empresas medianas y pequeñas, comprendidas entre 5 y 100 trabajadores, que son las que mayores perspectivas tienen de generar empleos de calidad con una inversión adecuada de capital por persona ocupada.
- 4) Crear líneas especiales de crédito rural, en lo posible integrados dentro de programas de desarrollo territorial o rural, incluyendo la selección de territorios con potencial estratégico y redistributivo. Existen estudios detallados sobre las provincias de Tungurahua y Loja, realizados por la Universidad Andina, que analizan la replicabilidad de factores que potencian un crecimiento socialmente distributivo.
- 5) Evitar el financiamiento de actividades con alto impacto ambiental, baja sustentabilidad e impacto sobre la deforestación, como la silvicultura y la ganadería.

### **Banco Nacional de Fomento**

Pese a su extensa red de sucursales, el BNF ha tenido un rol limitado en la provisión de crédito para medianos y pequeños productores rurales. Además, varias líneas de crédito del BNF han impulsado un empleo no sustentable de recursos, favoreciendo la deforestación, como en programas para sembrar palma africana, y actividades de alto impacto ambiental, como la ganadería vacuna extensiva. Parece necesaria una reformulación crítica de las líneas de acción del BNF para a) aumentar la participación de pequeños y medianos productores en su cartera, b) impulsar más líneas de crédito hacia actividades intensivas en empleo, c) evitar la promoción de actividades no sustentables en áreas de expansión de la frontera agrícola y d) reducir la morosidad y la tendencia a la condonación de deudas, que ha creado problemas de recuperación de cartera.

### **Banco Ecuatoriano de la Vivienda**

La construcción de vivienda e infraestructura social es rica por su demanda de empleo y enlaces productivos. Se debe promocionar complementariamente la investigación, desarrollo y adaptación de

tecnologías apropiadas con mayor demanda de insumos locales y nacionales, como la caña guadua en la Costa y tecnologías tradicionales de construcción en la Sierra. Se debe incluir criterios de género en la selección de los hogares beneficiarios, sobre todo brindando facilidades y desarrollando una política de acción afirmativa a las mujeres en situación de vulnerabilidad y discriminación --jefas de hogar, discapacitadas, mujeres urbanas o rurales insertas en economías de subsistencia, indígenas, afrodescendientes-- quienes tienen mayores dificultades de acceder al crédito o a la vivienda porque cuentan con un solo ingreso, tienen dificultades de conseguir garantías solas y no pueden participar en los trabajos familiares o comunitarios que demandan muchos programas de vivienda.

### **Banco Ecuatoriano de Desarrollo (BEDE)**

El BEDE puede fortalecer su rol para el impulso de la construcción de infraestructura productiva y social en los municipios medianos y pequeños, o apoyando proyectos conjuntos de mancomunidades de municipios. Pueden establecerse criterios para evitar que las inversiones se concentren desproporcionadamente en las cabeceras cantonales, alcanzando en mayor proporción las áreas rurales y las parroquias restantes, y que favorezcan más la construcción de infraestructura social, frente a obras menos estratégicas como aceras y bordillos. Pueden establecerse criterios preferenciales para los créditos en función de su intensidad en el empleo y sus enlaces productivos, y posiblemente crear nuevas líneas de apoyo a proyectos de infraestructura productiva no previamente incluidos.

### **Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo y Becas (IECE)**

El IECE puede establecer una línea de crédito educativo para programas de capacitación de media duración (hasta 6 meses) dirigidos a trabajadores calificados, técnicos y profesionales que requieran actualizar, cambiar o profundizar su educación con fines de mejorar su inserción laboral. Estos cursos encaminados a formar trabajadores especializados en ramas estratégicas y tecnólogos intermedios pueden ser proporcionados por ciertas universidades, en sus programas de extensión.

### **Conclusiones sobre la banca pública**

Aunque el monto de crédito colocado por la banca pública haya crecido dramáticamente desde 2006, este sector todavía representa un segmento pequeño de la cartera nacional de crédito. Por otra parte la distribución social, económica y regional del crédito no es la más adecuada, no se ha ajustado a las prioridades del Plan Nacional para el Buen Vivir, ni ha optimizado la generación de empleo productivo, la industrialización por sustitución selectiva de importaciones, ni la sustentabilidad ambiental.

Aunque hay algunos avances pequeños, en general la banca pública continúa proveyendo crédito en forma tradicional, sin articularlo con paquetes integrados de asistencia técnica, capacitación y seguimiento de los beneficiarios, y su aporte a la consolidación de micro, pequeñas y medianas empresas es limitado. Adicionalmente persisten problemas como carteras incobrables y baja eficiencia en la recuperación de los créditos. El Anexo contiene recomendaciones más detalladas sobre la banca pública.

### **Capacitación Laboral**

La capacitación es un elemento central tanto para la transformación productiva hacia una economía post-petrolera, como para la generación de nuevas oportunidades laborales en una etapa de alto desempleo como la actual. El Ecuador carece de un sistema adecuado de capacitación, dirigido a trabajadores de micro, pequeñas y medianas empresas, así como para la economía social y solidaria. El porcentaje de trabajadores que han recibido capacitación declinó fuertemente en los últimos años, y actualmente se reduce a las grandes empresas y al sector público. El **SECAP** debe actualizar su mandato, reorganizarse y

fortalecerse para cumplir esta misión, en coordinación con instituciones educativas a nivel medio y superior.

En diciembre de 2009, el 2.3% de las personas encuestadas declararon haber recibido un curso del SECAP el último año, mientras que el 19.5% de los trabajadores recibieron cursos de capacitación en general. Mientras la mayoría de los alumnos del SECAP laboran son trabajadores autónomos o laboran en pequeños y medianos establecimientos, los cursos de capacitación en general benefician principalmente a los trabajadores de las empresas grandes (Cuadro 11)

**Cuadro 11**  
**Asistencia a cursos de capacitación por tamaño del establecimiento: 2009**  
**SECAP**

Tamaño del establecimiento	En ult. 12 meses asistió o asiste al SECAP		
	Si	No	Total
1 persona	20.1%	21.1%	21.1%
2 a 5	30.2%	31.6%	31.5%
6 a 10	8.6%	8.6%	8.6%
11 a 20	5.4%	5.9%	5.9%
21 a 50	5.8%	5.3%	5.3%
51 a 99	1.4%	1.5%	1.5%
100 y más	28.5%	26.1%	26.1%
	100.0%	100.0%	100.0%

**Número de capacitados: 80.971, no capacitados: 3'212.827**

**Capacitación de empresas en general**

Tamaño del establecimiento	Recibe cursos de capacitación?		
	Si	No	Total
1 persona	0.1%	99.9%	100.0%
2 a 5	2.5%	97.5%	100.0%
6 a 10	8.1%	91.9%	100.0%
11 a 20	13.4%	86.6%	100.0%
21 a 50	20.7%	79.3%	100.0%
51 a 99	25.0%	75.0%	100.0%
100 y más	47.1%	52.9%	100.0%
	19.5%	80.5%	100.0%

**Número de capacitados: 649.156, no capacitados: 2'683.637**

Fuente: INEC, Encuesta ENEMCUR, diciembre 2009.

**Incentivos tributarios: el SRI**

Se han planteado en este documento un conjunto de incentivos tributarios para las empresas con varios fines, como la generación de empleo productivo, la inclusión laboral de grupos desfavorecidos en el

mercado (mujeres, indígenas, discapacitados) y la equidad salarial. Esos y otros incentivos que promuevan la formación de recursos humanos, la diversificación productiva, la innovación tecnológica y la sustentabilidad pueden aplicarse como parte integrante de una estrategia para promover el empleo digno de calidad.

### **Ministerio de Economía y Finanzas**

Se puede promover un sistema de asignación y ejecución de partidas presupuestarias mediante evaluación de resultados, de acuerdo a metas predefinidas con varios indicadores, incluyendo la generación de empleo, la mejora de su calidad y la formación de recursos humanos. Este sistema puede aplicarse tanto a instituciones públicas como a gobiernos autónomos.

### **Seguimiento y evaluación**

El MCPE debe establecer un sistema estadístico permanente que amplíe el procesamiento actual de indicadores de empleo, con base principalmente en las encuestas ENEMDUR y ECV, así como de los censos de población. Se ha elaborado un conjunto de indicadores estratégicos para el seguimiento de indicadores de empleo, incluyendo la noción de empleo apropiado, y algunas definiciones alternativas que no se exponen en detalle en esta versión de la propuesta.

Este sistema de análisis permite la comparación de los indicadores de empleo con series de tiempo de larga duración, que actualmente no son posibles con las nuevas definiciones del INEC.

### **Conclusiones**

Aunque el Ecuador ha sido afectado históricamente por un masivo problema de empleo estructural, que afecta a la mayor parte de la fuerza laboral, los pasos iniciales hacia un cambio de modelo de desarrollo y el crecimiento desde 2006 han permitido un considerable aumento en la proporción de trabajadores con empleo apropiado. La crisis financiera internacional desde fines de 2008 ha afectado seriamente el crecimiento económico y ha conducido a un repunte en la tasa de desempleo.

Se plantea un amplio conjunto de estrategias encaminadas a fortalecer la capacidad de generación de empleo digno en el mediano plazo en el Ecuador, reduciendo en el corto plazo el desempleo. Estas líneas se enmarcan en una concepción encaminada al cambio en el modelo de desarrollo, fortaleciendo la planificación del Estado, promoviendo el crecimiento del mercado interno y la industrialización selectiva, y aplicando políticas redistributivas.

Esta estrategia se basa en el apoyo integrado a micro, pequeñas y medianas empresas en ramas estratégicas de la economía con alta capacidad de generación de puestos de trabajo y amplios enlaces productivos. El apoyo se basa en un paquete integrado de recursos, incluyendo crédito, asistencia técnica, capacitación, e investigación en tecnologías apropiadas.

El MCPE puede fortalecer el rol de la banca pública con esta finalidad, ya que la expansión reciente de este segmento en general no se ha acompañado con cambios estructurales que mejoren la efectividad del crédito de la banca pública como instrumento para el desarrollo socialmente incluyente y ambientalmente sustentable.

## Anexo

### *Comentarios adicionales sobre la efectividad de la banca pública en el Ecuador*

Con respecto al argumento de que la generación de empleo a través de la banca pública es muy costosa, partiendo de que “por cada USD 100 mil invertidos en la Banca Pública (CFN, BEDE, BNF) se generarían aproximadamente 10 nuevas plazas de empleo”<sup>7</sup>, es necesario tomar en cuenta varias consideraciones:

En primer lugar, el costo de generación de un puesto de trabajo es una función de la tecnología, ya que depende de la dotación de capital por persona ocupada. Ésta, a su vez, tiene una relación inversa con el tamaño de la empresa, de tal forma que se puede aumentar el efecto del crédito sobre el empleo concentrando los créditos en el segmentos del as PYMES, preincipalmente en el segmento entre 6 a 50 trabajadores.

En segundo lugar, la misión de la banca de desarrollo es trasladar los recursos recibidos de parte del Estado hacia actividades productivas a través de la concesión de créditos, que de ser adecuadamente manejados, serán recuperados y otorgarán un rendimiento razonable, de manera que no implican un costo para el estado.

Por otro lado, dejar por completo a la banca privada la misión de financiar actividades productivas no es la respuesta, dado que no cuenta con los mecanismos adecuados para hacerlo pues: no le es la opción más rentable financiar actividades de largo plazo con fuentes de recursos de corto plazo; el subdesarrollo de los mercados de capitales le impide volver líquidos activos ilíquidos de largo plazo y alargar el plazo de los activos, lo cual le otorgaría un rango de maniobra para otorgar préstamos de largo plazo; asimismo, con un mercado de capitales débil, las empresas dejan de contar con una fuente de financiamiento alternativa, y no hay que obviar el hecho de la banca privada se mueve bajo un bajo un criterio de rentabilidad económica más no social; razones por las cuales, la banca de desarrollo debería actuar para llenar este vacío.

---

<sup>7</sup> Ministerio Coordinador de la Política Económica, “*Propuesta de capitalización a la Banca Pública con USD 500 millones.*”

Adicionalmente, para la generación de empleo a través de la banca pública, se debe priorizar el diseño de productos crediticios destinados a sectores intensivos en mano de obra más no en capital.

### *SERVICIOS DE ASISTENCIA TÉCNICA BRINDADOS POR LA BANCA DE DESARROLLO ECUATORIANA*

Las recomendaciones con respecto a los servicios de asistencia técnica brindados por la CFN, se dirigen hacia una ampliación de los beneficios otorgados, pues el concepto de Asistencia Técnica manejado por las instituciones de desarrollo ecuatorianas es muy limitado. En el caso de la CFN, la misión de la asistencia técnica otorgada es la de “estructurar e implementar procesos integrales de capacitación continua, a través de la sistematización de manuales de los productos y servicios financieros, orientados a los clientes internos, entidades operadoras, canales de distribución y promotores de inclusión social, para ser el eje motor del desarrollo del capital intelectual y cooperación interinstitucional”,<sup>8</sup> y básicamente consiste en charlas y cursos de capacitación para el personal de la CFN y de sus intermediarias. Es así que, durante el 2009 se realizaron charlas informativas acerca de las líneas de crédito y las innovaciones ofrecidas por la Corporación, charlas en universidades, capacitación a concesionarias que hacen uso del Programa de Renovación del Parque Automotor, capacitaciones a promotores del Programa de Fomento Productivo, talleres para el fortalecimiento de las cooperativas de ahorro y crédito que operan como intermediarias, para el aprovechamiento de su gestión en la captación y colocación de recursos propios y canalización de recursos de la CFN.

A los solicitantes de los créditos se les apoya en la elaboración de sus planes de negocio y posteriormente monitoreando su actividad; sin embargo, con ello se cumple solamente con el trabajo normal de un asesor de crédito, no hay un valor agregado que indique un compromiso de la institución con el éxito de las empresas y sectores apoyados, y es por esta razón que se ha insistido en la ampliación de los servicios de asistencia técnica y la oferta de paquetes integrales de servicios, específicamente en dos líneas: incubación y acompañamiento.

---

<sup>8</sup> Productos y Servicios de la CFN, en [http://www.cfn.fin.ec/index.php?option=com\\_content&view=article&id=249&Itemid=419](http://www.cfn.fin.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=249&Itemid=419)

a) *Incubación de proyectos:* Se ha recomendado que la CFN asuma funciones de una agencia de desarrollo, lo cual implica que desde su interior se generen alternativas de negocio en áreas prioritarias. El Programa de Fomento Productivo podría convertirse en una herramienta sumamente importante para alcanzar el objetivo de promover sectores prioritarios de la economía otorgando a la CFN un rol proactivo al detectar potenciales proyectos productivos y financiarlos, contribuyendo directamente al desarrollo de dichos sectores, promoviendo la competencia y favoreciendo la inclusión social; sin embargo, la estrategia utilizada, limitada a firmar convenios de fomento con las instituciones catalogadas como Promotoras de Programas de Desarrollo PPD`s), presenta como mayor debilidad el hecho de que éstas trabajarían aisladamente sin guiarse por lineamientos integradores de sus acciones, en proyectos que cada una de ellas considera apropiados; además de que no se determinan criterios de evaluación del cumplimiento del mandato otorgado a las PPD´s.

b) *Acompañamiento:* Hay que distinguir entre monitoreo y acompañamiento. La mayoría de microempresarios manejan a la perfección el área operativa de sus negocios, sin embargo, el éxito de los mismos depende del uso de herramientas gerenciales administrativas, financieras y de mercadeo, sobre las cuales poseen poco o nulo conocimiento. La capacitación en estas áreas es un apoyo de gran valor, pero adicionalmente, los beneficiarios de los créditos no requieren solamente un ejecutivo de cuenta que periódicamente monitoree los indicadores del nuevo negocio, sino de un agente de apoyo o de seguimiento que mantenga una interacción permanente con las empresas apoyadas, a quien a más de rendir cuentas permanentemente se pueda recurrir y sea capaz de realizar recomendaciones en caso de que surjan inconvenientes durante la ejecución de los proyectos y de detectar previamente futuros problemas.

Esto implicaría asignar una especie de Administradores Adjuntos a ciertos proyectos, para lo cual se puede recurrir a jóvenes estudiantes universitarios de carreras administrativas, cuya experticia está justamente en la elaboración de planes de negocio, evaluación de nuevos proyectos, análisis de factibilidad, etc. ofreciéndoles en primera instancia realizar pasantías en la institución y asegurándoles la posibilidad de obtener un trabajo permanente luego de las mismas, recordando que uno de los objetivos gubernamentales es garantizar el empleo a los jóvenes, a través del Programa Mi Primer Empleo. Estos jóvenes participarían en la fase de incubación de los proyectos, cuyo trabajo en la elaboración de planes de negocio, podría ser reconocido como proyecto de tesis mediante convenio con las universidades; y posteriormente, podrían acompañar a los proyectos que ellos mismos ayudaron a diseñar.

## *BANCO DEL ESTADO*

El Banco del Estado está claramente dirigido hacia el financiamiento de obras y proyectos de gran envergadura, tendientes al mejoramiento de la calidad de vida mediante la provisión de servicios públicos, y es en esta línea, en que van diseñados los programas que ejecuta:

1. PROMADEC-PDM Para saneamiento ambiental desarrollo comunitario.
2. PROPESCAR Financiamiento Fomento pesca artesanal. Su objetivo es mejorar la competitividad y la sostenibilidad de la pesca artesanal, contribuyendo al desarrollo integral de las comunidades pesqueras
3. PRODEPRO Financiamiento para el desarrollo provincial. Busca contribuir al desarrollo socioeconómico de las comunidades rurales del país, en sectores prioritarios como saneamiento . ambiental rural, vialidad, infraestructura y equipamiento social.
4. PROCECAM Financiamiento de equipo caminero.
5. Programa de Desarrollo Municipal para saneamiento ambiental.
6. Programa de puentes en la región amazónica.
7. Programa de financiamiento a las municipalidades para adquisición de equipo caminero básico y fomentar la formación de mancomunidades generando economías de escala

Para el 2010, se espera implementar los siguientes programas: PROMADEC II, PROBARRIO, Equipamiento urbano comercial, Programa de protección patrimonial y bienes culturales, Programa de fortalecimiento de cuerpo de bomberos, Programa de financiamiento de sistema de información y gestión de tierras rurales, Programa de financiamiento para gestión de riesgos.

El Banco del Estado cuenta con la mayor participación dentro del crédito otorgado por la banca de desarrollo (36%),<sup>9</sup> por cuanto posee una mayor cantidad de recursos para colocar y aunque dentro de sus facultades legales de financiamiento consten: proyectos productivos bajo el requisito de que los recursos de entreguen a instancias públicas, proyectos de desarrollo privados con recursos captados de instituciones financieras privadas, y actividades privadas agrícolas, industriales, mineras, artesanales,

---

<sup>9</sup> Banco del Estado, “*Memoria Anual 2009*”, Mayo 2010, en [http://www.bancoestado.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=340&Itemid=141&lang=es](http://www.bancoestado.com/index.php?option=com_content&view=article&id=340&Itemid=141&lang=es)



turísticas y pesqueras bajo la modalidad de segundo piso; la evidente especialización en el financiamiento de obras de infraestructura para el mejoramiento de la calidad de vida, es adecuada. Es más, la recomendación sería que la Banca Pública Ecuatoriana aproveche la oportunidad otorgada por el hecho de contar con instituciones, en teoría, dedicadas a cada sector promotor del desarrollo, lo cual debería permitir una especialización de las mismas, así: el BdE dedicado al financiamiento del sector público, el BNF otorgando microcrédito productivo, el BEV al sector de la vivienda, el IECE del educativo y la CFN que se ha alejado de su orientación netamente industrial, podría asumir un enfoque multisectorial o convertirse en una agencia de desarrollo, logrando con ello optimizar los recursos y evitar la duplicidad de esfuerzos o la competencia entre las líneas de crédito generadas por cada una de ellas.