

N° 8

Política Social, Macroeconómica y Comercial

• Facultad de Ciencias Sociales y Humanísticas



0,985



Centro de Investigaciones Económicas





EDITORIAL



El Centro de Investigaciones Económicas-CIEC de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanísticas-FCSH de la ESPOL, presenta la octava edición del BOLETÍN DE POLÍTICA ECONÓMICA (BPE), correspondiente al último trimestre del 2019.

Finalizamos un año convulso, en donde se han planteado complejos escenarios políticos derivados de la necesidad de implementar reformas sustanciales al modelo de desarrollo del país. La necesidad de diálogo entre los sectores sociales, así como la de fortalecimiento de una estructura de gobernanza que facilite la implementación de la política pública, han sido aspectos a resaltar en una agenda cuyo principal reto es el de concientizar al ciudadano en su rol de actor social, informándolo de la importancia, causas y consecuencias, de corto y largo plazo, de optar democráticamente por una alternativa, y cuya responsabilidad tiene que verse reflejada en el espejo de las futuras generaciones.

Uno de los desafíos, en un entorno de ajustes estructurales, es el de mantener niveles adecuados de protección social. El tema central de esta edición es la política social, en donde, el primer artículo, una contribución de UNICEF, mediante la evaluación de los niveles de pobreza multidimensional analiza de manera crítica los dilemas que enfrentan las decisiones fiscales para mantener los niveles de vida y reducir las vulnerabilidades, particularmente en la niñez y adolescencia, en tiempos de ajuste y recesión. Un país que no invierte en su infancia y sus jóvenes, es un país sin futuro. En este contexto: ¿cómo mejorar la eficacia de los programas de protección social del Estado? El segundo artículo de esta edición analiza el estado, los niveles de filtración y subcobertura, del Bono de Desarrollo Humano y sugiere una respuesta: es primordial mejorar los mecanismos de focalización y acceso de beneficiarios, especialmente si se pretende sostener los efectos positivos identificados en el programa.

Sin embargo, no es posible mantener la cobertura de los servicios públicos sociales sin un adecuado esquema de sostenibilidad de las finanzas públicas, y; en particular, sin un entorno económico que favorezca mayor dinamismo, empleo y bienestar. La dolarización en el Ecuador se ha convertido en una suerte de "bien público," fundamentalmente porque mantiene el poder adquisitivo de los hogares, sin embargo, es también una camisa de fuerza para la política económica, cuyos retos, costos y beneficios, requieren ser entendidos. El tercer artículo de esta edición plantea algunas perspectivas luego de 20 años de su implementación. Finalmente, cerramos esta edición con un vistazo a los dos años del acuerdo comercial entre Ecuador y la Unión Europea. El fomento de las exportaciones es uno de los principales retos para la generación de divisas en el país, crítico en dolarización. Los acuerdos comerciales ofrecen algunas alternativas y requieren ser evaluados en su contexto e integralidad.

Bienvenidos a esta nueva edición de nuestro BOLETÍN DE POLÍTICA ECONÓMICA.

José Gabriel Castillo, Ph.D. Director del Centro de Investigaciones Económicas FCSH-ESPOL

Autoridades

Cecilia Paredes, Ph.D. - Rectora de la ESPOL Paúl Herrera Samaniego, Ph.D. - Vicerrector de la ESPOL

María Elena Romero Montoya, M.Sc. - Decana de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanísticas (FCSH) Vanesa León. PhD. - Subdecana de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanísticas (FCSH) José Gabriel Castillo, Ph.D. - Director del Centro de Investigaciones Económicas (CIEC) de la ESPOL

Equipo Técnico

Ariell Paladines - Investigador del CIEC

Arte y Diagramación LDG. Amhed Flores Ordóñez

Portada LDG. Amhed Flores Ordóñez

Diseño Gráfico LDG. Lilian Silva Salazar

Boletín Política Económica Número 8, diciembre de 2019 Política Social, Macroeconómica y Comercial

Centro de Investigaciones Económicas **Contacto:** ciec@espol.edu.ec

Versión digital en: www.ciec.espol.edu.ec/boletin-politica-economica

Nota de Descargo:

Los hallazgos, interpretaciones y conclusiones expresados en este documento son responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente las políticas o los puntos de vista de ESPOL, FCSH, CIEC.

El material en este documento puede ser reproducido, parcial o completamente, para fines no comerciales siempre que se cite la fuente.

Cita recomendada según cada artículo:

Samaniego, Pablo; Escobar, Alexandra, y; Guerrero, Paul "UNICEE", (Diciembre 2019). Protección social de la niñez para reducir la pobreza multidimensional en tiempos de crisis. *Boletín de Política Económica*, (8), 14-19. Centro de Investigaciones Económicas, FCSH-ESPOL.

Molina-Vera, Andrea (Diciembre 2019). Análisis de la focalización del Bono de Desarrollo Humano (BDH) en Ecuador 2000-2018. Boletín de Política Económica, (8), 21-26. Centro de Investigaciones Económicas, FCSH-FSPOI.

Solórzano, Gustavo (Diciembre 2019). Dolarización: 20 años. Boletín de Política Económica, (8), 29-35. Centro de Investigaciones Económicas, FCSH-ESPOL.

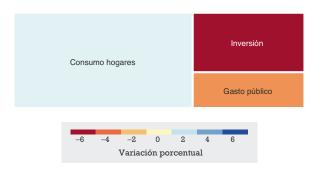
Yoong, Cristina (Diciembre 2019). Banano por queso parmesano: un vistazo a los dos años del acuerdo comercial entre Ecuador y la Unión Europea. *Boletín de Política Económica*, (8), 37-41. Centro de Investigaciones Económicas, FCSH-ESPOL.

SECCIÓN DE COYUNTURA:

Seguimiento de los principales indicadores de la economía

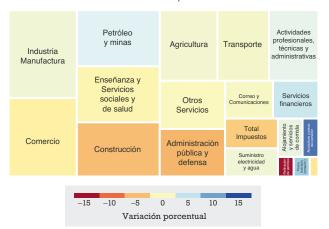


Figura 1: Participación y variación anual por componentes de la Demanda Interna – Septiembre 2019



Fuente: Banco Central del Ecuador Elaboración: CIEC-ESPOL

Figura 2: Participación y variación anual por componentes de la Oferta Local – Septiembre 2019



Fuente: Banco Central del Ecuador Elaboración: CIEC-ESPOL

Figura 3: Evolución de variación anual del PIB y Brecha de crédito y depósitos



Fuente: Banco Central del Ecuador Elaboración: CIEC-ESPOL

El proceso de estancamiento y desaceleración de la economía ecuatoriana, evidente desde el año 2018, finalmente converge a un registro negativo en tercer trimestre del 2019. La tasa de variación interanual del PIB alcanzó el -0.1% en septiembre, y una variación trimestral de 0.1%. Por el lado de la demanda interna (Figura 1), el decrecimiento de la economía se debe mayoritariamente a la menor dinámica del gasto público (-1.2%), pero por sobre todo de la inversión o formación bruta de capital (-5.6%), un factor fundamental para las condiciones de crecimiento de largo plazo de una economía.

Con respecto a la oferta local, los resultados favorables obtenidos por el sector de petróleo y minas (3.5%), servicios financieros (4.5%) y el sector de acuicultura y pesca de camarón (12.8%) no son suficientes para contrarrestar el escenario negativo y enfriamiento generalizado de las demás actividades productivas (Figura 2). Industrias como la del comercio y construcción, importantes generadoras de empleo, decrecen sistemáticamente con una variación interanual de -1.3% y -4.9%, respectivamente. Los resultados de la oferta de bienes y servicios del sector público también repercuten en el dinamismo de la economía; el sector de administración pública y defensa (-5.5%), refinación de petróleo (-29.1%) y total de impuestos (-3.9%), todos decrecen a tasas preocupantes. Por el contrario, otros sectores muestran una mejoría respecto los resultados obtenidos en el segundo trimestre de 2019 (ver BPE 7): agricultura (1.8%), pesca (2.2%) y manufactura (1.7%). Sin embargo, las comparaciones con resultados previos deben ser cautelosas por las revisiones drásticas en las cifras publicadas.

Al observar la dinámica del spread (diferencia) entre la tasa de crecimiento del crédito privado y los depósitos totales (Figura 3), al tercer trimestre del 2019, este continúa su dinámica decreciente, logrando nivel promedio en el año de 7.2 puntos porcentuales (p.p); un cambio drástico frente al resultado observado en el 2018 (11.2 p.p). De continuar con esta dinámica, esperamos que la tendencia en el crecimiento económico vuelva a ubicarse en un escenario positivo en el corto plazo; habrá que esperar la consolidación del efecto neto en el último trimestre del 2019, entre el paro nacional del mes de octubre, el estímulo del consumo de los hogares por las fiestas navideñas y feriados nacionales, y la ejecución presupuestaria del sector público cuyo énfasis se manifiesta típicamente al cierre del año fiscal.

MERCADO LABORAL

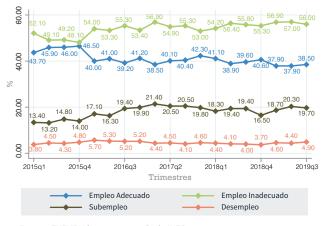
Con información al tercer trimestre de 2019, cerramos el año observando un relativo estancamiento de los indicadores laborales a nivel nacional. El empleo adecuado aumentó solamente en 0.6 puntos porcentuales (p.p.) y el nivel de subempleo mostró una rebaja de la misma magnitud (Figura 4). Asimismo, se observa un incremento en el nivel de desempleo (+0.5 p.p). El deterioro del empleo formal afecta simultáneamente a la sostenibilidad del sistema de seguridad social , un tema que debe ser de permanente preocupación.

En cuanto a la variación anual de ocupados de las principales ciudades del país, los cambios observados pueden analizarse desde la perspectiva de las ramas de actividad dominantes en cada urbe. Quito y Ambato experimentan el mayor decrecimiento anual en la creación de empleo respecto a los cuatro últimos trimestres analizados (-8.3% y -5.6%, respectivamente). No así Guayaquil, Cuenca y Machala que mantienen la tendencia positiva, aunque a un menor ritmo (Figura 5). La reducción del número de ocupados en Quito y Ambato responde a la variación anual negativa de ocupados de las ramas de: manufactura (-2.9%), construcción (-4.9%) y enseñanza y servicios sociales y de salud (-2.2%); esta última cuyo empleador principal es el sector público (Figura 6). Adicionalmente, el sector de administración pública y defensa (concentrado en la capital) retoma sus tasas de crecimiento negativo (-2.5%). Por otro lado, Guayaquil apuntala su crecimiento en la cantidad de ocupados en el sector comercio, que pasó de tener una tasa de crecimiento de -4% (septiembre 2018) a 3.5% (septiembre 2019); una dinámica similar se observa en el sector de alojamiento y servicios de comida.

Los esfuerzos fiscales orientados hacia mejorar la cantidad y calidad del empleo continúan pendientes. Nuevamente, se observa una tendencia positiva para el empleo informal y tasas negativas para contratos formales, lo cual se ha convertido en un comportamiento habitual en los últimos años (Figura 7). La dinámica de ocupados del sector público, como respuesta a los ajustes fiscales, figura como uno de los determinantes de este comportamiento. El proyecto de reforma laboral que debió enviarse a inicios de octubre a la Asamblea Nacional se basa en cuatro ejes principales: generación de empleo formal, simplificación de la legislación laboral, protección del trabajador y equidad e inclusión. Sin embargo, la propuesta aún no llega al legislativo, luego del fracaso de incluirla en el paquete de la denominada "Ley de Crecimiento Económico Urgente."

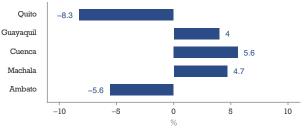
El 2020 inicia con un Salario Básico Unificado (SBU) de USD 400 (+1.5% respecto del 2019); si bien solo cubre aproximadamente un 53% de la Canasta Básica Familiar, es también uno de los más altos de la región, después de Costa Rica, Chile y Uruguay; y es 58% más alto que el de Colombia y 42% más alto que el de Perú. Este nivel plantea serios retos a la competitividad de la actividad productiva nacional, y: por lo tanto, a la capacidad de generación de empleo nacional.

Figura 4: Indicadores del Mercado Laboral Ecuador: Nacional



Fuente: ENEMDU (mayores a 15 años) - INEC Elaboración: CIEC-ESPOL

Figura 5: Variación Anual de Ocupados, Principales Ciudades – septiembre 2019



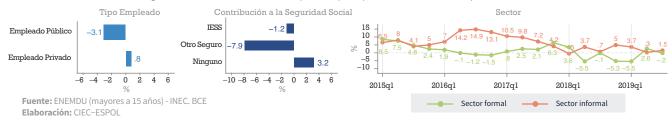
Fuente: ENEMDU (mayores a 15 años) - INEC Elaboración: CIEC-ESPOL

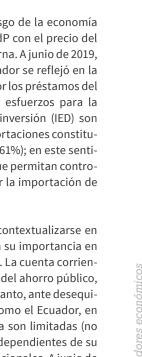
Figura 6: Variación Anual de Ocupados Ramas de Actividad – septiembre 2019

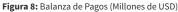


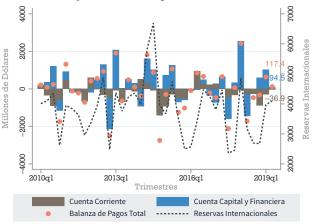
Fuente: ENEMDU (mayores a 15 años) - INEC Elaboración: CIEC-ESPOL

Figura 7: Variación Anual Sector de Ocupación, Tipo Empleado, Contribuciones – septiembre 2019



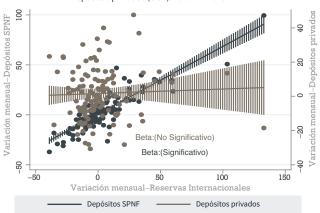






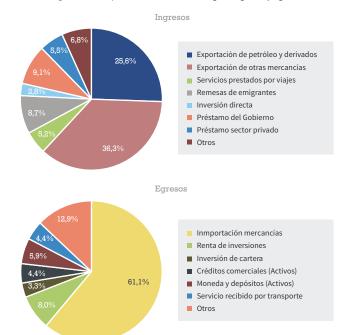
Fuente: Banco Central del Ecuador Elaboración: CIEC-ESPOL

Figura 9: Correlación Reservas Internacionales, Depósitos SPNF y Depósitos privados (OSD): 2010m1-2019m11.



Fuente: Banco Central del Ecuador Elaboración: CIEC-ESPOL

Figura 10: Composición de Balanza de Pagos (Ingresos y Egresos)



SECTOR EXTERNO: MONETARIO Y FINANCIERO

El acuerdo firmado con el FMI a inicios de 2019 se fundamenta en dos objetivos: reducir el déficit fiscal y mejorar las condiciones de la balanza de pagos (BdP); ambos objetivos primordiales para mantener un buen nivel de reservas y sostener la dolarización --independientemente del FMI. Para el segundo trimestre de 2019, la BdP se mantuvo en un escenario favorable, con un superávit de USD 117.4 millones (Figura 8), debido al ingreso de divisas de los préstamos realizados por el Gobierno a inicios de año, reflejando un saldo positivo en la cuenta de capital y financiera (USD 94.5 millones). Para finales de diciembre, el Directorio del FMI aprobó los desembolsos pendientes para Ecuador por un monto de USD 498 millones, luego de la revisión de los resultados y dando un voto de confianza al Gobierno, luego de los acontecimientos que derivaron en el paro nacional.

Uno de los principales factores de riesgo de la economía ecuatoriana es la gran dependencia de la BdP con el precio del barril de petróleo y la emisión de deuda externa. A junio de 2019, el 25.6% del ingreso de divisas bruto al Ecuador se reflejó en la exportación de petróleo y sus derivados, y por los préstamos del Gobierno el 9.1% (Figura 10); mientras los esfuerzos para la atracción de capitales extranjeros para la inversión (IED) son aun débiles (2.8%). Como se espera, las importaciones constituyen la principal vía para la salida de divisas (61%); en este sentido, son necesarias alternativas de política que permitan controlar el ritmo de las importaciones, sin afectar la importación de insumos productivos.

Los deseguilibrios en la BdP pueden contextualizarse en deseguilibrios de cuenta corriente, debido a su importancia en la transaccionalidad de agentes económicos. La cuenta corriente puede expresarse como la desagregación del ahorro público, ahorro privado y niveles de inversión. Por lo tanto, ante desequilibrios de BdP, en un esquema dolarizado como el Ecuador, en donde las alternativas de política monetaria son limitadas (no inexistentes), los resultados son altamente dependientes de su balance y la acumulación de reservas internacionales. A junio de 2019, claramente los niveles de reservas responden en gran medida a los resultados de cuenta financiera (Figura 8), producto del deterioro en los saldos corrientes. Con datos a noviembre de 2019, se observa como los esfuerzos del sector público no financiero para generar ahorros son determinantes para la sostenibilidad del nivel de reservas (Figura 9), mientras que los depósitos privados, que responden a la capacidad de generación endógena de divisas, no contribuyen mayoritariamente a este objetivo. En el 2020, es fundamental plantear alternativas que permitan al país mantener un escenario externo favorable, vía tipo de cambio real, promoción de exportaciones y política comercial razonable en cuanto a las importaciones; sin comprometer los resultados del sector real en el largo plazo.

SEGUIMIENTO A INDICADORES ECONÓMICOS

Cerramos el año analizando la evaluación de las operaciones del **Presupuesto General del Estado (PGE)**, con un mayor énfasis en los resultados fiscales esperados para el cierre de 2019, enmarcados en los esfuerzos de consolidación fiscal del Gobierno, para el cumplimiento del programa con el FMI. El PGE es el instrumento que permite la determinación y gestión de los ingresos y egresos de todas las instituciones que pertenecen a todos los poderes del Estado, excluyendo a la seguridad social, bancos públicos, Gobiernos Autónomos Descentralizados y empresas públicas.

Como anticipamos en ediciones anteriores, el proceso de consolidación fiscal, medido en el resultado global y el resultado primario del PGE, continúa débil; revertir la tendencia deficitaria de la última década no es tarea fácil (Figura 11). Los esfuerzos fiscales por reducir el gasto corriente han sido infructuosos; por el contrario, es el gasto de capital (inversión) la variable de ajuste más evidente; su drástica reducción pone en riesgo la recuperación económica en el largo plazo. El déficit global para el 2019, según nuestras estimaciones, alcanzaría los USD 4.400 millones (aprox. 4% del PIB), mayor al obtenido en el 2018; esto tras los fracasos en la implementación de reformas que habrían permitido reducir la brecha fiscal (ej. venta de activos del Estado, focalización de subsidios, reducción del gasto corriente, mayor progresividad en la recaudación tributaria) y las consecuencias económicas del paro nacional del mes de octubre.

Por el lado de los ingresos, otra de las consecuencias del paro nacional fue una menor producción petrolera, afectando los ingresos de capital derivados de su extracción y comercialización. Por su parte, la disminución en las ventas y estancamiento en el dinamismo de algunas actividades económicas en el último trimestre del año, tiene también su impacto en los ingresos tributarios, particularmente en el IVA. La Figura 12 resume el volumen y participación de recaudación de los principales impuestos, en donde se evidencia que, al cierre de 2019, el IVA es el único que mantendría su nivel, la recaudación de los demás impuestos se reduce. En un escenario en el que la recaudación tributaria se estanca, es fundamental identificar alternativas de política que recuperen el dinamismo económico, particularmente del consumo.

A finales de diciembre de 2019, y enfrentando cuestionamientos al proceso legislativo, la Asamblea Nacional aprobó la "Ley de Simplicidad y Progresividad Tributaria" en el marco del Proyecto de Ley de Crecimiento Económico, cuyo objetivo es el incremento en la recaudación tributaria, basada en los principios de progresividad, eficiencia y simplicidad. La expectativa de recaudación del proyecto es de alrededor de USD 600 millones, esfuerzo aún insuficiente, por lo que debemos esperar nuevas reformas en pro de reducir el déficit en el 2020. Las alternativas son obvias; encontrar el apoyo político en un año electoral es el reto.

Figura 11: Operaciones del PGE (Devengado)





Fuente: Banco Central del Ecuador Elaboración: CIEC-ESPOL

Figura 12: Ingresos Tributarios del Gobierno Central





Fuente: Banco Central del Ecuador **Elaboración:** CIEC-ESPOL

SECCIÓN DE INTERÉS:

Política Social

CARTA DE PRESENTACIÓN



El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia - UNICEF- promueve los derechos los niños, niñas y adolescentes en el mundo. En Ecuador, junto al Estado y a la sociedad civil ecuatoriana, aboga y trabaja de la mano para lograr que todas las niñas, niños y adolescentes del país cuenten con las mismas oportunidades en la vida. En tiempos de crisis económicas, sus efectos son directos y desproporcionados sobre la niñez y la adolescencia. Las tensiones que genera la crisis conducen a que muchos gobiernos ejecuten medidas de austeridad, que terminan recortando la inversión pública en lo social. Esta respuesta de los gobiernos para resolver la crisis, contrariamente, coloca en peligro y en riesgo a los sistemas de protección social y el acceso a servicios de educación, salud y protección. Aun cuando son instantes en los que deben ser asegurados para atenuar el empeoramiento de las condiciones de vida de las familias, principalmente de aquellas de clase media y baja con niños, niñas, y adolescentes.

En este marco, presentamos el artículo "Protección social de la niñez para reducir la pobreza multidimensional en tiempos de crisis", para la 8va Edición del Boletín de Política Económica del Centro de Investigaciones Económicas de la FCSH-ESPOL. En éste se resalta la importancia de fortalecer los sistemas de protección nacional, y de asegurar que los mismos sean sensibles a la niñez y adolescencia, particularmente en tiempos de recesión económica. Esta condición es vital para garantizar sus derechos, ya que forman parte de las poblaciones más afectadas cuando suceden crisis con afectaciones que marcarán sus vidas y las de sus familias a futuro. A partir de las cifras que muestra la pobreza multidimensional en hogares con niños, se establece un rápido diagnóstico que identifica que la probabilidad de los niños, niñas y adolescentes de estar en un hogar en situación de pobreza multidimensional es la más alta, al igual que su prevalencia. De esta forma se busca ratificar su atención prioritaria y garantizar los recursos económicos necesarios y suficientes para garantizar sus derechos en tiempos de crisis.

Nos es grato compartir este espacio para impulsar discusiones y generar propuestas de política pública y presupuestos que coloquen en el centro del debate la garantía de los derechos de todas las niñas, niños y adolescentes en Ecuador; ya que sólo así garantizaremos juntos que tengan, a pesar de los tiempos de crisis, una oportunidad equitativa en la vida y ninguno de ellos se quede atrás.





Protección social de la niñez para reducir la pobreza multidimensional en tiempos de crisis

*Las opiniones expresadas reflejan los puntos de vista de los autores y no necesariamente las políticas ni la visión de El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia – UNICEF

Autores: Pablo Samaniego Profesor-investigador PUCE psamaniego038@puce.edu.ec

Alexandra Escobar

Oficial de política social, UNICEF

xescobar@unicef.org

Paúl Guerrero

Oficial de monitoreo y evaluación, UNICEF

pguerrero@unicef.org

Introducción

Usualmente las crisis económicas son medidas en términos de cómo se afectan el crecimiento, los mercados financieros y los sectores productivos; su contracara, las condiciones de vida de las personas, en cambio, no merece la misma atención en el momento en que los ciclos depresivos transcurren. Los efectos directos en el mercado laboral, en el deterioro o restricción de la oferta de los servicios públicos -o su encarecimiento-, la reducción de los salarios reales y, por tanto, en la contracción del poder adquisitivo de los hogares y el aumento de los gastos, tienen consecuencias directas dentro de los hogares; dejan como saldo, diversas pérdidas para la niñez y la adolescencia (Ortiz I., Chai J. y Cummins M., 2011). Aun cuando son las niñas, niños y adolescentes los que tienden a ser los mayores perdedores frente a estos sucesos, las secuelas que éstas dejan en sus vidas son invisibilizadas y silenciadas porque ellos y ellas no tienen interlocutores sociales que velen por sus derechos.

Frente a este escenario, la capacidad de los gobiernos para adoptar medidas que frenen el deterioro de las condiciones de vida de sus poblaciones a lo largo del ciclo de vida se ve condicionada por la forma como intentan resolver la reducción de ingresos del sector público. Dependiendo de cuál sea la situación inicial y de qué manera se establezcan las prioridades, los gobiernos pueden aplicar políticas contra cíclicas. Pero la presión que ejerce la crisis, en sus diversas formas, puede conducir a ejecutar medidas de austeridad o procíclicas.

Esta respuesta de los gobiernos, paradójicamente, coloca en jaque y en riesgo a los sistemas de protección social, aun cuando son momentos en los que deben ser fortalecidos y financiados para mitigar el empeoramiento del nivel de vida de las familias por efecto del deterioro de las condiciones en el mercado de trabajo. A nivel global, sólo uno de cada tres niños, niñas y adolescente goza de un acceso efectivo a la protección social (UNICEF, 2019). Por tanto, como resultado de las crisis y las medidas de austeridad son los niños, las niñas, los adolescentes, las mujeres y los jóvenes de los hogares de ingresos medios y bajos, quienes se ven mayormente afectados (UNICEF-Oxford University, 2017). Incluso se ha registrado un aumento de la pobreza -o feminización de la pobreza- en los hogares con jefatura femenina (Chant, S., 2004).

Estudios realizados en los países de ingresos altos han evidenciado que, durante la crisis financiera de 2008, incluso los niños, niñas y adolescentes de varios de estos países tenían ya mayor riesgo de pobreza que la población en general antes de que llegara la crisis. Este grave deterioro tiene una conexión directa con la debilidad que mostraron las redes de protección social al no ser sensibles a la niñez y a la adolescencia (UNICEF-Oxford University, 2017) o, en otros términos, al no tener como prioridad dentro de sus agendas la mitigación de las vulnerabilidades a la que están expuestos permanentemente las niñas, niños, adolescentes y sus familias.

El complejo entramado político, económico y social contemporáneo conjuga nuevas y viejas tendencias estructurales como son: el aumento de la pobreza y las desigualdades, estrechamiento de los márgenes fiscales, la creciente urbanización, los cambios demográficos, el incremento de la violencia, conflictos y desplazamientos forzados y las amenazas del cambio climático (UNICEF, 2019). Todos estos desafíos, requieren de decisiones difíciles para los Estados y las familias que deben hacer frente a un panorama macroeconómico adverso. En el caso de Ecuador, a lo largo del último año, el debate público y las medidas adoptadas por el Gobierno ecuatoriano se han concentrado en mejorar únicamente los indicadores macroeconómicos, particularmente el déficit fiscal (King y Samaniego, 2019).

En este contexto, interesa conocer de qué manera las familias con niñas, niños y adolescentes, enfrentan crecientes riesgos económicos y sociales más severos que el resto de los hogares, en particular aquellos que se articulan al mercado de trabajo a través de empleos informales (UNICEF, 2012). De ahí que en este ensayo se quiere responder las siguientes preguntas: ¿cuáles son los elementos esenciales que debería contemplar un sistema de protección social sensible a la niñez y la adolescencia, conformado para garantizar sus derechos, particularmente en tiempos de recesión?, ¿cómo se manifiesta la desaceleración de la actividad económica y el ajuste fiscal en la pobreza multidimensional de los hogares con niñas, niños y adolescentes?, y: ¿cómo se diferencian del resto de hogares?, ¿se puede concluir que uno de los rasgos de esta crisis es la infantilización de la pobreza?

2

Aspectos generales del sistema de protección y de garantía de los derechos de la niñez y adolescencia

Tres tipos de vulnerabilidades particulares enfrentan la niñez y adolescencia y demandan una comprensión específica de la protección social, especialmente en tiempos de recesión (Roelen y Sabates-Wheeler, 2011): a) las vulnerabilidades físicas y biológicas, que hacen referencia al mayor riesgo físico y biológico que corren si son afectados por la pobreza multidimensional; b) las vulnerabilidades asociadas con la relación de dependencia y muy limitada autonomía en la toma decisiones sobre su bienestar, por ello la importancia de considerar las familias, sin perder de vista que la distribución intra-hogar para la implementación de las políticas constituye un riesgo y que algunos niños y niñas viven al margen de estructuras familiares o comunitarias clásicas, y; c) la ausencia de voz o representación como construcción sociocultural. Aun cuando su importancia en la agenda pública no debería cuestionarse, sus voces -particularmente de los que experimentan mayores situaciones de vulnerabilidad- son silenciadas no sólo por no tener espacio para ser escuchados, sino porque las instituciones que los atienden tienden a ser las más débiles y/o las primeras en sufrir los estragos del ajuste.

No existe una definición compartida y única sobre la protección social. Para el propósito de este artículo, sin embargo, se adopta la definición planteada por Mauricio León (2017) para el caso ecuatoriano, que recoge y funde las definiciones planteadas por la CEPAL (Cecchini y Martínez, 2011), UNICEF (2012) y la OIT (2012). Así, define la protección social sensible a la niñez, como el conjunto de políticas y programas de la política social que busca prevenir, reducir y eliminar las vulnerabilidades económicas y sociales de cara a la pobreza, entendida ésta última como un fenómeno cambiante y multidimensional. Busca garantizar un nivel básico de vida a niñas, niños, adolescentes y sus familias, que los asegure frente a los riesgos, shocks y problemas sociales específicos de su edad (León, 2017). Por ello para observar los cambios se emplea la medida multidimensional de pobreza, pues de esa forma se supera la noción de que las variaciones en el ingreso recogen todos los cambios que ocurren durante ciclos de desaceleración de la actividad.

Un concepto de protección social sensible a la niñez, por tanto, parte de un enfoque de derechos, promueve su cobertura universal, la integralidad en su atención y se centra en atender los patrones de pobreza, vulnerabilidad y las estructuras que los afectan, reconociendo los beneficios de largo plazo de invertir en la infancia y adolescencia. Este encuadre, sin embargo, no



[Las medidas de austeridad o procíclicas] paradójicamente, colocan en jaque y en riesgo a los sistemas de protección social, aun cuando son momentos en los que deben ser fortalecidos y financiados, para mitigar el empeoramiento del nivel de vida de las familias por efecto del deterioro de las condiciones en el mercado de trabajo.



centra las intervenciones únicamente en los niños, sino más bien promueve y potencia las capacidades de las familias, el acceso a servicios y la atención de las situaciones de vulnerabilidad, particularmente de aquellas que actúan sobre la niñez y la adolescencia. De acuerdo con esta definición de protección social, sensible o adecuada a la niñez, este sistema que contempla las tres vulnerabilidades particulares, como recoge Rubio (2017), debería contemplar cuatro componentes: 1) medidas de asistencia social que protegen y alivian las privaciones y focalizan en poblaciones más vulnerables; 2) la seguridad social, que previene las privaciones a través de seguros ante distintos riesgos; 3) el acceso a servicios sociales que promueven las capacidades e ingresos de las familias, y; 4) las medidas transformacionales que atienden la exclusión y promueven la equidad social.

Ámbitos del sistema de protección y garantía de derechos, incorporados en la medición de pobreza dimensional

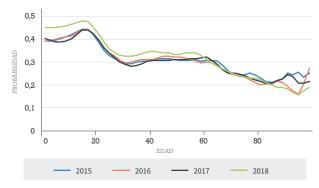
La pobreza es comprendida como una privación de derechos. Es la falta o limitación en el acceso a un conjunto mínimo de bienes y servicios considerados básicos para desarrollar una vida digna en un contexto histórico y social dado. No todos los grupos poblacionales tienen la misma probabilidad de experimentar la pobreza, y además, su intensidad puede ser diversa. Las mediciones de la pobreza en hogares, dan cuenta que la pobreza es más extensa en número y más intensa cuando la experimentan los niños, niñas y adolescentes (Espíndola, E., Sunkel, G., Murden, A., & Milosavljevic, V., 2017).

Por tanto, el diseño y monitoreo de un conjunto de políticas y programas de la política social, sobre todo en tiempos de recesión, debe partir de lo que sucede y viven los hogares con niños, niñas y adolescente, para comprender la naturaleza dinámica y multidimensional de las privaciones y vulnerabilidades que enfrentan. Sólo así, las respuestas del sistema de protección social podrán ser articuladas, integrales y adecuadas a la niñez y adolescencia. Si bien lo adecuado sería contar con una métrica que dé cuenta de las privaciones que atentan específicamente contra el efectivo cumplimiento de los derechos de los niños, de acuerdo al ciclo de vida – para lo cual el Ecuador se encuentra dando ya sus primeros pasos¹ – la tasa de pobreza multidimensional (IPM) en Ecuador permite tener una primera aproximación a cubrir esta necesidad. Este índice observa cuatro dimensiones: i) educación; ii) trabajo y seguridad social; iii) salud, agua y alimentación, y iv) hábitat, vivienda y ambiente sano. Todas ellas relevantes con relación a la garantía de derechos establecidos en la Constitución Política y en los ámbitos de un sistema de protección social. Miremos ahora cómo estás se han comportado en los últimos años en el Ecuador.

Niñez y adolescencia en situación de pobreza multidimensional

Como se ha anotado en párrafos anteriores, la niñez y adolescencia están en mayor riesgo de pobreza. Esto no es la excepción para el caso ecuatoriano:

Figura 1: Probabilidad de estar en un hogar en situación de pobreza multidimensional según la edad de la persona. Ecuador 2015 - 2018



Fuente: INEC - ENEMDU Diciembre 2015, 2016, 2017 y 2018

Para todos los años analizados, la probabilidad de los niños, niñas y adolescentes de estar en un hogar en situación de pobreza multidimensional es la más alta. Más del 40% de los niños, niñas y adolescentes están en hogares en situación de pobreza multidimensional. Por otro lado, cuando se compara entre hogares, son aquellos con niños, niñas y adolescentes los que tienen mayor prevalencia de pobreza multidimensional, frente a aquellos sin niños (37.9% y 19.2% para el 2018, respectivamente).

En lo que se refiere a las brechas entre lo urbano y rural, la Figura 2, muestra que siete de cada 10 hogares con niños, niñas o adolescentes en el área rural están en situación de pobreza multidimensional. Entre los años 2016 y 2018, para el área rural, la tendencia muestra un incremento, en tanto que esa misma evolución se observa desde 2017 para el área urbana.

Figura 2: Hogares con niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza multidimensional urbano y rural. Ecuador 2015 - 2018



Fuente: INEC - ENEMDU Diciembre 2015, 2016, 2017 y 2018

El Instituto Nacional de Estadística y Censos del Ecuador (INEC), con el apoyo técnico de UNICEF, a lo largo del 2019 ha construido la Propuesta metodológica pobreza multidimensional infantil en Ecuador. $Disponible \ en: \ https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Bibliotecas/Revista_Estadistica_Metodologia-Vol-5.pdf$

² Mayores detalles de la metodología desrrollada por el INEC pueden ser encontrados en: https://www.ecuadorencifras.gob.ec/pobreza-multidimensional/

Tabla 1: Porcentaje de niños, niñas y adolescentes, adultos y población total en las categorías de Kaztman

	2015		2016		2017		2018					
Tipología	NNA*	Adultos	Población total	NNA	Adultos	Población total	NNA	Adultos	Población total	NNA	Adultos	Población total
Pobreza crónica	23,2%	13,0%	16,8%	21,9%	12,8%	16,1%	22,0%	11,8%	15,4%	25,7%	13,1%	17,5%
Carencias inerciales	18,6%	18,1%	18,3%	19,8%	18,6%	19,1%	19,3%	19,1%	19,2%	21,0%	20,0%	20,3%
Pobreza reciente	8,1%	5,6%	6,5%	8,0%	6,1%	6,8%	7,2%	5,4%	6,1%	6,6%	5,2%	5,7%
Integración social	50,1%	63,3%	58,5%	50,3%	62,4%	58,0%	51,6%	63,7%	59,4%	46,8%	61,7%	56,5%

^{*} NNA se refiere a niñas, niños y adolescentes

Fuente: INEC - ENEMDU Diciembre 2015, 2016, 2017 y 2018

Profundizando el análisis a través de la tipología de Kaztman, es posible identificar aquellos niños, niñas y adolescentes en mayor situación de vulnerabilidad (pobreza crónica) al estar en hogares en pobreza por ingresos -siguiendo la definición del agregado de ingreso y línea de pobreza establecida por el INEC- y multidimensional.

En los años analizados, aproximadamente, uno de cada cuatro niños, niñas y adolescentes en el Ecuador está en hogares que sufren de pobreza crónica. Por otro lado, apenas uno de cada dos niños, niñas y adolescentes está en la categoría de integración social, es decir, no están en hogares en situación de pobreza multidimensional o por pobreza de ingresos. Si se compara con la población adulta, los niños, niñas y adolescentes están en mayor proporción en pobreza crónica y menos integrados socialmente.

Al comparar 2015 con 2018 (tabla 2) se puede establecer que la mayor parte de las restricciones que se produce en los hogares con niñas, niños y adolescentes con pobreza multidimensional se han mantenido relativamente constantes en el período considerado (la mayoría no tienen una diferencia estadísticamente significativa). Algunos han mejorado, como el empleo infantil y adolescente, cambio que se puede haber dado por las restricciones por las que está atravesando el mercado laboral, o las condiciones de la vivienda, que ahora afectan a menos hogares con niñas, niños y adolescentes pobres multidimensionales. De otra parte, los que más empeoraron son la falta de provisión de agua por una red pública, lo que puede tener consecuencias sobre la salud de esta población, además del aumento del hacinamiento, el que además de constituir una forma de privación material, tiene múltiples consecuencias como la transmisión de enfermedades, la vulneración de la privacidad (especialmente difícil para los adolescentes) y puede elevar los niveles de violencia intrafamiliar.

La información presentada llevaría a la conclusión de que a pesar de la tendencia crecimiento de la pobreza multidimensional, el perfil o los componentes que la determinan no ha cambiado sustancialmente y que, aún no se puede afirmar que existen secuelas

del ajuste fiscal sobre el acceso a servicios públicos. Ahora bien, los dos únicos servicios públicos que son directamente provistos por el Gobierno Central, dentro de las variables incluidas en esta medida de pobreza, son la inasistencia a educación básica y bachillerato, y la vulneración del acceso a la educación superior.

Por otra parte, la situación de la salud se mide indirectamente mediante la pobreza extrema de ingresos y la provisión de agua potable por una red pública. La primera se ha mantenido relativamente constante, mientras que la segunda es responsabilidad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. De ahí que se podría reflexionar que la medida de pobreza que estamos analizando, pese a la relevancia que tiene, no logra captar qué está pasando con el acceso a la salud, lo que podría ser ampliado a la economía del cuidado, por lo que en el futuro habrá que hacer un análisis más amplio y empleando otro tipo de información, como los registros administrativos. De ahí, que sea importante lograr que Ecuador culmine el ejercicio para contar con una medición de pobreza multidimensional infantil, que permita rastrear de manera más precisa cómo experimentan la pobreza

Tabla 2: Porcentaje de hogares pobres multidimensionalescon carencias en las variables que mide la pobreza multidimensional. Ecuador 2015 y 2018

Dimensiones	2015	2018
Inasistencia a educación general básica y bachillerato	65,3%	65,5%
Vulneración del acceso a educación superior	88,9%	88,2%
Logro educativo incompleto	9,9%	9,5%
Empleo infantil y adolescente	80,1%	75,5%
Desempleo y empleo inadecuado	10,5%	7,6%
No contribución al sistema de pensiones	15,5%	13,3%
Pobreza extrema por ingresos	73,4%	74,4%
Hogares sin provisión de agua por red pública	47,3%	49,3%
Personas en condición de hacinamiento	54,5%	56,7%
Viviendas en condiciones inadecuadas	21,6%	18,2%
Viviendas sin adecuado sistema de eliminación de excretas	51,6%	51,9%
Viviendas sin acceso a recolección de basura	64,2%	59,0%

Fuente: INEC - INEC - ENEMDU Diciembre 2015 y 2018



Conclusiones: retos para Ecuador en la reducción de la pobreza infantil multidimensional

Por cerca de cuatro décadas, en países ricos y pobres, se ha sostenido que las políticas de austeridad –bajos salarios para los trabajadores, recortes del gasto público para disminuir la gratuidad y el acceso universal a servicios de salud, educación y de protección con calidad –brindarán crecimiento económico acelerado y sus beneficios llegarán a todos los ciudadanos. Sin embargo, actualmente, como señalan muchos economistas de renombre, lo que vemos es que sus efectos han sido todo lo contrario pues el crecimiento económico se ha ralentizado y el resultado de esa expansión se ha concentrado en unas pocas personas con gran riqueza (Stiglitz, 2012).

Numerosa es la evidencia que sostiene que un componente nodal en toda estrategia de desarrollo de un país, que busca un crecimiento incluyente y un desarrollo sostenible con equidad, es el fortalecimiento de los sistemas nacionales de protección social (Cecchini y Martínez, 2011). Evidentemente, una estrategia de estas características debería particularmente considerar un sistema de protección social adecuado o sensible a la niñez y a la adolescencia, que reduzca la pobreza para protegerlos contra situaciones de vulnerabilidad social o económica causada por las desigualdades. Que prevenga el deterioro de su bienestar y sus familias, mitigando el riesgo ante situaciones de pobreza y privación. Que promueva oportunidades económicas y el desarrollo de capacidades para potenciar su cuidado y protección. Y, que transforme los desequilibrios económicos y de poder que abonan a la pobreza y las situaciones de vulnerabilidad.



Toda estrategia de desarrollo de un país, que busca un crecimiento incluyente y un desarrollo sostenible con equidad (...), debería considerar un sistema de protección social adecuado o sensible a la niñez y a la adolescencia.

Referencias Bibliográficas

- Cecchini, S. y R. Martínez (2011). Protección Social Inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos, (LC/G.2488-P) Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Chant, S. (2004). Dangerous Equations? How Female-headed Households Became the Poorest of the Poor: Causes, Consequences and Cautions. In A. Cornwall, E. Harrison, & A. Whitehead, *Repositioning Feminisms in Development* (pp. 19-16). Brighton: Institute of Development Studies.
- Espindola, E., Sunkel, G., Murden, A., & Milosavljevic, V. (2017). Medición Multidimensional de la Pobreza Infantil: Una revisión de sus principales componentes teóricos, metodológicos y estadísticos, CEPAL y UNICEF, Chile.
- Kaztman, F. (1989). La heterogeneidad de la pobreza. El caso de Montevideo, Revista de la CEPAL, vol. 1989/37.
- King, K. y P. Samaniego (2019). A río revuelto, ganancia de varios pescadores, Ecuador Debate, No. 106, abril 2019.
- León, M. (2017). Protecciòn Social de la niñez en el Ecuador, (LC/TS.2017/20), Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- OIT, (2012). R202 Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202).
- Ortiz, I., Chai, J. y M. Cummins (2011). Austerity Measures Threaten Children and Poor Households: Recent Evidence in Public Expenditures from 128 Developing Countries, Social and Economic Policy Working Paper, New York, UNICEF.
- Roelen, K. y R. Sabates-Wheeler (2011). A child sensitive approach to social protection: Serving practical and strategic needs, presentado en conferencia internacional, *Social Protection for Social Justice IDS*, UK.
- Rubio, M. (2017). La Construcción de un sistema de protección social adecuado a la infancia en el Perú: oportunidades y retos, (LC/TS.2017/144), Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- UNICEF (2019). UNICEF's Global Social Protection Programme Framework, New York, United States.
- _____ (2012). Integrated Social Protection Systems: Enhancing Equity for Children, New York, United States.
- Stiglitz, J. (2012). El precio de la desigualdad. Buenos Aires: Taurus.
- UNICEF- Oxford University Press (2017). Children of Austerity: Impact of the Great Recession on Child Poverty in Rich Countries, Editado por: Bea Cantillon, Yekaterina Chzhen, Sudhanshu Handa, y Brian Nolan. Oxford University Press, Oxford.



Análisis de la focalización del Bono de Desarrollo Humano (BDH) en Ecuador 2000-2018¹

Autora: Andrea Molina-Vera Investigadora FCSH-ESPOL amolina@espol.edu.ec

Introducción .

El bono de desarrollo humano (BDH) es una transferencia monetaria que se entrega a los hogares en situación vulnerable. Este programa comenzó en el año 2003 y se encuentra actualmente vigente. El BDH contempla tres tipos de beneficiarios: las madres, los beneficiarios de la tercera edad o pensión asistencial y los beneficiarios por discapacidad.² El Beneficiario BDH "madres" es el que tiene corresponsabilidades relacionadas con la educación y salud de los niños y adolescentes,³ generalmente el perceptor es la mujer del hogar y hasta el 2013, el 60% de los beneficiarios del BDH correspondían a BDH "madres".

El BDH experimentó una fuerte reducción en su cobertura en el 2014, la disminución de beneficiarios se dio en el componente BDH "madres", donde 581.552 hogares dejaron de recibir esta transferencia, así, de 1.026.114 hogares beneficiarios en el 2013 se pasó a 444.562 hogares beneficiarios en el 2014 y esto es lo que existe actualmente. Sumando los beneficiarios del BDH pensión asistencial y BDH discapacidad, en el 2016 el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) registró un total de 1.034.701 hogares beneficiarios del bono (Tabla 1). La disminución de cobertura respondió a la reducción de la población objetivo del programa, la población objetivo dejó de ser el 40% más pobre de la población y pasó a ser los hogares en extrema pobreza (esto era el 8% en el 2014).

El monto de la transferencia del bono solidario fue de 15 dólares mensuales para madres y de la mitad para los otros tipos de beneficiarios, este monto continuó en el período 2003-2006, luego se incrementó a 30 dólares en el 2007 y a 35 dólares en el 2009. Actualmente, es de 50 dólares mensuales más un componente variable.⁴

El programa previo al BDH fue el bono solidario que se entregó desde 1999 hasta el año 2002, este bono surgió como compensación frente a la posible eliminación de subsidios que se estaba considerando y luego se entendió como un mecanismo de compensación frente a la crisis de 1999. En el 2003, cambia el concepto a bono de desarrollo humano, y se enfatiza en la acumulación de capital humano en salud (a través del control de niño sano para los menores de 5 años) y en educación (a través de la asistencia escolar), estos objetivos continúan hasta el 2013. En el año 2014, se incluyen otros objetivos como prohibición de trabajo infantil para menores de 15 años y prohibición de viviendas en zonas de riesgo.5

Tabla 1: Total, de beneficiarios del BDH por tipo de beneficiario 2000-2016

Año	BDH - Madres	Pensión para adultos mayores	Pensión para personas con discapacidad	Total, del Beneficiarios
2000	1.077.540	249.585	7.923	1.335.048
2001	1.015.996	240.076	8.389	1.264.461
2004	840.305	218.292	7.870	1.066.467
2005	917.037	211.940	7.596	1.136.573
2006	979.008	198.056	5.039	1.182.103
2007	1.005.967	243.852	19.923	1.269.742
2008	1.011.955	274.522	24.373	1.310.850
2009	1.244.882	371.261	46.072	1.662.215
2010	1.181.058	496.899	84.161	1.762.118
2011	1.211.556	536.185	106.313	1.854.054
2012	1.203.207	588.149	104.888	1.896.244
2013	1.026.114	569.144	122.233	1.717.491
2014	444.562	546.819	128.477	1.119.858
2015	444.150	525.900	128.652	1.098.702
2016	433.313	475.340	126.048	1.034.701

Fuente: Registros del Programa de Protección Social - Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), presentado por Sistema Integrado de Indicadores Sociales -SIISE (2000-2013) y por el Sistema integrado de Conocimiento y Estadística Social - SICES (2014-2016).

En el Ecuador, el BDH es una de las estrategias para el combate a la pobreza y su base de datos es potencialmente mencionada como herramienta para la focalización individualizada de cualquier otro programa. Por ello, una evaluación de la focalización de este programa enmarcado en sus diferentes períodos es relevante para la política pública; particularmente, cuando se está llevando a cabo un nuevo levantamiento de información para la selección de beneficiarios.

En este documento, se analiza la eficiencia de la focalización del BDH desde el año 2003 al 2017, incluyendo el año 2000 como referencia al bono solidario. Se evidencia que la focalización de este programa a partir del 2014 presenta altas tasas de subcobertura entre los hogares de los deciles más pobres y también presenta altas tasas de filtración.

Esta investigación es financiada por UNICEF-Ecuador, como parte de un acuerdo de investigación entre ESPOL y UNICEF para analizar la focalización del bono de desarrollo humano.

El bono BDH por discapacidad es diferente al bono de discapacidad Joaquín Gallegos Lara,

A lo largo del período las corresponsabilidades han sido señaladas, pero no han sido verificadas de manera sistemática, algunos ejercicios de verificación se pueden revisar en Martínez, et.al. (2017).

A partir del 2018, se realiza una modificación al programa, al incorporar un componente variable. Los 50 dólares mensuales son un componente fijo y el componente variable es un monto adicional que estáen función del número de hijos y según la edad de los niños

Acuerdo Ministerial 2013 del Ministerio de Inclusión Económica y Social Registro Oficial 6, del 3 de junio del 2013

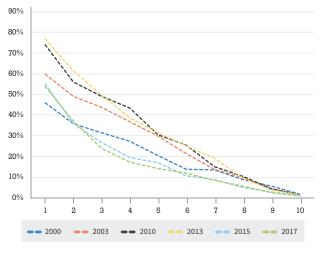
Análisis de focalización: la cobertura del programa según deciles de ingreso familiar per cápita

Una primera aproximación para analizar la focalización del BDH es identificar el porcentaje de hogares que recibe esta transferencia según la distribución del ingreso. Para ello, se emplea la Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) en el período 2000 - 2017, se construye un agregado de ingreso comparable y se estiman los deciles de los hogares según el ingreso familiar per cápita.

Para este análisis se muestra el año 2000, como ejemplo de la focalización del bono solidario; el año 2003, como años donde funcionó la selección de beneficiarios mediante la base de datos denominada Selben 2000-2003; los años 2010 y 2013 como ejemplos de la selección de beneficiarios a partir de la base de datos denominada Registro Social 2008-2009, y; finalmente, se presentan los años 2015 y 2017 como ejemplos de funcionamiento de la base de datos cuyo levantamiento de información se realizó en el año 2013-2014.6

La figura 1 presenta la cobertura del BDH en los hogares según deciles de ingreso familiar per cápita. Esta figura muestra la progresividad del programa, esto es que las tasas de cobertura del programa son mayores en los deciles más pobres que en los deciles superiores de ingreso. En el 2017, el 54% de los hogares del decil más pobre recibe la transferencia, el 37% de hogares en el segundo decil, el 24% de hogares en el tercer decil, el 17% de

Figura 1: Porcentaje de hogares que reciben el BDH (3 beneficiarios) por deciles de ingreso familiar per cápita



Estimaciones: Andrea Molina-Vera a partir de ENEMDU 2000-2017

Nota: Para la construcción de deciles, se usa un agregado de ingreso restando el monto de las transferencias del BDH que recibe este hogar.

hogares en el cuarto decil, el 14% en el quinto decil, el 9% en el sexto y menos del 7% en los hogares de los deciles restantes.

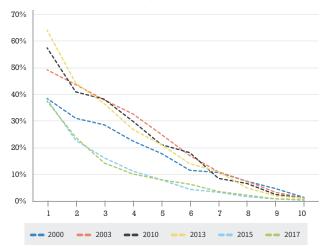
Segundo, la cobertura del BDH en el 10% de los hogares más pobres ha empeorado, ya que en el año 2013 la cobertura de este segmento de la población era del 75%; mientras que en el 2017 es solo el 54%, lo que constituye una tasa de cobertura más baja que la del año 2003, que para este decil era del 60%.

Tercero, en cuanto al 20% más pobre de los hogares, en el 2017 la cobertura fue de 45,6%, en el 2013 fue de 69%, en el 2003 fue 54% y finalmente en el 2000 fue de 41%.

El periodo anterior al 2015 la población meta del BDH fue el 40% más pobre de la población, puesto que, hasta el año 2006, la tasa de pobreza por consumo era del 38%. La tasa de cobertura en estos deciles alcanzó el 56,8% de los hogares en el año 2000, el 47,5% en el 2003; y el 56,8% en el año 2013.

La figura 2 presenta similares resultados para el BDH "madres". En este caso, se observa que, solo el 37% de los hogares del primer decil recibió la transferencia en los años 2015 y 2017. En cuanto a los hogares del decil 1 y 2, aproximadamente el 31% de estos hogares recibió el bono. Es decir, en el 2017 solo el 31% de los hogares más pobres (decil 1 y 2) recibió el programa.

Figura 2: Porcentaje de hogares que reciben el BDH "madres" por deciles de ingreso familiar per cápita



Estimaciones: Andrea Molina-Vera a partir de ENEMDU 2000-2017

Nota: Se usa un agregado de ingreso restando el monto de las transferencias del BDH "madres" que recibe este hogar

A partir del año 2018, se continúa con la misma focalización, sólo que se realiza una modificación de un componente variable cuya implementación es gradual.

La eficiencia de la focalización del BDH

La literatura que evalúa la eficiencia de la focalización de un programa identifica dos tipos de errores. El error de omisión de los pobres y el error de inclusión de los no pobres, y ofrece diferentes medidas en función de la población a la que hace referencia (Conia y Stewart, 1995). En este documento, se van a considerar las siguientes medidas para la evaluación de la focalización. Primero, la tasa de subcobertura, es decir, el porcentaje de población "pobre" o vulnerable que no recibe el programa. Segundo, la tasa de filtración, que estima los hogares que recibieron el bono cuando no debían hacerlo, en referencia al total de hogares que lo reciben.

Para la definición de las tasas de subcobertura, hay que identificar a la población objetivo del programa. En este caso, para el período 2000-2013, la población objetivo era el 40% más pobre de la población; es decir, los hogares pertenecientes al decil 1 a 4 del ingreso familiar per cápita. Mientras que, a partir del 2014, se considera dos posibilidades: los hogares que pertenecen al decil 1 (hogares en extrema pobreza que es cercana a la población objetivo del programa) y los hogares de los dos primeros deciles (aproximadamente hogares en pobreza).

La tasa de subcobertura es complementarias a la tasa de cobertura anteriormente presentada. Así que se presenta la información a manera de resumen en la Tabla 2, donde en el 2017 para el primer decil, la subcobertura es del 46%, esto es 46% de los hogares debería recibir el bono y no lo hace. Y considerando los dos primeros deciles, la subcobertura es del 54,4%.

Tabla 2: Tasa de Subcobertura del BDH

BDH 3 tipos de Beneficiarios						
	% de hogares vulnerables que no reciben el BDH					
Decil 1-4 que no recibe BDH						
2000	64,7%					
2003	52,5%					
2010	43,7%					
2013	43,2%					
	Decil 1 que no recibe BDH					
2015	44,9%					
2017	46,1%					
Decil 1-2 que no recibe BDH						
2015	54,5%					
2017	54,4%					

Estimaciones: Andrea Molina-Vera a partir de ENEMDU 2000-2017

"

La cobertura del BDH en el 10% de los hogares más pobres ha empeorado, ya que en el año 2013 la cobertura de este segmento de la población era del 75%; mientras que en el 2017 es solo el 54%.

"

Por otro lado, del 2000 al 2013 la población objetivo era el 40% de los hogares más pobre, también se encuentran tasas altas de subcobertura, la más baja está en el año 2010 y 2013, con 43% de subcobertura.

Para la otra medida de eficiencia de la focalización, del total de hogares que recibieron el programa se estima cuántos hogares pertenecen a la población objetivo y cuántos no. Esto permite cuantificar la filtración de recursos a hogares que no deberían recibir el programa y que con una mejor focalización hubieran permitido aumentar la cobertura del programa en los hogares más pobres. En la tabla 3, primero se observa la disminución de beneficiarios de aproximadamente 1.319.407 hogares que recibían el bono en el 2013 a 794.366 en el 2017. La reducción de cobertura se llevó a cabo en el tipo de beneficiario "hogares" donde de 944.696 hogares en el 2013 se llegó a 486.240 hogares en el 2017. Estas estimaciones son puntuales a partir de la encuesta ENEMDU, si se consideran los estimadores por intervalos las cifras coinciden con las cifras oficiales del MIES, presentadas en la introducción.

Segundo, los años que presentan menor tasa de filtración son el 2003,2010 y 2013, según su población objetivo. Por ejemplo, en el 2013 del total de hogares beneficiarios del bono un 28,6% de los hogares no debió recibir el programa. Mientras que, en el período actual, en el año 2017 el 69,4% de los hogares que recibió el BDH no debió recibirlo porque no pertenecía al decil 1, que es aproximadamente su población objetivo. Sin embargo, si esta gran filtración se debe a que hogares pobres no extremos están recibiendo el bono, entonces esta filtración no es preocupante considerando que igual llega a hogares vulnerables. Por ello, si se considera como población objetivo el 20% de los hogares más pobre (es decir, aproximadamente a todos los hogares en pobreza), entonces del total de hogares que recibieron el programa, el 48,3% (383.679 hogares) no debió recibir el bono; es decir, se necesita un mayor esfuerzo de identificación o implementación del programa para reducir la filtración y poder destinar estos recursos a los hogares del segmento del 20% más pobre.

Tabla 3: Tasa de filtración del BDH

BDH (los 3 tipos de beneficiarios)							
	% de hogares de la población objetivo	de la población no es población					
	decil 1-4	decil 5-10					
2000	68,70%	31,30%	567.436				
2003	69,90%	30,10%	799.717				
2010	71,90%	28,10%	1.116.349				
2013	71,40%	28,60%	1.319.407				
	decil 1	decil 2-10					
2015	30,30%	69,70%	796.456				
2017	30,60%	69,40%	794.366				
	decil 1-2	decil 3-10					
2015	49,80%	50,20%	796.456				
2017	51,70%	48,30%	794.366				

Estimaciones: Andrea Molina-Vera a partir de ENEMDU 2000-2017

Existen algunos aspectos relevantes que explican los resultados del análisis de focalización de un programa. Uno de ellos, es el levantamiento de información con el que se selecciona a los beneficiarios. En el caso del BDH, es necesario que la base de datos cubra adecuadamente a los sectores donde existe mayor población en situación de pobreza, de manera que el programa pueda alcanzar a la población objetivo. Segundo, el puntaje de bienestar tiene que identificar en gran medida a la población objetivo. En Ecuador, la transferencia se asigna en función de un puntaje de bienestar relacionado con el consumo y a partir de un umbral de elegibilidad que identifica a la población vulnerable. Un tercer elemento, es respetar la regla de selección del programa. En este caso, que todos aquellos que estén por debajo de un umbral de bienestar reciban la transferencia y aquellos que estén por encima de ese umbral no lo reciban. Este aspecto, sería fácil de comprobar a través de las bases de datos del Ministerio de Inclusión Económica y Social-MIES y de la Unidad del Registro Social. Finalmente, otro de los aspectos que afectan la focalización puede ser la concentración de hogares alrededor del umbral de selección o línea de pobreza ya que los hogares identificados como no pobres pueden pasar rápidamente a ser hogares en pobreza (ya que siguen siendo hogares vulnerables) y esto afectaría las mediciones de la focalización.

Todos estos aspectos deben revisarse cuidadosamente, para disminuir errores que se pudieran repetir frente al nuevo levantamiento de información que llevará a cabo entre el 2019-2020 y frente a las nuevas metodologías de construcción de un nuevo puntaje de bienestar.

Simulaciones: efectos del BDH en la reducción de la pobreza

Como parte de una investigación más amplia, se realizó el proceso de simular la pobreza y extrema pobreza considerando las líneas oficiales del país, a través de agregados de ingreso familiar per cápita, uno considerando la transferencia que recibe el hogar por concepto de BDH y otro ingreso sin esta transferencia.

Bajo el supuesto de que el ingreso familiar es afectado directamente por la transferencia del BDH y no por algún cambio de comportamiento provocado por el programa, se encuentra que la principal reducción de pobreza existe en el año 2013, particularmente la extrema pobreza en el área rural. En este año, la extrema pobreza rural se reduce en 31% (alrededor de 7 puntos porcentuales), es decir, la extrema pobreza rural es de 24,79% sino se recibe la transferencia y esta tasa se reduce a 17,39% cuando se incorpora la transferencia por concepto del BDH.

En los años anteriores al 2009 no existen efectos del bono en pobreza. En los años 2010 y 2013 existen reducciones en pobreza y pobreza extrema a nivel nacional, con énfasis en el área rural. Finalmente, en el período actual, sólo hay reducción de la extrema



Conclusiones y recomendaciones para

pobreza a nivel nacional, pero esta reducción es menor que los efectos encontrados en el 2013. Estos resultados son consistentes con la reducción de cobertura del programa y el análisis de focalización presentado.

Los errores de focalización presentados aquí ameritan una revisión de sus posibles causas. Estas interrogantes deberían investigarse, particularmente cuando se está realizando un nuevo proceso de levantamiento de información o registro de posibles beneficiarios.

La evaluación del BDH permite señalar que, a partir del año 2014, que disminuyó el número de beneficiarios, no se logró alcanzar a todos los hogares del decil más pobre, ya que para el 2017, solo el 54% de esos hogares reciben el bono. La filtración tampoco se redujo como se esperaba, en el 2017, la tasa de filtración es de 69% cuando se considera el decil 1 como población objetivo; mientras que, la filtración es del 48% con el decil 1 y 2.

La comparación de la focalización durante todo el período es compleja ya que la población objetivo es diferente a partir del año 2014. Sin embargo, se puede señalar que la cobertura en los dos primeros deciles era mejor hasta el año 2013, ya que el 75% de los hogares del decil más pobre recibía el bono. Si se considera el decil 1 y 2, el 69% de los hogares recibían el bono. Mientras que, en el 2017, solo el 54% de los hogares del decil más pobre lo recibe. Esta cifra es de 45,6% si se considera los hogares de los dos primeros deciles. Es decir, que la nueva focalización a partir del 2014 disminuyó la cobertura del programa en estos segmentos de hogares.

Los errores de focalización presentados aquí ameritan una revisión de sus posibles causas. Las hipótesis podrían ir en torno a la cobertura del levantamiento de información para llegar a los hogares a los que debía llegar, al cumplimiento de la regla de elegibilidad o a la metodología implementada para la identificación de los beneficiarios. Estas interrogantes deberían investigarse, particularmente cuando se está realizando un nuevo proceso de levantamiento de información o registro de posibles beneficiarios.

Existen algunos estudios de impacto del BDH que evidencian algunos logros alcanzados en el tema social. Sin embargo, frente a la reducción de beneficiarios y las altas tasas de subcobertura del programa a partir del año 2014, la pregunta que surge es si se podrían esperar o sostener los efectos del programa encontrados anteriormente.

Finalmente, es importante mencionar que el ejercicio de simulación para revisar efectos del BDH en la pobreza, encuentra que el BDH ha disminuido sus efectos para reducir la pobreza a partir del 2014, y eso quizás se explique por la gran reducción de cobertura que tuvo este programa unido a los problemas de subcobertura.



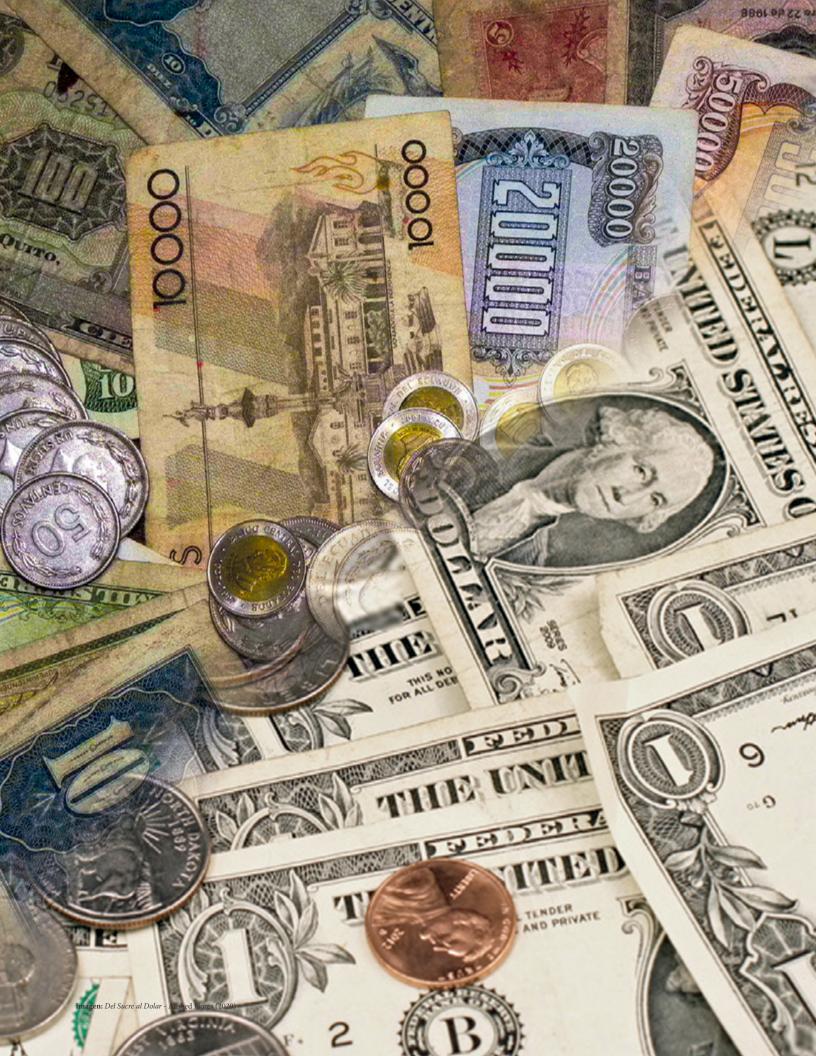


Referencias Bibliográficas

- Araujo, C.; Bosch, M. and N. Schady (2013). Can cash transfers help households escape an Inter-Generational poverty trap? (mimeo).
- Bah, Adama; Bazzi, Samuel; Sumarto Sudarno y Julia Tobias (2017). Finding the Poor vs. Measuring their poverty: Exploring the drivers of targeting effectiveness in Indonesia.
- Buser, T; Oosterbeek, H; Plug, E; Ponce, J y J. Rosero (2014). The impact of positive and negative income changes on the height and weight of young children. *IZA Discussion Paper Series* no. 8130.
- Camacho, A and E. Conover (2011). Manipulation of Social Program Eligility, American Economic Journal: Economic Policy, 3(2): 41-65.
- Coady, D. and E. Skoufias (2004). On the Targeting and Redistributive Efficiencies of Alternative Transfer Instruments, Review of Income and Wealth 50 (1): 11-27.
- Cornia, G. A. and F. Stewart (1995). *Two Errors of Targeting*. In D. Van de Walle and K. Nead (eds.), Public Spending and the Poor. Theory and Evidence. Baltimore, MD: Johns Hopkins University.
- Edmonds, e. and N. Schady (2012). Poverty Alleviation and Child Labor, American Economic Journal: Economic Policy 4 (4): 100-24.
- Fabara, C. (2009). Reformulacion Del Indice De Clasificacion Socioeconomica Del Registro Social. Siise-Stfs. Quito-Ecuador.
- Martínez, D. (2016). Sistematización, Documentación y Estimación de Información Relacionada con el Bono de Desarrollo Humano (BDH) Su Implementación, "Timing" y las Bases de Datos. *Nota Técnica 956 BID.*
- Martínez, D. Borja, T; Medellín, N. y P. Cueva (2017). ¿Cómo funciona el Bono de Desarrollo Humano (BDH)? Nota técnica no. IDB -TN -1350.
- SIISE (2014). Índice de clasificación socioeconómica del registro social. SIISE-MCDS. Quito-Ecuador.

SECCIÓN DE INTERÉS:

Política Macroeconómica y Comercial



Dolarización: 20 años

Autor: Gustavo Solórzano
Profesor de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanísticas, FCSH-ESPOL
gsolorza@espol.edu.ec

Introducción

La dolarización está próxima a cumplir sus 20 años y casi hay un consenso entre los economistas nacionales, y algunos internacionales, respecto de las bondades de este sistema. Claro, también hay críticas, pero usualmente más en lo político que en lo académico.

Y es que el principal beneficio de la dolarización, la estabilidad de precios en la economía ecuatoriana, es algo que valoramos mucho aquellos que vivimos el proceso inflacionario y devaluatorio de las décadas de los 80 y 90. Para las generaciones más jóvenes, acostumbradas a comprar prácticamente al mismo precio los productos de su *lunch* escolar año a año, les sorprendería saber cómo cambiaban de denominación los billetes que nuestros padres tenían que darnos para que nos alcanzara la misma cantidad de alimentos al pasar de grado y en algunas ocasiones en menos tiempo.

Esto convirtió a este fenómeno, durante mucho tiempo, en el principal problema económico del que se conversaba en las sobremesas de las familias ecuatorianas. Y el acertar cuándo habría una nueva devaluación era el deporte preferido de los gerentes financieros de las empresas. Como decía un conocido autor de temas económicos, el gerente financiero hacía ganar más dinero a su empresa comprando dólares que el gerente de producción coordinando la actividad productiva a la que esta se dedicaba.

Algunos antecedentes históricos

En el siglo XIX los países utilizaban el patrón oro, lo que daba estabilidad a las monedas en el mundo--que ya habían visto devaluaciones como reducción en el contenido metálico de estas, usualmente para pagar guerras. Con la Primera Guerra Mundial varias economías suspendieron la conversión de sus monedas en oro ya que nuevamente se necesitaba financiar el esfuerzo bélico. Al terminar la Segunda Guerra Mundial se consideró un sistema entre los países aliados para que la estabilidad económica regrese y ayude al proceso de reconstrucción de Europa y otras partes afectadas. Este sistema, conocido como sistema de Bretton Woods, por el lugar de la reunión que lo estableció, duró hasta el inicio de los años 70 del siglo XX. El acuerdo fijaba una conversión del dólar americano con el oro, 35 dólares la onza, y unos tipos de cambio fijos entre las demás monedas y el dólar.

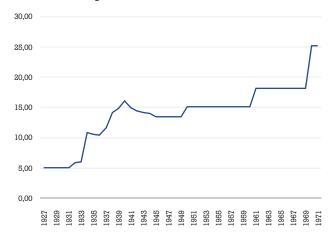
Ecuador, al igual que otras economías, se vio beneficiado de esta estabilidad que coincidía con los esfuerzos que hacía más de una década llevaba haciendo el recién creado Banco Central del Ecuador para crear un sistema confiable, después una crisis bancaria de grandes consecuencias y que desembocó en la Revolución Juliana, pero que luego recibió los embates de la Gran Depresión y de la Segunda Guerra Mundial.

Para la entrada en vigencia del sistema de Bretton Woods (año 1946, ya que el Fondo Monetario Internacional inició funciones en diciembre de 1945) nuestra moneda cotizaba a razón de 13.5 sucres por dólar, una pérdida de valor de un poco menos de tres veces desde la creación del Banco Central del Ecuador en 1927. Para el fin del sistema, en 1971, el dólar estaba por los 25 sucres, es decir, una pérdida de valor de menos de dos veces en casi 30 años. Después de esto, aunque ya las monedas a nivel internacional flotaban y por lo tanto podían devaluarse sin ninguna restricción, el sucre mantuvo su conversión 25 a un dólar hasta 1981. Esta estabilidad se dio gracias al *boom* petrolero de los 70.

Para 1982 la mayoría de los países latinoamericanos entró en el proceso que se conoció como "la crisis de la deuda." Al reducirse el precio de las materias primas y subir las tasas de interés internacionales, los gobiernos tuvieron dificultades para generar ingresos y para endeudarse, así que muchos recurrieron a la máquina de imprimir billetes.

Desde 1982 hasta la crisis de 1999, que terminó por acabar con el sucre y la capacidad de imprimir moneda, la cotización llegó a las 18.000 unidades por un dólar y cuando en enero del año 2000 se dolarizó la economía, se ajustaron los contratos a 25.000 sucres un dólar. Es decir que pasamos de devaluar menos de 2 veces

Figura 1: Cotización del dólar: 1927 - 1981



Fuente: Fondo Monetaria Internacional

en 30 años, a no devaluar en casi 10 años para posteriormente devaluar 1000 veces en menos de 20 años. En la actualidad ya no tenemos problemas inflacionarios y eso se considera como el gran triunfo de la dolarización; pero, ¿qué pasa si comparamos nuestra inflación con la de otros países de la región que no se han dolarizado?

Como puede verse en la Figura 2, la reducción de la inflación es un logro de casi todos los países de la zona y no un resultado exclusivo de la dolarización (de hecho, las inflaciones fueron tan altas en las dos últimas décadas del siglo XX que hemos tenido que usar escala logarítmica para graficarlas). En todos los países se ve una tendencia a reducir la inflación y solo en dos países: Argentina y Venezuela, esta tendencia se revierte.

En los primeros 20 años de dolarización pasamos del ajuste de la crisis --la economía aún era barata por la gran devaluación-- a un segundo boom petrolero que encareció considerablemente la economía ya que, al estar el precio del crudo en aproximadamente 100 dólares el barril, ingresaron grandes cantidades de dólares, lo que aumentó la demanda sobre los productos nacionales. Una situación similar ocurrió en los años 70 donde la economía se encareció hasta la crisis de la deuda. Como en esa época se utilizó la máquina de imprimir billetes, rápidamente el país se abarató en términos reales. Al entrar la década de los 90 se intentó ordenar la economía por lo que se volvió a un costo de vida menos extremo, pero esta situación terminó de manera abrupta al llegar la crisis bancaria de finales del siglo XX. Esta dinámica se puede observar con el tipo de cambio real bilateral con Estados Unidos (Figura 3).

1000000 Argentina 100000 Bolivia 10000 Brazil Chile 1000 Colombia Ecuado 100 Paraguay 10 Venezuela 0,1 994 995 996 998 2000 2000 2002

Figura 2: Tasas de Inflación Países Sudamericanos: 1980 - 2018

Fuente: Fondo Monetaria Internacional

Al terminar el segundo boom del petróleo, la economía ecuatoriana sufre una contracción y especialmente lo sienten las finanzas públicas, pero aún se pudo aprovechar las bajas tasas de interés internacionales para captar fondos en el mercado de bonos soberanos (a diferencia de lo que ocurrió en 1982). Pero, en la medida de que la deuda aumentaba más rápido que el PIB, encontramos más dificultades para vender nuestros bonos; estos actualmente ofrecen tasas reales muy elevadas.

Como consecuencia, en este momento tenemos dos problemas. Por un lado, bajó el precio del petróleo, nuestro principal producto de exportación, y esto genera menos ingresos para el país. Pero, adicionalmente, los periodos en los que cae el precio después de un boom coinciden con un país caro, lo que lo hace poco competitivo y al estar dolarizado no se puede ayudar vía política monetaria a este ajuste.

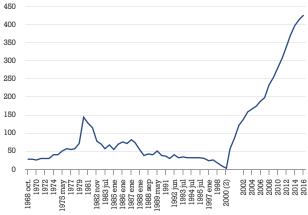
¿Por qué no podemos volvernos baratos una vez que el precio del crudo se estabilizó en niveles más bajos? Usualmente esto toma tiempo porque los contratos que fijan precios, como los laborales, alquileres, etc., deben vencer para que el nuevo precio se pueda fijar. Pero en el caso de los contratos laborales, especialmente con el sector público, esta situación es mucho más complicada. En el sector privado no se puede bajar el salario porque equivale a despido y en el sector público se crea la partida con el salario establecido. En la siguiente gráfica podemos ver el salario mínimo en dólares (sin olvidar que desde los años 70 hasta el presente también el dólar ha perdido poder adquisitivo por lo que los valores de fechas anteriores no se consideraban tan bajos como ahora, relativamente). En los dos periodos en que la economía experimentó un boom del precio del petróleo los salarios se elevaron.





Fuente: Banco Central del Ecuador

Figura 4: Salario Mínimo en dólares: 1968 - 2016



Fuente: Banco Central del Ecuado

Por esta razón es muy posible que una economía se ajuste por la vía del desempleo más que por una reducción de salarios. Para evitar los terribles costos del desempleo - en desigualdad, en creación de programas gubernamentales burocráticos, en problemas de salud relacionados con el estrés de la incertidumbre de un desempleado, entre otros - en muchas ocasiones es aconsejable utilizar la máquina de imprimir dinero para que, en términos reales, se ajusten los precios a sus nuevos niveles de equilibrio. Es decir, cuando hay un desequilibrio en los precios porque alguna condición real cambió, y los precios no pueden ajustarse a la velocidad requerida, es cuando estar dolarizados nos pasa factura. Este es el escenario que estamos viviendo desde el 2015.



El principal beneficio de la dolarización, la estabilidad de precios en la economía ecuatoriana, es algo que valoramos mucho aquellos que vivimos el proceso inflacionario y devaluatorio de las décadas de los 80 y 90.

Retos actuales de la dolarización

¿Peligra la dolarización en este sentido? Es importante aclarar que la respuesta a esta pregunta es de carácter político y no económico. La dolarización es una regla que establece en que moneda se pactan los contratos. Esto lo establece la Ley y no depende de la cantidad de Reservas Internacionales del Banco Central o del nivel de la Balanza Comercial del país. El artículo 94 del Código Orgánico Monetaria y Financiero dice:

Artículo 94.- De la moneda en la República del Ecuador. Todas las transacciones, operaciones monetarias, financieras y sus registros contables, realizados en la República del Ecuador, se expresarán en dólares de los Estados Unidos de América, de conformidad con este Código.

Por lo que la dolarización no depende de algún número en algún registro contable público sino de que la vigencia de ese artículo.

Lo que los economistas podemos establecer es que, al no tener la capacidad de utilizar la política monetaria, un shock que afecte la economía tendrá que ser absorbido vía desempleo o incumplimiento de pagos. ¿Hasta qué punto estaríamos dispuestos a sufrir el desempleo antes de considerar cambiar el esquema monetario? Esa respuesta escapa a lo que los modelos económicos pueden contestar. Será un tema de preferencias de los agentes económicos y, solo como opinión, parecería ser que se aceptarían condiciones económicas muy adversas antes de siguiera considerar hablar del abandono de la dolarización.

En un modelo sobre crisis cambiarias de segunda generación, el economista Maurice Obstfeld (1996) modifica el célebre modelo de Barro - Gordon (1983) en el que el Banco Central debe elegir

la tasa de inflación sabiendo que mientras mayor sea esta, mayor actividad económica se generará porque se reducirán los precios reales de los contratos (ejemplo salarios). Esta mayor actividad económica es algo deseado, pero, por otra parte, tener una inflación elevada no lo es. Así que el modelo de Obstfeld facilita esta disyuntiva para el Banco Central al tener un tipo de cambio fijo que tiene un costo político muy alto de ser alterado. De esta manera, solo los shocks lo suficientemente fuertes pueden alterar el régimen cambiario.

De manera formal, se supone la existencia de una función de pérdida para el Banco Central, al igual que en el modelo de Barro - Gordon (1983), pero se le anexa un costo fijo de abandonar el tipo de cambio fijo:

$$L = (\pi - \pi^*)^2 + \theta * (y - \hat{y})^2 + c$$

Donde π , π * son las inflaciones del país que tiene el tipo de cambio fijo y el nivel de inflación del país al que se fija el tipo de cambio. y, \hat{y} son el nivel actividad económica del país y un valor objetivo (target) que tiene el Banco Central. θ es la ponderación de cuanto le importa al Banco Central el nivel de actividad económica en comparación a la inflación y c es una variable que toma valor de 0 si se mantiene el tipo de cambio, pero pasa a tomar un valor positivo \bar{c} si se cambiara el esquema.

Por otra parte, la economía reacciona según una ecuación de oferta a la Lucas. Esta curva de oferta implica que la producción aumenta de su estado natural cuando existen sorpresas inflacionarias:

$$y_{\alpha c} = \bar{y} + \beta(\pi - E\pi) + \varepsilon$$

Donde \bar{y} es el nivel natural de la actividad económica, β es la sensibilidad a la inflación no esperada que tiene la producción y ε es un shock que lo interpretamos como real. La sorpresa inflacionaria aumenta la producción porque, como se mencionó, los salarios, entre otros precios, se fijan de acuerdo a la inflación esperada y si esta es más alta deja el costo de producción real más barato. Mientras más rápido se renueven los contratos, la sorpresa inflacionaria eficaz será de mayor frecuencia. Es decir, si los contratos se fijaran por un año, la sorpresa inflacionaria será la diferencia entre la inflación que se ha dado menos la que se esperaba hace un año. Si los contratos solo duran un mes, la sorpresa inflacionaria será la diferencia entre la inflación que se ha dado y la que se esperaba el mes anterior. Esto ocurre porque mientras más rápido se ajusten los precios menor efecto tendrán los *shocks* ya que serán absorbidos en parte por el ajuste.

El resultado de este modelo es que existen valores críticos para el *shock* ε tal que, si el shock es menor en valor absoluto a los críticos, el tipo de cambio fijo se mantiene, pero si el shock fuera lo suficientemente grande, es más conveniente abandonar el tipo de cambio fijo y permitir la flotación.

$$\varepsilon \in (\varepsilon, \bar{\varepsilon}) \rightarrow c = 0$$

$$\varepsilon \notin (\underline{\varepsilon}, \bar{\varepsilon}) \rightarrow c = \bar{c}$$

Estos valores críticos dependen de los valores fundamentales de la economía. De estar ante una economía muy fuerte y con contratos suficientemente flexibles podrían no existir shocks (tener probabilidad 0) que hagan el cambio de régimen cambiario la alternativa a elegir. Pero también hay economías débiles y con rigideces a las que shocks medianos podrían afectarles tan gravemente que sea preferible poder devaluar la moneda. Como los valores de los fundamentos económicos deben compararse con un costo político de abandonar el sistema no es posible solo desde el punto de vista económico contestar esta pregunta.

Por lo que ahora que hemos visto lo que es un shock adverso a la economía como una disminución drástica del precio del petróleo, estando dolarizados, podemos preguntarnos qué tan costoso nos ha parecido en comparación con cambiar de régimen cambiario. No se ve que en el debate público se considere siquiera como opción. Esto hace pensar que estamos muy lejos aún de experimentar una crisis lo suficientemente fuerte para que lo consideremos. Probablemente esto se deba a que hay más opciones que el modelo teórico mencionado no considera como son: la migración que absorbería parte de los costos del desempleo, la reforma legal que permita, al menos parcialmente, reducir salarios sin necesidad de utilizar el tipo de cambio entre otras. Obviamente estas opciones también tienen sus costos políticos.

El mayor riesgo, las finanzas públicas, tampoco está considerado en el modelo de Obstfeld (1996), probablemente porque fue diseñado para explicar problemas cambiarios en los países europeos a inicios de los 90 y estos no presentaban problemas fiscales excepcionales. En las finanzas públicas, a diferencia de los agentes privados que al ver reducido sus ingresos reducen sus gastos, los déficits se pueden mantener por periodos largos ya seas por irresponsabilidad de los políticos o porque ciertos grupos dotados de una oferta ilimitada de piedras y antorchas impidan un ajuste. Entonces en lugar de la tan temida salida de la dolarización porque se acaban los dólares, lo que se puede acabar es la capacidad del Estado de cumplir sus contratos (con los trabajadores, proveedores, etc.) en cuyo caso el costo político de cambiar el esquema monetario pueda parecer menor a un incumplimiento generalizado. Existe ya un precedente en Argentina cuando abandonó el esquema de Convertibilidad (que mantenía muchas similitudes con la dolarización). Pero incluso el incumplimiento de pagos no garantiza la desdolarización, aún en situación de default, las autoridades deberán decidir si es preferible buscar métodos alternativos de pago - como otra moneda - que sufrir las sanciones que los propios incumplimientos generan.

Por parte del Sistema Financiero también podrían temerse shocks que pongan en riesgo la estabilidad monetaria del país. De hecho, la crisis de los 90 se debió a problemas bancarios más que a problemas de finanzas públicas. Pero en la actualidad los bancos privados han mostrado mucha prudencia a la hora de administrar los fondos de los depositantes. En los balances auditados por el organismo de control bancario se ven niveles de patrimonio, liquidez y gestión acordes con una buena gestión, incluso en algunas ocasiones excesivamente conservador, lo que ha hecho que el Estado en más de una ocasión se plantee obligarlos a aumentar la oferta crediticia. La experiencia nefasta de la crisis del 99 y la no existencia de un prestamista de última instancia ha hecho que la banca ecuatoriana sea muy cauta incluso para estándares internacionales. No significa esto que no hayan episodios problemáticos. Incluso se han liquidado algunas instituciones en el periodo posterior a la crisis, pero ha sido de forma ordenada y sin que se extienda pánico al resto del sistema.

Para que esto siga ocurriendo es necesario ser vigilantes del sistema y ponernos al día con las recomendaciones internacionales en materia de supervisión y control bancario. No hay que olvidar que, ante necesidades de fondos por parte del Estado, la tentación de aprovechar los excedentes de liquidez que mantienen las instituciones financieras será siempre muy grande y solo en la medida que las personas entiendan este riesgo y lo rechacen es que se podrán limitar estas intenciones. Los políticos solo se frenan cuando pagan un precio elevado en votos para la siguiente elección.

Conclusión

La reducción de la inflación es un logro de casi todos los países de la zona y no un resultado exclusivo de la dolarización.

55

En estos 20 años la dolarización ha generado una gran ventaja para la economía ecuatoriana: la estabilidad de precios. No era la única forma de lograrlo, como lo muestran nuestros países vecinos, pero fue la mejor para el momento histórico en que se decidió. Definitivamente, la dolarización ha generado un gran nivel de confianza en los agentes económicos nacionales e internacionales. Pero, como nada es perfecto, también tiene una clara desventaja que en este momento nos está pasando factura. No es posible ayudar al ajuste de precios en situaciones que un shock, como la brusca reducción del precio del petróleo, golpea a la economía. En nuestra opinión, estamos dispuestos a pagar dicha factura ya que aún no se ve tan costosa, pero debemos estar atentos ya que estos shocks se pueden acumular, vía endeudamiento público o deterioro de los indicadores del sistema financiero, y llevarnos a un punto en el que salir de la dolarización se convierta en la única alternativa. Probablemente en ese caso las mismas piedras y antorchas que impiden el ajuste fiscal volverán a las calles considerándose víctimas en lugar de cómplices.



Referencias Bibliográficas

Barro, R. a. (1983). A positive theory of monetary policy in a natural rate model. Journal of Political Economy, 589 - 610.

Corsetti, G. D. (2004). Does ones Soros make a difference? A theory of currency crisis with large and small traders. *The Review of Economic Studies*, 87 - 113.

Flood, R. a. (1984). Collapsing exchange-rate regimes: Some linear examples. Journal of International Economics, 1 - 13.

Krugman, P. (1979). A model of balance-of-payments crisis. Journal of Credit, Money and Banking, 311 - 325.

Morris, S. a. (1998). Unique equilibrium in a model of self-fulfilling currency attacks. American Economic Review, 587 - 597.

Obstfeld, M. (1996). Models of currency crisis with Self-fulfilling features. European Economic Review, 1037-1047.



Banano por queso parmesano:

un vistazo a los dos años del acuerdo comercial entre Ecuador y La Unión Europea

Autora: Cristina Yoong Párraga, MSc.

Profesora de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanísticas, FCSH-ESPOL

cryoong@espol.edu.ec

Introducción

En la literatura económica y en los hechos estilizados de la historia mundial, el libre comercio ha mostrado ser el equilibrio Pareto-Óptimo, donde, entre otras cosas, se maximiza el bienestar de la sociedad constituida por los hogares, las firmas y el Gobierno. Aunque es difícil --pero no imposible-- imaginar un mundo sin barreras comerciales, es sin duda utópico pensar en una situación en donde no existan los costos de transporte y donde los mercados funcionen de forma perfectamente competitiva, siendo ambas características del libre comercio.

Aun así, las áreas de preferencias arancelarias, como los mercados comunes, las uniones aduaneras o las áreas donde existe un Tratado de Libre Comercio, han experimentado una tendencia creciente desde el periodo de Post-Guerra, incluyendo acuerdos no sólo entre países avanzados sino también entre países en desarrollo y economías emergentes. Estos últimos hechos pueden considerarse un acercamiento a aquel equilibrio óptimo, pero utópico, de libre comercio. Utópico, puesto que, en algunos casos, como en el de la industria naciente con ventaja comparativa potencial, y en el caso de preservar la salud humana, ambiental y animal, las barreras comerciales pueden traer más beneficios en el largo plazo que aquellas distorsiones ineludibles de estos instrumentos de política comercial.

La trayectoria ecuatoriana, así como la de otras economías en desarrollo, ha estado marcada por medidas restrictivas al comercio, especialmente de tipo arancelarias. Durante la última década se implementó un modelo que incluía un cambio estructural, denominado cambio de la matriz productiva, basado entre otros planteamientos en la promoción de exportaciones y la sustitución selectiva de importaciones, conllevando a un elevado nivel de protección arancelaria, esto es, el establecimiento de aranceles en los techos máximos aceptados por la Organización de Libre Comercio. Los sectores seleccionados fueron:

En un intento por crear más comercio con un socio comercial importante, la Unión Europea, a quien Ecuador vendió el año pasado el 17%¹ de sus exportaciones, ubicándose como el segundo destino internacional principal para los bienes ecuatorianos, el país firmó el Protocolo de Adhesión del Acuerdo Comercial entre

Tabla 1: Sectores priorizados en el cambio de matriz productiva

Bienes	Servicios
Alimentos frescos y procesados	Servicios ambientales
Biotecnología (bioquímica y	Tecnología
biomedicina)	Vehículos, automotores,
Confecciones y calzado	carrocerías y partes
Energías renovables	Construcción
Industria farmacéutica	Transporte y logística
Metalmecánica	Turismo
Petroquímica	
Productos forestales de madera	

Fuente: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). Transformación de la Matriz Productiva 2012, revisado 04 de diciembre del 2019, https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/01/matriz_productiva_WEBtodo.pdf.

la Unión Europea y sus Estados Miembros, que entró en vigencia el 01 de enero del 2017, del cual ya eran parte Colombia y Perú.

En términos básicos, los beneficios de las reducciones arancelarias incluidas en el acuerdo, implican un aumento del excedente del consumidor, ya que se elimina la distorsión de precios creada por los aranceles, brindándole a los consumidores locales una variedad más amplia de productos en el mercado, así como también un menor gasto y una distribución presupuestaria más eficiente, respecto a los bienes de la Unión Europea que ahora podría incorporar dentro de su canasta de compras. Con el acuerdo vigente, la oferta en los mercados locales agrega productos europeos de mejor calidad y menores precios, los mismos que el país no está en capacidad de producir según su dotación factorial de tierra, trabajo, capital y demás factores de producción.

Por otro lado, los productores también se benefician de este acuerdo porque obtienen como externalidad positiva del comercio la difusión del conocimiento de los estados miembros de la Unión Europea, los cuales se presentan en forma de mejor tecnología para sus procesos de producción, obteniendo la opor-

¹ Organización Mundial del Comercio. Trade profile: World Trade Organization Statistics Database. Revisado el 04 de diciembre del 2019, http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFView.aspx?Language=E&Country=EC.

tunidad de aumentar la eficiencia en el uso de los recursos y la especialización en sectores donde el país tiene una ventaja comparativa actual o potencial, como por ejemplo, en la industria del chocolate y otros derivados del cacao. Aunque los ingresos fiscales del Gobierno se reducirán debido a la eliminación de aranceles, este no es el principal ingreso fiscal del país, además de que los aranceles no deberían utilizarse con objetivos recaudatorios.

Vale la pena mencionar que estas ganancias del comercio provenientes del acuerdo con la Unión Europea serán visibles en el largo plazo, porque comprenden la reubicación de factores de producción en las nuevas industrias, un cronograma de reducciones arancelarias que abarcan 11 años, y; según la magnitud de sus impactos, un cambio estructural para la economía ecuatoriana. EN términos generales, ha sido desafiante promover el acuerdo debido a la participación del sector privado en la definición de los términos y la naturaleza gradual de la desgravación arancelaria, de modo que sectores sensibles de la economía, como los productos lácteos, no deberían verse dramáticamente perjudicados por esta liberalización comercial.

Comúnmente, los dueños del factor escaso de producción del país resultan afectados cuando la economía se abre al comercio, lo que en el caso de Ecuador se traduce a los propietarios de la mano de obra altamente calificada y del capital físico; pero, dado que esta no es la mayoría de la población, para revertir estos efectos se requeriría de un shock significativo en la inversión en innovación, un plan de educación que asegure la demanda de instrucción de nivel superior en sectores donde este tipo de mano de obra sea requerido, además de muchas décadas para observar la concreción de los resultados; sin embargo, el país actualmente enfrenta retos importantes en la promoción de estos proyectos, menos aún con los recortes presupuestarios a las universidades públicas que realizan investigación.

No obstante, el país podría aprovechar el aumento de la demanda europea por los principales productos ecuatorianos que tienen una intensidad de mano de obra de menor cualificación, agregándoles valor a los productos agrícolas y potencialmente especializándose en productos orgánicos certificados. Este comportamiento se deriva de las predicciones del Teorema de Heckscher- Ohlin en acuerdos comerciales "Norte-Sur", es decir, intercambios entre una región avanzada y un país en desarrollo, al establecer que los países exportarán los productos en los que se usa intensamente el factor de producción relativamente abundante e importarán los bienes en los que se usa el factor de producción relativamente escaso.

En los siguientes párrafos, se proporciona un análisis descriptivo para los sectores ecuatorianos de interés en el comercio con la Unión Europea. Se utilizará el Sistema Armonizado (SA) de codificación de productos con el mayor detalle, el cual es utilizado internacionalmente y desarrollado por las Naciones Unidas.



Respecto al banano, el Ecuador es el principal exportador en el mercado mundial de este bien, teniendo en el 2018 una participación del 25%, compitiendo con Filipinas, que tiene una participación del 12%, Costa Rica con un 8%, Bélgica también con 8%, Guatemala y Colombia con 7% cada uno.

99



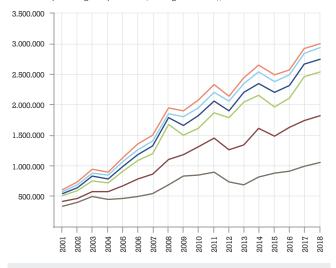
Sectores ecuatorianos de interés del acuerdo con la Unión Europea

El Ecuador es un país cuyo comercio se basa, por un lado, en productos agrícolas, petróleo crudo y productos mineros, representando el 90% de las exportaciones totales en el 2017. Por otro lado, las importaciones de manufacturas, fueron el 70% de las compras de origen extranjero en el mismo año.

A pesar de la historia de la elevada protección arancelaria, la balanza comercial de Ecuador ha mostrado déficits importantes entre 2009 y 2015, lo que es consistente con los modelos económicos de sustitución de importaciones, puesto que es necesario comprar en el extranjero la tecnología y las materias primas con las que el país no cuenta para lograr desarrollar las industrias priorizadas nacientes o potenciar las existentes. Es decir, no todo déficit comercial es perjudicial, depende de lo que se está importando y, en el caso ecuatoriano, de si las industrias que se están priorizando efectivamente tienen ventaja comparativa potencial.

Sobre el comercio bilateral entre Ecuador y la Unión Europea, los principales productos no petroleros, siguiendo el Sistema Armonizado, son los correspondientes al capítulo 8: frutas y frutos comestibles; cortezas de cítricos, melones o sandías; capítulo 3: pescados y crustáceos, moluscos y demás invertebrados acuáticos, y; capítulo 16: preparaciones de carne, pescado o de crustáceos, moluscos o demás invertebrados acuáticos, que contienen, respectivamente, bananas frescas o secas, camarones y langostinos congelados y atún preparado o conservado, con una tendencia creciente desde 2001 hasta 2018.

Figura 1: Exportaciones ecuatorianas no petroleras a la Unión Europea (28), por código de producto (dos dígitos del SA), en miles de USD



Preparaciones de hortalizas, de frutas, u otros frutos u demás partes de plantas.

Plantas vivas y productos de floricultura

Cacao y preparaciones de cacao

Preparaciones de carne, pescado o crustáceos, moluscos u otros invertebrados acuáticos.

Pescados y crustáceos, moluscos y otros invertebrados acuáticos.

Frutas y frutos comestibles; cortezas de cítricos, melones o sandías

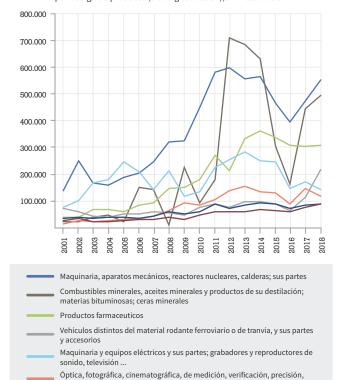
Fuente: Base de Datos de Comercio Internacional de las Naciones Unidas (Comtrade).

Nota: El gráfico muestra la evolución de las exportaciones del 91% de los productos exportados por Ecuador a la Unión Europea. El resto de los productos (no mostrados) tienen una participación inferior al 2% cada uno.

Dado que el comercio no consiste solo de las exportaciones sino también de la dinámica de las importaciones, es importante verificar la evolución de este rubro desde la Unión Europea. El siguiente gráfico presenta los principales productos importados por Ecuador cuyo origen es la Unión Europea. Las importaciones con el comportamiento más volátil son las que corresponden al capítulo 27, que contiene combustibles, lo que se debe a las variaciones en los precios mundiales del petróleo. Los otros productos se hallan en los capítulos 84: maquinaria, aparatos mecánicos, reactores nucleares, calderas; sus partes; 30: productos farmacéuticos, y; 87: vehículos automóviles, tractores, velocípedos y demás vehículos terrestres; sus partes y accesorios, siendo este último, aquel con la tasa de crecimiento más alta desde que entró en vigor este acuerdo comercial.

En la tabla a continuación, se resume el calendario de eliminación de aranceles para los principales productos de la Unión Europea introducidos en Ecuador, siendo el 2019 (a partir del 1 de enero) el tercer año de la reducción de aranceles:

Figura 2: Importaciones ecuatorianas de la UE (28), por código de producto (dos dígitos del SA), en miles de USD



Fuente: Base de Datos de Comercio Internacional de las Naciones Unidas (Comtrade).

médica o quirúrgica ... Productos químicos diversos Plásticos y sus manufacturas.

Nota: El gráfico muestra el 70% de los productos importados por Ecuador desde la UE. El resto de los productos (no mostrados) tiene una participación inferior al 3% cada uno.

Tabla 2: Calendario de eliminación arancelaria de Ecuador de productos originarios de la Unión Europea

Producto (con código de dos dígitos del SA)	Categoría
84. Maquinaria, aparatos mecánicos, reactores nucleares, calderas; sus partes	0, 5, 10
87. Vehículos distintos del material rodante ferroviario o de tranvía, y sus partes y accesorios	7, 10
85. Maquinaria y equipo eléctrico y sus partes; grabadores y reproductores de sonido, televisión	0,5,10
39. Plásticos y sus manufacturas	7
30. Productos farmacéuticos	0,5

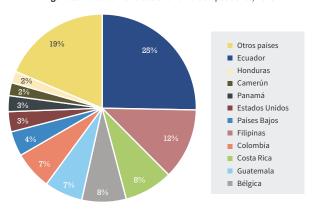
Fuente: Calendario de eliminación arancelaria de Ecuador para bienes originarios de la Parte UE - Protocolo de Adhesión de Ecuador al Acuerdo Comercial UE-Colombia / Perú.

Nota: Categoría "0": significa tarifa completamente eliminada a partir de la fecha en que este acuerdo entre en vigor. Categoría "5", "7" y "10": tarifas a eliminarse en 6, 8 y 11 años, respectivamente, a partir del 1 de enero de 2017; luego de estos periodos dichos bienes estarán libres de derechos arancelarios.

Los productos como la carne de bovino, de aves y de cerdo, algunos cereales, la leche y el queso blanco están exentos de eliminación arancelaria.

Respecto al banano, el Ecuador es el principal exportador en el mercado mundial de este bien, teniendo en el 2018 una participación del 25%, compitiendo con Filipinas, que tiene una participación del 12%, Costa Rica con un 8%, Bélgica también con 8%, Guatemala y Colombia con 7% cada uno.

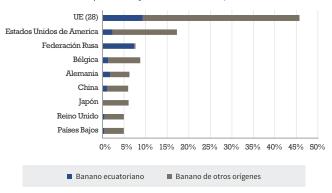
Figura 3: Mercado mundial de banano: Competidores, 2018



Fuente: Base de Datos de Comercio Internacional de las Naciones Unidas (Comtrade)

Al ser este segmento uno de los principales sectores agrícolas del país y, a su vez, siendo la Unión Europea el mayor importador de banano del mundo, seguido de Estados Unidos, la Federación de Rusia y Bélgica, con participaciones de 20%, 96% y 16%, respectivamente, este era el sector con más interés en el acuerdo comercial, más aún, considerando que Ecuador ya no es beneficiario del Sistema de Preferencias Generalizadas (SGP) a partir 31 de diciembre de 2016.

Figura 4: Mercado mundial de banano: participación de los principales países importadores y banano ecuatoriano, 2018

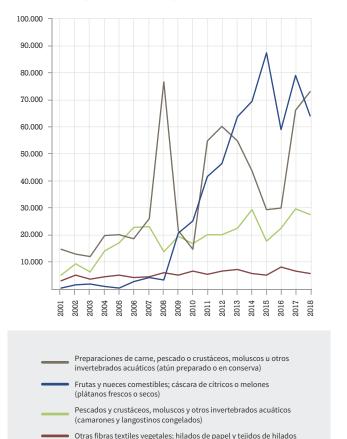


Fuente: Base de Datos de Comercio Internacional de las Naciones Unidas (Comtrade) **Nota:** Los países que se muestran en el gráfico corresponden a los países importadores del 62% de las importaciones mundiales de banano. Considerando a la Unión Europea como un agregado, esta realiza el 48% de las importaciones mundiales de banano.

Otro aspecto de relevancia en el Acuerdo Comercial entre Ecuador y la Unión Europea es el denominado "Brexit," o la salida de Reino Unido de la gran integración europea que tomó alrededor de cincuenta años en consolidarse. Como se muestra en el siguiente cuadro, los principales productos exportados de Ecuador a Reino Unido son los que figuran en los capítulos 16: preparaciones de carne, pescado o de crustáceos, moluscos o demás invertebrados acuáticos y 8: frutas y frutos comestibles; cortezas de cítricos, melones o sandías. Estos capítulos contienen atún preparado o conservado y bananas frescas o secas.

Las importaciones ecuatorianas de Reino Unido corresponden principalmente a los capítulos 87 (vehículos automóviles, tractores, velocípedos y demás vehículos terrestres; sus partes y accesorios), 84 (maquinaria, aparatos mecánicos, reactores nucleares, calderas; sus partes), 30 (productos farmacéuticos) y 22 (bebidas, licores y vinagre), productos que están dentro del acuerdo para su ingreso a Ecuador, desgravados.

Figura 5: Exportaciones ecuatorianas a Reino Unido, por código de producto (dos dígitos del SA), en miles de USD

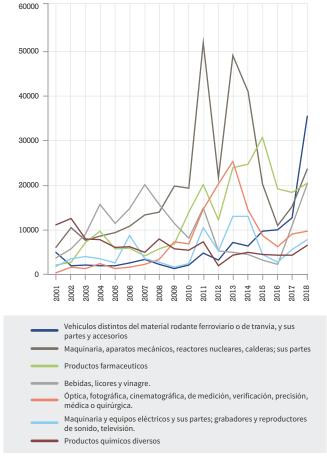


Fuente: Base de datos de estadísticas del comercio internacional de las Naciones Unidas (Comtrade de la ONU)

de papel (coco, cáñamo Manila de abacá)



Figura 6: Importaciones ecuatorianas desde el Reino Unido, por código de producto (dos dígitos del SA), en miles de USD



Fuente: Base de datos de estadísticas del comercio internacional de las Naciones Unidas (Comtrade de la ONU)

Conclusión

El Ecuador es un país en el que la agricultura y la industria del petróleo crudo son algunos de los principales contribuyentes al PIB, el principal grupo de productos de exportación y el principal grupo de productos que va a la Unión Europea. Esto plantea un desafío importante en términos de generar un crecimiento sustentable y sostenible a largo plazo, especialmente para un país en desarrollo que carece de tecnología e instituciones que promuevan procesos de producción responsables hacia el medio ambiente. La Unión Europea puede difundir el conocimiento y la tecnología que podrían mejorar la producción ecuatoriana y convertirla en un resultado más eficiente, esto más allá de los beneficios mencionados, derivados de la creación del comercio a través de la reducción arancelaria.







www.ciec.espol.edu.ec

- **t.** (+593) 42-269096
- □ ciec@espol.edu.ec
- f Centro-de-Investigaciones-Económicas-CIEC-ESPOL
- e @CIEC_ESPOL