PN-ACG-516
10338

EMPLEO E INGRESOS EN EL ECUADOR
UN CONTEXTO MACROECONOMICO

por

Dominique Hachette
y
David L Franklin

Preparado para
La Agencia para el Desarrollo Internacional
de los Estados Unidos de América
Misión en Ecuador
Contrato 518-0000-C-00-9182-00

Febrero 1991

Sigma One Corporation

RESUMEN EJECUTIVO

Este informe presenta una valoración de la actual situación del empleo y los ingresos laborales en Ecuador Se base en el análisis de los datos oficiales disponibles, la revisión de algunos estudios realizados y numerosas entrevistas con funcionarios del Gobierno ecuatoriano, líderes laborales, empresarios, trabajadores y otras personas conocedoras de la situación Este informe es parte de una serie de estudios sobre la situación macroeconómica del Ecuador Los otros temas incluyen al sector financiero, las políticas comerciales y de promoción de las exportaciones y al rol gubernamental en el suministro de bienes y servicios Este estudio sustenta su marco macroeconómico en los datos resultantes del desarrollo de otros estudios y en análisis econométricos y numéricos de los datos disponibles Este estudio, trata los problemas de ingresos laborales en Ecuador en el contexto del estancamiento económico y la inflación, éstas condiciones producen -- como sus síntomas -- un severo deterioro en los ingresos laborales urbanos

Hallazgos Principales

1 Los problemas primordiales del mercado laboral en Ecuador están relacionados con los muy bajos ingresos de los trabajadores, y no con los niveles de desempleo Las tasas relativamente bajas de desempleo urbano, probablemente representan la búsqueda, económicamente eficiente, de empleos en los sectores modernos de la economía Alguna porción del nivel de desempleo resulta de la segmentación de los mercados laborales urbanos

2 Existe evidencia que los mercados laborales urbanos son segmentados tanto en su componente formal como informal La segmentación se origina debido a que las leyes laborales proporcionan una estabilidad laboral permanente y facilitan la sindicalización Como consecuencia, los empleadores y los sindicatos combinan sus intereses económicos para impedir la libre entrada a los empleos del sector formal Aproximadamente 20% de la fuerza laboral recibe remuneraciones que son artificialmente altas como resultado de la segmentación, y el resto recibe bajas remuneraciones en un mercado laboral más flexible, el informal Si las imperfecciones del mercado laboral fueran eliminadas, los salarios relativos entre los empleos formales e informales podrían mejorarse en cerca de 30%, a favor de los trabajadores del sector informal

3 Los ingresos urbanos han caído en términos reales a través de toda la década de los ochenta de su punto máximo alcanzado en 1980, ésto es resultado de los severos shocks externos a la economía, las distorsiones macroeconómicas y la inestabilidad financiera Los salarios del sector formal han caído más -- en términos reales -- que el ingreso per-capita real, las rigideces del mercado laboral y las distorsiones del mercado financiero (incluyendo el crédito subsidiado) han impedido la absorción laboral en los sectores modernos, a pesar de la severa caída de los salarios reales Si las rigideces del mercado laboral

y el mercado del capital fueran eliminadas, el empleo y los salarios podrían aumentar sobre una amplia base económica Por ejemplo, los niveles de empleo en el sector manufacturero podrían ser, casi 15% más altos y los ingresos promedio en el sector podrían ser, cerca de 20% mayores

4 Por el lado positivo, los ingresos y los empleos agrícolas aumentaron después de 1984 en respuesta al mejoramiento de los incentivos de precios que fueron suministrados por la política de devaluación de la tasa de cambio real y de la reducción parcial de los controles e intervenciones en los mercados de productos agrícolas La respuesta de la agricultura al mejoramiento de los precios y la tasa de cambio evitó un más profundo deterioro del ingreso nacional (PBI)

5 Los mercados laborales informales urbanos han crecido en forma explosiva como respuesta a las rigideces económicas en los mercados laborales formales, a las distorsiones en los mercados de capital y la protección dada al sector industrial formal por la política comercial y las leyes de desarrollo industrial El crecimiento en los mercados informales urbanos ha sido estimulado también por factores demográficos, los cuales hasta muy recientemente han incluido la rápida migración rural-urbana Los mercados laborales informales urbanos son las fuentes de ingresos para la mayoría de las personas extremadamente pobres en las áreas urbanas La pobreza rural podría ser disminuída, si la estructura de los incentivos económicos fuera más flexible y neutral Entre los hogares de las personas más pobres, están aquellos, en los cuales la mujer es el principal proveedor de ingresos, existe evidencia para creer que la mujer sufre una discriminación salarial en todos los sectores

6 Los empleos en el sector público han crecido rápidamente y representan alrededor del 15% de la fuerza laboral Los esfuerzos para controlar la inflación, pueden ser severamente obstaculizados si los incrementos salariales de los empleados públicos son financiados por medio de una expansión monetaria La fijación de los salarios del sector publico es también trasmitida al sector formal y los altos salarios socavan las ganancias en competividad internacional permitidas por las periódicas devaluaciones de la moneda Este fenómeno se combina para hacer menos efectivos los esfuerzos de estabilización macroeconómica La persistente inflación debilita los salarios nominales y crea presiones importantes para el incremento salarial y otras conquistas en el sector laboral formal

7 El programa de reformas económicas anunciado por gobierno nacional en enero de 1990, para incrementar la apertura internacional de la economía, puede ser importantemente realzado, aumentando la flexibilidad de los mercados laborales Las ganancias obtenidas por un incremento en la apertura internacional, podría conducir a mejoras en los ingresos laborales La caída salarial experimentada ha incrementado la competividad de la economía, pero las ganancias de ello no se han hecho realidad, debido a la protección tarifaria arancelaria y para-arancelaria al sector industrial, las distorsiones del mercado de capitales que alimenta la fuga de divisas y desalienta los ahorros, y las regulaciones del

mercado laboral y las leyes que desincentivan la inversión internacional y el empleo doméstico Un paquete mutuamente consistente de reformas comerciales, financieras y de políticas laborales podría permitir un mejoramiento de aproximadamente 20% en los ingresos laborales, pero los salarios del sector formal tendrían que disminuir en quizás, 10% a 20%, en el corto plazo

8 El plan económico gubernamental para mejorar la competividad internacional de la economía ecuatoriana, convoca a la gradual implementación de un numero de medidas de amplio alcance Todas ellas deberían proporcionar crecimiento económico por medio de la expansión de las oportunidades en el mercado internacional de los productos agrícolas y no-agrícolas, en respuesta a una apertura incrementada y una reducción de la protección comercial de la industria

9 Adicionalmente a la ahora reconocida necesidad de reformas macroeconómicas y la continuidad de la austeridad fiscal y monetaria, existe conciencia, que los mercados laborales deben ser más flexibles para apoyar las reformas macroeconómicas Las autoridades han considerado algunas medidas para promover la flexibilidad del mercado laboral, tales como el esquema de "zonas francas" manufactureras (o "maquiladoras") que podrían relajar o mitigar las disposiciones del código del trabajo, para promover el empleo Por otro lado, las preocupaciones por los problemas de empleo e ingresos laborales há conducido a propuestas de programas de empleo de emergencia Esto último, tiene el riesgo de impedir más bien que favorecer una recuperación económica, a través de sus potenciales efectos negativos sobre la eficiencia del mercado laboral y el éxito del programa de estabilizacion

Una Estrategia para el Dialogo

En Ecuador, una estrategia para promover el incremento de los ingresos laborales puede consistir en los siguientes elementos

1 Estimular la aceleración de las reformas comerciales y del sector financiero dentro del marco de la estabilidad macroeconómica Los grupos de más bajos ingresos en la sociedad se beneficiarían mayormente del éxito del programa económico Un régimen económico en el cual la tasa de cambio y las tasas de interés son determinadas por las oportunidades en mercados internacionales, mejoraría el bienestar de los grupos más pobres de la población

2 Los esfuerzos para reducir las rigideces en la legislación laboral deberían ser estimulados para demostrar que un incremento de la flexibilidad laboral puede conducir a mejoramientos en los ingresos laborales De igual manera, los proyectos que apoyan el desarrollo de empresas no protegidas en todos los sectores, podrían por otro lado, demostrar que la economía ecuatoriana tiene la capacidad de responder a los incentivos económicos, suministrados por los mercados internacionales, si se les permite funcionar sin intervención o privilegios

3 Se debería reestructurar el proceso de negociación salarial en el sector formal, con el fin de excluir la participación gubernamental, y así lograr que dicha negociación sea realizada sobre la base de empresa por empresa y para que no esté vinculada a los salarios del sector público Los salarios del sector publico se fijarian a la postre, en relación a las remuneraciones del sector privado Todo ésto estimularía la eficiencia y productividad de toda la economía

4 Existe la necesidad de distinguir claramente, los problemas de pobreza crónica y pobreza transitoria surgidos del ajuste económico o de las distorsiones existentes La pobreza crónica necesita ser tratada en sus raíces a través de programas permanentes en educación (particularmente, mediante la capacitación vocacional especializada), salud, saneamiento ambiental e infraestructura básica Los programas de empleo de emergencia plantean el riesgo de retardar o impedir el movimiento de los recursos para un uso más productivo y así perjudicar a los hogares pobres en vez de ayudarlos

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO i

1 0 INTRODUCCION Y ANTECEDENTES 1

2 0 PANORAMA DEL ENTORNO MACROECONOMICO PARA EL EMPLEO 5

2 1 Shock Externo e Ingresos Per-Capita 6

2 2 Reformas en las Políticas de Tasa de Cambio y Comercio 9

2 3 Algunos Efectos Macroeconómicos sobre los Ingresos Laborales 12

3 0 ESTRUCTURA Y DESARROLLO DEL MERCADO LABORAL 17

3 1 Segmentación del Mercado Laboral 19

3 2 Declinación de los Salarios Reales para los Trabajadores Urbanos 22

3 3 Ingresos Agrícolas y Mejores Incentivos 23

3 4 Informalidad como Respuesta a las Rigideces Económicas 25

3 5 Efectos en el Empleo de las Distorsiones del Mercado de Capitales 27

4 0 UN MARCO DE POLITICA PARA MEJORAR LOS INGRESOS LABORALES 30

4 1 Una Evaluación de los Efectos sobre los Ingresos y Empleos de la Reformas Macroeconómicos 32

4 2 Unas Sugerencias para el Diálogo sobre la Generación de Empleo 34

BIBLIOGRAFIA

1 0 INTRODUCCION Y ANTECEDENTES

Este estudio se centra en el empleo y la generación de ingresos en el Ecuador Su énfasis se vierte sobre los efectos de las políticas económicas y la estructura del mercado laboral, así como de su interacción con los incentivos económicos en toda la economía para determinar la demanda de empleos dentro de los sectores productivos El trabajo se basa en el análisis de datos secundarios desarrollados por instituciones oficiales ecuatorianas y en la revisión de seleccionados estudios sobre el problema del empleo en Ecuador El principal período de referencia corresponde a la década de los ochenta, aunque por razones del contexto se presentan algunos antecedentes de las dos décadas anteriores Whitaker y Colyer (1990) presentan una excelente revisión del desarrollo del mercado laboral del Ecuador, basado en los datos censales disponibles hasta 1982 Dicho trabajo describe el mercado laboral como pobremente desarrollado, fragmentado, informalizado y operando con altos costos Su conclusión, sin embargo,es que el mercado laboral ha rendido una buena labor movilizando a los trabajadores entre los sectores económicos y las regiones en respuesta a los incentivos económicos Su diagnostico señala que los principales problemas son los relativos a las distorsiones de la política macroeconómica y la extrema limitación de inversiones en capital humano

El Ecuador, con una población que ha ostentado una muy alta tasa de crecimiento (3 0% por año de 1950 a 1990) y que espera que dicho crecimiento continué a una relativa alta tasa hasta el final del siglo (2 6%), podría alcanzar una población de 14 millones de personas en el año 2,000 La fuerza laboral está creciendo aún más aceleradamente En los próximos diez años aproximadamente 135,000 nuevas personas que busquen empleo se sumarán cada año Este rápido crecimiento en la fuerza de trabajo resulta del desenvolimiento demográfico natural de la población y de la incrementada participación de la mujer en el mercado laboral La fuerza de trabajo urbana crece aún más rápidamente, como resultado de las altas tasas de migración rural-urbana Whitaker y Colyer atribuyen las altas tasas de migración rural-urbana por un lado, a las políticas macroeconómicas que han sido sesgadas en contra de la actividad agrícola y por otro lado, al alto grado de dependencia de la población urbana a los subsidios gubernamentales dirigidos a los moradores de las zonas urbanas

En éste contexto, la agricultura sigue siendo el más grande empleador de los sectores económicos Sin embargo, su proporción de la fuerza laboral del país ha declinado de cerca de 60% en 1970 a 45% en 1982 Por el otro lado, el Sector Servicios incrementó su participación en el empleo de 15 a 25% en el período de 1970 a 1982 La industria, que fue beneficiaria de la estrategia para el desarrollo basada en la sustitución de importaciones del país, redujo su tasa de absorción laboral y creció sólo 8 4% en términos absolutos durante el período intercensal (Whitaker y Colyer, 1990)

Whitaker y Colyer además, consideraron algunos otros aspectos del desarrollo del mercado laboral, incluyendo la posibilidad de "segmentación" como resultado de la aplicación del código del trabajo y otras legislaciones sociales El describe el código del trabajo como "uno de los más ambiciosos de la legislación laboral en América Latina " El código convoca el establecimiento de un salario mínimo en todas las empresas, reglas de trabajo, una compleja estructura de compensaciones adicionales al salario básico e importantemente, establece derechos de estabilidad laboral para los empleados con ejercicio de 90 días o más El código se aplica más estrictamente a las grandes empresas Las empresas pequeñas y de artesanías son exoneradas parcialmente de algunas de las obligaciones del código Los efectos del código son de gravar implícitamente al uso de mano de obra Considerando que otros analistas (Fletcher y Col 1988) afirman que el mercado laboral es segmentado, Whitaker y Colyer especulan que las diferencias en salarios entre los sectores formales y el llamado sector informal pueden ser atribuídas a diferencias en productividad,o de capital humano Estos autores reconocen la posibilidad que el mercado de trabajo en el sector público pueda ser segmentado, porque "los trabajos del sector público son muy codiciados", su tenencia es esencialmente permanente, los salarios son buenos y el esfuerzo escaso

Fletcher y Col afirman que el mercado laboral es probablemente segmentado y que el uso del empleo en la industria no es lo óptimo ya que orienta el empleo a trabajos de bajos salarios Esta condición resulta también, del sesgo en los mercados de capital, resultante de la estrategia de industrialización y sustitución de importaciones que ha sido perseguida Ellos enfatizan que los problemas del desempleo son basicamente la baja productividad y los bajos

salarios Ellos llaman a una reforma de políticas que "reduzca las regulaciones que causan o perpetuan los desiguales salarios entre las industrias" También recomiendan que el diálogo político "vaya más allá de las reformas de políticas macroeconómicas y comerciales, que se estimula un crecimiento orientado a la exportación, para dirigirse a los problemas de política sectorial que determinan el número y tipos de empleos", y centrar la atención en los hogares de los pequeños agricultores y en la producción a pequeña escala, que también es trabajo intensivo

Flecther y Col sugieren además, programas de empleo público para los desempleados estacionales en las áreas rurales y los destituídos urbanos El propósito de esos programas sería de proporcionales transferencias de ingresos a corto plazo Ellos emiten dudas sobre la necesidad de programas masivos de empleo Afirman que esos programas se constituirían en una transferencia de la fuerza de trabajo de las actividades productivas existentes a esos programas de empleo masivo Ellos recomiendan localizar pequeñas empresas localizadas en regiones donde los ingresos agrícolas se estén incrementando, para generar más empleos Fletcher y Col argumentan que los resultados de las políticas que inducen distorsiones en el mercado laboral (segmentación) se corrigen a través de regulaciones sobre los tipos y localización de los esfuerzos para la de generación de empleos

El informe de Fletcher proporciona una minuciosa discusión del concepto de desempleo y del sector informal, es decir para empleos de baja productividad y salarios Además, presenta una discusión completa sobre políticas e instituciones del mercado laboral, incluyendo alguna descripción de los movimientos sindicales en el Ecuador El poder de esos movimientos no fue analizado, pero los autores le atribuyen cierta responsabilidad al movimiento sindical por las diferencias salariales del mercado laboral Estos autores presentan además una descripción de la distribución por tamaño de las empresas, lo cual es útil para comprender el rol potencial de las empresas manufacturaras pequeñas, medianas y grandes, en la generación de empleo El espíritu de esta última información es que las rigideces del mercado laboral impiden que las empresas alcanzen una mezcla de factores y óptimo tamaño Esto implica que los niveles de empleo son sub-óptimos y que las distorsiones del mercado laboral generan ineficiencias en la producción de la economía como un todo

Uno de los más importantes conceptos que será tratado en este estudio es el problema de la segmentación laboral y sus potenciales efectos sobre los ingresos, empleo y eficiencia Otro concepto menos fundamental pero igualmente importante, es el relativo a la informalidad en el mercado laboral

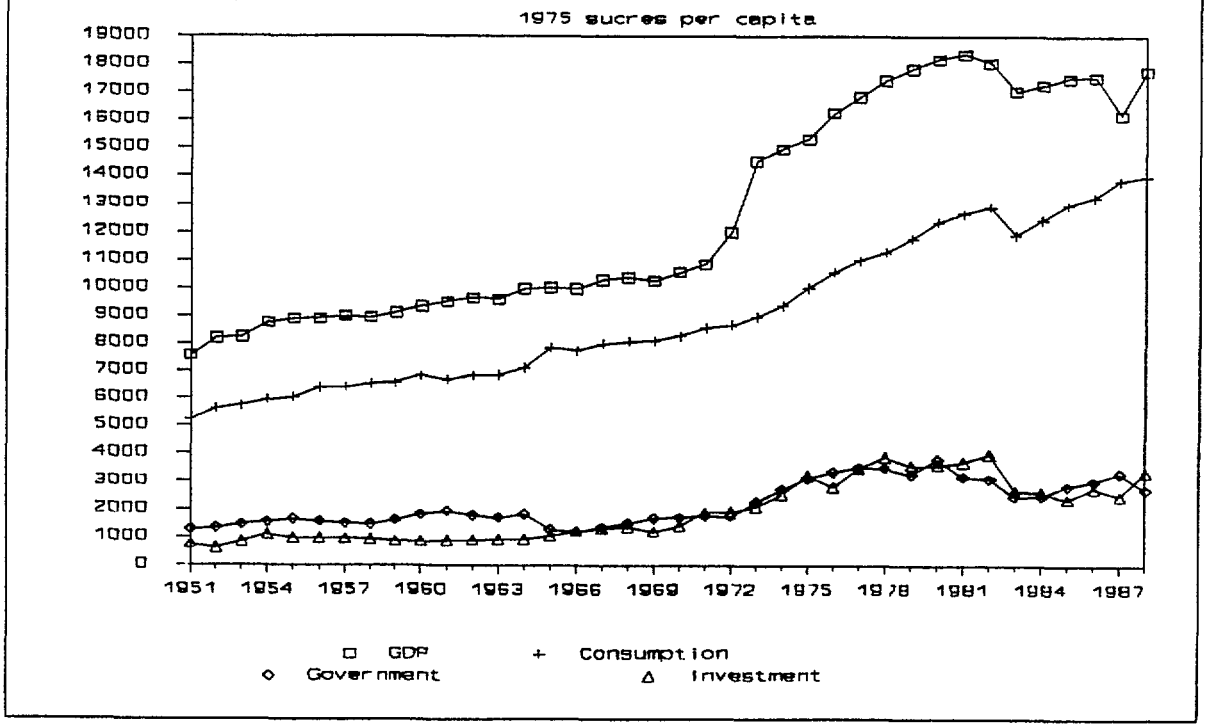
La segmentación del mercado laboral puede implicar que el orden institucional -- legal o no -- este impidiendo el funcionamiento del mercado para igualar la oferta y demanda de empleos Interferencias que impiden que los salarios se ajusten para que los demandantes de mano de obra usen el numero deseado de trabajadores y que todos los trabajadores que desean trabajar sean capaces de encontrar empleo, puede ser signo de segmentación Estrictamente, la segmentación implica que los trabajadores calificados están imposibilitados de obtener empleo, aunque ellos estén dispuestos a aceptar los salarios que se ofrecen Típicamente, la segmentación es producida por barreras que impiden la entrada de todos los potenciales trabajadores, con el propósito de mantener los altos salarios de las personas actualmente empleadas Tales barreras de entrada pueden ser originadas por los sindicatos, la discriminación racial o sexual, o pueden ser naturales, tal como en los casos de la falta de información

La informalidad laboral en el Ecuador es definida como el empleo en empresas con menos de cinco trabajadores o con salarios por tiempo de trabajo menor que el tiempo completo, cuando el trabajador desea trabajar tiempo completo (INEM, 1988) No existe en Ecuador, una dicotomía aguda como en otros países, donde la informalidad implica ilegalidad, la informalidad en Ecuador más bien es una respuesta lógica de los trabajadores y empresarios a las rigideces del mercado laboral que a la vez son resultado de la legislación laboral

2 0 PANORAMA DEL ENTORNO MACROECONOMICO PARA EL EMPLEO

Los años ochenta son consignados por los ecuatorianos como la década de crisis y ajuste El ingreso per-capita (Producto Bruto Interno PBI) alcanzó su punto máximo en 1981, después de 30 años de una permanente y creciente tendencia del crecimiento real El gráfico 1 presenta las estimaciones per-capita del PBI, consumo privado, gastos e inversiones gubernamentales, informadas al Fondo Monetario Internacional (FMI) para el período comprendido entre 1951 a 1988 Al final de 1989, el ingreso per-capita había caído a los niveles de 1978 y desde 1982, el PBI per-capita ha promediado 10% menos que el punto máximo alcanzado en 1981 El crecimiento durante los setenta no tuvo precedentes, al principio de la década el crecimiento fue estimulado por la inversión internacional en el desarrollo de la industria petrolera y después por las entradas económicas del petróleo y los acelerados préstamos internacionales El petróleo hizo al Ecuador un prestatario favorito en los mercados de capital internacional Mientras que hoy, el ingreso per-capita real es cerca de 50% mayor que la tendencia histórica observada en el largo plazo, los ecuatorianos al comparar con su situación en los setentas, se consideran actualmente significativamente más pobres

Gráfico 1 Componentes del PIB, 1951-1988



2 1 Shock Externo e Ingresos Per-Capita

Muchos culpan a la "crisis de la deuda internacional" en 1981-82, de la caída del ingreso per-capita En contraste con otros países de América Latina, Ecuador no ha sufrido tanto la crisis de la deuda, pero sí ha sido afectado notablemente por la dramática caída en sus términos de intercambio comercial internacional El gráfico 2 presenta el nivel de las exportaciones del Ecuador a precios del dólar norteamericano en relación al índice de precios al productor de los Estados Unidos, esa tasa sirve como una medida aproximada de los términos de intercambio comercial, ya que los Estados Unidos es el principal socio comercial del Ecuador Esta medida, de los términos de intercambio internacional muestra una caida del 60% del punto máximo logrado en 1981 Ese descenso en los términos de intercambio fue el resultado de la caída en los precios del petróleo y del café Si la base de exportación del Ecuador hubiera sido más diversificada, la caída del ingreso no hubiera sido tan grande El gráfico 3 muestra los efectos de la caída en los términos comerciales y el incremento en las tasas de interés sobre el ingreso per-capita Si los términos de intercambio hubieran permanecido en sus niveles de 1980, el ingreso per-capita actual debería ser aproximadamente 12% más alto, al actual volumen de producción Los efectos de las tasas de intereses internacionales son insignificantes en relación con los efectos de los términos de intercambio internacional Aún si el Ecuador hubiera cumplido sus obligaciones de la deuda internacional y pagado los intereses a la actual tasa del mercado internacional, el servicio de la deuda contaría a lo máximo dos puntos porcentuales de la caída del PBI per-capita real Como el Ecuador, ha continuado siendo un recipiente positivo neto del capital internacional a través de nuevos créditos y prestamos forzados, el atraso del servicio de la deuda es casi la mitad de la afluencia positiva de capital neto en años recientes por lo que el problema de la deuda, no es aún la causa de las dificultades económicas del país

La caída del ingreso per-capita descansa firmemente sobre la caída en los precios del petróleo y de los desastres naturales de 1982-83 (la corriente de Niño) y 1987 (el terremoto que dañó severamente al oleoducto) Los efectos del terremoto de 1987 fueron agravados por el mal manejo de la economía en el período previo a las elecciones de 1986 El gobierno de

Grafico 2 Términos de Intercambio Comercial Internacional

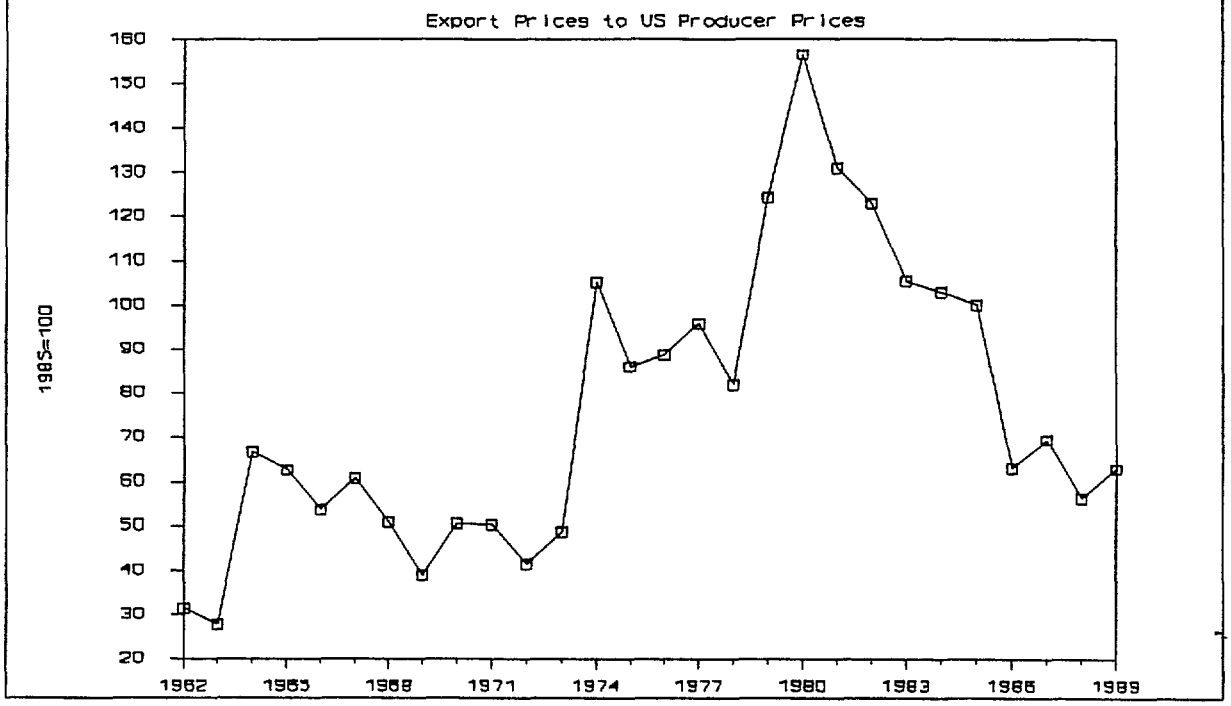
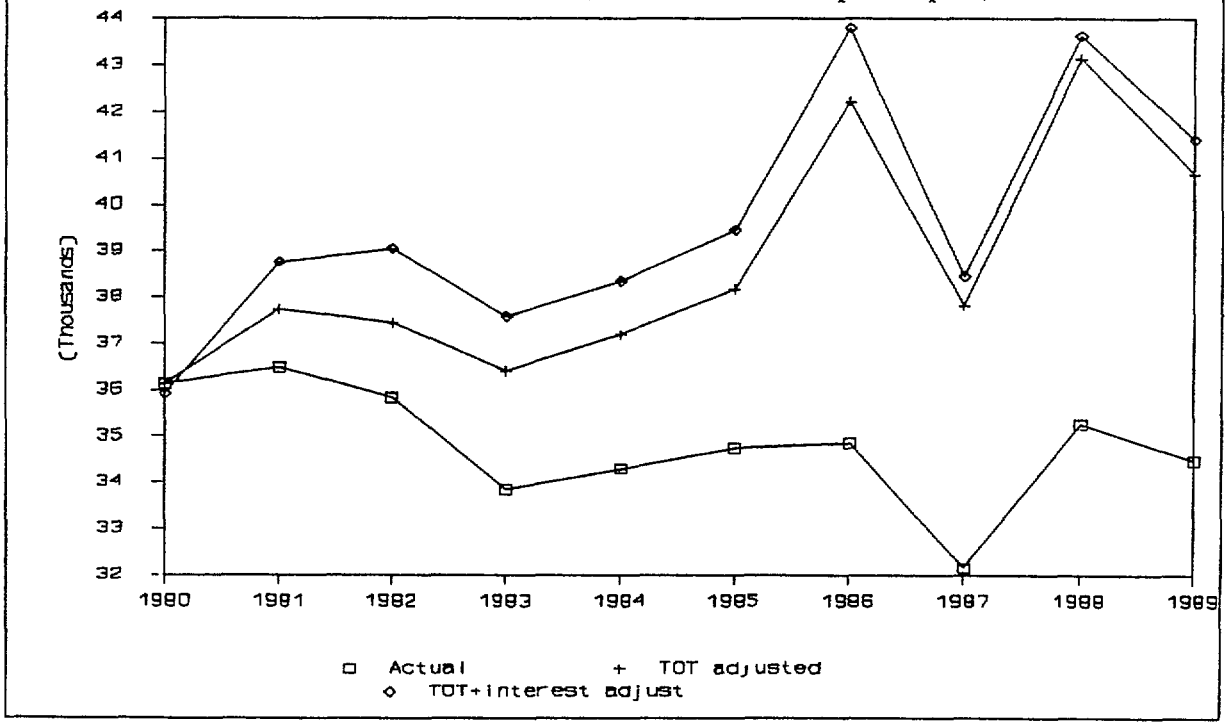


Gráfico 3 Efectos Externos sobre el PIB, Sucres de 1980 per capita, 1980-89



Febres Cordero siguió un camino caracterizado por un gasto público derrochador a principios de 1986 después de un año y medio de prudente administración El gasto extra fue con el fin de ganarse el electorado para un plebiscito que debería cambiar radicalmente las reglas del juego político El gobierno perdió el plebiscito y su mayoría en el congreso Las autoridades políticas también fueron elevando los gastos al tiempo que los precios del petróleo caían drásticamente (de alrededor de 20 dólares a menos de 10 dólares por barril) El incremento en los gastos y la reducción de las entradas por el petróleo, cambiaron las condiciones fiscales, de una posición de excedentes a una clara posición de agudo déficit

La caída en los precios del petróleo en 1986 y el terremoto de 1987 fueron usados como excusas para continuar el mal manejo de la economía Durante este periodo, los imbalances en las cuentas internas fueron reconciliadas por un rápido y sustancial incremento en el crecimiento monetario Este espiral inflacionario hoy domina el escenario económico De finales de 1986 a la fecha de elaboración de éste trabajo (Mayo, 1990), el índice de precios al consumidor se ha cuatriplicado Cuando el presente gobierno asumió el poder en Agosto de 1988, la inflación andaba en tasas que excedían el 70% El punto máximo de inflación -- sobre una base anual -- llegó a casi 100% en 1989 Hoy anda por sobre el 50% de la tasa anual La inflación es hoy el problema central de la economía

El actual gobierno está haciendo esfuerzos para estabilizar la economía, intentando reducir el déficit fiscal de alrededor de 10% del PBI en 1988 y a través de una severa restricción del crédito en el sistema bancario comercial A pesar de estos esfuerzos, no parece que la inflación será reducida por debajo de sus niveles actuales Las altas tasas de inflación han agravado las rigideces en el mercado financiero y también han sido usadas como medio para erosionar los salarios del sector público en términos reales y otros salarios urbanos (Ver la próxima sección) La lucha contra la inflación es difícil, debido a que el Gobierno es el mayor empleador y los mercados financieros continuan altamente dependientes del Banco Central del Ecuador El Gobierno ha ido implementando un gradual plan de austeridad en sus esfuerzos de estabilizar la economía Mientras que han sido sustanciales los logros en el programa de estabilización, muchos creen que la implementación gradual está prolongando el estancamiento económico La lucha contra la inflación requiere reducir los gastos públicos y

reducir la liquidez financiera, al mismo tiempo, entre otras cosas, las políticas de tasas de interés de los bancos de desarrollo y el lento proceso de estabilización en el manejo de la economía, son estímulo para la fuga de capitales

2 2 Reformas en las Políticas de Tasa de Cambio y Comercio

La mala administración de la crisis de 1986-87 (caída de los precios del petróleo y el terremoto) y las intervenciones, tales como el control de precios y del comercio internacional, que fueron usados como intentos para manejar la inestabilidad financiera -- han revertido (o al menos retardado) el proceso de liberación de precios que se inició después de 1982 Si los intentos para liberar la economía no hubieran ocurrido a mediados de los ochenta, las condiciones actuales serían aún peores Los esfuerzos de liberación duraron como máximo tres años, de 1984 a 1986 Durante esos años, el ingreso per-capita se recobró modestamente, pero ha vuelto a caer desde 1987

En Mayo de 1982, el Gobierno del Dr Hurtado instaló un programa de emergencia económica para responder a la caída de los precios del petróleo El propósito principal fue reducir el rápido ensanchamiento del déficit de la cuenta corriente La moneda fue devaluada por primera vez en diez años y el régimen de la tasa de cambio fue colocado sobre una base ajustable El propósito fue estimular las exportaciones, pero al mismo tiempo fueron aplicadas severas restricciones para la importación Se exigió a los exportadores entregar sus divisas al Banco Central y la asignación de divisas para importaciones fue estrictamente controlada La economía como un todo continuó siendo operada con altos niveles de intervención publica En la rama laboral, los salarios mínimos reales cayeron de su valor máximo en 1980, en 1984 los niveles de salario real en el sector formal habían caído al 70% de los niveles que tenían en 1980

El Ingeniero León Febres Cordero fue electo presidente en 1984 y promulgó un plan para liberalizar la economía e incrementar la confianza en los mercados competitivos y en el sector privado Durante su administración, el manejo de la tasa de cambio fue más liberalizada a través de un sistema de tasas de cambios múltiples que eventualmente le

permitió a los exportadores retener sus divisas El sistema de tasa de cambio múltiple fue usado para gravar la exportación de petróleo en beneficio del sector público y para implícitamente subsidiar ciertos "bienes estratégicos" tales como medicamentos y trigo (subsecuentemente la lista de esos bienes estratégicos fue reducida) En éste período, fue establecida una tasa "libre de intervención" del Banco Central para el comercio formal y una tasa de libre mercado fue permitada a flotar en los mercados financieros [1] La tasa del Banco Central fue periódicamente devaluada para promover las exportaciones El último objetivo consagrado por las autoridades monetarias, era de dejar completamente al mercado la determinación del sistema de cambio, lo que daría a toda la economía competividad internacional Durante la administración del Presidente Febres Cordero, el sucre comparado con el dólar norteamericano, fue devaluado 90% en términos reales

Por el lado de la importación, las barreras arancelarias y no-arancelarias, fueron primero reducidas como parte de los esfuerzos de la liberación comercial, en 1986 la estructura de incentivos revelaba un sesgo a favor de las actividades de exportación, en contraposición de casi diez años de un sesgo anti-exportador, que había sido parte de la estrategia de industrialización para sustituir las importaciones Aranceles más bajos y más uniformes y la reducción de las barreras no-arancelarias fueron también usadas como tácticas para reducir el contrabando y mejorar las entradas fiscales Algunos subsidios al consumidor fueron reducidos, pero muchos subsidos implícitos para los productores fueron mantenidos o incrementados, en los esfuerzos para estimular la producción Por el lado fiscal, logros substanciales se lograron en el mejoramiento de la recaudación de impuestos y en 1985, el presupuesto fiscal observó un excedente, por primera vez en la historia reciente del país

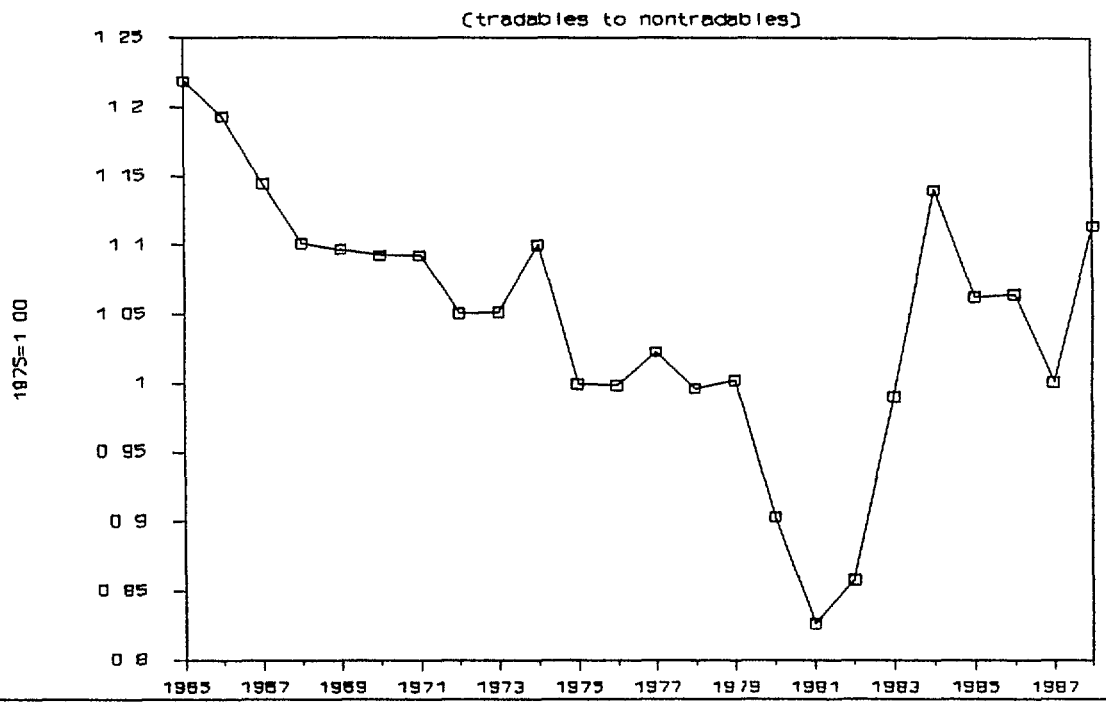
El primer año completo de la administración Febres Cordero (1985) aparece, como si la orientación al mercado y la estrategia económica hubieran tenido éxito El déficit de la cuenta corriente fue reducido, la economía creció creciendo nuevamente y el Ecuador estaba siendo observado favorablemente por la comunidad financiera internacional El salario mínimo se incrementó en términos reales por primera vez desde 1981 La agricultura tuvo auge como

---

[1] Supuestamente el Banco Central intervendría en el mercado de libre cambio para lograr sus metas en la tasa de cambio Aparentemente el mercado libre es muy reducido y puede ser fácilmente manipulado

respuesta al mejoramiento significativo en la tasa de cambio real (los precios relativos domésticos de los bienes transables relativos a los precios de los no-transables) que resultó de la devaluación real del sucre y de la reforma comercial (Gráfico 4) De hecho, los efectos de la liberalización comercial fueron completamente significativos ya que los precios relativos de los productos agrícolas (en Ecuador todos los productos agrícolas son transables internacionalmente) para los no-transables se incrementaron sustancialmente más que los precios relativos de los bienes manufacturados (Gráfico 5) En 1987-88 la protección industrial aportada por las barreras arancelarias fue reducida a un tercio de su máximo valor en 1980 según nuestros cálculos Sin embargo, por el lado financiero y monetario las políticas de los ultimos años del gobierno del Ingeniero Febres-Cordero llevaron a una inflación descontrolada

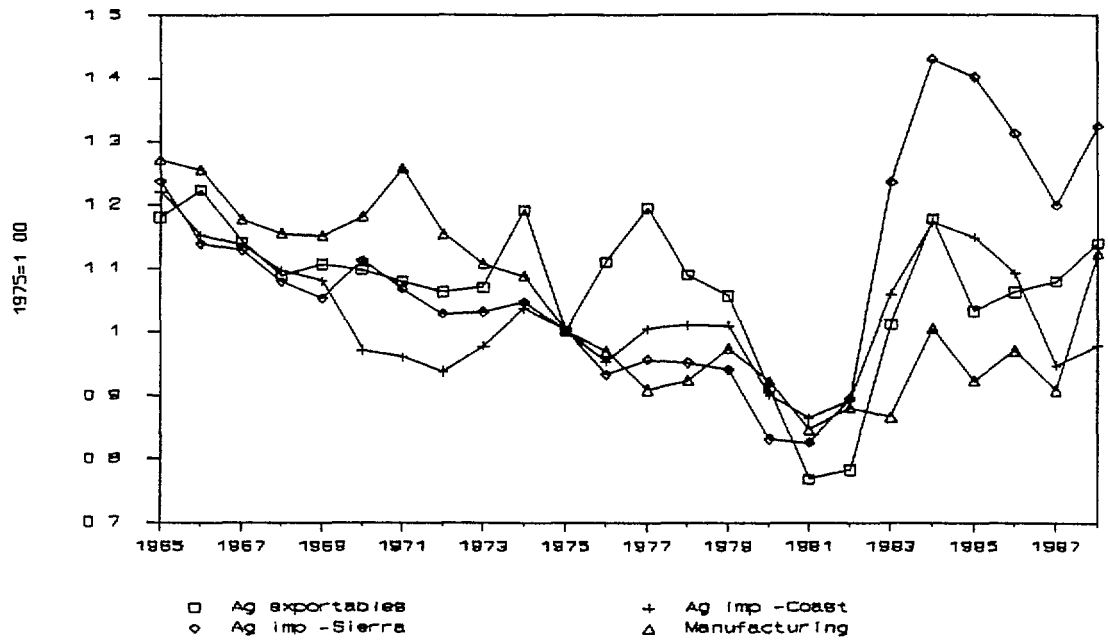
Gráfico 4 Tasa de Cambio Real



Las medidas tomadas por el gobierno de Dr Borja para controlar el balance de la cuenta corriente después de Agosto de 1988 (prohibiciones en la importación y otras restricciones comerciales) restableció los precios relativos de los bienes industriales y agrícolas a sus niveles en los primeros años de los setentas Recientemente, las restricciones sobre las

importaciones han sido disminuidas de nuevo, ello, junto con otras medidas ya han incrementado la apertura del mercado Pero la economía sigue en su desequilibrio fiscal monetario y la inflación continua como problema persistente

Grafico 5 Precios Relativos de los Transables, 1965-88



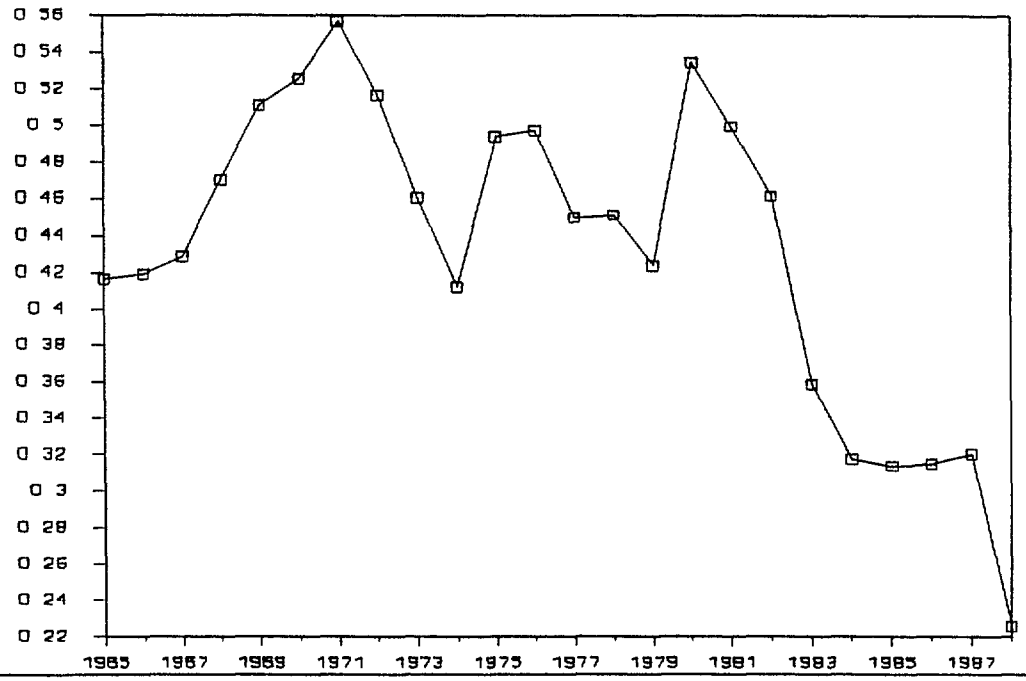
El Gobierno del Dr Borja anunció un plan de tres años para reducir las distorsiones comerciales Estas acciones y la continuación de los esfuerzos para mantener un régimen realista en la tasa de cambio, deberían incrementar la competividad de la economía ecuatoriana, pero se debe controlar la inflación para que las medidas "reales" tengan su efecto deseado

2.3 Algunos Efectos Macroeconómicos sobre los Ingresos Laborales

Quizás, el más notable y alarmante hecho económico de los ochentas, ha sido la declinante contribución de los ingresos laborales en la economía La participacion de las remuneraciones laborales en proporción a las remuneraciones al capital en el valor agregado

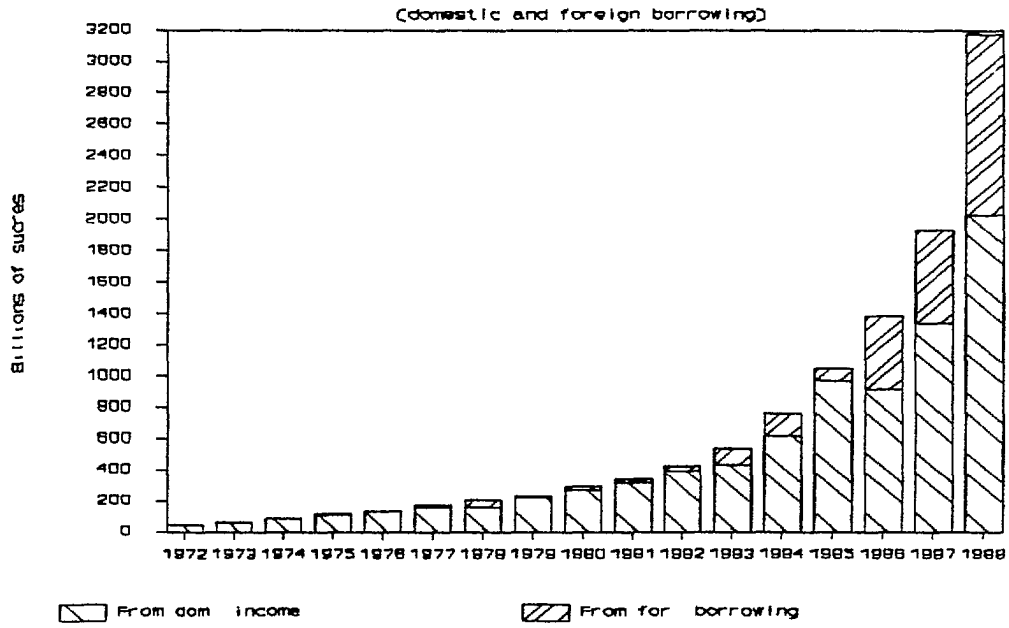
doméstico, cayó de alrededor de 0 52 en 1980 a 0 23 en 1988 (Gráfico 6) Como veremos en la siguiente sección, el empleo en los sectores formales se ha estancado y los salarios reales de los trabajadores urbanos en el sector formal han caído drásticamente (al final de 1989 el salario mínimo real fue la mitad de sus niveles observados en 1980) Algunos explican éste hecho, refiriéndose al incremento de la informalización de la fuerza de trabajo y que las cuentas nacionales reflejan el incremento en la prevalencia del trabajo por cuenta propia y de las micro-empresas Este problema será tratado con profundidad en la próxima sección Sin embargo, es importante anotar que hasta el final de los ochentas los mercados financieros han operado con una tasa de interés real extremadamente baja o negativa El sector publico a través de varias instituciones ha sido el prestamista de primer recurso, a tasas subsidiadas Esto ha causado que el capital se haya ido haciendo progresivamente más barato que el trabajo para las empresas con acceso a créditos baratos Por ejemplo, un índice del salario mínimo nominal en relación a las tasas de los préstamos nominales de los bancos de desarrollo se duplicó durante los años ochenta El efecto de esto sobre los precios del trabajo en relación al capital, ha sido de anular la caída de los salarios reales del sector industrial

Gráfico 6 Tasa de Valor Agregado Capital Versus Mano de Obra, 1965-88

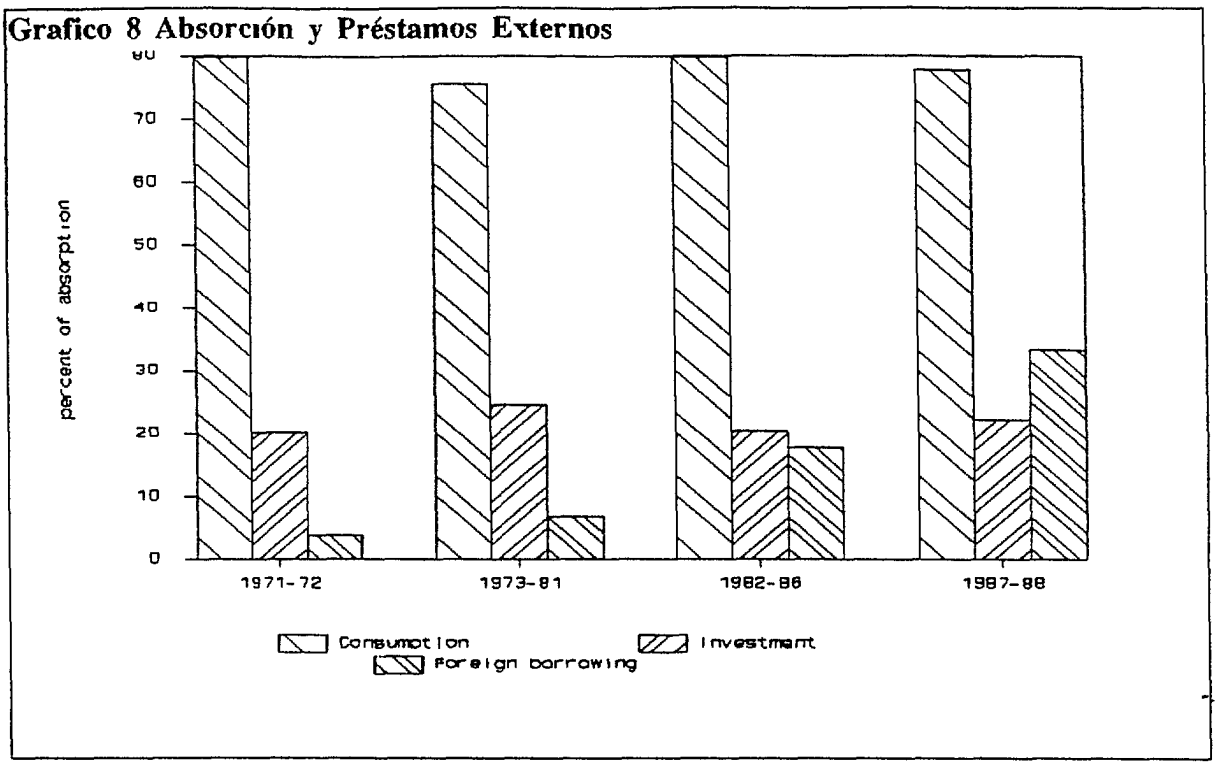


El consumo privado per-capita se niveló hasta finales del ochenta, con quizás sólo una pequeña declinación (2%) durante la década [2] Frente a la declinación del PBI per-capita real y la declinación de los salarios reales, éste hecho sugiere varias cosas Los niveles de consumo pueden estar siendo mantenidos, sacrificando los ahorros de parte de los hogares, esto es consistente con los retornos negativos de los ahorros domésticos en los mercados financieros Sin embargo, importantemente, el consumo privado hasta finales de los ochenta, fue además, promocionado por los préstamos internacionales Desde 1982, la proporción del incremento en el valor de todos los bienes y servicios que habían sido absorbidos por la economía ecuatoriana habían sido suministrados por acreedores internacionales (Gráfico 7) Además, en la reciente crisis una porción sustancial del incremento en el endeudamiento internacional ha sido usado para financiar el consumo (Gráfico 8) Mientras algunos de los incrementos en la deuda reflejan atrasos en los pagos, parece que Ecuador ha continuado siendo un recipiente neto del capital de prestamistas extranjeros Las agencias de desarrollo

Grafico 7 Fuentes de Financiacion del Consumo Nacional, 1972-88



[2] Datos proporcionados por Ecuador al Fondo Monetario Internacional muestran un pequeño incremento del consumo per-capita, como se consigna en International Financial Statistics



oficiales y multilaterales parecen haber otorgado su apoyo para compensar el congelamiento de los créditos privados

Lo que estos hechos sugieren, es que los préstamos internacionales han permitido al Ecuador mantener sus mercados de créditos subsidiados y que esto ha abaratado artificialmente el capital relativo al trabajo Además, existe alguna evidencia que la fuga de capitales se aceleró durante la última mitad de los ochentas, los depósitos en los bancos de los Estados Unidos realizados por los residentes en el Ecuador se han incrementado conforme los ahorristas ecuatorianos han trasladado sus fondos para lograr mayores intereses reales El principal culpable en el marco macroeconómico, parece ser el distorsionado mercado de capitales, que inhibe el empleo productivo y estimula el consumo y la fuga de capitales

Recientemente, el gobierno anunció un plan de reformas de políticas para incrementar la orientación de la economía a las fuerzas de la competencia internacional Esas políticas, cuando se implementen, deberán mejorar la generación del ingreso en la economía Los riesgos existen, sin embargo, el enfoque gradual establecido para implantar éstas reformas

puede desgastar las ganancias potencialmente progresivas que pueden ser obtenidas bajo un programa más rápido de reformas y ajuste estructural El enfoque gradual da oportunidad a las presiones políticas para forzar una implementación incompleta de las reformas o para tratar de compensar a los perjudicados a través de subsidios directos e indirectos La implementación incompleta y los subsidios dejarían distorsiones en el régimen de precios y crearían incentivos para la búsqueda de rentas, en perjuicio de la generación de empleo

3 0 ESTRUCTURA Y DESARROLLO DEL MERCADO LABORAL

Los problemas específicos del mercado laboral del Ecuador son aquellos caracterizados por muy bajos ingresos para la gran mayoría de los participantes Ecuador, no tiene un problema de desempleo significativo, per se El desempleo abierto en las áreas urbanas ha sido estimado en 7% para 1988 y en 7 9% para 1989, por el Instituto Nacional de Empleo (INEM) Esa institución define al desempleo -- segun los conceptos internacionales -- como la situación de una persona que no está trabajando en la actualidad, pero que está buscando empleo En los informes del INEM, el desempleado se considera como una persona que busca empleo en los sectores formales o modernos del mercado laboral Las personas que no trabajan tiempo completo, tienen salarios por debajo del mínimo establecido o laboran en el sector informal, se consideran como subempleadas Tales subempleos sirven como seudónimos para "empleos de muy bajos niveles de ingresos"

Un informe del INEM (1987) sobre empleo, desempleo y subempleo, en base a su "Encuesta Permanente de Hogares" indica que el desempleo abierto en las áreas urbanas es un problema de los varones jóvenes después de egresar de los estudios secundarios y de las mujeres después de terminar su escuela primaria Los hogares con grandes números de personas informaron más altas tasas de desempleo que los hogares más pequeños Esto tiene dos explicaciones los hogares numerosos proporcionan una "red de apoyo social" a sus miembros mientras éstos buscan empleo y tienen una más alta oferta de trabajo no-calificado que los hogares más pequeños, además, esto implica que los hogares con pocas personas en edad de trabajar no pueden permitirse ser desempleados Por ejemplo, las tasas de desempleo son bajísimas para los varones jefes de hogar La tasa de desempleo de las mujeres, es el doble que la de los varones

Según se incrementa la edad de los trabajadores, se incrementa la participación de la fuerza laboral en el sector informal Esto sugiere que los nuevos participantes en el mercado laboral tienden a "hacer cola" por trabajos en el sector formal A más alto nivel de escolaridad más alta es la oportunidad de lograr empleo en el sector formal Cerca del 25% de las personas con estudios secundarios están en el sector informal mientras que en ese sector

sólo 8% son graduados universitarios En general, la informalidad del empleo está asociada a la vejez, menor educación y a ser jefe de hogar

Para las mujeres que son jefes de hogar, la tasa de participación en el sector informal es alta La mujer representa el 39% de la fuerza de trabajo informal y 34% de la formal (Farrell, 1989) Las diferencias salariales entre las mujeres y los varones son marcadas tanto en el sector formal como informal, algunos autores han sugerido que ello constituye una franca evidencia de la discriminación de la mujer en el proceso de fijación de salarios La brecha salarial entre los hombres y las mujeres es más grande en el sector informal que en el sector formal

El problema básico en el mercado laboral del Ecuador, se centra en la baja productividad de los esfuerzos laborales en todos los sectores El mercado laboral proporciona un reembolso, positivo pero comparativamente bajo, a las inversiones sociales y privadas en escolaridad La baja productividad y los bajos niveles de calificación causan bajos salarios para la mayoría de los trabajadores Las condiciones de baja productividad, se originan de las distorsiones del régimen macroecomónico de precios que desalientan los ahorros e inversiones domésticas en todas las formas de capital, y de las rígidas condiciones del mercado laboral en los sectores "modernos" Todos estos factores restringen la demanda laboral en los sectores modernos de la economía, forzando a muchas personas a trabajar por bajos salarios en los sectores informales

La productividad del trabajador (valor agregado sectorial por trabajador) disminuyó en todos los sectores durante los ochenta, excepto en la agricultura La productividad laboral del sector formal cayó alrededor de 25% en términos reales y los salarios reales cayeron entre 30 y 40% Los salarios en el sector informal urbano pudieron haber caído un 10-15% Las diferencias globales en salarios entre los sectores se han reducido, pero todos están actualmente en muy bajos niveles con relación a su valor de 1980 Sólo un tercio de los trabajadores del sector informal reciben renumeraciones superiores al salario mínimo oficial básico y tres cuartos de los trabajadores del sector formal reciben renumeraciones superiores al salario mínimo Al mismo tiempo, el salario mínimo se ha visto deteriorado a menos de la mitad de

su valor en 1980 en términos reales Al final de 1989, el salario mínimo podía comprar la mitad de los alimentos necesarios para una familia (Jarrin y Col 1989), un hogar urbano típico con ingresos menores a tres salarios mínimos sería extremadamente pobre

El mercado laboral proporciona un reembolso positivo, pero comparativamente bajo, a las inversiones sociales y privadas en escolaridad (Banco Mundial, 1989) Los bajos niveles de calificación causan bajos salarios para la gran mayoría de los trabajadores y las distorsiones en los mercados de capital y trabajo son desincentivos para la inversión de los trabajadores en capital humano Todos estos factores restringen severamente la demanda de trabajo en los sectores modernos de la economía y obliga a las personas a decidirse por empleos por cuenta propia en el sector informal (aproximadamente el 45% de la fuerza laboral informal tiene empleos por cuenta propia) Sólo el 24% del sector informal podría ser considerado, como formado por trabajadores asalariados o permanentes (Farrell, 1989)

3 1 Segmentación del Mercado Laboral

Existen evidencias significativas que los mercados laborales de algunos sectores operan bajo condiciones de segmentación Muchos empleados del sector público y una minoría de la fuerza laboral del sector privado, reciben renumeraciones significativamente más altas, de lo que puede ser explicado sólo por diferencias en capital humano con los trabajadores de los segmentos informales de esos sectores La segmentación aparentemente se origina en las disposiciones del código del trabajo, en la estructura de los salarios públicos y en la sindicalización de los trabajadores Aproximadamente veinte porciento de la fuerza laboral trabaja bajo condiciones de segmentación la mitad de ellos son empleados del sector público Los empleados gubernamentales, los empleados de las empresas para-estatales y algunos trabajadores del llamado sector formal moderno, reciben renumeraciones superiores a lo que podría ser atribuido únicamente al capital humano Esta afirmación está basada en los resultados de un estudio del Banco Mundial, que estimó una función salarial de "capital humano" para calcular diferencias salariales por educación, experiencia, sector de empleo y edad Los autores de ese estudio usaron esos resultados para calcular las diferencias salariales que pueden ser atribuidas al "capital humano", entre los trabajadores de los subsectores formal

e informal de cada sector económico Las diferencias salariales entre los mercados laborales de los sectores industrial, construcción y comercio (como se presenta en el cuadro 1), son más grandes que las que pueden ser atribuidas a diferencias de capital humano

Como otro ejemplo de segmentación, en el sector industrial protegido, el promedio salarial en 1988 (52,504 sucres por mes) excedía el valor del producto marginal de trabajo en 35%, mientras que el promedio salarial para el resto del sector formal industrial fue aproximadamente igual al valor del producto marginal Aunque es posible que esas diferencias salariales reflejen diferencias en productividad, el hecho que esos resultados basados en la productividad, sean consistentes con comparaciones basadas en la escolaridad, sugieren la presencia de segmentación en el sector industrial

La segmentación del mercado laboral en el sector industrial protegido implica que dicho sector emplea menos trabajadores de los que pudieran ser empleados, si el mercado estuviera funcionando para equilibrarse a salarios competitivos La política comercial proteccionista para el sector industrial es frecuentemente justificada en términos de sus supuestos efectos positivos en la generación de empleo, aunque solamente alrededor de 100,000 trabajadores son empleados en el sector industrial protegido (3% de la fuerza laboral) El sector como un todo puede emplear de 15 a 20 mil trabajadores más, si la segmentación fuera eliminada[3]

Además, hay evidencia que el mercado laboral del sector público está segmentado Como en el caso del sector privado, la diferencia salarial entre los empleados del sector publico y de los sectores de servicios informales no puede ser atribuída a diferencias educativas y es difícil medir la productividad del sector público Evidencias anecdóticas sugieren que profesionales universitarios trabajan en ocupaciones de bajos status y salarios en el sector informal, mientras esperan obtener empleo en las instituciones del sector público El empleo en el sector publico ha crecido a una tasa fenomenal de 5% de la fuerza laboral a principios de los setentas y antes del auge petrolero, ha pasado a más de 12% de la fuerza

---

[3] Los autores de ese informe usaron estimaciones econométricas de la función de producción manufacturara que fue proporcionada por miembros de la Misión del Sector Industrial del Banco Mundial para calcular los productos marginales y las ecuaciones de demanda laboral Los resultados citados en ésta seccion fueron calculados por el equipo técnico de Sigma One Corporation

Cuadro 1 Estructura del Mercado Laboral y Salario Mensual en Ecuador (Sucres de Noviembre 1988)

Actividad Económica Sector de Empleo	No de Personas en la Fuerza Laboral	Porcentaje del Total	Ganancia Mensual	
FUERZA LABORAL TOTAL *	3444368	100 0		
FUERZA LABORAL URBANA	2222803	64 5	37439	
Desempleo Urbano	155349	4 5		
SECTOR PRIVADO (urbana)				
Industrial	378324	11 0	34638	
Formal Protegido *	104759	3 0	52504	S
Formal No-Proteg	82903	2 4	35979	S
Informal	190662	5 5	25270	
Construcción	154292	4 5	33295	
Formal	66701	1 9	42632	S
Informal	87591	2 5	26356	
Comercial	546727	15 9	33827	
Formal Protegido *	31524	0 9	54647	S
Formal No-Proteg	86797	2 5	53834	S
Informal	412870	12 0	29763	
Servicios (Básicos)	112890	3 3	49184	
Formal Protegido *	20775	0 6	44925	N
Formal No-Proteg	65399	1 9	56136	N
Informal	50241	1 5	46718	N
Servicios Financieros	156163	4 5	53190	
Formal	149223	4 3	54085	N
Informal	6940	0 2	41739	N
Otros Servicios	356079	10 3	38308	
Sector Formal	249112	7 2	48381	N
Informal	106967	3 1	41739	N
Servicios Domésticos	112603	3 3	10054	
Agricultura (urbano)	127088	3 7	36488	
SECTOR PUBLICO (urbana)				
Servicios Gubernamentales	387032	11 2	48282	S
TOTAL RURAL *	1221565	35 5	n a	

La principal fuente de información son los datos preliminares de la Encuesta de Hogares (INEM 1988) en áreas urbanas Los ítems marcados * han sido derivados de la Encuesta del INEC La S" denota evidencia de Segmentación relativa a los mercados informales

laboral actual (400,000 trabajadores aproximadamente)

En el sector privado la segmentación resulta de la sindicalización de los trabajadores y de la ley de estabilidad laboral Los sindicatos sirven como un mecanismo directo e indirecto para restringir la entrada a otros trabajadores -- directamente, como tentativa sindical de crear condiciones monopólicas para beneficio de ellos mismos e indirectamente, a través de los empleadores temerosos de los problemas laborales La ley de estabilidad laboral impide la movilización del personal y estorba la contratación -- aún en un mejoramiento económico -- porque una persona una vez contratada es muy difícil despedirla

La protección de la minoría de los trabajadores en el mercado laboral segmentado es proporcionada a través de un estricto código del trabajo, particularmente, sus disposiciones de estabilidad laboral y la compleja formación de compensaciones adicionales a la estructura de salario básico Dentro de los sectores formales existe una amplia desigualdad en la estructura salarial, por ejemplo, algunas empresas del sector público tienen niveles salariales que son tres veces los salarios de los empleados del gobierno central Diferencias similares existen dentro del sector privado formal En general, los salarios en el sector formal son 150%, de lo que son en el sector informal

Los sueldos básicos y los salarios representan sólo la mitad de la remuneración total de los trabajadores en el sector formal Para los trabajadores del sector público, la remuneración adicional puede ascender tanto como a 180% del salario básico Los salarios básicos se fijan por decreto ministerial para casi todas las ocupaciones en base a recomendaciones de comisiones sectoriales que representan las empresas, los sindicatos y el gobierno A partir del 1 de Enero de 1990, el salario básico nominal fue incrementado en promedio un 15% Durante la última semana de 1989, el registro oficial publicó los decretos salariales del Ministerio de Trabajo utilizando aproximadamente 200 páginas por día Cada decreto afirmaba que todos los sueldos y salarios que en ese momento excedían el mínimo oficial publicado para cada ocupación dada, se fijarían en su más alto nivel Dentro de cada uno de los tipos de empleador, el decreto oficial proporciona una pequeña o ninguna diferencia salarial por calificación, experiencia o conocimientos Estos dos aspectos reducen fuertemente

las iniciativas de los empleadores para recompensar a la alta productividad, así, las diferencias salariales parecen ser más el resultado de las rigideces del mercado laboral, que de diferencias en rendimiento laboral

Los sindicatos laborales prevalecen en los sectores protegidos de la economía y son más fuertes en las entidades del sector público El efecto más importante de los sindicatos laborales es de forzar a muchas empresas a operar a un tamaño reducido y económicamente ineficiente, como aquellas que se mantienen por debajo de un nivel de 15 empleados, para evitar la sindicalización La disposición de estabilidad del código del trabajo y el temor a los sindicatos por parte de los empresarios privados también conduce a la contratación de trabajadores por períodos cortos Esto obstaculiza la formación del propio capital humano -- general y específico -- de la empresa y promueve la baja productividad laboral Los movimientos sindicales como un todo no parecen muy poderosas, particularmente en comparación con lo observado en otros países de América Latina Ellos han aceptado disminuciones en los salarios reales, mayores que la disminución en la productividad laboral en el sector privado formal Quizás solo los sindicatos en el sector petrolero y en otras instituciones del sector público son realmente fuertes

El empleo en los sectores privados protegidos se ha incrementado aproximadamente 6% desde 1982, mientras que la población económicamente activa creció 24% durante el mismo período En el sector industrial protegido y sindicalizado, el nivel de empleo fue mantenido a expensas de la severa caída de los salarios reales (aproximadamente 30% en la década)

3 2 Declinación de los Salarios Reales para los Trabajadores Urbanos

Durante la década de los ochenta, el estancamiento de la economía resultante del deterioro de los términos de intercambio comercial en los mercado internacionales, los desastres naturales de 1982-83 y 1987, y el mal manejo macroeconómico en el período de 1986-87 indujo un importante deterioro de los salarios reales en las áreas urbanas El Cuadro 2 presenta la declinación real en las remuneraciones del sector formal y el Cuadro 3 presenta los salarios mínimos urbanos La brusca declinación de los salarios ocurrió en el sector

Cuadro 2 Indices de Remuneraciones Totales Reales en los Sectores Formales en Ecuador 1981 a 1988

Año	Servicios	Comercial	Manufacturas
1981	100	100	100
1982	86	93	94
1983	67	74	79
1984	69	76	90
1985	66	78	94
1986	64	78	95
1987	62	72	86
1988	44	60	60

Cuadro 3 Ecuador Salarios Nominales y Mínimos Reales

	Salario Mínimo Nominal	Indice de Precios al Consumidor	Salario Mínimo Real		Indice de precio de los Alimentos	Salario Real en términos de Alimentos
Año	Sucres Por Mes		1975 Sucres	Porcentaje de Cambio		1975 Sucres
1975	1250	1 00	1250	—	1 00	1250
1976	1500	1 11	1356	8 5	1 10	1364
1977	1500	1 25	1197	-11 7	1 26	1190
1978	1500	1 40	1071	-10 5	1 42	1056
1979	2000	1 54	1298	21 1	1 56	1282
1980	4000	1 74	2297	77 0	1 71	2339
1981	4000	2 03	1971	-14 2	1 94	2062
1982	4600	2 36	1950	-1 1	2 41	1909
1983	5600	3 50	1600	-18 0	4 36	1284
1984	6600	4 59	1437	-10 2	5 94	1111
1985	8500	5 88	1445	0 6	7 82	1087
1986	10000	7 24	1382	-4 4	9 33	1072
1987	14500	9 37	1547	12 0	12 01	1207
1988	22000	14 83	1484	-4 1	19 74	1115
1989	27000	24 99	1080	-27 2	36 57	738

público (excepto para los trabajadores del petróleo) y en los sectores formales de la industria y comercio

La disminución en los salarios reales no indujó el incremento en empleos que podrían haber resultado si los mercados de trabajo y capital no hubieran estado tan distorsionados Las distorsiones en el mercado de capitales han causado una merma de cerca de 9,000 empleos industriales y las distorsiones en el mercado laboral causan una merma de casi otros 13,000 empleos Esto es, para decir que si éstas distorsiones hubieran sido eliminadas, el empleo en el sector sería mayor en unos 22,000 empleos en la actualidad

El sueldo mínimo oficial y los salarios que han sido fijados en base a ese sueldo, han caído en términos reales de su punto máximo en 1980 El valor real del sueldo mínimo oficial es actualmente la mitad de sus niveles en 1980 Los salarios urbanos han caído mucho más rápidamente que la caída observada en el ingreso per-capita durante los ochenta, y mucho más rápido que la caída en el ingreso nacional atribuible a factores externos a la economía ecuatoriana Los salarios reales cayeron de su punto máximo en 1980 hasta 1984, nivelandose durante el período comprendido entre 1985 a 1986 y cayendo drásticamente desde 1987 Las rigideces de los mercados de capital y laboral han impedido el incremento de los niveles de empleo como respuesta a los bajos salarios reales Esos factores han también orientado la creciente fuerza laboral urbana hacia actividades informales, particularmente los empleos por cuenta propia

3 3 Ingresos Agrícolas y Mejores Incentivos

La agricultura parece estar revirtiendo su prolongada tendencia a la disminución de su absorción laboral y los niveles de empleo en ese sector han vuelto a sus niveles de 1980 Esto parece ser el resultado de un significativo incremento de la productividad laboral en la agricultura (Cuadro 4), lo cual a su vez parece que ha resultado, de los mejoramientos en los términos de intercambio doméstico que enfrenta la agricultura El mejoramiento de los precios relativos para la agricultura fue el resultado de los incrementos en la tasa de cambio real (los precios de los transables en relación a los no transables), lo que constituye un régimen de

política que ha sido perseguido por los tres gobiernos democráticos de la década, como el principal medio de ajuste macroeconómico para encarar el deterioro de los términos de intercambio comercial del país a nivel internacional La respuesta de la agricultura a los mejoramientos en el régimen de la tasa de cambio, es el único aspecto positivo, observado en el desarrollo de la economía durante los ochenta Mientras el valor agregado por trabajador en el sector agrícola se incrementó 25% desde 1982, no todas las ganancias pudieron ser trasmitidas a los trabajadores agrícolas y a los pequeños agricultores porque los mercados de crédito agrícola son también altamente distorsionados a favor de insumos no laborales, particularmente en las grandes fincas

Sin embargo, nuestros cálculos revelan una mayor redistribución del ingreso -- de los hogares urbanos a los hogares rurales -- como resultado de la respuesta de la agricultura al mejoramiento de los incentivos, a pesar del deterioro de los términos de intercambio internacional para los bienes agrícolas El cambio en la distribución del ingreso se originó primeramente, porque la agricultura respondió al mejoramiento de los incentivos, y segundo, como resultado del incremento de los precios reales de los alimentos Los cambios en los precios de los alimentos explican cerca de un tercio de los cambios en los ingresos relativos, entre las poblaciones urbana y rural

Los cuadros 5 y 6 presentan la evolución de los ingresos en términos per-capita para grupos de población específicos en el período comprendido entre 1975-1988 Las estimaciones fueron calculadas usando información de las Encuestas Nacionales de Gastos (Urbana, 1976 y Rural, 1979) para asignar un valor agregado sectorial a los hogares en cada uno de los grupos Los ingresos fueron convertidos a términos reales, deflactando a los estimativos del ingreso per capita nominal con un índice del costo de vida, que fue específicamente calculado para cada uno de los grupos de población Los resultados miden el poder de compra de los hogares en cada grupo

La información de los Cuadros confirma el aumento en los ingresos per-capita resultante del auge petrolero en el período de 1975 a 1980 Después en 1982-83, los ingresos cayeron como resultado de la crisis económica externa y el desastre producido por el

Cuadro 4 Evolución de la Productividad Laboral Sectorial (1982-88)
Valor Agregado Sectorial (VA) en Miles de Sucres de 1975

	Sectores					
	Agricultura		Industrial		Servicios	
Año	personas (000s)	VA/persona	personas (000s)	VA/persona	personas (000s)	VA/persona
1982	1199	27 928	321	59 810	1339	65 013
1983	1190	25 023	331	58 299	1424	57 527
1984	1187	26 651	341	55 762	1507	56 202
1985	1183	28 488	348	54 648	1597	54 689
1986	1175	30 510	360	52 043	1689	52 727
1987	1189	32 405	369	54 122	1762	50 977
1988	1204	34 117	379	55 290	1841	49 409

Cuadro 5 Evolución del Ingreso Per-Capita Real (1975-1988)
Por Grupos Poblacional

	Quito		Sierra		Guayaquil		Costa	
Año	Más Alto	Más Bajo	Urbano	Rural	Más Alto	Más Bajo	Urbano	Rural
1975	100	100	100	100	100	100	100	100
1976	104	105	105	101	108	107	109	114
1977	110	111	110	104	116	114	117	123
1978	112	115	113	108	116	116	120	127
1979	111	115	113	110	116	117	122	133
1980	118	122	122	122	119	122	131	142
1981	118	122	123	129	117	121	133	151
1982	113	117	117	127	112	116	128	150
1983	97	99	96	111	97	99	108	135
1984	91	93	88	108	93	94	102	137
1985	91	93	89	112	92	93	104	144
1986	90	92	89	113	93	93	106	151
1987	92	93	91	120	93	93	111	162
1988	89	92	91	121	95	96	111	157

Cuadro 6 Ecuador Evolución del Ingreso Per-Capita Real (1975-1988) por Grupos de Poblacion (en Sucres de 1975)

	Quito		Sierra		Guayaquil		Costa	
Año	Más Alto	Más Bajo	Urbano	Rural	Más Alto	Más Bajo	Urbano	Rural
1975	45537	8896	13968	8160	59298	10507	19388	8830
1976	47482	9372	14677	8248	64013	11268	21053	10067
1977	49961	9879	15361	8521	68661	11989	22665	10832
1978	51092	10213	15804	8820	68881	12186	23340	11194
1979	50697	10223	15768	8984	68877	12265	23571	11738
1980	53620	10855	17041	9975	70803	12766	25470	12519
1981	53563	10875	17166	10530	69441	12662	25769	13336
1982	51268	10408	16298	10392	66562	12139	24829	13255
1983	44018	8837	13395	9090	57397	10359	20940	11892
1984	41395	8270	12324	8801	55062	9839	19722	12099
1985	41437	8242	12397	9113	54451	9716	20177	12714
1986	41068	8185	12402	9203	55235	9787	20647	13308
1987	41747	8253	12703	9789	55173	9761	21535	14309
1988	40417	8207	12668	9907	56275	10081	21514	13835

fenómeno de El Niño Significativamente, los ingresos de los hogares rurales comenzaron a recuperarse en 1984, en respuesta a las reformas económicas de precios, principalmente, la política de tasa de cambio, con la cual se intenta mantener la competividad de los sectores transables Los cuadros confirman además, la gran caída de los ingresos reales per-capita de la población urbana, particularmente en Quito y en la Sierra

En general, los resultados presentados en los Cuadros son consistentes con un análisis similar realizado por Franklin y Valdés (1985) para el Perú Esto es para decir, que el principal beneficio de la reforma en la política de precios es captado por los productores de bienes transables, en este caso, los hogares agrícolas El deterioro de los ingresos urbanos no puede ser atribuído completamente a las reformas del tipo de cambio, aunque es una necesidad que los salarios urbanos, declinen en relación a los salarios rurales, sí las reformas en la tasa de cambio fuese efectiva para corregir los efectos de un período de sobrevaluación de la tasa de cambio

3 4 Informalidad como Respuesta a las Rigideces Económicas

El mayor captador de mano de obra (consumidor de empleos) ha sido el sector informal urbano, que ha absorbido un 40% del incremento en su fuerza laboral Este mercado laboral es económicamente eficiente porque se adapta rápidamente a los salarios determinados por el mercado, pero opera a bajos niveles de productividad por múltiples razones La falta de información y de "redes de apoyo social", indudablemente conducen a un ajuste desequilibrado entre las habilidades y experiencias de los trabajadores con las necesidades de las empresas Muchas de las empresas están constituídas por personas auto-empleadas que operan a bajos niveles de calificación y capitalización, y otros, invierten mucho tiempo en buscar trabajos o en actividades con bajo poder de remuneración, tales como el comercio ambulante o de pequeña escala

El sector informal ha sido la "válvula de escape" del mercado laboral, pero no todo marcha completamente bien en ese sector El Instituto Nacional de Empleo (INEM) estima que todos los participantes en el sector informal son en cierto sentido, pobres Por ejemplo,

los estudios de INEM informan que más de la mitad de los hogares dependientes de trabajadores del sector informal son pobres, de acuerdo a sus ingresos en relación al costo de la canasta de alimentos básicos Incluso, 20% de la fuerza laboral informal forma parte de hogares que son extremadamente pobres o indigentes (Herrera y Pisoño, 1989)

El ritmo de empobrecimiento de la población trabajadora ecuatoriana debe su impulso a las rigideces de todos los mercados y no sólo del mercado laboral La más severa distorsión se localiza en el mercado financiero, porque el capital circula rápida y libremente a través de las fronteras Las rigideces en los mercados de bienes son también fácilmente burladas a través del contrabando, la sub-facturación de las exportaciones y hasta, por el desarollo de mercados negros El capital humano es relativamente menos móvil y por lo tanto debe absorber la mayor parte de las ineficiencias que resultan de las distorsiones de las políticas

Las características más salientes del mercado laboral son que una minoría de trabajadores son protegidos de presiones competitivas por un severo código laboral, y que el resto del mercado laboral trabaja eficientemente para equilibrar la oferta con la demanda, a muy bajas tasas salariales Las remuneraciones en el mercado laboral no protegido son más bajas de lo que podrían ser sin la presencia del mercado laboral protegido en el sector público, industrial, y en menor grado, en los sectores de servicios Nuestras estimaciones sugieren que la razón de salarios en el sector industrial protegido relativa al resto del mercado laboral del sector industrial, sería 30% menos, si ese mercado no fuera segmentado

El dilema para los diseñadores de las políticas es que los beneficiarios de la situación actual están bien situados con respecto al poder económico y a la influencia política Una política tendiente a dar flexibilidad al mercado laboral sería impedida, porque las personas que tienen que ganar no están actualmente en el centro de poder y aquellas que tienen que perder son visibles en la política o de hecho, son poderosas Por eso el mayor poder parece estar en la sindicalización de los empleados del sector público

3 5 Efectos en el Empleo de las Distorsiones del Mercado de Capitales

Los pagos a la mano de obra cayeron drásticamente durante los ochenta, de sus niveles máximos observados, durante el período del auge petrolero de los setenta La caída más pronunciada ocurrió con el inicio de la crisis en 1981-1982, la caída en la participación del trabajo en valor agregado se interrumpió temporalmente durante 1984 a 1987, y nuevamente desde entonces, cayó de manera sostenida La razón de eso, muy probablemente, es la interacción de los sesgos anti-empleo en los sectores modernos protegidos y el acceso de las empresas de éstos sectores, a capital subsidiado Las rigideces en los mercados financiero y laboral, interactuan para reforzar la severa y mala asignación de los recursos domésticos que se dirigen en sentido opuesto a las ventajas comparativas del país El capital es escaso y la mano de obra es abundante Sin embargo, la economía se desarrolla sobre una base más intensiva en capital No sólo, el capital ha sido artificialmente barato y el trabajo relativamente caro para el sector moderno, sino que también el ahorro domestico está desalentado por las políticas financieras que mantienen deprimidas las tasas de intereses reales para los ahorristas Esto significa, que las empresas en el sector informal no tienen acceso al capital financiero y deben operar con combinaciones de factores sub-óptimos, por ejemplo, a bajos niveles de productividad laboral

Es muy importante destacar que las cifras informadas en las cuentas nacionales exageran seriamente la remuneración al capital físico, porque el denominador de la razón incluye la remuneración a todos los factores no salariales de las empresas, incluyendo el capital humano y el talento empresarial, como también cualquier renta económica que pueda acumularse (Cuadro 7) En sí, las cifras reflejan al proceso de informalización de la economía Este proceso de informalización es nada menos que la respuesta a las rigideces en los mercados de capital y laboral

Las distorsiones en los mercados de capital y laboral han causado que la economía se haga más intensiva en capital, al mismo tiempo que el capital se hace crecientemente escaso en los mercados internos y mundiales Ecuador usa más capital para sus insumos que otros

Cuadro 7 Tasa Promedio de la Participación Laboral relativa al Capital en el Valor Agregado Nacional

		Agricultura		Industria	Resto	Total
Período	Exportación	Costa	Sierra			
1973–81	0 16	0 18	0 22	0 47	0 77	0 47
1982–86	0 09	0 12	0 13	0 31	0 61	0 35
1987–88	0 05	0 07	0 09	0 18	0 43	0 27

países en desarrollo, en situaciones similares Los intermediarios financieros privados están acostumbrados a ser minoristas (comerciantes al por menor) de los recursos del Banco Central, el cual es visto como el prestamista de primera instancia Estas condiciones conducen al racionamiento cuantitativo de los préstamos a los sectores protegidos y a debilitar los efectos de la política monetaria como instrumento para la estabilización de la economía

El ambiente para el manejo macroeconómico también es severamente obstaculizado por el profundo rol gubernamental en los sectores productivos de la economía y el gran numero de empleados públicos con salarios elevados La cuenta salarial del sector público equivale a un monto de entre 10 y 12% del PBI nacional (Análisis Semanal, octubre 23, 1989) Además, el sistema fiscal permanece rígido como resultado de la alta dependencia sobre los ingresos del petróleo para financiar los presupuestos gubernamentales y las operaciones de las empresas del sector público Esto se agrava, por el sistema de adjudicación de los ingresos fiscales y petroleros para gastos específicos del sector público Juntas, las rigideces en los gastos del gobierno y las elevadas cuentas salariales del sector público, predisponen la economía a la inestabilidad originada por la crisis externa y los errores de las políticas nacionales

El nivel de precios (como medida del índice de precios al consumidor) se ha incrementado cuatro veces desde 1987 Es preocupante, que los incrementos de los salarios nominales que se dan varias veces al año puedan alimentar la tasa de inflación Un análisis preparado en el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) por Martín Rama (1988) sugiere que bajo las actuales condiciones inflacionarias, el incremento del salario nominal, en nueve meses es erosionado en 80 a 100% en términos reales, por su propio efecto en la inflación, a través de los aumentos requeridos de creación monetaria para su financiamiento El reciente incremento del salario del sector público alcanza más del 1 5% del PIB nominal Esta relación es más importante para los ingresos y la generación de empleos en el sector privado, porque la creciente inflación agrava las rigideces en los mercados de bienes y el mercado financiero, a través de sus efectos combinados sobre la tasa de cambio real y haciendo aun más difícil -- bajo las presentes condiciones -- el manejo macroeconómico

En los mercados financieros que continuan rígidos, las tasas de interés nominal permanecen negativas o por debajo de los costos de oportunidad internacional como resultado de la inflación, así se estimula la fuga de capitales El resultante incremento en la demanda de divisas pone presión sobre la moneda nacional En los mercados de bienes, la inflación causa, que la tasa de cambio nominal se aparte de la paridad del poder de compra, la presencia de barreras arancelarias y para-arancelarias causa a la vez, la caída de los precios relativos de los transables y no-transables (la tasa de cambio real) y sobrevalora al sucre en términos reales Todos éstos efectos trabajan en la misma dirección para erosionar la competividad internacional de la economía Los esfuerzos para restaurar la competividad a través de devaluaciones nominales periódicas alimentan directa e indirectamente la inflación a través de sus efectos sobre las expectativas Si los agentes económicos pierdan confianza en el éxito de las medidas de estabilización y en el esquema del manejo de la tasa de cambio, la moneda puede caer bajo un ataque especulativo, como ocurrió en Argentina recientemente y antes en México

La política del mercado laboral tiene un importante rol que jugar en el éxito de la lucha contra la inflación, mediante la interrupción del círculo vicioso que se establece entre la fijación oficial de los salarios y la inflación El éxito sobre el frente inflacionario podria disminuir las rigideces en el mercado de bienes y capital y permitir políticas de tasa de cambio más efectivas, con el fin de restaurar los incentivos para la producción de los transables, más bien que de los no-transables Este último punto es muy importante, ya que los no-transables incluyen el sector gubernamental protegido y parte de los sectores de servicios informales El primero, no debe absorber más empleos y el segundo solamente puede hacerlo, disminuyendo las tasas de salario real A medida que esos recursos sean retenidos en los sectores no-transables, a través de salarios controlados, niveles de protección diferenciales y distorsiones en el mercado de capitales, la tendencia será -- para la tasa de cambio real -- de erosionar los incentivos para la producción y el empleo en los sectores transables Los ingresos reales de la fuerza laboral, serían entonces limitados por la extensión de los pequeños mercados domésticos El acceso a los pocos empleos con altos salarios continuarían siendo protegidos y los salarios reales en los sectores no protegidos serían más bajos, como resultado del limitado mercado y el continuo crecimiento de la fuerza laboral

4 O UN MARCO DE POLÍTICA PARA MEJORAR LOS INGRESOS LABORALES

Un aumento de la flexibilidad y transparencia en el funcionamiento de los mercados laborales debería ser un importante ingrediente del propuesto programa económico En la primera oportunidad de reformar al mercado laboral se debería eliminar el rol del gobierno en el proceso de fijación de salarios para el sector privado Los salarios deberían ser negociados colectivamente entre la administración y los trabajadores, empresa por empresa A menos que las empresas sean capaces de ajustar sus costos para reflejar el factor de productividad, ellas serían incapaces de responder a las presiones competitivas de una economía más abierta

La caída de los salarios reales en el sector privado formal puede ya haber mejorado sustancialmente la competividad, un cambio en el proceso de fijación salarial puede ayudar a conservar o aumentar esa competividad Los salarios del sector público pueden entonces ser fijados en relación con los costos de oportunidad de los trabajadores y los niveles de empleo determinados por la presión del presupuesto gubernamental Alternativamente, dadas las restricciones sobre la cuenta de salarios reales del sector público, los sindicatos pueden escoger entre negociar un nivel de empleo o salarios reales, pero no ambas cosas Ostensiblemente, ellos escogerían la estabilidad con bajos salarios reales Eventualmente el valor de los salarios en el sector público podría deteriorarse y los trabajadores optarían por trasladarse a trabajos en el sector privado Tal política podría proporcionar gran credibilidad a las iniciativas de estabilización y reforma estructural del gobierno Lo contrario implica el seguir alimentando la inflación y el deterioro de los incentivos para generar empleo en los sectores productivos

Bajo un esquema de reglas económicas más neutrales, los salarios en los sectores protegidos serían más bajos y los niveles de empleo más altos, pero por otro lado, los salarios y niveles de empleo en los sectores no protegidos podrían ser más elevados Ya que los sectores protegidos representan como máximo, un cuarto de la fuerza laboral, es claro que la mayoría de personas relativamente pobres pagan para mantener los ingresos de una minoría de trabajadores privilegiados de lasáreas urbanas Los ingresos laborales urbanos podrían ser como 20% más altos, en promedio, si fuera más grande la flexibilidad de los mercados de los factores y productos Estudios econométricos llevados a cabo por CONADE y el Banco

Mundial sugieren que si a las pequeñas empresas le fuera permitido crecer sin miedo a la sindicalización, podrían incrementar sus demandas laborales en forma desproporcionalmente más alta que su crecimiento en producción

Sin embargo, la regla principal para mejorar las ganancias laborales en Ecuador, es estimular y alentar la aceleración de las propuestas de reformas macroeconómicas en el comercio internacional, tasa de cambio y las políticas del mercado financiero, en un marco de credibilidad y estabilidad económica Las políticas por el lado de la oferta, dirigidas a mejorar la estructura de los incentivos económicos a través de la liberalización comercial, y la flexibilidad del mercado de capitales con un régimen consistente en la tasa de cambio, mejorarían los ingresos de la gran mayoría de los trabajadores en los sectores urbanos y rurales no protegidos, sin la liberalización del mercado laboral en los sectores formales En consideración a ésto último, los privilegios de una minoría de trabajadores sindicalizados no deberían ser usados para impedir o estorbar el mejoramiento de las condiciones de la gran mayoría de los trabajadores pobres, en toda la economía

Algunos, empresarios privados entrevistados en relación con este estudio, afirmaron que el código del trabajo no es el mayor impedimento para sus operaciones, si existieran incentivos económicos para la producción, ellos podrían operar con la legislación laboral Un exportador de productos agrícolas no-tradicionales afirmó que cuando él inició sus operaciones utilizó los servicios de trabajadores contratados temporalmente para evitar las disposiciones de estabilidad laboral del código del trabajo, él encontró, que conservar la fuerza laboral calificada es más importante que el costo implícito de las consideraciones de estabilidad laboral El punto es, que el proceso de reformas económicas debe proporcionar los incentivos para el crecimiento y la inversión privada, las distorsiones del mercado laboral afectan a los trabajadores más negativamente que a los propietarios Aunque los empleadores han aprendido como eludir la legislación laboral o vivir con ella, ésto no significa que esos insumos laborales no sean artificialmente más costosos Además, desde el punto de vista de la inversión -- en un mundo de capital móvil -- un potencial inversionista podría observar las rigideces del mercado laboral como un costo más alto y una fuente de riesgo adicional Por otra parte, como el trabajo no es altamente productivo, aún a bajos salarios, la inversión podría

probablemente fluir para otros países, sin los costos y problemas impuestos por las prácticas y leyes laborales de Ecuador

4 1 Una Evaluacion de los efectos sobre los Ingresos y Empleos de las Reformas Macroeconomicas

Lo siguiente es una evaluación cualitativa de los efectos sobre el empleo e ingresos que pueden esperarse de la implementación de las medidas del programa macroeconómico propuesto por el gobierno del Dr Borja en enero de 1990

Las reformas en el sector financiero para incrementar la dependencia del sistema de intermediación financiera sobre los recursos privados de capital, deberían ayudar a revertir el sesgo anti-empleo generado por la dependencia en créditos subsidiados En 1984, los subsidios de crédito alcanzaron el 4% del PIB, una transferencia sustancial para aquellos afortunados de ser los primeros en la "cola", pero también un severo desincentivo para el empleo

El gobierno ha reconocido que el capital para inversiones puede ser generado mejorando las exportaciones y su plan es perseguir un régimen de cambio que mantenga la competividad internacional Esto podría implicar una alta utilización de mano de obra como fuente de ventaja comparativa y debería mejorar la absorción laboral y los ingresos laborales en los sectores internacionalmente competitivos

El gobierno ha propuesto eliminar gradualmente los subsidios proporcionados a las empresas estatales de energía y de otros sectores Esto es tan altamente regresivo como es la inflación Una acelerada ejecución de esa propuesta mejoraría sustancialmente el campo de acción para el manejo macroeconómico y los intentos de mejorar la distribución del ingreso Se tendrían además, recursos fiscales disponibles para los gastos necesarios en salud, educación e infraestructura básica

- La recientemente establecida reforma tributaria, es progresiva en tanto exonera muchos trabajadores con bajos salarios y elimina las exenciones por remuneraciones no salariales de

los trabajadores con más altos salarios La reforma tributaria contribuirá a lograr una gran transparencia en el proceso de fijación de salarios La igualdad de la tasa marginal más alta para personas con la tasa para las empresas y la eliminación de impuestos a los impositivos dividendos, deberían estimular el aumento del capital y de las ganancias retenidas en las empresas, y deberían reducir los incentivos para extraeile ingresos no gravables a las corporaciones con pocos accionistas Las reformas en las leyes de tributación sobre los ingresos, también incrementan los grados de libertad para la reforma arancelaria Todos éstos factores deberían mejorar el uso de mano de obra en toda la economía

En el área de la política comercial y la política de precios domésticos, las autoridades han anunciado un plan gradualista para promover la competencia doméstica e internacional La conservación de una tasa de cambio realista sería sostenida por las reformas económicas que se han propuesto Hay un gran número de empresas y subsectores que pueden ser competitivos Sus ingresos y generación de empleo podrían ser positivos bajo una economía más abierta y competitiva Este proceso debería no ser retardado porque unos pocos "elefantes blancos" sobrecapitalizados en el sector industrial protegido, pueden caer Ellos han estado viviendo a costa de las rentas económicas y si ellos pueden ser competitivos, tienen el capital basico para sobrevivir, si no, la pérdida de sus empleos sería menor que las ganancias en el iesto de la economía si se les permite a éstasempresas sobredimensionadas el privilegio de fracasar

Específicamente, las políticas propuestas podrían aumentar el empleo y la generación de ingreso en una amplia base en toda la economía Indudablemente existen riesgos, sin embargo, la implementación gradual perseguida por el momento, puede erosionar importantemente, las ganancias potenciales que pueden ser obtenidas con un programa más acelerado de reformas de políticas y ajuste estructural La ejecución gradual da oportunidad para presiones políticas, dirigidas a forzar una implementación incompleta de las reformas o para intentos de compensar a los que pierden a través de subsidios directos e indirectos La implementación incompleta y los subsidios podrían dejar distorsiones en el régimen de precios y crear incentivos para la apropiación de rentas

Las autoridades han reconocido que la economía puede expandirse sólo si los sectores productivos tienen acceso a los mercados internacionales, y las ganancias laborales reales se incrementarían sólo si se produce una expansión de la demanda laboral en el sector privado Es una falacia pensar que un incremento de los salarios y empleos en el sector público produciría efectos multiplicadores positivos Si eso fuera así, la economía debería estar prosperando y los salarios reales aumentando, porque el empleo en el sector público y los salarios nominales se elevaron a través de los 80's Una política de más altos salarios en el sector privado protegido podría erosionar cualquier competividad que pueda haber resultado por la caída de los salarios reales El incremento de los ingresos de los trabajadores requiere de un crecimiento económico y la corrección de los sesgos contra la inversión y el empleo en los mercados de capital Las consideraciones sobre el rol de la política laboral en apoyo a la reforma estructural podría implicar regulaciones para permitir la contratación por tiempo indefinido de trabajadores nuevos y quizá temporales, sin la protección de la estabilidad laboral, a empresas que puedan demostrar la existencia de una ventaja comparativa internacional, en términos de costos de recursos domésticos Tales contratos pueden ser revisados anualmente para promover su aceptabilidad, en los sindicatos laborales Estas medidas podrían estimular a las empresas a hacerse competitivas y a incrementar su demanda laboral, particularmente si se han eliminado las distorsiones en el mercado del capital

4 2 Unas Sugerencias para el Diálogo sobre la Generación de Empleo

En Ecuador, una estrategia de diálogo político, para promover el incremento de los ingresos laborales puede consistir en los siguientes elementos

1 Estimular la aceleración de las reformas comerciales y del sector financiero dentro del marco de la estabilidad macroeconómica Los grupos de más bajos ingresos en la sociedad se beneficiarían mayormente del éxito del programa económico Un régimen económico en el cual la tasa de cambio y las tasas de interés son determinadas por las oportunidades en mercados internacionales, mejoraría el bienestar de los grupos más pobres de la población

2 Los esfuerzos para reducir las rigideces en la legislación laboral deberían ser estimulados para demostrar que un incremento de la flexibilidad laboral puede conducir a mejoramientos en los ingresos laborales De igual manera, los proyectos que apoyan el desarrollo de empresas no protegidas en todos los sectores, podrían por otro lado, demostrar que la economía ecuatoriana tiene la

capacidad de responder a los incentivos económicos, suministrados por los mercados internacionales, si se les permite funcionar sin intervención o privilegios

3 Se debería reestructurar el proceso de negociación salarial en el sector formal, con el fin de excluir la participación gubernamental, y así lograr que dicha negociacion sea realizada sobre la base de empresa por empresa y para que no esté vinculada a los salarios del sector público Los salarios del sector público se fijarían a la postre, en relación a las remuneraciones del sector privado Todo ésto estimularía la eficiencia y productividad de toda la economía

4 Existe la necesidad de distinguir claramente, los problemas de pobreza crónica y pobreza transitoria surgidos del ajuste económico o de las distorsiones existentes La pobreza crónica necesita ser tratada en sus raíces a través de programas permanentes en educación (particularmente, mediante la capacitación vocacional especializada), salud, saneamiento ambiental e infraestructura básica Los programas de empleo de emergencia plantean el riesgo de retardar o impedir el movimiento de los recursos para un uso más productivo y así perjudicar a los hogares pobres en vez de ayudarlos

BIBLIOGRAFIA

Farrell, Gilda "Medición del Subempleo y Segmentación Moderno-Informal del Mercado de Trabajo Urbano Resultados de la Encuesta de Hogares en las principales áreas urbanas del Ecuador", Presentado en el Seminario Análisis de la Encuesta de Hogares y Diseño de Políticas de Empleo, Quito, Enero de 1989

Fletcher, L B , G A Marquez, and D E Sarfaty, "Formulating a Strategy for Employment Generation in Ecuador Issues and Priorities", Development Alternatives, Inc , November 1988

Franklin D L , J Leonard, and A Valdes, "Consumption Effects of Agricultural Policies Peru, Trade Policy, Agricultural Prices, and Food Consumption An Economy-wide Perspective" Sigma One Corporation, October 1985

Gomez-Castellanos, Luisa and G Psacharopoulos, "Earnings and Education in Ecuador Evidence from the 1987 household survey", The World Bank, 1989

Herrera, J and Pisoni, R , " El mercado de Trabajo Urbano en el Ecuador", Presentado en el Seminario Análisis de la Encuesta de Hogares y Diseño de Políticas de Empleo, Quito, Enero de 1989

Instituto Nacional de Empleo (INEM) "Household Employment Survey", November 1987

Instituto Nacional de Empleo (INEM) Datos de la Encuesta de Hogares en las principales áreas urbanas del Ecuador, 1988

International Monetary Fund, *International Financial Statistics*, data tape and monthly issues 1970-1985

International Monetary Fund, *International Financial Statistics*, November 1989

Jarrin, Andrés, and A Romero-Follette, "Marco de Referencia Preliminar Para una Estrategia de Desarrollo Urbano de la A I D ", Robert R Nathan Associates, Inc , November 1989

Rama, Martin, "Ecuador La Política Salarial y sus Efectos Macroeconómicos", PREALC , Diciembre 1988

Analisis Semanal, Walter R Spurrier, Editor octubre 23, 1989

Whitaker, M D , "The Human Factor and Agriculture", Working paper No 18-89 USAID, Office of Agriculture and Rural Development, October 1989