

INFORME SOCIAL
Ecuador

4

**Indicadores básicos
para las políticas sociales
en el Ecuador**

FLACSO - Biblioteca

ILDIS - 1996

Es una publicación del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales,
ILDIS - Fundación Friedrich Ebert.

ISBN-9978-94-072-3 Serie "Informe Social. Ecuador"

© ILDIS

Primera edición: enero 1996

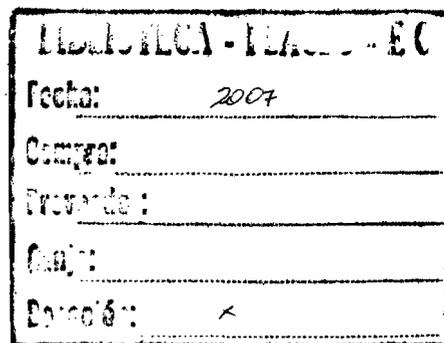
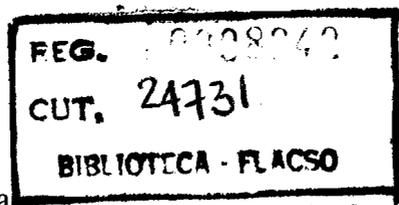
Edición:
ILDIS

Diseño Gráfico:
Caroline Galarza Santoliva

Impresión:
DISGRAF
Av. América 2832 y Acuña

Impreso en Quito - Ecuador

ILDIS, Calama 354, Casilla 17-03-367, Fax 504 337, Teléfonos 562 103 - 550 373,
Quito - Ecuador.



339.5
I 2i

Indice general

Indice de cuadros	v
Indice de gráficos	vi
Presentación	vii
CAPITULO I	
LOS INDICADORES Y LA METODOLOGIA DEL ESTUDIO	1
1. Metodología aplicada en este estudio	3
CAPITULO II	
LA DISTRIBUCION DE LOS INGRESOS	5
CAPITULO III	
EL EMPLEO	11
1. Activos, desempleados y desalentados	11
2. Tasa de participación laboral	12
3. Empleo precario y subocupación	13
4. Categoría ocupacional	15
5. Sitio de trabajo	17
6. Horas de trabajo semanal	18
7. Seguridad social y compensaciones salariales	19
CAPITULO IV	
SERVICIOS BASICOS DE LAS VIVIENDAS	23
1. Abastecimiento de agua potable	23
2. Cobertura del servicio de energía eléctrica	25
3. El servicio de alcantarillado	26
4. Eliminación de desechos sólidos	27

5.	Combustible para cocinar	28
6.	Servicio telefónico	29
CAPITULO V		
EDUCACION		33
1.	Educación pre escolar	33
2.	Matrícula en el área urbana	34
3.	Matrícula en el área rural	36
4.	Tipo de establecimiento	38
5.	Gastos de los hogares en educación	39
CAPITULO VI		
SALUD		41
1.	Prevalencia de enfermedades	41
2.	Agentes de salud	43
3.	Gastos en salud	46
Anexo 1		
Características de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV).		49
Anexo 2		
Algunas conclusiones fundamentales del análisis realizado por el Banco Mundial sobre la ECV.		50
Anexo 3		
Cuadros complementarios		54
Bibliografía		63

Indice de cuadros

1. Miembros y activos del hogar según área y quintil	5
2. Ingresos promedio mensuales de los hogares según área y quintil	6
3. Ingreso promedio mensual de los ocupados, según área y sexo, por nivel de instrucción	7
4. Ingreso promedio mensual de los ocupados, según área y sexo, por categoría ocupacional	7
5. Ingreso promedio mensual de los ocupados, según tamaño del establecimiento, por área y quintil	9
6. Población en edad de trabajar, según condición de actividad, por área y quintil	11
7. Ocupados según categoría ocupacional por área y quintil	15
8. Sitio de trabajo de los ocupados, según área por quintil	17
9. Ocupados según horas de trabajo a la semana, por área y quintil	18
10. PEA según tipo de seguro que dispone, por área y quintil	19
11. Ocupados que reciben décimos sueldos, según área por quintil	21
12. Servicios básicos en la viviendas por área (1974-1982-1990)	24
13. Matriculados de 6 a 18 años, según área y tipo de establecimiento por quintiles	38
14. Gasto mensual promedio por alumno, por área y nivel educativo, según quintil	40
15. Población que enfermó durante el último mes, según área por sexo y quintil	42
16. Población enferma que dejó de realizar sus actividades ordinarias (porcentajes)	42
17. Agente que atendió al paciente la primera vez, por área y quintil	44
18. Primer lugar de atención de los enfermos, según área por quintiles	45
19. Promedio de gastos mensuales en salud de los hogares, según área por quintiles	47

Indice de gráficos

1. Nivel de instrucción (empleados públicos y privados)	8
2. Ocupados en establecimientos de más de 10 personas	10
3. Tasas de participación por sexo y quintil	13
4. PEA afiliada al Seguro General del IESS	20
5. PEA afiliada al Seguro Social Campesino del IESS	21
6. Servicios con que cuentan los hogares, según quintil	23
7. Abastecimiento por red pública de agua, según quintil	24
8. Viviendas con acceso a electricidad por quintil	25
9. Viviendas que disponen de alcantarillado, por quintil	26
10. Viviendas que disponen de servicio de recolección de basura, por quintil	27
11. Hogares que cocinan con gas, por quintil	28
12. Viviendas que dispone de servicio telefónico, por quintil	29
13. Niños de hasta 5 años matriculados en jardín de infantes, según quintil	34
14. Matriculados por edad y quintil (área urbana)	35
15. Años aprobados por edad y quintil (área urbana)	35
16. Matriculados por edad y quintil (área rural)	36
17. Años aprobados por edad y quintil (área rural)	37

Presentación

En el transcurso de 1995 el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) realizó una serie de foros sociales con el objeto de reunir información para establecer las prioridades de una Agenda Social. Si bien, en esta tarea están empeñados actualmente instituciones públicas y privadas (incluyendo las no gubernamentales) hemos intentado aunar esfuerzos con algunas de ellas para arribar a conclusiones similares o, al menos, disponer de una información de base homogénea.

En esta perspectiva parecía necesario entregar la información disponible a nivel nacional en cuanto a los principales indicadores que se habían esbozado en el anterior número de este **Informe Social**, pero solo concerniente a Quito. De hecho, en la presentación del informe anterior anunciamos que publicaríamos estos indicadores.

El objetivo principal de este documento es divulgar información imprescindible para elaborar políticas sociales. Toda política, para ser evaluada, debe identificar claramente lo que se pretende cambiar. Estos son los indicadores que permitirán en el futuro conocer la eficacia o impacto de las actividades que se emprendieron para mejorar la situación de la población.

Asimismo, se expone en la mayoría de los casos la situación según estratos de ingresos (quintiles) porque los promedios, como tantas veces se ha dicho, esconden las realidades de los extremos, en particular la de los más pobres. Esto, además permite mejorar la eficiencia del gasto; en efecto, si se ayuda a los que más lo necesitan los indicadores tenderán a cambiar más rápido.

En definitiva, saber lo que se quiere o debe cambiar y quienes son los que sufren las carencias es la primera e ineludible fase en el diseño de las políticas sociales; las fases siguientes son factibilizar proyectos alternativos en función de los impactos y tomar la decisión política para destinar recursos a la aplicación de los programas o proyectos seleccionados lo cual es responsabilidad, esencialmente, de las autoridades del gobierno.

La distribución de los ingresos sigue siendo un enorme "cuello de botella" para factibilizar opciones en los más pobres y es tratada en el capítulo II, puesto que en el primero se ha hecho hincapié en la necesidad de disponer de indicadores para fijar metas y objetivos; en el capítulo III, se generaliza la exposición sobre la situación del empleo que ha sido tratada en todos los números de esta serie; en el capítulo IV se examinan los servicios que disponen

las viviendas, siempre diferenciando la exposición según los tramos de ingresos de los hogares; el quinto y sexto capítulos, recogen información sobre algunos aspectos relacionados con la calidad de los servicios de educación y salud, respectivamente.

Se incluyó en anexo algunos aspectos metodológicos y las principales conclusiones -a menudo coincidentes- del informe del Banco Mundial basado en la misma encuesta que se analiza en este documento. El anexo 3 incluye algunos cuadros que justifican los gráficos del texto.

En esta entrega se siguió, prácticamente, la misma secuencia sectorial que se mantuvo en los primeros números aunque la idea, insistimos, es destacar los principales indicadores que deben ser tomados en cuenta por las autoridades. El proyecto y la edición del documento estuvo a cargo de Rafael Urriola quien contó con el apoyo editorial de Germán González Pardo. En el procesamiento informático trabajó Javier Moreno bajo la supervisión de Mauricio García quién participó en la elaboración del documento.

Esperamos mantener una secuencia semestral de esta publicación a partir de 1996.

Dörte Wollrad
Directora ILDIS

Capítulo I

Los indicadores y la metodología del estudio

En 1994, el Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (SECAP), entidad adscrita al Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos, con el apoyo técnico y financiero del Banco Mundial aplicó una encuesta en todo el territorio nacional para analizar las condiciones de vida de la población ecuatoriana. Este **Informe Social Nº 4**, procesó la base de datos de esa encuesta y presenta algunas variables seleccionadas, con el afán de precisar los indicadores necesarios, tanto para el diseño como para la evaluación de las políticas sociales y, además, difundir la información generada.¹

El objetivo de esta publicación es destacar indicadores nacionales -a diferencia de los que se referían exclusivamente a Quito y que fueron divulgados a través del **Informe Social Nº 3**- entendidos como las cifras relevantes que identifican los problemas más acuciantes que deben enfrentar las políticas sociales.

En la actualidad, pareciera que los contenidos fundamentales de las políticas sociales pueden definirse como las acciones gubernamentales (independientemente de la magnitud y formas que adquiera el apoyo del sector privado para su ejecución) que tienden a: mejorar la distribución de los ingresos, incluyendo las que proveen transitoriamente recursos monetarios -o mediante subsidios- a los grupos más desfavorecidos; aumentar la cantidad y calidad de los empleos; y, mejorar la, eficiencia y eficacia (calidad) de los servicios públicos, especialmente salud y educación. Por cierto, es necesaria simultáneamente una ampliación de la cobertura de dichos servicios aunque, en términos de la coyuntura, resulta más urgente mejorar su calidad.

En esta medida, puesto que el próximo **Informe Social** será presentado alrededor de julio de 1996, este número centrará sus esfuerzos en precisar los indicadores que servirán para la agenda social en que están empeñados diferentes instituciones sociales, incluyendo la que edita este documento.

1 Es necesario indicar que el Banco Mundial publicó un estudio cuyo insumo principal fue precisamente la información de la Encuesta de Condiciones de Vida. Este estudio, llamado Ecuador Poverty Report fue presentado en su versión en español solo en diciembre de 1995. En general, los datos publicados en este Informe pueden no coincidir exactamente con los del Banco Mundial. Esto se debe a diferentes formas del procesamiento de los quintiles.

La principal razón por la que se hace hincapié en la noción de indicadores es que en el país, las propuestas gubernamentales y con mayor razón las que provienen de las candidaturas presidenciales, tienden a hacer ofrecimientos que suelen no tener soportes técnicos sólidos y que no están vinculados a un análisis estricto de las disponibilidades del Presupuesto del Estado ni toman suficientemente en cuenta las

decisiones políticas que determinan su distribución.

En general, un PROGRAMA social debiera incluir no solo acciones y gestiones coherentes e intercomunicadas entre las diferentes reparticiones estatales sino, metas y sistemas de evaluación de las mismas.

Objetivos, metas e indicadores

Una instancia central del proceso de evaluación consiste en determinar el grado en que se han alcanzado las finalidades del proyecto. Esto requiere dimensionar el objetivo general en subconjuntos de objetivos específicos, los que a su vez tendrán metas cuyo logro será medido a través de indicadores. Las variaciones en los valores que se verifican en las unidades de análisis permiten cuantificar este proceso.

"El problema básico de la investigación empírica (y de la evaluación) consiste en encontrar referentes empíricos o indicadores para aquellas dimensiones que, en principio, solo han sido definidas teóricamente, y que han de constituir el objeto de la investigación (evaluación). Gracias a ello, las inferencias no son solo posibles, sino también válidas" (Maintz 1975: 53).

En la evaluación, el indicador es la unidad que permite medir el alcance de un objetivo específico. Hay que distinguir entre indicadores directos e indirectos. Los primeros, traducen el logro del objetivo específico en una relación de implicación lógica. Si disminuir la tasa de repitencia, es un objetivo educacional, su definición ya ha determinado el indicador, que mostrará las variaciones porcentuales que en la repitencia se han producido en la población objetivo. Dichas variaciones... expresan el impacto del proyecto.

Los indirectos deben ser contruidos. Si un proyecto tiene como objetivo aumentar la participación comunitaria, las metas e indicadores de las mismas surgen de las formas en que la participación se expresa. En este caso, la relación entre indicador y meta es de carácter probabilístico y no de implicación lógica, por lo cual resulta conveniente incrementar el número de indicadores de una meta para aumentar así la probabilidad de lograr una medida adecuada.

La evaluación aprovecha los avances alcanzados por la metodología de la investigación que ha desarrollado procedimientos y técnicas que permiten transformar los conceptos abstractos en variables mensurables.

Fuente: Cohen E. y R. Franco. Evaluación de proyectos sociales. Ed. SXXI, España. 2a Edición 1993.

1.- Metodología aplicada en este estudio

La metodología de presentación de la información -por agrupaciones de hogares según los ingresos percibidos (quintiles)-, empleada para el análisis de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) es similar a la utilizada en el **Informe Social** N° 3. Para la construcción de los quintiles se procesaron los datos contenidos en la sección 6 de la encuesta que contiene la información sobre las actividades económicas de las personas de 10 años y más. No se incluyó en el cálculo de ingresos a los negocios del hogar ni a las actividades agrícolas, pese a su importancia, especialmente en el sector rural. De hecho, no es fácil distribuir, del valor de venta de un producto agropecuario cualquiera, lo que corresponde a costos previamente incurridos de materias primas o aún de trabajo, y lo que es un ingreso neto.

Para la construcción de los estratos o quintiles se utilizó el procedimiento sugerido en el documento "Incidencia del Gasto Público Social" de la CEPAL elaborado por Rafael Urriola (ver **Informe Social** No 3). El procedimiento puede sintetizarse en los siguientes pasos:

- a) Se calculó un **promedio mensual de ingresos** a partir de los que las personas declararon obtener por su actividad económica principal y secundaria.
- b) Se sumaron todos los ingresos de los individuos que conforman el hogar obtenidos de dichas actividades, incluyendo compensaciones complementarias (remuneraciones adicionales, alimentación, transporte y vivienda si existiesen). Se incluyeron también las ayudas en dinero, percibidas por los miembros del hogar, de parte de instituciones, amigos o familiares ubicados en otros sitios del país o del exterior (técnicamente llamadas transferencias). Se eliminaron los ingresos de las empleadas del servicio doméstico y de los pensionistas (entendidos estos como personas que, pese a cocinar en común, pagan en efectivo por este servicio, lo cual no hacen los demás miembros del hogar). **Así se construyó el ingreso global de cada uno de los hogares.**
- c) A cada miembro del hogar se le asignó un factor de acuerdo a la edad (0,3 para menores de 5 años, 0,5 para los individuos que están en el rango de 6 a 18 años y el valor unitario para los mayores de 18 años). Esta ponderación, si bien arbitraria en algún sentido, tiene como explicación el hecho de que hogares con muchos adultos e igual ingreso podrían aparecer similares a aquellos que tienen mayoría de infantes. Con la suma de esos valores en cada hogar se construyó un **valor equivalente del hogar.**
- d) La suma de los ingresos del hogar se dividió para el valor equivalente del hogar. El resultado de esta operación fue el **ingreso per cápita ponderado por hogar.**
- e) El cálculo de los quintiles (distribución de los hogares en grupos de 20% cada uno, ordenados de acuerdo a los ingresos percibidos) se realizó a partir del ingreso per cápita ponderado del

hogar; siendo el primer quintil el de los más pobres.

- f) Para la construcción de los quintiles no se consideró a los hogares que no reportaron ingresos que solo representaron el 4.2% de la muestra².
- g) Los egresos en educación incluyen pensión, materiales escolares y

transporte. Los de salud incluyen consultas, medicamentos y exámenes.

Este **Informe Social** analiza los siguientes aspectos de los hogares: ingresos, empleo, servicios básicos e infraestructura, educación y salud. En el Anexo 3 se incluye algunos cuadros que fueron presentados gráficamente en el texto.

² Estrictamente esto es una distorsión en la presentación porque estos hogares debieran ser incluidos pero se estaba incluyendo hogares rurales que venden productos y para los cuales no dispusimos de instrumentos para evaluarlos. En este sentido, como se ha expresado en otras oportunidades, las estadísticas rurales deben ser afinadas y complementadas con un censo sectorial.

Capítulo II

La distribución de los ingresos

Según el cuadro 1, los hogares de los estratos o quintiles de menores ingresos tienen más miembros en el hogar y menos personas económicamente activas. Por el contrario, los hogares de los quintiles más altos, son menos numerosos y tienen más miembros activos. Esta situación conduce a varias interpretaciones. De una parte, que los más pobres (quintil 1 ó Q1) tienen menos oportunidades para obtener empleos y que, simultáneamente, deben enfrentar más tareas en el interior del hogar. En efecto, según se observa en el cuadro anexo 20, las mujeres cónyuges en el Q1 tienen una tasa de participación menor a la del Q5 (41% y 72%, respectivamente).

Cuadro 1
Miembros y activos del hogar según área y quintil

QUINTIL	PROM. MIEMBROS DEL HOGAR			PROM. DE ACTIVOS		
	Nacional	Urbano	Rural	Nacional	Urbano	Rural
Q 1	5.1	5.1	4.9	2.1	1.8	2.2
Q 2	5.3	5.1	5.6	2.4	2.1	2.5
Q 3	5.0	4.9	5.3	2.5	2.4	2.8
Q 4	4.8	4.3	5.2	2.6	2.4	3.1
Q 5	4.0	4.0	4.2	2.3	2.3	2.6

Fuente: ECV 1994

En función de lo anterior, las políticas de distribución de los ingresos debieran facilitar el acceso a oportunidades de los grupos de menores ingresos y, especialmente, procurar que las tareas domésticas se reduzcan mediante el apoyo al cuidado de los niños y a la preparación de los alimentos. En esta perspectiva, las guarderías infantiles y otras actividades tendientes a crear comedores comunitarios podrían ser de utilidad para reducir los problemas del primer quintil.

El análisis del promedio de los ingresos de los hogares (cuadro 2) nos muestra que, a nivel nacional, el quintil más bajo obtiene casi 14 veces menos ingresos que el quintil más alto (Q5) y que los ingresos promedio de los hogares del área urbana son casi el doble que los del área rural. Si bien hay una tendencia que es similar a la de los demás países de América Latina, cabe señalar que, la mayor parte de los estudios actuales sobre pobreza -a diferencia que en el pasado reciente-, empiezan a considerar que la reducción de las inequidades en la distribución de los ingresos no resulta automáticamente de la aplicación de otras políticas

(de empleo, salud, educacionales, etc.) que afectan a la pobreza. Por ejemplo, el trabajo de Flug, Spilimbergo y Wachtenheim presentado en septiembre de 1995 por el BID (1995:5) en que se afirma que

"cuanto más equitativa sea la distribución de la riqueza (o del ingreso), mayor será el nivel de escolarización". A menudo, se argumenta a la inversa en este aspecto.

Cuadro 2
Ingreso promedio mensual de los hogares según área y quintil

QUINTIL	NACIONAL	AREA URBANA	AREA RURAL
Q1	161,003	255,751	93,154
Q2	366,643	501,174	260,740
Q3	570,120	730,340	390,129
Q4	864,246	1,022,670	608,466
Q5	2,232,721	2,822,822	1,246,122
Total	838,902	1,066,315	520,052
Diferencia 1/5	13.9	11.0	13.4

Fuente: ECV 1994

En este sentido, entonces, las políticas de distribución del ingreso no pueden ser solamente resultados de otras actividades, sino deben ser inducidas por la gestión gubernamental. Entre las que suelen citarse, y que cuentan con el apoyo de instituciones multilaterales (**Informe Social No 3**), se encuentra una mejor recaudación fiscal y una mejor gestión en la administración y programación presupuestaria de los servicios que, supuestamente, benefician a los más pobres.

Cualquier política social, en consecuencia, debe traducirse en primer lugar en una distribución más equitativa de los ingresos y este es el indicador de mayor relevancia.

Aunque se aprecia una menor concentración de los ingresos en el área urbana, en comparación con la rural, una revisión de series históricas realizada por

C. Larrea (1995) indica que existe una tendencia pronunciada a la concentración del ingreso en este sector. Los salarios medios urbanos cayeron en un 22% entre 1988 y 1992 y se recuperaron parcialmente en 1993. Además, se observa un aumento en la heterogeneidad de los salarios, con diferencias crecientes entre remuneraciones para trabajo calificado y no calificado. Por otro lado, la desproporción entre los ingresos percibidos por el 5% más rico y más pobre es muy elevada y tiende a crecer. Partiendo de las encuestas de hogares, aplicadas por el INEM y el INEC, se encontró que este indicador ha variado de 109 a 1 en 1988 a 177 a 1 en noviembre de 1993 (ibíd).

La distribución de los ingresos depende del nivel de educación, de la categoría ocupacional¹, del área de residencia y del sexo (cuadros 3 y 4). Una identificación de

1 En este documento se ha realizado una "apertura" de los términos clásicos de categorías ocupacionales, pero esto no pierde rigurosidad en términos de los conceptos de uso más común.

los determinantes de las diferencias de ingresos es relevante para establecer la focalización de las actividades de las políticas públicas. Sin embargo, existen dos características comunes a todos los grupos:

los patronos o empleadores perciben mayores ingresos que el resto, así como los que disponen de un mayor nivel de educación.

Educación

Cuadro 3				
Ingreso promedio mensual de los ocupados, según área y sexo, por nivel de instrucción				
Nivel De Instrucción	A. Urbana	A. Rural	Hombres	Mujeres
Ninguno	278,848	132,946	236,433	99,544
Primaria o educación básica de adultos	314,298	194,844	297,489	135,636
Ciclo básico	322,101	168,779	338,591	157,335
Ciclo diversificado o educación técnica	485,835	190,648	477,033	337,622
Superior universitaria o no	933,631	745,769	1,138,876	641,663
Total	480,876	197,132	418,671	241,481

Fuente: ECV 1994

Cuadro 4				
Ingreso promedio mensual de los ocupados, según área y sexo, por categoría ocupacional				
Condición Ocupacional	Area		Sexo	
	Urbana	Rural	Hombres	Mujeres
Empleado gobierno	685,503	381,994	753,457	489,549
Empleado privado	536,057	299,816	492,762	438,637
Jornalero peón	453,985	202,570	236,771	192,405
Patrón empleador	1,023,487	561,159	841,621	704,712
Cuenta propia	453,030	319,421	575,965	253,215
Trabaja finca propia	179,984	206,795	229,859	146,452
Empleado doméstico	291,221	168,163	267,082	269,829
Total	492,653	197,342	422,884	245,049

Fuente: ECV 1994

Los cuadros 3 y 4 sugieren que hay discriminaciones en el caso de las mujeres; problemas trascendentales de productividad en el sector agropecuario; diferencias de remuneraciones según categoría ocupacional; y que, el nivel de educación es decisivo para determinar los diferenciales

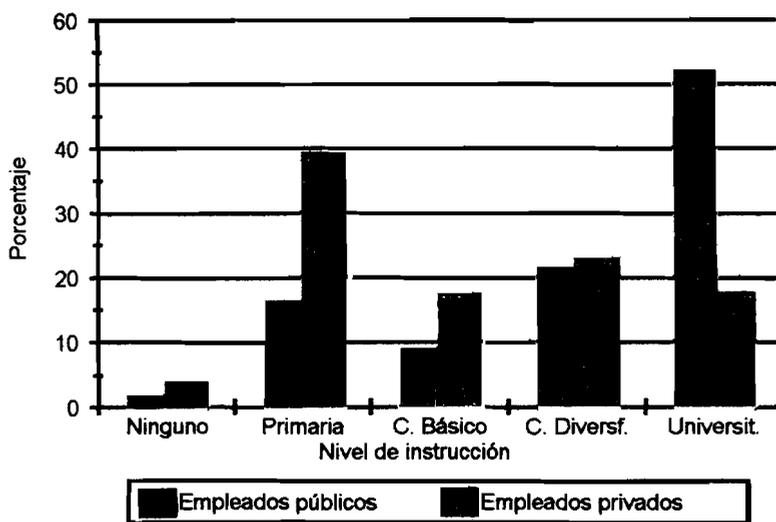
de ingresos. De estas conclusiones se infiere la conveniencia de ejecutar políticas que tiendan a: educar en la igualdad de género; fomentar la transferencia tecnológica agropecuaria; estimular el cálculo de las remuneraciones de acuerdo a los aportes de productividad de los

trabajadores; y, apoyar la formación/capacitación de la mano de obra nacional.

Curiosamente, del cuadro 4 se deduce que los empleados del sector público ganan más

que los del sector privado. Esto último está asociado con el hecho de que una mayor proporción de empleados públicos tienen instrucción superior.

Gráfico 1
Nivel de instrucción (empleados públicos y privados)



Fuente: ECV 1994

Paradójalmente, la mayoría de los egresados de las universidades aspiran -o solo logran acceder- al sector público y, hay serios indicios de que este es un sector de baja productividad, lo que hace pensar que hay un mal uso de las capacidades profesionales del país.

Como un indicador de informalidad relacionado con ingresos, se observa también (cuadro 5) que, en términos generales, los ingresos están relacionados con el tamaño del establecimiento en donde trabajan los ocupados: mientras más grande es el establecimiento, mayores son los ingresos.

Este indicador (promedio de ingresos

según tamaño del establecimiento) debe ser examinado con atención. En los análisis tradicionales se ha enfatizado en el hecho que hay una distorsión o segmentación de los mercados laborales que favorece a los trabajadores de las grandes empresas; no obstante, pocos estudios han intentado evaluar la relación entre ingresos y productividad, lo que debiera incluir una evaluación de los márgenes de utilidad que se obtienen en estas empresas. El cuadro 5, si bien confirma que los ingresos de los trabajadores de las empresas de mayor tamaño es mayor, no permite concluir que la distribución de los ingresos en estas empresas sea mejor que en las de menor tamaño porque, para ello sería necesario conocer los aportes globales de los

trabajadores al producto total en cada caso. Es decir, algunas posiciones que exageran la llamada desregulación² laboral quizás estén, en definitiva promulgando la

intensificación de las desigualdades distributivas, en la medida que esperen una baja de las remuneraciones generales en el sector moderno.

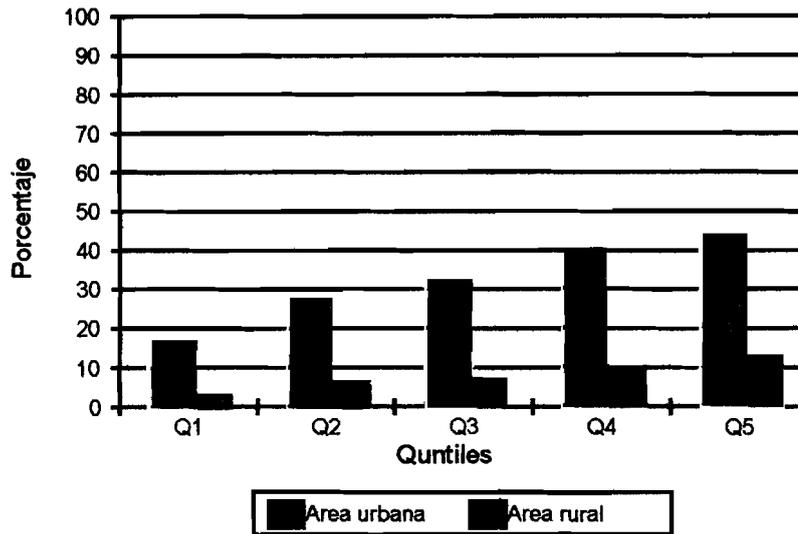
Cuadro 5
Ingreso promedio mensual de los ocupados, según tamaño del establecimiento, por área y quintil

Quintil y área	Tamaño del establecimiento (personas ocupadas)				
	1	2 - 5	6 - 10	11 - 50	Más de 50
NACIONAL					
Q1	81,785	63,327	91,885	128,931	173,782
Q2	147,107	130,083	172,423	257,515	269,150
Q3	225,247	176,362	232,610	295,728	398,275
Q4	276,982	275,653	341,731	422,829	500,577
Q5	711,415	850,318	1,055,851	1,166,544	1,226,934
Total	286,328	255,831	327,068	566,604	736,840
URBANO					
Q1	136,137	120,173	146,310	176,237	241,072
Q2	208,262	188,776	241,880	292,881	389,984
Q3	257,187	240,256	316,402	378,969	449,287
Q4	357,310	353,279	401,866	489,674	580,469
Q5	862,757	1,152,285	1,198,929	1,342,519	1,523,914
Total	346,902	388,366	463,459	621,889	780,254
RURAL					
Q1	51,567	37,746	51,691	90,637	9,499
Q2	81,196	99,544	116,910	183,835	173,211
Q3	137,610	116,686	176,199	277,233	169,275
Q4	197,826	170,865	226,868	263,775	394,055
Q5	396,131	404,369	684,898	986,885	579,257

Fuente: ECV 1994

2 Se trata de eliminar los aspectos de la legislación que obligan a los empleadores del sector formal o moderno a hacer respetar las garantías laborales que no se asumen en el sector informal (bonificaciones y sueldos complementarios, indemnizaciones por transporte, despido, etc.).

Gráfico 2
Ocupados en establecimientos de más de 10 personas



Fuente: ECV 1994.

En consecuencia, la ausencia de indicadores confiables de productividad genera un ambiente de incertidumbre con respecto a las remuneraciones en cada situación. Por ello, es imprescindible ob-

tener indicadores con mayor rango de credibilidad en cuanto a productividad y, a la vez, promocionar a las unidades económicas que cuentan con menores recursos.

Capítulo III

El empleo

1. Activos, desempleados y desalentados

Según los datos de la ECV el 65,4% de la población mayor de 10 años del Ecuador es económicamente activa, es decir, trabajan o buscan un empleo.

Cuadro 6
Población en edad de trabajar, según condición de actividad, por área y quintil

Quintil	Inactivos	Desalentados	Activos	Desocupados	Subocupados
NACIONAL					
Q1	42.29	1.91	57.71	1.83	55.4
Q2	38.39	3.41	61.61	2.05	44.3
Q3	34.51	3.07	65.49	2.70	35.2
Q4	29.45	4.81	70.55	2.23	26.1
Q5	27.32	1.72	72.68	1.35	18.0
TOTAL	34.61	2.98	65.39	2.05	35.3
URBANO					
Q1	50.36	3.26	49.64	5.37	48.0
Q2	43.93	4.63	56.07	4.55	33.2
Q3	37.26	4.25	62.74	3.51	28.7
Q4	31.11	2.86	68.89	2.36	19.7
Q5	28.63	2.31	71.37	1.51	15.0
TOTAL	38.63	3.60	61.37	3.36	28.0
RURAL					
Q1	37.16	1.69	62.84	0.03	57.1
Q2	37.38	0.86	62.62	1.53	51.0
Q3	30.03	2.90	69.97	0.00	46.7
Q4	21.88	2.58	78.12	0.66	39.4
Q5	17.99	1.54	82.01	0.31	28.5
TOTAL	29.11	1.86	70.89	0.51	43.9

Fuente: ECV 1994

Se observa en el cuadro anterior que la cesantía es más bien baja si se compara con los datos de la encuesta de empleo que realiza el INEC. En concreto, la encuesta urbana del INEC arroja una tasa de desempleo cercana al 8%, mientras que la ECV, que lo mide a nivel nacional, se ubica en alrededor de 5%. Si solo se consideran los desempleados urbanos, adicionando a los desalentados, el desempleo sería de 7%. Las diferencias, sin embargo, no solo se deben a las distintas metodologías empleadas por estos instrumentos, sino también a los objetivos de cada uno de ellos.

En países como el Ecuador, en que no existen indemnizaciones de desempleo ni un

aparato institucional eficiente para ayudar a la (re)inserción laboral, es común que las personas con menores capacidades para insertarse en el mercado laboral terminen por tener una actitud menos perseverante en la búsqueda de un trabajo, lo cual los clasifica como desalentados.

Con estos antecedentes, se podría sugerir que si el Estado asumiese responsabilidades, por ejemplo, en cuanto a programas de empleo de emergencia y actuase eficazmente en la intermediación entre la oferta y la demanda de puestos de trabajo mediante un Departamento de Colocaciones que tenga una cobertura razonable se podría reducir la tasa de desempleo¹.

2. Tasa de participación laboral

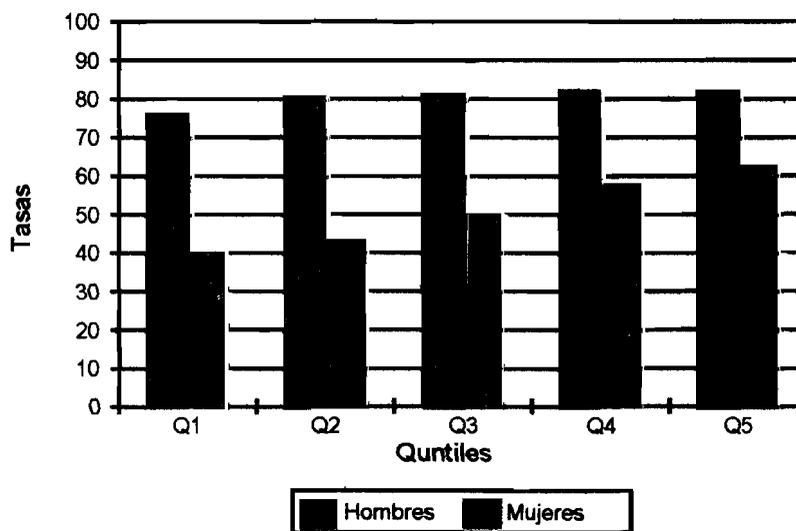
La tasa de participación es la proporción de activos respecto al total de la población. En el caso de un hogar la tasa de participación es la proporción entre activos e inactivos en ese hogar. En los estratos de mayores ingresos (gráfico 3) se observan tasas específicas de participación más altas que en los de menores ingresos (57,7% en el quintil 1 y 72,6% en el quintil 5). Esto se debe, fundamentalmente, a que en los quintiles más altos la incorporación de las mujeres al mercado laboral es mayor. Por otro lado, en el área rural las tasas de

participación son más altas que en el área urbana debido a una incorporación más temprana al trabajo, de parte de los niños y adolescentes.

Este tópico ha sido tratado en el capítulo II pero, sin el ánimo de ser recurrente, cabe señalar que la educación de la mujer -diferenciada completamente según quintiles- aparece como el factor central para explicar la diferencia expresada en el gráfico 3.

¹ En la actualidad existe este Departamento de Colocaciones en el Ministerio del Trabajo, sin embargo, su cobertura es insuficiente.

Gráfico 3
Tasas de participación por sexo y quintil



Fuente: ECV 1994

3. Empleo precario y subocupación

En muchas oportunidades los expertos han sostenido que el problema del Ecuador más que el desempleo es el subempleo. La subocupación² afecta al 35,3% de la PEA, lo que significa que uno de cada tres activos tienen empleos inadecuados. Además, se observa mayores tasas de subocupación entre la población rural y entre los más pobres. A nivel nacional, la tasa de subocupación del Q1 es tres veces mayor que la del Q5. La desocupación, en una dimensión técnica restringida, es un fenómeno principalmente urbano porque,

en definitiva, se compensa con la subocupación entre ambas áreas. Los "desalentados" también se encuentran fundamentalmente entre los quintiles de menores ingresos del área urbana³.

En general, parece más preciso indicar que en el Ecuador se asiste a una intensificación del empleo precario, cuya definición más básica surge en oposición a la de empleo asalariado a tiempo completo, ejercido en un lugar único, ligado a empleador único, protegido por la legislación laboral o la

2 Fueron definidos como subocupadas aquellas personas que forman parte de la PEA y que involuntariamente trabajaron menos de cuarenta horas semanales en sus ocupaciones principal y secundaria o que, a pesar de trabajar más horas, recibieron menos de un salario mínimo vital más los beneficios de ley vigentes en julio de 1994.

3 Desalentado es toda persona inactiva que no buscó trabajo porque se aburrió de hacerlo y/o porque pensaba que no había.

negociación colectiva; actualmente se considera que la incertidumbre salarial, ya sea por la forma variable del ingreso o por su bajo poder adquisitivo, forma parte de la

mala calidad del empleo; por lo tanto, la precariedad alude, entonces, a una pérdida en la calidad del empleo, por la ausencia de alguna de las características enunciadas.

La contrareforma del empleo

Por no haber comprendido que los cambios tecnológicos reducen sin cesar la necesidad de mano de obra en las empresas tradicionales, el gobierno francés propone a estas empresas reclutar trabajadores a precios irrisorios gracias a las subvenciones públicas. Alain Juppé despilfarra, de esta manera, recursos que podrían ser destinados a una política de reducción generalizada del tiempo de trabajo.

Prácticamente nadie en la actualidad -y menos los empleadores- sostiene aún la tesis que apareció como dogma en los decenios recién pasados, según la cual bastaría con un crecimiento de 3% en la economía para dar trabajo a 18 millones de desempleados declarados en la Unión Europea. **La mutación tecnológica informática y comunicacional engendrará, si no se la controla socialmente, un crecimiento económico no solo sin empleos sino masivamente destructor de empleos** [negritas del editor].

Las grandes empresas alemanas exigen una mayor flexibilidad salarial y del tiempo de trabajo... [Por ejemplo] el sindicato de IG Metall y la dirección de la Volkswagen permitieron salvar cerca de 30.000 empleos amenazados por la negociaciones de 1994, pero, al precio de nuevas concesiones. Antes, ya se había aceptado la reducción del tiempo de trabajo de 40 a 28,8 horas (es decir, cuatro días por semana), mientras que el salario solo bajó entre 10% y 16%.

...en Estados Unidos, en 1993, 90% de los empleos ofrecidos eran precarios o a tiempo parcial y... 7,6 millones de ciudadanos de ese país (500.000 más que en 1992) ejercen simultáneamente varios empleos, por cierto mal pagados. Este tipo de trabajo resulta la única posibilidad para los empleados o profesionales víctimas de despidos colectivos, como las 4.000 personas que van a perder su empleo en New York luego de la celebrada fusión de los bancos Chase Manhattan y Chemical Bank.

Fuente: Bernard Cassen. Chômage, des illusions au bricolage. En Le Monde Diplomatique No 499, octubre de 1995. [Traducción del editor].

En consecuencia, las políticas sociales que involucran al empleo no solo deben mejorar los indicadores de inserción laboral sino los que identifican la precariedad en los empleos existentes. A

menudo, se hace hincapié en la importancia de la desregulación laboral; no obstante, la mayor parte de los trabajadores del país, más bien, sufren de una total desregulación en sus relaciones laborales.

4. Categoría ocupacional

Cuadro 7
Ocupados según categoría ocupacional por área y quintil

NACIONAL	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Total
Empleados públicos	0.9	2.7	6.8	8.6	14.6	6.8
Empleados privados	11.7	23.2	32.4	36.2	35.2	28.3
Jornalero - peón agrícola	18.5	17.1	9.7	5.6	3.9	10.7
Patrón empleador	4.3	4.3	4.3	5.4	9.9	5.6
Cuenta propia	12.4	14.7	19.5	20.6	18.5	17.4
Trabajador finca propia	18.1	12.8	6.3	5.0	1.8	8.5
Familiar no remunerado	31.7	22.2	16.4	14.6	10.6	18.7
No familiar no remunerado	1.1	0.8	0.9	0.5	0.3	0.7
Empleado doméstico	1.2	2.3	3.6	3.5	5.1	3.2
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
AREA URBANA						
Empleados públicos	3.3	8.5	10.1	15.3	15.3	10.9
Empleados privados	34.7	39.0	42.8	42.3	38.2	39.7
Jornalero - peón agrícola	6.4	2.9	1.7	1.1	1.4	2.5
Patrón empleador	3.0	4.8	4.6	6.1	10.2	5.9
Cuenta propia	30.4	26.0	26.9	21.8	19.1	24.5
Trabajador finca propia	1.7	1.2	0.4	0.1	0.1	0.6
Familiar no remunerado	14.8	11.8	8.9	9.1	7.8	10.2
No familiar no remunerado	1.3	0.7	0.8	0.5	0.4	0.7
Empleado doméstico	4.5	5.1	3.8	3.7	7.5	4.9
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
AREA RURAL						
Empleados públicos	0.2	0.5	2.5	2.4	4.5	2.1
Empleados privados	2.3	13.0	13.2	23.6	20.0	15.2
Jornalero - peón agrícola	16.2	29.1	23.7	18.4	13.4	20.2
Patrón empleador	5.4	3.5	4.6	5.8	7.1	5.3
Cuenta propia	5.4	6.9	6.4	11.5	14.3	9.1
Trabajador finca propia	26.5	18.9	19.0	11.6	14.7	17.6
Familiar no remunerado	42.7	26.4	29.4	22.9	24.6	28.5
No familiar no remunerado	1.2	0.7	0.7	1.0	0.1	0.7
Empleado doméstico	0.1	1.0	0.5	2.7	1.3	1.2
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: ECV 1994

La categoría ocupacional predominante es la de los asalariados, que incluye a los empleados públicos y privados y a los peones o jornaleros. La proporción de asalariados es más alta en los quintiles de mayores ingresos. Adicionalmente, el porcentaje de los empleados públicos es también más alto entre los mismos quintiles. Así, mientras que solo el 0.9% de los ocupados pertenecientes al Q1 trabaja para el Estado, el 14.6% de los trabajadores del quintil 5 lo hace.

Históricamente, el Estado ha sido un empleador valorado en América Latina tanto por la estabilidad como por las remuneraciones que se ofrecían en el sector público; sin embargo, en la actualidad se observa una tendencia contraria. De una parte, las remuneraciones medias en el sector público -a similar calificación- son inferiores a las del sector privado y, además, los procesos de privatización y reforma del Estado tienden a aumentar la incertidumbre en cuanto a la estabilidad laboral. Esto representa una de las principales contradicciones de la estrategia imperante: se sugiere mejorar la capacidad de gestión de los funcionarios y empleados del sector público, pero, se restringen los incentivos para que permanezcan quienes tienen las calificaciones adecuadas a estas responsabilidades.

Por otro lado, se observa en el cuadro 7 que el 25,9% de la PEA trabaja por cuenta propia, lo cual es más pronunciado en los estratos de más bajos ingresos. Lo mismo ocurre con los trabajadores familiares no remunerados.

En el área rural, la categoría ocupacional con mayor participación es la de los trabajadores familiares no remunerados (28,5%). Su proporción es mayor entre los

más pobres, alcanzando a 42,7% de la PEA del estrato. Este indicador es extremadamente relevante porque, no solo que en esos sectores se obtiene pocos ingresos por las actividades laborales, sino que deben recurrir a ayuda de familiares, generalmente niños y mujeres, para cumplir sus faenas productivas. En realidad, lo que sugiere este indicador es que es imprescindible formular políticas para mejorar las oportunidades de numerosos contingentes de mano de obra rural tanto en actividades agropecuarias como en otras tareas colaterales (procesamiento de bienes agrícolas, artesanías, etc.).

Los jornaleros y peones agrícolas son la segunda categoría en importancia en el área (20,2%). Asimismo, son importantes los trabajadores por cuenta propia en sus fincas, cuyo promedio es de 17,6%.

Del cuadro anterior se colige que un grupo importante de los trabajadores de las áreas rurales no trabajan en actividades agropecuarias y que una proporción muy alta de los trabajadores del estrato de mayores ingresos son funcionarios públicos. Es decir, el papel que cumplió el Estado en décadas pasadas, en cuanto a mejorar los ingresos promedio de la población, aparentemente sigue cumpliéndolo solo en el sector rural.

De aquí surgen algunas innovaciones respecto a las políticas prioritarias que debe asumir el Estado para el sector rural. De una parte, es necesario estimular actividades no agropecuarias en el sector rural y, de otra parte, si el Estado es atractivo desde el punto de vista de las remuneraciones en localidades carentes de iniciativas privadas, entonces, es importante que estos funcionarios asuman nuevas responsabilidades vinculadas a la incipiente teoría de la economía local.

5.- Sitio de trabajo

El sitio de trabajo es un indicador relacionado con la precariedad de los empleos. En efecto, una buena parte de los empleos precarios no son ejercidos en un

lugar especialmente dedicado al trabajo, ya sea combinando en el mismo lugar el domicilio y el lugar de trabajo o realizándolo en espacios de la vía pública.

Cuadro 8
Sitio de trabajo de los ocupados, según área por quintil

NACIONAL	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Total
Local de una empresa o patrón	8.8	18.3	28.1	33.2	40.5	26.3
Obra en construcción	2.5	4.4	6.7	6.4	3.7	4.9
Finca o terreno ajeno	23.1	19.0	12.6	6.6	4.3	12.8
Se desplaza	5.9	7.4	11.7	12.1	12.8	10.1
Al descubierto en la calle	2.0	1.9	3.7	3.4	2.0	2.6
Kiosco en la calle	0.5	1.2	0.6	0.9	0.2	0.7
Vivienda distinta a la suya	2.2	4.5	5.4	4.2	2.5	3.8
Local propio	0.6	1.1	1.0	1.4	3.8	1.6
Local arrendado	1.5	2.0	3.1	5.6	6.8	3.9
Finca propia	43.4	30.3	13.6	11.1	6.7	20.3
Vivienda	9.5	9.8	13.6	15.2	16.6	13.1
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
AREA URBANA						
Local de una empresa o patrón	26.7	34.1	39.3	44.4	45.5	38.7
Obra en construcción	6.1	7.8	7.5	6.8	2.6	6.1
Finca o terreno ajeno	7.5	3.3	2.3	1.6	1.5	3.0
Se desplaza	16.2	13.8	15.6	13.7	14.0	14.6
Al descubierto en la calle	6.0	5.4	5.7	3.3	1.9	3.4
Kiosco en la calle	1.6	1.0	0.3	0.8	0.0	0.7
Vivienda distinta a la suya	7.2	8.6	5.3	3.8	2.6	5.4
Local propio	1.3	2.0	0.8	3.1	4.3	2.4
Local arrendado	4.6	3.1	7.0	4.8	10.0	6.0
Finca propia	3.1	2.4	0.7	0.4	1.1	1.5
Vivienda	19.7	18.4	15.7	17.3	16.4	17.4
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
AREA RURAL						
Local de una empresa o patrón	1.4	10.3	11.2	16.2	18.2	12.0
Obra en construcción	0.8	2.4	3.2	5.8	3.9	3.4
Finca o terreno ajeno	21.3	33.9	26.5	24.6	14.1	24.1
Se desplaza	0.8	4.8	2.7	7.2	8.4	5.0
Al descubierto en la calle	0.7	0.0	0.4	1.3	0.7	0.6
Kiosco en la calle	0.0	0.3	1.4	0.6	0.8	0.6
Vivienda distinta a la suya	0.4	1.3	2.0	4.9	1.1	2.1
Local propio	0.2	0.8	0.2	0.5	1.6	0.7
Local arrendado	0.0	0.5	0.9	2.6	2.4	1.4
Finca propia	69.1	38.4	46.9	29.0	33.1	42.0
Vivienda	5.3	7.4	4.7	7.3	15.7	8.1
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: ECV 1994

En el área urbana, el sitio de trabajo más habitual entre los ocupados son los locales de las empresas o de los patronos para quienes trabajan. Mientras el 45,5% de los ocupados del Q5 trabaja en este tipo de sitio, solo el 26,7% de los ocupados del Q1 lo hace. Un porcentaje importante de los que trabajan se desplazan constantemente y no tienen un lugar fijo (14,6%).

Una proporción muy significativa de los trabajadores urbanos (17,4%) trabajan en sus domicilios lo que da cuenta de la precariedad ya enunciada. En los casos de extrema informalidad, si bien no hay control impositivo tampoco hay mecanismos

de apoyo para estas actividades, lo cual tiende a reproducir una informalidad de baja productividad.

En el área rural, la mayor parte de los ocupados de los estratos de menores ingresos trabajan en una finca propia o ajena y en menor medida en otras actividades, generalmente no agropecuarias, calificadas como el local de la empresa o del patrono. En los quintiles superiores la proporción de los que trabajan en este último sitio es mayor, lo que entrega más argumentos en cuanto a la baja productividad del sector agropecuario.

6. Horas de trabajo semanal

Cuadro 9
Ocupados según horas de trabajo a la semana, por área y quintil

Quintiles	HORAS					Total
	menos de 10	11 a 20	21 a 30	31 a 40	más de 40	
NACIONAL						
Q1	11.9	16.7	20.3	17.1	34.1	100.0
Q2	9.1	13.8	14.8	17.1	45.2	100.0
Q3	7.8	9.7	11.7	19.5	51.3	100.0
Q4	7.9	7.8	11.5	21.6	51.2	100.0
Q5	4.9	8.0	9.7	23.7	53.6	100.0
Total	8.2	11.0	13.4	19.9	47.4	100.0
AREA URBANA						
Q1	8.3	11.9	11.5	17.7	50.6	100.0
Q2	6.0	9.3	12.1	19.1	53.5	100.0
Q3	7.1	6.0	10.2	22.4	54.3	100.0
Q4	5.4	7.1	10.4	23.1	54.0	100.0
Q5	4.1	7.1	9.4	24.2	55.3	100.0
Total	6.1	8.1	10.6	21.5	53.7	100.0
AREA RURAL						
Q1	13.3	20.4	21.3	14.7	30.4	100.0
Q2	10.9	14.3	21.4	17.6	35.7	100.0
Q3	10.6	16.0	17.9	17.4	38.1	100.0
Q4	11.5	11.1	13.0	19.6	44.8	100.0
Q5	8.4	12.4	11.6	19.2	48.4	100.0
Total	10.9	14.6	16.9	17.8	39.8	100.0

Fuente: ECV 1994

En general, se supone que los más pobres trabajan más horas, sin embargo, la ECV arroja resultados diferentes. En efecto, a los trabajadores que pertenecen al Q1 les cuesta más acceder a una jornada normal y la razón es simple. En estos estratos no hay oportunidades para trabajar más horas pese a que lo buscan. Esta es una razón para considerar la subocupación como un factor no voluntario y que se correlaciona con la pobreza.

Respecto a las horas de trabajo dedicadas a la ocupación principal, se puede constatar que en el área urbana no existen diferencias importantes entre los quintiles. Uno de cada dos ocupados afirma trabajar más de 40 horas a la semana. En el área rural se observa una mayor intensidad de trabajo entre los quintiles de mayores ingresos. Así, mientras el 48% de estos últimos trabaja más de 40 horas semanales, el 30% de los ocupados del Q1 lo hace.

7. Seguridad social y compensaciones salariales

Cuadro 10
PEA según tipo de seguro que dispone, por área y quintil

Quintiles	Privado	IESS Gen ¹	IESS Cam ²	Otro ³	Ninguno	Total
Nacional						
1	0.1	4.3	17.4	0.5	77.6	100.0
2	0.3	8.1	10.3	0.5	80.7	100.0
3	0.6	17.3	10.3	0.9	70.9	100.0
4	0.7	23.3	7.4	1.3	67.3	100.0
5	2.9	37.0	4.1	4.2	51.8	100.0
Area Urbana						
1	0.3	12.5	1.7	0.9	84.6	100.0
2	0.7	24.4	0.7	1.5	72.7	100.0
3	1.0	26.7	1.2	1.1	70.1	100.0
4	1.2	34.3	0.2	2.6	61.7	100.0
5	4.2	44.4	0.2	5.5	45.7	100.0
Area Rural						
1	0.0	0.5	26.2	0.2	73.0	100.0
2	0.3	3.6	15.8	0.5	79.8	100.0
3	0.3	3.9	16.5	0.6	78.7	100.0
4	0.4	6.9	21.6	0.0	71.0	100.0
5	0.1	10.7	22.3	0.8	66.1	100.0

Notas: 1/ Se refiere al seguro general del IESS; 2/ Se refiere al seguro campesino del IESS; 3/ Incluye Fuerzas Armadas, seguros combinados y otros ignorados.

Fuente: ECV 1994.

La mayor parte de la PEA no cuenta con ningún tipo de seguro (cuadro 10), es decir, están desprotegidos en términos de salud y

previsión social lo cual ha sido poco discutido en el reciente debate nacional que se ha centrado exclusivamente en la

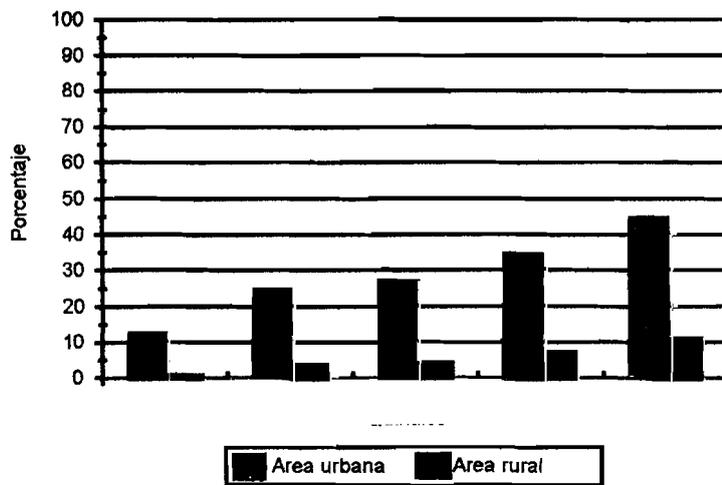
privatización del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). En este caso, las acciones que tiendan a integrar a la población a los sistemas previsionales resulta de igual importancia que las formas de administración de la institución actualmente encargada.

La presencia de seguros privados es poco significativa y son usados básicamente por la PEA urbana del Q5 lo cual, como es previsible, se debe a los altos costos -en relación al seguro del IESS- del seguro

privado. Lo que parece más inquietante, en todo caso, es la total desprotección en cuanto a previsión social (en salud, en último término, se puede recurrir a los servicios del Ministerio de Salud).

Adicionalmente, la cobertura del seguro general del IESS es mayor entre las personas de los quintiles de más altos ingresos, en tanto que el Seguro Social Campesino resulta más equitativo con respecto a su distribución (gráficos 4 y 5).

Gráfico 4
PEA afiliada al Seguro General del IESS

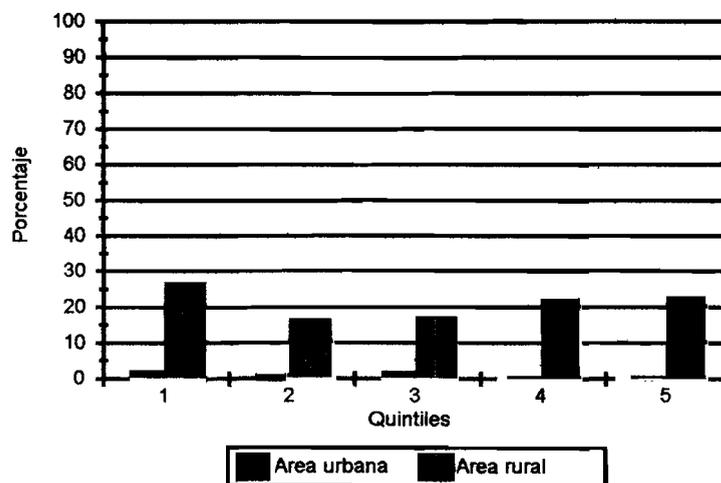


Fuente: ECV 1994.

Por otra parte, existe una gran diferencia entre los asalariados respecto a la recepción de las remuneraciones compensatorias adicionales (sueldos complementarios,). Según el cuadro 11, el 19,2% de aquellos que pertenecen al Q1 y el 68,1% de los del Q5 reciben las remuneraciones complementarias. En general, en las áreas rurales no se respeta este tipo de com-

plementos. Todo ello sugiere que el complicado sistema de cálculos salariales en el Ecuador, en realidad, perjudica a los más pobres. En efecto, pese a todo, el salario mínimo vital general es un referente en las negociaciones particulares, de tal modo que si existiese un valor único mensual serviría a los grupos de menores ingresos para su negociación.

Gráfico 5
PEA afiliada al Seguro Social Campesino del IESS



Fuente: ECV 1994.

Cuadro 11
Ocupados que reciben décimos sueldos, según área por quintil

Quintiles	Nacional	A. Urbana	A. Rural
Q1	19.2	24.2	0.0
Q2	24.8	43.1	18.9
Q3	37.4	46.7	20.1
Q4	48.9	59.6	19.2
Q5	68.1	74.2	37.2
Total	46.0	52.7	24.0

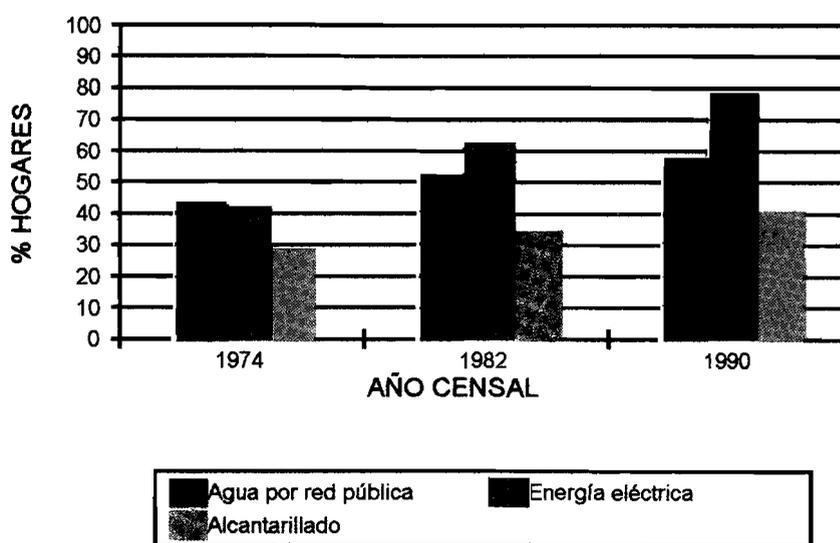
Fuente: ECV 1994

Capítulo IV

Servicios básicos de las viviendas

Los resultados de la ECV muestran diferencias significativas entre el área urbana y rural, respecto a los servicios básicos de las viviendas, pues la primera está mejor servida que la segunda. En los tres servicios relacionados con el agua (fuente de obtención, servicio higiénico y ducha) las diferencias entre quintiles son muy importantes, tanto en el área urbana como en la rural. Otros servicios, como energía eléctrica y eliminación de la basura, presentan acceso diferencial por quintil, básicamente en el área rural. El acceso al servicio telefónico es el más limitado de todos.

Gráfico 6
Servicios con que cuentan los hogares, según quintil



Fuente: ECV 1994.

1. Abastecimiento de agua potable

La cobertura de redes de agua potable conectadas a las viviendas ha crecido durante las últimas décadas. Las viviendas que disponen de este servicio pasaron, a nivel nacional, de 42,9% en 1974, a 57,1% en 1990. En el área urbana se observa un incremento notable

durante la década de los sesenta y una caída leve, pero constante, durante las décadas siguientes. En el área rural, en cambio, la cobertura ha subido permanentemente

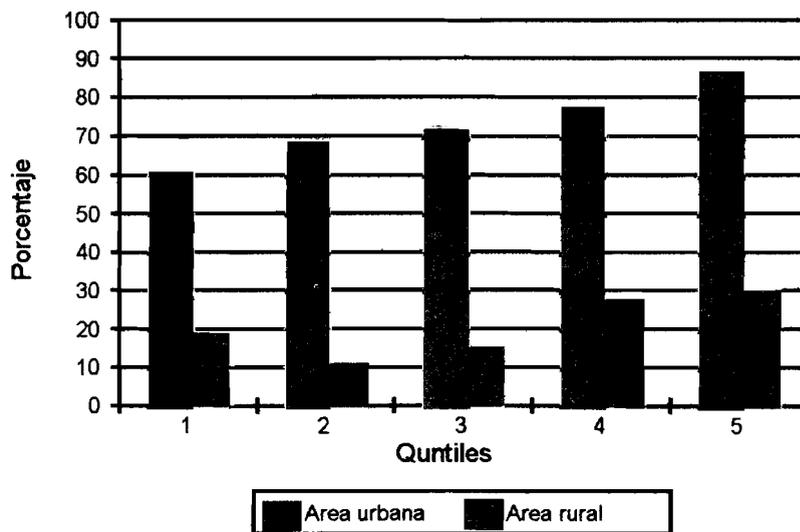
durante los tres períodos intercensales lo cual obedece, esencialmente, a la reducción de la población que habita en esas áreas.

Cuadro 12
Servicios básicos en la viviendas por área (1974-1982-1990)

Servicio y área	1974	1982	1990
Agua por Red Pública			
Area urbana	83.4	80.0	76.5
Area rural	15.1	23.8	31.2
Nacional	42.9	51.8	57.1
Energía Eléctrica			
Area urbana	84.20	92.5	95.5
Area rural	11.60	31.6	53.8
Nacional	41.20	62.1	77.7
Alcantarillado			
Area urbana	64.4	62.4	62.4
Area rural	3.1	5.0	8.9
Nacional	28.1	33.6	39.5

Fuente: Censos de Vivienda 1974, 1982 y 1990.

Gráfico 7
Abastecimiento por red pública de agua, según quintil



Fuente: ECV 1994.

La fuente de obtención de agua en el área urbana es predominantemente la red pública en todos los quintiles. Los hogares de menores ingresos hacen uso también de los carros repartidores de agua los que, a menudo, no se abastecen en tuberías de la red pública, es decir, al distribuir agua contaminada son fuentes de enfermedades. En este aspecto no hay controles por parte de

las autoridades, especialmente en las ciudades de menor tamaño.

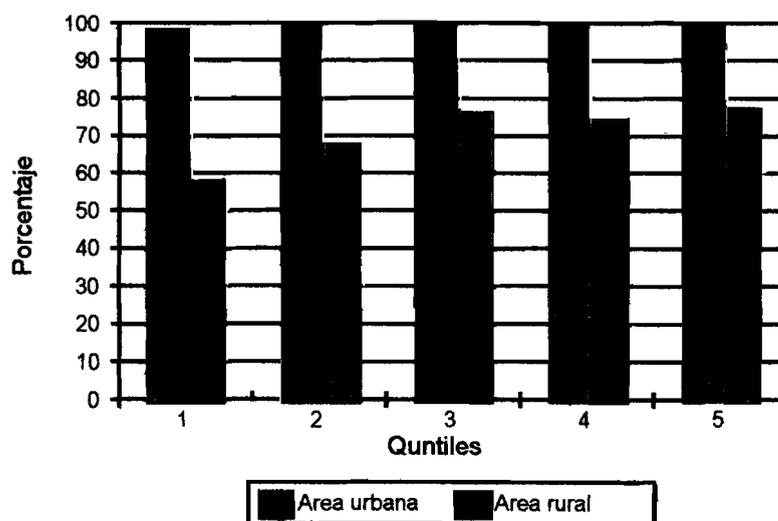
En el área rural, existen distintas fuentes que, en orden de importancia son: río o vertiente, por tubería, red pública y pozo. Solo en la red pública se observa un acceso diferenciado por quintil.

2. Cobertura del servicio de energía eléctrica

La cobertura del servicio de energía eléctrica, como se observa en el cuadro 12, pasó de 41,2% en 1974, a 77,7% en 1990. El servicio de energía eléctrica expandió su cobertura en el área urbana, pero especialmente en la rural. En 1990, casi la totalidad de las viviendas del área urbana del Ecuador contaban con electricidad y, en el área rural, una de cada dos viviendas tenía

este servicio. Cabe notar que este incremento, para mantenerse, requeriría de nuevas inversiones, las cuales han sido postergadas a causa de la incertidumbre con respecto al marco de la situación institucional de INECEL. En definitiva, las perspectivas energéticas están dependiendo de las decisiones en cuanto a privatización de la institución.

Gráfico 8
Viviendas con acceso a electricidad por quintil



Fuente: ECV 1994.

Es evidente que la falta de capacidad de prevención, demostrada por las constantes interrupciones en el suministro de energía ocurridos durante gran parte del año 1995, está determinado por las formas actuales de gestión en la institución y la indecisión con respecto a inversiones que debieran evitar un tan alto grado de dependencia de

los factores atmosféricos.

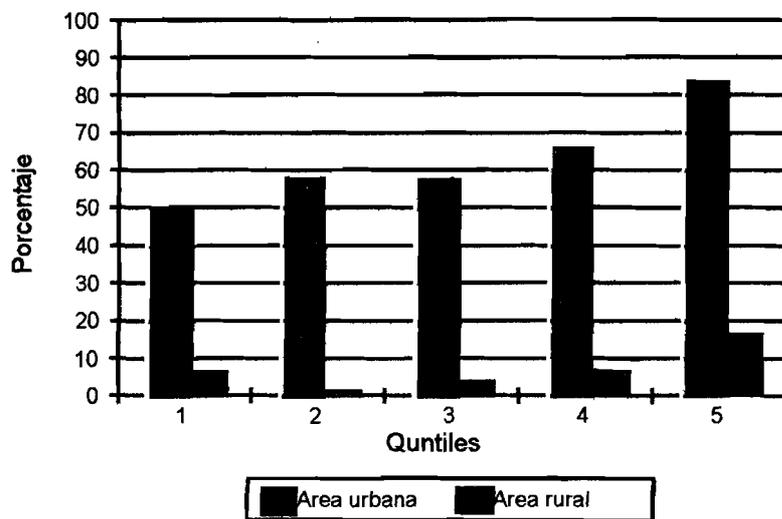
Por otro lado, el servicio eléctrico, justamente por la amplitud de la cobertura, es el que está menos asociado al nivel de ingresos de los hogares, aunque subsisten diferencias significativas de acceso entre el área urbana y la rural.

3. El servicio de alcantarillado

Desde 1974 la cobertura del servicio de alcantarillado se ha mantenido estable en el área urbana (cuadro 12) cubriendo, aproximadamente, al 63% de las viviendas. En el área rural, la cobertura de este servicio ha crecido modestamente pues se incrementó de 3,1% en 1974 a apenas 8,9% en 1990. Aunque esta cifra es muy baja, cabe destacar que en el área rural el alcan-

tarillado no es la única respuesta adecuada a este tipo de problema sanitario. Así, mientras que en 1974 el 90,9% de las viviendas no contaban con ningún sistema de eliminación de aguas servidas; en 1990 la proporción se redujo a 56%. El sistema más usado es el pozo ciego, cuyo uso se incrementó de 6% en 1974 a 25% en 1990.

Gráfico 9
Viviendas que disponen de alcantarillado, por quintil



Fuente: ECV 1994.

Respecto al tipo de servicio higiénico, la mayoría de viviendas en el área urbana tiene excusado conectado a un red de alcantarillado y existe una fuerte diferenciación por quintil. En el área rural, la mayor parte de los hogares que pertenecen al estrato de menores ingresos, no posee ningún tipo de servicio higiénico. Incluso entre el estrato de mayores ingresos se ob-

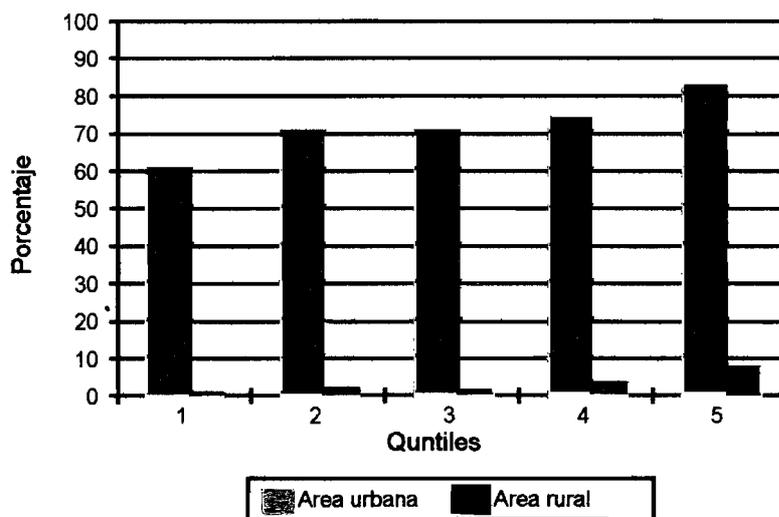
serva que uno de cuatro hogares se encuentra en la misma situación. Las letrinas son usadas con mayor frecuencia por los hogares de ingresos medios (quintil 2 y 3). Los hogares pertenecientes a los quintiles superiores usan excusados conectados a la red de alcantarillado o a pozos ciego o sépticos.

4. Eliminación de desechos sólidos

Los medios de eliminación de los desechos sólidos presentan escasa diferenciación por quintiles en el área rural en donde la mayor parte de los hogares (9 de cada 10) botan o queman la basura. En el área urbana, los

servicios municipales de recolección de basura (contratados o provistos directamente por el Municipio) atienden a la mayoría de la población, aunque de manera diferenciada según el quintil.

Gráfico 10
Viviendas que disponen de servicio de recolección de basura, por quintil



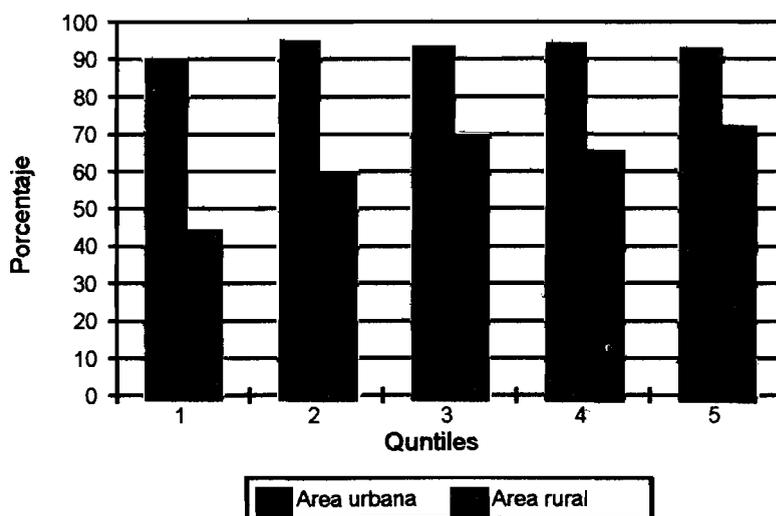
Fuente: ECV 1994.

5. Combustible para cocinar

Respecto al combustible para cocinar, la gran mayoría de hogares urbanos de todos los quintiles usan gas, sin que se presenten diferencias importantes por nivel de ingresos. En el área rural, el uso es menor, aunque una mayoría significativa de

hogares de los estratos medios y altos usan este mismo combustible; los más pobres combinan gas y leña. Solo un mínimo porcentaje de hogares (0.2%) usan kérex o gasolina.

Gráfico 11
Hogares que cocinan con gas, por quintil



Fuente: ECV 1994.

El Banco Mundial, en su Informe sobre la Pobreza indica que: "En 1994 los consumidores pagaron solo el 25% del precio de importación del gas de cocina, lo que tuvo un fuerte impacto fiscal... En varias oportunidades el gobierno planteó quitar el subsidio y sustituirlo por una transferencia focalizada de ingreso, pero estos planes nunca se materializaron.

La mayor parte del subsidio beneficia al sector residencial, ya que solo el gas en envases pequeños está subsidiado. El gobierno sostiene que el subsidio total

llegó a 120 millones de dólares en 1994... una vez más los ricos en el Ecuador son los más subsidiados, solo el 23% va a los pobres. El promedio de consumo por hogar varía muy poco con el nivel de gastos..." (Banco Mundial 1995: 14).

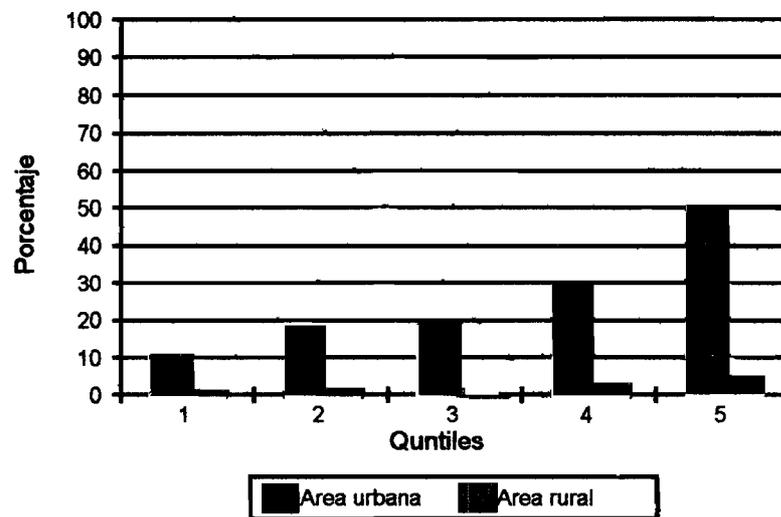
Se cree que la eliminación gradual del subsidio introduciendo subsidios focalizados puede ser la mejor opción. A esto se antepone la idea de que la debilidad institucional en el país para otorgar subsidios monetarios puede hacer inútil esta actividad.

6. Servicio telefónico

El teléfono es, definitivamente, el servicio más escaso tanto en el área urbana como en la rural. Inclusive en los hogares más ricos del área urbana (Q5) se observa que solo

uno de cada dos poseen este servicio. En las viviendas del área rural el teléfono está prácticamente ausente, pues solo dos de cada cien hogares dispone de él.

Gráfico 12
Viviendas que dispone de servicio telefónico, por quintil



Fuente: ECV 1994.

En la actualidad es inconcebible pensar en los conceptos básicos de gerencia (competitividad, flexibilidad, racionalización, innovación, calidad total) si las personas, las viviendas y las empresas de manera, al menos, netamente mayoritaria, no tienen la totalidad de los servicios enumerados en este capítulo.

El acceso a servicios no es una alternativa entre muchas, sino una condición para equilibrar el acceso a oportunidades de la población. En efecto, en muchos documentos, aún oficiales, se argumenta que el

problema principal de las ciudades es la migración "descontrolada". No obstante, el problema, en realidad, es la ausencia de servicios básicos en las zonas rurales y en las ciudades intermedias, en algunos casos. En este aspecto, también las políticas sociales que conllevan inversiones de infraestructura, debieran focalizar con alguna racionalidad global (nacional) las obras prioritarias. Aparentemente, las decisiones de inversión se determinan en un círculo vicioso: de una parte, por criterios políticos se privilegian las inversiones en las dos grandes urbes (Quito y

Guayaquil); luego, se descuida las demás zonas del país y, en consecuencia, las personas migran hacia donde hay mejores servicios, es decir las ciudades mencionadas.

Cabe también mencionar que la ampliación de la cobertura de algunos servicios básicos puede enfrentarse de manera diferente a lo que tradicionalmente se ha hecho en el Ecuador en donde el Estado

aparece como el único agente responsable de las acciones conducentes a resolver los problemas. Hoy, es imprescindible una participación decisiva de los beneficiarios y de los organismos locales, lo cual no solo le da sustentabilidad a los proyectos, sino permite precisar la dimensión y características de las carencias, así como de las acciones adecuadas para superarlas.

Modernización de la política social estatal y gestión ciudadana

Los estudios permiten inferir una doble necesidad en lo que se refiere a la reformulación de las políticas sociales, que tiene que ver tanto con la función del Estado como con las demandas que a éste le plantean los estratos pobres. Respecto del Estado, se ha insistido en la necesidad de aumentar la eficiencia del gasto social, mejorar la coordinación entre los distintos sectores sociales del Estado, mejorar los sistemas de información para focalizar, evaluar y corregir dinámicamente los programas de apoyo a los grupos más pobres, y por último, agilizar la gestión para frenar el deterioro social y revertir la inercia burocrática¹. La modernización de la política social estatal tiene, en gran parte, estas características. Se trata de combinar allí un ideal de "gerencia social", técnicamente actualizada, con un concepto de integración o acopio multisectorial en torno a fondos o programas que puedan operar de manera coordinada.

De este modo, la focalización intenta responder en buena medida al imperativo de modernizar y racionalizar la política social estatal, por cuanto la focalización obliga, a su vez, a racionalizar el sistema de apoyo social del Estado hacia los sectores más pobres, lo que se traduce en una mayor agilidad en las operaciones, una mayor eficiencia en el uso de los recursos (sobre todo por la reducción de costos de gestión y ejecución), y un uso más tecnificado de la información social en función del impacto del gasto en el bienestar de los beneficiarios.

En cuanto a las demandas de los pobres, se ha insistido en la necesidad de que éstas sean racionalizadas mediante la puesta en marcha de proyectos viables, financiados y sustentables, que redunden en un aumento sostenido de la productividad de los beneficiarios. Si se racionaliza la demanda, se puede desarrollar, en los sectores pobres,

1 [Nota del editor]. La inercia burocrática se refiere a: los obstáculos que demoran injustificadamente la obtención de resultados respecto de las demandas ciudadanas. Esto se refiere tanto a los aspectos reglamentarios como a la mentalidad de los funcionarios, lo cual está asociado a una conducta clientelista.

la capacidad de presentar, gestionar y ejecutar proyectos productivos². La democracia social se hace precisamente más concreta, en la medida en que esta demanda pueda reflejar, progresivamente, las necesidades más apremiantes y los sectores más necesitados de la población. La focalización de las políticas sociales se justificará, en este contexto, en la medida en que se logre un impacto redistributivo favorable que permita jerarquizar acciones conforme a la urgencia de las "necesidades sentidas" por los grupos sociales más afectados por la crisis.

La orientación del gasto social en función de una demanda racional tiene varios objetivos. En términos estrictamente técnicos, facilita la gestión y capacidad de ejecución del aparato social del Estado, al derivar una parte del trabajo a los propios beneficiarios, y contribuyendo así a una mayor diligencia y descentralización de las decisiones y acciones. En términos políticos la orientación del gasto social implica eliminar los sesgos clientelísticos y paternalistas del apoyo social de corte tradicional, por mecanismos más democráticos y participativos.

- 2 [Nota del editor]. Sin embargo, la experiencia indica que las posibilidades reales de que las organizaciones barriales realicen estas tareas no son evidentes. En efecto, es necesaria una capacidad técnica que no siempre está disponible en los sectores barriales.

Fuente: CEPAL. Focalización y pobreza. Cuadernos de la CEPAL No 71. CEPAL, Santiago. 1995.

Capítulo V

Educación

Hay una situación que es citada recurrentemente en la literatura que aborda los problemas y políticas sociales, a saber, que la educación es la principal variable que diferencia a los pobres de los otros grupos sociales. Los indicadores de educación comúnmente utilizados hacen hincapié en los niveles de escolaridad de los niños y jóvenes que permiten proyectar el nivel de educación de la población con empleo en el futuro. No obstante, en el Ecuador la cobertura educacional dio saltos significativos en las dos décadas comprendidas entre 1970 y fines de los años 80, lo que no ha sido acompañado de procesos evaluativos en cuanto a la calidad del servicio, es decir, a las capacidades o habilidades que obtienen los alumnos al cabo de su período escolar.

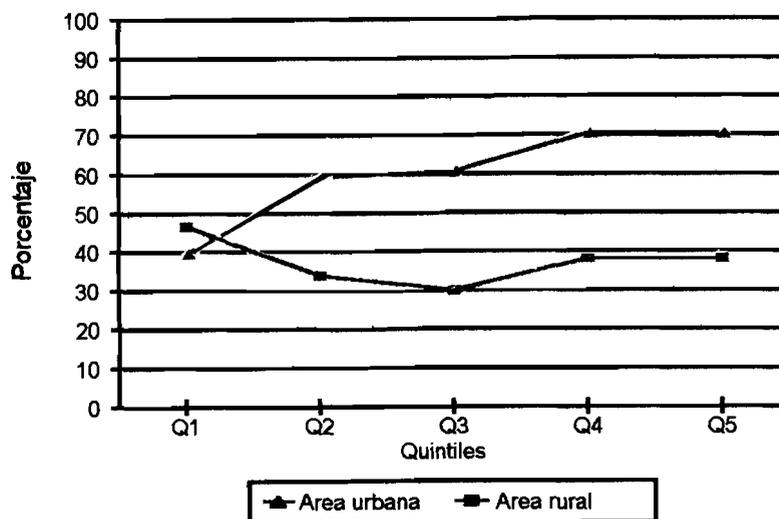
Ambas variables ameritan acciones específicas por parte de las autoridades sectoriales para medir la eficacia de lo que se está haciendo. Estas mediciones corresponden a sendos indicadores, algunos de los cuales se adelantan en este capítulo.

1. Educación pre escolar

En estudios recientes se ha confirmado la idea de que los niños que asisten a centros preescolares tiene mejores aptitudes para el aprendizaje posterior en el nivel primario. Asimismo, en la sección de empleo se considera que una mayor cobertura de jardines infantiles puede ayudar a las madres para realizar actividades productivas, aunque fuese a tiempo parcial.

El promedio de niños, de 2 a 5 años que asiste a algún centro pre escolar a nivel nacional es bajo (22%). Los jardines de infantes son los centros que mayor porcentaje de niños recibe (14%), seguidos por las guarderías (5%). El promedio de asistencia es más alto en el área urbana que en la rural. Respecto a los niños de cinco años que asisten al jardín de infantes se advierte una mayor asistencia conforme es mayor el nivel de ingresos. En el área rural, en cambio, no se observa una tendencia clara asociada con los ingresos.

Gráfico 13
Niños de 5 años matriculados en jardín de infantes, según quintil



Fuente: ECV 1994.

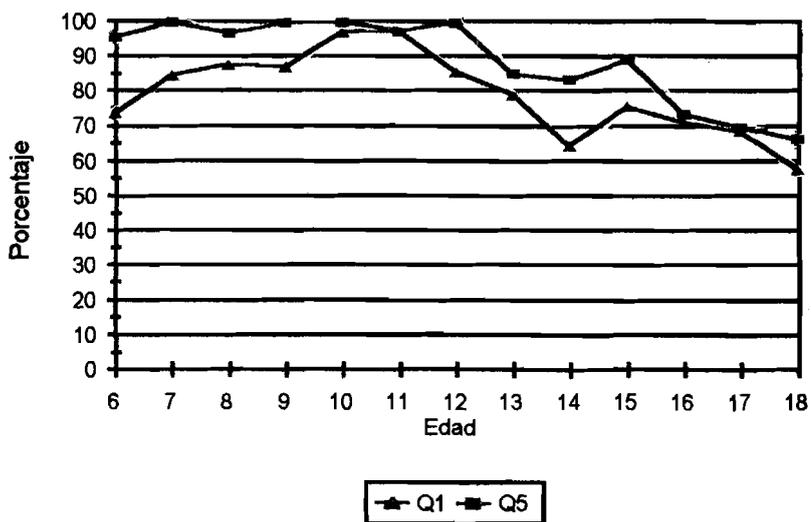
2. Matrícula en el área urbana

En el área urbana, las tasas de matrícula por edades simples muestran diferencias importantes entre los distintos quintiles. En el gráfico 14 están representadas la matrícula de los niños y adolescentes pertenecientes a los hogares del quintil 1 y 5. La curva del Q5 permanece cercana al 100% en los grupos de niños de 6 a 12 años. Luego, empieza a caer hasta llegar a aproximadamente al 70% en el grupo de jóvenes de 18 años. Por otro lado, la curva del Q1 crece paulatinamente a partir del grupo de 6 años y llega a su máximo nivel en el grupo de niños de 10 y 11 años. Inmediatamente, cae de manera abrupta. Esta información nos sugiere que un grupo importante de niños pertenecientes a hogares de ingresos bajos entran tarde y

salen temprano del sistema escolar. Aunque la situación del Q5 es satisfactoria respecto a la edad de incorporación a la escuela, un sector apreciable de adolescentes abandona los estudios a partir de los 12 años.

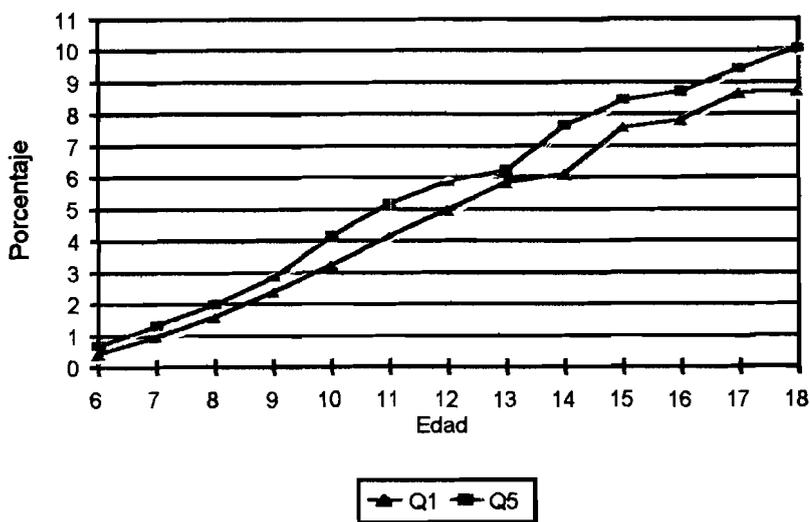
Por otra parte, el promedio de años aprobados por los niños y adolescentes es superior entre quienes pertenecen al Q5. La brecha se amplía conforme se incrementa la edad, aunque es menor a la esperada en consideración a las diferencias observadas en las tasas de matrícula. El grupo de doce años de edad del quintil 5 ha aprobado, en promedio, un total de seis años de instrucción, mientras los del quintil 1 han aprobado cinco años. A los 18 años,

Gráfico 14
Matriculados por edad y quintil (área urbana)



Fuente: ECV 1994.

Gráfico 15
Años aprobados por edad y quintil (área urbana)



Fuente: ECV 1994

los años de escolaridad aprobados son 10 y 8,7 respectivamente. La ECV también permite concluir que la repitencia es más alta

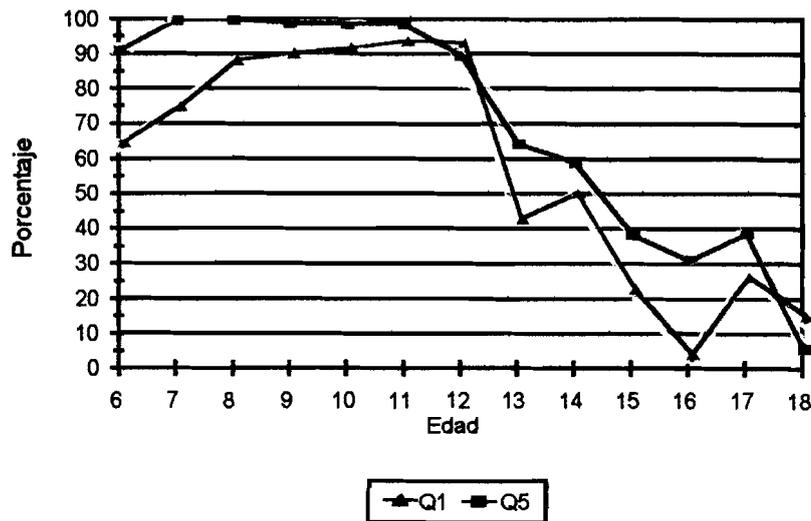
entre los alumnos que pertenecen a hogares de menores ingresos y entre los que asisten a establecimientos públicos.

3. Matrícula en el área rural

En términos generales, el comportamiento de las curvas de matrícula del quintil 1 y 5 en el área rural difieren al descrito para el área urbana: el estrato de mayores ingresos muestra incorporación más temprana al sistema escolar y abandono menos pronun-

ciado al mismo aunque, como se observa en el gráfico 16, a los 14 años un 50% aproximadamente ya han abandonado los estudios lo cual es un factor de reducción de oportunidades para el futuro laboral.

Gráfico 16
Matriculados por edad y quintil (área rural)



Fuente: ECV 1994.

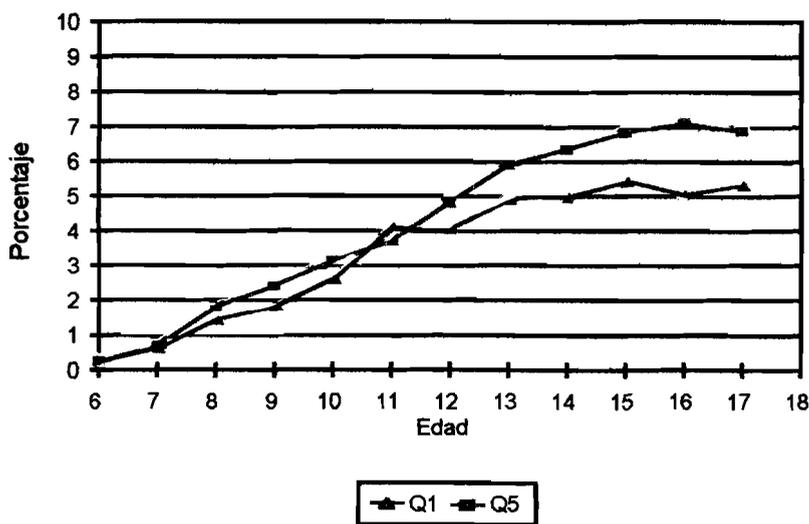
Asimismo, el promedio de años aprobados es menor para ambos quintiles que en el área urbana. A los 17 años, el promedio de niños rurales del quintil 1 han aprobado entre 5 y 7 años. Si bien cabe notar que en las zonas rurales, cuando los padres pueden solventar la educación de los hijos,

los envían a continuar sus estudios a centros urbanos próximos, el promedio de escolaridad de quienes permanecen en las áreas rurales hace prácticamente imposible que estos sujetos puedan enfrentar los desafíos de la modernización de las zonas agropecuarias. En definitiva, los gráficos

anteriores dan cuenta de un abandono dramático de la educación por parte de los niños de las áreas rurales, lo cual tiende a intensificar los factores de inequidad que se

expresan a través del acceso a la educación. Curiosamente, son escasos los planes que priorizan a las áreas rurales en cuanto a modernización de la educación.

Gráfico 17
Años aprobados por edad y quintil (área rural)



Fuente: ECV 1994.

Al igual que en el área urbana, la repetición es mayor entre quienes asisten a establecimientos públicos y entre aquellos que pertenecen a hogares de menores in-

gresos. Este es uno de los principales indicadores de calidad que establecen los especialistas en educación.

Programa para la reforma educativa en América Latina y el Caribe

Desde la década del 60, se ha logrado un progreso destacable en los países de América Latina y el Caribe en ampliar el acceso a la educación y en aumentar la cantidad de jornadas escolares a las que se asiste por años, pero no ha habido ningún cambio en la mayoría de los procesos de clases. Pese al empeño de los gobiernos, la mayoría de las escuelas públicas no ha podido brindar una educación adecuada en forma continua, y la productividad de la investigación es baja en la mayoría de las universidades latinoamericanas. Sin embargo, hay muchos proyectos exitosos, lo que sugiere que pueden llevarse a cabo reformas efectivas en cuanto a la calidad de la educación.

Los elementos básicos¹ son condición necesaria para el aprendizaje, pero no constituyen el único requisito. Sin los elementos básicos, es poco el aprendizaje que puede haber, pero ellos no generarán necesariamente los niveles de logros esperados. Además de estos elementos básicos, las actividades de los docentes en las clases son la condición clave, seguidas de la cantidad de tiempo que se les da a los alumnos para aprender, los materiales para que los alumnos realicen sus tareas (papel, lápices, guías educativas, libros de texto, y hasta computadoras) y, por supuesto, edificios.

1. Los elementos básicos son implementar un programa de mejoramiento de la calidad y equidad de la educación; que tengan como resultado mejorar la calidad de la oferta educativa y, esto logre, mejorar las condiciones de calidad de vida o, dicho de otra forma, lograr un mayor desarrollo humano integral.

Fuente: E. Schiefelbein. Programa de acción para la reforma educativa en América Latina y el Caribe. Trabajo preparado para la Conferencia Anual del Banco Mundial. Río de Janeiro, junio de 1995.

4. Tipo de establecimiento

En el área urbana, el tipo de establecimiento escolar al que asisten los alumnos está fuertemente marcado por la pertenencia a un estrato socioeconómico. Así, el 81,5% de los alumnos de 6 a 18 años provenientes del Q1, se han matriculado en establecimientos fiscales, en cambio, el 62,2% de los provenientes del Q5 asisten a establecimientos privados.

En el área rural no se observa asociación entre el tipo de establecimiento al que asisten los estudiantes y el nivel socioeconómico lo cual tiene una fácil explicación porque son prácticamente inexistentes los establecimientos privados en el área rural. La mayor parte de los alumnos asisten a centros fiscales (82,5%).

Cuadro 13
Matriculados de 6 a 18 años, según área y tipo de establecimiento por quintiles

Quintil	Nacional			A. Urbana			A. Rural		
	Público	Privado	Fiscomis	Público	Privado	Fiscomis	Público	Privado	Fiscomis
Q1	81.4	14.1	4.4	81.5	15.9	2.6	83.9	8.8	7.3
Q2	82.1	14.5	3.4	74.7	21.4	3.9	80.7	16.1	3.2
Q3	77.9	18.0	4.1	74.2	23.0	2.8	83.9	13.0	3.0
Q4	74.3	21.5	4.2	64.9	30.6	4.5	84.6	9.0	6.4
Q5	45.1	50.0	5.0	32.6	62.2	5.2	79.2	16.0	4.7
Total	74.0	21.8	4.2	68.0	28.3	3.7	82.5	12.7	4.9

Nota: * Público incluye los fiscales y los municipales.
Fuente: ECV 1994.

El cuadro anterior da cuenta de las preferencias de las familias en cuanto a educación pública y privada. El caso de los hogares urbanos, donde hay mayor acceso a establecimientos privados, es significativo puesto que aún una proporción no despreciable de los hogares pobres (16%) envían a sus hijos a establecimientos privados. Detrás de esta elección, sin duda, hay una consideración con respecto a la calidad de la enseñanza que se imparte en uno y otro caso. Si las autoridades no generan políticas para evaluar y rectificar,

si fuese el caso, los programas actuales de educación la brecha entre pobres y ricos se ampliará de manera dramática y, finalmente, los pobres al darse cuenta de la inutilidad de la escolaridad -en las condiciones actuales- tenderán a reducir los años de escolaridad para sus hijos.

En esta perspectiva, es posible esperar -si no median importantes cambios- que en el futuro próximo se retroceda en cuanto a los niveles promedio de escolaridad de los niños y jóvenes.

5. Gastos de los hogares en educación

Los gastos en educación de los hogares varían considerablemente según el nivel educativo, el quintil de ingresos y el área de residencia. En el cuadro 14 se puede observar que, en general, la población del área urbana gasta más que la del área rural y que los niveles educativos inferiores son menos costosos que los superiores. Así, el promedio nacional de los gastos mensuales de las familias por persona en el nivel secundario es 61% más alto que en el primario y 67% más bajo que en el superior.

Las diferencias de gastos en educación entre el quintil 1 y el 5 son mayores en el nivel pre escolar y en el primario y disminuyen en la educación secundaria y superior. Se observa también que la

educación superior para el quintil 5 es menos costosa que la educación secundaria. Esto podría explicarse porque la mayor parte de la población de este quintil asiste a establecimientos secundarios pagados en tanto que hace uso de instituciones universitarias públicas, generalmente gratuitas. Cuando se examinó esta misma situación solo para Quito (**Informe Social No. 3**), aún en la educación superior, había una clara preferencia por establecimientos privados. Cabe notar que solo en pocas ciudades urbanas hay oferta de establecimientos de educación superior privada lo que, probablemente, explica las diferencias entre el nivel nacional y el de la capital.

Cuadro 14
Gasto mensual promedio por alumno, por área y nivel educativo, según quintil
(sucres)

Área y Nivel educativo	Quintiles					Prom.	DIF 1/5
	Q 1	Q 2	Q 3	Q 4	Q 5		
Área Urbana							
Pre Escolar	15,139	20,266	17,415	28,433	85,225	35,327	5.6
Primaria	33,290	34,247	49,289	53,233	171,938	62,789	5.2
Secundaria	36,695	57,934	58,334	82,301	212,709	87,983	5.8
Superior	35,387	56,415	115,745	93,043	173,318	106,705	4.9
Área Rural							
Pre Escolar	2,501	7,411	2,887	2,268	16,930	6,096	6.8
Primaria	9,247	13,436	22,352	11,386	42,070	19,556	4.6
Secundaria	15,971	37,481	23,010	42,975	34,910	35,961	2.2
Superior	42,979	43,130	69,083	57,325	48,285	53,637	1.1
Nacional							
Pre Escolar	10,666	12,553	13,637	18,262	77,337	27,879	7.3
Primaria	16,909	31,121	34,942	40,289	143,625	48,576	8.5
Secundaria	34,368	42,689	57,525	64,000	179,940	79,089	5.2
Superior	28,972	69,229	88,379	79,897	168,085	103,583	5.8

Fuente: ECV 1994

Capítulo VI

Salud

Al igual que en la educación, en la salud hay una crisis que se manifiesta tanto por las reducciones en el presupuesto y las continuas huelgas en esos servicios, como por los aspectos que conciernen al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social que mantiene su independencia en relación a las instituciones del Ministerio de Salud Pública. El sistema privado de seguros de salud cubre a un pequeño porcentaje de la población, sin embargo, como se analiza más adelante, numerosas personas de todos los estratos de ingresos acuden a especialistas privados, al menos, en la primera consulta.

Las formas de funcionamiento de los subcentros, centros u hospitales del sector público están seriamente puestas en tela de juicio por parte de la población. No existen mecanismos para evaluar, tanto la calidad como la oportunidad en que se atiende a los pacientes. Así, tampoco es evaluada seriamente la eficacia de los servicios que se prestan. Es necesario que se evalúen los costos e impactos de los servicios que ofrecen esas instituciones, por ejemplo, el costo de una atención médica o el de un parto.

Todas las metodologías para calcular estos indicadores están disponibles a nivel internacional y son conocidas por especialistas nacionales pero, aparentemente, ha primado una inercia burocrática en que, como siempre, los perjudicados son quienes deben recurrir a los servicios públicos porque no disponen de recursos para acudir al sector privado. Algunos indicadores de tipo general son recopilados en este capítulo.

1.- Prevalencia de enfermedades

La prevalencia de enfermedades es similar en el área urbana y en la rural. Tres de cada diez personas tuvieron algún problema de salud durante el mes anterior a la realización de la encuesta. En el área urbana no se constata diferencias significativas por quintiles de ingreso. En el área rural, en cambio, los quintiles más bajos muestran prevalencias más altas (39% en el Q1 y 31% en el Q5). Por otro lado, las mujeres presentan mayor morbilidad que los hombres.

Las enfermedades son una causa de inasistencia laboral o escolar muy frecuente. Una de cada tres personas que enfermó dejó de asistir al trabajo o a la escuela o de realizar sus actividades ordinarias. La inasistencia es ligeramente mayor entre los quintiles de menores ingresos.

Cuadro 15
Población que enfermó durante el último mes, según área por sexo y quintil

	Nacional	A. Urbana	A. Rural
Q1	37.9	35.3	39.2
Q2	35.0	33.1	38.0
Q3	36.1	34.6	35.1
Q4	33.2	36.9	39.0
Q5	35.0	33.8	30.5
Hombres	32.2	31.5	32.9
Mujeres	39.4	38.4	40.9
Total	35.8	35.1	36.7

Fuente: ECV 1994.

Cuadro 16
Población enferma que dejó de realizar sus actividades ordinarias (porcentajes)

Quintiles	Nacional	A.urbana	A. Rural
Q1	43.0	43.0	41.2
Q2	38.5	36.6	39.8
Q3	37.4	35.3	39.3
Q4	32.3	34.0	36.7
Q5	35.1	33.7	34.9
Total	37.6	36.8	38.6

Fuente: ECV 1994.

En general, una proporción muy alta de las enfermedades de mayor prevalencia en el

país se deben a la escasa preocupación por las actividades de prevención.

La situación de salud del país

El año 1995 se inicia con un rebrote de la epidemia del cólera que desde hace cuatro años cíclicamente aparece en el país, pues se encuentra estrechamente relacionada con problemas que persisten como la insalubridad que se manifiesta en la falta de alcantarillado y el déficit de agua potable o su mala calidad. A esto se suma una pobre educación para la salud expresada en inadecuados hábitos higiénicos (no lavarse las manos; no hervir el agua antes de beberla y consumo de comidas callejeras de dudosa preparación). Pero, finalmente, se sostiene que las personas que tienen mayor riesgo de adquirir esta enfermedad son aquellas de escasos recursos pues el tener acceso a servicios básicos es diferencial por estrato socio-económico, además el hervir agua resulta oneroso por el gasto de combustible y finalmente el comer en la calle es más

fácil y posiblemente más económico. Las provincias más afectadas fueron Guayas y Chimborazo.

Otro grave problema que obligó a declarar en emergencia algunas provincias de la Costa es el riesgo de adquirir dengue hemorrágico atribuido a la conjugación de cambios climáticos con el deterioro de los servicios. Los índices de la infección se encontraron sobre el 5 por ciento del umbral de seguridad. Para controlar este problema se propusieron algunas medidas generales. A estos problemas se suma otros endémicos como la malaria, la tifoidea, la tuberculosis, la rabia, etc. que se tornan epidémicos y la amenaza del SIDA que crece en el país.

En general las enfermedades que aquejan a la población ecuatoriana son las ligadas a la pobreza, a la falta de educación sanitaria y a la escasa atención primaria de salud. Además, el incremento indiscriminado del precio de los medicamentos impide seguir un tratamiento o terminarlo o lleva a cambiar de medicación con otra de menor calidad aumentando así la mortalidad, el tiempo de recuperación, las secuelas, etc.

Por otro lado, el conflicto con el Perú a inicios de año, destapó las graves condiciones de salud en las que se debate la mayoría de la población de las provincias orientales incluyendo su problema de comunicación con el resto del país. En salud, la desnutrición, la parasitosis y los trastornos dérmicos, mentales, etc. son los más impactantes. De ahí que se propusieron medidas de solución como programas piloto contra la pobreza, programas de salud, etc., pero terminada la guerra y pasados unos meses, toda esta preocupación y buenas intenciones parecen haber quedado en el olvido.

Fuente: F. Vallejo y C. Merino. Salud 1995. ILDIS, documento interno.

2. Agentes de salud

Respecto al tratamiento de las enfermedades, la encuesta informa que la primera atención al enfermo fue realizada mayoritariamente por agentes formales (médicos, dentistas, enfermeras, etc.) quienes atendieron al 79,6% de los pacientes. Los agentes que le siguen en importancia son los boticarios (18%). En el área rural la proporción de pacientes que acuden a los agentes formales es menor, aumentado aquella que concurre a los

boticarios. En el área urbana, en cambio, el porcentaje de los que acuden a agentes formales es mayor que el promedio nacional. Además, no se observan diferencias importantes de preferencia en el uso de agentes de salud entre la primera y última atención.

En el área rural el porcentaje de atendidos por los familiares aumenta de 1,6% a 5,3%, entre la primera y la última atención. Por

otro lado, el uso de los agentes formales y de los boticarios varía según el nivel de ingreso de la población. Así, el 89% de los enfermos del Q5, a nivel nacional,

acudieron a agentes formales mientras solo el 69% de los del quintil 1 lo hicieron. Esta tendencia se observa tanto en el área urbana como en la rural.

Cuadro 17
Agente que atendió al paciente la primera vez, por área y quintil

Quintiles	Nacional		Area Urbana		Area Rural	
	Formales	Informales	Formales	Informales	Formales	Informales
Q1	69.8	30.2	78.1	21.9	68.0	32.0
Q2	76.9	23.1	81.2	18.8	66.0	34.0
Q3	80.6	19.4	82.7	17.3	77.0	23.0
Q4	80.9	19.1	87.2	12.8	75.1	24.9
Q5	89.3	10.7	90.5	9.5	79.5	20.5
Total	79.6	20.4	84.0	16.0	73.0	27.0

Formales: Enfermera, auxiliar de enfermería, obstetriz, médico, dentista.

Informales: Familiar o vecino, curandero o hierbatero, sobador, boticario, paciente.

Fuente: ECV 1994.

De lo dicho anteriormente se deduce que, aparte de los boticarios, la encuesta reporta un uso mínimo de otros agentes informales de salud. Esto resulta extraño pues es bien conocido que en nuestro país, sobre todo en el área rural, existe un uso bastante extendido de curanderos, sobadores, comadronas, etc. Sin embargo, también el módulo de salud de la encuesta de hogares aplicada en 1990 (INEM 1990) reporta un bajo porcentaje de uso de agentes informales de salud. Apenas el 4,7% de los consultados, a nivel nacional, dijeron haberse atendido con un curandero, sobador o comadrona y el 3,9% afirmaron haber acudido al boticario. Es posible que, debido a factores culturales, las personas prefieran mantener ocultas, ante extraños, ciertas prácticas de salud, aunque, de todos modos, las pautas básicas están cambiando.

A nivel nacional, el lugar de atención más

frecuente en la primera consulta son las clínicas o consultorios particulares (42,5%), seguidos por los hospitales públicos (12,7%) y los subcentros de salud, también públicos (9,8%). Un porcentaje considerable reportó haberse atendido en otros lugares (21,3%) y solo una pequeña proporción se hizo atender en la casa (4,3%). Los quintiles de menores ingresos utilizan con mayor frecuencia los centros y subcentros de salud y, en menor medida, los consultorios particulares. Por el contrario, la población perteneciente al Q5 utiliza con más frecuencia estos últimos servicios. La proporción de "otros" lugares de atención aumenta conforme el quintil es más bajo. Seguramente esto ocurre porque la población de menores ingresos acude con más frecuencia a las boticas y a los lugares que no fueron especificados en la encuesta y que son el sitio donde atienden los agentes informales de salud.

Cuadro 18
Primer lugar de atención de los enfermos, según área por quintiles

Lugar de atención	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Total
Nacional						
Hospital MSP, IESS, FFAA	8.3	14.3	14.9	14.5	11.1	12.7
Centro de Salud MSP, IESS, FFAA	8.1	12.4	9.0	8.6	7.7	9.2
Subcentro o dispensario MSP, IESS, FFAA	12.9	9.9	12.8	7.6	5.6	9.8
Clínica o consultorio particular	36.4	36.7	37.6	44.6	57.5	42.5
Casa o domicilio	6.7	3.2	3.6	4.2	4.2	4.3
Otros	27.5	23.5	22.1	20.4	13.9	21.5
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Area Urbana						
Hospital MSP, IESS, FFAA	14.8	20.9	15.5	14.7	11.2	15.4
Centro de Salud MSP, IESS, FFAA	13.8	10.9	10.0	8.5	6.9	10.0
Subcentro o dispensario MSP, IESS, FFAA	9.8	9.8	7.7	5.2	4.6	7.4
Clínica o consultorio particular	34.2	32.1	43.5	50.6	59.6	44.0
Casa o domicilio	3.5	4.2	3.4	2.8	4.2	3.6
Otros	23.9	22.1	19.9	18.2	13.4	19.5
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Area Rural						
Hospital MSP, IESS, FFAA	6.4	7.4	10.6	9.6	9.5	8.7
Centro de Salud MSP, IESS, FFAA	6.3	7.6	11.2	7.2	6.9	7.9
Subcentro o dispensario MSP, IESS, FFAA	17.1	9.9	11.3	17.0	11.2	13.4
Clínica o consultorio particular	36.2	35.9	43.0	36.0	51.9	40.2
Casa o domicilio	7.8	8.3	1.9	4.5	4.5	5.4
Otros	26.1	30.9	22.0	25.7	16.0	24.5
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: ECV 1994.

El uso de los servicios públicos de salud es reducido, sobre todo entre la población más pobre, pues apenas el 29,2% de los enfermos del Q1 acudieron a estos. Llama la atención que el porcentaje de población

del Q5 que usó esos mismos servicios no sea significativamente menor. Esto puede explicarse por el uso que este grupo hace de los servicios del IESS.

La crisis financiera del sector salud

Muchos de los problemas de salud del país obedecen al cada vez mayor recorte presupuestario que el sector salud ha sufrido por parte del gobierno central ya que a principios de los años noventa, el presupuesto para la salud representaba el 6,2% del Presupuesto General del Estado y actualmente la asignación estatal es de 2.6%. En términos del Producto Interno Bruto corresponde a apenas el 1,2% y que equivale a 40 dólares per cápita anuales. El 80% del presupuesto para salud está asignado a los

hospitales y el 20% restante a atención primaria. Además, el 70% del presupuesto para los servicios de salud se destina a salarios de tal manera que queda muy poco para operación, inversión e investigación y el aumento constante de los costos obliga a disminuir coberturas y bajar la calidad de la atención.

Los hospitales públicos

La crisis de los hospitales públicos se expresa en un déficit en el equipamiento, una ausencia de medicamentos, una pobre remuneración al personal de salud, una importante burocratización y, para algunos analistas, un exceso de sindicatos. Frente a estos graves problemas en los que se debaten estas entidades se propone como solución el cobro de los servicios, de ahí que la privatización se expresa en que "los hospitales del Estado darán servicios privados a quienes sí pueden pagar". Además, hay un beneficio directo a la empresa privada pues "...los hospitales privados recibirán ayuda del Estado, dándoles facilidades para la importación de equipos a cambio de servicio barato para los pacientes de los hospitales públicos". Esto, terminaría favoreciendo a las empresas y poco repercutirá en favor de las personas que no puedan acceder y/o pagar el servicio.

A pesar de estas propuestas de solución, el problema financiero de los hospitales se reflejó en 1995 en las frecuentes paralizaciones y cierres de hospitales durante este año, por falta de presupuesto para operar.

Para brindar cierta garantía a los pacientes el Ejecutivo sancionó la publicación en el Registro Oficial de la ley de Amparo al paciente la misma que fue aprobada por el Congreso. En ella se garantiza la atención médica a la cual tienen derecho todos los ecuatorianos sin que de antemano tengan que cancelar el costo de dicha atención en los hospitales públicos o privados. Uno de los problemas de esta ley es que hace referencia casi exclusivamente a los casos de emergencia. La Federación Médica se opone pues dice, entre otras cosas, que se la concibió sin contar con el criterio de los médicos del país y porque detrás de ella está el interés de dar un espacio a las aseguradoras privadas.

Fuente: F. Vallejo y C. Merino. Salud 1995. ILDIS, documento interno. incluir sector hospitales públicos

3. Gastos en salud

Respecto a los gastos en salud, se observa que el Q1 gasta, en promedio, 2,4 veces menos que el quintil 5 a nivel nacional.

Según el Banco Mundial (1995), el gasto en servicios de salud es un rubro muy significativo en el presupuesto de los pobres

que buscan atención en el sector privado. Las familias pobres que buscan atención curativa predominantemente del sector privado, gastan como promedio un 12% de su presupuesto total en las áreas urbanas y un 17% en las rurales. Para los no pobres la atención curativa representa un promedio

de menos del 10% de los gastos en las dos áreas. Las familias pobres que obtienen atención curativa básicamente del sector público en puestos de salud y hospitales, gastan un promedio de 6% de su presupuesto y los no pobres gastan un 3%.

Cuadro 19
Promedio de gastos mensuales en salud de los hogares, según área por quintiles

Quintiles	Nacional	A. Urbana	A. Rural
Q1	64,249.73	83,072.01	36,968.31
Q2	77,707.34	78,364.77	45,588.37
Q3	73,911.47	70,450.53	67,872.24
Q4	88,874.25	110,990.35	89,162.34
Q5	160,183.07	182,258.06	81,457.09

Fuente: ECV 1994.

Anexo 1

Características de la Encuesta de Condiciones de Vida

La Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) fue aplicada a una muestra probabilística, multietápica y aleatoria, urbana y rural, de 4.536 viviendas con un margen de 3% y 95% de confiabilidad. El objetivo principal de esta encuesta fue medir y analizar las condiciones de vida de los ecuatorianos y producir información a nivel de los hogares y de las personas sobre los efectos de las políticas de ajuste estructural y de los programas de compensación social en los niveles de bienestar de la población. Es una encuesta multitemática, es decir, reúne información sobre los diferentes aspectos y dimensiones del bienestar de las personas y de los hogares que permitan el análisis de los factores que explican los diferentes niveles de vida existentes en la sociedad.

Así, a diferencia de las encuestas de hogares tradicionales, reúne en un solo formulario, en un solo período de tiempo, para el mismo grupo familiar y con referencia a un mismo espacio geográfico, información sobre el conjunto de variables que describen los niveles de vida de las personas y de los hogares. Dados estos objetivos, la encuesta recogió información intensiva sobre los hogares y estableció diseños de muestra lo más pequeños posibles con el fin de focalizar su atención más en la calidad que en la cantidad de los datos. Para asegurar la consecución de información de alta calidad, la encuesta se acompañó con procesos rigurosos de supervisión, control y monitoreo en todos los niveles y etapas de recolección de datos (SECAP 1994).

Anexo 2

Algunas conclusiones fundamentales del análisis realizado por el Banco Mundial sobre la ECV

En cercana colaboración con la Secretaría General de Planificación del CONADE y otros organismos gubernamentales y no-gubernamentales, el Banco Mundial presenta la versión definitiva del *Informe de la Pobreza en el Ecuador*. El objetivo de este informe, que está basado en los datos actuales de la Encuesta de Condiciones de Vida que condujo SECAP en 1994, es ayudar al Gobierno y a otros responsables a identificar los aspectos fundamentales de una nueva estrategia para la reducción de la pobreza y establecer posibles opciones o alternativas de políticas. Además, el informe ofrece una amplia base estadística sobre la incidencia, severidad y distribución de la pobreza en el Ecuador. Su enfoque no es el de producir otras cifras de la pobreza, ya que existen amplias en el país, sino más bien, determinar las causas de la pobreza, la efectividad de los programas sociales y las sugerencias para aumentar los "activos" de los pobres.

De acuerdo al Informe, la distribución de la riqueza en el Ecuador es sumamente asimétrica y cerca de cuatro millones de ecuatorianos -alrededor del 35 por ciento de la población- viven en pobreza. Además, otro 17 por ciento de la población corre el riesgo de caer en pobreza. Un millón y medio de habitantes viven en extrema pobreza y ni siquiera gastando todo lo que tienen en la compra de alimentos logran satisfacer sus necesidades nutricionales. La pobreza es mayor en las zonas rurales, donde viven dos de cada tres personas pobres.

La pobreza presenta características muy diferentes en los sectores rural y urbano. La *pobreza rural* está vinculada con la falta de educación, acceso a la tierra, la escasa integración en los mercados, y la falta de empleo en las actividades no agrícolas, las cuales han mostrado ser bastante dinámicas. Además, en las zonas rurales de la Sierra y la Región Amazónica, la pobreza de los grupos indígenas es mayor que la de la población no indígena. Dichos grupos presentan también niveles alarmantes de mal nutrición y mortalidad de la niñez y sus niveles de educación son muy inferiores a los de la población no indígena. Las variables vinculadas con la *pobreza urbana* hacen referencia a un bajo rendimiento escolar, al empleo en el sector informal, a la vivienda alquilada en lugar de propia, y a una baja tasa de participación de la cónyuge en la fuerza laboral.

Componentes de una estrategia para la reducción de la pobreza

En el Informe se sostiene que una estrategia eficaz para la reducción de la pobreza debe basarse en los siguientes temas: Programas básicos de nutrición y salud para los pobres; medidas encaminadas a incrementar los activos de los pobres; y, fomento de una demanda firme y estable de mano de obra. En los dos primeros casos, deberán utilizarse especialmente recursos públicos de manera eficiente para combatir la pobreza. Por lo tanto, la movilización y el uso de recursos es un componente esencial de cualquier estrategia para la reducción de la pobreza en el Ecuador.

Con relación al uso de recursos, el informe examina la distribución de los subsidios para la electricidad y el gas para cocinar, la incidencia de gastos sociales y el sistema de focalización en programas sociales. *Los subsidios* al consumo de electricidad y gas representan el 2 por ciento del PIB; solo el 17 por ciento y el 23 por ciento de los subsidios al consumo de electricidad y gas, respectivamente, benefician a los pobres. El *financiamiento de la educación* se ha desequilibrado notablemente. Los costos unitarios de la educación superior son alrededor de seis veces más altos que los de la educación primaria y el doble de los de la secundaria. Si bien el gasto en educación primaria beneficia más a los pobres, la mayor parte del gasto en la educación secundaria y superior beneficia directamente a los que no son pobres. Con respecto a la *focalización* de los programas sociales actuales importantes, en solo un tercio de ellos se contempla expresamente un mecanismo de focalización específico. En los programas focalizados, el Informe señala que no existen sistemas de evaluación para mejorar los mecanismos de focalización.

Por otra parte, el crecimiento macroeconómico sostenido es una condición necesaria para la disminución de la pobreza, pues crea oportunidades de trabajo para los pobres y proporciona al sector público los recursos necesarios para ampliar los programas sociales e intervenciones selectivas, sin desplazar a la iniciativa privada. Además, la experiencia de varios países ha demostrado que para los pobres es mucho más difícil proteger su ingreso y patrimonio en condiciones de escaso crecimiento económico.

Programas básicos de nutrición y salud

Mientras que las tasas de malnutrición crónica alcanzan un nivel alarmante de 45 por ciento, en 1994 los programas de nutrición en el Ecuador (incluidos los programas del sector privado y de las organizaciones no gubernamentales) solo cubrieron al 6 por ciento de los 600.000 niños pobres menores de 5 años. La experiencia de los países andinos vecinos indica que, de hecho, los programas de nutrición vinculados a la atención de salud o las guarderías pueden beneficiar a los pobres.

Debido a la reducción en los últimos años del gasto real del Ministerio de Salud, muchos dispensarios de salud pública no están en condiciones de suministrar ni los servicios más básicos, por lo que los pobres han debido recurrir cada vez más a los servicios privados de atención de salud, lo cual absorbe entre el 12 por ciento y el 17 por ciento del presupuesto de los hogares. Sin embargo, no todos los pobres tienen acceso a la salud privada. Alrededor de medio millón de personas no pueden cubrir ni estos servicios básicos ni medicamentos.

Incremento de los activos de los pobres

Educación: El informe sugiere mejorar la calidad de la enseñanza primaria y permitir que los niños pobres asistan a la escuela secundaria. Si bien la mayoría de los niños asiste a la escuela primaria, las tasas de repetición y deserción entre los niños pobres son sumamente altas, y la calidad de la enseñanza no es adecuada para ayudarlos a salir de la pobreza. Los índices de asistencia a la escuela secundaria varían mucho, pero es indudable que los correspondientes a los pobres son inferiores de aquellos que no lo son. Muchos padres pobres no envían a sus hijos a la escuela secundaria en gran medida debido al costo directo que para ellos significa la educación pública y a los costos de oportunidad, ya que los niños que asisten a la escuela no contribuyen al ingreso familiar. No obstante, la educación secundaria puede ser una forma de salir de la pobreza, pues las tasas de retorno de esta educación son bastante altas.

Pobreza rural y cercanía a los mercados. Cuanto más integrados están los agricultores a los mercados rurales; tanto más posibilidades tienen de no ser pobres. Las inversiones en infraestructura basadas en la demanda -desde caminos hasta sistemas de riego y desde electricidad hasta el suministro de agua a los hogares- pueden traducirse en una mayor integración de los pobres del sector rural a los mercados, reduciendo así su dependencia en la agricultura de subsistencia y aumentando su demanda de actividades no agrícolas del sector.

Tierra en el sector rural. La pobreza rural está también estrechamente vinculada a la tierra, la cual está distribuida inequitativamente. En las zonas rurales, los pequeños agricultores suelen ser los más pobres. Sin embargo, estos agricultores tienden a hacer un uso más intenso de la tierra y, generalmente, obtienen un rendimiento mayor por hectárea que los grandes agricultores. Por consiguiente, el respaldo al actual mercado informal de la tierra para ayudar a mejorar el acceso de los agricultores pobres a este recurso puede aumentar la equidad sin reducir la eficiencia. El otorgamiento de títulos en combinación con otras actividades (tales como donaciones con las cuales los campesinos pobres podrían comprar tierras) constituirían un paso importante para el uso más eficiente de la tierra.

Participación de la mujer en la fuerza laboral. El nivel de participación de las mujeres pobres en la fuerza laboral es inferior a la participación de aquellas que no lo son. En las zonas urbanas, la participación de las mujeres pobres se ve limitada por sus quehaceres domésticos,

especialmente el cuidado de los niños, y por la dificultad de movilizarse debido a la creciente violencia. La reapertura de las guarderías infantiles cerradas en 1993, podría ayudar a muchas mujeres a reintegrarse a la fuerza laboral, y posibilitaría al Estado orientar los programas de nutrición específicamente para con los niños de corta edad. De esta manera se liberaría a las adolescentes de la obligación de cuidar a sus hermanos menores, permitiéndoles asistir a la escuela secundaria.

La vivienda en las zonas urbanas. La vivienda es un factor esencial que permite a las familias pobres participar en actividades informales, como las reparaciones, la producción de textiles o la venta de alimentos y bebidas. En el Ecuador la vivienda se utiliza intensivamente como un activo, y este uso aumenta cuanto mayor es el nivel de gasto per cápita del hogar. A fin de dar a los pobladores un incentivo para comenzar a invertir en sus viviendas, las políticas de vivienda deben empezar con el reconocimiento oficial y la transferencia de la propiedad, así como el otorgamiento de títulos, pues solo con dichos títulos pueden obtener los pobres acceso a servicios básicos y al mercado de crédito.

Demanda estable y firme de mano de obra. Para aumentar la demanda de mano de obra es importante eliminar los obstáculos al acceso al mercado de trabajo, el cual está regulado por muchas normas en el sector formal. Una reducción de la segmentación (calculada al 8 por ciento) que reduzca la diferencia salarial al 4 por ciento, integraría a unos 100.000 trabajadores a los sectores modernos de la economía, donde los salarios son más altos y existen mejores condiciones de vida. El otro factor importante para aumentar la demanda de mano de obra es consolidar el crecimiento macroeconómico, especialmente si dicho crecimiento se utiliza para financiar la inversión en educación. Se demostró, mediante un modelo que simulaba la relación entre los niveles de inversión y la educación, que un incremento moderado de las tasas de crecimiento económico y la inversión de parte de los fondos públicos adicionales en educación podrían permitir la integración de más de un cuarto de millón de trabajadores a los sectores modernos de la economía.

Anexo 3

Cuadros complementarios

Cuadro 20
Tasas específicas de participación de las conyuges, según área por quintil

Quintiles	Nacional	A. Urbana	A. Rural
Q1	41.0	34.8	48.0
Q2	44.3	47.6	37.9
Q3	55.2	53.0	52.8
Q4	64.1	64.4	69.8
Q5	72.1	73.8	72.6
Total	55.1	54.6	55.6

Fuente: ECV 1994.

Cuadro 21
PEA según tipo de seguro que disponga por quintil y área

Quintiles	Privado	Iess Gen ¹	Iess Cam ²	Otro ³	Ninguno	Total
Nacional						
1	0.1	4.3	17.4	0.5	77.6	100.0
2	0.3	8.1	10.3	0.5	80.7	100.0
3	0.6	17.3	10.3	0.9	70.9	100.0
4	0.7	23.3	7.4	1.3	67.3	100.0
5	2.9	37.0	4.1	4.2	51.8	100.0
Area Urbana						
1	0.3	12.5	1.7	0.9	84.6	100.0
2	0.7	24.4	0.7	1.5	72.7	100.0
3	1.0	26.7	1.2	1.1	70.1	100.0
4	1.2	34.3	0.2	2.6	61.7	100.0
5	4.2	44.4	0.2	5.5	45.7	100.0
Area Rural						
1	0.0	0.5	26.2	0.2	73.0	100.0
2	0.3	3.6	15.8	0.5	79.8	100.0
3	0.3	3.9	16.5	0.6	78.7	100.0
4	0.4	6.9	21.6	0.0	71.0	100.0
5	0.1	10.7	22.3	0.8	66.1	100.0

1/ Se refiere al seguro general del IESS. 2/ Se refiere al seguro campesino del IESS. 3 Incluye Fuerzas Armadas, seguros combinados y otros ignorados.

Fuente: ECV 1994.

Cuadro 22
Categoría ocupacional según quintil por área

Nacional	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Total
Empleados públicos	2.3	7.8	21.0	27.5	41.4	100.0
Empleados privados	7.3	16.5	24.0	28.0	24.2	100.0
Jornalero - peón agrícola	30.4	32.1	18.9	11.5	7.1	100.0
Patrón empleador	13.4	15.4	16.0	20.9	34.3	100.0
Cuenta propia	12.6	17.1	23.5	26.0	20.8	100.0
Trabajador finca propia	37.4	30.1	15.4	12.8	4.2	100.0
Familiar no remunerado	29.7	23.9	18.4	17.0	11.0	100.0
No familiar no remunerado	27.3	22.4	27.6	14.9	7.8	100.0
Total	17.6	20.1	21.0	21.9	19.4	100.0
Area Urbana						
Empleados públicos	4.9	14.9	19.9	30.5	29.8	100.0
Empleados privados	14.2	18.8	23.3	23.2	20.5	100.0
Jornalero - peón agrícola	41.6	22.1	15.0	9.7	11.6	100.0
Patrón empleador	8.4	15.5	17.0	22.4	36.7	100.0
Cuenta propia	20.2	20.2	23.7	19.4	16.6	100.0
Trabajador finca propia	44.7	36.0	13.2	3.8	2.4	100.0
Familiar no remunerado	23.6	22.0	18.9	19.4	16.2	100.0
No familiar no remunerado	31.3	17.9	24.4	15.1	11.3	100.0
Total	16.3	19.1	21.6	21.8	21.3	100.0
Area Rural						
Empleados públicos	1.4	4.8	25.7	26.6	41.5	100.0
Empleados privados	2.5	15.9	18.7	36.7	26.2	100.0
Jornalero - peón agrícola	13.3	26.8	25.2	21.5	13.2	100.0
Patrón empleador	16.9	12.2	18.6	25.7	26.6	100.0
Cuenta propia	9.8	14.0	15.1	29.8	31.3	100.0
Trabajador finca propia	24.8	19.9	23.2	15.6	16.6	100.0
Familiar no remunerado	24.7	17.2	22.1	18.9	17.1	100.0
No familiar no remunerado	27.4	17.2	20.9	31.2	3.3	100.0
Total	16.5	18.6	21.5	23.6	19.9	100.0

Fuente: ECV 1994.

Cuadro 23						
Ocupados según tamaño del establecimiento por quintil y área						
	Número de personas					Total
	1	2-5	6-10	11-50	Más de 50	
Nacional						
Q1	17.9	60.0	15.3	3.9	2.9	100.0
Q2	17.7	55.4	15.8	6.0	5.1	100.0
Q3	20.8	45.5	12.0	10.5	11.2	100.0
Q4	18.6	44.6	10.9	10.2	15.7	100.0
Q5	17.5	34.6	9.4	13.7	24.9	100.0
Total	18.6	47.7	12.6	9.0	12.1	100.0
Urbano						
Q1	27.8	44.3	11.2	7.5	9.2	100.0
Q2	22.8	39.7	9.9	11.6	16.0	100.0
Q3	24.1	35.0	9.0	12.7	19.2	100.0
Q4	20.0	31.5	9.5	14.2	24.9	100.0
Q5	18.0	29.5	9.0	15.3	28.1	100.0
Total	22.3	35.5	9.6	12.5	20.1	100.0
Rural						
Q1	16.7	67.8	12.3	2.7	0.4	100.0
Q2	12.3	60.4	21.0	3.6	2.7	100.0
Q3	11.5	62.7	18.7	5.3	1.8	100.0
Q4	17.3	57.7	15.6	6.6	2.8	100.0
Q5	13.6	61.9	11.9	5.7	7.0	100.0
Total	14.3	61.8	16.0	4.9	3.0	100.0

Fuente: ECV 1994.

Cuadro 24
Ocupados según nivel de instrucción por posición ocupacional

Posición Ocupacional	Nivel de Instrucción					Total
	Ninguno	Primaria	C. Básico	C. Diver- sificado	Univer- sitario	
Empleados públicos	1.5	16.3	8.9	21.4	51.9	100.0
Empleados privados	3.6	39.1	17.3	22.6	17.5	100.0
Jornalero - peón agrícola	17.8	68.3	8.9	4.6	0.3	100.0
Patrón empleador	5.1	49.3	12.0	16.1	17.6	100.0
Cuenta propia	7.6	50.9	16.2	14.5	10.8	100.0
Trabajador finca propia	18.8	70.3	5.8	3.6	1.5	100.0
Familiar no remunerado	10.0	56.7	16.8	12.6	4.0	100.0
No familiar no remunerado	8.2	51.9	17.2	17.5	5.2	100.0
Empleado doméstico	6.7	67.6	15.5	10.2	0.0	100.0
Total	8.4	50.3	14.2	14.9	12.3	100.0

Fuente: ECV 1994.

Cuadro 25
Viviendas según disponibilidad de servicios por área y quintil

Quintil y área	Elec	Agua	Alcan	Tele	~ Ducha	Gas	Basur
Nacional							
1	71.1	28.0	18.2	3.5	15.5	60.6	19.4
2	87.1	36.3	23.7	6.1	22.4	80.8	27.8
3	90.8	55.6	40.4	12.5	37.7	85.9	46.6
4	92.7	59.7	48.1	17.4	43.8	86.1	52.4
5	95.6	76.6	67.3	37.9	67.1	90.2	66.4
Total	87.5	51.2	39.5	15.5	37.3	80.7	42.5
Area Urbana							
1	98.4	60.9	49.7	10.6	32.3	90.4	59.7
2	99.6	68.6	57.9	18.0	45.6	95.4	69.5
3	99.3	71.9	57.4	18.4	48.0	93.7	69.7
4	99.8	77.9	65.8	29.2	61.7	94.6	73.2
5	99.8	87.0	83.5	50.0	81.0	93.4	81.8
Total	99.4	73.3	62.9	25.3	53.7	93.5	70.8
Area Rural							
1	58.2	18.5	6.3	0.8	9.0	44.7	0.6
2	67.5	10.7	1.1	1.2	9.4	60.1	1.6
3	76.4	15.2	3.7	0.0	11.4	70.0	1.3
4	74.4	28.0	6.6	2.3	19.5	66.1	3.2
5	77.3	29.2	16.3	4.5	22.1	72.8	7.5
Total	70.8	20.3	6.8	1.7	14.3	62.7	2.9

ELEC: Servicio eléctrico; AGUA: Red pública de agua; ALCAN: Servicio higiénico conectado a red pública de alcantarillado; TELE: Servicio telefónico; DUCHA: Disponibilidad de ducha; GAS: Viviendas que cocinan con gas; BASUR: Servicio municipal de recolección de basura.

Fuente: ECV 1994

Cuadro 26
Tenencia de la vivienda según quintiles por área

	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Total
Nacional						
Arriendo	7.0	11.5	18.0	20.0	26.7	16.6
Anticresis y arriendo	0.2	0.1	0.2	0.3	0.5	0.2
Propia y la está pagando	5.7	6.6	9.4	9.8	13.3	8.9
Propia y totalmente pagada	72.9	64.4	55.9	56.2	46.8	59.2
Anticresis	0.0	0.0	0.2	0.4	0.3	0.2
Cedida	8.5	11.3	11.8	9.6	8.7	10.0
Recibida por servicios	4.0	5.8	3.9	2.5	1.9	3.6
Otro	1.8	0.4	0.7	1.2	1.7	1.2
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
% propia	78.6	71.0	65.3	65.9	60.2	68.2
Area Urbana						
Arriendo	20.9	22.9	23.7	27.9	30.8	25.2
Anticresis y arriendo	0.3	0.2	0.1	0.3	0.8	0.3
Propia y la está pagando	10.0	11.4	13.8	14.1	15.5	13.0
Propia y totalmente pagada	53.0	50.3	45.4	46.7	44.0	47.9
Anticresis	0.0	0.4	0.3	0.4	0.6	0.3
Cedida	11.9	11.4	12.4	8.3	6.8	10.2
Recibida por servicios	2.5	2.2	2.9	0.9	0.9	1.9
Otro	1.5	1.2	1.2	1.4	0.7	1.2
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
% propias	63.0	61.7	59.3	60.8	59.5	60.9
Area Rural						
Arriendo	1.4	2.3	3.7	4.5	11.1	4.6
Anticresis y arriendo	0.0	0.0	0.0	0.5	0.0	0.1
Propia y la está pagando	1.4	6.6	2.6	3.0	2.8	3.3
Propia y totalmente pagada	85.9	74.6	73.8	72.0	69.5	75.1
Anticresis	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0
Cedida	7.0	6.0	13.0	13.6	9.0	9.7
Recibida por servicios	2.2	9.8	6.8	6.3	5.1	6.0
Otro	2.1	0.8	0.1	0.1	2.4	1.1
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
% propias	87.3	81.2	76.4	75.0	72.3	78.4

Fuente: ECV 1994.

Cuadro 27		
Población de 6 a 18 años matriculada en establecimientos educativos por sexo y edad		
Edad	Hombres	Mujeres
6	83.5	82.6
7	92.3	90.2
8	95.1	94.9
9	95.6	95.5
10	96.1	98.4
11	98.2	97.2
12	87.7	88.8
13	70.7	69.7
14	71.2	68.4
15	57.9	54.3
16	48.1	64.4
17	43.7	54.6
18	34.2	42.4
Total	76.1	77.2

Fuente: ECV 1994.

Cuadro 28						
Población de 6 a 18 matriculada en establecimientos escolares según quintiles y área						
Edad	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Total
Nacional						
6	61.8	88.1	86.6	88.4	95.9	82.6
7	79.5	95.3	92.3	94.8	100.0	91.3
8	89.7	96.1	98.2	95.6	98.3	94.9
9	91.7	95.0	98.2	95.1	100.0	95.4
10	93.9	98.3	99.0	100.0	99.3	97.4
11	94.7	97.5	99.6	99.5	98.4	97.7
12	89.0	82.9	86.3	92.0	95.2	88.0
13	60.8	65.8	72.0	75.2	87.2	70.2
14	59.3	57.2	70.6	80.8	85.6	69.6
15	38.5	43.8	57.0	59.2	83.2	55.4
16	48.6	52.2	54.1	58.0	65.1	55.5
17	39.9	45.9	43.1	50.0	61.0	47.6
18	43.5	31.9	28.2	40.7	47.9	37.2
Total	72.6	74.0	75.8	77.9	85.1	76.3
Area Urbana						
6	74.0	88.5	87.0	95.7	95.8	87.2
7	84.7	97.9	95.4	96.3	100.0	93.9
8	87.9	98.6	93.4	100.0	97.0	94.7
9	87.2	98.6	89.8	100.0	100.0	93.6
10	97.0	100.0	97.9	100.0	100.0	98.7
11	97.5	99.9	100.0	100.0	97.8	98.9
12	85.7	97.0	89.1	97.2	100.0	92.4
13	79.2	81.1	83.9	91.8	85.4	83.7
14	64.6	80.0	91.8	91.4	83.6	81.7
15	75.6	62.2	83.8	87.7	89.4	79.1
16	71.2	71.7	58.4	76.3	73.8	69.8
17	68.9	58.1	53.8	54.9	70.1	60.8
18	57.7	49.4	36.2	54.3	66.7	51.7
Total	80.5	84.8	80.9	86.7	88.0	83.7
Area Rural						
6	64.7	61.3	89.8	86.1	91.3	78.3
7	74.8	90.3	94.5	79.0	100.0	88.4
8	88.2	98.5	95.5	98.1	100.0	95.1
9	90.1	100.0	96.7	99.5	99.1	97.4
10	91.6	95.7	100.0	100.0	98.8	96.1
11	93.7	96.6	94.5	99.3	98.8	96.3
12	93.1	86.1	72.2	74.9	89.5	83.1
13	42.7	59.5	62.3	41.0	64.3	55.2
14	50.1	52.3	48.5	50.4	59.0	51.4
15	22.6	20.8	24.4	17.6	38.3	25.8
16	4.0	41.9	39.8	31.8	31.2	33.3
17	26.3	36.9	28.5	33.8	38.7	33.4
18	15.0	38.8	22.8	12.8	5.7	20.0
Total	68.7	71.6	64.8	62.7	71.8	67.8

Fuente: ECV 1994. ·

Cuadro 29
Población de 6 a 18 años según quintil por promedio de años escolares aprobados

EDAD	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	1/5
Nacional						
6	0.2	0.4	0.6	0.4	0.6	0.4
7	0.7	0.9	0.9	1.0	1.3	0.6
8	1.5	1.5	1.8	1.6	2.0	0.5
9	2.1	2.4	2.6	2.7	2.7	0.5
10	2.8	3.1	3.3	3.5	3.9	1.1
11	3.9	4.2	4.3	4.3	4.9	1.0
12	4.2	5.1	4.8	5.2	5.7	1.6
13	5.1	5.7	5.8	6.1	6.6	1.4
14	5.6	6.2	6.6	6.6	7.5	1.8
15	6.1	6.4	7.0	7.4	8.3	2.1
16	6.3	7.5	7.5	7.7	8.4	2.1
17	6.8	7.7	7.4	7.8	9.1	2.3
18	7.8	8.3	8.4	8.5	9.0	1.2
Total	3.7	4.5	4.8	5.0	5.5	1.8
Area Urbana						
6	0.4	0.6	0.6	0.7	0.7	0.2
7	1.0	1.0	1.1	1.3	1.3	0.4
8	1.6	1.8	1.8	1.7	2.0	0.4
9	2.4	2.7	2.6	2.9	2.9	0.5
10	3.2	3.7	3.7	3.8	4.1	0.9
11	4.1	4.6	4.4	4.8	5.2	1.0
12	5.0	5.6	5.2	5.8	5.9	0.9
13	5.8	6.0	6.2	6.6	6.2	0.4
14	6.1	6.9	7.1	6.9	7.6	1.6
15	7.6	7.2	8.3	8.2	8.5	0.9
16	7.8	8.2	8.2	8.2	8.7	0.9
17	8.7	8.6	8.3	8.8	9.4	0.8
18	8.7	9.3	8.6	9.4	10.0	1.3
Total	4.6	5.0	5.3	5.5	5.9	1.3
Area Rural						
6	0.2	0.1	0.3	0.4	0.3	0.1
7	0.6	0.6	0.9	0.9	0.8	0.1
8	1.5	1.5	1.4	1.7	1.9	0.4
9	1.9	2.4	2.1	2.5	2.5	0.6
10	2.6	3.0	2.7	2.5	3.2	0.5
11	4.1	3.7	3.8	4.1	3.8	-0.4
12	4.1	4.4	4.6	3.8	4.9	0.8
13	5.0	5.1	5.6	5.4	6.0	1.1
14	5.0	6.0	5.8	6.0	6.4	1.4
15	5.5	5.4	5.5	5.7	6.9	1.4
16	5.1	6.3	6.8	6.1	7.2	2.1
17	5.4	7.3	6.2	6.5	6.9	1.6
18		7.3	8.0	7.8		0.0
Total	3.3	3.8	4.3	4.2	4.2	0.9

Fuente: ECV 1994.

Cuadro 30						
Enfermos según quintil por agente que atendió la enfermedad la primera vez y área						
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Total
Nacional						
Familiar o vecino	34.4	12.2	24.3	21.9	7.1	100.0
Curandero-hierbatero	23.2	19.0	26.7	13.6	17.5	100.0
Sobador	12.1	24.4	37.6	7.0	18.9	100.0
Boticario	27.9	23.4	19.5	19.4	9.9	100.0
Enfermera	14.9	38.8	17.6	15.1	13.6	100.0
Auxiliar de enfermería	27.3	15.8	24.6	23.0	9.3	100.0
Obstetriz	18.1	23.9	21.5	16.3	20.2	100.0
Médico	17.3	19.2	22.0	20.0	21.5	100.0
Dentista	10.8	18.2	21.6	24.9	24.6	100.0
Ud mismo	53.0	11.4	16.4	10.3	8.9	100.0
Total	18.9	20.0	21.6	20.2	19.4	100.0
Area Urbana						
Familiar o vecino	18.3	32.4	34.0	3.9	11.3	100.0
Curandero-hierbatero	29.0	29.8	11.5	24.6	5.1	100.0
Sobador	25.2	33.4	0.4	9.3	31.7	100.0
Boticario	26.6	22.6	23.0	16.3	11.4	100.0
Enfermera	26.3	33.5	14.1	17.6	8.5	100.0
Auxiliar de enfermería	0.0	44.2	24.7	27.1	4.0	100.0
Obstetriz	11.5	16.9	35.3	15.2	21.1	100.0
Médico	19.2	19.1	20.2	20.9	20.6	100.0
Dentista	10.8	20.6	22.8	19.4	26.4	100.0
Ud mismo	38.7	21.8	17.5	22.0	0.0	100.0
Total	19.3	20.1	20.9	19.9	19.7	100.0
Area Rural						
Familiar o vecino	38.5	11.1	16.3	26.0	8.1	100.0
Curandero-hierbatero	12.5	22.4	16.2	24.8	24.0	100.0
Sobador	3.2	14.7	27.1	43.6	11.4	100.0
Boticario	20.9	28.3	17.4	20.2	13.2	100.0
Enfermera	10.8	18.8	38.6	12.1	19.7	100.0
Auxiliar de enfermería	25.9	20.6	12.2	14.5	26.9	100.0
Obstetriz	32.5	2.8	42.2	11.8	10.8	100.0
Médico	17.6	19.1	21.2	23.9	18.1	100.0
Dentista	9.6	19.9	21.3	27.5	21.6	100.0
Ud mismo	39.6	23.1	4.4	32.9	0.0	100.0
Total	18.1	21.1	20.5	23.2	17.1	100.0

Fuente: ECV 1994.

Bibliografía

BID. Boletín de Investigación sobre Políticas de desarrollo económico del Banco Interamericano de Desarrollo. BID, Washington. Septiembre 1995.

Cassen B. Chomage, des illusions au bricolage. En Le Monde Diplomatique No 499, octubre de 1995.

CEPAL. Focalización y pobreza. Cuadernos de la CEPAL No 71. CEPAL, Santiago. 1995.

Cohen E. y R. Franco. Evaluación de proyectos sociales. Ed. SXXI, España. 2a Edición 1993.

Larrea, Carlos. Structural adjustment, income distribution and employment in Ecuador. Toronto, 1995. (mimeo)

Schiefelbein E. Programa de acción para la reforma educativa en América Latina y el Caribe. Trabajo preparado para la Conferencia Anual del Banco Mundial. Río de Janeiro, junio de 1995.

SECAP. Manual del Encuestador. Encuesta de Condiciones de Vida. SECAP, Quito. 1995.

Vallejo F. y C. Merino. Salud 1995. ILDIS, documento interno. 1995.

World Bank. Ecuador Poverty Report. World Bank, Washington. 1995.