

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR
FACULTAD DE ECONOMÍA

**Disertación previa a la obtención del título de
Economista**

***La informalidad: ¿posible limitante a la distribución equitativa del
ingreso?
Un análisis para Ecuador (2000-2016)***

Denise Paladines
denisepaladines95@hotmail.com

Director: Eco. José Martínez
josemartinez77@yahoo.com

Quito, enero de 2018

Resumen

La presente disertación busca entender la incidencia de la informalidad en la consecución de una distribución más equitativa del ingreso como la que tuvo lugar entre 2000 y 2016 en América Latina, y particularmente en Ecuador. Para ello, es necesario determinar qué elementos motivaron el cambio observado en la distribución. Es también fundamental comprender por qué la división entre la economía formal e informal se mantuvo prácticamente inalterada en un período de gran cantidad de cambios políticos y económicos, como fue la década de 2006 a 2016. La investigación se plantea en medio de la recesión que atraviesa el país, recesión que ha permitido cuestionar la sostenibilidad de los cambios sociales del proyecto político que ha gobernado en los últimos diez años. A grandes rasgos, se puede señalar que los resultados encontrados no son alentadores: las mejoras sociales solo pueden consolidarse si la estructura económica se transforma desde sus bases. Con el objetivo de mantener un análisis global de la situación, el método de investigación fue principalmente cualitativo. Las entrevistas a profundidad y la estadística descriptiva fueron los otros insumos utilizados para este fin.

Palabras clave: Distribución del Ingreso; Equidad; Informalidad; Calidad del Empleo; Brecha Salarial; Estructura Económica; Modelo Primarioexportador

A quienes, sin haber pisado la universidad, conocen de cerca la realidad aquí descrita.

“...Sin embargo, frente a la opresión, el saqueo y el abandono, nuestra respuesta es la vida. Ni los diluvios ni las pestes, ni las hambrunas ni los cataclismos, ni siquiera las guerras eternas a través de los siglos y los siglos han conseguido reducir la ventaja tenaz de la vida sobre la muerte.”

G.G.M.

Agradecimientos

A mis papás, de quienes he aprendido que *hay que endurecerse, pero sin perder jamás la ternura.*

A ellos dos en letras mayúsculas, porque con incansable amor han sabido exigir y entender, todo en el momento justo.

A Vivi y a Marco, que en su momento me enseñaron a caminar, y que ahora me esperan del otro lado del camino.

A Isabel, fuente inagotable de alegría y motivación.

A las amigas que conocí durante estos años, por su apoyo incondicional. Han sido compañeras de aula, pero sobretodo de vida.

A los profesores y profesoras que se esfuerzan por enseñar, y que no se conforman con cumplir.

La informalidad: ¿posible limitante a la distribución equitativa del ingreso?
Un análisis para Ecuador (2000-2016)

| | |
|--|-----------|
| Introducción..... | 8 |
| Preguntas y objetivos | 11 |
| Metodología..... | 12 |
| Método de investigación..... | 12 |
| Fuentes de Información..... | 15 |
| Fundamentación Teórica..... | 16 |
| La distribución del ingreso..... | 16 |
| Escuela clásica..... | 16 |
| Escuela marxista | 18 |
| Escuela neoclásica | 20 |
| El aporte de Milton Friedman | 21 |
| Escuela institucionalista | 22 |
| Autores contemporáneos..... | 24 |
| La informalidad..... | 27 |
| Enfoques de la informalidad..... | 28 |
| Heterogeneidad estructural | 28 |
| Revisión del pensamiento de la Heterogeneidad estructural | 32 |
| Enfoque ortodoxo..... | 34 |
| Enfoque holístico | 38 |
| La informalidad en la actualidad | 40 |
| Capítulo 1: Factores decisivos para una distribución más equitativa del ingreso..... | 42 |
| Revisión histórica..... | 42 |
| Las causas del cambio en la distribución | 47 |
| Capítulo 2: La informalidad en el Ecuador: una realidad que permanece inalterada..... | 64 |

| | |
|---|------------|
| La desaceleración económica..... | 64 |
| Impactos en el mercado laboral..... | 67 |
| Las redes de protección social..... | 70 |
| Las causas estructurales..... | 73 |
| Capítulo 3: La informalidad y su posible impacto en la distribución del ingreso..... | 85 |
| La distribución actual..... | 85 |
| Cambiar las estructuras de la informalidad para mejorar la distribución del ingreso..... | 95 |
| Conclusiones..... | 104 |
| Recomendaciones..... | 107 |
| Referencias bibliográficas..... | 108 |

Índice de gráficos y cuadros

| | |
|--|----|
| Gráfico 1: Índice de Gini (1994-2000) | 46 |
| Gráfico 2: Valor de las exportaciones de bienes y servicios (1980-2016)..... | 48 |
| Gráfico 3: Remesas de trabajadores (1999-2016)..... | 49 |
| Gráfico 4: Gasto social como porcentaje del PIB (2015) | 52 |
| Gráfico 5: Porcentaje de trabajadores por nivel de educación (2003 y 2015)..... | 56 |
| Gráfico 6: Salarios mínimos reales (2001 y 2015) | 58 |
| Gráfico 7: Intereses, sueldos y FBKF como porcentaje del gasto total (2000-2016) | 59 |
| Gráfico 8: Ingresos petroleros, tributarios y no tributarios como porcentaje del ingreso total (2000-2016)..... | 60 |
| Gráfico 9: Índice de precios de commodities y precio del barril de petróleo (2009-2017) | 65 |
| Gráfico 10: Contribución a la tasa de crecimiento del PIB anual por objeto del gasto (precios constantes) | 67 |
| Gráfico 11: Empleo adecuado e inadecuado (2007-2016))..... | 68 |
| Gráfico 12: Tasa de variación del empleo adecuado e inadecuado (2008-2016) | 69 |
| Gráfico 13: Personas empleadas que cuentan con algún seguro (2007-2016)..... | 71 |
| Gráfico 14: Participación de las exportaciones petroleras y no petroleras en el total de exportaciones (2000-2016) | 75 |
| Gráfico 15: Tasa de crecimiento de la manufactura y de la construcción (2006-2016)..... | 78 |
| Gráfico 16: Pobreza por ingresos e Índice de Pobreza Multidimensional (2007-2016)..... | 79 |
| Gráfico 17: Índice de Gini a nivel nacional, urbano y rural (2000-2016)..... | 86 |
| Gráfico 18: Volumen de crédito de los bancos privados en millones de dólares (2009-2016)..... | 89 |
| Gráfico 19: Composición de las importaciones (2000-2016) | 90 |
| Gráfico 20: Distribución de los perceptores de ingreso según nivel salarial (2007 y 2016) | 91 |
| Gráfico 21: Composición del Valor Agregado Bruto (2007-2016) | 93 |
| Gráfico 22: Depósitos del sistema bancario privado (2006-2016) | 96 |
| | |
| Cuadro 1: Tasas de interés (diciembre-2017) | 50 |
| Cuadro 2: Años de educación por quintil y grupo de edad | 54 |
| Cuadro 3: Cambios en el Índice de Gini por tipo de gobierno y período | 62 |
| Cuadro 4: Distribución porcentual del ingreso y del consumo por deciles (2007 y 2014)..... | 87 |
| Cuadro 5: Ingreso promedio mensual por categoría de empleo en dólares (2007-2016)..... | 92 |

Introducción

Las décadas perdidas de América Latina tuvieron repercusiones profundas en la distribución del ingreso, y por consiguiente en la pobreza. Entre 1980 y 1998, alrededor de 200 millones de personas estaban en condición de pobreza en la región; y en cuanto a la distribución del ingreso medida por el índice de Gini, no hubo ningún país en el que ésta mejoró en el período señalado, y si muchos países donde la desigualdad aumentó (Ocampo, 2004).

Después de dos décadas de crisis económica y conflictos sociales, Latinoamérica fue testigo de importantes cambios. El período comprendido entre 2000 y 2016 ha sido de grandes transiciones para la mayoría de países del continente, algo que se ve reflejado en los indicadores sociales y económicos. En los años recientes, la región registra un menor índice de pobreza, menores tasas de mortalidad y más años de esperanza de vida (CEPAL, 2017). La distribución más equitativa del ingreso ha tenido un rol protagónico en estos cambios de la región, tal como señalan Duryea y Robles (2016: 22):

La reducción de la desigualdad (de ingreso) es importante porque tiene una relación estrecha con la reducción de la pobreza. Si la desigualdad no cambia, la pobreza disminuye por el aumento de los ingresos, pero si la desigualdad cae, la reducción de la pobreza es mayor porque potencia el efecto del aumento de los ingresos.

En términos generales, el crecimiento de ingresos ha tenido una tendencia pro-pobre, lo que implica que el ingreso per cápita de los más pobres aumentó más que el ingreso per cápita de los más ricos (Duryea y Robles, 2016). Este patrón de distribución del ingreso ha dado lugar a una mayor movilidad social, que ha engrosado la clase media, y ha sacado de la pobreza a millones de personas en todo el continente. De acuerdo a las líneas de pobreza ajustadas en base a la Paridad de Poder Adquisitivo (PPA, por sus siglas en inglés) de 2011, la mayor parte de la población latinoamericana es actualmente vulnerable, es decir, tiene ingresos entre USD 5 y 12,4 por día; el equivalente a 1,6 y 4 veces la línea de pobreza de USD 3,1; es decir, se ubica en la fase intermedia entre los pobres y la clase media (Duryea y Robles, 2016).

Sin embargo, aun cuando la condición de vulnerabilidad está por encima de la condición de pobreza, ésta no es suficiente para garantizar la permanencia de las mejoras sociales previamente señaladas. La crisis económica que se desató a partir de 2014 pone en duda la capacidad de la región para continuar y consolidar las mejoras alcanzadas. Los ‘vulnerables’ están por encima de la línea de pobreza, pero al no pertenecer a la clase media consolidada, y al depender en gran medida de los ingresos provenientes de su trabajo, son los más susceptibles de caer nuevamente en ella ante las crisis económicas (Birdsall, Lustig, y Meyer, 2013).

En el estudio *Eslabones de la desigualdad*, la CEPAL (2012: 97) señala que “el mundo laboral es el eslabón central de la cadena de reproducción de desigualdades”. Por consiguiente, el tema de la desigualdad del ingreso y los cambios observados en la región no puede abordarse sin comprender cómo funciona el mundo laboral, y las estructuras económicas que lo rigen.

Partiendo de esto, se debe señalar que el sector informal es, sin duda alguna, una condición que requiere ser comprendida para a su vez entender el funcionamiento de los mercados laborales y de la economía en general. Las altas tasas de empleo informal en la región confirman eso: en el 2014, 56,4%¹ de la población ecuatoriana se encontraba en esta categoría; mientras que el promedio regional de ocupados informales era de 46,4%. En este punto es importante destacar que aun cuando existe una amplia variedad de definiciones del sector informal, la presente investigación se refiere a ella como un sector caracterizado por bajos niveles de productividad, donde el capital es escaso y al que las personas acuden por cuestiones de supervivencia antes que por evasión de las leyes o por la búsqueda de enriquecimiento ilícito.

Pero, ¿a qué se debe la permanencia de este sector en la región, aun en pleno siglo XXI? El tema de la informalidad está directamente relacionado con la estructura productiva de la región. En Latinoamérica, a diferencia de en otras regiones, dicha estructura parece estar dividida en dos. Por un lado, la economía ‘moderna’, de grandes empresas, acceso a recursos y posesión de capital; por otro lado, la economía informal, donde priman las microempresas y los emprendimientos, el empleo de supervivencia, y la escasez de capital y de procesos productivos eficientes. Entre estos dos sectores, la participación en el mercado y el empleo se reparten de manera inversa: mientras que el sector moderno concentra la mayor parte de las ventas y las ganancias, con poca generación de empleo, el sector informal produce poco y emplea a muchas personas (CEPAL, 2012).

Sin embargo, aun cuando esta característica es compartida por las economías regionales, no todos los países viven en la misma situación. Infante (2011: 7) plantea tres grados (moderado, intermedio y severo) de lo que él denomina como “heterogeneidad estructural”. Este concepto se refiere a las diferencias de productividad en cada estrato (el alto, que hace referencia a grandes empresas; el medio, a las PYMES; y el bajo, al sector informal), así como la contribución de cada uno al PIB y volumen de empleo generado. Dentro de esta clasificación, Ecuador tiene un grado de heterogeneidad estructural severo, lo que implica que la brecha entre la economía moderna y la economía informal en el país es una de las más grandes de la región (Infante, 2011). Como consecuencia, el país debe enfrentar situaciones de empleo precarias, desigualdad de ingresos y pobreza (CEPAL, 2012).

Entonces, aún en un contexto de condiciones económicas favorables, una distribución más equitativa del ingreso —y sus efectos en la lucha contra la pobreza y en la búsqueda de una mejor calidad de vida— podría verse imposibilitada por la persistencia de empleos de baja calidad en el sector informal. Weller (2012: 20) asevera que “...además del empleo como tal, son sus características, sobre todo los ingresos laborales que inciden en la reducción de la pobreza y los cambios en las pautas de distribución”. Bajo estas circunstancias, ¿existe la posibilidad de un futuro con mayor equidad para el continente y el país?

Esta es la pregunta que la crisis económica que aqueja al continente puso a debate. Por ello, el objetivo de esta investigación es contribuir a esta discusión con argumentos y evidencias; sin desprestigiar los grandes cambios que se observan en diferentes ámbitos, pero sin dejar de lado una perspectiva crítica de lo que ha pasado y lo que podría esperarse para el futuro. En este sentido, se

¹ Promedio simple. Ocupados urbanos.

busca generar un trabajo investigativo que contribuya a entender esta época de transiciones, y que pueda proponer soluciones sobre qué hacer en el futuro.

Entonces, como se señaló inicialmente, la disertación está centrada en Ecuador. No obstante, estará inscrita siempre en un contexto regional, pues aunque cada país tiene un desenvolvimiento diferente, la problemática es común para todos. El período de análisis será desde el año 2000 hasta 2016. Esto es pertinente porque, si bien se destaca al avance en la mejor distribución del ingreso como uno de los logros del gobierno de Alianza País (2007-presente), la disminución de la desigualdad también está relacionada con la recuperación de la crisis económica y financiera de 1999, por lo que es importante analizar los años previos al actual gobierno (Ponce y Vos, 2014).

Para este fin, la investigación está estructurada de la siguiente manera: en primer lugar, se realiza la fundamentación teórica tanto de la distribución del ingreso como de la informalidad. A esto le siguen tres capítulos y las conclusiones.

En el primero, se revisa los determinantes de la mejor distribución del ingreso observada a partir de 2000 en Ecuador, basado en publicaciones académicas contemporáneas. Se destaca que existen elementos que poco o nada contribuyen a la mejor distribución, como el incremento del comercio exterior o el crecimiento económico. En contraparte, se puede observar que el aumento de la inversión social —especialmente en el tema de educación— y la superación de la flexibilización laboral fueron determinantes para una distribución más equitativa del ingreso.

En el segundo capítulo se revisará la problemática de la informalidad en el caso ecuatoriano, tema que no ha sufrido mayores cambios en el período analizado. Se destaca en esta sección cuál fue el impacto de la desaceleración económica observada a partir de 2014 en los mercados laborales y la economía, lo que permite analizar las causas estructurales que sostienen la división entre economía formal o moderna e informal, y el origen histórico de éstas.

En el tercer capítulo se analiza la distribución del ingreso de los últimos años. Si bien es más equitativa que en los años anteriores a 2007, las diferencias entre los primeros y últimos deciles de la distribución aún son muy marcadas. La revisión de las brechas salariales es uno de los elementos que permite entender el porqué de estas diferencias. En la última sección, se proponen elementos específicos que podrían contribuir a disminuir la brecha de productividad entre las actividades informales y las del resto de la economía. Dichos elementos son: el acceso al crédito, la seguridad social, las redes de protección social, y la organización del sector empresarial ecuatoriano. Finalmente se presentan las conclusiones y las recomendaciones para futuros investigadores.

Preguntas y objetivos

Pregunta general

¿Cómo una reducción en la informalidad puede contribuir a una distribución más equitativa del ingreso en Ecuador, como la que tuvo lugar entre 2000 y 2016?

Preguntas específicas

1. ¿A qué factores se les puede atribuir la distribución más equitativa del ingreso observada en Ecuador entre 2000 y 2016?
2. ¿Por qué la informalidad en Ecuador se mantuvo constante en el período 2000-2016, a pesar de que en este período existió una mejor distribución del ingreso?
3. ¿Qué problemáticas en torno a la informalidad limitan una distribución más equitativa del ingreso?

Objetivo general

Analizar el posible efecto de una reducción en la informalidad contribuir a una distribución más equitativa del ingreso en Ecuador como la que tuvo lugar entre 2000 y 2016.

Objetivos específicos

1. Identificar los factores que incidieron en la distribución del ingreso en Ecuador entre 2000 y 2016.
2. Determinar las causas de la informalidad presentes en Ecuador entre 2000 y 2016.
3. Indagar las problemáticas en torno a la informalidad que podrían limitar a la distribución equitativa del ingreso.

Metodología

Estrategia de investigación

La presente investigación será inductiva. A través de la revisión de la teoría concerniente al tema de la distribución del ingreso y la informalidad, así como de las evidencias empíricas presentadas en una amplia variedad de estudios, se pretende comprender como la informalidad podría ser un limitante para una mejor distribución del ingreso. Esta estrategia permite que la investigación tenga amplitud en sus conclusiones; puesto que no pretende que éstas sean consideradas válidas o inválidas, sino que contribuyan al debate de los temas presentados.

Será además un trabajo de carácter exploratorio, que permita identificar la trayectoria de la distribución del ingreso y de la informalidad en el Ecuador. También profundizar el conocimiento entre este vínculo, puesto que éste no ha sido ampliamente estudiado en Ecuador.

Método de investigación

El método utilizado será cualitativo. Esto responde a varios requerimientos de la investigación. En primer lugar, se debe señalar que, al encontrarse por fuera de las actividades registradas y medidas, es difícil llevar estadísticas rigurosas de este tema. Por otro lado, no hay disponibilidad de información referente a la informalidad como se concibe en esta investigación, dado que la definición de informalidad utilizada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos, INEC (2015: 59) se construye desde un enfoque residual; donde el RUC se convierte en el criterio determinante:

La medición del sector informal se construye con una lógica residual. Es decir, se parte del total de empresas y de éstas se retiran las sociedades y cuasi-sociedades, que por definición (según el SCN) no son sector informal. Quedan, entonces, todas las empresas de hogares, de las cuales se descarta aquellas que cuentan con RUC, pues, según lo señalado previamente, éstas tampoco pertenecen al sector informal. Finalmente, ese residuo –las empresas de hogares sin RUC– es el sector informal.

Debido a esto, no existe una base de datos homogénea y consistente con el enfoque planteado en el marco teórico para adentrarse en una investigación cuantitativa. De usarse métodos econométricos o estadísticos, los resultados serían sesgados y poco comparables. Finalmente, se busca realizar un análisis global de la problemática y mantener su amplitud, por lo que no se espera encontrar relaciones estadísticas entre las variables de la informalidad y la distribución del ingreso.

Respondiendo a esta necesidad, el método utilizado será el de entrevista a profundidad. Según Gaínza Veloso (2006: 218) puede definirse como “una técnica social que pone en relación de comunicación directa cara a cara un investigador/entrevistador y a un individuo entrevistado...”. Se trata de una entrevista en general abierta, aunque en ocasiones puede ser semiestructurada. Tiene como objetivo principal descubrir los elementos importantes en la mente de los informantes respecto del tema (Gaínza Veloso, 2006).

Para garantizar la validez de la información cualitativa, se utilizará la noción de ‘informante clave’. Este tipo de informante tiene dos características: conoce la realidad del tema investigado, y es respetado por los demás sujetos pertenecientes a la realidad investigada (Gáinza Veloso, 2006: 249). Los entrevistados se decidirán a medida que avance la investigación, sin embargo, deberán cumplir con las condiciones del ‘informante clave’. Serían posibles opciones personas pertenecientes a la academia, trabajadores del sector público, dirigentes de grupos de trabajadores, entre otros.

Al respecto, Hernández Sampieri (2006) señala que, para este tipo de estudios, se recomienda una muestra de seis a diez casos; muestra razonable para la amplitud de esta investigación. Señala además que “En los estudios cualitativos el tamaño de muestra no es importante desde una perspectiva probabilística, pues el interés del investigador no es generalizar los resultados de su estudio a una población más amplia” (Hernández Sampieri, 2006: 572).

Las entrevistas a profundidad planteadas servirán para descubrir las causas estructurales de la economía ecuatoriana que subyacen a la informalidad, y que no se observan con facilidad en las estadísticas al respecto de este tema. Para ello, se realizaron cinco entrevistas a expertos analistas en diferentes temas. Se realizaron tres preguntas generales a todos los entrevistados, y algunos respondieron preguntas específicas en función de su área. Los entrevistados fueron:

Lenin Parreño

Representante de la CAF en Ecuador

Santiago Albuja

Asesor en SENPLADES

Reinaldo Cervantes

Viceministro coordinador del Desarrollo Social

Víctor Hugo Villacrés

Analista económico; experto en Seguridad Social

Fernando Gachet

Profesor de economía en la Universidad Central del Ecuador

Las preguntas realizadas a todos los entrevistados fueron:

1. ¿Por qué ha persistido la informalidad en el Ecuador aun cuando la economía estuvo en auge durante casi ocho años?
2. ¿Qué medidas de política pública se han tomado o han servido para disminuir la informalidad en el país en los últimos ocho años?
3. La desigualdad de la distribución del ingreso (medida por el coeficiente de Gini) ha disminuido durante los últimos ocho años. ¿Cómo podría evolucionar la distribución del ingreso en el futuro, tomando en cuenta que persisten altos niveles de informalidad?

Las preguntas específicas para **Lenin Parreño** fueron:

4. ¿Cuál es la importancia para el sector informal del acceso al crédito en condiciones favorables?
5. ¿Puede ser el emprendimiento una alternativa a la incapacidad del mercado laboral de generar más empleos formales y de calidad?

La pregunta específica para **Santiago Albuja** fue:

6. ¿Cómo conseguir la consolidación de la industria en un contexto donde las actividades comerciales y de servicios son las de mayor peso en la economía; y donde los grupos económicos están estrechamente vinculados al sector importador y exportador?

Las preguntas específicas para **Víctor Hugo Villacrés** fueron:

7. ¿Podrían generarse alternativas para que exista mayor afiliación del sector informal a la seguridad social sin afectar la sostenibilidad del mismo?
8. ¿Se puede pensar en un esquema tributario más versátil, que incluya al segmento informal en la recaudación tributaria?

Para sistematizar la información recaudada, se encontraron los elementos comunes provistos en cada entrevista, de manera que se pueda construir evidencia fundamentada que sirva como respuesta a las preguntas planteadas, como recomienda Gaínza Veloso (2006). Es preciso reconocer que a pesar de los esfuerzos realizados, no se logró conseguir entrevistas con las autoridades titulares del actual gobierno para abordar el tema de la política pública.

Sin embargo, dado que los entrevistados representan la visión de las diferentes autoridades en sus áreas, se considera que la información provista es oportuna, tomando en cuenta que se trata de una disertación de pregrado. Exceptuando el tema gubernamental, se puede considerar que los entrevistados proveen información representativa del sector al que representan (la academia y la investigación, los organismos internacionales), lo que enriquece la estrategia de investigación de la disertación.

Fuentes de información

Complementario a las entrevistas, se podrán encontrar una serie de cuadros y gráficos que proveen de información relevante. Para esto, se ha utilizado fuentes secundarias de portales oficiales, instituciones gubernamentales y organismos internacionales. A continuación, se mencionan las principales fuentes utilizadas:

- Banco Mundial
 - SEDLAC
- Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL)
 - Cepalstat
- Organización Internacional del Trabajo (OIT)
- Servicio de Rentas Internas (SRI)
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC)
 - Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU)
- Sistema Integrado de Conocimiento y Estadística Social (SISES)

Fundamentación teórica

Dado que la presente investigación requiere de un análisis de dos amplios conceptos, el mapa conceptual estará dividido, por un lado, en el debate teórico sobre la distribución del ingreso, y por otro, en el debate referente a la informalidad.

La distribución del ingreso

Es posible encontrar una variedad de aportes de las diferentes escuelas económicas de pensamiento sobre la distribución del ingreso. A grandes rasgos, se pueden señalar dos perspectivas: aquellas escuelas que no veían a la desigualdad en la distribución como un problema de la economía, y a aquellas que la consideran como una parte del sistema económico que necesita ser resuelto. Evidentemente, existe una serie de posturas que se encuentran en la mitad de estos dos puntos, pero que tienden más hacia uno o hacia otro.

Esta disertación tiene como objetivo analizar el impacto de la informalidad en la distribución del ingreso, partiendo de reconocer que una distribución desigual deriva en consecuencias negativas en el contexto latinoamericano y ecuatoriano. Desde esta perspectiva, parecería necesario revisar solamente aquellas escuelas de pensamiento que se alineen a esta visión, dejando de lado la visión ortodoxa de la teoría. No obstante, dado que buena parte de nuestra condición actual se explica por el manejo que históricamente se le ha dado a la economía ecuatoriana, y que durante muchos años este manejo respondió a un pensamiento clásico y neoclásico, es fundamental ampliar el espectro de la revisión teórica. A continuación, se revisarán los principales aportes de diferentes escuelas económicas al tema de la distribución del ingreso. Muchos autores y escuelas quedan por fuera de esta sección, sin embargo, se ha incluido los más relevantes para esta disertación.

Escuela clásica

Dentro de esta escuela de pensamiento, el análisis gira principalmente en torno a la distribución funcional del ingreso, entendida como la distribución del ingreso entre los factores de producción. Los economistas clásicos veían al trabajo, la tierra y al capital como los principales factores de producción, que dejaban como retornos los salarios, la renta de la tierra y la renta del capital, respectivamente (Sandmo, 2015). Dentro de estos factores, el más relacionado con la distribución del ingreso es el salario. De acuerdo a la teoría competitiva de la estructura salarial de Smith, los salarios necesariamente reflejarán las circunstancias que conciernen a cada profesión, y es esto precisamente lo que determina la desigualdad salarial (Sandmo, 2015).

En este contexto, un trabajo inseguro y más esforzado tendrá mejores salarios que aquellos trabajos de menor complejidad y mayor comodidad. Otros factores a tomar en cuenta dentro de esta teoría son la constancia del trabajo, la confianza depositada en el trabajador, y la probabilidad de éxito de

ejercer la profesión para la cual se prepara el ser humano (Sandmo, 2015). Partiendo de estos conceptos, la educación cobra un rol protagónico en la estructura salarial, y como consecuencia en la distribución del ingreso.

Sin embargo, John Stuart Mill presenta una crítica a esta visión de la estructura salarial, que solo podría darse en el caso de la competencia perfecta donde todos los trabajadores tengan un mismo nivel de preparación y encajen en el mismo perfil (Sandmo, 2015). Mill concluye que el salario y las condiciones difíciles de trabajo están inversamente relacionadas, esto debido a la educación que se requiere para realizar ciertas profesiones. Los oficios verdaderamente desagradables, en lugar de estar mejor pagados, son los que reciben la menor remuneración, dado que son llevados a cabo por los que no pueden elegir otra cosa (como se cita en Sandmo, 2015: 13) En este sentido, Mill asevera que la desigualdad salarial responde a la desigualdad de oportunidades y de otro tipo de ventajas (Sandmo, 2015).

Otro de los economistas clásicos a considerar para el debate de la distribución es David Ricardo. A él se le atribuye la fijación de la 'ley fundamental de la distribución del ingreso', que señala la relación inversa entre la tasa de ganancia y los salarios (Kurz, 2010). Esta ley se basa en el principio de que, mientras mayor sea la proporción de las ganancias del trabajo que le sean entregadas al trabajador, más pequeña será la ganancia, y viceversa. Se deriva de la teoría de los beneficios previamente establecida por Ricardo, donde se señalaba que los beneficios de la actividad agrícola dependían de la diferencia entre el producto obtenido de los trabajadores dedicados al cultivo, y la subsistencia de éstos; ambos criterios expresados en términos de granos (Dobb, 1980).

Ricardo —considerado como uno de los precursores de Marx— consideraba al salario como la suma de una cantidad fija de ciertos bienes requeridos para la subsistencia (Kurz, 2010). Estos salarios no estaban fijados en términos monetarios, sino en términos de grano. Posteriormente, amplió su teoría, señalando que los trabajadores no consumían solamente 'granos' sino también bienes manufacturados (Dobb, 1980). No obstante, mantuvo siempre la teoría de que los beneficios de la economía están determinados por la relación entre la producción agrícola y los salarios de los trabajadores de esta actividad. Kurz (2010: 1194) presenta la siguiente ecuación de la teoría de Ricardo:

$$r = \frac{P}{W}$$

Donde r es la tasa de ganancia, P es la proporción de ganancia generada del trabajo agrícola, y W la suma total de salarios.

Finalmente, es importante destacar que dentro de la escuela clásica —y de las escuelas derivadas de ella—, el problema de la distribución del ingreso se plantea como un tema ético, casi filosófico, en el que poco puede incidir la ciencia económica (Sandmo, 2015). Esto no implica que los economistas clásicos no se hayan planteado el tema de la pobreza y la equidad; o que consideren a estos temas superficiales. Por el contrario, Smith aseguraba que cuando el segmento más pobre de la población tiene cubiertas sus necesidades vitales, la sociedad en su conjunto se beneficia (como se cita en Sandmo, 2015: 55). Pero aunque la distribución del ingreso (manifestada en la existencia de pobreza) es un tema prioritario, no concierne a la producción y a la economía. No ocurre lo mismo con la

economía marxista, puesto que, aunque también se enfoca en la distribución funcional del ingreso, reconoce que ésta es conflictiva a nivel no solo filosófico, sino también económico.

Escuela marxista

Como se señaló previamente, en la escuela marxista, el análisis de la distribución del ingreso también está enfocado en la distribución funcional, especialmente en lo referente a la renta del capital. La teoría económica de Marx parte de la teoría ricardiana, aunque marca importantes diferencias de ella (Kaldor, 1955). En la teoría ricardiana, la acumulación de capital se dará mientras la tasa de ganancia exceda al riesgo que implica invertir el capital en actividades productivas. Por otro lado, Marx concluye que la acumulación capitalista no es tanto una elección sino más bien una necesidad de los capitalistas (Kaldor, 1955). Esta necesidad nace de la intención de aprovechar el abaratamiento de la producción a gran escala, que deriva en una competencia entre capitalistas.

De esta visión de la acumulación de capital marxista se deriva la estructura distributiva del ingreso. En base a su análisis de la teoría marxista, Husami (1978) destaca que cada modo de producción implica un modo de distribución, tanto de los beneficios como de la carga de trabajo. Por consiguiente, tanto los medios de producción como el ingreso que se deriva de su uso también sigue un patrón de distribución. Estos dos tipos están relacionados: la distribución de la riqueza (medios de producción) determina la distribución del ingreso. De manera recíproca, la distribución del ingreso refuerza la distribución de la riqueza (Husami, 1978).

Para Marx, el problema de la distribución del ingreso está en cómo las características de cada clase social determinan la economía (Husami, 1978). Señala que, en una sociedad sin clases, las diferencias de nivel de ingreso no deberían ser significativas, pues, aunque existan trabajos de diferente productividad, las necesidades sociales —como la salud y la educación— están satisfechas (Husami, 1978).

Además de la comprensión de la distribución del ingreso a través de la distribución de la riqueza y la acumulación de capital, existen otros factores a tomar en cuenta para entender el sistema de la distribución en el capitalismo. Existen dos conceptos fuertemente desarrollados en la teoría marxista, y que posteriormente han sido utilizados en la discusión teórica de la distribución. Estos conceptos son la explotación y el desempleo (Sandmo, 2015).

El concepto de explotación requiere de la revisión del origen de la plusvalía. Para esto es preciso diferenciar entre las dos divisiones del capital: constante y variable. El primero hace referencia a los medios de producción requeridos para la elaboración de mercancías, mientras que el segundo se trata de la fuerza de trabajo empleada en el proceso productivo (Marx, [1867] 1959). Éste último es el que agrega valor a los medios de producción. La diferencia entre el valor creado a partir del trabajo y el valor invertido en los medios de producción; o, dicho de otra manera, “el remanente del valor del producto sobre la suma del valor de sus elementos de producción” es la plusvalía (Marx, [1867] 1959: 160).

El fondo de la plusvalía está en la división de la jornada de trabajo. El primer componente de dicha jornada es el trabajo necesario, en el cual el obrero produce únicamente el valor los medios que necesita para subsistir. La otra parte es el trabajo excedente, en el cual el obrero trabaja sin obtener beneficio (Marx, [1867] 1959). La explotación, por consiguiente, depende de cómo se distribuya la jornada laboral: mientras más peso tenga el trabajo excedente por sobre el trabajo necesario, mayor será la cuota de plusvalía; y por consiguiente más alto el grado de explotación al trabajador. Marx ([1867] 1985: 250) concluye que “...la prolongación del trabajo excedente lleva aparejada la reducción del trabajo necesario; es decir, exige que una parte del tiempo de trabajo que el obrero venía empleando para sí mismo se convierta en tiempo de trabajo invertido para el capitalista”.

Respecto del segundo concepto, el desempleo, Marx ([1867] 1959) plantea que, en el régimen capitalista de producción, la proporción respecto del capital constante al capital variable (el trabajo) es cada vez mayor. A pesar de que el capital variable crece también cuando crece el capital total, lo hace a un ritmo decreciente. De esta manera se genera un crecimiento en términos absolutos de la población obrera que es mayor que la capacidad de los medios de producción de absorber a los trabajadores. Este crecimiento de la población obrera no es siempre constante: es relativo a las necesidades de la acumulación capitalista. Así se genera una población obrera excedente de manera permanente, un “ejército de reserva” (Marx, [1867] 1959).

Esta condición determina la forma de acumulación del capital, y se constituye además como una condición necesaria para el funcionamiento de la industria. La existencia de un grupo de trabajadores no utilizados “es condición de vida de la industria moderna” (Marx, [1867] 1959: 536). Incluso en los casos en que, como consecuencia del crecimiento del capital total por la acumulación, crezca el capital variable, el número de trabajadores desempleados pueda aumentar o permanecer igual. La presión que ejerce el contingente de desempleados sobre los obreros ya ocupados ocasiona que éstos últimos trabajen todavía más duro, sometiéndose a las condiciones del capital con tal de permanecer ocupados (Marx, [1867] 1959).

A partir de esto, se deriva que el salario está regulado por “...la *proporción oscilante* en que la clase obrera se divide en ejército en activo y ejército de reserva, al crecimiento y descenso del volumen relativo de la superpoblación, al grado en que ésta es absorbida o nuevamente desmovilizada” (Marx, [1867] 1959: 539). Es decir, no obedece al número absoluto de obreros disponibles, sino a la proporción entre obreros empleados y desempleados.

Marx ([1867] 1959) describe a la ley de la oferta y la demanda de empleo planteada por la economía clásica. Con la acumulación del capital crecen los salarios, y, por lo tanto, se incita al crecimiento de la población obrera. Esto ocurre hasta que la oferta de trabajo supera a la demanda del capital; entonces, los salarios empiezan a descender. A través de estos dos mecanismos se regula el mercado de trabajo. La crítica planteada por Marx ([1867] 1959) consiste en que, antes de un alza de salarios induzca al crecimiento de la población en capacidad de trabajar, los capitalistas encontrarían la manera de aumentar la maquinaria. De esta manera, una inversión de capital resuelve la necesidad

de un número mayor de trabajadores. La explicación del mercado de trabajo de los economistas clásicos, según Marx ([1867] 1959: 540-541), no es más que una confusión de éstos entre “el movimiento general de los salarios” y las leyes de distribución de la población trabajadora “entre las diferentes órbitas de producción”.

La ley de la oferta y demanda de trabajo está determinada entonces por la superpoblación de obreros, por el ejército de reserva (Marx, [1867] 1959). Cuando la producción está estancada y es poco próspera, dicho ejército presiona a los obreros activos para que trabajen más, como se explicó previamente; mientras que en épocas de “superproducción” pone freno a sus demandas. Si tanto los trabajadores ocupados como los que se encuentran en el ejército de reserva se pusieran de acuerdo, formando así un sindicato para exigir que se detenga esta lógica ‘perversa’ de la acumulación del capital, la ley de oferta y demanda del mercado trabajo (desde la perspectiva económica clásica) se desmoronaría (Marx, [1867] 1959).

El desempleo o el “ejército industrial de reserva” constituye entonces el mecanismo que impide la subida de los salarios, y es también una de las leyes generales de la acumulación capitalista (Marx, [1867] 1959). Sus efectos en la distribución del ingreso resultan evidentes: si el salario no puede subir por condiciones estructurales de la forma de producción capitalista, la distribución del ingreso permanecerá inalterada. E incluso, dada que la proporción del capital variable con respecto al capital fijo es permanentemente decreciente, se favorece un mayor grado de concentración por parte de los dueños del capital, lo que en última instancia implica que también la distribución se concentre en un menor segmento de la población.

En este punto se puede concluir con la revisión de la teoría económica más antigua. Es importante señalar que las escuelas de pensamiento que serán presentadas a continuación tienen como origen la escuela clásica, lo que permite ver cuáles han sido las directrices de la economía latinoamericana y ecuatoriana a lo largo del tiempo.

Escuela neoclásica

La escuela neoclásica surge como una síntesis entre el pensamiento marginalista y la tradición de los economistas clásicos. Su análisis está basado en el comportamiento de los agentes económicos, utilizando la teoría de la optimización, por un lado, y por otro lado el cálculo diferencial como herramienta matemática. (Sandmo, 2015). Uno de los componentes más importantes de la teoría neoclásica se deriva de la escuela marginalista, que plantea que cualquier factor que tenga una oferta variable obtendrá una remuneración que, en condiciones competitivas, corresponde a su producto marginal (Kaldor, 1955). Por consiguiente, si la oferta de todos los factores está dada (independientemente de su precio) y si todos los factores son sustitutos el uno del otro, se asume que la distribución de todo el producto está determinada por la tasa de sustitución entre factores.

A partir de este principio, Marshall determina su teoría de la demanda de trabajo. A través de un ejemplo numérico, se plantea el caso de un granjero, que debe decidir cuántos colaboradores contratará a un salario dado. La solución consiste en contratar un trabajador más mientras que el

valor por él generado sea mayor al salario fijado (Sandmo, 2015). Este análisis se puede aplicar tanto para el nivel general de salarios, como para las diferencias salariales entre ocupaciones. En la aplicación de la teoría de la productividad marginal, la distribución de salarios se vuelve igual a la distribución del ingreso. Esto ocurre porque la medición de la distribución de los ingresos por trabajo utiliza como base al ingreso anual. Por consiguiente, la teoría de la productividad marginal se vuelve un elemento fundamental en la distribución del ingreso desde la perspectiva neoclásica (Sandmo, 2015).

Kaldor (1955: 90) por su parte señala que este análisis marshalliano sienta bases importantes para el desarrollo posterior de la economía neoclásica, pues fija algunos de los principios sobre los que ésta se va a desarrollar luego. Resumidamente, los principios se presentan así: (1) Los precios son iguales (o están determinados por) el costo marginal de producción; (2) Los costos de producción para toda la economía equivalen al costo del trabajo, dado que los costos de materias primas ‘desaparecen’ en una economía cerrada donde todas las industrias se consideran en un solo conjunto; y (3) La división del producto entre ganancias y salarios depende de la existencia de retornos decrecientes en el trabajo.

El aporte de Milton Friedman

Aunque cronológicamente se encuentra distante de los primeros pensadores neoclásicos, revisar a profundidad el pensamiento económico de Milton Friedman —máximo expositor de la Escuela de Chicago— respecto de la distribución del ingreso es fundamental en el contexto latinoamericano, dada la influencia que tuvo su pensamiento en las políticas aplicadas en América Latina desde alrededor de la década los años 70.

La posición de Friedman (1955) respecto a la distribución del ingreso es sumamente contundente: ésta está dada principalmente por la elección individual de los agentes económicos. Señala que históricamente, se ha dado más importancia a la distribución funcional del ingreso. En cuanto al escaso análisis de la distribución personal del ingreso, ha prevalecido la idea de que está determinada por circunstancias por fuera del control de los individuos; como por ejemplo las herencias, la acción colectiva, los impuestos y/o los subsidios (Friedman, 1955). No obstante, la elección individual a través del mercado es de suma importancia, tanto en circunstancias por fuera del control de los individuos, como en situaciones donde se visibilizan acciones explícitas para modificar la distribución.

La elección individual puede afectar la distribución del ingreso en dos maneras. La primera, típicamente subestimada, según Friedman (1955) está en función de las actividades que realicen los individuos. Por lo general, una ocupación ‘desagradable’ suele estar mejor remunerada que aquellas actividades de las que las personas pueden disfrutar; de manera que se pueda garantizar incentivos para realizar las primeras. “En estos casos, las diferencias en el ingreso monetario son requeridas para producir equidad en el ingreso real” (Friedman, 1955: 278). La segunda manera en que la decisión individual incide en la distribución del ingreso consiste en que el individuo tiene una gama de ingresos a los cuales puede acceder, pero su decisión estará en función de su aversión al riesgo. Así, la asignación del ingreso a cada actividad estará relacionada con el riesgo que ésta implique. La

distribución del ingreso se derivará, en este contexto, de las elecciones deliberadas de los individuos de acuerdo a sus gustos y preferencias, a su aversión o cercanía al riesgo (Friedman, 1955). Adicionalmente, se debe considerar cómo se toman decisiones dentro de la sociedad.

Friedman (1955) asevera que existe una serie de acuerdos entre los individuos para conseguir la redistribución, por lo que toda acción redistributiva no debe visualizarse únicamente a través del gobierno. Sin embargo, los costos de los acuerdos redistributivos no pueden ser pasados por alto. Uno de dichos costos de mayor importancia es aquel que recae sobre los incentivos. Cuando un grupo de individuos llega a un acuerdo respecto de cómo se repartirá la producción —es decir, de cómo se va a redistribuir—, es probable que el total producido sea menor que si cada uno hubiera actuado de manera independiente (Friedman, 1955). El individuo no tiene incentivos para producir su máxima capacidad si tiene la seguridad de que la cantidad que reciba será producto de la redistribución, no de su trabajo personal.

Finalmente, Friedman (1955) concluye que de cumplirse algunos supuestos (la producción de cada individuo es estadísticamente independiente de la producción de los demás; el número de individuos es suficientemente grande, entre otros), la desigualdad en la distribución de la riqueza² depende solamente de los gustos de los individuos. Por consiguiente, “las oportunidades otorgadas ‘por naturaleza’ al hombre determinan solamente el valor promedio de la distribución de la riqueza; la desigualdad de la riqueza es completamente una creación del hombre (Friedman, 1955: 283). A manera de conclusión, Friedman (1955) señala que, si bien su análisis requiere de revisión y estudios en otras circunstancias, es lo suficientemente profundo para que no se pueda desechar la probabilidad de que buena parte de la desigualdad de riqueza sea producida por el hombre para “satisfacer sus gustos y preferencias”.

Como se señaló al inicio de este apartado, los postulados de Milton Friedman tuvieron una enorme influencia en el manejo de las economías latinoamericanas en las décadas precedentes al período de análisis de esta investigación (2000-2016), por lo que una adecuada comprensión de esta aproximación teórica es fundamental.

Escuela institucionalista

El aporte Simon Kuznets, representante notorio de la escuela institucionalista, será revisado a continuación. A pesar de que no es tan próximo al manejo económico de las economías latinoamericanas, dicho aporte sentó importantes bases para entender el tema de la distribución del ingreso del siglo XXI, como se observará a lo largo de esta sección.

El análisis de Kuznets parte de la relación entre la desigualdad en la distribución del ingreso y el crecimiento económico de un país. ¿Se puede esperar que la desigualdad disminuya o aumente; y debido a qué factores? De entrada, Kuznets (1955) reconoce que los resultados de su trabajo pueden

² En el texto original, Friedman (1955) no hace distinción entre ingreso y riqueza, por lo que utiliza W (wealth) para referirse a ambas.

ser aplicables solamente en determinadas condiciones sociales y económicas; y que son válidos solamente en los países desarrollados que crecieron gracias a la actividad empresarial.

Entonces, a partir de estos supuestos y en base a los datos disponibles del ingreso anual promedio para Estados Unidos, Inglaterra y Alemania, Kuznets (1955) señala que la tendencia de la distribución del ingreso tiende a la igualdad. Esta tendencia es particularmente evidente a partir de la década de los años 20, pero su verdadero punto de arranque es en el período previo a la Primera Guerra Mundial. Los resultados encontrados debían analizarse bajo ciertas consideraciones. En primer lugar, los datos del ingreso fueron tomados previo al cobro de impuestos. En segundo lugar, la disminución de la desigualdad estuvo acompañada de incrementos significativos en el ingreso per cápita.

Se resalta el hecho de que, a medida que los niveles de tecnología y desempeño económico se elevan, los ingresos son menos susceptibles a variaciones de orden externo (Kuznets, 1955). Sin embargo, esta disminución de las diferencias de ingreso son una fase posterior del crecimiento de la economía, pues en primer lugar es necesaria una concentración de recursos en las élites de la población, de manera que éstas puedan realizar inversiones representativas para la industrialización de las actividades económicas.

Kuznets (1955) plantea que existen dos factores que inicialmente permiten la desigualdad de ingresos entre deciles: el primero, la concentración del ahorro en los segmentos con más recursos de la sociedad; y el segundo, la estructura industrial en la distribución del ingreso. No obstante, estos factores tienen a su vez contrapesos, que con el paso del tiempo permiten que la distribución del ingreso sea más equitativa. Respecto del contrapeso del primer factor, se señala la importancia de la regulación estatal al retorno del ahorro, así como también la “naturaleza de una economía dinámica con una relativa libertad de oportunidad individual” (Kuznets, 1955: 10). En cuanto a la estructura industrial, el trabajo en sectores no agrícolas genera mejores ingresos para los habitantes más pobres de la ciudad, lo que también contribuye a una mejor distribución del ingreso al menos en la zona urbana (Kuznets, 1955).

El análisis se extiende a una comparación entre los países desarrollados y subdesarrollados. Para ello, Kuznets (1955) demuestra con evidencia empírica que la desigualdad es mucho mayor en los últimos. Esta consideración se sostiene algunas premisas. La primera es que los países subdesarrollados se caracterizan por niveles de ingreso per cápita promedio extremadamente bajos, casi de supervivencia. Por consiguiente, el aumento del ingreso per cápita de los primeros quintiles de la población que vive en el subdesarrollo implica un esfuerzo mucho mayor que aquel que realizaron los países desarrollados para equiparar la desigualdad entre quintiles. Otra de las premisas consideradas por Kuznets (1955) es la del ahorro. Se demuestra que en las economías avanzadas dicho ahorro es posible a partir del cuarto quintil, mientras que en los países subdesarrollados el ahorro se da solamente en la cúspide de la pirámide del ingreso.

Se resalta la importancia del fallo de la política y los sistemas sociales de las economías subdesarrolladas para conseguir una mejor distribución del ingreso en pos de quienes menor porcentaje del ingreso reciben (Kuznets, 1955). Asimismo, se señala que la industrialización, dadas las instituciones de estos países menos avanzados, puede llegar a destruir más oportunidades para

las personas de menores ingresos que las que efectivamente puede crear. Con todos estos precedentes, Kuznets (1955) concluye que es “peligroso” aplicar la misma receta de los países desarrollados a las economías en desarrollo, pues podría generarse incluso una mayor desigualdad producto de una mayor concentración.

Es de vital importancia señalar que el propio Kuznets (1955: 26) señala que su trabajo es “5 por ciento información empírica y 95 por ciento especulación, parte de ella posiblemente contaminada por la ilusión”. Su recomendación final es adentrarse en el tema de la desigualdad para comprender mejor la sociedad tanto en el corto como en el largo plazo, puesto que de otra manera la comprensión del crecimiento económico es limitada. “Un trabajo eficaz en este campo llama necesariamente a un cambio de economía de mercado a la economía política y social”, concluye Kuznets (1955: 28).

Con el auge del neoliberalismo a nivel mundial, el tema de la distribución del ingreso quedó apartado del debate. La curva de Kuznets se volvió especialmente popular, dado que el concepto de que la desigualdad se resolvería automáticamente con el crecimiento económico encajaba bien con el manejo ortodoxo de la economía. No obstante, los resultados no se harían esperar: las escandalosas estadísticas de desigualdad que empezaron a revelarse a nivel mundial en el siglo XX haría que los economistas contemporáneos retomen la discusión, y realicen una serie de aportes sobre el tema de la desigualdad.

Autores contemporáneos

Con un fuerte respaldo de evidencia empírica, Thomas Piketty (2013) analiza el tema de la reproducción de la desigualdad y concentración de riqueza. Este autor identifica dos fenómenos recurrentes en el sistema económico actual que permiten la existencia de la extrema desigualdad, a los que denomina “fuerzas divergentes” (Piketty, 2013: 23). La primera se trata del rápido distanciamiento que se puede dar entre los ingresos de los que más ganan y los ingresos del resto de la población. La segunda fuerza de divergencia, que es mucho más determinante y desestabilizante en el proceso de acumulación, es la situación en la cual el crecimiento económico es lento, pero el retorno obtenido del capital es sumamente alto. Basado en esto último, Piketty (2013: 25) plantea la ecuación clave de su libro:

$$r > g$$

Donde r representa la tasa anual promedio de rendimiento del capital (que incluye ganancias, dividendos, intereses y otras formas de capital), y g la tasa anual de crecimiento del PIB.

No obstante, para el análisis de la distribución del ingreso, corresponde comprender a profundidad la primera fuerza divergente planteada por el autor. Desde esta perspectiva, la distribución del ingreso está en buena parte determinada por la desigualdad del ingreso laboral. Piketty (2013) asevera que, según la teoría convencional, las diferencias salariales tienen lugar por una ‘competencia’ entre educación y tecnología. Dicha competencia descansa en dos hipótesis: en primer lugar, el salario de

un trabajador es igual a su productividad marginal. En segundo lugar, la productividad del trabajador depende de sus habilidades, y de la oferta y demanda de esas habilidades en el mercado laboral.

La teoría tiene sus limitaciones, pues en la práctica la distribución del ingreso laboral poco tiene que ver con éstas hipótesis. Piketty (2013) señala que, en la actualidad, existe una enorme dificultad para calcular la productividad marginal del trabajador. La productividad, en muchos casos, se evalúa en función de la visión particular de cada sociedad, por lo que se convierte en una medida arbitraria; evaluable solo en los casos donde los trabajadores son fácilmente reemplazables. Dada la dificultad de medirlo con precisión, este concepto termina siendo a una construcción ideológica antes que el cálculo del aporte de un trabajador adicional en el proceso productivo (Piketty, 2013).

En cuanto al rol de la tecnología y la educación en la distribución del ingreso, Piketty (2013) concluye que, sin importar los demás factores, ambas tienen un rol determinante, especialmente en el largo plazo. Sin embargo, dado que no existe competencia perfecta en el mercado laboral, el salario no se determina únicamente por la oferta y la demanda de las habilidades que posea cada trabajador. Las instituciones (los sindicatos, los representantes del sector público y privado, entre otros) y la importancia que tengas éstas en su entorno, la existencia de un salario mínimo, la inversión de cada país en educación, son solo algunos de los factores determinantes en la distribución laboral del ingreso (Piketty, 2013).

También en torno al tema de la distribución del ingreso, Anthony Atkinson (1999) propone dos teorías para explicar cómo esta se ha transformado en los últimos años, basando sus análisis en torno a los países de altos ingresos. La primera teoría se trata de lo que él denomina “consenso transatlántico”, que identifica como causa de la desigual distribución del ingreso a un cambio en la demanda relativa de trabajadores sin preparación hacia trabajadores preparados (Atkinson, 1999).

Este cambio en la demanda está dado por varios factores, siendo los más importantes el desarrollo tecnológico —que desplaza a los trabajadores sin preparación— y la liberalización del comercio. Desde esta perspectiva, sobre la cual Atkinson (1999) asegura que hay un consenso generalizado entre los economistas, la tendencia inequitativa de la distribución del ingreso es un efecto inevitable de las fuerzas del mercado laboral. La intervención estatal sería indeseable, pues medidas de protección a los trabajadores (como la fijación de un salario mínimo) implican un aumento en el desempleo.

La segunda teoría ve a la desigual distribución del ingreso como un problema generado —al menos parcialmente— por las dinámicas sociales. Esta aproximación se opone al consenso transatlántico, pues señala que la distinción entre trabajadores preparados y de baja preparación no puede ser tan simple en una economía compleja como la de la actualidad (Atkinson, 1999). Como consecuencia, la dispersión salarial no se puede entender solo en función de la preparación del trabajador, sino más bien de la acumulación de ganancias de un segmento de la población. Si la dispersión salarial aumenta, no es por el movimiento de las personas de menores ingresos o de clase media, sino por los cambios en la “parte superior de la escala” (Atkinson, 1999: 11).

Además de esto, otro elemento que determina las diferencias salariales para Atkinson (1999) es la reputación y los códigos sociales. Tanto trabajadores como empleadores se rigen por normas sociales, cuyo cumplimiento otorga un cierto grado de reputación. Desde esta perspectiva, la productividad no puede ser solamente un cálculo en base al trabajo realizado. Por el contrario, la evaluación que se haga de la productividad del trabajo está influenciada por las características de cada sociedad (Atkinson, 1999).

En este caso, el Estado sí puede intervenir a favor de normas sociales redistributivas, que contrarresten las tendencias inequitativas del libre mercado. Finalmente, si bien se reconoce que tanto el comercio internacional como los cambios tecnológicos inciden en la distribución, el origen del problema es social, por lo que es susceptible de los cambios en las decisiones políticas (Atkinson, 1999).

Por último, se deben mencionar algunas de las ideas de Joseph Stiglitz en lo referente a la distribución del ingreso y su actual tendencia a la desigualdad. Stiglitz (2014) parte de la crítica a la teoría económica del goteo. Esta teoría se basa en la premisa de que, al otorgar más proporción del ingreso al segmento superior de la distribución, éste podrá crecer y los beneficios de dicho crecimiento 'se derramarán' al resto de sectores de la sociedad. La evidencia empírica de Estados Unidos demuestra que esto no ocurre. Todo lo contrario: mientras más concentrado está el ingreso, peor les va a las demás clases sociales. Sin embargo, la teoría no es del todo desechable: si a los más pobres les fuera mejor y pudieran acceder a una mayor parte del ingreso, toda la pirámide social podría verse beneficiada, incluso los más ricos (Stiglitz, 2014).

Otro aporte valioso a la comprensión de la distribución del ingreso en la actualidad es que ésta no es de corto plazo. Stiglitz (2014) señala que, por lo general, la distribución del ingreso se repite a lo largo de la vida de las personas. Esto crea un círculo vicioso, pues los que se encuentran en la base de la pirámide percibirán menos ingresos en el futuro, y las generaciones que de ellos dependan probablemente se encuentren en las mismas condiciones. Según Stiglitz (2014), la desigualdad en la repartición del ingreso y la riqueza no es un asunto de elecciones personales o de niveles de esfuerzo. Es un problema estructural de la economía globalizada actual, que tiene consecuencias notables en la vida política, social y económica.

Entonces, ¿por qué prestarle atención a la trayectoria cada vez más desigual del ingreso? Stiglitz (2014) señala que una distribución inequitativa genera una economía menos eficiente y menos productiva. En una sociedad polarizada por la desigualdad, la inversión pública se reduce de manera significativa; se distorsionan los incentivos económicos; el marco normativo puede volverse sesgado o perjudicial para un grupo; se pone en riesgo la democracia y se condiciona el crecimiento de toda la economía. Se destaca el rol de los políticos, pues son ellos los llamados a confrontar a los sectores que tienden a beneficiarse de la actual estructura distributiva (el sector financiero especulador, los sectores rentistas) para conseguir una sociedad más cohesionada y generar crecimiento y beneficios sociales para todos (Stiglitz, 2014).

A manera de conclusión se debe señalar algunos elementos. En primer lugar, es importante señalar que la presente disertación se manejará basada principalmente en la aproximación marxista de la distribución del ingreso, donde se destaca que ésta está atada a la distribución de la riqueza y la acumulación del capital; y donde el estudio del desempleo y la explotación tienen un rol determinante en la distribución.

Desde la perspectiva de esta investigación, la disparidad entre individuos en la actualidad no responde a un debate en el campo moral ni filosófico; no es una decisión personal y mucho menos es un elemento necesario para fomentar la competencia y la productividad entre actores económicos. La pobreza y las carencias que aún en pleno siglo XXI se observan en los países de Latinoamérica no pueden ser, bajo ninguna circunstancia, producto de malas decisiones de los individuos y/o de su falta de voluntad. Tampoco puede resolverse automáticamente con el crecimiento económico: con la revisión del pensamiento de Kuznets, se ha intentado visibilizar que éste garantiza una solución al problema de la desigualdad.

Finalmente, se resalta las críticas a la teoría económica planteada por los autores contemporáneos, que a través de sus investigaciones demuestran que la distribución del ingreso es un problema interdisciplinario y de alta complejidad, que no puede comprenderse mediante explicaciones simplistas o mediante los conceptos tradicionalmente utilizados como la teoría del goteo, la productividad marginal del trabajador como único determinante del salario, la clásica dicotomía entre trabajadores preparados y no preparados, entre otros. Los autores contemporáneos citados resaltan la importancia de factores políticos y sociales para el tema de la distribución, confirmando que el problema es complejo y requiere de la participación de varios actores y no solo de las fuerzas del libre mercado.

La informalidad

Una vez presentada la discusión teórica sobre la distribución del ingreso, es necesario abordar el tema de la informalidad; su origen, las principales posturas que conciernen al ámbito de estudio de esta investigación, y por qué es complejo consensuar definiciones en torno a este concepto.

Para empezar, es importante señalar que la palabra informalidad fue utilizada por primera vez por Keith Hart, y fue presentado en el informe de Kenia de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1972 (Portes, 2004). En este informe, lo que distinguía al sector formal del informal era la condición del trabajador; es decir, si percibía una remuneración o si trabajaba por cuenta propia.

La característica de 'informal' surge posteriormente ante la dificultad de categorizar a un grupo significativo de personas, que tienen una ocupación, pero que sin embargo se encuentran en condición de pobreza o de subsistencia. Guerguil (1988: 56) señala que los técnicos de la OIT no lograban ubicar a estas personas dentro de ninguno de los grupos reconocidos hasta entonces por la teoría económica, dado que "...aunque por el tipo de empleo y ubicación pertenecían al sector moderno, tenía un ingreso apenas superior al del sector tradicional." De ahí que los primeros

intentos de caracterización de este grupo estaban basados en las observaciones empíricas antes que en las concepciones teóricas (Guerguil, 1988).

En la actualidad, se reconocen varios enfoques que tratan el tema de la informalidad. De acuerdo a Cimoli, Primi y Pugno (2006) destacan tres principales corrientes:

- Enfoque ortodoxo
- Enfoque institucional
- Enfoque estructuralista

El primero corresponde al planteado por Hernando de Soto en 1986, donde el sector informal es considerado como una respuesta al exceso de regulación estatal. En esta visión, la ilegalidad —sea está por incumplimiento de reglas fiscales, laborales, o de cualquier tipo— es lo que diferencia al sector informal del formal (Cimoli et al, 2006). Por otra parte, el enfoque institucional se refiere a los agentes económicos en países de altos ingresos, que trasladan su producción a países donde los salarios son menores. Finalmente, el enfoque estructuralista identifica al tema de lo formal como una estrategia de subsistencia de los grupos marginados, que no se benefician de la actividad exportadora (Cimoli et al, 2006).

Adicionalmente, se debe destacar que existe un cuarto enfoque, denominado holístico (Chen, 2012) o de articulación estructural (Portes y Schauffler, 1993). Este enfoque parte de la necesidad de analizar la estructura de las relaciones formales e informales, dado que las considera como dos facetas de una misma economía. Se reconoce que la informalidad puede ser un tema de exclusión (a los trabajadores de baja productividad) o bien una decisión de evitar al sector formal (Perry, Maloney, Arias, Fajnzylber, Mason, Saavedra, 2007).

A pesar de las diferencias, algunos criterios han sido consensuados para la noción de informalidad. Uno de ellos es que se trata de una actividad residual, es decir, que no puede ser medida con los métodos tradicionales. Otro implica que, para facilitar la medición y la elaboración de estadísticas referentes al tema, las actividades delictivas y las actividades domésticas quedan excluidas del sector informal (Guerguil, 1988). También existe un cierto consenso en que las actividades informales son de baja productividad, emplean trabajo no calificado, y que las empresas informales son de tamaño reducido (Cimoli et al, 2006).

Dado que el enfoque institucional no tiene aplicación en el contexto ecuatoriano, la revisión teórica será sobre los otros tres enfoques.

Enfoques de la informalidad

Heterogeneidad estructural

De acuerdo a lo señalado por Salvia, Donza, Vera, Pla y Phillip (2012), la teoría de la heterogeneidad estructural surge como una respuesta a las dos teorías del desarrollo vigentes en la década de los

años 40: la tesis dualista de Lewis, y la tesis del desarrollo por etapas de Rostow. El interés originario de la teoría cepalina era describir las dificultades históricas de los países latinoamericanos para superar el subdesarrollo; dificultades que les impedían imitar el trayecto de los países capitalistas del ‘centro’ (Salvia et al, 2012). En este sentido, el término “heterogeneidad” alude a la existencia simultánea de una rama de actividades de alta productividad, junto con otra de niveles de productividad reducidos, así como a la distribución desigual del progreso técnico entre ambas ramas de actividad (Salvia et al, 2012).

En base a este concepto es que Prebisch plantea su crítica al rol que debería desempeñar América Latina de acuerdo a la división internacional del trabajo. Según esta premisa, la región latinoamericana debería enfocarse en la producción de materias primas para exportación, ya que de esta manera la economía mundial estaría en su máximo nivel de beneficio. Prebisch (1949: 348-349) destaca que esto podría darse solo si los supuestos detrás de la división internacional del trabajo se cumplieran a cabalidad: “Según esta premisa, el fruto del progreso técnico tiende a repartirse parejamente entre toda la colectividad, ya sea por la baja de los precios o por el alza equivalente de los ingresos.” Esto no ocurre en la práctica, puesto que el ‘fruto’ del progreso técnico se concentra en los países industrializados.

Entonces, América Latina no puede quedarse maniatado frente al proceso de industrialización. Prebisch (1949) señala que este proceso no es un fin en sí mismo, pero sí el medio a través del cual se puede elevar el nivel de vida de la población. Y, puesto que la industrialización requiere de una gran acumulación de capital, la exportación de bienes primarios no puede dejarse de lado. Sin embargo, esto no implica que el peso del desarrollo latinoamericano resida en las exportaciones, sino más bien en su capacidad de extraer del comercio los elementos que impulsen dicho desarrollo (Prebisch, 1949).

A través de esta afirmación se puede establecer una primera relación entre la informalidad (nuevamente, las actividades de baja productividad) y la distribución del ingreso. Prebisch (1949) concluye que un incremento del ingreso medio solo podrá conseguirse si se eleva la productividad del trabajador. Dicho de otra forma, el ingreso medio solo aumentará si se abandona la condición de informalidad, aunque en ese momento no se empleaba todavía el término ‘informal’.

Elevar la productividad —y como consecuencia, elevar el ingreso medio— implica que la población de menores recursos se traslade al sector industrial: “es la forma típica [el traslado a actividades industriales] en que, dentro de un país, se propaguen las ventajas del progreso técnico a todas las clases sociales, como ya se ha visto al recordar la experiencia de los grandes países industriales” (Prebisch, 1949: 409-410).

No obstante, una mayor cantidad de ocupados en los sectores de la industria no implica un abandono de zonas laborales no industriales. El traslado se refleja más bien en que las personas que se suman a la población económicamente activa (PEA) se inserten en ocupaciones de mayor productividad. Prebisch (1949) resalta el hecho de que la industrialización no implica el abandono de las actividades agrícolas, pero sí que posibilita que éstas se tecnifiquen y se vuelvan más productivas.

Por otro lado, el aumento de la productividad del trabajador no es la única manera de mejorar el ingreso medio. Es necesario además que la brecha entre los ingresos de las actividades de producción primaria y la de actividades industriales se vaya reduciendo (Prebisch, 1949). Esto requiere de un reajuste de los ingresos derivados de la producción primaria. De acuerdo a la experiencia de países del 'centro', Prebisch (1949) concluye que a medida que aumenta el ingreso real medio en la industria, los salarios de los sectores de producción primaria también deben subir. Cuando no existe una subida gradual del ingreso en ambos sectores (primario e industrial), se presentan muchas dificultades para conseguir del proceso de industrialización los resultados esperados.

Además, hace énfasis en lo que él llama "los límites de la industrialización", que implica recordar permanentemente que este proceso es el medio para mejorar las condiciones de vida de la población, mas no un fin en sí mismo (Prebisch, 1949). Adicionalmente, para consolidar el cambio estructural que requiere la economía latinoamericana, se debe prestar atención a la relación entre el ingreso que se destina para el consumo y el ingreso que se destine al ahorro y la inversión. Prebisch (1949) asevera que, si es que la mayor parte del aumento del ingreso medio se destina a consumo, y no a profundizar el proceso de industrialización; el cumplimiento de los objetivos sociales planteados podría volverse inalcanzable.

También la línea de la heterogeneidad estructural, Pinto (1970) señala que, en general, las economías latinoamericanas han seguido un patrón de enclave, lo que implica que América Latina exporta sus productos primarios al exterior, mas permanece fuera de la dinámica del mercado mundial. Esto, dado que las expectativas de que el 'sector moderno' pueda contagiar sus avances al resto de las economías, no se cumplió. Por el contrario, se percibe una tendencia a profundizar en la heterogeneidad estructural (Pinto, 1970).

La cercanía o lejanía de cada país con el concepto de economía de enclave depende de tres factores principales: el tipo de recurso de exportación, la situación político-institucional, y finalmente, el peso de la tradición colonial (Pinto, 1970). La conjugación de estos elementos fue lo que determinó "la contextura dualista de las economías primarioexportadoras de la América Latina, referido básicamente a los radicales desniveles de productividad y a los nexos o 'comunicación' entre el sector exportador y el 'resto'" (Pinto, 1970: 84).

El sector exportador de cada país generó una dinámica de "colonialismo interno", donde dicho sector se convierte en el 'centro' de los países considerados como periféricos. Esto implica que no distribuye con la 'periferia' los ingresos provenientes de su alta productividad; que exporta cuando la divisa está sobrevaluada pero que importa cuando está subvaluada; que permite la fuga de capitales; y que se beneficia de las inversiones públicas en infraestructura (Pinto, 1970: 93). En este panorama, la industrialización, se convierte en el mejor vehículo para transformar la heterogeneidad estructural.

Entendida en un sentido amplio, la industrialización abarca un sinnúmero de actividades complementarias; por lo tanto, aumenta el nivel de productividad de una amplia rama de empleos (Pinto, 1970). A medida que estas actividades se van extendiendo, la economía se diversifica 'hacia dentro'. Esto implica un fortalecimiento del sector no exportador, elemento determinante para modificar la estructura económica de enclave (Pinto, 1970). La diferencia de productividad por

hombre entre las diferentes actividades, de acuerdo a lo descrito por Pinto (1970: 86), era significativa: “La productividad por hombre en la agricultura es menos que la décima parte de la de la minería y menos de la quinta parte de la industria fabril.”

Al igual que Prebisch, Pinto (1970) resalta la importancia de que la industrialización no se convierta únicamente en una herramienta para aumentar el consumo de bienes suntuarios o no productivos. El financiamiento para consumo no debe ser de mayor importancia que el financiamiento para la inversión. De ser este el caso, el cumplimiento del objetivo fundamental del proceso de industrialización —que es mejorar las condiciones productivas de todos los sectores de la población, para garantizar una mejoría de *las masas*— podría distanciarse (Pinto, 1970).

Sin embargo, en este punto, Pinto (1970) concluye que para él no es determinante el tema de la acumulación y del consumo de bienes de lujo por los sectores de mayores ingresos frente al resto de la sociedad. Aquí se distancia de la visión marxista, en la que el sector moderno o exportador surge a costa de la explotación del trabajador, y requiere de ella para continuar su funcionamiento. Pinto (1970: 97) apuesta por otro camino, donde no se trata del consumo en contraposición a lo industrial, sino de la proporción de cada uno:

Se postula la “reconversión” de ese sector [el sector moderno], de modo que su potencial, en lugar de servir primordialmente a los intereses y reclamos de una “caricatura” de la “sociedad opulenta” se dedique a “transmitir” su progreso al resto de la economía; a “levantar” las poblaciones, áreas o sectores rezagados.

Sin embargo, Pinto también concluye que esta visión de reconversión del sector moderno en la que los beneficios se extienden al resto de sectores, puede funcionar únicamente en el corto plazo. La consolidación de una economía más homogénea estructuralmente podría ponerse en duda con el patrón de acumulación señalado.

La construcción del concepto de heterogeneidad estructural construida principalmente por los autores mencionados, derivó en varias las líneas de investigación. Una de ellas es la que pone su atención en el mercado de trabajo urbano y el tema del empleo en general. Esta línea se expresó a través de la CEPAL y del Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) (Salvia et al, 2012).

Estas organizaciones construyeron una definición para el sector informal: “se considera al sector informal como la franja de actividades de baja productividad en la que se inserta el excedente de población incapaz de ser absorbido por las ocupaciones generadas por el sector moderno de la economía urbana.” (Carpio y Novacovsky, 1999: 11). Es importante destacar que, para los investigadores de PREALC, la informalidad es una “forma de producir” vinculada a la heterogeneidad estructural, que configura las condiciones del mercado laboral y de la distribución del ingreso (Salvia et al, 2012). Es decir, no son las condiciones del mercado laboral las que generan la informalidad, sino es la informalidad la que determina las condiciones del mercado laboral.

Estas actividades responden a una lógica de supervivencia del grupo familiar antes que a una de acumulación de riqueza. Dentro de este enfoque, la raíz de la informalidad está estrechamente relacionada con el mercado laboral y la distribución del ingreso (Guerguil, 1988). Además, se destaca

que la informalidad, además de estar ligada a la pobreza y a la marginación; impacta en la productividad agregada de la economía, lo que implica a su vez al crecimiento económico (Cimoli et al, 2006).

Revisión del pensamiento de la heterogeneidad estructural

A pesar de la gran contribución que representa la teoría cepalina en la historia latinoamericana, pensadores económicos de años posteriores realizaron una revisión crítica a estos postulados. Los planteamientos de la CEPAL y sus expectativas del desarrollo de la región en base a la industrialización serían posteriormente considerados como excesivamente optimistas, y no vinculados a la realidad del continente.

En este sentido, Singer (1979) recoge algunas de las principales críticas realizadas al enfoque de la heterogeneidad estructural. Empieza señalando que la elevación generalizada de salarios (especialmente de trabajadores poco o nada calificados) observada en la década de los años 50, se debió a presiones sociales y a la acción sindical, antes que a resultados derivados del desarrollo de la industria. Asimismo, Singer (1979) señala que los pensadores latinoamericanos que ven en la industrialización una salida al subdesarrollo, ignoran los efectos nefastos de la Revolución Industrial europea. Ésta eliminó varias actividades artesanales y campesinas; destruyó más empleos de los que creó, y como consecuencia, generó elevados niveles de desempleo. Y, dada la cantidad de trabajadores desempleados, el salario se mantuvo sumamente bajo (Singer, 1979).

Por otro lado, cabe la pregunta: ¿qué es efectivamente el ‘sector moderno’? En la tradición cepalina, el sector del comercio y las finanzas no son consideradas actividades de alta productividad. Sin embargo, si se pretende explicar el desarrollo de América Latina en términos del crecimiento de la producción material (producción de mercancías), es necesario reconocer que este crecimiento viene aparejado de una mayor demanda de servicios (Singer, 1979). El modelo de desarrollo por la industrialización está ‘distorsionado’ en América Latina, dado que no corresponde a aquel modelo planteado en Europa de la postguerra. Al respecto, Singer (1979: 58) concluye que:

Debe observarse que este modelo, y la problemática del empleo que de él se desprende no corresponde a una elaboración propiamente latinoamericana, sino que es la manifestación de un pensamiento tecnocrático que recorre todo el llamado Tercer Mundo, así como las agencias y centros académicos de los países desarrollados que se interesan en su estudio.

Otro postulado correspondiente a la crítica de la heterogeneidad estructural, parte de que la concentración del capital impide que los ‘frutos’ del desarrollo de las fuerzas productivas sean repartidas entre los segmentos de la población (Singer, 1979). Para entender este fenómeno, Soares (como se cita en Singer, 1979) señala que la industrialización no puede ser la vía al desarrollo para América Latina como sí lo fue para los países europeos, dado que existe una diferencia fundamental: la ‘primera’ industrialización exigía una enorme cantidad de trabajo manual, en tanto que en el siglo XX, se emplea mayor capital y menos trabajo manual. Entonces, dado que el sector industrial moderno, al ser intensivo en capital no puede absorber grandes cantidades de trabajadores, se

puede prever el crecimiento del desempleo y subempleo urbano, y por consiguiente, generar grandes descontentos sociales (Singer, 1979).

También en la línea crítica, Amorim (como se cita en Singer, 1979: 61), recuerda que el objetivo del debate del desarrollo no es la simple multiplicación del empleo, sino el “aumento, duradero, y más generalizado del nivel de vida (o consumo) de la población”. Para esto, un requisito fundamental es la “maximización del excedente acumulable” (Singer, 1979: 61). Dicha maximización implica un aumento de la inversión para conseguir elevar la productividad el empleo. Además, la búsqueda de más empleo viene acompañada necesariamente de una búsqueda de mayor consumo, algo que sin la distribución del ingreso —que se encuentra inequitativamente distribuido por la acumulación del excedente— no podrá darse (Singer, 1979).

Tokman (1979) plantea otras críticas al modelo de crecimiento basado en la expansión capitalista. En primer lugar, se destaca que la generación de ahorro requerido para realizar la transición hacia la industrialización no se materializa en América Latina. Esto ocurre porque las ganancias de los sectores más productivos no se quedan en los países periféricos, sino que se transfieren a las economías centrales, por un lado; y por otro, porque las industrias que requieren invertir en bienes de capital deben enfrentar un mercado con precios muy altos, y con acceso restringido al financiamiento (Tokman, 1979). La concentración del ingreso es otro limitante para el ahorro. Los grupos que acaparan un mayor porcentaje del ingreso tienden a consumir bienes importados, y también a trasladar la mayor parte de su ahorro al exterior.

La difusión del progreso técnico es otro elemento cuestionable. Al respecto, Pinto (como se cita en Tokman, 1979) concluye que el progreso técnico se concentra a nivel interno, lo que genera una heterogeneidad entre sectores, áreas geográficas y unidades de una misma actividad. Tokman (1979) termina señalando que el modelo de crecimiento planteado también implica un enorme costo social, en primero lugar, porque es un proceso que requiere de muchos años para su consolidación. En segundo lugar, porque, dada la incapacidad del sector moderno de absorber mano de obra al nivel requerido por el cambio demográfico en las ciudades, el nivel de ocupados en sectores no modernos también crecerá de manera significativa, generando descontentos sociales.

En base a esta discusión, Tokman (1979) plantea la configuración de varios mercados de trabajo urbano, que no existen de manera autónoma, sino uno sobre otro. En este contexto, el sector informal aparece “como el último eslabón en la jerarquización establecida por la heterogeneidad estructural” (Tokman, 1979: 75). Esta visión del mercado laboral estratificado tiene coincidencias con la propuesta del Programa Mundial de Empleo de la OIT y el PREALC.

En este sentido, es posible destacar algunas características de la informalidad: el tamaño reducido de las unidades productivas, la poca calificación de los trabajadores, así como la poca separación entre trabajo y capital, son algunas de las que se pueden mencionar. (Tokman, 1979). Adicionalmente, se Tokman (1979) menciona la ausencia de barreras administrativas, así como a la ausencia de requerimientos de capital y de preparación del trabajador; mayor participación de las mujeres en comparación al sector formal; concentración de los trabajadores más jóvenes y más viejos del

mercado laboral; importante porcentaje de población con analfabetismo funcional; y puerta de entrada ‘recién llegados’ del sector rural al sector urbano³.

Sin embargo, la facilidad de entrada es una de las condiciones que más implicaciones en la dinámica económica tiene. Implica, por un lado, que las ganancias del sector informal solo pueden ser ‘normales’, dado que el mercado es altamente competitivo. Por otro lado, la ausencia de barreras de entrada implica un crecimiento constante de ‘informales’, lo que deriva en una caída del ingreso de las personas ocupadas en este sector a medida que ingresan nuevos trabajadores (Tokman, 1979). Este último elemento es clave, pues según el trabajo del PREALC (como se cita en Tokman, 1979: 77): “la creación de puestos de trabajo dentro del sector no responde tanto a la acumulación de capital dentro del mismo, sino que está determinada principalmente por el excedente de población que no encuentra ocupación en el resto de la economía...”.

A manera de conclusión, es importante señalar que la línea de la heterogeneidad estructural (y su posterior revisión crítica) aportan con una serie de conceptos fundamentales para la comprensión de la informalidad en el contexto latinoamericano. Algunos de los más notorios son la persistencia de una economía dividida entre el sector moderno y el informal, la baja productividad de la economía, y la visión de las actividades informales como actividades de supervivencia. Sin embargo, la teoría de la heterogeneidad estructural no se mantuvo como la teoría hegemónica para entender a la informalidad. En este contexto, la teoría de Hernando de Soto adquirió un papel protagónico, como se verá a continuación.

Enfoque ortodoxo

La visión ortodoxa del tema de la informalidad fue planteada por Hernando de Soto, economista peruano de la década de los 80. De Soto, en contraposición a la corriente de la heterogeneidad estructural, veía en la economía informal una forma eficiente de producción y comercio, organizada por pequeñas empresas (Portes y Schauffler, 1993). Desde esta perspectiva, la informalidad surge como una respuesta popular exitosa a las barreras legales que son impuestas por el Estado. De acuerdo a De Soto, la informalidad es la manifestación de las ‘verdaderas’ fuerzas de mercado, que aparecen aun contra el enorme peso del Estado regulador. Esta visión cobró fuerza en medio en el marco político y económico del neoliberalismo en América Latina, donde se criticaba la excesiva regulación estatal en la economía en general (Carpio y Novacovsky, 1999).

De Soto (1986) ubica al origen de la informalidad en la masiva migración del campo a la ciudad que tuvo lugar en Perú entre la Segunda Guerra Mundial y los años 80. Los migrantes, al llegar a la ciudad, se dieron cuenta de que tenían que luchar por un espacio dentro de ella, lo que implicaba competir contra las personas y el sistema en sí mismo. De Soto (1986: 12) señala que “Para vivir, comerciar, manufacturar, transportar y hasta consumir, los nuevos habitantes de la ciudad tuvieron que recurrir al expediente de hacerlo ilegalmente”. Este concepto de ilegalidad hace referencia al

³ Características observadas en base a los estudios empíricos de la época. Salvando algunas diferencias, las características parecen ser similares en la actualidad.

incumplimiento de la normativa, no a la práctica de actividades delictivas o violentas; y que persigue objetivos completamente legales como construir vivienda o crear un negocio (De Soto, 1986).

En este enfoque, no son informales los individuos —dado que sus objetivos son lícitos—, sino las actividades que éstos realizan. Se reconoce además que la informalidad es una “zona gris”, que limita en más de un elemento con la legalidad, y a la cual los individuos acuden cuando los beneficios de la formalidad exceden a los costos de ésta (De Soto, 1986). Y es precisamente en los costos de la formalidad donde se encuentra el origen de la significativa presencia de actividades informales.

Esta premisa surge como resultado de las investigaciones realizadas por el Instituto Libertad y Democracia (ILD), donde la explicación de la elevada informalidad en las ciudades peruanas es el enorme esfuerzo que implica cumplir con las condiciones legales obligatorias. Contrario a otras corrientes del pensamiento sobre la informalidad, De Soto (1986: 171) señala a los onerosos costos de la formalidad como la causa elemental de la economía informal:

Las migraciones pueden explicar el incremento de gente que vive en la capital. La distribución del ingreso puede explicar por qué ocurren tales migraciones. A su turno, el desempleo puede explicar por qué hay oferta de mano de obra disponible. Y, por su lado, el clima solo puede justificar por qué cierto tipo de desarrollo urbano es posible en un contexto geográfico determinado. Empero, ninguno de estos factores puede explicar por qué la gente opta por invadir terrenos para edificar sus casas, ocupar calles para comerciar o apropiarse de rutas para prestar el servicio de transporte.

Se puede encontrar entonces dos grandes categorías de costos, que a su vez se derivan en subcategorías. En primer lugar, los costos de la formalidad, que a su vez se dividen en los costos de acceso y de permanencia en el sector formal. Por otro lado, se encuentran los costos de la informalidad, que son la consecuencia de encontrarse fuera del sector formal y sus respectivas garantías (De Soto, 1986).

En lo que respecta a los costos de acceso, De Soto (1986) señala que el tiempo que toma cumplir toda la normativa solicitada para las cuatro áreas en las que el ILD experimentó (vivienda, industria, comercio y transporte) en el año de la publicación del libro, resulta demasiado largo, pudiendo llegar hasta 289 días en realización de trámites. En cuanto a los costos de permanencia, se destaca la importancia de los costos legales no tributarios. Éstos pueden incidir tanto en la dinámica empresarial que podrían incluso afectar los resultados del negocio, aun cuando el proceso productivo sea el óptimo; pueden además alterar la asignación de recursos, limitar la movilidad de factores de producción y encarecer las transacciones. De Soto (1986: 195) concluye que:

Esto significa que la prosperidad de una empresa no deriva tanto de que haga bien o mal su trabajo, cuanto de los costos que le impone el Derecho... ..quien mejor los enfrente o manipule su relación con el Estado, tiene más éxito que aquél que presta atención sólo a la materia propia de su trabajo.

Los costos de la informalidad son también significativos para quienes se encuentran en esta situación. La evasión de la ley y la permanente lucha contra las autoridades no constituyen el mejor escenario posible, pero son la única respuesta posible para quienes se quedaron por fuera de la protección de la legalidad (De Soto, 1986). Sobre un costo de la informalidad, el de ser ilegal, De Soto (1986) asevera que las empresas informales deben incurrir en gastos sustanciales para evitar ser descubiertas y/o sancionadas por las autoridades.

Realizan además una serie de transferencias al sector formal, sin recibir contraparte de ellas. Una de estas es la compra de insumos del sector informal al sector formal; otra, también considerada como transferencia, es la diferencia en la tasa de interés para el crédito. Ésta puede ser radicalmente más alta en el mercado crediticio informal que en el formal (De Soto, 1986). Por otro lado, la evasión de las leyes laborales implica otra desventaja para el sector informal, dado que restringe el acceso a modos de producción tecnificados y de alta productividad.

Finalmente, es importante describir los costos que implica para la economía en su conjunto la persistencia de un sector informal tan significativo. Uno de ellos es la falta de inversión. Dada la naturaleza intensiva en mano de obra del sector informal, habrá una disminución de la inversión en capital, trasladando todavía más recursos productivos a la informalidad (De Soto, 1986).

La ineficiencia tributaria, otro de los costos de la informalidad para la economía, es un elemento que requiere un análisis más profundo. De Soto (1986) señala que la dinámica de la informalidad versus la formalidad desata una serie de distorsiones. En primer lugar, dado que las empresas formales son las únicas sujetas a impuestos, y por lo tanto que la base sobre la cual el Estado puede cobrar es pequeña, terminan pagando más de lo que pagarían sino existiría la informalidad. En segundo lugar, la evasión tributaria es un fenómeno tan grande, que el Estado destina una gran cantidad de recursos para luchar contra ella. Como consecuencia, el Estado eleva las tasas impositivas para poder recaudar más de las pocas instituciones que pagan impuestos. De esta manera la economía formal se vuelve aún menos atractiva, y aumentan los incentivos a la informalidad (De Soto, 1986).

Finalmente, De Soto (1986) señala dos últimos costos para la sociedad. Uno de ellos es la incapacidad del sector productivo de conseguir progreso tecnológico, dado que las pequeñas empresas no tienen capacidad de proteger la innovación, ni de interactuar productivamente con otros agentes económicos. El otro hace referencia a la dificultad de formular políticas macroeconómicas óptimas. Éstas se suelen formular a partir de los resultados globales de la economía nacional. Si la informalidad no se puede medir con precisión, y por lo tanto la información del desempeño económico es limitada y/o distorsionada, las decisiones de políticas públicas pueden tomarse en base a un escenario distinto de la realidad (De Soto, 1986).

La tradición redistributiva y el mercantilismo en América Latina

El enfoque ortodoxo también se encarga de explicar cómo es que la informalidad y la distribución del ingreso están vinculadas. El Derecho, no solo es el gran generador de la informalidad, sino que también es utilizado para aplicar una política redistributiva. De Soto (1986: 239) señala que:

...existe una tradición de utilizar el Derecho como un instrumento para redistribuir la riqueza y no para facilitar su creación. ...Para un estado que no entiende que la riqueza y los recursos pueden crecer y ser facilitados por un adecuado sistema institucional y que inclusive los pobladores de condición más humilde pueden generar riqueza, la redistribución por vía directa aparece como la única ética aceptable.

El Derecho redistributivo termina distorsionando los incentivos de todos los agentes económicos, pues genera una relación de dependencia con el Estado. Todos quieren obtener algo de él: los

consumidores presionan por mantener bajos los precios, incluso por debajo de su nivel competitivo; los empresarios impiden la innovación que los perjudique; los asalariados exigen salarios por sobre el equilibrio (De Soto, 1986). En esta lógica, los empresarios deben invertir más en influencia política que en el desarrollo de su negocio. La competencia no está en la búsqueda de mejoras para incrementar la producción, sino en la manera de obtener más beneficios de la redistribución que el Estado promueve a través del Derecho (De Soto, 1986).

Pero, ¿de dónde deriva toda esta lógica redistributiva? De Soto (1986) identifica al mercantilismo, entendido como una forma de organización política y económica en la que el Estado era el máximo regulador de la actividad económica y el único generador de bienestar, como el causante del Derecho redistributivo. La situación de la Europa mercantilista es comparable con la del Perú descrito por De Soto (1986: 251): “Las sociedades europeas de ese entonces se caracterizaban por ser politizadas, burocratizadas, dominadas por coaliciones redistributivas y empobrecidas”.

En este sistema, la economía está políticamente administrada. El Estado decide que actividades económicas se llevan a cabo; el acceso a la empresa privada es estrictamente limitado, la normativa legal es abundante y restrictiva; la burocracia es representativa; y se generan condiciones óptimas para la formación de coaliciones redistributivas (De Soto, 1986). Dadas las características de este sistema, el Perú de la década de los 80 parece más bien mercantilista antes que una economía de mercado, a pesar de los anunciados esfuerzos por acercarse a esta última (De Soto, 1986). En este contexto, el análisis de la caída del mercantilismo europeo puede servir de guía para que el Perú —y en general América Latina, que tiene condiciones similares— pueda transitar hacia una economía de mercado efectiva.

De Soto (1986) concluye que la causa principal de la caída del mercantilismo europeo fue el colapso de las grandes empresas, que, acostumbradas a sacar provecho del Estado protector y regulador, no supieron modernizarse y adaptarse a las nuevas necesidades de la población urbana, que crecía a un ritmo acelerado. Y es en este escenario donde la economía informal se vuelve tan relevante, pues puede resolver de manera más eficiente las renovadas necesidades de la población urbana. La economía de mercado es entonces el mejor mecanismo para resolver la problemática de la economía peruana, y por extensión, latinoamericana. Se trata de poner al Estado al servicio de la población, y no a la población al servicio de los objetivos del Estado (De Soto, 1986).

A manera de conclusión, es importante destacar que la visión planteada por De Soto tuvo gran aceptación en el debate político y económico de los años 90. Las contundentes explicaciones del economista peruano encajaron bien en un momento donde el neoliberalismo era el paradigma dominante, y donde prácticamente cualquier intervención del Estado era considerada como ineficiente. En este sentido, la visión ortodoxa de la informalidad y la de la heterogeneidad estructural son versiones opuestas.

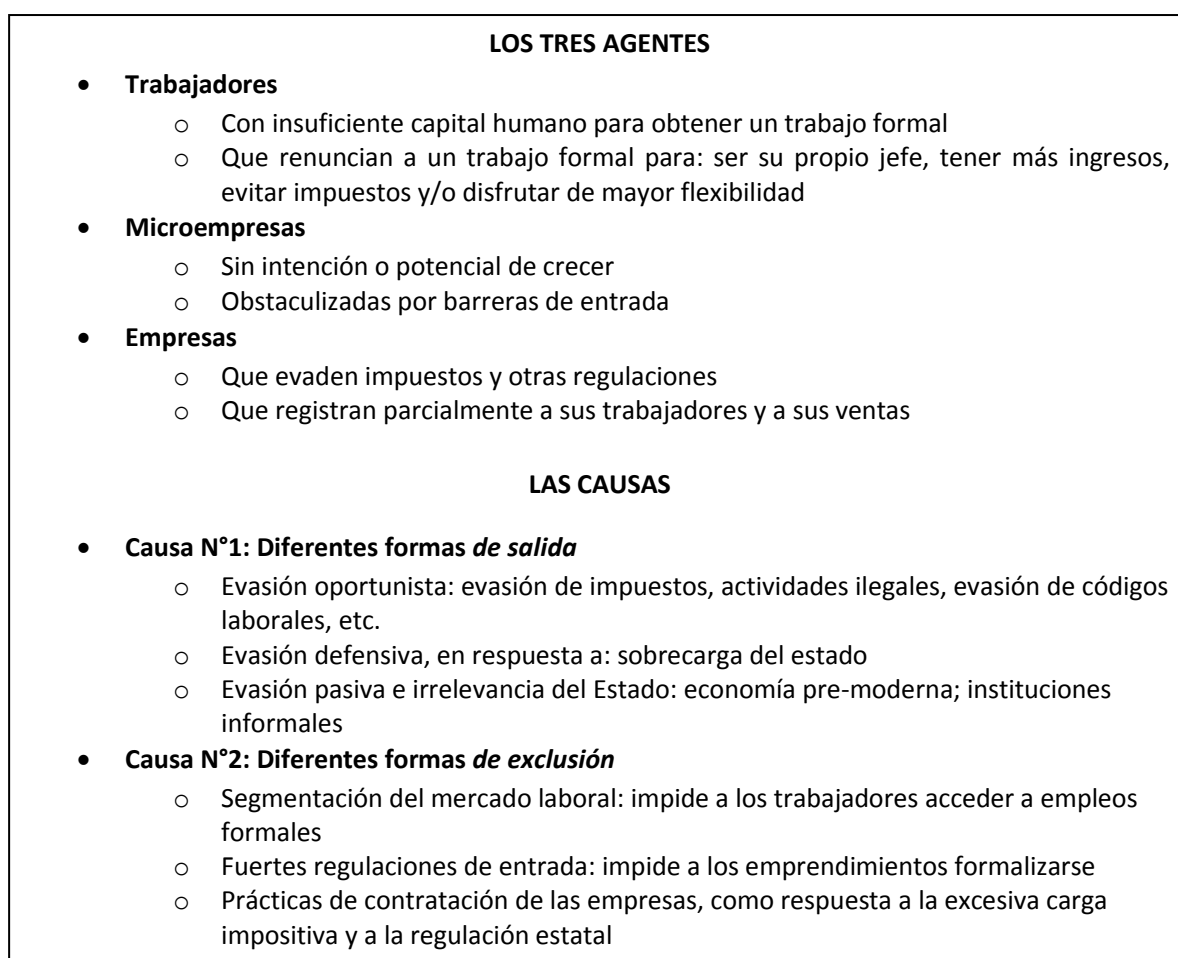
Entonces, ante la incompatibilidad de las que hasta entonces habían sido las teorías más fuertes para explicar la informalidad, el desarrollo de un tercer enfoque se volvió inevitable. Como se verá en la siguiente sección, las aproximaciones más actuales sobre la informalidad han intentado —al menos en teoría— vincular elementos de ambas visiones. También la Organización Internacional del Trabajo

(OIT) ha hecho un esfuerzo por recopilar conceptos de la heterogeneidad estructural y la visión ortodoxa del tema.

Enfoque holístico

El enfoque holístico parte del reconocimiento del sector informal como un sector heterogéneo, que abarca a trabajadores con una variedad de motivaciones y limitaciones (Perry et al, 2007). Existe un grupo de trabajadores que voluntariamente elige operar en la informalidad; hay quienes recurren a ella por necesidad, especialmente en períodos de crisis económicas. Otros autores señalan que la contratación informal de trabajadores es una característica de la economía global en la que actualmente vivimos, y que corresponde a las necesidades de las grandes firmas (Chen, 2012).

Chen (2012) destaca la propuesta holística presentada por la división del Banco Mundial para América Latina, donde se reconoce a tres pares de agentes económicos involucrados en la informalidad; y se señalan las causas que conducen a la informalidad. A manera de sistematización de esta propuesta, Chen (2012: 10) presenta el siguiente esquema:



Fuente: Martha Alter Chen

Elaboración: Autora

Esta visión incorpora al concepto de la exclusión el de la ‘salida’ voluntaria, que implica que tanto trabajadores como empresas hacen análisis costo-beneficio de manera implícita para decidir si ingresan al sector formal; y por lo general, deciden no hacerlo (Perry et al, 2007). La decisión de permanecer voluntariamente en la informalidad pasa por varios factores, no solamente la protección laboral y los beneficios de ley. Perry et al (2007) aseveran que las habilidades de los individuos, así como sus expectativas y las características de los trabajos, son determinantes al momento de elegir. Lucas (como se cita en Perry et al, 2007), por ejemplo, concluye que los individuos escogerán entre un empleo asalariado o el empleo por cuenta propia en función de su talento como empresario o como trabajador asalariado.

Los trabajadores comparan la utilidad que les generaría un trabajo en el sector formal en comparación al trabajo informal (Perry et al, 2007). Adicionalmente, se considera que los empleos informales podrían ser considerados una puerta de entrada para los trabajadores jóvenes poco preparados, que de otra manera no podrían adquirir entrenamiento o práctica en el sector formal (Perry et al, 2007).

También es preciso tomar en cuenta que los trabajadores informales podrían no valorar los beneficios esperados de cumplir con los impuestos legales. Por ejemplo, contribuir a un sistema de seguridad social implica sacrificar una parte del consumo presente, a cambio de recibir una pensión en el futuro (Perry et al, 2007). Si el trabajador no confía en el sistema, o siente que la pensión a la que podrá acceder es demasiado baja, esquivar a la seguridad social podría ser una mejor decisión. E incluso cuando los beneficios de la formalidad serían correspondientes a los costos, los trabajadores aún podrían elegir la informalidad dado que prefieren tener mayor disponibilidad de recursos para el consumo, para las necesidades actuales (Perry et al, 2007).

El tamaño de las empresas es otro factor a tomar en cuenta en el análisis de la informalidad como decisión voluntaria. Perry et al (2007) señalan que el hecho de que la mayoría de pequeñas empresas operen en la informalidad puede ser un resultado natural de su menor habilidad gerencial en comparación con las grandes empresas. En este sentido, el empleo de trabajadores no cualificados en pequeñas empresas informales puede entenderse como un resultado de la asignación eficiente del trabajo productivo en el sector formal (Perry et al, 2007). Por último, este vínculo entre los trabajadores no calificados y las pequeñas empresas informales puede reflejar acuerdos explícitos entre ambos para optar conscientemente por la informalidad.

Finalmente, la visión holística de la informalidad destaca su heterogeneidad entre países. Las condiciones (instituciones, historia, marco legal, entre otras) son muy variadas. Esto implica que en algunos países sean los mecanismos de exclusión los que expliquen de manera determinante a la informalidad, mientras que en otros serán los de salida voluntaria (Perry et al, 2007). Además, en ocasiones, los dos casos —exclusión y salida voluntaria— pueden ser virtualmente indistinguibles. La informalidad es un concepto multidimensional, donde los agentes interactúan con el Estado en más de una dimensión, lo que da lugar a un “área gris” entre el total cumplimiento y el total incumplimiento de la normativa legal (Perry et al, 2007: 48).

Adicionalmente, en este enfoque se resalta que aun cuando los trabajadores puedan elegir voluntariamente la informalidad, su decisión no implica que este sea el mejor resultado posible para la sociedad en su conjunto (Perry et al, 2007). Tampoco implica que el trabajador que elige la informalidad esté en las mejores condiciones laborales, o que no estaría mejor en trabajos similares, pero dentro del sector formal; ni que el trabajo informal es siempre próspero o satisfactorio, menos aún que los trabajadores informales no aspiran a condiciones formales para sus hijos (Perry et al, 2007). Si redefine, por otro lado, la noción de trabajo 'decente'. Si un trabajador es indiferente a la protección laboral, implica que tanto el empleo formal como el informal son evaluados como 'decentes'(Perry et al, 2007).

Los conceptos de las teorías más relevantes para el desarrollo de la investigación han sido revisados en esta sección. Es importante señalar que el enfoque predominante será aquel que parte de la teoría cepalina de la heterogeneidad estructural, pero que realiza críticas y que además pone al enfoque en un contexto más cercano a la realidad latinoamericana. Se resalta dentro de esto el rechazo a la 'receta' de la industrialización, pues las condiciones de la economía del siglo XX y XXI son sumamente distintas a aquellas que tuvieron los países industrializados de Europa.

La informalidad en la actualidad

En la actualidad, el debate de la informalidad está menos polarizado y existe consenso en algunas características de este sector; sin embargo, aún resulta complejo plantear una definición completamente aceptada por todos los puntos de vista. Para una mejor comprensión del tema, es importante distinguir entre el sector informal, y el empleo informal.

En lo referente al sector o economía informal, se debe resaltar que al hablar de informalidad, se hace referencia principalmente a la forma de producción, antes que al producto final (Portes, 2004). En este sentido, la informalidad implica que las actividades económicas se desenvuelvan por fuera de la regulación oficial, y que no asumen los costos de pertenecer al sector formal. Como consecuencia lógica, las actividades informales no puedan gozar de las redes de protección de la formalidad. Portes (2004) propone una "tipología funcional" del sector informal; donde reconoce que existen actividades informales que responden a una necesidad de supervivencia, así como actividades informales para evadir costos y flexibilizar las relaciones laborales.

En cuanto al empleo informal, Freije (2002) concluye que, sin importar cuál sea el origen de la informalidad (actividades de supervivencia o de evasión), los trabajadores informales son aquellos que carecen de acceso a protección social, protección contra riesgos del trabajo, acceso a sistemas de pensiones, acceso al capital y a la acumulación del mismo; y que se desempeñan en actividades de baja productividad con remuneraciones bajas. No obstante, dado que el sector informal hace referencia a actividades no regulares, podrían existir trabajadores informales por cuenta propia, que no reporten sus actividades, y sin embargo, sí puedan acceder a redes de protección por sus propios ingresos.

En un esfuerzo por homogenizar las definiciones en torno al sector informal y el empleo informal, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) publicó en 2013 un Manual Estadístico donde se ubican las definiciones de los conceptos señalados. Al igual que lo señalado por Portes (2004), el sector informal está definido desde la perspectiva de la producción (empresas y actividades que éstas realizan) antes que desde el producto final, o desde las características laborales del sector (OIT, 2013). Basándose en este criterio, la 15ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET) determinó que:

El sector informal puede describirse en términos generales como un conjunto de unidades dedicadas a la producción de bienes o la prestación de servicios con la finalidad primordial de crear empleos y generar ingresos para las personas que participan en esa actividad. Estas unidades funcionan típicamente en pequeña escala, con una organización rudimentaria, en la que hay muy poca o ninguna distinción entre el trabajo y el capital como factores de producción. Las relaciones de empleo – en los casos en que existan – se basan más bien en el empleo ocasional, el parentesco o las relaciones personales y sociales, y no en acuerdos contractuales que supongan garantías formales (OIT, 2015: 16).

Aunque la línea de pensamiento que guiará a la presente investigación está en torno a la visión crítica de la heterogeneidad estructural, es importante tomar en cuenta el punto de vista planteado por la OIT. Por lo tanto, dado que se busca encontrar el vínculo de ésta con la distribución del ingreso, se hará especial énfasis en la perspectiva del sector informal como un sector de supervivencia. Algunos autores incluyen dentro de la economía o sector informal a las actividades ilegales, sin embargo, por motivos de delimitación de la investigación, las actividades ilegales quedarán excluidas de la investigación del sector informal.

Por otro lado, aun cuando no será la guía de la investigación, la visión de la informalidad planteada por De Soto es importante dada la aceptación que tuvo entre varias esferas de la sociedad y del pensamiento económico en los años de su exposición. El enfoque holístico no será tomado en cuenta, pues aunque aun cuando se presenta como una de síntesis entre el debate ortodoxo y el de la heterogeneidad estructural, parte de una serie de supuestos (como la asignación eficiente del empleo informal y formal en el mercado, la racionalidad de los agentes, entre otros) que podrían ser ampliamente cuestionados para el contexto latinoamericano y particularmente ecuatoriano.

La visión desde la cual se aborde el tema de la informalidad es determinante, pues, como señala Guerguil (1988: 59), “la preferencia ideológica de los economistas influye implícitamente en los criterios elegidos para definir un concepto y los problemas conexos, como asimismo, para determinar los instrumentos cuyo uso preconizan para la solución de estos últimos.” Debido a esto, nuevamente es conveniente reiterar que, desde la perspectiva de esta investigación, el tema de la informalidad no responde a una imperfección del mercado laboral ni tampoco a una excesiva regulación del estado. La presencia de un sector moderno y un sector informal está vinculada con una estructura económica basada en la exportación de materias primas, que genera poco valor agregado y que por lo tanto no puede generar empleos de mejores condiciones que contribuyan a elevar las condiciones económicas de la población. En este sentido, la aproximación utilizada en esta investigación es diferente a la de otras disertaciones, dado que no busca cuantificar al sector informal. Por el contrario, se intenta llevar a cabo un análisis más general, que evidencie el efecto de la informalidad a un nivel teórico.

CAPÍTULO 1

Factores decisivos para una distribución más equitativa del ingreso

Los países latinoamericanos empezaron el siglo XX en un contexto completamente diferente al que los rodeó durante las ‘décadas perdidas’. Una serie de factores se dispusieron a favor de la región en este período: los precios de las materias primas subieron, la actividad económica se reactivó, y el neoliberalismo dejó de ser la corriente dominante para darle paso al Socialismo del Siglo XXI. La distribución del ingreso, que durante la década de los 90 llegó a ser sumamente concentrada, empezó a modificarse como en ninguna otra región en el mismo período. Los niveles alarmantes de desigualdad empezaron a reducirse, y aunque aún hoy Latinoamérica sigue siendo el continente más desigual del planeta, la región tuvo un desempeño notable en este tema. ¿A qué factores se les puede atribuir estos cambios?

En este capítulo se hará, en primer lugar, una breve revisión histórica de lo que fue la distribución del ingreso en el auge del neoliberalismo. Posteriormente, se revisará los elementos que frecuentemente se identifican como causantes de los cambios en la distribución, para evidenciar cuáles de ellos fueron trascendentes y en qué medida; así como los que, aunque parecían ser determinantes, no lo fueron en este contexto. Se presentarán datos generales de América Latina, así como para el caso específico de Ecuador; basándose en estudios tanto empíricos como analíticos.

Revisión histórica

Ecuador no destaca en la historia latinoamericana como el país que más estrictamente aplicó el Consenso de Washington (WC, por sus siglas en inglés). Aun cuando los esfuerzos de distintos actores políticos y grupos económicos gobernantes de la década de los años 90 estuvieron orientados hacia este objetivo, la presencia de grupos sociales —con destacada participación de los indígenas— y las manifestaciones populares impidieron en más de una vez que el país ejecutara lo solicitado en el ‘recetario neoliberal’. Pero, aun cuando Ecuador no fue ejemplo de la política neoliberal, tampoco estuvo exento de los efectos del ajuste estructural. Las nefastas consecuencias de este período para Ecuador serán revisadas al final de este apartado. Se requiere empezar la revisión de los antecedentes del siglo XXI en la región con los contenidos de las reformas estructurales y sus impactos a nivel general en las economías de los países de la región.

El surgimiento del ajuste estructural y sus impactos

El origen de la aplicación del WC en América Latina tiene al menos dos versiones. Quienes abiertamente defienden la política del ajuste estructural señala que éste se convirtió en la respuesta necesaria para la región latinoamericana de los años 90, que acababa de afrontar el ‘fracaso’ de la política ISI, industrialización por sustitución de importaciones (Stiglitz, 2003). La otra explicación apunta al agobiante peso que la deuda externa estaba ejerciendo en las economías latinoamericanas,

deuda adquirida en su mayoría en la bonanza petrolera de los años 70 e inicios de la década de 1980. Stiglitz (2003) señala que la segunda explicación parece más plausible, dado que refleja la enorme dificultad macroeconómica que sufrieron los países endeudados por el aumento de las tasas de interés de la deuda que impusieron los acreedores. La política ISI puede haber generado dificultades a nivel microeconómico por ser ineficiente, sin embargo, este elemento no es suficiente justificación para una crisis:

... ¿qué habría sucedido si las empresas hubieran sido plenamente eficientes, pero, al observar el alto rendimiento (esperado) de sus actividades de inversión... ...hubieran contraído empréstitos para financiar inversiones, de modo que la diferencia entre el ahorro interno y la inversión hubiera sido idéntica a la observada? Es casi seguro que los países habrían entrado en crisis cuando los Estados Unidos subieron sus tasas de interés a niveles sin precedentes. (Stiglitz, 2003: 16)

En este contexto, Acosta (2006) señala que, si bien entre las recomendaciones del WC no se encuentra explícitamente al pago de la deuda externa como una prioridad, las políticas consideradas apuntaban a este objetivo. Por otro lado, la necesidad de renegociar de la deuda favorecía la aplicación del WC, pues los acreedores encontraban en la renegociación el mecanismo para condicionar a los gobiernos a través de las cartas de intención. Actores fundamentales dentro de este proceso fueron el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, en adición a los gobiernos de turno que suscribieron —aunque no siempre cumplieron— las recomendaciones de ambos organismos (Acosta, 2006).

Entonces, partiendo de que los propulsores del WC lo impulsaban por ser una respuesta al fracaso del modelo ISI, se puede comprender que el conjunto de reformas sugerido tenía como objetivo primordial eliminar cualquier tipo de intervención estatal que altere el curso natural de las fuerzas de mercado (Morley, 2000). Desde esta perspectiva, aun cuando las políticas de ajuste estructural podían implicar un costo tanto social como de transición, los beneficios otorgados por los altos niveles de eficiencia y el crecimiento económico compensaban a dichos costos.

No obstante, al realizar una evaluación posterior del ajuste estructural, en casi ningún país latinoamericano se observa un crecimiento notorio, tampoco una reducción de la pobreza o la mejora de las condiciones económicas (Morley, 2000). Esto se debe a la regresividad de las diferentes políticas del ajuste que se exponen a continuación.

- Liberalización del comercio

Los trabajos empíricos realizados en la década posterior a los años 90 coinciden en que la reforma orientada a la apertura comercial generó una caída notoria y sostenida de los salarios (Morley, 2000). Los efectos de la teoría Heckscher-Ohlin no se visibilizaron en Latinoamérica. Al orientar el crecimiento económico a la exportación, los países intensivos en mano de obra deben mantenerse competitivos, por lo que el salario queda sujeto a los salarios de los trabajadores de otros países, sin importar qué tan bajo sea. La liberalización del comercio apuesta por el mercado externo antes que por el mercado interno, por lo que el tema de la distribución del ingreso se convierte en un tema irrelevante en esta discusión.

- Apertura de la cuenta de capitales

La apertura al mercado de capitales externo no tiene en sí mismo una connotación negativa. Morley (2003) asevera que la progresividad o regresividad de esta medida estará en función de los dueños del capital, tanto los del exterior como los del interior. Para el caso de la región, la apertura de capitales implicó embarcarse en una competencia por quién podía brindar las condiciones más atractivas a la Inversión Extranjera Directa (IED). Bajo las condiciones dadas, "...al abrir la cuenta de capitales la balanza se inclina a favor de los que poseen el capital" (Morley, 2003: 30). Debido a esto, la distribución del ingreso generada en las actividades que concentran IED recae en manos privadas, fomentando así la acumulación y inequidad.

- Reforma tributaria

La política tributaria es probablemente donde mejor se evidencie la regresividad del ajuste estructural. La consigna era aumentar los impuestos indirectos y disminuir los directos, impulsando la subida del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y la disminución o incluso eliminación del Impuesto a la Renta. Quienes defendían este esquema tributario aseguraban que los impuestos indirectos son más difíciles de evadir, y que representan una menor distorsión para la economía que los impuestos a la renta o a otros tipos de capital. A la luz de los resultados, la política tributaria regresiva no implicó mayor recaudación ni menos evasión, sino el traslado del peso tributario a los segmentos que menor parte del ingreso reciben (Morley, 2003).

- Privatización

Amparada en la visión del Estado ineficiente, el WC impulsaba con mucha firmeza la privatización de las principales empresas y servicios públicos. El impacto en la distribución del ingreso que la privatización genera abarca varios elementos. Uno de ellos estaba en función de si el estado subsidiaba el servicio o no. En muchos países latinoamericanos el Estado subvencionaba los servicios básicos, por lo que al privatizarlos, las tarifas se disparaban y podían volverse regresivas⁴ (Morley, 2003). Por otro lado, dado que las empresas públicas de los años 80 concentraban a una gran cantidad de trabajadores, es probable que las privatizaciones hayan implicado despidos masivos, afectando así también la distribución del ingreso de un importante grupo poblacional.

Como se señaló inicialmente, las políticas aplicadas del WC no tuvieron resultados positivos: "Es prácticamente indiscutible que el desempeño del decenio de 1990 no sólo ha sido, en casi todas sus dimensiones, muy inferior al prometido, sino que ha sido desastroso, desde casi cualquier punto de vista" (Stiglitz, 2003: 15). Sin embargo, el ajuste estructural no tenía como fin el colapso de las economías latinoamericanas. ¿Por qué falló entonces? Stiglitz (2003) postula algunas explicaciones. En primer lugar, el WC implicó que los países de la región, a través de la desregulación financiera y la liberalización del consumo y de la cuenta de capitales, se expongan a mayor riesgo. Los niveles de apertura de América Latina la exponían a la volatilidad de los mercados internacionales, sin que las economías de la región tengan la solvencia para enfrentar estos movimientos.

⁴ La progresividad o regresividad del subsidio están en función de quiénes sean los beneficiados. En el caso de Ecuador, por ejemplo, el subsidio al gas y a los combustibles benefician a buena parte de la clase media y alta, por lo que en este contexto podría considerarse al este subsidio como regresivo.

Por otro lado, el rol del Estado en los países de la región fue determinante para las crisis de los años 90. La asesoría del FMI y los economistas neoliberales estaba enfocada en disminuir al máximo las funciones del estado, dado que la intervención gubernamental en el mercado era 'el gran error' de las economías latinoamericanas de las décadas de los 70 y 80 (Stiglitz, 2003). La política fiscal, que debía ser contracíclica para frenar los estragos de la disparada inflación y del peso de la deuda externa, fue marcadamente procíclica; la política monetaria, a través de la constante devaluación de la moneda, también fue fuente de inestabilidad económica. Sin embargo, como señala Stiglitz (2003: 23), "si en algo fallaron los gobiernos, fue en que no reglamentaron lo suficiente el sector financiero". La desregulación financiera fue catastrófica para la mayoría de países de la región; y como ya es conocido, en el caso de Ecuador derivó en una transición abrupta a la dolarización.

En este punto debe retomarse la discusión de la apertura comercial, que tuvo como consecuencia la caída de los salarios en general. La flexibilización laboral aplicada en los países de la región surgió como la respuesta a un mercado laboral excesivamente rígido (Stiglitz, 2003). Contrario a lo que sugería la teoría neoliberal, los trabajadores no pasaron del sector de baja productividad al de alta productividad, sino del empleo formal al empleo informal o al desempleo. Stiglitz (2003) concluye que la teoría de la flexibilización laboral no se cumplió: de haberlo hecho, hubiera existido pleno empleo en el sector informal (dado que no es sujeto de la regulación del Estado).

La apertura comercial permitió llevarse a los empleadores una mayor porción del ingreso generado en la actividad económica, generando profundas desigualdades en la distribución y fomentando la concentración. Al rebajar los salarios a su límite inferior y permitir una distribución inequitativa del ingreso, las economías latinoamericanas perdieron su oportunidad de fortalecer el mercado interno; de generar y aumentar la demanda, y de encontrar una salida alternativa a la profunda crisis que se aproximaba.

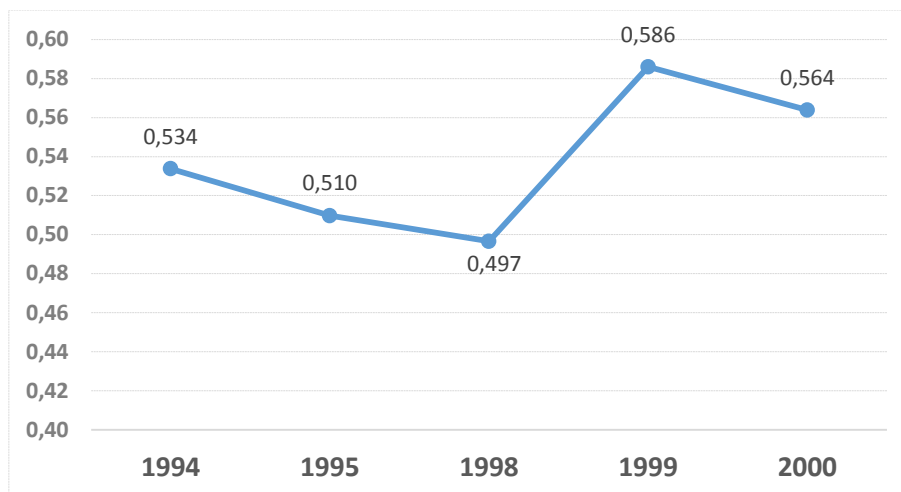
Los resultados del WC en la distribución del ingreso en Ecuador

El Estado ecuatoriano de los años 90 dejó de cumplir su rol tradicional. En lugar de intervenir a favor de los segmentos más desfavorecidos de la población, se ocupó de solventar los problemas de la banca y de los grupos económicos más fuertes. Solo en el año 1999, el gobierno ecuatoriano entregó para el salvataje bancario alrededor de 4 mil millones de dólares, el equivalente al 30% del PIB de ese año (Acosta, 2006: 214). Las cifras de pobreza también son alarmantes: entre 1995 y 2000, el número de personas en situación de pobreza pasó de 3,1 a 9 millones; y la pobreza extrema pasó de 2,1 a 4,5 millones de habitantes. Según la UNESCO (como se cita en Acosta, 2006: 196) Ecuador experimentó el empobrecimiento más acelerado en la historia del continente latinoamericano.

La desigual distribución del ingreso se exacerbó. Las reformas tributarias contribuyeron a esto, pues en Ecuador se eliminó el Impuesto a la Renta y se introdujo el impuesto a la circulación de capitales, medida que afectaba principalmente a la clase media y a la población en situación de pobreza (Acosta, 2006). Incluso se quiso impulsar una subida del IVA de 12% a 14%, medida que posteriormente fue desechada por ser inconstitucional. El aporte tributario, aunque menos significativo que los ingresos petroleros y los provenientes de la deuda externa, estaba sostenido en los impuestos indirectos (como el IVA y el impuesto a la circulación de capitales) y no en los

impuestos directos. A través de los datos del Índice de Gini para los años disponibles se puede visibilizar la inequitativa distribución del ingreso en el período señalado (Gráfico 1).

Gráfico 1
Índice de Gini (1994-2000)



Fuente: Banco Mundial.

Elaboración: Autora.

Ponce y Vos (2012: 3) señalan que entre 1990 y 2000, el 10% más rico incrementó su participación del ingreso de 35% a 45%; mientras que entre 2000 y 2010 dicha participación cayó de 45% a 38% para este grupo, y creció para todos los demás. La concentración de la riqueza también se disparó, los grandes grupos económicos expandieron sus beneficios; e incluso a pesar de que el centro de la crisis estaba en el sector financiero, muchos de los bancos que sobrevivieron a la quiebra lograron consolidarse y siguen siendo parte de las empresas más grandes del país hasta la actualidad.

Y es que, aun cuando el panorama ecuatoriano se caracterizaba desde las décadas anteriores por su tendencia a la concentración del ingreso y la riqueza, por altos niveles de desigualdad y de pobreza, y por la debilidad de la demanda interna, el impacto del ajuste estructural fue significativo (Acosta, 2006). La reprimarización de la economía —objetivo y consecuencia de dicho ajuste— desmanteló la industria existente en la época, fomentando así el trabajo en el sector primario. Los sistemas de producción se volvieron obsoletos, dado que los trabajadores tenían una productividad muy baja y el capital una muy alta. Los encadenamientos productivos eran escasos e ineficientes, y el sector agrícola se desvinculó por completo del resto de la industria. Se consolidó una elevada propensión marginal a las importaciones, una característica de la economía ecuatoriana que persiste, y que es de especial complejidad en dolarización (Acosta, 2006).

Adicionalmente, Acosta (2006) señala que, como consecuencia de la reprimarización de la economía, los sectores con posibilidad de generar empleos adecuados y formales se deterioraron, eliminando así cualquier posibilidad de fomentar una distribución salarial y del ingreso más equitativa. El desempleo incrementó tanto por la crisis económica como por las condiciones particulares del mercado laboral; y la calidad del empleo se deterioró a través de varios mecanismos para evadir la contratación formal como las renombradas tercerizadoras. Las brechas salariales aumentaron

radicalmente entre trabajadores con educación superior y aquellos con escasa preparación. La flexibilización laboral fue uno de los elementos que más apuntalaron la inequitativa distribución del ingreso.

Las causas del cambio en la distribución

Los efectos de las políticas del ajuste estructural fueron notoriamente desfavorables para la economía latinoamericana y ecuatoriana. El siglo XX inició en la mayoría de países (algunos empezaron a transitar hacia un esquema distinto del neoliberalismo a finales de los 90; otros a partir de la segunda mitad del período 2000-2010) con un cambio drástico en la política económica. La desigualdad del ingreso, que se había exacerbado en la región, empezó a tomar otro rumbo.

Cornia (2013) encuentra en su estudio econométrico que el cambio en la distribución del ingreso está explicado en alrededor de 33% por un ‘efecto rebote’, producto de las agudas crisis económicas que sufrieron la mayoría de países latinoamericanos como resultado de las décadas del 80 y 90. Ponce y Vos (2012) también encuentran que dicho efecto explica buena parte de la disminución de la desigualdad en Ecuador, puesto que la estructura económica primario-exportadora —que es la que genera las brechas de ingreso— persiste hasta la actualidad, y no ha sido alterada de manera significativa a pesar de la entrada de un gobierno con una tendencia política aparentemente de izquierda.

Sin embargo, dado que el mencionado ‘efecto rebote’ no puede explicar la totalidad del cambio en la distribución, en la siguiente sección se revisarán los otros factores determinantes. Es importante señalar que el período 2008-2012 fue el más decisivo en la disminución de la desigualdad de ingresos: el índice de Gini disminuyó a un ritmo de 1,2% anual, mientras que entre 2012 y 2015 lo hizo a un ritmo de 0,6% anual (CEPAL, 2017). Al respecto, el Banco Mundial (2014: 11) concluye que “Entre 2003 y 2012, el ingreso medio real per cápita se incrementó en 3,3% en la región de LAC en su conjunto, mientras que para el 40% más pobre de la distribución del ingreso creció un 5%.”

Crecimiento económico

En buena parte de la literatura económica se destaca al crecimiento como el promotor del desarrollo de los países, sin importar su efecto distributivo. América Latina experimentó un crecimiento significativo en el siglo XXI, y Ecuador es uno de los casos más destacados. El PIB real del país pasó de \$ 37.726 millones en el año 2000 a \$ 69.068 millones en 2016. El crecimiento más significativo fue a partir del 2007, donde el promedio anual de crecimiento fue de 3,3%. En al menos cuatro años entre 2007 y 2016, la tasa de crecimiento fue mayor a 5%, y no registró una caída sino hasta 2016 (-1,6%).

En estos mismos años, el coeficiente de Gini descendió permanentemente en el Ecuador, por lo que podría sospecharse de una relación entre crecimiento y disminución de la desigualdad en la manera como lo plantea la curva de Kuznets. Sin embargo, aunque el crecimiento económico en este período es notable, algunos estudios empíricos demuestran que tiene poco que ver con los cambios en la

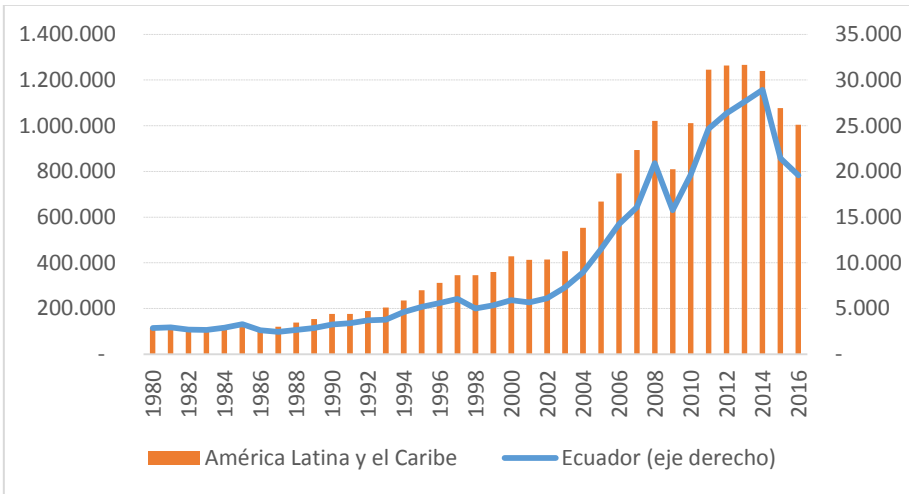
distribución del ingreso. Cornia (2013) encuentra en su estudio econométrico que el crecimiento del PIB per cápita influye positivamente en la disminución del índice de Gini, como se espera por los supuestos teóricos; sin embargo, el efecto no es estadísticamente significativo en la regresión.

Por su parte, Tsounta y Osueke (2014) señalan que la curva de Kuznets sí se visualiza en el contexto de Latinoamérica. Sin embargo, este elemento no es determinante en los cambios de distribución observados: el crecimiento del PIB podría explicar, como máximo, 13% de los cambios en la distribución, y no en todos los países. Finalmente, el Banco Mundial (2014) señala que el crecimiento económico tiene un peso importante en la reducción de pobreza, dado que explica alrededor del 73% de la caída de ésta; pero no identifica un efecto visible en la distribución del ingreso. La literatura revisada coincide en que el crecimiento no está estrechamente relacionado con la distribución del ingreso, a pesar de que podría seguir una trayectoria como la que sugiere la curva de Kuznets.

Comercio exterior

El acelerado crecimiento del mercado asiático —y en particular de China— tuvo un efecto favorable las exportaciones de la región, especialmente en Sudamérica. Esto se debió tanto a un incremento del volumen de exportaciones como a un mejor precio de las materias primas (bienes agrícolas y metales) y el petróleo. Este incremento del valor de las exportaciones de bienes se observa en el gráfico 2. Las exportaciones crecen a partir del 2000, pero se disparan entre el 2006 y 2007. El período de expansión llega hasta 2014, año a partir del cual caen los precios del petróleo y por consiguiente los ingresos petroleros para el Ecuador. Es importante señalar que este incremento acelerado de las importaciones coincide con el período del gobierno de Alianza País; de ahí que los recursos disponibles para esta época hayan sido notoriamente más altos que en los períodos anteriores.

Gráfico 2
Valor de las exportaciones de bienes y servicios (1980-2016)



Fuente: CEPAL, Banco Central del Ecuador, FMI.
Elaboración: Autora.

Aunque el crecimiento de las exportaciones sí tiene un impacto evidente en la recuperación macroeconómica, su impacto en la distribución del ingreso es relativo. Cornia (2010) señala que las actividades exportadoras en la región por lo general han implicado una alta concentración de capital o de tierra; así como la presencia de compañías transnacionales. Desde esta perspectiva, un incremento de las exportaciones podría tener un efecto negativo en la distribución del ingreso. Sin embargo, si las ganancias de las exportaciones son sujetas a impuestos, o si los recursos son de pertenencia del Estado, la actividad exportadora puede contribuir a distribución más equitativa del ingreso.

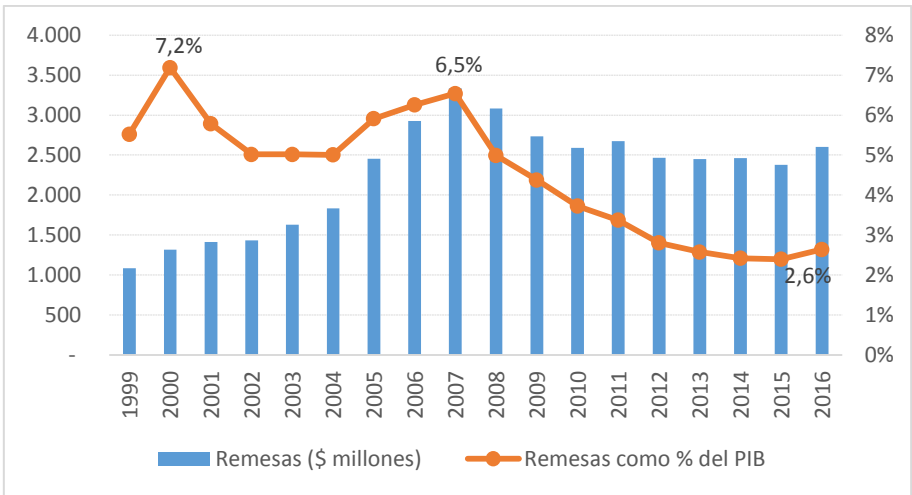
La evidencia empírica planteada por Cornia (2013) sugiere que, aunque el aumento de exportación de *commodities* no ha generado un impacto negativo en la distribución, tampoco ha tenido un efecto lo suficientemente fuerte como para explicar la disminución de la desigualdad en la región. No obstante, podría generar un impacto indirecto en la distribución del ingreso a través del crecimiento económico y una balanza de pagos más equilibrada.

Remesas de migrantes

Una de las consecuencias más visibles de la crisis de fin de siglo XX en Ecuador fue sin duda alguna la migración masiva, que tuvo como consecuencia la salida de cientos de miles de ecuatorianos. Aunque no existe una estimación precisa, se calcula que el número de migrantes de esos años fue de alrededor de 400.000 a 1.000.000. A partir de ese momento las remesas de los trabajadores ecuatorianos en el extranjero empezaron a tener un peso importante en la economía nacional. En el 2000, las remesas representaron 7,2% del PIB.

Las remesas contribuyeron a aliviar las condiciones macroeconómicas graves en las que se encontraba el país. No obstante, a partir de 2007, el monto empezó a ser menos significativo, como se observa en el Gráfico 3.

Gráfico 3
Remesas de trabajadores (1999-2016)



Fuente: Banco Central del Ecuador.
Elaboración: Autora.

El efecto de las remesas en la distribución del ingreso es difícil de cuantificar. Cornia (2010) señala que los efectos a corto y mediano plazo tienden a generar desigualdad, dado que las remesas suelen concentrarse en los segmentos de ingreso medio o alto. En cuanto al impacto en la economía nacional, Cornia (2010) señala que las remesas tienden a elevar el consumo, reducir la volatilidad y mejorar la calificación crediticia de los países; pero no inciden significativamente en la inversión y el crecimiento del PIB. Para el caso ecuatoriano, Ponce y Vos (2012) señalan que las remesas no contribuyeron para una distribución más equitativa del ingreso; por el contrario, generaron mayor desigualdad en el segmento urbano de la población. No obstante, sí tuvieron un efecto importante en el alivio de la pobreza, que como ya se señaló previamente, se disparó a partir de 1999.

Finalmente, es necesario destacar que tanto el estudio de Ponce y Vos (2012) como el de Cornia (2010) concluyen que, aunque sus resultados son estadísticamente significativos, no se puede minimizar la importancia de las remesas, tanto para el caso de Ecuador como para el de los demás países de la región que perciben estos ingresos.

Financiamiento externo

Entre 2002 y 2010 (exceptuando 2009 por la crisis mundial) la región latinoamericana recibió un contingente importante de financiamiento externo, en condiciones relativamente favorables (Cornia, 2013). Sin embargo, dichos créditos fueron captados principalmente por grandes empresas y bancos; y fueron utilizados para fomentar actividades intensivas en mano de obra, como negocios de exportación. El flujo de ingresos no contribuyó a resolver el problema de falta de financiamiento que enfrentan las medianas, pequeñas y microempresas de la región; y por consiguiente, tampoco fomentó una distribución inequitativa del ingreso. Además, es importante señalar que en Ecuador existen pocas instituciones financieras extranjeras, por lo que los bancos grandes pueden imponer las condiciones para el acceso al crédito sin enfrentar una competencia significativa.

Deere y Catanzarite (2017) corroboran esta conclusión, demostrando que en Ecuador el sistema financiero contribuye a fomentar la desigualdad de ingresos, pero principalmente de la riqueza. Esto se evidencia, en primer lugar, en el costo de adquirir una deuda. Las tasas de interés varían significativamente entre bancos privados e instituciones microfinancieras: las primeras otorgan tasas de interés bajas a grandes empresas, mientras que las segundas otorgan créditos a tasas de interés más altas, como se puede ver en el cuadro 1.

Cuadro 1
Tasas de interés (diciembre-2017)

| | Tasa referencial (%) | Tasa máxima (%) |
|------------------------------------|-----------------------------|------------------------|
| Productivo corporativo | 7,75 | 9,33 |
| Productivo empresarial | 8,92 | 10,21 |
| Productivo PYMES | 10,80 | 11,83 |
| Microcrédito minorista | 27,43 | 30,50 |
| Microcrédito de acumulación simple | 24,65 | 27,50 |

Fuente: Banco Central del Ecuador.

Elaboración: Autora.

La fuente de endeudamiento es otro elemento que contribuye a la inequidad, dado que los hogares del primer y segundo quintil recurren más a fuentes informales que aquellos del quinto quintil. Por otro lado, se destaca que los hogares del quintil más pobre adquieren préstamos para pagar gastos, mientras que los hogares de los quintiles superiores lo hacen para adquirir activos. Esto les permitirá conseguir nuevo financiamiento en el futuro, pues los activos servirán de garantía; a diferencia de los hogares más pobres, que no cuentan con el respaldo necesario para endeudarse con las instituciones formales (Deere y Catanzarite, 2017). De esta manera, la facilidad o dificultad de acceso al crédito perpetúa las diferencias en la población, pues permite generar ahorro futuro para el segmento de mayores ingresos.

Como se observa, el mercado financiero en el Ecuador tiende a fortalecer la concentración del ingreso. El acceso a financiamiento externo no explica los cambios observados en la distribución.

Gasto o inversión social

Las políticas de los gobiernos latinoamericanos en torno al gasto social dieron un giro radical a partir del 2000. Esto se dio en un contexto de cambio político que se revisará más adelante. El incremento de este gasto es de vital importancia en los retos de superar la pobreza y de combatir todo tipo de desigualdades que aún enfrenta la región. A nivel regional, se evidencia que los gastos a los que mayor cantidad de recursos se asigna son protección social, educación y salud (CEPAL, 2017). Dentro de protección social se incluyen las pensiones a personas mayores o con incapacidad de trabajar que no hayan contribuido al sistema de seguridad social, así como los programas de transferencias condicionadas.

El Banco Mundial (2014) señala que al menos una quinta parte de la desigualdad de ingreso en Ecuador y otros países se explica por la desigualdad de oportunidades durante la infancia, principalmente por la ausencia de servicios básicos. Por su parte, Cornia (2013) afirma que la inversión social tiende a ser altamente progresiva y permite que la distribución del ingreso sea más equitativa, siendo uno de los elementos que mejor explican la disminución de la desigualdad en la región. Se puede destacar además que la inversión social ha seguido un patrón pro-pobre, es decir, que ha aumentado más para los habitantes de los quintiles más pobres; y ha tenido un efecto más notorio en ellos.

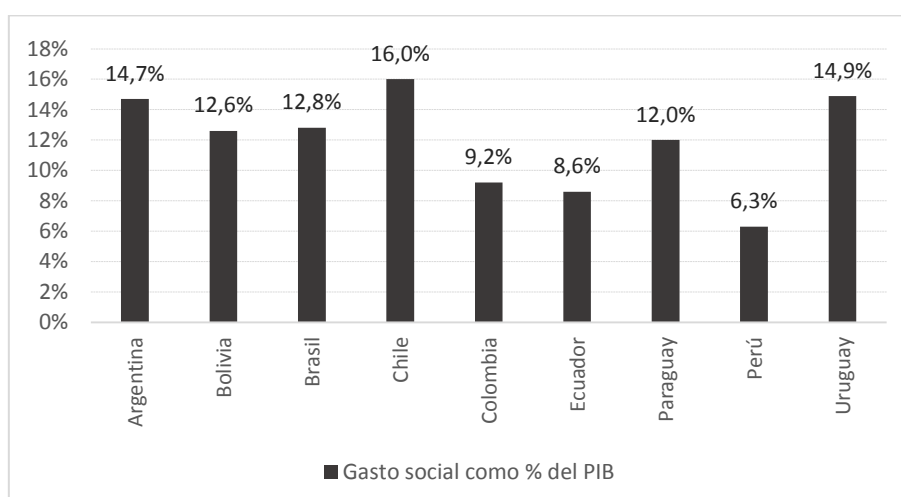
En el caso de Ecuador el cambio no se hizo notorio sino hasta 2007, año del inicio del gobierno de Alianza País. Al igual que en los demás países de la región, en Ecuador el año 2015 fue el que más presupuesto se destinó para gasto social (CEPAL, 2017). En ese año, el país destinó \$ 596 per cápita para este fin, mientras que en 2008 se destinó menos de la mitad de esta cifra (\$ 269) y en 2002 se destinaron apenas \$ 95. El presupuesto devengado del sector social casi se cuadruplicó entre 2007 y 2016, pasando de \$ 2.696 millones a \$ 9.581 millones.

Dentro de todos los rubros contabilizados, el que más creció fue el de salud. El presupuesto para este segmento se multiplicó por cinco entre 2007 y 2016, pasando de \$ 606 millones a \$ 2.856 millones (Sistema integrado de Conocimiento y Estadística Social del Ecuador, SICES, 2017). Por otro lado, el segmento en el que más se invierte es educación. En 2016, este segmento representó

aproximadamente 45% del total de la inversión social de ese año. Finalmente, es importante destacar que en el 2016 la inversión social decreció ligeramente en comparación al año anterior, algo que no había ocurrido desde el año 2000, pues la tendencia había sido siempre creciente.

No obstante, aunque el incremento es notorio en Ecuador, el país sigue destinando un monto menor para inversión social que otros países de la región⁵ (Gráfico 4). En 2015, el único país que destinó a la inversión social menos que Ecuador fue Perú. Adicionalmente, es necesario señalar que América Latina sigue siendo una región que destina relativamente poco en comparación a otras regiones del mundo. La CEPAL (2017: 112) señala que “...en 2014, el promedio del gasto social de América Latina se situaba 20 puntos porcentuales del PIB más abajo que el promedio de la Unión Europea y casi 10 puntos del PIB más abajo que el valor de los Estados Unidos”. Dada la importancia de la inversión social en la distribución del ingreso, la diferencia en la inversión social entre las regiones de altos ingresos y América Latina podría explicar en buena parte el hecho de que esta última sea la región más desigual del mundo.

Gráfico 4
Gasto social como porcentaje del PIB (2015)



Fuente: CEPAL.
Elaboración: Autora.

Otro elemento importante a considerar dentro del gasto o inversión social es la calidad de éste. Los aumentos en el monto absoluto son evidentes, pero la evaluación de qué tan efectivo fue el gasto es más compleja. Esto es particularmente complejo en el caso ecuatoriano, pues si bien las cifras son indiscutibles, la calidad de la inversión social ha sido sometida a constante debate. Aunque no está dentro del área de esta investigación, es un elemento que merece una revisión profunda para entender el verdadero impacto del gasto social en la distribución de ingreso, así como para evaluar qué tanto ha mejorado la calidad de vida de la población menos favorecida del país.

⁵ El SICES señala que Ecuador destinó el 10,1% de su PIB a inversión social en 2015, mientras que la CEPAL señala que se destinó 8,6%. La diferencia equivale a una categoría de la inversión social que el SICES denomina “otros”, sin embargo, no se especifica qué se contabiliza dentro de esta categoría. Para poder comparar entre países, en el gráfico 4 se utiliza la información provista por la CEPAL.

Transferencias monetarias condicionadas

Las transferencias monetarias tienen un rol decisivo en la distribución del ingreso. En las ‘décadas perdidas’ ya existía una transferencia monetaria de los gobiernos de la región a ciertos segmentos de hogares; sin embargo, éstas eran irregulares e insuficientes, no contaban con la focalización necesaria para ser efectivas, y finalmente, no implicaban una transformación de las características de pobreza de ciertos hogares. A partir del 2000, se implementaron nuevos sistemas de transferencias condicionadas, que cubrían a la población en riesgo de manera significativa (Cornia, 2010). En este tipo de programas se condiciona a las familias a cumplir la asistencia de los niños a la escuela, así como a garantizar una correcta nutrición de todos los miembros del hogar; se fomenta a ciertos emprendimientos productivos, se promueve el empleo formal, entre otros.

Los programas de transferencias condicionadas tienen como principales objetivos reducir la pobreza por ingresos y eliminar el trabajo infantil. Cornia (2010) concluye en su estudio que estas transferencias podrían explicar hasta un tercio del cambio en la distribución del ingreso, dependiendo del país donde se analice. Complementariamente, Gasparini y Lustig (2011) señalan que los programas de transferencias monetarias condicionadas han sido bien enfocados en la región, pues han beneficiado a los hogares más pobres. Esto las vuelve un instrumento de política económica muy progresivo, con evidentes mejoras en la distribución del ingreso.

Ecuador ha sido parte de esta dinámica regional. El primer programa de transferencias del país apareció en 1998 bajo el nombre de “Bono Solidario”, y surgió como compensación a las familias pobres por la eliminación de varios subsidios (Rosero y Ramos, 2016). Este programa, que duró cinco años, tenía un enfoque asistencialista, que no lograba establecer condicionalidad para los hogares receptores. En 2003 apareció el Bono de Desarrollo Humano (BDH), que no busca solamente aumentar el ingreso familiar, sino asegurar una inversión en el capital humano.

A partir del 2007 se estable el criterio de condicionalidad, que implica “la corresponsabilidad en el cumplimiento de: salud prenatal e infantil, salud sexual y reproductiva, educación, vivienda, erradicación del trabajo infantil y mendicidad...” (Rosero y Ramos, 2016: 10). Desde esta perspectiva, se reconoce que otorgar mayores ingresos a las familias en situación de extrema vulnerabilidad o de vulnerabilidad no garantizará la salida de esta condición si es que no se acompaña con otros elementos. La pobreza no implica únicamente estar debajo de la línea de pobreza, sino una serie de carencias, especialmente de oportunidades. Para una mejor focalización, el BDH se diferencia de acuerdo las necesidades de los hogares, separándose de la Pensión para Personas con Discapacidad y la Pensión Adulto Mayor (Rosero y Ramos, 2016).

De acuerdo a los últimos datos disponibles del Ministerio de Inclusión Económica y Social, en el 2015 se beneficiaron 1,1 millones de personas por las diferentes pensiones. Diferentes estudios arrojan que el BDH representa alrededor del 45% del ingreso familiar en muchos de los hogares receptores; y se estima que su impacto en la reducción de la pobreza extrema fue de alrededor de 20,8% (Rosero y Ramos, 2016). Otro elemento positivo de la implementación del bono fue la movilidad social, que permitió que entre 2008 y 2014, 21% de la población en extrema vulnerabilidad y 61% de la población vulnerable abandonen esta condición.

Educación

Otro elemento que también se contabiliza dentro del gasto social, pero que requiere de un análisis más detallado por su importancia en los cambios de la distribución es la educación. Tsounta y Osueke (2014) destacan los resultados de su análisis econométrico, donde encuentran que un mayor gasto en educación explica alrededor de 25% de la reducción en la desigualdad del ingreso observada a partir del 2000 en la región. Cornia (2010) corrobora esta conclusión, señalando que el promedio de años de educación en la región ha aumentado en todos los países y que este hecho es el que más explica los cambios en la distribución del ingreso entre 2002 y 2008 a nivel regional. El Banco Mundial (2014) destaca la progresividad del gasto en educación pública; especialmente a nivel de educación preescolar y primaria.

Ecuador ha visto cambios notorios en sus logros educativos, principalmente a nivel de educación primaria y secundaria. Según los datos recolectados por la CEPAL, los años promedio de estudio para la población entre 15 y 24 años de edad pasaron de 8,9 a 10,5 entre 2000 y 2014, lo que implica un aumento del 18%. El SICES en cambio permite ver que los cambios más significativos se dieron a partir del 2007: el porcentaje de la población mayor de 18 años que culminó el bachillerato pasó de 36,3% hasta 46,3% en 2016. Las tasas netas de matrícula aumentaron en educación preescolar, primaria, general media y bachillerato, siendo el más representativo aumento de la matrícula en educación general media.

En cuanto a educación de tercer nivel y acceso a la universidad, las mejoras registradas no son tan significativas, y en algunos casos la situación ha empeorado. El porcentaje de población mayor de 25 años con educación de tercer nivel completa pasó apenas del 11,1% en 2007 al 12,2% en 2016. La tasa bruta de matriculación en educación superior disminuyó 5 puntos porcentuales entre 2007 y 2016, pasando de 35,4% a 30,4%.

Por otro lado, se puede señalar que los logros educativos han sido más equitativos, disminuyendo la brecha entre los primeros quintiles y los últimos. Según SEDLAC (Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales en conjunto con el Banco Mundial), el coeficiente de Gini para la distribución de los años de educación en la población adulta (25-64) pasó de 0,34 a 0 0,28 entre 2003 y 2015. También la diferencia de años de educación de acuerdo a cada quintil de ingreso ha disminuido, esto para todos los grupos edad, como se evidencia en cuadro 2.

Cuadro 2
Años de educación por quintil y grupo de edad

| | 10-20 años | | 21-30 años | | 31-20 años | | 41-50 años | |
|------|------------|-----------|------------|-----------|------------|-----------|------------|-----------|
| | Quintil I | Quintil V | Quintil I | Quintil V | Quintil I | Quintil V | Quintil I | Quintil V |
| 2003 | 5,7 | 8,2 | 7,3 | 12,7 | 6,4 | 13,0 | 5,4 | 12,4 |
| 2007 | 6,2 | 8,3 | 7,6 | 13,3 | 7,0 | 13,3 | 6,0 | 12,4 |
| 2015 | 7,2 | 8,5 | 9 | 13,5 | 7,6 | 13,8 | 7,2 | 12,6 |

Fuente: SEDLAC, en base a la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo.
Elaboración: Autora.

Es importante destacar que en el grupo más joven (10-20 años) es donde actualmente se registra una menor diferencia entre quintiles, lo que implica que la educación primaria y secundaria tiene actualmente más cobertura en los quintiles más pobres.

La disminución de las brechas educativas en la región ha desencadenado otro elemento importante para la distribución más equitativa del ingreso. Como se señaló previamente, una de las consecuencias de las políticas del ajuste estructural fue la reprimarización de las economías latinoamericanas, que implicaba fomentar las actividades intensivas en mano de obra en los países. Como consecuencia, la brecha de salarios entre los trabajadores altamente preparados y aquellos con pocos años de preparación (*skilled and unskilled workers*) creció de manera significativa; dado que la demanda de los primeros era escasa, mientras que la de los últimos era abundante.

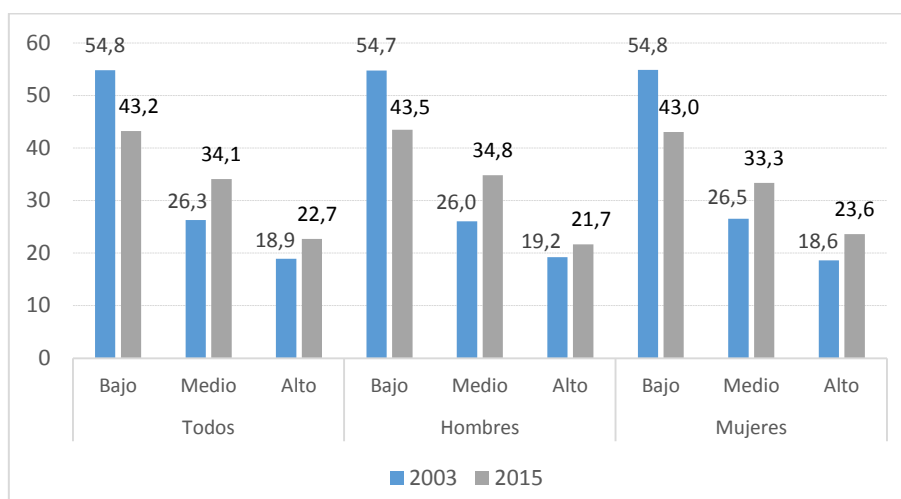
Este modelo económico dejó varios problemas heredados. En primer lugar, las economías regionales abandonaron casi por completo los intentos de generar industrias o producción con valor agregado; dedicándose a la exportación de bienes primarios y a la explotación de recursos naturales. Por otro lado, buena parte de los trabajadores pasaron al sector informal y permanecen ahí hasta la actualidad. También se puede observar que el fomento a la inversión educativa fue descuidado, lo que implicó que el acceso a la educación se vuelva inequitativo. Como se verá más adelante, el cambio en la política regional a partir del siglo XX no ha logrado resolver los primeros problemas; sin embargo, los datos expuestos permiten ver que sí solucionó buena parte del último.

Sobre esto, Ponce y Vos (2012) señalan que el aumento de la oferta de trabajadores mejor preparados, con más años de educación, ha contribuido a disminuir las diferencias salariales entre ambos grupos de trabajadores, elemento a favor de una distribución equitativa del ingreso. Tsounta y Osueke (2014) presentan hallazgos similares en su estudio, señalando que una de las consecuencias más importantes del aumento de escolaridad para una mejor distribución del ingreso ha sido el incremento en la oferta de trabajadores con educación secundaria (e incluso de tercer nivel en algunos países).

Asimismo, Cornia (2013) concluye que el incremento de inversión educativa influye de dos maneras en la distribución del ingreso: genera un 'efecto precio', y un 'efecto cantidad'. El primero hace referencia a una disminución de la brecha salarial entre trabajadores preparados y no preparados, mientras que el segundo se refiere a una mejor distribución de los años educativos. El gráfico 5 permite observar el cambio en la distribución de los grupos de trabajadores por años de educación. Dicho cambio es bastante drástico: los trabajadores con un nivel de preparación bajo pasan de casi 55% a 43%, mientras que los de nivel medio suben de 26% a 34%. También se puede apreciar que el cambio es más notorio para los hombres que para las mujeres.

Entonces, como señalan la literatura revisada, la reducción de la brecha salarial entre trabajadores preparados y sin preparación —fruto de una importante inversión en educación, especialmente en las secciones de primaria y secundaria— explica en gran medida los cambios en la distribución de ingreso observados en la región a partir de 2000. No obstante, los cambios en la política laboral también contribuyeron significativamente a este proceso, como se revisará a continuación.

Gráfico 5
Porcentaje de trabajadores por nivel de educación (2003 y 2015)



Fuente: SEDLAC, en base a la ENEMDU.
 Elaboración: Autora.

Cambios en el mercado laboral

Como se señaló previamente, el mercado laboral de la región estuvo dominado por relaciones precarias y salarios bajos en los años 90. Los gobiernos del siglo XXI implementaron políticas específicas para cambiar esta situación. Adoptaron una visión de las relaciones laborales: el problema no estaba en la ausencia de libertad en el mercado —como predicaban los promotores de la flexibilización—, sino en el desempleo, la inestabilidad y la informalidad, la baja cobertura de beneficios sociales, entre otros (Cornia, 2010). Además, los gobiernos se convirtieron en ‘protagonistas’ del mercado laboral y adquirieron un rol más activo en él; mediando en las negociaciones entre empleadores y trabajadores, fomentando ciertos tipos de unión sindical, y estableciendo mejores condiciones laborales (Gasparini y Lustig, 2011)

Como consecuencia, una de las principales políticas implementadas fue el alza salarial. Cornia (2013) señala que varios estudios han determinado que esta medida implica cambios en la distribución del ingreso, pues el alza de los salarios mínimos está asociada con una menor dispersión del ingreso, tanto en el sector formal como en el sector informal. Asimismo, al realizar la regresión econométrica de su estudio, Cornia (2013) corrobora estos resultados, pues los cambios en las políticas laborales tienen un efecto modesto pero significativo en una distribución del ingreso más equitativa. En los países con un mercado laboral informal desarrollado, el salario mínimo podría ejercer un ‘efecto faro’, en un sentido en que este salario ‘guía’ a los demás. Por lo tanto, se espera que un salario mínimo eleve a todos los salarios de la economía, aun cuando estos estén dentro del sector informal.

En el caso de Ecuador, los cambios del mercado laboral no se hicieron visibles sino a partir del 2007, año de inicio del proyecto político de Alianza País. El Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013 apunta a un cambio de especialización de la economía fomentando a los trabajadores especializados, lo que

conlleva un incremento de los salarios reales en toda la economía (SENPLADES, 2009). Si bien el cambio en la especialización de la economía es discutible, el aumento de los salarios reales ha sido visible. El salario real promedio⁶ ha crecido en 50% entre 2007 y 2016, y el salario básico unificado (SBU) pasó de \$ 200 en 2008 a \$ 375 en 2017, lo que implica un crecimiento de 88%. También en 2007 aparece el concepto de “salario digno”, que se calcula “como el valor de la canasta básica familiar dividido entre la cantidad de perceptores de ingresos en el hogar” (Maurizio y Vázquez, 2015: 218).

Al respecto, Maurizio y Vázquez (2015) sostienen que, exceptuando al del grupo con mayor educación, todos los segmentos de la población registraron una recuperación del poder adquisitivo producto del alza salarial. Esto contribuyó a una distribución más equitativa del ingreso y a la reducción de las brechas salariales, pues quienes más se beneficiaron de este incremento fueron los grupos más pobres. Adicionalmente, se registra una caída significativa en las tasas de desempleo, tanto por grupos etarios como por nivel de educación. Para todos los grupos, esto se explica tanto por una reducción de la oferta laboral disponible como por la creación de nuevas plazas de trabajo, que fueron ocupadas por los trabajadores de menor preparación (Maurizio y Vázquez, 2015).

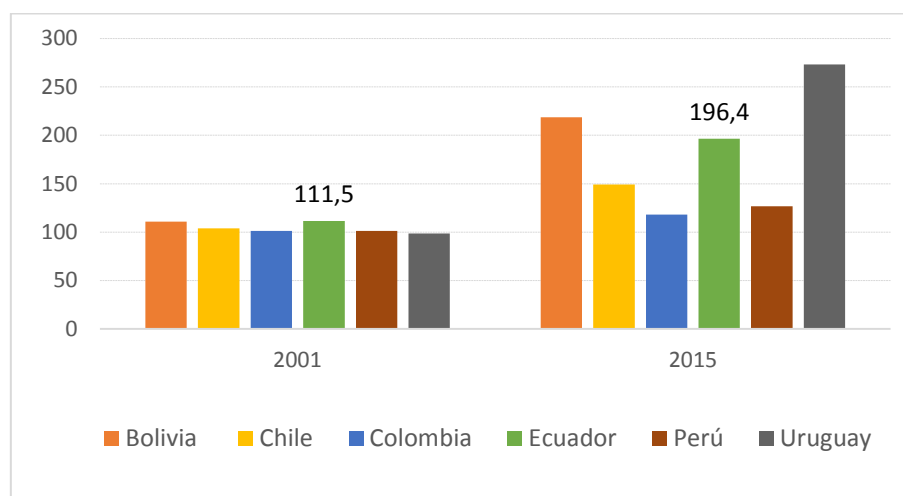
También se registran cambios importantes en la legislación laboral, sobre todo en el cumplimiento de ésta. Con el nuevo proyecto político, las instituciones encargadas de las relaciones laborales empezaron a ejercer un control más estricto en varios ámbitos. El programa Trabajo Digno, que empezó en 2011, cuadruplicó el número de inspectores del trabajo en cinco años. Éstos tenían como única función vigilar el cumplimiento de la normativa laboral, asegurando que los trabajadores gocen de todos los beneficios que la ley les otorga. Maurizio y Vázquez (2015) señalan que existe una correlación positiva entre haber sido inspeccionado y el cumplimiento de la normativa laboral en las empresas; y que además las inspecciones llegaron de manera sorpresiva y aleatoria a un número significativo de empresas. La inspección a su vez se convierte en un incentivo a la formalidad, para evitar multas y sanciones.

En la actualidad, Ecuador tiene uno de los salarios mínimos más altos de la región, superando a sus vecinos Perú y Colombia. Al encontrarse en el esquema monetario de la dolarización, el alza salarial en Ecuador no ejerce una presión inflacionaria en el resto de la economía, lo que lo ubica en ‘ventaja’ en comparación a los demás países. El gráfico 6 compara los salarios mínimos reales de algunos países. En 2001, apenas empezada la recuperación económica y con una distribución del ingreso aún muy inequitativa, los salarios mínimos eran similares; mientras que en 2015 hay notorias diferencias.

Se puede concluir entonces que los cambios en el mercado laboral tuvieron un efecto positivo en la distribución del ingreso, aunque este sea mucho más notorio en el empleo formal que en el informal. Maurizio y Vázquez (2015) encuentran en su investigación que los trabajadores en relación de dependencia (formales) con menores salarios fueron los más beneficiados del incremento salarial, efecto que decrece a lo largo de la distribución. Se registra una disminución salarial en el último percentil. Sin embargo, la disminución de la desigualdad de ingreso más significativa se encuentra a nivel del empleo formal, por lo que se retomará esta discusión en torno a la informalidad en el capítulo tres.

⁶ Se obtiene en base al salario nominal promedio, que incorpora al salario básico unificado el promedio de la decimotercera y decimocuarta remuneración.

Gráfico 6
Salarios mínimos reales (2001 y 2015)



Fuente: CEPAL.

Elaboración: Autora.

El rol del gobierno

Por último, una de las principales variantes de la distribución del ingreso es el cambio de rol del gobierno dentro de la economía. La orientación política dio un vuelco radical en casi todos los países de la región, especialmente en Sudamérica. Esto implicó un cambio en la política macroeconómica.

El rol del gobierno en los cambios de la distribución será analizado en tres subsecciones: en primer lugar, se identificarán los cambios en el manejo presupuestario. En segundo lugar, se revisará la política tributaria, y finalmente se analizarán los cambios políticos e ideológicos que incidieron en la distribución.

El presupuesto

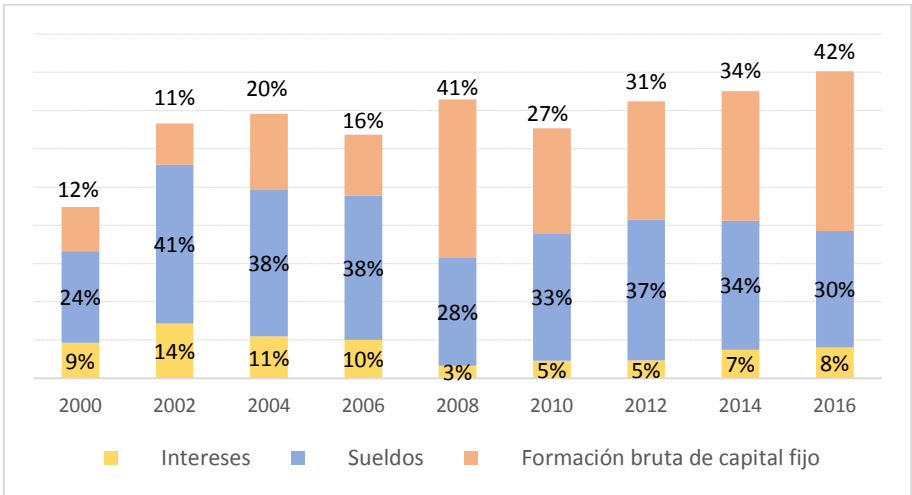
Después de adquirir una agobiante deuda externa entre los años 80 y 90, la región dio un giro en su política fiscal. Cornia (2013) señala que, a nivel general, el déficit presupuestario fue reducido, alcanzando una situación de equilibrio en la mayoría de países. Esto a pesar de la expansión del gasto social, lo que siguiere un mejor manejo de las cuentas fiscales. En la mayoría de países, la reducción del déficit fiscal permitió contar con recursos para aplicar políticas contracíclicas en períodos de crisis (como la que tuvo lugar en 2009), de manera que los efectos de dichas crisis fueran amortiguados en las economías latinoamericanas (Cornia, 2013). Asimismo, la composición de los ingresos estatales cambió, pues la recaudación de impuestos mejoró notablemente en todos los casos. Por otro lado, la inflación fue controlada y llegó a cifras de un dígito en la mayoría de países, algo que contrasta con las elevadas tasas de inflación que habían tenido lugar los años anteriores (Cornia, 2013).

En el caso específico de Ecuador, las condiciones macroeconómicas no se caracterizaron por la generación de superávits fiscales ni tampoco por un presupuesto mesurado. A partir de 2007, el ritmo de la política fiscal estuvo marcado por la expansión del gasto público en varios ámbitos

además del social; así como por un tratamiento distinto de la deuda externa y las prioridades dentro del presupuesto nacional. Un caso notorio de esto fue lo ocurrido en 2008, cuando el expresidente Correa declaró a parte de la deuda externa ecuatoriana como ilegítima e ilegal, y se declaró en moratoria. Este hecho —aplaudido por unos y criticado por otros— sentó un precedente para entender cómo se manejaría la política fiscal durante el gobierno de Alianza País.

El déficit fiscal no se redujo, sino que aumentó. En el período comprendido entre 2000 y 2007, éste estuvo en un promedio de 0,1% del PIB, mientras que en el período 2008-2016 el promedio fue de 0,3% del PIB. El gasto público pasó de \$ 480,4 millones en el 2000 a \$ 1.157,5 millones en 2008. El 2014 fue un año récord, pues el total del gasto llegó a \$ 2.101 millones, la cifra más alta registrada desde el 2000. Sin embargo, la composición del gasto también cambió, como se observa en el gráfico 7. La formación bruta de capital fijo (FBKF), que a inicios del siglo XX no superaba 12% del gasto, pasó a convertirse en uno de los rubros más significativos. En este contexto es necesario destacar que la FBKF es un gasto particular, pues si bien es significativo, teóricamente representa una inversión que generará réditos en el futuro.

Gráfico 7
Intereses, sueldos y FBKF como porcentaje del gasto total (2000-2016)



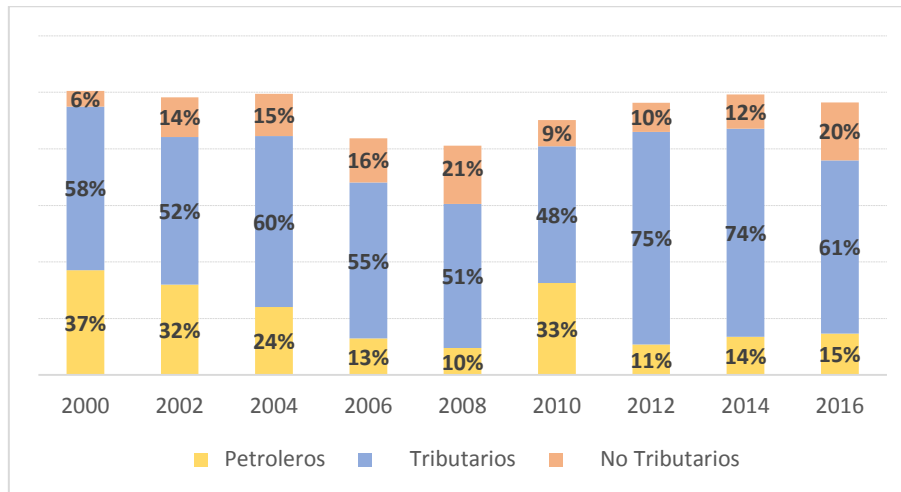
Fuente: Banco Central del Ecuador.
 Elaboración: Autora.

Los salarios son también un rubro significativo dentro del gasto de gobierno, y en esto no existe mayor diferencia entre el período 2000-2007 y el período 2008-2016. El gasto salarial del sector público es polémico. La subida de salarios en el sector público por lo general tiene un efecto dinamizador en la economía, dado que incrementa el consumo de casi todos los bienes y servicios. Por otro lado, también puede mirarse al alza salarial como un despilfarro de recursos públicos producto de un estado demasiado grande e ineficiente. La discusión al respecto puede ser sumamente amplia, sin embargo, excede a los alcances de esta investigación.

En cuanto a la composición de los ingresos, se puede observar que ésta también cambió. A partir de 2007, la recaudación tributaria adquirió mayor importancia dentro del presupuesto, principalmente por el IVA. Los ingresos petroleros contribuyeron significativamente a los ingresos nacionales entre

2009 y 2011, llegando a representar el 42% del total de los ingresos en 2011. A partir de 2014, año donde empezó a caer el precio del barril de crudo, este rubro fue menos representativo, como se observa en el gráfico 8.

Gráfico 8
Ingresos petroleros, tributarios y no tributarios como porcentaje del ingreso total (2000-2016)



Fuente: Banco Central del Ecuador.

Elaboración: Autora.

La política tributaria

A pesar de la importancia de los ingresos tributarios para el Estado, su incidencia a favor de una distribución más equitativa del ingreso es relativa. En Ecuador, así como en la región latinoamericana, la mayor parte de la recaudación proviene de los impuestos indirectos, como el Impuesto al Valor Agregado (IVA). Dichos impuestos tienden a ser regresivos, mientras que los directos tienen un efecto progresivo en la distribución. ¿Por qué entonces se concentra la recaudación impositiva en los impuestos indirectos? No existe una respuesta consensuada en el debate teórico.

No obstante, desde la perspectiva de esta investigación, esto podría explicarse por los elevados niveles de informalidad que existen en la economía, como lo señala el Banco Mundial (2014). Al desarrollarse por fuera del control del Estado, es difícil garantizar el cumplimiento de la normativa impositiva en las actividades informales. Por otro lado, la cultura de evasión tributaria está muy arraigada en la región, lo que implica que la recaudación de los impuestos directos (como el Impuesto a la Renta, IRE) sea igualmente poco efectiva.

Entonces, al recaer el mayor porcentaje de la recaudación tributaria en los impuestos indirectos, los segmentos de la población de menores ingresos terminan pagando más porcentaje de sus ingresos en impuestos que los segmentos favorecidos. El Banco Mundial (2014: 20) señala en su informe:

El impacto regresivo de la estructura fiscal es especialmente fuerte en los más pobres. La proporción de los impuestos por cada decil relativo a su porcentaje del ingreso muestra que el decil más bajo paga un porcentaje más alto en impuestos de lo que recibe en ingresos de mercado.

Para contrarrestar el efecto regresivo del IVA, el gobierno ecuatoriano ha exonerado de este impuesto a lo que se suele denominar productos de primera necesidad, que incluye alimentos, medicamentos, servicios básicos como el de energía eléctrica, entre otros. Por otro lado, el Impuesto a la Renta también comprende deducciones de gastos provenientes de educación, salud, alimentos, entre otros. Aun cuando estas medidas pretenden revertir la naturaleza de cada tipo de impuesto, el gran peso de la recaudación sigue recayendo en el IVA. En 2016 —año en que cayó la actividad económica por la recesión, y como consecuencia, la recaudación tributaria— el IVA representó 43% del total de la recaudación, mientras que el IRE representó 29%. En el 2011, año boyante de la economía nacional, el IVA significó el 52% de la recaudación total, mientras que el IRE significó 33%.

En este sentido, el efecto de la recaudación tributaria es ambiguo. Por un lado, una mayor recaudación sostiene un gasto social expansivo, que como se señaló previamente, fue de vital importancia en la reducción de la desigualdad de ingreso en Ecuador. Desde otra perspectiva, la estructura impositiva del Ecuador tiende a perjudicar a los segmentos de la población con menores poder adquisitivo; restándoles porcentualmente más de sus ingresos que a los grupos más acomodados de la población. Nuevamente aquí se presenta un tema que excede la delimitación de esta investigación, sin embargo, queda planteado el efecto ambiguo de la recaudación tributaria en la distribución del ingreso.

Cabe señalar que la recaudación tributaria promedio en América Latina sigue estando muy distante de la de los países de la OCDE. La de este grupo ha representado entre 30% y 35%; y se ha mantenido en este rango entre 1990 y 2015. Por su parte, la recaudación tributaria de América Latina como porcentaje del PIB en 1990 era de 15%; tendencia que fue subiendo hasta que en 2015 llegó a representar alrededor de 20% (OCDE, CEPAL, CIAT, BID, 2017). Dentro del contexto latinoamericano, Ecuador recauda más que los países vecinos en impuestos indirectos y menos en directos. Según la OCDE et al (2017), en el 2015, el 22,4% de la recaudación tributaria en Ecuador fue por impuestos a la renta y utilidades; mientras que en Perú este porcentaje fue de 36,1%, en Colombia de 31,7% y en promedio en América Latina fue de 27,2%.

En cuanto al IVA, este impuesto representa 51,9% del total de la recaudación en Ecuador, mientras que en Perú alcanza 47,9%, en Colombia 37,5%, y en el promedio regional llega a 49,6%.

Las cifras expuestas invitan a reflexionar sobre la progresividad del sistema tributario ecuatoriano, para que tenga un impacto mayor en la distribución del ingreso. El IRE parece ser una herramienta importante —tanto por la progresividad como por las posibilidades de recaudación— en este sentido, y que podría estar subutilizado en el Ecuador dada la comparación con el promedio regional.

El giro político

Finalmente, una de los elementos más influyentes en los cambios en la distribución es la ideología política. Cornia (2013) revisa en su estudio las variaciones en el índice de Gini para cada país, en función del período y de la tendencia política de cada gobierno. Evidentemente, esta clasificación

puede ser considerada subjetiva; sin embargo, sirve como referencia para comprender las políticas implantadas en cada período de gobierno.

Cuadro 3
Cambios en el Índice de Gini por tipo de gobierno y período

| | País | Período | Cambio en el índice de Gini durante cada Gobierno |
|----------------------------------|-------------|----------------|--|
| Izquierda radical | Bolivia | 2006-08 | -0,51 |
| | Venezuela | 1999-2008 | -6,67 |
| Izquierda socialdemócrata | Argentina | 2003-10 | -9,05 |
| | Brasil | 2003-09 | -4,56 |
| | Chile | 2000-09 | -3,3 |
| | Ecuador | 2007-10 | -4,01 |
| | Paraguay | 2008-10 | 0 |
| | Uruguay | 2005-10 | -0,2 |
| Centro | Ecuador | 2000-06 | -3,01 |
| | Perú | 2000-10 | -2,66 |
| Centro-derecha y derecha | Bolivia | 2002-05 | -1,8 |
| | Colombia | 2000-09 | -1,78 |
| | Paraguay | 2000-08 | -3,66 |
| | Uruguay | 2000-05 | +4,46 |

Fuente: G. Cornia.

En el caso de Ecuador, el cambio más notorio se da en el período de 2007-2010. Esto corresponde con la entrada del partido Alianza País (AP). El ingreso al ámbito político de AP implicó una ruptura con la política que hasta ese momento había gobernado el país. El lema fundamental era “poner al ser humano sobre el capital”, cambiando el esquema político y económico previo.

No obstante, es importante señalar que el fenómeno regional del Socialismo del Siglo XXI no implicó una ruptura drástica del sistema. Cornia (2010) señala que, si estos gobiernos hubieran utilizado reformas verdaderamente ‘revolucionarias’, la región no hubiera podido atraer al capital externo; y por consiguiente, el clima de negocios se habría alterado por completo, algo que no sucedió. Este modelo se trata de crecimiento con redistribución; y no de redistribución antes que el crecimiento, modelo en el cual la redistribución de activos es una medida imprescindible para cambiar la estructura económica.

En este sentido, se considera que estos gobiernos latinoamericanos plantearon una especie de nuevo contrato social. En él, se combina por un lado la estabilidad macroeconómica, la presencia de instituciones más participativas, y la redistribución a través de impuestos y programas sociales; por otro lado, algunos paradigmas económicos tradicionales permanecen intactos.

Ecuador es un caso ícono del tipo de gobiernos sobre los que Cornia realiza su análisis. Al momento de las primeras elecciones, contaba con amplio respaldo popular, algo que se vio reflejado en las urnas y en las amplias victorias de AP. En el Plan de Gobierno Movimiento País 2007-2011 (2007: 9) se exponía la necesidad de cambiar las estructuras económicas concentradoras que habían dominado el país hasta el momento: “Soñamos en un país con una economía que genera riqueza, pero articulada a procesos redistributivos, incluyentes y solidarios... Un país donde los procesos económicos confronten al modelo de acumulación de la riqueza en pocas manos...”.

Después de una década bajo el gobierno de AP, la materialización de este objetivo planteado aun es sumamente debatible. Como se señaló previamente, el gasto social y las políticas laborales cambiaron de manera visible, manejándose en una corriente distinta a la de los años del ajuste estructural. Esto tuvo, a su vez, un efecto en la distribución del ingreso. Pero, a pesar de esto, la concentración —tanto de ingresos como de riqueza— sigue siendo sumamente alta. Al respecto, Acosta (2012: 8) señala:

...Han obtenido importantes utilidades (los conglomerados empresariales). Y lo han conseguido sin invertir mayormente en la producción, sino simplemente aprovechándose de la apertura comercial y del mayor gasto público. Se han enriquecido de una manera ‘ociosa’: importando, comercializando e intermediando. Se podría decir que, en síntesis, pocas veces antes los grupos económicos poderosos estuvieron mejor que con el actual gobierno.

Es posible observar cambios en la distribución del ingreso gracias a las políticas fiscales y el aumento del gasto social; sin que esto haya significado transformar la estructura económica que permite que los niveles de concentración de riqueza y de ingresos sigan siendo muy altos.

Entonces, a manera de conclusión, se puede señalar que los cambios en la distribución se explican principalmente por los cambios en las políticas del mercado laboral y de la inversión social. El aumento notorio de ésta última tuvo un impacto significativo en la educación, permitiendo que las brechas salariales entre trabajadores no cualificados y cualificados disminuyan. Asimismo, la elevación del salario mínimo y la eliminación de buena parte de la explotación laboral, son elementos cuyo impacto en la distribución del ingreso fue positivo. Adicional a esto, el cambio ideológico experimentado en casi toda la región estuvo acompañado de un manejo macroeconómico diferente al observado en las décadas de los años 80 y 90, lo que también contribuyó a una distribución más equitativa.

Por otro lado, factores como las remesas de migrantes, el incremento de las exportaciones —tanto en volumen como en precios—, así como el crecimiento económico, tuvieron un efecto menos directo en los cambios en la distribución del ingreso; que se visibiliza principalmente en una mayor disponibilidad de recursos fiscales en la región.

Es importante destacar que estas nuevas tendencias en la distribución tienen lugar en Ecuador sin que se alteren los altos niveles de informalidad que aún se registran en la región. Entonces surge la pregunta: ¿Por qué si la economía ecuatoriana y latinoamericana registra mejoras en la distribución y en general en la calidad de vida de la población, los niveles de informalidad no disminuyen? La pregunta conduce al siguiente capítulo de la investigación, donde se revisará por qué la condición de informalidad permanece prácticamente inalterada aún en un contexto económico favorable.

CAPÍTULO 2

La informalidad en el Ecuador: una realidad que permanece inalterada

América Latina, y Ecuador dentro de ella, deben enfrentar todavía una economía dividida en dos. Por un lado, el sector ‘moderno’, productora de bienes y servicios de mayor complejidad; por otro lado, el sector informal, donde la forma de producción genera poco valor agregado, y donde los ingresos y salarios disponibles son mucho menores en comparación al otro sector. Esta problemática es heredada de hace muchos años en la región, aunque se acentuó en las ‘décadas perdidas’, producto de la flexibilización laboral y de la apertura comercial que trajo consigo el traslado de los trabajadores a empleos de baja productividad.

A pesar de que hubieron años de bonanza a partir del 2000 en diferentes países de la región, la desaceleración económica y posterior crisis que enfrenta Latinoamérica desde el 2012 —y desde 2015 en Ecuador— permitió recordar que las economías de la región son aun sumamente susceptibles a la volatilidad de las condiciones externas; especialmente por su dependencia de la exportación de bienes primarios y petróleo para sostener los ingresos. En épocas de precios bajos como las que han tenido lugar los últimos cuatro o cinco años, la informalidad vuelve a adquirir peso al interior de la economía. Nuevamente aquí es importante recalcar que se entiende a la informalidad como un sector de baja productividad de la economía, que es en muchas ocasiones refugio de las personas con baja preparación, y que recuren a este tipo de empleo por la necesidad.

El rol del empleo informal en la reducción de la pobreza y la desigualdad no es menor. Bertranou y Maurizio (2011) señalan que para Argentina, Brasil, Costa Rica, Ecuador y Perú, los cambios en el mercado laboral experimentados a partir de los años 2000 hasta 2008 explican entre 30% y 70% de la reducción de la pobreza. Ocurre lo mismo con el ingreso: los cambios en la política laboral son los mayores determinantes de la reducción de la desigualdad.

Este capítulo pretende revisar las causas de la presencia permanente del sector informal. Para ello, revisará los efectos de la desaceleración económica experimentada a lo largo de la región y en Ecuador; con especial énfasis en los impactos que ésta tuvo en el mercado laboral. Finalmente, se hará un análisis de las causas que subyacen a los elevados niveles de informalidad, respaldados tanto por fundamentación teórica como por la información que los entrevistados provean sobre las preguntas planteadas.

La desaceleración económica

El tamaño significativo del sector y empleo informal en la región no pueden ser explicados desde la perspectiva de la excesiva regulación. La informalidad en su totalidad es un fenómeno complejo, que depende de varias condiciones políticas y económicas para su existencia, así como para su expansión

o caída. La desaceleración económica, que llegó a convertirse en crisis en muchos países, volvió a poner en discusión qué tanto ha mejorado la región en términos de productividad y de reducción de dependencia de las materias primas. A partir de esto, la preocupación por un sector informal sumamente grande vuelve a aparecer de manera notoria.

América Latina es más vulnerable a los shocks externos en comparación a otros países, especialmente a los cambios de los términos de intercambio y la disponibilidad de los flujos de capital” (BID, 2003). Los cambios repentinos que tengan lugar en la cuenta de capital desencadenan efectos negativos en la economía en su totalidad, dado que la producción se ve imposibilitada de seguir sin financiamiento externo:

El vínculo directo entre el acceso al financiamiento y el desempleo es bastante obvio. Sin financiamiento no es posible adquirir bienes de capital, no hay producción y, por lo tanto, no se contratan otros factores de producción (como el empleo). Incluso si una industria en particular no es intensiva en capital, la falta de acceso al crédito puede restringir el capital de trabajo y tener efectos sobre las decisiones de empleo. (BID, 2003: 142)

Los efectos de estos ‘frenazos’ se ven expresados tanto en los niveles de empleo como en los salarios. Evidentemente, no existe una regla determinada sobre cuál de los dos podría afectarse más. Esto depende en última instancia de las condiciones y regulación de cada país de la región. Sobre lo que sí existe consenso es en que los más afectados de toda crisis son los trabajadores de menores ingresos (BID, 2003).

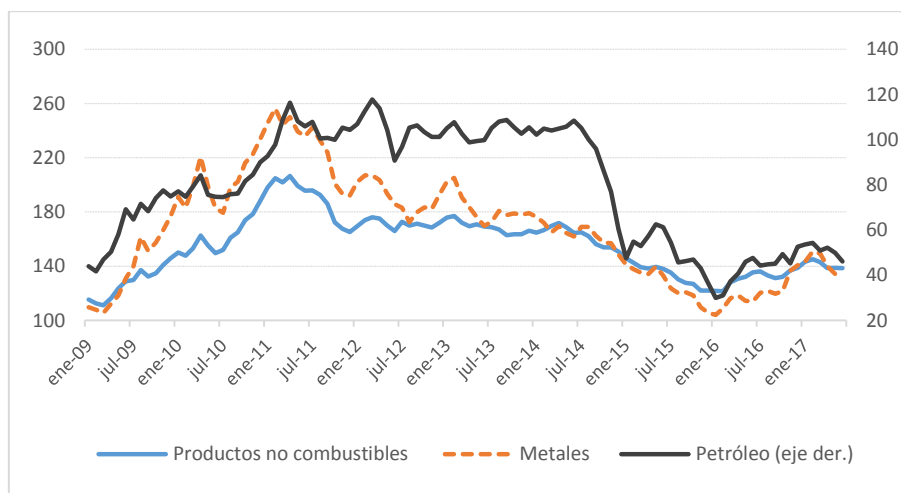
La OIT (2016) destaca que, en general, el empleo está estrechamente vinculado al incremento del PIB. Cuando las tasas de crecimiento económico son altas, es muy probable que las tasas de empleo también lo sean. Ocurre lo mismo en el sentido contrario: tasas negativas de crecimiento implica una caída en la oferta de puestos de trabajo: “La OIT (2014) estima que por cada décima de punto porcentual que deja de crecer la región, se dejan de generar unos 100 mil empleos.” (OIT, 2016: 22). En base a esto, se estima que de 2015 a 2016, en Latinoamérica se dejaron de generar 1,4 millones de empleos por las previsiones negativas de crecimiento.

El año 2012 marca el punto de quiebre, pues a partir de ese año las tasas de crecimiento de la región —que hasta 2011 habían sido más altas que las del promedio mundial—empezaron a caer. Sin embargo, este desempeño no fue homogéneo (OIT, 2016). Los países de Centroamérica, por ejemplo, tuvieron un crecimiento de alrededor de 3,8%. El promedio negativo de la región está fuertemente influido en 2016 por los resultados de Brasil, Argentina, Venezuela y Ecuador, que registraron caídas del PIB en comparación a 2015 (OIT, 2016).

En el caso de América del Sur, la desaceleración económica y consecuente crisis está estrechamente relacionada con la caída de precios de las materias primas; lo que no ocurre en Centroamérica por ser en su mayoría importadores de metales y combustibles (OIT, 2016). Como se observa en el gráfico 9, la caída de precios de las materias primas, metales y especialmente del petróleo, que tuvo lugar a finales del 2014 fue sumamente pronunciada, lo que repercutió de manera directa en las economías de América del Sur.

Gráfico 9

Índice de precios de commodities y precio del barril de petróleo (2009-2017)



Fuente: Fondo Monetario Internacional.

Elaboración: Autora.

Productos no combustibles: alimentos, bebidas e insumos industriales.

En el caso de Ecuador, la desaceleración no fue visible sino hasta el II trimestre de 2015, que registró una tasa de crecimiento cercana a cero en relación al mismo trimestre del año previo. A partir de ahí, todos los trimestres decrecieron en comparación al año anterior; y aunque en el 2015 existió un mínimo crecimiento anual (+0,1%), el 2016 registró una caída de -1,6%. Cabe recalcar que el 2016 fue el primer año de decrecimiento desde que la dolarización se instauró en el país en el año 2000.

Los ingresos petroleros están fuertemente relacionados con la caída de la economía ecuatoriana. En 2014, dichos ingresos alcanzaron \$ 10.906 millones, mientras que al año siguiente (2015) cayeron en -42%, alcanzando los \$ 6.346 millones. En el 2016, los ingresos provenientes del petróleo sufrieron una nueva caída respecto al 2015 (-15%, es decir \$ 5.402 millones); y llegando a ser casi la mitad de aquellos ingresos percibidos en el 2014. Las exportaciones también se desmoronaron en los años mencionados, cayendo en -26% entre 2015 y 2014; y en -8,1% entre 2016 y 2015.

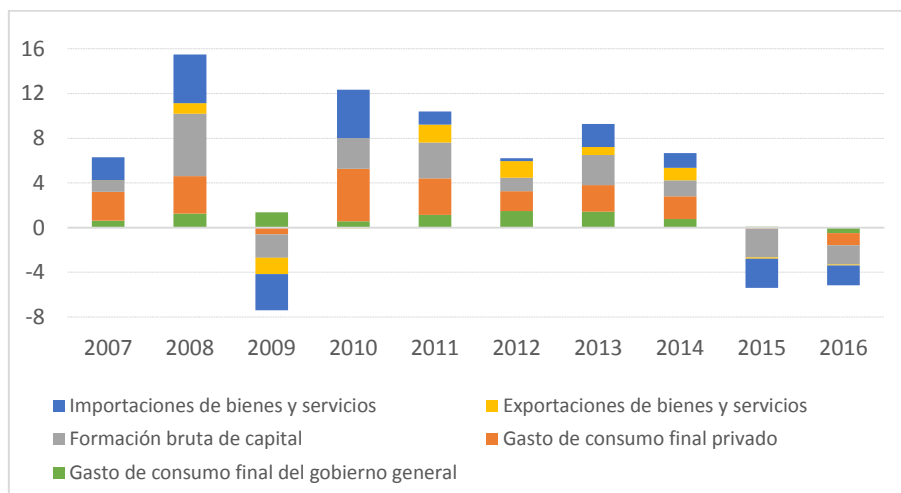
Con las condiciones externas en contra, la pregunta de qué tan susceptible es la economía ecuatoriana a los shocks externos volvió a la palestra. ¿Podía sostenerse el boyante consumo, tanto de hogares como del gobierno, que había tenido lugar durante los primeros ocho años del gobierno de Alianza País? ¿Qué herramientas eran las oportunas para contrarrestar las adversidades del contexto internacional?

La respuesta a la primera pregunta es evidentemente negativa. Como se observa en el gráfico 10, el consumo privado es un componente importante en el crecimiento del PIB, sobre todo entre 2010 y 2014. La Inversión o FBKF es el otro gran componente del crecimiento. Sin embargo, ambos sufrieron una caída notoria a partir del 2015, lo que explica en buena medida el crecimiento cercano a cero en 2015 y el decrecimiento en 2016. Y, dado que el gasto privado no se destinó prioritariamente a fines productivos o al ahorro, el consumo se desplomó cuando empezó la recesión. Las importaciones se encarecieron como consecuencia de un dólar apreciado y de la imposibilidad de ejercer política

monetaria; y las exportaciones perdieron competitividad frente a los vecinos Perú y Colombia por esta misma razón, lo que implicó que caigan tanto en precios como en volumen.

Gráfico 10

Contribución a la tasa de crecimiento del PIB anual por objeto del gasto (precios constantes)



Fuente: CEPAL.

Elaboración: Autora.

Impactos en el mercado laboral

El mal desempeño económico que sufrió América Latina a partir de la caída de sus economías tuvo un impacto directo en el empleo. A nivel regional, la tasa de desempleo pasó de 6,8% a 8,3% entre 2015 y 2016, lo que significa que el número absoluto de desempleados pasó de 20 millones a 25 millones (OIT, 2016).

No obstante, dentro de la región, los países andinos fueron los menos afectados en cuanto al tema del desempleo. En Ecuador en particular, los efectos de la recesión sí tuvieron un efecto en el número de desempleados, sin embargo, fue menos notorio que en los países más grandes de la región. El porcentaje de desocupados fue 3,8% al término del 2014, se elevó a 4,8% en el 2015 y cerró en el 2016 con un porcentaje de 5,2%. La tasa de desempleo empezó a descender en 2017; ésta llegó a 4,1% en el tercer trimestre del año mencionado. La OIT (2016) señala que, en el caso de Ecuador, la tasa de ocupación creció; sin embargo, este crecimiento fue contrarrestado por el aumento de la tasa de participación. En otras palabras, aun cuando se crearon y se ocuparon más plazas de trabajo, el número de personas que intentaban acceder a un empleo también creció, por lo que no se percibe un aumento de la población con empleo.

Los segmentos que tradicionalmente han sido los más vulnerables del mercado laboral, las mujeres y los jóvenes, fueron los más afectados del incremento del número de desocupados (OIT, 2016). En Ecuador, las mujeres registran menores tasas de desempleo que los hombres, aunque esto se debe principalmente a su menor participación dentro del grupo de la población empleada. Los jóvenes,

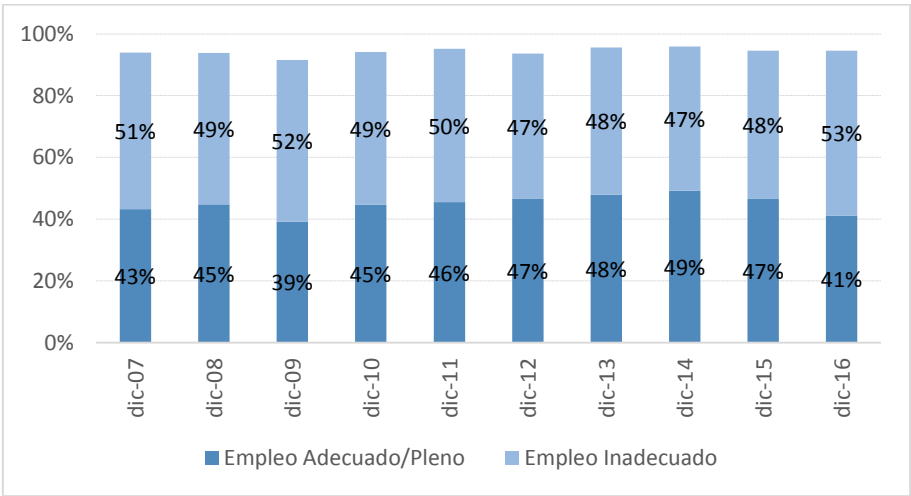
también se ven afectados. La tasa de desempleados para el grupo de edad entre 35 y 44 años fue de 14,5%; mientras que para el grupo de entre 25 y 34 años fue casi el doble, 28,5%. El tema de las altas tasas de desempleo son uno de los retos más complicados que debe asumir la región, dado que los esfuerzos realizados en tema de educación para este grupo podrían desaprovecharse (OIT, 2016).

Como se señaló al inicio, la afectación más notoria de la desaceleración económica fue principalmente en la calidad del empleo. Después de casi una década de decrecimiento de la tasa de empleo informal no agrícola, en 2015 se registró una subida en este indicador en la región: al menos 133 millones de latinoamericanos trabajaron en el sector informal en ese año (OIT, 2016). El aumento de trabajadores en este sector se hace visible por los cambios en la composición del empleo. A nivel urbano, se registra una caída del empleo asalariado, que tiene su contraparte en un aumento de los trabajadores no asalariados y los trabajadores por cuenta propia. En cuanto a quienes transitan de una forma de contratación a la otra, se observa que la categoría de no profesionales, técnicos o administrativos es la de mayor movilidad (OIT, 2016).

En Ecuador también es visible la reducción de la calidad del empleo. De acuerdo a la categorización del INEC, existen dos clases de empleo, el adecuado y el inadecuado. El primero hace referencia a “personas con empleo que, durante la semana de referencia, perciben ingresos laborales iguales o superiores al salario mínimo, trabajan igual o más de 40 horas a la semana, independientemente del deseo y disponibilidad de trabajar horas adicionales” (INEC, 2017: 6). Por su parte, el empleo inadecuado se compone de tres subcategorías:

1. **Subempleo:** Personas empleadas que perciben ingresos menores al salario mínimo y/o trabajaron menos de 40 horas semanales; y tienen deseo y disponibilidad de trabajar más.
2. **Empleo no remunerado:** Personas empleadas que no perciben ingresos laborales.
3. **Otro empleo no pleno:** Personas empleadas que perciben ingresos menores al salario mínimo y/o trabajan menos de 40 horas semanales, y no tienen el deseo y disponibilidad de trabajar más.

Gráfico 11
Empleo adecuado e inadecuado (2007-2016)



Fuente: INEC.
Elaboración: Autora.

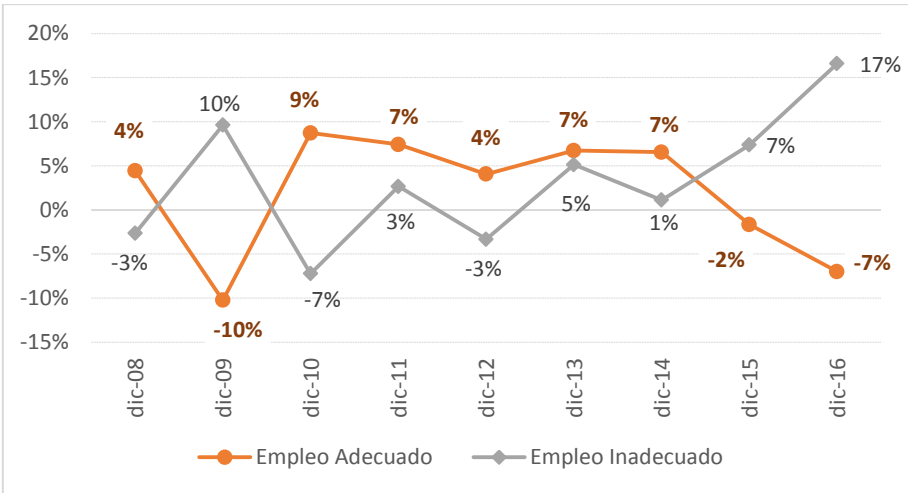
El aumento del empleo inadecuado se debe principalmente a un incremento del subempleo. Entre 2015 y 2016, éste aumentó en 49%; y en diciembre de 2016, el subempleo representó 20% del total de la Población Económicamente Activa (PEA). Para este mismo mes, 55% de los subempleados eran trabajadores empleados independientes.

La desaceleración económica afecta no solamente a la calidad del empleo, sino además a los niveles salariales. De acuerdo a las estadísticas de la OIT, el crecimiento anual de los salarios medios reales fue positivo entre 2010 y 2013. A partir de 2014, dichos salarios empiezan a decrecer, a pesar de que el salario mínimo ha venido aumentando desde 2007. Adicionalmente, se puede ver que el INEC (2017) estima el promedio mensual del ingreso laboral para los empleados adecuados y los subempleados, expresado en dólares reales de 2007. Este indicador había mostrado una tendencia creciente desde el 2007, sin embargo, en septiembre de 2017, el promedio mensual de ingreso laboral cayó en comparación al mismo mes de 2016.

La caída de los salarios está atada a la caída del empleo formal versus el aumento del empleo informal. Como se señaló previamente, el impacto en el desempleo no es tan drástico en el Ecuador como lo es en otros países de la región; pero si se registra una caída en el número de trabajadores formales. Entonces, si el desempleo no aumenta en la misma proporción en la que cae el empleo adecuado, ¿a dónde van los trabajadores que pierden su empleo formal? Al calcular la tasa de variación del empleo adecuado e inadecuado, se observa que existe una relación inversa entre ambas: cuando el primero cae, el segundo sube en casi la misma proporción.

Se observa también que existen años en los que el tanto el empleo adecuado como el inadecuado aumentan (diciembre de 2013 y diciembre de 2014), pero en estos casos, el último aumenta en menor proporción.

Gráfico 12
Tasa de variación del empleo adecuado e inadecuado (2008-2016)



Fuente: INEC.

Elaboración: Autora.

No obstante, es importante destacar que, aun cuando la economía entró en recesión, los países latinoamericanos no restauraron las reformas de flexibilización que estuvieron presentes en los años

90. La experiencia que dejó este tipo de programas fue un buen ‘aprendizaje’, que permitió ver que cuando se desprotege al mercado laboral no se crean más empleos; y que por el contrario, aumenta el desempleo y la informalidad (Bertranou y Maurizio, 2011).

Las redes de protección social

Además de los conflictos que implica tener un empleo de baja productividad, el futuro no está asegurado para los trabajadores informales. En Latinoamérica, tener un trabajo no es una garantía contra la pobreza (Bertranou y Maurizio, 2011: 10). A diferencia de otras regiones del mundo, los salarios bajos y las condiciones precarias del trabajo son todavía temas no resueltos. Existen servicios de protección a los que la población con empleo informal no puede acceder; entre ellos, la seguridad social. Los gobiernos de la región han cubierto parte de este problema con algunas transferencias monetarias, en algunos casos condicionadas, en otros no. Desde esta perspectiva, es importante que estas medidas puedan pasar de ser programas de protección a políticas de protección social permanentes; es decir, que no solo respondan a los problemas inmediatos, sino que también tengan una proyección a largo plazo (Bertranou y Maurizio, 2011).

La seguridad social

La ausencia de protección para los desempleados es un claro de la falta de programas de protección relacionados al empleo. La inexistencia de un seguro de desempleo, o la existencia de uno que no cubra todas las contingencias y que solo llegue a la población con empleo formal desencadena el aumento de empleos informales. Al no tener ningún mecanismo de supervivencia que permita al individuo sostenerse hasta que pueda encontrar un empleo formal, los trabajadores se ven obligados a aceptar cualquier empleo, incluso precario, para obtener ingresos (Bertranou y Maurizio, 2011). En algunos países existen seguros de desempleo, pero la cobertura no es suficiente. En el caso de Ecuador existen el fondo de cesantía y el seguro de desempleo; sin embargo, solo los empleados formales pueden acceder a este servicio.

Pero el problema de la falta de contribución a la Seguridad Social es todavía más complejo. Tomando en cuenta que, en promedio, la mitad de latinoamericanos no trabaja en el sector formal, las pensiones y jubilaciones se convierten en un problema a gran escala en el largo plazo. Bosch, Melguizo y Pagés (2013: 5) señalan que “en 2050 habrá más de 140 millones de personas con 65 años o más”, es decir, cuatro veces más que los que existían en 2010. Y, dado que aproximadamente cuatro de cada diez trabajadores aportan a la Seguridad Social, se estima que “entre 47% y 60% de esos 140 millones de adultos mayores va a llegar a la edad de su jubilación sin haber generado el ahorro necesario para financiar una pensión durante su vejez” (Bosch et al, 2013: 6).

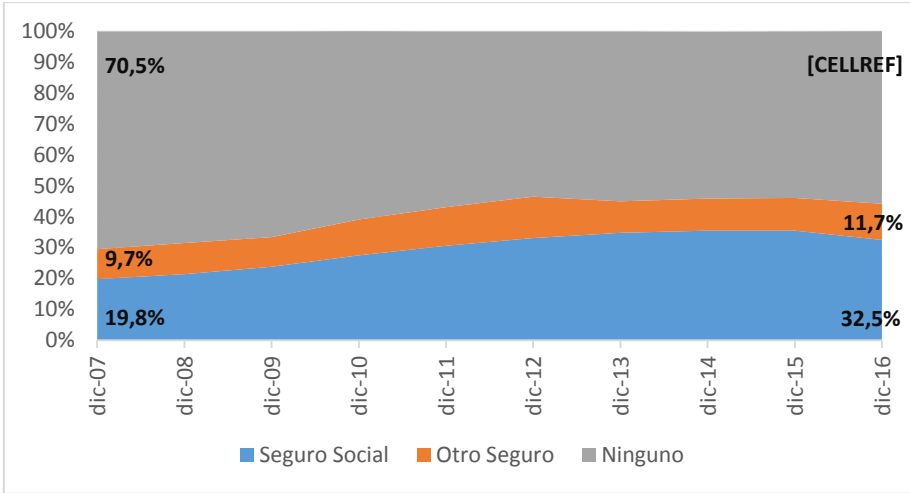
La CEPAL (2012) plantea un indicador de dependencia formal, que intenta estimar cuantas personas dependen de la protección que brinda la Seguridad Social a los ocupados formales. En un promedio de 17 países latinoamericanos, se encontró que existen 5 dependientes por cada ocupado formal, de los cuales “1,8 son menores de 15 años, 1,1 son inactivos de entre 15 y 59 años, y 0,63 son mayores

de 60 años. El resto son dependientes por problemas de empleo: 0,18 desempleados y 1,28 empleados en sectores de baja productividad.” (CEPAL, 2012: 100). Este indicador no busca estimar cuántos miembros del hogar dependen efectivamente de un trabajador formal para sobrevivir, sino que intenta representar la alta dependencia de los trabajadores formales en relación a la Seguridad Social.

También deriva de la ausencia de ahorros para la jubilación el incremento del gasto en las familias más jóvenes, que terminan funcionando como una red de apoyo no oficial. De acuerdo a los estudios citados en Bosch et al (2013), alrededor de 75% de los adultos mayores vive y depende de sus familiares; mientras que en Europa, Estados Unidos y Canadá el porcentaje es de 30%. Las familias que cuidan de este grupo de la población se ven obligadas a asignar más recursos para ellos. Tomando en cuenta los problemas de la región, estos recursos podrían ser muy útiles para acceder a mejores condiciones de salud, educación o de vivienda; que a su vez permitirían mejorar las condiciones de vida de las próximas generaciones (Bosch et al, 2013).

El gráfico 13 permite ver qué porcentaje de la población con empleo tiene acceso a la Seguridad Social, a otro tipo de seguros y a ningún seguro. Si bien se registra una mejora en el 2016 en relación al 2007, la población con cobertura sigue siendo insuficiente. La informalidad es un problema que limita la calidad de vida de las personas en sus años de trabajo, y pone en riesgo la capacidad de mantenerse en la vejez.

Gráfico 13
Personas empleadas que cuentan con algún seguro (2007-2016)



Fuente: INEC.
Elaboración: Autora.

La falta de ahorro para la vejez deriva en varios problemas. En primer lugar, se convierte en un gran peso para el presupuesto del Estado: el gasto en las pensiones de la Seguridad Social no puede detenerse, ni tampoco puede recuperarse. El envejecimiento de la población pone en duda la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones públicas. Por otro lado, la experiencia de los años 90 en muchos países de la región recuerda que la privatización tampoco es la mejor salida, dado que deriva en un aumento de las tasas de pobreza en la población de adultos mayores (Bosch et al, 2013). Para contrarrestar este efecto, muchos países de la región han planteado esquemas de

protección no contributivos. Y aunque tienen un efecto positivo en la disminución de la pobreza en adultos mayores, generan pasivos que afectan tanto la sostenibilidad del presupuesto del Estado como la sostenibilidad del sistema de pensiones en sí mismo, lo que los vuelve insostenibles en el tiempo.

Redes de protección no contributivas

El rol de la protección social financiada por el Estado, conocida como de pilar no contributivo, ha tenido un rol determinante en la reducción de la pobreza y la desigualdad observada en la región. Las transferencias monetarias son fundamentales para los hogares más pobres de la región: la CEPAL (2012) señala que para los hogares que pertenecen al primer decil, los ingresos llegan incluso a duplicarse gracias a las transferencias recibidas por los programas gubernamentales.

Las transferencias monetarias han sido muy criticadas por sectores tanto de la academia como de la política pública. Es común el argumento de que las personas que reciben estas ayudas pierden los incentivos a trabajar, por lo que no se fomenta la generación de empleo (CEPAL, 2012). Bajo este argumento, se entendería que la pobreza es la consecuencia de una falta de esfuerzo, y no de las condiciones estructurales que rigen la sociedad y que generan esta forma de exclusión. En realidad, en la mayoría de países de la región donde se han implementado las transferencias monetarias, el monto recibido no alcanza para vivir únicamente de él, por lo que la búsqueda de empleo no es una opción. Además, no existen estudios que hayan demostrado que efectivamente las transferencias monetarias desincentivan la inserción laboral de los beneficiarios (CEPAL, 2012).

La otra crítica que suelen afrontar estas redes de protección es que se constituyen como un incentivo a la informalidad. De acuerdo a esto, los individuos preferirían acceder a empleos informales para no aportar a la Seguridad Social y afrontar otros costos de la formalidad; y permanecer como beneficiarios de las transferencias monetarias. Sobre esto, se puede señalar que la mayoría de los beneficios de las transferencias están focalizados a los niños, adultos mayores y no directamente a los adultos con posibilidades de trabajar (CEPAL, 2012). Desde esta perspectiva, se entendería que la informalidad o el autoempleo son producto de la racionalidad económica de los trabajadores, y no de las complejas heterogeneidades que se dan en la estructura productiva de la región: “En la mayoría de los casos, los trabajadores no eligen, ni prefieren la condición de informalidad, sino que es su única posibilidad de inserción laboral.” (CEPAL, 2012: 121).

Contrario a los argumentos en contra de los programas de transferencias monetarias, las redes de protección pueden contribuir al fomento de la autonomía de las familias más pobres (CEPAL, 2012). Cuando dichas transferencias son constantes en el tiempo, se establece un mínimo ingreso asegurado que garantiza la subsistencia de estas familias. Esto permite que los adultos con posibilidades de trabajar tengan más tiempo y recursos para buscar empleo y todos los costos asociados a esta actividad, como el traslado desde el hogar hasta el lugar de trabajo (CEPAL, 2012).

Por otro lado, se debe recordar que las redes de protección basadas en pilares no contributivos o financiados por el Estado no van a ser suficientes para aliviar las condiciones de pobreza e

informalidad de la región si es que no se plantea un cambio estructural del mercado laboral y la heterogeneidad productiva a la par. Aun cuando sus impactos en los hogares más pobres son positivos, no es este el objetivo. En el largo plazo, se trata de garantizar un mínimo de ingresos para las familias, de manera que éstas puedan eventualmente conseguir mejores empleos y satisfacer sus necesidades autónomamente. Si las brechas entre los trabajadores formales e informales no se cierran, el sistema de beneficios no contributivos tendrá que afrontar retos demasiado grandes (CEPAL, 2012).

Las causas estructurales

Como se señaló previamente, la desaceleración económica que empezó a experimentar Latinoamérica desde 2011, y que derivó en una crisis económica con la caída de precios de las materias primas y el petróleo, recordó que aún existen muchos problemas irresueltos en la región. La disponibilidad de abundantes recursos —producto de la subida de precios de las materias primas y el petróleo— fue utilizada para extender la cobertura de los servicios básicos y dotar a los países de infraestructura, pero las políticas públicas dirigidas a cambiar las estructuras económicas de fondo quedaron en papel en la mayoría de casos.

La economía informal, que tan marcada presencia tiene en la región, es un problema en la medida en que acentúa la desigualdad de ingreso y no garantiza condiciones laborales dignas ni permite generar ahorro para una vejez libre de pobreza. Como se verá a continuación, las causas para que esta situación perdure son varias: el rol histórico de Latinoamérica y del Ecuador en el contexto internacional, el manejo de la política pública, entre otros.

La condición de informalidad a través de la historia

Ecuador se consolidó como un país agroexportador desde sus primeros años como república, exportando materias primas e importando insumos, maquinaria y bienes de lujo para las élites nacionales (Acosta, 2006). ‘La pepa de oro’, como era llamado el cacao ecuatoriano, fue el producto que le permitió al país insertarse al mercado internacional. La política comercial de esos años estuvo dominada por los intereses de los terratenientes, que adoptaron una visión liberal en cuanto al intercambio. Debido a esto, los precios del mercado interno estaban determinados por el mercado internacional, incluyendo los salarios de los trabajadores.

El auge cacaotero (1908-1914) representó años de crecimiento acelerado para el país. No obstante, gracias a los mecanismos de extracción del excedente —pago del servicio de la deuda, pago de utilidades, deterioro de los términos de intercambio—buena parte de los recursos obtenidos de la venta del cacao se fugaron de manera sistemática a los países industrializados (Acosta, 2006). Como consecuencia, la producción cacaotera se mantuvo aislada del resto de los sectores de la economía generando así un “sistema productivo atrofiado y vulnerable”; y con posibilidades nulas de fomentar encadenamientos productivos o industrias (Acosta, 2006: 61).

El banano, que tuvo su mejor momento entre 1940 y 1950 también generó contingentes recursos para el país. Sin embargo, éstos fueron utilizados de una forma diferente a los recursos provenientes del cacao. La mejora de las condiciones viales, el fomento de otras actividades aparte de la agroexportación y la aparición de nuevos actores en el ámbito económico fueron algunas de las consecuencias del boom bananero. Y aunque la repartición de ganancias favorecía notoriamente a los dueños de haciendas y plantaciones, se registró una subida general en los salarios; lo que a su vez derivó en un aumento del comercio y de la actividad financiera en el país especialmente en la costa ecuatoriana (Acosta, 2006).

Se necesitarían alrededor de 30 años para que Ecuador se inserte por completo en el mercado mundial. La producción petrolera hizo que el país se convirtiera en lo que Acosta (2006) denomina como un 'nuevo rico', teniendo acceso no solo a los ingresos de la venta del petróleo, sino a los créditos que los organismos internacionales se apresuraban a conceder. La caída después de los años de auge petrolero y las consecuencias que trajo el sobreendeudamiento se pagó en las décadas perdidas, que culminaron con la crisis financiera de 1999 y la dolarización de la economía.

El mensaje que deja la historia es contundente: ninguno de los auges exportadores que ha atravesado el país desde su nacimiento como república se utilizaron para transformar la economía; al contrario, han servido para acentuar la condición de país primarioexportador. Las palabras de Acosta (2006: 83) sobre la crisis cacaotera bien podrían emplearse a la hora de hablar de la crisis causada por la caída de los precios internacionales del banano o del petróleo:

El capital que se acumuló en la bonanza cacaotera no sirvió para diversificar el aparato productivo, sino casi exclusivamente para ampliar el monocultivo.

Uno de los primeros efectos de la crisis del cacao fue el desempleo y la reaparición de formas precarias de producción.

Como se puede observar, la vía de inserción de Ecuador y los demás países de la región al mercado internacional ha sido a través de la exportación de las materias primas. Los excedentes se han drenado a los países industrializados y de mayores ingresos, dejando para los primarioexportadores una economía volátil y vulnerable, sin diversificación productiva y sumamente dependiente. El sector informal, como lo conocemos en la actualidad, es entre otras cosas una herencia de los trabajos precarios y de baja productividad que se remiten a la fundación de la república. Sin comprender este antecedente, difícilmente se podrá realizar un análisis que permita ubicar al proyecto político de Alianza País en su real dimensión.

El sector informal en la Revolución Ciudadana

Después de años de bonanza petrolera, Ecuador se enfrenta nuevamente a los estragos que deja la disminución de ingresos petroleros; y se debe hacerle frente a un mercado laboral que registra altos niveles de informalidad y una caída generalizada de los ingresos. Esto no es coincidencia: el proceso de desaceleración y sus consecuencias está atado fuertemente al modelo económico aplicado en Ecuador a partir del 2007 hasta la actualidad. Este modelo ubicaba al crecimiento y la estabilidad económica como los ejes centrales del desarrollo; y dicho crecimiento estuvo basado en la

“dinamización de la demanda agregada como la base fundamental de los procesos distributivos y redistributivos” (García Álvarez, 2014: 391).

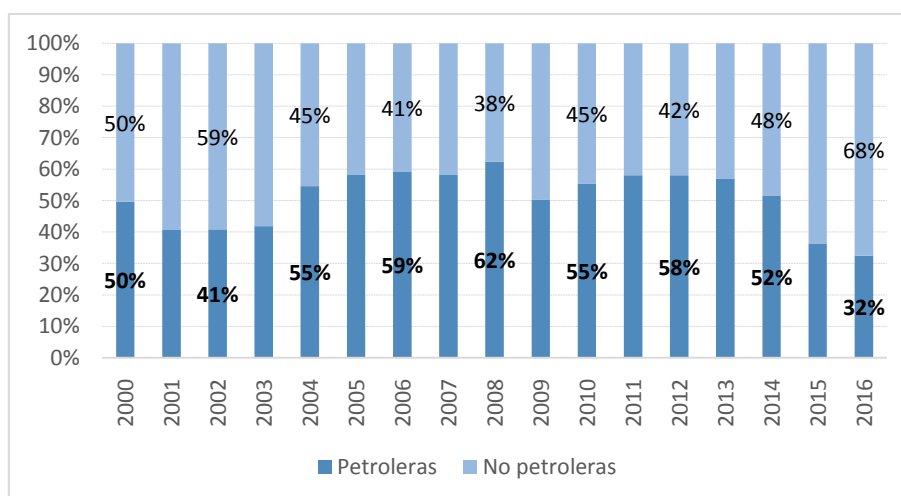
Se debe reconocer que el rol de los ingresos petroleros en el proyecto político y económico de Alianza País no es menor, y es un elemento clave para poder explicar el porqué del impacto de la caída del precio del petróleo en la economía ecuatoriana. Más allá del enorme contingente de recursos que generó el petróleo en los años de precios altos, García Álvarez (2014) identifica algunas de las más fuertes problemáticas en torno a la producción de crudo.

En primer lugar, al carecer de un proceso de industrialización, el Ecuador debe obligatoriamente apoyarse en el petróleo como actividad económica. Esta ausencia de un sector industrial consolidado se observa especialmente en la incapacidad del país de refinar el petróleo que produce, lo que conlleva a la segunda problemática: buena parte de los ingresos del Estado se destinan a subsidios de combustibles. Dichos subsidios tienen además un componente regresivo, dado que sus mayores beneficiarios son la población de la clase media y alta (García Álvarez, 2014).

Entre 2011 y 2015, los subsidios a los combustibles significaron en promedio 29% de los ingresos petroleros, lo que quiere decir que casi un tercio de dichos ingresos se destinaban al financiamiento de los derivados del petróleo. En términos absolutos, esto significa que de los \$ 53.840 millones que ingresaron al país por venta de crudo entre 2011 y 2015, \$ 15.635 millones fueron destinados a la importación de derivados.

Las exportaciones han cobrado mayor importancia a partir del 2004, elemento que contribuye a aumentar la vulnerabilidad de la economía nacional a las condiciones externas del mercado (Gráfico 14). Las importaciones también se dispararon, especialmente aquellas que combustibles y de bienes terminados (García Álvarez, 2014).

Gráfico 14
Participación de las exportaciones petroleras y no petroleras en el total de exportaciones (2000-2016)



Fuente: Banco Central del Ecuador.

Elaboración: Autora.

A pesar de esto, no se puede desconocer que hubo un cambio en el manejo contractual de la explotación de petróleo, que implicó la renegociación de contratos petroleros a favor de que el Estado ecuatoriano capte mayor porcentaje de la renta petrolera. Se cambió además la repartición de utilidades, dejando 3% para los trabajadores petroleros y 12% para la inversión de las comunidades en zonas de explotación; mientras que antes se garantizaba 15% de las utilidades para los trabajadores y nada para las comunidades (García Álvarez, 2014).

La justificación de la importancia del petróleo en la economía ecuatoriana se resume en una de las frases más representativas del actual proyecto político: “usar el extractivismo para salir de él”. Gracias al manejo soberano de los recursos naturales —como apuntan los Planes Nacionales del Buen Vivir—, el país tiene disponibilidad de ingresos para la inversión social: educación, salud, infraestructura; elementos que en largo plazo permitirán superar los problemas de Ecuador. En la práctica, la inversión pública no estuvo financiada únicamente por los ingresos de los recursos petroleros, como se vio en el capítulo 1. La recaudación tributaria, consecuencia de un mayor dinamismo en el mercado interno por el aumento del consumo, y el endeudamiento externo (especialmente con China) han sido los otros grandes motores detrás de la inversión pública (García Álvarez, 2014).

En un primer momento, la apuesta fue por la inversión social. Pero en cuanto a la generación de trabajo, ¿qué se ha hecho para modificar las condiciones estructurales de la informalidad laboral? Al respecto, García Álvarez (2014) apunta que la política laboral del período de Alianza País ha tenido algunos momentos. El punto de quiebre lo marca la aprobación del Mandato Ocho, que implica el término de la tercerización y la contratación por horas. Posteriormente se implementa la política del salario digno previamente explicada, que busca fomentar la equidad en el ingreso y aumentar el poder adquisitivo de la población (el salario nominal subió siempre a una tasa mayor que la tasa de inflación anual desde 2007), y se implementan medidas —que no son precisamente incentivos, sino multas por incumplimiento de la legislación laboral— para aumentar la formalización.

A pesar de esto, ninguna de las políticas laborales tuvo como objetivo específico combatir la informalidad. Los esfuerzos para cambiar esta dinámica del mercado laboral ecuatoriano son menores y poco representativos; dentro de ellos se puede destacar la creación del programa Socio-Emplo y algunos otros programas de capacitación (García Álvarez, 2014).

La economía social y solidaria podría ser considerada como una puerta de salida a la división entre la economía informal y la formal en Ecuador, como señalan varios académicos y expertos en el tema. El mismo gobierno lo reconoció así en su momento, algo que quedó plasmado en la Asamblea Constituyente de Montecristi. En el artículo 283 de la Constitución del Ecuador (2008) reconoce que “el sistema económico es social y solidario” y que estará integrado por “las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria, y las demás que la Constitución determine”. El sector social y solidario, además de ser reconocido en la Constitución, tiene como respaldo la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario, donde se establecen las medidas de fomento y de promoción para este sector.

Aunque la propuesta llama la atención, no llegó a visibilizarse con la notoriedad esperada. Si bien el sustento legal es el primer paso para que el sector social y solidario esté respaldado, no garantiza por

sí mismo que este segmento se conecte con el resto de la economía. Los límites a la economía popular y solidaria están puestos desde su nacimiento; su separación del resto de la economía impide que se constituya como una alternativa a la separación entre la formalidad y la informalidad (García Álvarez, 2014). Probablemente sean las compras públicas el espacio donde mejor se insertan la economía popular y solidaria. De acuerdo a las estadísticas del Sistema Nacional de Información, las compras públicas realizadas a grandes empresas pasaron de 57% en 2008 a 40% en el 2015, mientras que aquellas realizadas a micro y pequeñas empresas crecieron de 29% al 41% en este mismo período.

El crecimiento de la demanda de empleo tampoco parece haber resuelto el problema de la informalidad. La mayoría de los trabajadores ecuatorianos (con un promedio de entre 25% y 28% entre 2009 y 2016) se encuentran empleados en la rama de agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca. La segunda actividad que mayor número de trabajadores es el comercio, donde se encuentra entre 18% y 20% de la población con empleo. Sumando varias categorías que pertenecen al sector servicios⁷, se observa que entre 23% y 25% de la población tiene empleo en dicho sector en estos mismos años. La producción y la industria (expresada bajo la categorización del INEC como manufactura) bordean entre 10% y el 11%.

La informalidad encuentra espacio precisamente en los sectores que mayor empleo concentran en el país, es decir, la agricultura, el comercio y los servicios. La actividad industrial y manufacturera está relacionada con la formalidad, de ahí la importancia de fortalecer la generación de empleo en este segmento. García Álvarez (2014: 429) señala que “si la pregunta es dónde se ha creado más empleo en el país, una primera respuesta es en los sectores informales y menos en los sectores modernos”.

Como se señaló inicialmente, para profundizar el análisis de las causas que subyacen a la informalidad en el último período se han realizado algunas preguntas. Cada uno de los entrevistados ha dado desde su ámbito algunas pautas de por qué se ha mantenido esta división de la economía ecuatoriana entre el sector formal y el informal. Para ello, se realizó la siguiente pregunta a todos los entrevistados:

¿Por qué ha persistido la informalidad en el Ecuador aun cuando la economía estuvo en auge durante casi ocho años?

Para **Lenín Parreño**, economista representante del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF, por sus siglas en inglés) esta pregunta tiene dos explicaciones. La primera es que el boom petrolero sirvió para financiar un modelo de cierre de brechas, específicamente de brechas de infraestructura. Esto generó externalidades positivas principalmente dos sectores: el de los servicios y el de la construcción. No obstante, estas actividades —sobre todo la construcción—, al tener un componente cíclico, solo permite formalizar a los trabajadores durante un cierto período de tiempo. Como consecuencia, aun cuando la ley obliga a los empleadores de la construcción a brindar todas las

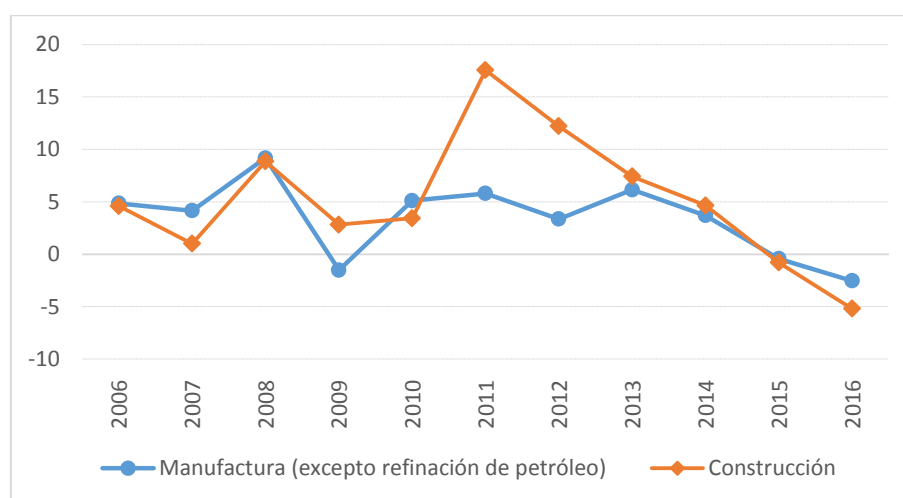
⁷ Se incluye dentro de esto: alojamiento y servicios de comida; transporte; actividades profesionales, técnicas y administrativas; otros servicios; servicio doméstico; correo y comunicaciones, actividades de servicios financieros; suministro de electricidad y agua. Se excluye la enseñanza y la salud, petróleo y minas.

garantías laborales estipuladas en el Código de Trabajo, la formalidad de los empleados solo dura algunos meses del año.

Esto explica en gran medida la permanencia de la informalidad, dado que durante los años de bonanza de la construcción el empleo en este sector llegó a significar diez puntos de la PEA. Estos sectores son además altamente informales desde la perspectiva de las habilidades y conocimientos requeridas para desempeñarse en ellos. Además, es importante entender las condiciones que dan origen a altos niveles de informalidad. Los procesos migratorios hacia las grandes ciudades son una de ellas. En casi todos los países de Latinoamérica se observa la misma tendencia: personas de ciudades pequeñas o del campo abandonan su lugar de origen y se trasladan a la gran ciudad. De no encontrar un empleo asalariado, estas personas probablemente incurrirán en la actividad informal.

La segunda causa por la cual la informalidad persistió en altos niveles durante el período de bonanza, según Parreño, es que el boom petrolero no estuvo acompañado de la diversificación de actividades económicas, especialmente de la industria. Al comparar a esta actividad con la construcción, el petróleo y las minas o ciertos servicios, se observa que la tasa de crecimiento es casi plana, o al menos no tiene un salto tan notorio como la construcción o la explotación de petróleo. Es posible observar esto en el gráfico 15.

Gráfico 15
Tasa de crecimiento de la manufactura y de la construcción (2006-2016)



Fuente: Banco Central del Ecuador.

Elaboración: Autora.

Entre 2006 y 2016, el promedio de la tasa de crecimiento de la manufactura fue de 3,4 puntos porcentuales (pp), mientras que la de la construcción fue de 5,1 pp. Para concluir la primera pregunta, Parreño señala que la informalidad no es algo que se puede conseguir mediante una ley, y esa es una de las explicaciones de la persistencia de la informalidad en Ecuador a pesar del extraordinario boom petrolero.

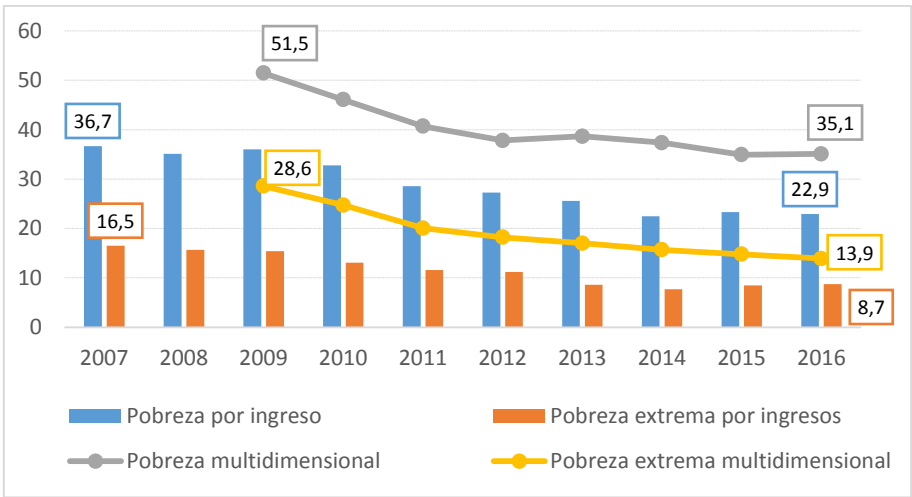
Por su parte, **Reinaldo Cervantes**, viceministro coordinador del Desarrollo Social, responde a esta pregunta señalando que la bonanza económica en Ecuador se vio reflejada en el crecimiento económico y en un incremento de la sensación de bienestar en la economía, mas no en un cambio de

las estructuras económicas que rigen al país. Como consecuencia, no se implementaron políticas que aporten significativamente a la disminución de la informalidad. Esto se visibiliza principalmente en los altos niveles de empleo inadecuado, que se han mantenido relativamente constantes desde el 2007, así como en el bajo porcentaje de afiliación al Seguro Social. Según el INEC (2017), hasta septiembre de este año apenas 29,5% de la población con empleo está afiliada a dicho seguro, un 12,8% opta por un seguro privado, y el restante 57,6% carece por completo de este servicio.

Cervantes apunta que, si bien en un primer momento mejoraron ambos indicadores (empleo inadecuado y afiliación al seguro social), pocos años después se llegó a un punto de estancamiento, e incluso empezó a aumentar la informalidad y como contraparte lógica a disminuir la formalidad. La evolución de dichos indicadores saca a la luz que para la formalización del empleo se requiere una serie de incentivos y estrategias, de manera que ésta sea conveniente tanto para empleadores como para trabajadores.

Sobre este mismo tema, **Santiago Albuja**, asesor en Senplades, afirma que en el período comprendido entre 2007 y 2014, se ha trabajado mucho por las políticas sociales. Esto se evidencia de manera notoria en la caída de la pobreza y de la pobreza extrema. También es visible el aumento notorio del gasto social, que como se señaló en el capítulo 1, se cuadruplicó entre 2008 y 2015. El índice de pobreza multidimensional, que mide la pobreza no solo desde lo monetario sino también en función de las privaciones que sufran las personas⁸, también ha disminuido considerablemente como se observa en el gráfico 16. No obstante, aunque la política social fue muy contundente, no se elaboró una política de empleo clara.

Gráfico 16
Pobreza por ingresos e Índice de Pobreza Multidimensional (2007-2016)



Fuente: INEC.

Elaboración: Autora.

⁸ El índice evalúa cuatro dimensiones: educación; trabajo y seguridad social; salud, agua y alimentación social; hábitat, vivienda y ambiente sano.

También se debe tomar en cuenta el rol del Ministerio de Trabajo. Si bien su función no es generar puestos de empleo, sí es una de sus tareas articular al sector productivo con determinados agentes de la economía a los que Albuja denomina el Consejo Social. Este consejo está integrado por los segmentos que tienen dificultades para insertarse en el mercado laboral, como los receptores del Bono de Desarrollo Humano, los microemprendimientos, los actores de la economía popular y solidaria, entre otros. El puente entre el Consejo Social y el sector productivo no ha sido tendido del todo, por eso se mantienen las dificultades para generar empleos formales.

Por último, es necesario analizar el impacto de las condiciones externas desfavorables en el contexto económico nacional. El ciclo económico bajo, señala Albuja, ha sido visible desde 2015 y está determinado por dos condiciones principales: la caída del precio del petróleo y la apreciación del dólar, que significa una pérdida de competitividad para el país frente a sus vecinos. Como consecuencia, la economía ecuatoriana se estancó en más de un sector y decayó en varios indicadores. La pobreza no fue uno de ellos, ya que no existió un aumento significativo en la incidencia de la pobreza. En el tema del empleo en cambio, el retroceso fue significativo.

¿Por qué entonces no se elaboró una política laboral con la misma claridad y eficacia con la que se elaboró la política social? Posiblemente esto tenga que ver con los ciclos de la política, responde Albuja. La política social de un primer momento tenía un énfasis redistributivo, en el que primaba la necesidad de acercar a la población más pobre con servicios básicos que habían sido inexistentes o de mala calidad para ellos: educación, salud, entre otros. Para ese momento, las necesidades y las demandas más urgentes de la población eran precisamente el acceso a dichos servicios. Las políticas dieron resultado, algo que es evidente en la universalización de la tasa de educación primaria, por ejemplo. A pesar de esto, se debe recordar la población también demanda puestos de empleo, por lo que una política laboral que apunte la generación de trabajo formal es una deuda pendiente de la planificación del Gobierno.

Desde otra perspectiva, **Francisco Gachet**, docente de la Universidad Central del Ecuador, señala que es importante entender que la informalidad (entendida como una actividad de supervivencia y no como actividades cuentapropistas) puede haberse mantenido en el Ecuador dada la dificultad de mantener un empleo en el sector formal. Esto estaría relacionado con la estructura empresarial ecuatoriana, que es incapaz de generar empleos formales en el largo plazo; y que dado su poder de negociación respecto de los trabajadores, puede despedir o cambiar la forma de contratación cuando empiezan a avizorarse problemas económicos.

Al existir concentración en los mercados ecuatorianos, es fácil para el sector empresarial, específicamente el segmento de las grandes empresas, 'blindarse' de la crisis disminuyendo el número de trabajadores contratados formalmente, opina Gachet. Entender los determinantes que hacen que las micro empresas y las PYMES —que son además quienes generan la mayor cantidad de plazas de empleo— desplacen a los trabajadores al sector informal es más complejo, pues su estructura de funcionamiento es diferente y es evidentemente mucho más débil que la de las grandes empresas.

Para **Víctor Hugo Villacrés**, analista económico y experto en seguridad social, el tema de la informalidad es un proceso de mediano o largo plazo, y por lo tanto se requiere un período largo de tiempo para observar cambios estructurales en este tema. La composición laboral ha tenido históricamente una estructura perversa, donde la cantidad de subempleo —que después se llamó empleo inadecuado para efectos de la medición— ha sido el talón de Aquiles de la economía ecuatoriana y de muchas de las economías latinoamericanas. Para conseguir una transformación de las condiciones actuales se requiere de una política integral, que busque reformar las estructuras básicas que sostienen la economía, pero que integre las aspiraciones tanto de los empleados como de los empleadores.

Partiendo de esto, para Villacrés se podría explicar la permanencia de la informalidad en Ecuador por dos claras razones: la primera se trata de que se requiere más tiempo para poder constatar si efectivamente se puede hablar de transformaciones o no; y la segunda, por la ausencia de una política que remueva las estructuras laborales que predominan en el Ecuador. No obstante, se debe reconocer que al incluir en el marco legal la obligatoriedad de la afiliación a la Seguridad Social, se avanzó mucho en temas de formalidad. En el art. 243 del Código Orgánico Integral Penal (COIP) aprobado en 2014 se establece que “En el caso de personas jurídicas que no cumplan con la obligación de afiliar a uno o más de sus trabajadores al IESS... ..serán sancionadas con multa de tres a cinco salarios básicos unificados...”, y en el art. 244 se señala que “la o el empleador que no afilie a sus trabajadores al seguro social obligatorio... ..será sancionado con pena privativa de libertad de tres a siete días”. Pero, aunque el avance fue importante, el cambio requerido implica una transformación socioeconómica, no solamente normativa.

Comprendiendo las diferentes aristas de la persistente informalidad en el Ecuador, cabe preguntarse qué se ha hecho en este sentido. Como ya se ha señalado, en los años comprendidos entre el 2008 y 2014 se generó un flujo muy significativo de ingresos. Dichos ingresos fueron destinados en gran medida a la inversión social. Al mismo tiempo, se generaron una serie de políticas públicas en varios ámbitos, incluyendo el mercado laboral. Las medidas estuvieron dirigidas principalmente al alza de salarios (nominales y reales) y a la eliminación de algunas formas de contratación que fomentaban la explotación y la desprotección del trabajador. No obstante, ¿es posible identificar políticas dirigidas específicamente al tema de la informalidad dentro de este contexto? Para entender este tema desde la perspectiva de los expertos entrevistados, se realizó la siguiente pregunta:

¿Qué medidas de política pública se han tomado o han servido para disminuir la informalidad en el país en los últimos 16 años?

Al respecto, **Lenin Parreño** asevera que la propuesta del cambio de matriz productiva tenía como fin cambiar este problema; es decir, cambiar la estructura productiva para con ello cambiar la estructura de mercado laboral. El problema reside en que dicho proyecto se convirtió sobretodo en un eslogan o propaganda gubernamental, y su ejecución quedó comprometida. El cambio de matriz productiva es una política extremadamente importante, pero debe considerarse que es a muy largo plazo: para ver los resultados de formalización que generaría, se tendría que esperar alrededor de dos o tres décadas. Y no solo hace falta tiempo: la inversión debe ser sostenida en el tiempo. La concreción del cambio de matriz productiva solo podría darse si los niveles de inversión se mantendrían en

alrededor del 28%-30% del PIB durante los años que dure el proceso. Ecuador logró sostener esos niveles de inversión aproximadamente dos años, pero a partir de ahí la tasa cayó nuevamente a 22%-23% del PIB.

Desde otra perspectiva, **Reinaldo Cervantes** afirma que sí existieron algunas políticas destinadas a cambiar el esquema de la informalidad, aunque claramente insuficientes. El tema pasó principalmente por el cambio normativo, que de alguna manera forzó la contratación formal. Un ejemplo de ello es la obligatoriedad de afiliación al Seguro Social. En cuanto a incentivos para la formalización, poco o nada se hizo, afirma Cervantes. Es necesario reconocer que la formalización de los trabajadores representa un costo muy alto en el contexto ecuatoriano. Dicho costo es especialmente fuerte para las micro, pequeñas y medianas empresas; que son a su vez quienes mayor cantidad de empleo generan y por ende quienes más probabilidades tienen de absorber a los trabajadores informales.

En lo referente a este tema, **Santiago Albuja** señala que existieron algunos programas para fomentar el empleo en segmentos específicos de la población —ejemplo de esto son la Red Socioempleo; Mi Primer Empleo, para los jóvenes que intentan insertarse en el mercado laboral, entre otros—, pero que no estuvieron articulados de manera sólida a una política laboral. Y aunque su uso se ha extendido, ninguno de los dos programas ha derivado en un cambio significativo en el mercado laboral. Para poder plantear una política bien definida y que sea factible, se requiere tomar en cuenta los cuatro principales instrumentos: el financiero, que permite analizar temas presupuestarios; el normativo, que delimita el marco legal; el operativo, que implica la ejecución de la política; y finalmente, instrumentos de información (quiénes son los beneficiarios/perjudicados, a quién voy a contratar y por qué, qué tan eficiente es la política, etc.).

Por su parte, **Francisco Gachet** considera que las políticas públicas en temas de emprendimiento, llevadas a cabo por instituciones estatales como el Ministerio de Industrias y Productividad, la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, entre otros, han tenido como objetivo central estructura informal del país. Dichas políticas han estado dirigidas al fomento la actividad cuentapropista, que si bien puede tener orígenes en la informalidad, con el paso del tiempo —y el apoyo del Estado— puede convertirse en una alternativa exitosa al empleo asalariado. Este tipo de actividades podrían llegar incluso a generar nuevos empleos formales para otras personas; de manera que los niveles de informalidad cambien aun cuando el empleo asalariado no pueda absorber a todos los trabajadores de ese sector.

En el análisis de qué políticas se implementaron para cambiar esta realidad, **Víctor Hugo Villacrés** señala que se tomaron algunas medidas importantes para disminuir las brechas salariales. Un ejemplo de esto es la política del salario digno, que tiene como objetivo acercar el salario mínimo al costo de la canasta básica y de la canasta vital; otro es el cambio en la redistribución de las utilidades entre las empresas y los trabajadores; o políticas que intentaron anclar el salario del que más gana en una compañía a un determinado número de veces del que menos gana, entre otras. A pesar de esto, las empresas encontraron ciertas maneras de evitar el cumplimiento de estas normas. Por esta

misma razón es que es importante construir acuerdos con ellas, para que la normativa no se quede en el papel si no que se cumpla en la realidad, afirma Villacrés.

Conceptualmente hablando, la economía ecuatoriana cuenta con un sector laboral intensivo, pero no calificado. Esto se convierte en un problema cuando se piensa en el tema de economías de subsistencia, pues el sector informal es un sector poco preparado y que no puede acceder a mejores condiciones laborales por esta misma limitación. Por consiguiente, aun cuando la oferta laboral es vasta, no cuenta con un nivel educativo que le permita acceder a empleos formales y mejor remunerados.

Concluyendo las preguntas

Si bien no todos los entrevistados coinciden en los elementos que explicarían por qué no ha cambiado el panorama de la informalidad en el Ecuador, sí generan un panorama global para entender la problemática planteada. En este sentido, un elemento trascendental es la ausencia de la diversificación productiva durante el período del gobierno de Alianza País; no se fomentaron actividades diferentes a las tradicionales como la construcción, el comercio, entre otros. Buena parte de la inversión pública estuvo destinada a la construcción y a las actividades relacionadas a ella, por lo que aquellas ramas económicas donde pudieron haberse generado empleos de mejor calidad (en el sentido de la formalidad) quedaron relegadas para un momento posterior.

Esta falta de diversificación está vinculada con los esfuerzos del proyecto político por cerrar las brechas de infraestructura que arrastraba el país. La decisión de priorizar la inversión en infraestructura respondía a las necesidades puntuales que el país atravesaba en ese momento. Con altos niveles de pobreza y desigualdad, la prioridad inmediata era acercar los servicios básicos (educación, salud, vivienda) a aquellos segmentos de la población que habían sido históricamente excluidos. Además, el proceso de superar la segmentación entre la economía informal y la formal es de mediano y largo plazo, por lo que es probable que no se pueda visibilizar por completo los efectos de la inversión social sino hasta en 15 o 20 años, e incluso más.

A pesar de esto, los diez años de AP ya han dejado ver algunas falencias en la estrategia de fomentar mejores empleos. Se reconoce, por un lado, la poca capacidad de articular los programas gubernamentales con el sector productivo, que es en última instancia el principal generador de empleo. Los cambios normativos no se traducen en cambios prácticos automáticamente, por lo que poco impactan las leyes en la realidad si los llamados a aplicarlas no lo hacen. Asimismo, el sector empresarial tiene su responsabilidad. Las grandes empresas, principales generadoras de empleos formales, han encontrado mecanismos para evadir sus obligaciones tributarias y laborales. Al momento de afrontar la recesión, muchos trabajadores formales fueron desplazados hacia la informalidad.

En cuanto a las políticas implementadas, los entrevistados identificaron algunas medidas para disminuir la informalidad, aunque no todas fueron efectivas. Las dos políticas más representativas fueron el cambio de la matriz productiva; y en segundo lugar la disminución de las brechas salariales. Respecto de la primera, se debe resaltar la necesidad de una inversión significativa y constante. Al momento de afrontar la recesión económica producto de la caída del precio del petróleo, Ecuador

demonstró que no tiene la capacidad para sostener el ritmo de inversión que se estima necesario para este proceso, lo que puso en duda la capacidad de que el proyecto se concrete a futuro. Y no solo esto, sino que demostró además que, si los cambios en la distribución no están atados a mejoras en la calidad del empleo, éstos pueden desplomarse rápidamente ante las fases de caída de los ciclos económicos.

En lo referente a las brechas salariales, los cambios se aplicaron a través de la vía normativa. Los cambios en la ley que castigan con prisión la no afiliación de los trabajadores a la Seguridad Social y la obligación de aumentar la proporción de utilidades que va a los trabajadores fueron las medidas más significativas en este tema. Adicionalmente, se puede encontrar la implementación de proyectos para facilitar la búsqueda de trabajo, como la Red Socioempleo, Mi Primer Empleo, las capacitaciones de la SECAP (Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional) entre otras. Sin embargo, este tipo de programas no trascendieron ni generaron un impacto notorio en el mercado laboral; e incluso algunos terminaron por desaparecer.

Partiendo de esto y junto con las estadísticas presentadas, se evidencia que la informalidad se mantuvo constante en los últimos 16 años porque no llegó a concretarse una nueva estructura productiva, que genere empleos con mayores garantías para los informales. Los esfuerzos de política pública de los últimos años estuvieron orientados a mantener un nivel elevado de gasto e inversión en temas sociales, mas no en la construcción de una economía que tenga capacidad de desdibujar la línea que separa el segmento formal del informal, y que fomente actividades distintas a las relacionadas con el extractivismo. Sin este salto hacia la diversificación productiva, es prácticamente imposible conseguir que las estructuras que subyacen a la informalidad se vean alteradas.

Entonces, ¿se puede conseguir una sociedad más justa, con mayor capacidad de redistribución y un mejor nivel de vida para todos sin cambiar la división entre la economía informal y la formal? Aunque la distribución del ingreso cambió en los últimos años, la sociedad ecuatoriana está todavía muy fragmentada entre los que tienen más y los que tienen menos. Estas diferencias están atadas a la existencia de esta división. Como se señaló al inicio de este capítulo, la crisis económica que atraviesa el país desde 2015 ha puesto en duda el futuro de la lucha por un país más equitativo, por lo que las medidas que se tomen sobre el sector informal determinarán en buena medida como avanza (o retrocede) esa lucha. El debate en torno a estas ideas conduce al último capítulo de la investigación, donde se intentará entender el impacto de la informalidad en la distribución del ingreso.

CAPÍTULO 3

La informalidad y su posible impacto en la distribución del ingreso

Las causas de la informalidad en el Ecuador son varias y estrechamente vinculadas a la estructura económica del país, como se ha revisado en las diferentes entrevistas del anterior capítulo. Dada la importancia del ingreso laboral dentro de los ingresos de la población, la persistente informalidad y los bajos ingresos que ésta genera se convierten en limitantes a la distribución equitativa del ingreso. De mantenerse así, los ‘logros’ en temas de equidad podrían ponerse en riesgo e incluso revertirse. ¿Podrían continuar las mejoras en la distribución del ingreso sin la presencia de una inversión social fuerte, restringida por la crisis económica que afronta el país?

Aunque el más visible problema de la informalidad es la existencia de empleos inadecuados, el tema está estrechamente relacionado con otros componentes de la economía. Con el objetivo de conocer cuáles son las problemáticas vinculadas a la informalidad que limitan la distribución del ingreso, se han abordado cuatro elementos: el acceso al crédito, los sistemas tributarios, las redes de protección social, y la organización empresarial del país.

Primero, a manera de contextualización, se revisará primero cómo ha evolucionado la distribución en el Ecuador de los últimos diez años; entendiendo el papel que ha jugado la clase media en ascenso. Posteriormente, se revisará los elementos mencionados. Para ello, al igual que en el capítulo dos, se utilizará la información expuesta por los entrevistados.

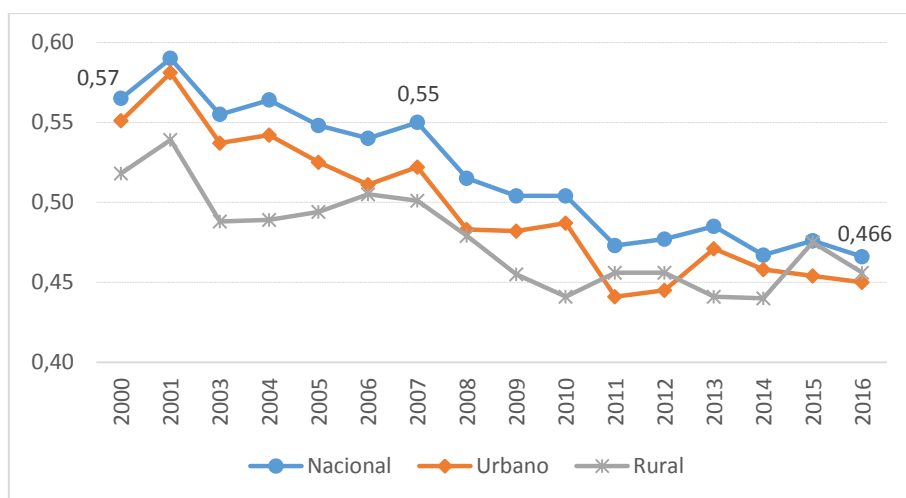
La distribución actual

Por una variedad de razones que se analizaron previamente en el capítulo 1, la distribución del ingreso fue más equitativa en Ecuador en el período 2007-2016 de lo que fue en los años anteriores. Existen varios indicadores que permiten ver que esto fue así, empezando por el más tradicional: el coeficiente de Gini (grafico 17). Este índice cayó en un 18% entre el 2016 y el 2000, y un 14% entre 2016 y 2006 a nivel nacional, aunque también se observan cambios importantes en la desagregación de lo urbano y lo rural.

La relación entre el decil más rico y el decil más pobre también registra cambios notorios. Ésta se obtiene de dividir el porcentaje de ingreso que acapara el decil 10 respecto del que acapara el decil 1. En 2007, el ingreso del decil más rico era casi 42 veces más grande que el del decil más pobre. En el 2016, los ingresos del decil 10 eran el equivalente a 24 veces los ingresos del decil más pobre. Los cambios en esta relación pueden ser explicados por una menor concentración del ingreso en los deciles 9 y 10, paralelo a un aumento de la participación en el ingreso de todos los demás deciles. Es así que en el 2007, 44% del total de ingreso era del último decil y 1% era del primero, mientras que en 2017 estos porcentajes fueron de 36% y 2%, respectivamente.

También mejoró la distribución del consumo medida por el índice de Gini, que pasó de 0,46 en 2006 a 0,41 en 2014 (último dato disponible en el SICES).

Gráfico 17
Índice de Gini a nivel nacional, urbano y rural (2000-2016)



Fuente. Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE), SICES.
 Elaboración: Autora.

El papel de la clase media

Como se señaló inicialmente, las políticas de los gobiernos América Latina, y Ecuador, acompañadas de una gran bonanza de recursos, permitieron sacar a millones de latinoamericanos de la pobreza. Sin embargo, estas personas que lograron un ascenso a nivel socioeconómico no pasaron a ocupar directamente un lugar en la clase media, sino más bien en el segmento de los ‘vulnerables’.

Las líneas de pobreza tienen una debilidad en este sentido: en el momento que se supera esta línea, se entiende casi automáticamente que la persona ya no está en pobreza, y pasaría a conformar la clase media. Esta medición no refleja la condición de vulnerabilidad de este segmento de la población. López-Calva y Ortiz-Juárez (2012: 61) plantean una metodología para capturar este efecto: “...se explora la relación entre ingresos y vulnerabilidad para definir un umbral que defina a la clase media como *aquellos hogares con un nivel de ingresos que les permita protegerse de los riesgos de caer en pobreza a través del tiempo.*” No es el propósito de esta investigación profundizar en esta metodología, pero es importante tener en consideración el concepto de vulnerabilidad para abordar el tema de la expansión de la clase media.

Dejando de lado este tema, se podría resaltar a primera vista que los cambios en la distribución del ingreso y del consumo confirman la expansión de la clase media ecuatoriana. En ambos criterios, los primeros ocho quintiles ven una mejor distribución en 2007 en comparación a 2014⁹, y en ambos, solo los últimos dos quintiles ven una reducción porcentual.

⁹ Los datos de la distribución del consumo por quintiles solo están disponibles hasta 2014, por eso se realiza la comparación con este año y no con 2016.

Cuadro 4
Distribución porcentual del ingreso y del consumo por deciles (2007 y 2014)

| | Ingresos | | Consumo | |
|----------|----------|------|---------|------|
| | 2007 | 2014 | 2007 | 2014 |
| Decil 1 | 1,0 | 1,6 | 1,9 | 2,5 |
| Decil 2 | 2,2 | 3,0 | 3,2 | 3,7 |
| Decil 3 | 3,4 | 4,0 | 4,1 | 4,7 |
| Decil 4 | 3,6 | 5,0 | 5,0 | 5,6 |
| Decil 5 | 4,9 | 6,1 | 6,0 | 6,6 |
| Decil 6 | 6,7 | 7,4 | 7,3 | 7,8 |
| Decil 7 | 7,6 | 9,2 | 9,0 | 9,4 |
| Decil 8 | 10,7 | 11,6 | 11,8 | 11,7 |
| Decil 9 | 16,3 | 16,0 | 16,7 | 16,0 |
| Decil 10 | 43,5 | 36,1 | 35,0 | 31,8 |



Fuente: SISEC.

Elaboración: Autora.

Pero, ¿por qué una clase media en crecimiento puede entenderse como algo positivo para la equidad? A través de un estudio econométrico para observar las correlaciones entre variables, Solimano (2010: 46) comprueba que hay una “relación negativa entre el grado de concentración del ingreso y el tamaño relativo de la clase media en la economía”. En general, una sociedad donde la clase media tiene más participación tanto del ingreso como del consumo, y que permite a los hogares de menores ingresos escalar hacia dicho segmento, puede considerarse más equitativa (Solimano, 2010).

Además, Easterly (como se cita en López-Calva y Ortiz-Juárez, 2012) afirma que en los países que cuentan con una clase media de gran tamaño tienen mejores ingresos, crecen a un ritmo acelerado; y al mismo tiempo, registran menores niveles de desigualdad. Otro estudio realizado por Josten (como se cita en López-Calva y Ortiz-Juárez, 2012) señala que un decrecimiento de la clase media impacta directamente en los costos de transacción de la economía, y limitan su crecimiento y desarrollo. Las clases medias no solo fortalecen al mercado interno, sino que también pueden moderar el contexto político. Lipset (como se cita en López-Calva y Ortiz-Juárez, 2012) señala que la clase media tiende a frenar a los partidos políticos extremistas; y como consecuencia, fortalecen la armonía en la política y la democracia.

Corresponde entonces preguntarse quién es la clase media. Hopenhayn (2010) aclara que existe varias formas de medir a este segmento de la población. Existe el enfoque de estratificación ocupacional, donde la pertenencia o no a la clase media está determinada por la ocupación laboral. Dentro de este enfoque, la principal distinción para separar a la población en situación de pobreza con la clase media es el empleo no manual. Existe, sin embargo, una limitación para la aplicación de esta perspectiva en el contexto regional: los grupos ocupacionales son sumamente heterogéneos por la arraigada presencia de la informalidad (Hopenhayn, 2010).

Adicional a este, existen otros dos métodos para definir la clase media. Uno de ellos el nivel de ingresos monetarios, que estratifica a la población por deciles de acuerdo a la distribución del ingreso. La clasificación más frecuente es la que utiliza Solimano en su estudio, donde se “sitúa la clase media entre los deciles 3 y 9 en la línea de ingresos, descomponiéndola en clase media baja (deciles 3 a 6) y clase media alta (deciles 7 a 9).” (como se cita en Hopenhayn, 2010: 20). En cuanto a las desventajas de esta clasificación, se señala el hecho de que la concentración en el decil más rico podría distorsionar el resto de la distribución, impidiendo reflejar la verdadera estructura de la distribución del ingreso. Además, este criterio de delimitación de la clase media no es comparable entre países, pues el decil 2 o 3 de Chile no es comparable con estos mismos deciles en Guatemala, como ejemplifica Hopenhayn (2010).

Finalmente, se encuentran los criterios del consumo. Hopenhayn (2010) señala que las familias con una paridad de poder de compra de entre \$ 2 y \$ 10 pertenecen a la clase media de acuerdo a esta clasificación; rango que se aplicaría a los países en desarrollo y no a los países industrializados. En esta misma rama se encuentra la disponibilidad de bienes de uso y consumo. Los problemas de definir a la clase media de acuerdo a su posibilidad de consumo son varios, empezando por el hecho de que los bienes de consumo varían a lo largo del tiempo, y han variado mucho en los últimos años. Por otro lado, la definición de una canasta básica es relativa, pues la noción de bienes y servicios de primera necesidad cambia de acuerdo a la época, a la sociedad, y al momento histórico. Finalmente, se observa que el consumo no es necesariamente reflejo de la distribución del ingreso, dadas las posibilidades de endeudamiento y la posibilidad de comprometer ingresos futuros (Hopenhayn, 2010).

Lo cierto es que, más allá del enfoque que se utilice para determinar qué grupo de la población puede considerarse como clase media, existe un consenso en cómo un aumento de este segmento refleja una mejora en la sociedad a nivel general. Además, las opiniones y pensamientos de ésta tienen un peso en la sociedad. Y tiene un peso político fuerte, a tal punto que los gobiernos del Socialismo del Siglo XXI fueron elegidos democráticamente y con notoria diferencia de sus alternantes precisamente por la mayoría de los integrantes de esta clase (Minujin, 2010).

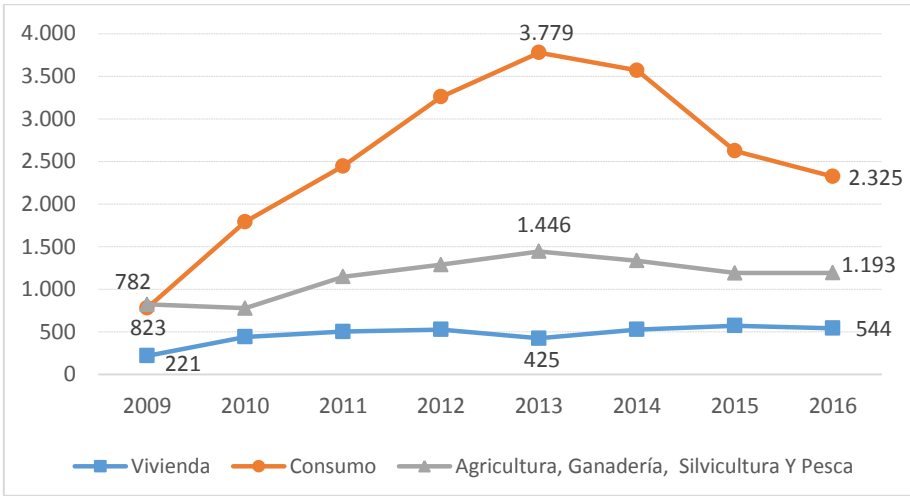
Sin embargo, la clase media es particularmente difícil de analizar por ser sumamente heterogénea: al comprender un segmento tan grande de la población alberga situaciones bastante diversas. Al interior de ella, se encuentran hogares consolidados dentro de esta clase, que han podido conseguir un nivel de capital (humano y cultural) y de activos suficiente como para no ponerse en situación de vulnerabilidad; están también aquellos que alguna vez se consideraron parte de este segmento y que se vieron afectados notoriamente por las crisis económicas; aquellos que lograron ubicarse en ‘lo más alto’ y conforman la clase media-alta, entre otros (Hopenhayn, 2010).

En esta variedad de definiciones, es importante entender el concepto de una clase media “aspiracional”, que surge de la pobreza que dejó el ajuste neoliberal en la región, y que ha surgido con el crecimiento económico sostenido evidenciado a partir del 2000 es la de mayor peso para el análisis del boom de las economías latinoamericanas del siglo XXI (Hopenhayn, 2010). Desde esta visión, el llegar a pertenecer a la clase media está determinado principalmente por un aumento en el consumo, que a su vez se explica por la expansión del crédito de consumo, así como por la

disminución de precios de muchos bienes que antes eran considerados inaccesibles, como la tecnología, los electrodomésticos, los vehículos, etc. (Hopenhayn, 2010).

El gráfico 18 ilustra el volumen de crédito de los segmentos de vivienda y de consumo en Ecuador entre el 2009 y el 2016. Como se ve, este último es notoriamente superior al de vivienda, y tiene un crecimiento sumamente acelerado a partir de 2014, lo que da indicios de que el concepto de clase media aspiracional planteado por Hopenhayn (2010) se adecúa a la realidad ecuatoriana. La caída en 2015 está estrechamente vinculada a la recesión económica que experimentó el país con la caída del precio de petróleo. El crédito otorgado para consumo supera notablemente al otorgado a la Agricultura, Ganadería, Silvicultura y Pesca, y también al crédito para vivienda¹⁰.

Gráfico 18
Volumen de crédito de los bancos privados en millones de dólares (2009-2016)



Fuente: Datalab Asobanca, en base a la Superintendencia de Bancos.
Elaboración: Autora.

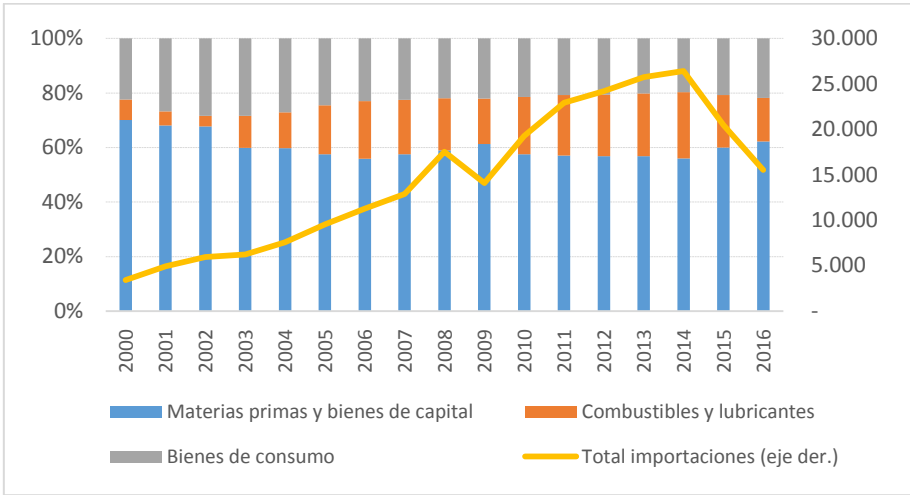
Pero, aun cuando el crecimiento de la clase media ecuatoriana sea una señal positiva de que existe una mejor distribución del ingreso, es necesario identificar a qué se debe dicho crecimiento. El aumento del consumo —que se hace visible, por ejemplo, en el aumento de crédito para este fin, en la dinamización del comercio y de las importaciones de bienes finales— parece ser la principal causa del crecimiento de la clase media en el Ecuador.

Esto se puede ver, por ejemplo, en el caso de las importaciones de bienes de consumo. Estas representan en promedio 22% del total de las importaciones del país, mientras que los combustibles representan también en promedio alrededor de 17% de las importaciones, como se observa en el gráfico 19. En los años de mayor crecimiento económico, como 2012, aumenta la importación de ambos. En dicho año, los bienes de consumo y los combustibles representaron alrededor de 45% del total de las importaciones.

¹⁰ El crédito de vivienda otorgado por el Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (BIESS) no está incluido en el cálculo de la Asobanca.

Otro ejemplo de la expansión de la clase media en términos de consumo es el disparo las importaciones. El consumo de bienes importados creció tanto en Ecuador que empezó a generar ‘efectos secundarios’ en la economía, como la salida de dólares hacia los mercados externos. El problema llegó a tal medida que el Gobierno impuso medidas para frenarlo. Las salvaguardias, implementadas desde 2015 hasta el 2017; la restricción de cupos de importación para el sector automotriz, que terminó en 2016, son algunas de las medidas que se aplicaron para frenar la acelerada salida de divisas de la economía ecuatoriana.

Gráfico 19
Composición de las importaciones (2000-2016)



Fuente: Banco Central del Ecuador.
Elaboración: Autora.

En este sentido, se puede observar que la expansión de la clase media ecuatoriana y el incremento de la participación de los primeros ocho deciles tanto en el ingreso como en el consumo parece estar directamente relacionado con la dinamización de la actividad comercial, y no con mayor acumulación de activos o ahorros. La mejor distribución del ingreso observada en este período está estrechamente relacionada con el modelo de gobierno que impuso Alianza País entre 2007 y 2016, que también estuvo basado en el aumento del consumo (y, evidentemente de la inversión) mas no necesariamente en un cambio de las estructuras productivas del país.

Las brechas salariales

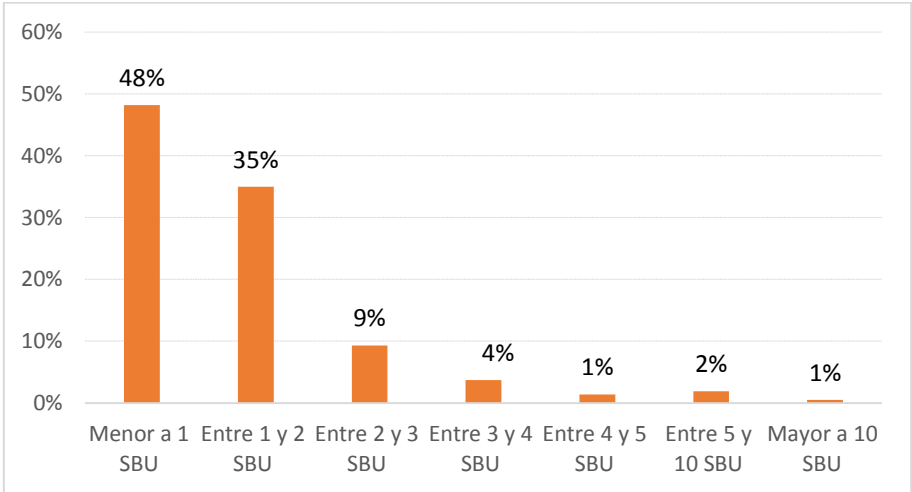
Los salarios son una de las mejores herramientas para acortar las enormes brechas tanto de ingresos como de riqueza que existen en la economía. Un menor salario estará vinculado a menores oportunidades para los miembros de esa familia en comparación con aquellos miembros de la población que perciben mayores ingresos. En este punto, es importante destacar que el mercado laboral no es un mercado como se lo concibe tradicionalmente en la economía clásica. La fijación de salarios tiene una implicación directa en las oportunidades que se ofrece a la sociedad, sobre todo si los servicios públicos no igualan en calidad a aquellos privados. Tratar al nivel salarial como un simple tema de competitividad desde la perspectiva empresarial restringe la amplitud de este tema.

Partiendo desde esta perspectiva, el actual gobierno ecuatoriano instauró el concepto de “salario digno”, que se define como “el que cubra al menos las necesidades básicas de la persona trabajadora, así como las de su familia y corresponde al costo de la canasta básica familiar dividido para el número de perceptores del hogar.” (Ministerio de Trabajo, s.f.). Se ha establecido que el salario mínimo debe llegar a coincidir con el salario digno, razón por la cual el salario mínimo ha venido subiendo: en 2010, este salario era de \$ 240, mientras que en 2017 se fijó en \$ 375. Cabe señalar que, dada la recesión y crisis económica que enfrenta el país desde 2015, las alzas salariales de 2015 respecto a 2014 y de 2016 respecto a 2015 fueron de apenas 3% y 2%, respectivamente.

Hasta diciembre de 2016, el ingreso mensual familiar¹¹ cubría 98,7% de la canasta familiar básica. En base a esta información, podría concluirse que Ecuador se encuentra próximo a cumplir su meta de que el salario mínimo se aproxime al salario digno (siempre y cuando se cumplan los supuestos del ingreso familiar mensual), lo que confirmaría lo observado en las mediciones del índice de Gini y otros indicadores.

Pero, ¿cuántos ecuatorianos perciben el salario mínimo en la práctica? La distribución porcentual de los perceptores de ingreso laboral según nivel salarial permite ilustrar esta realidad. De acuerdo al SICES, en 2016, 48,2% de los perceptores de ingreso laboral recibían menos de 1 Salario Básico Unificado (SBU). Es decir, casi la mitad de la población que trabaja y recibe ingresos por su trabajo, gana menos de \$ 366. Aunque existen diferencias respecto a la situación de 2007, la distribución de los perceptores de ingreso demuestra la enorme desigualdad que existe en los niveles salariales.

Gráfico 20
Distribución de los perceptores de ingreso según nivel salarial (2016)



Fuente: SICES.
 Elaboración: Autora.

Otra estadística que permite ver las diferencias salariales es la diferencia entre el ingreso promedio de acuerdo al tipo de empleo que se realiza. Aquellos que no tienen un empleo formal perciben un

¹¹ El ingreso mensual familiar se calcula multiplicando el salario mensual percibido por 1,6 perceptores, considerando una familia de cuatro miembros. Dentro del salario mensual se toma en cuenta las remuneraciones mensuales más la decimotercera y decimocuarta remuneración mensualizada, y sin ningún aporte a la seguridad social. La fórmula para estimar el ingreso mensual familiar sería: *salario mínimo* × 14 ÷ 12 meses.

ingreso superior al de aquellos que se encuentran en un empleo inadecuado¹². El cuadro 5 permite observar estas diferencias. El ingreso promedio mensual de un empleado con empleo adecuado es casi tres veces mayor que el de un subempleado, realidad que permanece relativamente constante en los últimos diez años.

Cuadro 5
Ingreso promedio mensual por categoría de empleo en dólares (2007-2016)

| | dic-07 | dic-08 | dic-09 | dic-10 | dic-11 | dic-12 | dic-13 | dic-14 | dic-15 | dic-16 |
|--------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Adecuado | 505 | 469 | 460 | 476 | 473 | 481 | 530 | 515 | 535 | 536 |
| Subempleado | 128 | 128 | 131 | 135 | 131 | 139 | 145 | 150 | 145 | 156 |

Fuente: INEC.

Elaboración: Autora.

Se puede concluir de estas evidencias que, aunque las estructuras laborales se han modificado dados ciertos cambios normativos (como la fijación del salario mínimo y el salario digno), las brechas salariales entre los individuos siguen siendo muy amplias. Se entiende que una parte importante de los cambios en la distribución del ingreso observados en los últimos años están dados por la inversión social, que se refleja por un lado en las transferencias monetarias y por otro lado en el acceso a servicios básicos gratuitos, que permiten mayor disponibilidad de recursos para las familias más pobres.

No obstante, si el Estado recorta los recursos destinados a la inversión y protección social, ¿volvería a concentrarse el ingreso, o se podría seguir mejorando en el tema de equidad? Para ello, los entrevistados respondieron a la siguiente pregunta:

La desigualdad de la distribución del ingreso (medida por el coeficiente de Gini) ha disminuido durante los últimos ocho años. ¿Cómo podría evolucionar la distribución del ingreso en el futuro, tomando en cuenta que persisten altos niveles de informalidad?

Sobre esta pregunta, **Lenin Parreño** señala que una distribución más equitativa del ingreso —que implica que las personas que se encuentran en situación de pobreza abandonen esa condición— es un proceso que debe analizarse en el largo plazo, para poder observar si es que es un proceso sostenible en el tiempo o no. En el caso de Ecuador, lo que pasó es que el gobierno tuvo un gasto social fuerte, formalizó a los trabajadores por ley, y como consecuencia directa y medible, muchas personas salieron de la pobreza. Cuando se desinfla este modelo, surge la pregunta de si la nueva clase media puede sostenerse de manera permanente. Sin embargo, el gasto público aún no ha caído de la manera que cayeron los ingresos, por lo que por lo pronto no es posible entender si este proceso de distribución equitativa y salida de la pobreza será permanente.

Parreño afirma que no conoce una economía que haya logrado una superación efectiva y permanente de la desigualdad y de la pobreza sin que antes haya diversificado sus actividades productivas. Evidentemente existen casos puntuales de países que cuentan con un exceso de

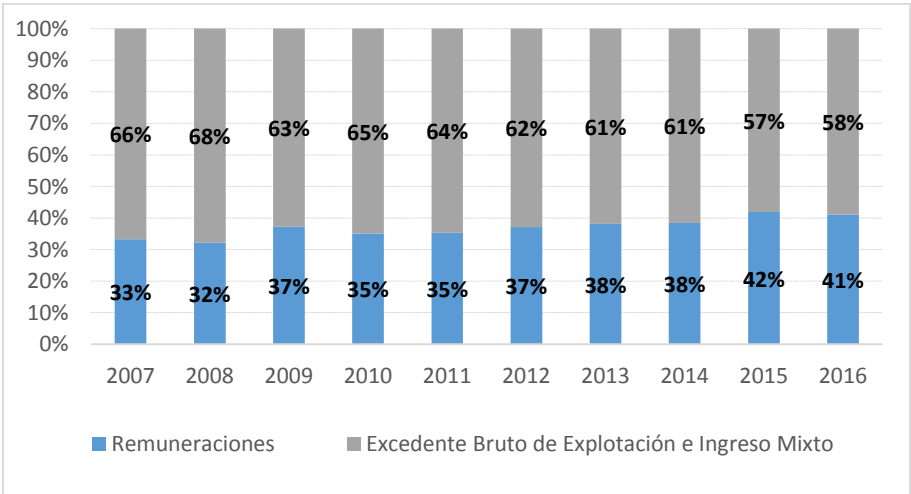
¹² Revisar definiciones en pg. 63

ingresos, en los que el Estado puede intervenir y garantizar la equidad (el caso de los países de Medio Oriente, por ejemplo). No obstante, se entiende que, al ser dependientes de recursos naturales, no existe un proceso de diversificación productiva. En el largo plazo, es muy difícil que esto se sostenga, pues al terminarse dichos recursos, el Estado no podrá llevar a cabo sus políticas de la misma manera.

Para **Reinaldo Cervantes**, el tema de la distribución equitativa del ingreso en el largo plazo también es un tema complejo. Podría mantenerse un cierto nivel de ingreso para los quintiles más pobres de la población a través de transferencias monetarias condicionadas y otros programas similares, sin embargo, esta no sería una política sostenible en el tiempo. Para que el tema de la distribución equitativa del ingreso se consolide, harían falta abordar la problemática desde la generación de empleo de calidad.

Santiago Albuja ve un panorama más optimista en lo que se refiere a la distribución del ingreso. La subida del índice de Gini de 2015 y 2016 no son estadísticamente significativas si se evalúa la trayectoria de dicho índice en los últimos diez años, por lo que se esperaría que la redistribución continúe en los próximos años. No obstante, Albuja señala la importancia de analizar otros elementos donde puede existir inequidad o concentración. Uno de ellos sería la distribución primaria del ingreso, donde se puede ver qué porcentaje de los ingresos va a las remuneraciones, al capital, y al ingreso mixto. En el gráfico 22 se observa que, si bien ha mejorado la participación de las remuneraciones en el capital, aun se puede avanzar en este tema para conseguir una mejor distribución.

Gráfico 21
Composición del Valor Agregado Bruto (2007-2016)



Fuente: Banco Central del Ecuador.
Elaboración: Autora.

Desde una perspectiva diferente, **Francisco Gachet** señala que el tema de la distribución del ingreso y la informalidad no tienen necesariamente una relación inversa. Si se considera la heterogeneidad de la informalidad, se pueden encontrar muchos casos de personas que optan por un trabajo

independiente, y estos trabajos pueden llegar a generar más ingresos que el mismo trabajo asalariado o empleo formal.

Evidentemente, muchos de estos trabajos cuentapropistas tienen como origen a la necesidad, a las situaciones precarias, o incluso a la imposibilidad de ascender en un empleo asalariado. Tienen muchas dificultades, el acceso al crédito es una de ellas. Al carecer de garantías económicas, en muchas ocasiones deben recurrir a fuentes de financiamiento ilegales. Deben además asumir el riesgo que implica emprender un negocio sin ningún respaldo, y sin ningún conocimiento de cómo llevar a cabo una buena gestión empresarial. Pero, en muchos casos, este trabajo llega a dar réditos considerables, que de alguna manera justifican la preferencia por el emprendimiento en el sector informal.

Además, en el caso particular de Ecuador, el tema de los cambios en la distribución del ingreso ha sido determinado por políticas estatales. En la práctica, sostiene Gachet, parecería que la distribución del ingreso no depende del desempeño de los mercados laborales como del Estado que regula a este y otros mercados. En el caso específico de los niveles salariales, la permanente alza del salario mínimo parece deberse al fortalecimiento de los grupos de trabajadores, que tuvieron acercamientos con el Estado y lograron por consiguiente el cumplimiento parcial de sus demandas. El tema de la distribución, afirma Gachet, estaría determinado en última instancia por el conflicto trabajo-capital, que impide que los salarios continúen subiendo hasta que exista una verdadera distribución equitativa. Y al entenderse la problemática de la distribución desde esta perspectiva, el tema de la distribución ya no puede explicarse por una diferenciación entre formal e informal, sino por comprender la trayectoria y los logros de los movimientos sociales y de los trabajadores.

Para **Victor Hugo Villacrés**, el tema de la distribución del ingreso está atado a muchos otros determinantes, por lo que no se podría establecer una tendencia sin investigar previamente las demás variables que incidan en la distribución. Sin embargo, resulta evidente que existe una fuerte correlación entre la informalidad y la distribución del ingreso. Ésta se evidencia principalmente en el tema laboral, en la posibilidad de generar empleos formales y mejor remunerados para conseguir una redistribución del ingreso; y por consiguiente de tener una sociedad más equitativa. No se puede esperar —ni en Ecuador ni en ningún país donde el sector informal esté igual de presente— que la distribución del ingreso sea independiente del tema laboral, específicamente en la informalidad.

Concluyendo la pregunta

Al igual que en las dos anteriores preguntas realizadas, no existe una única respuesta entre los entrevistados respecto de cómo podría evolucionar la distribución de la riqueza en un contexto como el actual, donde el sector informal abarca una gran parte de la economía. No obstante, los elementos que crean una proyección del futuro de la distribución del ingreso en Ecuador pueden ser resumidos en algunas ideas principales. Una de ellas es la necesidad de reconocer que son múltiples las variables que inciden en la distribución del ingreso; no se puede trazar una relación directa o lineal entre el empleo informal y la distribución. Lo que sí se puede afirmar es que el mercado laboral es sin duda alguna uno de los más importantes escenarios donde se define la distribución del ingreso, tanto en el presente como en el futuro.

Analizando al nivel de la coyuntura ecuatoriana, se puede pensar en el desarrollo de la distribución del ingreso en función de qué pase con el gasto público a futuro, pues como se revisó en el capítulo 1, éste fue determinante en el tema. De mantenerse los programas de transferencias monetarias condicionadas, se podría esperar que se sostenga una distribución más equitativa. Al impactar en los deciles más pobres de la población, los programas se traducen en un acortamiento de la brecha entre los más pobres y los más ricos. Sin embargo, de esto se deriva la pregunta de si las transferencias son sostenibles en el tiempo, o no.

También es necesario recordar que la distribución del ingreso está determinada por la distribución primaria del ingreso (la pugna entre el trabajo y el capital. Por tanto, la búsqueda por la equidad pasará no solo por el ámbito normativo de la política laboral, sino por cómo se manifiesten los agentes involucrados en esta pelea: el Estado, los trabajadores, los empresarios.

Cambiar las estructuras de la informalidad para mejorar la distribución del ingreso

Existe consenso entre los entrevistados en que, para la distribución del ingreso está atada a un sinnúmero de variables. No obstante, todas están atadas a cambios estructurales en la economía nacional, y por consiguiente, a la división entre la economía formal e informal. Esto requiere replantearse las relaciones entre el estado y el mercado; y entre el capital y el trabajo. Más allá de la discusión teórica, ¿cómo llevar a la práctica estos cambios requeridos? La siguiente sección abordará cuatro aspectos fundamentales para fomentar la equidad en la distribución del ingreso combatiendo los problemas derivados de la informalidad. En primer lugar, se revisará el tema del acceso al crédito y el fomento al emprendimiento. Después se revisará el tema de la seguridad social, el esquema tributario; y finalmente, el de la estructura empresarial.

Crédito y emprendimiento

El acceso al crédito es uno de los elementos decisivos a la hora de innovar los esquemas productivos y generar empleos de mejores condiciones; a tal punto que cualquier cambio significativo en la economía dependerá en buena medida de conseguir financiamiento a largo plazo y en condiciones favorables. A su vez, el emprendimiento de actividades por cuenta propia está también atado a las posibilidades de acceder a recursos. Si es que se busca generar una política pública que fomente al emprendimiento como una salida de las condiciones precarias de la informalidad, se debe considerar las limitaciones que éste afronta a la hora de conseguir financiamiento. Para esto, se realizaron las siguientes preguntas a **Lenin Parreño**:

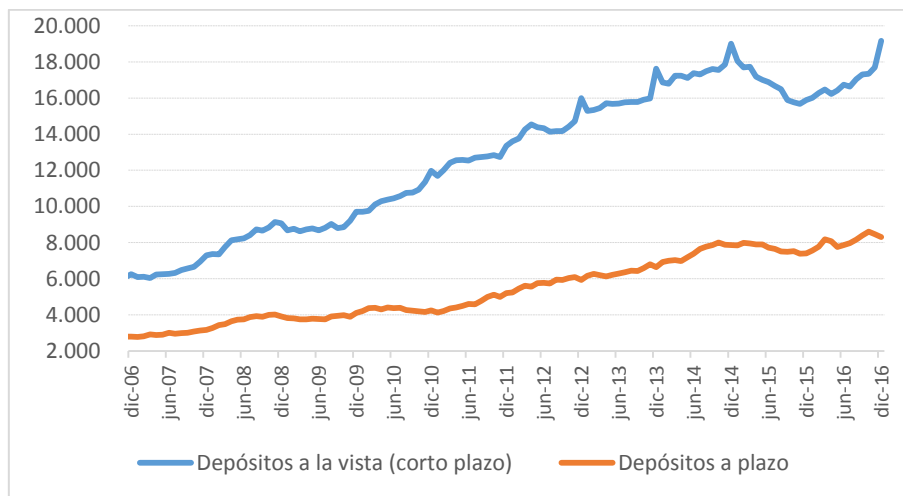
¿Cuál es la importancia para el sector informal del acceso al crédito en condiciones favorables?

Sobre esto, Parreño señala que es importante diferenciar entre el crédito para el consumo y el microcrédito. En general, el primero se caracteriza ser menos exigente en cuanto a los respaldos

exigidos para otorgar el crédito. Por otro lado, el microcrédito para producir es bastante costoso, dado que financia proyectos altamente riesgosos. Esta diferencia entre uno y otro genera un primer problema: al no tener una garantía segura, el costo que implica asumir el riesgo de un emprendimiento se traslada a los intereses. Como consecuencia, lo que ocurre es que las personas utilizan un crédito de consumo para sus proyectos productivos; complicando aún más el tema de la asignación de fondos.

El segundo problema que enfrentan las microfinanzas está relacionado con la eficiencia. Los microempresarios que buscan acceder a un crédito deben cumplir el requisito de estar asociados a alguna cooperativa, requisito que no es formal ni legal pero que en la práctica se vuelve un condicionante para conseguir los recursos. En la actualidad, las mencionadas cooperativas son instituciones poco eficientes: por lo general, no poseen sistemas informáticos, carecen de personas capacitadas en el tema financiero, entre otros. Esto genera una sensación de inestabilidad en el trámite del acceso al crédito, lo que dificulta que el proceso se concrete. Por consiguiente, la pregunta es, ¿cómo conseguir que las microfinanzas presenten condiciones más favorables, entendiendo la composición de la estructura financiera del Ecuador? En este punto aparece un primer problema, afirma Parreño. Los depósitos en el país son, en su mayoría a corto plazo, como se observa en el gráfico 22.

Gráfico 22
Depósitos del sistema bancario privado (2006-2016)



Fuente: Superintendencia de Bancos Privados.

Elaboración: Autora.

Prestar a menores tasas de interés, en el largo plazo, se vuelve sumamente complicado cuando existe una obligación casi inmediata con los depositantes del banco. En el caso de las cooperativas, este problema es aún más grave: a diferencia de los bancos grandes, éstas no manejan altos niveles de liquidez ni tienen acceso a líneas de crédito en el extranjero. Y es en este contexto donde los prestamistas informales aparecen como la última opción de muchas personas, contribuyendo a complicar el acceso al crédito en condiciones favorables.

Una política interesante respecto este tema fue la del Fondo Nacional de Garantías. Este fondo tiene como objetivo ser el garante de las cooperativas, de manera que no existan razones válidas para que éstas no mejoren las condiciones de acceso al crédito. Pero, aun cuando existan este tipo de respaldos, el tema del acceso al crédito también está condicionado a la supervivencia de los emprendimientos que solicitan dichos créditos. Esto último conduce a la siguiente pregunta:

¿Puede ser el emprendimiento una alternativa a la incapacidad del mercado laboral de generar más empleos formales y de calidad?

Es una alternativa, afirma Parreño. No obstante, para que los emprendimientos se vuelvan empleos formales y de calidad, tienen que tener la capacidad de subir de escala y de mantener su ventaja competitiva en el tiempo. Los servicios profesionales y tecnológicos son ejemplo de esto, como el desarrollo de software, de aplicaciones tecnológicas, etc. Lo que pasa con los pequeños difiere un poco de estos tipos de emprendimientos. Ellos tienen pocos incentivos a volverse formales, porque al hacerlo, automáticamente asumen una serie de responsabilidades (pagar más impuestos, reportarse a la Superintendencia de Compañías, etc.) aun cuando sus ingresos no justifiquen los procesos de la formalización. Además, la informalidad tiene la ventaja de que las barreras de entrada y salida al mercado son casi nulas: se puede emprender nuevos negocios constantemente, y si alguno no resulta, no es necesario presentar balances y pesados trámites de liquidación.

Lo que debería hacerse es generar una política que atienda específicamente a estas necesidades. En el caso actual de Ecuador, se va a aplicar una reforma que señala que, si las ventas sobrepasan los \$ 300.000, se debe pagar Impuesto a la renta. Lo que no se considera en esta medida es que pueden existir negocios que efectivamente alcancen este límite, pero que la ganancia y las posibilidades de inversión se vean restringidas por este impuesto. Una política que tenga como objetivo generar empleos formales a través del fortalecimiento del emprendimiento debe considerar varios aspectos, no solo el tema tributario. Se debe planificar en qué área se van a realizar, cuánto tiempo van a tener para llegar a constituirse como empresas de mayor tamaño, y cómo se va a dar la transición hacia la formalidad. El RISE (Régimen Impositivo Simplificado), que reemplaza el pago del IVA y del Impuesto a la Renta por ciertas cuotas mensuales, se planteó como una alternativa para los negocios de menor tamaño. Hasta este momento, no se ha hecho una evaluación del tema, por lo que se desconoce si cumple efectivamente su función.

Por último, es importante considerar el tema de la asociatividad. Parreño señala que asociarse en el ámbito productivo —que resulta fundamental para el fortalecimiento de los pequeños negocios— es muy difícil en Ecuador. Al asociarse, los informales se vuelven visibles; como consecuencia, deben formalizarse y empezar a pagar los costos de esta condición. Desde esta perspectiva, se mantiene un incentivo perverso para volverse formal; pues no se evalúan los beneficios que implica salir de la informalidad y solo se toman en cuenta los costos o los trámites institucionales. La política pública no ha logrado que la asociatividad se vuelva atractiva para las personas que trabajan, y no ha logrado tampoco evidenciar que el volverse formal puede significar una mejora en sus ingresos y en sus condiciones laborales.

La capacidad de asociarse y volver a un negocio informal visible debería ser visto como un hecho positivo, entendiendo que la formalización implicaría la posibilidad de organizarse para producir a mayor escala, para exportar, etc. La asociatividad es un principio que podría aplicarse con mucho éxito en varias actividades económicas, de las que destaca el caso de la agricultura. La organización es además una forma de conseguir más poder de negociación, generando condiciones favorables para grupos tradicionalmente excluidos.

Seguridad social

El tema de la protección social es un fundamental en un contexto de informalidad, donde para muchas personas el ingreso obtenido de su empleo es insuficiente. Dentro de esto, el programa de transferencias monetarias condicionadas vigente en Ecuador¹³ ha sido ampliamente discutido y mejorado en los últimos años, por lo que no será revisado en esta sección. Sin embargo, no ocurre lo mismo con la Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). En la actualidad, el IESS enfrenta —además de una muy baja tasa de afiliación por parte de las personas con trabajo— una serie de problemas presupuestarios, principalmente por la insostenibilidad seguro de salud, uno de los cinco que integran a la Seguridad Social. El déficit estimado para la cobertura de pensiones en 2017 es de \$ 1.943 millones, razón por la cual la caja de pensiones ha decidido desinvertir \$ 1.752,8 millones del Fondo de Pensiones del IESS (El Universo, 2017).

En este contexto, la Seguridad Social tiene dos grandes desafíos: que más personas generen un ahorro para la vejez, y que el sistema pueda ser sostenible en el tiempo para las pensiones no contributiva. Entonces, ¿cómo garantizar mejores condiciones en la vejez para las personas que trabajan en la informalidad, y que no pueden ahorrar lo suficiente para el futuro, en una coyuntura de dificultades económicas para el IESS? Para entender mejor este problema, **Víctor Hugo Villacrés** respondió a la siguiente pregunta:

¿Podrían generarse alternativas para que exista mayor afiliación del sector informal a la seguridad social sin afectar la sostenibilidad del mismo?

Sí, es posible generar un modelo de Seguridad Social más incluyente, responde Villacrés. Este modelo debe ser planteado *a la ecuatoriana*; es decir, no debe basarse en experiencias ajenas sino partir de las bases de la situación nacional. Uno de los elementos que debe repensarse es el fondo social: actualmente, los aportes a la Seguridad Social de todos los trabajadores van a un solo fondo; no existe una cuenta individual de cada afiliado. Esto no quiere decir que se deba implementar el sistema de cuentas individuales vigente en otros países, al que de todas formas la ciudadanía le dijo que no en la consulta popular en los años 90. Lo que podría plantearse como opción sería un modelo mixto, en el que exista el fondo social pero también existan cuentas individuales. De esta manera se podría generar incentivos para contribuir a la seguridad social.

Otro elemento que se debe tener presente que el Seguro Social ecuatoriano cuenta con un seguro de salud, aparte del seguro que cubre las pensiones por vejez, invalidez y muerte. Se debe trabajar por

¹³ En el primer capítulo se revisó más información del Bono de Desarrollo Humano.

la sostenibilidad de este último, dado que la principal función del Seguro Social es cubrir las pensiones que se requieran en la vejez. El tema de la salud deberá ser manejado por el Estado, tal como se estableció en la Constitución ecuatoriana (2008) en el artículo 32:

La salud es un derecho que garantiza el Estado, cuya realización se vincula al ejercicio de otros derechos, entre ellos el derecho al agua, la alimentación, la educación, la cultura física, el trabajo, la seguridad social, los ambientes sanos y otros que sustentan el buen vivir.

El Estado garantizará este derecho mediante políticas económicas, sociales, culturales, educativas y ambientales; y el acceso permanente, oportuno y sin exclusión a programas, acciones y servicios de promoción y atención integral de salud, salud sexual y salud reproductiva. La prestación de los servicios de salud se regirá por los principios de equidad, universalidad, solidaridad, interculturalidad, calidad, eficiencia, eficacia, precaución y bioética, con enfoque de género y generacional.

Las pensiones para la jubilación son la razón de ser de la Seguridad Social, por lo el rediseño de ésta debe estar orientado a fortalecer el sistema de pensiones. Esto implica, según Villacrés, llevar a cabo una serie de reformas, tanto paramétricas como estructurales. En la reestructuración se deben tomar en cuenta los análisis actuariales; además, se deben incorporar variables como la demografía, la esperanza de vida, la natalidad, entre otras. La evolución de los salarios —que tienden a ser volátiles en el contexto ecuatoriano— deben ser, junto con las variables previamente mencionadas, los factores de cálculo de las pensiones. De esta manera se garantiza que exista una relación más directa entre lo aportado a lo largo de la vida y o recibido al momento de la vejez; y se mantiene al mismo tiempo la existencia de un fondo social solidario.

La información también es un elemento crucial. La mayoría de personas no se plantea a la vejez como un escenario para el que se requieren ahorros, sino como un escenario distante en el que se encontrarán los medios necesarios para vivir. Sin embargo, es importante comprender que este período de la vida es de desahorro, por lo que se requiere destinar parte del ingreso percibido en el momento en que las personas son económicamente activas. El pensar cómo sobrevivir en el futuro es de vital importancia tomando en cuenta que la población actual va a vivir más años. También las estructuras o núcleos familiares van cambiando, las familias tienen cada vez menos integrantes; pero las necesidades de las personas van aumentando con el paso del tiempo.

Sistema tributario

Una de las mejores alternativas para disminuir la dependencia de la economía nacional a los mercados internacionales es el fortalecimiento del sistema tributario. Serrano Mancilla (2012: 21) señala que “fomentar la tributación desde adentro es la mejor forma de emanciparse hacia afuera”. No obstante, el tema de una recaudación tributaria eficiente y honesta es aún un gran desafío para Latinoamérica, tanto por el gran obstáculo que implica la evasión tributaria en las actividades formales, como por la dificultad de recaudar impuestos en la actividad informal.

Respecto del primer punto, se puede aseverar que el reto no es menor. La carga tributaria de la región (expresada en porcentajes del PIB) equivale a la mitad de la carga tributaria de los países promedio de la Unión Europea, y está 15 puntos por debajo de la de los países de la OCDE (CEPAL,

2016: 45). Y no difieren solamente en la carga tributaria sino en la composición: mientras que en la Unión Europea y la OCDE los impuestos que más aportan a la recaudación son los directos, en América Latina éstos representan menos de un tercio del total recaudado.

En los impuestos directos —que son en principio los de mayor impacto redistributivo— está además el problema de la evasión. Aunque ha mejorado la recaudación tributaria en todos los países, los niveles de evasión siguen siendo inaceptables, especialmente en el tema del Impuesto a la Renta (CEPAL, 2016). El Centro de Derechos Económicos y Sociales, CDES (2017) señala en una investigación que el porcentaje de pago de Impuesto a la Renta para los grupos económicos del Ecuador fue de 2,29% en 2016, y que de los 200 grupos registrados en ese año, 78 pagó menos de 1,5% de sus ventas por concepto de Impuesto a la Renta.

Entonces, si a los altísimos niveles de evasión tributaria se le agrega la dificultad de recaudar impuestos del sector informal, se espera un sistema tributario que requiere de cambios contingentes. A pesar de que la definición oficial de informalidad planteada por el INEC no ha sido tomada en cuenta en esta investigación por las razones expuestas en la metodología, es conveniente utilizarla en este apartado. Según el INEC (2017), en diciembre de 2016, 44% de la población con empleo trabajaba en el sector informal. Esto equivale a que aproximadamente 4 de cada 10 ecuatorianos que trabajaban en ese momento lo hacían en una empresa que no tenía Registro Único de Contribuyentes, es decir, no presentaba reporte al Servicio de Rentas Internas y por lo tanto, es probable que no haya pagado impuestos. ¿Es posible mejorar la recaudación tributaria en un escenario como este? Sobre este tema, **Víctor Hugo Villacrés** responde a la siguiente pregunta:

¿Se puede pensar en un esquema tributario más versátil, que incluya al segmento informal en la recaudación tributaria?

En este tema se avanzó al incorporar el Régimen Impositivo Simplificado Ecuatoriano (RISE), que buscaba facilitar el trámite de la declaración impositiva para los negocios. Sin embargo, como toda herramienta, tiene un período de duración, afirma Villacrés. Haría falta una revisión sobre este tema, de manera que se pueda conocer sus aciertos y sus fallas; y es probable que se requiera una reforma para que sea todavía más sencillo el proceso de declaración de impuestos. Además, es importante generar beneficios para quienes declaren cumplidamente sus impuestos, de manera que formalizarse —en este contexto de pago de impuestos— sea una opción viable para los negocios informales.

Organización empresarial

Como se ha señalado en reiteradas ocasiones a lo largo de esta investigación, la división entre una economía informal y una relativamente moderna y las consecuencias de esta división derivan de las estructuras económicas que predominan en el país. Las bases de la economía ecuatoriana están asentadas en un modelo primarioexportador, y que por lo tanto tiene una gran dependencia de lo que ocurra en el mercado internacional. Aunque las ganancias del boom petrolero tuvieron una dirección diferente a partir del 2007 de la que tuvieron en las décadas anteriores (visibles en el aumento de la inversión social), Ecuador sigue siendo un país exportador de materias primas y que

produce bienes con poco valor agregado. Los grandes grupos económicos se han articulado en torno al comercio y a la importación; y a estos grupos se les suma la banca privada.

Con el objetivo de transformar esta realidad, el gobierno de Alianza País propuso implementar el Cambio de la Matriz Productiva, que implica fomentar las actividades industriales para generar productos de mayor valor agregado, y que a su vez esto repercuta en trabajos formales y mejor pagados. Sin embargo, la apuesta del Cambio de la Matriz Productiva destaca la importancia de que esta transición sea incluyente, equitativa, y que reparta los beneficios para toda la sociedad.

En palabras de Serrano Mancilla (2012: 17), "...abogar por la equidad de la economía implica cambios en el aparato productivo doméstico, que no solo diversifiquen en cuanto a productos, sino también en cuanto a productores". De no hacerlo, los beneficios de la tan anhelada transformación del país quedarán para las élites: "Esto [abogar por la equidad] exige transformaciones estructurales... ...que coadyuven a la creación de nuevos pequeños y medianos productores, para invertir la pirámide de concentración productiva que Ecuador ha heredado durante siglos" (Serrano Mancilla, 2012: 17).

La erradicación de la desigualdad debe evidenciarse en medidas concretas en el presente, pero también en una estrategia a largo plazo. Serrano Mancilla (2012) señala que existe conflicto entre las medidas visibles para fomentar la equidad y aquellas que impactan en la estructura económica de base. Si bien las primeras se requieren 'de urgencia', las segundas son igualmente importantes para conseguir una transformación a largo plazo. Un verdadero cambio en la distribución se dará solamente cuando se tomen ambas medidas.

Además, se debe reconocer que aun cuando la forma más visible del Cambio de Matriz Productiva se de en el incremento de empleos mejor remunerados y con mejores condiciones, se necesita cuestionar en primer lugar la distribución primaria del ingreso. Si no se cambia la actual distribución, los salarios se mantendrán bajos aun cuando la política laboral intente mantener al alza el salario mínimo. De no hacerse esta crítica, la mayor parte de la riqueza económica seguirá concentrada en las élites (Serrano Mancilla, 2012).

Por esta misma razón, el Plan Nacional del Buen Vivir 2017-2021 (2017: 73) propone "apuntalar industrias básicas como soporte a la creación de nuevas industrias, y al fortalecimiento de las industrias existentes; por otra parte, se apuesta por un proceso de industrialización incluyente". Para entender cómo alcanzar este objetivo en un contexto como el ecuatoriano, de alta concentración en los grupos económicos; y cuya principal actividad es el comercio, se realizó la siguiente pregunta a Santiago Albuja:

¿Cómo conseguir la consolidación de la industria en un contexto donde las actividades comerciales y de servicios son las de mayor peso en la economía; y donde los grupos económicos están estrechamente vinculados al sector importador y exportador?

Santiago Albuja considera que la colaboración de los demás sectores que integran la economía con el Estado es fundamental. Tomando en cuenta que 9 de cada 10 empleos se generan en el sector privado, trabajar con la empresa privada es un elemento crucial. Deben generarse acuerdos que promuevan empleos de calidad, recordando que lo importante no es solamente generar más plazas

de trabajo, sino que además éstos garanticen las condiciones de un empleo digno. Además, deben existir incentivos para el sector empresarial, de manera que grupos que tradicionalmente han tenido dificultad para acceder a un empleo formal tengan la posibilidad de hacerlo, como es el caso de los jóvenes, personas indígenas, mujeres, etc.

Asimismo, se deben proponer acuerdos para atraer Inversión Extranjera e incentivos para fomentar la Inversión Nacional, generando garantías para que los inversores sepan que es posible obtener réditos en el país. No obstante, se debe reconocer que cualquier acuerdo de generación productiva respetar y mantener los derechos de los trabajadores; de lo contrario se vería un retroceso en todo lo avanzado en temas de justicia social y equidad, y sobre todo en la precarización del empleo. Se debe también fomentar la equidad en todos sus niveles.

Y aunque en la planificación estatal si se habla del objetivo de desconcentrar la producción, el camino para una mayor redistribución aún no está trazado. En 2007, el SRI registraba 17 grupos económicos, mientras que en 2017 éstos llegaron a ser 215. Con la caída de muchos grupos financieros en la crisis del 99, muchos otros grupos se consolidaron como los más grandes del país; y en la actualidad, los grupos importadores enfocados al comercio concentran la mayor parte de la producción ecuatoriana. Uno de los más visibles es el caso de la Corporación Favorita, que año a año ocupa el primer puesto en ventas del Ranking Empresarial de la Superintendencia de Compañías. Entre 2011 y 2015, los ingresos por ventas del grupo crecieron en 32%, mientras que las utilidades netas aumentaron en 42% en estos mismos años (Corporación La Favorita, s.f.).

Además, es importante destacar que si bien existen temas ampliamente trabajados por la agenda de política del gobierno de Alianza País (como la inversión social, la política laboral, etc.), éste no ha sido uno de los más puntuales. Después de cinco años de haber obtenido su primera victoria en las elecciones, Rafael Correa afirmó:

El modelo de acumulación no lo hemos podido cambiar drásticamente. Básicamente estamos haciendo mejor las cosas con el mismo modelo de acumulación, antes que cambiarlo, porque no es nuestro deseo perjudicar a los ricos, pero sí es nuestra intención tener una sociedad más justa y equitativa. (Diario El Telégrafo, 2012)

No es el objetivo de esta investigación adentrarse en los detalles de lo que muchos autores han llamado la ‘hiperconcentración’ empresarial del Ecuador. No obstante, mencionar el tema de la concentración de las empresas ecuatorianas —en las ventas y la utilidad— es obligatorio si se intenta plantear reformas estructurales a la economía del país. La concentración es un limitante para que el sector informal acceda a espacios de integración en la economía moderna o formal, pues limita la repartición de beneficios en las actividades productivas y comerciales. En este sentido, la presencia de una estructura empresarial como la ecuatoriana no fomenta la generación de empleos formales a gran escala, ni tampoco permite que los emprendimientos pequeños y asociativos tengan un espacio en el mercado interno.

Finalmente, a manera de conclusión, es importante resaltar los hallazgos presentados en este capítulo. Como se ha evidenciado previamente, la distribución del ingreso ha mejorado en términos

de participación porcentual de cada decil. No obstante, las enormes brechas salariales permiten ver que, aun cuando han existido cambios a favor de una distribución más equitativa, la estructura salarial sigue siendo muy inequitativa. Esto permite ver que, aun cuando han existido avances en temas de equidad, éstos podrían constituir un elemento coyuntural antes que un verdadero cambio de la distribución en Ecuador.

Adicionalmente, con el objetivo de aterrizar el análisis, se han abordado cuatro temas específicos para entender cómo la informalidad termina influyendo en la distribución del ingreso. De acuerdo a las estadísticas y a la información provista por los entrevistados, existen elementos clave que permitirían que la división entre economía formal e informal termine, y que como consecuencia la distribución del ingreso mejore aun en el largo plazo.

Dichos elementos giran en torno al sistema tributario, para que mejore la recaudación a la economía formal y se adapte a las otras estructuras de mercado. También están relacionados con un mejor acceso al crédito y a la posibilidad de asociarse, debido a que esto permite generar nuevos empleos de mejores condiciones desde la base de la estructura laboral. Asimismo, el sistema de seguridad social debe encontrar un modelo 'a la ecuatoriana', de manera que puedan asegurar un futuro digno a las personas que tienen como única opción los espacios de la informalidad. Por último, la visible concentración de los grupos económicos impide que el cambio estructural de la economía se concrete, y restringe las posibilidades de inserción a los individuos que quieren conseguir un espacio en los sectores formales.

Conclusiones

América Latina ha experimentado casi dos décadas de cambios significativos, especialmente en temas de reducción de pobreza y niveles de desigualdad. La inversión pública permitió que la población que tradicionalmente había estado excluida de bienes y servicios básicos, tenga acceso a ellos. Adicionalmente, la política de los gobiernos autodeterminados como socialistas del Siglo XXI permitió el reconocimiento de derechos laborales, eliminando muchas formas de explotación y flexibilización laboral. De acuerdo a la literatura revisada y a las estadísticas presentadas, estos dos factores resultaron determinantes en los cambios en la distribución del ingreso entre 2000 y 2016.

¿Es esto suficiente para garantizar una distribución más equitativa y la reducción de la pobreza en el futuro? Sin duda alguna, la distribución del ingreso depende de un sinnúmero de variables. Pero el tema de la informalidad es especialmente importante para entender la distribución por dos razones: en primer lugar, porque refleja las condiciones estructurales bajo las que funcionan las economías latinoamericanas; en segundo lugar, por la medida en que el ingreso laboral determina el ingreso total del que pueden disponer las personas.

Y es precisamente este tema el que aún no ha sido resuelto en Ecuador. Como se ha demostrado en diferentes momentos de la investigación, el país no ha logrado transformar del todo su condición de país primario exportador, altamente dependiente de la situación del mercado internacional, con muy bajos niveles de productividad y una gran presencia del sector informal. Esta situación se ha repetido a lo largo de la historia republicana del país, pasando por auges cuando los precios de las materias primas suben (primero el cacao, después el banano y finalmente el petróleo en diferentes momentos) y caídas cuando éstos bajan.

Como consecuencia, aquellos sectores de la población que no se ven involucrados o beneficiados de las actividades exportadoras e importadoras, o de servicios altamente especializados —como el sector financiero— tienden a buscar otros mecanismos para incorporarse al mercado. Por consiguiente, la informalidad es en muchos sentidos una respuesta a esta forma de organización que no reparte los beneficios de manera equitativa; y constituye a su vez un limitante para el acceso a un mejor nivel de ingreso.

Obviando las actividades ilegales altamente rentables, la informalidad acoge a los sectores de la población que no pueden ingresar al ámbito formal. El resultado casi siempre son salarios bajos, empleos precarios, falta de acceso a redes de protección, entre otros. Y las brechas salariales se acentúan: 50% de los ecuatorianos percibía en 2016 un ingreso menor a \$ 366, mientras que apenas 0,5% ganaba más de \$ 3.660.

Y aunque la intervención del Estado para disminuir estas brechas ha sido especialmente visible durante los últimos años, la crisis económica como consecuencia de la caída del precio del petróleo y otras materias primas puso en relieve que las mejoras alcanzadas pueden desplomarse rápidamente de no darse cambios en las bases. ¿Hubiera golpeado la caída de ingresos petroleros con la misma fuerza si la estructura productiva del país hubiese sido más diversa; si la división entre informalidad y formalidad en la economía hubiese sido al menos parcialmente resuelta? No existen respuestas

concretas a esta pregunta, pero vale la pena reflexionar en torno a qué tan coyunturales fueron las mejoras conseguidas en temas de distribución, y qué tanto responden a un verdadero *cambio de época*.

A través de las estadísticas y las conversaciones con los expertos en el tema, es posible afirmar que una reducción en la informalidad podría efectivamente contribuir a una distribución más equitativa del ingreso. Esto se puede aseverar partiendo del hecho de que una reducción en la informalidad implica necesariamente un cambio de estructura económica hacia la diversificación productiva incluyente, como idealmente plantea el Plan Nacional del Buen Vivir.

Como consecuencia de este cambio, la distribución del ingreso también se volvería más equitativa, aunque no de la misma manera que entre 2000 y 2016. La diferencia radica en que la erradicación de la informalidad constituye una apuesta a largo plazo, que modifica la economía desde sus bases. Por lo tanto, le daría al país la posibilidad de sostener los avances sociales a lo largo del tiempo, aun cuando la coyuntura económica internacional no sea favorable.

Ahora bien, no existe un solo camino para la construcción de una economía más sostenible y equitativa, que brinde oportunidades para que todos accedan a empleos mejor remunerados y con mayores garantías. Sin embargo, sí es posible señalar algunos elementos que son imprescindibles, como la posibilidad de contar con recursos económicos para poder ejecutar planes y proyectos en el país. En este sentido, es fundamental repensar el papel del Estado para el futuro, pues el modelo de gasto público apalancado en los recursos del petróleo no parece ser capaz de sostenerse en el tiempo. Es indispensable que se mantenga —e incluso que se aumente— la inversión pública, pero es necesario diversificar las fuentes de ingreso. Esto implica relacionarse con nuevos países para fomentar la inversión, generando acuerdos en las mejores condiciones posibles. También es imperante replantearse la posibilidad de conseguir financiamiento interno, mejorando la recaudación tributaria y estableciendo estrictos controles para impedir la fuga de recursos a los paraísos fiscales.

La concentración en los mercados también es otro tema fundamental. Si bien este fenómeno es característico del capitalismo actual y por lo tanto está presente en casi todos los países, la existencia de grupos económicos monopólicos constituye un verdadero obstáculo para la búsqueda de una economía más equitativa y con mejores condiciones de empleo para todos. Esta forma de organización, además de concentrar la riqueza y los medios de producción en un pequeño grupo; limita toda forma de verdadera competencia para los pequeños negocios del resto de la población.

En el caso específico de Ecuador, los grupos económicos más grandes no solo acaparan el mercado, sino que se dedican principalmente al comercio y a la importación de bienes de consumo. Las actividades predominantes en el país están en dirección contraria al cambio de la matriz productiva: mientras que los planes de desarrollo apuestan por la industrialización ‘incluyente’ y el emprendimiento (y que tienen como implicación directa empleos en condiciones mejores, más formales), los más grandes importadores y comerciantes del país traen bienes de consumo que bien podrían fabricarse en el país.

Es preciso notar que esto no ha sido casualidad: el acelerado enriquecimiento “ocioso” de los grupos económicos del que habla Alberto Acosta (2012) es el reflejo de un gobierno que ha fomentado el

consumo indiscriminado en todos los niveles. Gracias a esto, los recursos de los ecuatorianos han ido a parar a las cadenas de supermercados y de grandes almacenes. Mientras esta realidad permanezca inalterada, muy difícilmente se podrán conseguir una diversificación productiva, que genere suficientes empleos de calidad para la mayoría de ecuatorianos que permanecen en la informalidad; que buscan —sea con un negocio propio o trabajando en una relación de dependencia— una fuente de ingreso estable en el tiempo. El problema no es menor, requiere de mucha determinación política y grandes movilizaciones sociales.

Sin embargo, existen algunas posibilidades que podían aprovecharse, como la economía popular y solidaria (EPS). Este concepto fue constantemente mencionado por el actual gobierno, pero no llegó a constituirse como una verdadera alternativa al mercado tradicional. Partiendo de todas las leyes e instituciones ya creadas alrededor de la EPS, podrían ponerse en práctica mecanismos para abrirles paso a los negocios constituidos bajo esta modalidad, y obtener el mayor beneficio de esta práctica. Esto implica destinar crédito a este segmento, acompañarlo en todas las fases de la producción y comercialización, crear un espacio competitivo en las diferentes ciudades del país, y por supuesto fomentar las compras públicas a este segmento.

También se deben garantizar mejores oportunidades para las microempresas, que generan la mayor cantidad de empleo y perciben menores ganancias. Las organizaciones y movimientos sociales también deben cumplir su rol en la disputa por una economía más equitativa, pues las discusiones no se dan únicamente a nivel del Estado con los conglomerados económicos.

La propuesta debe ser generar nuevos espacios para los que tradicionalmente han sido reclusos a la informalidad, para los que no han podido acceder a empleos bien remunerados y estables. Sin embargo, no es posible alcanzar esta meta sin alterar las estructuras económicas más elementales de Ecuador. Para conseguir esto, es indispensable apostar a otro modelo de economía, donde no prime únicamente la búsqueda de mayores utilidades para un sector y no se dependa únicamente de los recursos naturales. Sustituir la competencia desenfrenada por la cooperación es una opción real, que no necesariamente implica abandonar el concepto de eficiencia.

Reducir la informalidad de manera permanente solo puede ser consecuencia de un cambio del modelo económico desde la base. Esto implica una estructura menos dependiente de las materias primas, que fomente la aparición de diversas áreas productivas, que sean a su vez fuente de mejores empleos. La eliminación de la pobreza y la desigualdad pueden volverse permanentes y dejar de ser coyunturales. Entonces, la reducción de la informalidad —que en otras palabras implica un cambio económico estructural— contribuiría a una sociedad más equitativa fomentando nuevas relaciones económicas, más inclusivas y sostenibles en el tiempo, garantizando cambios en la distribución que perduren y se consoliden en el largo plazo.

Recomendaciones

Asumiendo el riesgo de ser demasiado general, esta investigación ha abordado un sinnúmero de elementos que configuran el contexto de la informalidad y la distribución del ingreso en el Ecuador. Si bien esto ha servido para brindar una visión integral del problema, sería sumamente útil tomar alguno de los elementos señalados y estudiar más a fondo su relación con informalidad o con la distribución del ingreso. Por otro lado, el tema de análisis es complejo, pues trata en última instancia de entender y cuestionar las estructuras económicas de Ecuador desde sus bases. En este sentido, el tema puede extenderse mucho más, y someterse a una amplia gama de discusiones que respondan a más de un punto de vista.

No obstante, esto no implica que la investigación no pueda tener una aplicación empírica. Sería también de gran valor complementar el trabajo con una investigación de carácter cuantitativo, de manera que esta investigación pueda tener continuidad en un ámbito más pragmático, y que pueda además proveer evidencia estadísticamente significativa.

Un aspecto que llama la atención en particular es el tema de la clase media, pues permite ver el nivel de movilidad social existente en la sociedad. Tomando en cuenta que millones de personas han abandonado la condición de pobreza en los últimos años y por consiguiente el segmento de la clase media ha aumentado, resultaría interesante analizar el nivel de vulnerabilidad de ciertos segmentos de la población de regresar a condiciones de pobreza. Sería además una medida útil para evaluar qué tan permanente puede considerarse al cambio en temas de pobreza y desigualdad.

Esto implica plantear la equidad no solo en términos de ingreso, sino de la capacidad de ahorrar, de generar riqueza, entre otros. La discusión de la distribución funcional del ingreso, así como la de la distribución de la riqueza son elementos igualmente indispensables para entender el funcionamiento de las economías latinoamericanas.

Finalmente, es importante destacar que, si bien las condiciones laborales de la economía ecuatoriana requieren de varios análisis y estudios, no se debe dejar de verlas como un resultado de una estructura económica subyacente. El tema de la informalidad ha sido ampliamente discutido en Latinoamérica, pero por momentos se ha olvidado dónde está el origen del problema. Desde esta perspectiva, las políticas laborales juegan un rol determinante, pero siempre sujeto a los límites que el sistema económico imponga. Solo así se puede comprender que la informalidad no es un problema en sí misma, es un problema en la medida en que limita las condiciones de vida presentes y futuras de las personas que pertenecen a ese sector.

Referencias bibliográficas

- Acosta, Alberto (2006) *Breve historia económica del Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Acosta, Alberto (2012) *El retorno del Estado. Primeros pasos postneoliberales mas no postcapitalistas. Contextualizaciones Latinoamericanas*, 7, 1-14.
- Amarante, Verónica y Arim, Rodrigo (2015) *Desigualdad e informalidad. Un análisis de cinco experiencias latinoamericanas*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL).
- Asamblea Constituyente (2008) *Constitución de la República del Ecuador*. Quito.
- Atkinson, Anthony. B (1999) *Is rising income inequality inevitable?: a critique of the transatlantic consensus*. UNU/WIDER
- Banco Interamericano de Desarrollo (2003) *Se buscan buenos empleos: Los mercados laborales en América Latina*. Washington: Autor.
- Banco Mundial (2014) *Ganancias sociales en la balanza. Un desafío de la política fiscal para América Latina y El Caribe*. Washington: Banco Mundial.
- Banco Mundial (2016) *Taking on Inequality: Poverty and Shared Prosperity 2016*. Washington, DC: Autor. DOI:10.1596/978-1-4648-0958-3.
- Bertranou, Fabio y Maurizio, Roxana (2011) *The Role of Labour Market and Social Protection in Reducing Inequality and Eradicating Poverty in Latin America*. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1857705>
- Birdsall, Nancy, Lustig, Nora, & Meyer, Christian. J. (2014) *The strugglers: The new poor in Latin America? World Development*, 60, 132-146.
- Bosch, Mariano, Melguizo, Ángel, y Pagés, Carmen (2013) *MEJORES PENSIONES MEJORES TRABAJOS: Hacia la cobertura universal en América Latina y El Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Carpio, Jorge, Klein, Emilio y Novacovsky, Irene (1999) *Informalidad y exclusión social*. Buenos Aires: Organización Internacional del Trabajo y Fondo de Cultura Económica de Argentina.

- Chen, Martha Alter (2012) The informal economy: Definitions, theories and policies. *Women in informal economy globalizing and organizing: WIEGO Working Paper, 1*.
- Cimoli, Mario, Primi, Annalisa, y Pugno, Maurizio (2006) Un modelo de bajo crecimiento: la informaldad como restricción estructural. *Revista de la CEPAL, 88*, 89-107.
- Comisión Económica para América Latina y El Caribe (2012) *Eslabones de la desigualdad. Heterogeneidad estructural, empleo y protección social*. Santiago: Autor.
- Comisión Económica para América Latina y El Caribe (2016) *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2016. Las finanzas públicas ante el desafío de conciliar austeridad con crecimiento e igualdad*. Santiago: Autor.
- Comisión Económica para América Latina y El Caribe (2017) *Panorama Social de América Latina 2016*. Santiago: Autor.
- Cornia, Giovanni Andrea (2010) Income distribution under Latin America's new left regimes. *Journal of Human Development and Capabilities, 11*(1), 85-114.
- Cornia, Giovanni Andrea (2013) *Inequality trends and their determinants: Latin America over the period 1990–2010*. Oxford: Oxford University Press.
- De Soto, Hernando (1986) *El otro sendero*. Lima: Instituto Democracia y Libertad.
- Deere, Carmen Diana y Catanzarite, Zachary (2017) ¿Quién obtiene préstamos para acumular activos? Clase, género y endeudamiento en el mercado crediticio del Ecuador. *Revista CEPAL, 122*, 155-137.
- Duryea, Suzanne, y Robles, Marcos (2016) *Realidades y perspectivas: Pulso Social de América Latina y El Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo
- Freije, Samuel (2002) *El empleo informal en América Latina y el Caribe: causas, consecuencias y recomendaciones de política*. Inter-American Development Bank (IDB).
- Friedman, Milton (1953) Choice, chance, and the personal distribution of income. *Journal of Political Economy, 61*(4), 277-290.

- Gáinza Veloso, Álvaro (2006) La entrevista en profundidad individual. En Manuel Canales Cerón (Ed.) (2006) *Metodologías de investigación social. Introducción a los oficios* (219-264). Santiago: LOM.
- García Álvarez, Santiago (2014) *Ámbito Política Económica*. En García Álvarez, Santiago, Carrión, Diego, Gachet, Francisco, y Unda, Mario (2014) *Balance Crítico del Gobierno de Rafael Correa*. (359-458) Quito: Universidad Central del Ecuador.
- Gasparini, Leonardo, y Lustig, Nora (2011) *The rise and fall of income inequality in Latin America* (No. 118). Documento de Trabajo. Recuperado de: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/127626/1/cedlas-wp-118.pdf>
- Grupos económicos quieren reducir impuestos pero adeudan al Estado \$ 2 260 millones de dólares. (2017) *Centro de Derechos Económicos y Sociales, CDES*. Recuperado de <http://cdes.org.ec/web/grupos-economicos-quieren-reducir-impuestos-pero-le-deben-al-estado-2-260-millones-de-dolares/>
- Guerguil, Martine (1988) Algunos alcances sobre la definición del sector informal. *Revista de la CEPAL*, 35, 55-63.
- Hernández Sampieri, Roberto (2006) *Metodología de la investigación*. México: McGraw-Hill/Interamericana Editores.
- Hopenhayn, Martín (2010) Clases medias en América Latina: sujeto difuso en busca de definición. En Bárcena, Alicia y, Serra, Narcís (Eds.) (2010) *Clases medias y desarrollo en América Latina*. (11-28) Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Husami, Ziyad I. (1978) Marx on distributive justice. *Philosophy & Public Affairs*, 27-64.
- IESS sacará \$ 1.752 millones de su inversión para pensiones en el 2017. (2017, marzo 2). *El Universo*. Recuperado de: <https://www.eluniverso.com/>
- Infante, Ricardo (2011) *América Latina en el "Umbral del Desarrollo". Un ejercicio de Convergencia Productiva*. CEPAL.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (2017) *Indicadores Laborales septiembre 2017*. Quito: Autor.
- Kaldor, Nicholas (1955) Alternative theories of distribution. *The review of economic studies*, 23(2), 83-100.

- Kurz, Heinz D. (2010) Technical progress, capital accumulation and income distribution in Classical economics: Adam Smith, David Ricardo and Karl Marx. *The European journal of the history of economic thought*, 17(5), 1183-1222.
- Kuznets, Simon (1955) Economic growth and income inequality. *The American economic review*, 45(1), 1-28.
- López-Calva, Luis, y Ortiz-Juárez, Eduardo (2012) Clases medias y vulnerabilidad a la pobreza en América Latina. En Rebeca Grynspan y Ludolfo Paramio (Coordinadores) (2012) *Clases medias en sociedades desiguales* (49-70) Madrid: Pensamiento Iberoamericano.
- Marx, Karl (1985) *El Capital*. Moscú: Editorial Progreso.
- Maurizio, Roxana y Vázquez, Gustavo (2015) Desigualdad e informalidad en América Latina: el caso del Ecuador. En Amarante, Verónica y Arim, Rodrigo (Eds.) (2015) *Desigualdad e informalidad. Un análisis de cinco experiencias latinoamericanas*. (211-244) Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Minujin, Alberto (2010) Vulnerabilidad y resiliencia de la clase media en América Latina. En Bárcena, Alicia y, Serra, Narcís (Eds.) (2010) *Clases medias y desarrollo en América Latina*. (71-141) Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Molina, Andrea, Rivadeneira, Ana, y Rosero, José (2015) *Actualización Metodológica: El empleo en el sector informal*. Quito: INEC.
- Morley, Samuel (2000) Efectos del crecimiento y las reformas económicas sobre la distribución del ingreso en América Latina. *Revista de la CEPAL*, 71, 23-41.
- Ocampo, José Antonio (2004) Latin America's growth and equity frustrations during structural reforms. *The Journal of Economic Perspectives*, 18(2), 67-88.
- OECD, CEPAL, CIAT, BID (2017) *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2015*. París: OECD Publishing. Recuperado de: http://dx.doi.org/10.1787/rev_lat_car-2017-en-fr
- Organización Internacional del Trabajo, OIT (2013) *La medición de la informalidad: Manual Estadístico sobre el sector informal y el empleo*. Turín: Autor.
- Organización Internacional del Trabajo, OIT (2016) *Panorama Laboral 2016. América Latina y El Caribe*. Lima: Autor.

Pérez, Orlando (2012, enero 12) El Desafío de Rafael Correa. *El Telégrafo*, p. 8.

Perry, Guillermo E., Maloney, William F., Arias, Omar S., Fajnzylber, Pablo, Mason, Andrew D., Saavedra-Chanduvi, Jaime (2007). Washington: The World Bank.

Piketty, Thomas (2013) *Capital in the twenty-first Century*. Belknap Press: Cambridge.

Pinto, A. (1970). Naturaleza e implicaciones de la "heterogeneidad estructural" de la América Latina. *El trimestre económico*, 37(145 (1)), 83-100.

Plan de Gobierno Movimiento PAIS 2007-2011 (2007). Recuperado de: https://www.ucm.es/data/cont/media/www/17360/Texto%201%20-%20Plan_de_Gobierno_Alianza_PAIS.pdf

Ponce, Juan y Vos, Rob (2014) Falling Inequality in Latin America. Policy Changes and Lessons. En Giovanni Andrea Cornia (Ed.) (2014) *Redistribution without Structural Change in Ecuador: Rising and Falling Income Inequality in the 1990s and 2000s* (73-93). Oxford: Oxford University Press.

Portes, Alejandro (2004) *La economía informal*. Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL): Serie Políticas sociales, 100.

Portes, Alejandro, y Schauflyer, Richard (1993) Competing perspectives on the Latin American informal sector. *Population and development review*, 33-60.

Prebisch, Raúl (1981) *Capitalismo periférico: crisis y transformación*. México: Fondo de Cultura Económica.

Prebisch, Raúl, y Cabañas Martínez, Gustavo (1949) El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. *El trimestre económico*, 16(63 (3)), 347-431.

Rosero, Luis y Ramos, Manuel (2016) *El Estado del Buen Vivir. Bono de Desarrollo Humano*. Quito: Ministerio de Inclusión Económica y Social.

Salvia, Agustín, Donza, Eduardo, Vera, Julieta, Pla, Jérica y Phillip, Ernesto (2012) *La trampa neoliberal. Un estudio sobre los cambios en la heterogeneidad estructural y la distribución del ingreso: 1990-2003*. Buenos Aires: EUDEBA.

- Sandmo, Agnar (2015) *The Principal Problem in Political Economy: Income Distribution in the History of Economic Thought*. En Anthony B. Atkinson y François Bourguignon (Eds.) (2015) *Handbook of Income Inequality* (3-66). Oxford: Elsevier.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2009) *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013*. Quito: Autor
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2017) *Plan Nacional para el Buen Vivir 2017-2021*. Quito: Autor
- Serrano Mancilla, Alfredo (2012) *La equidad de la economía: disputando la justicia distributiva*. En Serrano Mancilla, Alfredo (Coordinador) (2012) *¡A (Re)distribuir! Ecuador para Todos* (13-25). Quito: Senplades.
- Solimano, Andrés (2010) *La clase media y el proceso de desarrollo económico: evidencia internacional para 130 países*. En Bárcena, Alicia y, Serra, Narcís (Eds.) (2010) *Clases medias y desarrollo en América Latina*. (39-70) Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Stiglitz, Joseph (2003) *El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina*. *Revista de la CEPAL*, 80, 7-40.
- Stiglitz, Joseph (2014) *El precio de la desigualdad*. Barcelona: Taurus.
- Tokman, Victor (1979) *Dinámica del mercado de trabajo urbano: el sector informal urbano en América Latina*. En Rubén Kaztman y José Luis Reyna (Comps.) (1979) *Fuerza de Trabajo y Movimientos Laborales en América Latina*. México: El Colegio de México.
- Tsounta, Evridiki, y Osueke, Anayochukwu. (2014). *What is Behind Latin America's Declining Income Inequality?* (No. 14-124). International Monetary Fund.
- Weller, Jürgen (2012) *Crecimiento, empleo y distribución de ingresos en América Latina*. Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL): Serie Macroeconomía del desarrollo, 122.