

LIBRERIA  
SECRETARIA

**ecuador**

# DEBATE

**BIBLIOTECA**



FLACSO  
ECUADOR

**centro andino de acción popular**  
**quito-ecuador**

# ecuador DEBATE

DIRECTOR: José Sánchez Parga

CONSEJO EDITORIAL:

Juan Carlos Ribadeneira, Campo Burbano, José Sola, José Bedoya, Iván Cisneros, Francisco Rhon Dávila, Jaime Borja, Byron Toledo, Mauro Cifuentes, Fredy Rivera, Galo Ramón, José Sánchez Parga, Lenny Field

COMITE ASESOR: Andrés Guerrero, Hernán Rodas, Manuel Chiriboga, Juan Pablo Pérez, José Laso, Franciso Gangotena

DISEÑO Y DIAGRAMACION: Vladimir Lafebre

PORTADA: óleo de Napoleón Paredes

Selección de Color e Impresión de portada: FEPP

Impreso en talleres CAAP 1.000 ejemplares

Fotomecánica e Impresión: Gonzalo Acosta

Levantamiento de Textos: Carmen Guachamín

Centro Andino de Acción Popular  
Quito - Ecuador



# ecuador DEBATE

La revista Ecuador Debate es una publicación del Centro Andino de Acción Popular -CAAP-, bajo cuya responsabilidad se edita.

Junta Directiva del CAAP: José Laso Ribadeneira, Manuel Chiriboga, Agustín Armas, Francisco Rhon Dávila, Marco Romero.

Director Ejecutivo Encargado: Jaime Borja.

ECUADOR DEBATE es una publicación periódica que aparece tres veces al año y cuyos precios son los siguientes:

|                | Suscripción | Ejemplar<br>Suelto |
|----------------|-------------|--------------------|
| América Latina | U\$S 12     | U\$S 4             |
| Otros países   | U\$S 15     | U\$S 5             |
| Ecuador        | \$ 2100     | \$ 750             |

La dirección postal de la Revista es: Apartado Aéreo 173 - B Quito, Ecuador, Oficina ubicada en Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre.

El material sometido para su publicación (artículos, comentarios, etc.) deberá ser canalizado en la medida de lo posible a través de los miembros del Comité editorial.

Opiniones y comentarios expresados por los colaboradores son de responsabilidad exclusiva de éstos y no necesariamente de la Revista.

El material publicado en la Revista podrá ser reproducido total o parcialmente, siempre y cuando se cite la fuente que le dé el respectivo crédito.

El símbolo de la revista es el logotipo del Centro Andino de Acción Popular.

# INDICE

|   |     |
|---|-----|
| EDITORIAL .....   | 7   |
| TREINTA AÑOS DE PLANIFICACION DE LAS POLITICAS<br>SOCIALES. Nicanor Jácome .....                        | 11  |
| PRESUPUESTOS Y CONTROVERSIAS DE LAS POLITICAS<br>SOCIALES ECUATORIANAS. Lautaro Ojeda Segovia ..        | 45  |
| LOS QUE SOBRAN EN EL ESCENARIO VACIO.<br>Simón Pachano .....  | 69  |
| CONDICIONAMIENTOS ECONOMICOS DE LO SOCIAL.<br>Alberto Acosta .....                                      | 101 |
| QUE ES UN NIÑO: NOTA PARA UNA CRITICA (SOCIOLOGICA)<br>DE LA RAZON ASISTENCIAL. José Sánchez-Parga .... | 141 |
| ANALISIS DEL SECTOR SOCIAL EN ECUADOR.<br>Hernando Gómez Buendia. Libardo Sarmiento Anzola              | 159 |

---

---

## ANALISIS DEL SECTOR SOCIAL EN ECUADOR (1)

Hernando Gómez Buendía  
Libardo Sarmiento Anzola

---

---

### I. EL CONTEXTO

#### a) Crecimiento Económico

Durante los años 70 el PIB ecuatoriano creció al 9% y el ingreso real per capita aumento al 6%; el auge el petróleo explica en gran parte esta rápida expansión.

Sin embargo, en 1981 el ritmo de crecimiento económico disminuyó a 4.3%. La caída en el precio del petróleo fue deteriorando luego la situación económica: en 1982, el PIB creció en apenas 1%; en 1983, con el primer programa de ajuste (reducción

---

1 Este texto es un resumen y versión preliminar del informe presentado al Banco Mundial, Agosto de 1989.

del gasto público, control a las importaciones, devaluación y las inundaciones que destruyeron gran parte de las cosechas, el PIB disminuyó en 2.8%. Entre 1984 y 1986 se recuperaron tasas ligeramente superiores al 3%. Pero en 1987 se registró una seria recesión (-5.2%) entre otras razones por el terremoto que paralizó la exportación de petróleo.

En 1988, el PIB aumentó en 8%. La causa casi exclusiva de dicho aumento fue la normalización de la actividad petrolera; en efecto, excluyendo este renglón, el PIB creció únicamente en 1.5% y el ingreso per cápita disminuyó en 1.3%

Por sectores, el producto de la minería, luego de caer algo más del 50% en 1987, se elevó más del 70% en 1988. En cambio, disminuyó marcadamente el crecimiento de la agricultura (en 1983, el valor agregado sectorial decreció en 14%, en los cuatro años siguientes creció a un promedio del 9.5%, y en 1988 se desaceleró al 3.8%); la industria permaneció estancada (en 1987 el PIB manufacturero era inferior en un 4% al valor registrado 5 años atrás) y se contrajo en forma aguda la construcción (en 6.8%).

En conjunto, el producto social ecuatoriano registró una variación acumulada de -16% en el período 1981-1988. Con una expansión poblacional promedio anual de 2.8%, el Ecuador registró una drástica disminución del PIB por habitante, de 7.6%, entre 1981 y 1988. Para 1989, las proyecciones oficiales señalan que el crecimiento no superará el 1%, es decir, que el ingreso per cápita caerá en otro 1.7%.

## b. Distribución del Ingreso

Durante los años 70, los beneficios del crecimiento económico, sustentado en el petróleo y el endeudamiento, se concentraron en las clases medias y altas. Al final de la década, Ecuador exhibía la distribución más desigual entre los países de ingreso medio en América Latina (2).

De acuerdo con una encuesta de hogares realizada por la Universidad Católica en convenio con CONUEP, en 1985 el 11.3% de las familias ganaba menos de un SMV al mes y recibía el 1.39% del ingreso nacional total. Este grupo de 203.400 unidades familiares (6.017.000 personas) no alcanzaría a cubrir siquiera sus necesidades más elementales. En un segundo nivel -familias que recibían entre uno y dos SMV al mes se encuentra el 21.3% de las unidades, con una participación del 6.59% en el ingreso nacional. Con ingresos entre dos y tres SMV se encuentra el 17.8% de las familias, con una participación del 8.87% en el total. Así, los tres estratos de ingreso más bajos, un 50.4% de las unidades familiares, recibían apenas el 16.85% del ingreso nacional y, en el mejor de los casos, alcanzaban un nivel de subsistencia(3)

En cambio el estrato superior, con ingresos por encima de los 10 SMV al mes, está constituido por el 13.9% de las unidades familiares, cuya participación en el ingreso nacional es del 48.66%.

Así el coeficiente de Gini es un elevado .5018

---

2 Rov Bos, Las políticas Gubernamentales, la Desigualdad y las Necesidades Básicas en Ecuador, OIT - Instituto de Estudios Sociales, 1987.

3 G. Bustos. El Gasto Público Social Ecuatoriano y sus Efectos Redistributivos. PUCE-CONUEP, 1988, Septiembre (tabulados inéditos).

### c. Impacto Social de la Crisis

Con la crisis, el desempleo abierto y la inflación se agravaron notablemente: El desempleo para la totalidad del país fue del 13% en 1988, según cálculos de CONADE (4) en 1980, no alcanzaba el 6%. La inflación alcanzó el record histórico de 85.7% en diciembre de 1988, dos veces y media el registrado en 1987. Este desborde se debió principalmente al elevado déficit fiscal (que para 1988 se estima en el rango del 9 al 13% sobre el PIB) reflejo a su vez de la caída en las divisas petroleras (que disminuyeron 58% entre 1985 y 1987) y del costo creciente de atender la deuda externa (US\$ 10.356 millones a fines de 1988, 40% por encima de la cifra registrada cuatro años atrás).

La recesión y las políticas de ajuste han afectado principalmente a los trabajadores. Aunque no se tienen cifras sobre la remuneración total de la fuerza de trabajo (incluyendo al sector informal) los sueldos y salarios disminuyeron en 3.2 puntos su participación en el valor agregado nacional entre 1983 y 1987 (del 18.3% al 15.1%) (5). En 1988, los sueldos y salarios recuperaron 2.1 punto porcentuales de participación en el valor agregado (a 17.2%); pero esta recuperación se debió exclusivamente a los sectores financieros y de servicios públicos (electricidad, gas y agua). Entre tanto,

---

4 Este cálculo se realiza sobre la base de proyectar la PEA y relacionarla con la evolución del PIB sectorial, teniendo en cuenta las elasticidades empleo/producto preestablecidas.

5 Estos cálculos no consideran los renglones "servicios de las administraciones públicas" y "servicio doméstico" en las Cuentas Nacionales

tendieron a ganar participación los ingresos de capital y los impuestos indirectos.

De otra parte, el salario mínimo vital (SMV) se ha visto erosionado. Si bien en Mayo de 1989 aumentó de s/22.000 a s/27.000, en términos reales apenas representa tres cuartas partes del nivel de 1983 (Cuadro 1). La principal causa de este deterioro es por supuesto la inflación, sobre todo en alimentos y bebidas: entre abril de 1988 y abril de 1989, el índice general de precios aumentó en 91.3%, y el índice de alimentos y bebidas se elevó en 111.6%.

También el gasto público per cápita ha venido decreciendo en la presente década: en términos reales y con relación a 1980, cayó en 30.3%.

Según la evaluación del UNICEF, la crisis ha afectado básicamente a los grupos más pobres. En el Ecuador, el 61% de las familias urbanas y el 78% de las rurales viven en condiciones de pobreza crítica. Hay 1.100.000 niños menores de cuatro años en los hogares más afectados por la crisis: 600.000 en las áreas rurales y 500.000 en las urbanas. La desnutrición de algún tipo (crónica, global y/o aguda) llega al 50% entre los menores de cinco años. La crisis social ha implicado más hogares de mujer sola (<sup>6</sup>), con la consecuente disminución del tiempo dedicado a cuidar los niños, el incremento de accidentes, desnutrición, morbilidad y deprivación afectiva.

---

6 Se calcula que en las zonas de mayor pobreza urbana, entre el 30 y el 40% de los jefes de hogar son mujeres.

## II. EL SECTOR

### a) Aspectos Institucionales

El sector social tiene cuatro núcleos principales: a) el de Educación, integrado por el Ministerio (MEC) sus institutos descentralizados y el CONUEP; b) el de Salud, formado por el Ministerio (MSP) y el IESS, principalmente; c) el de Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos -dedicado preponderantemente a regular las relaciones obrero patronales- con sus organismos adscritos (INEM, UNEPROM...), y d) el del Ministerio de Bienestar Social, donde se agrupan los programas de desarrollo rural, protección de la familia y asistencia a los grupos vulnerables. Bajo el gobierno Borja, los cuatro Ministerios integraron el "Frente Social", instancia de intercambio y coordinación, sin funciones de ejecución directa.

El Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) tiene a cargo la planeación, mientras el Ministerio de Finanzas colabora los presupuestos sectoriales y gira los recursos.

Durante la bonanza petrolera, el empleo público creció aceleradamente, de modo que pasó de representar un 2.9% de la PEA en 1970 a un 5.3% en 1984; el ajuste macroeconómico sin embargo, hizo disminuir este porcentaje a 4.3 en 1989. El aumento de personal se concentró en el área social, cuya participación en el empleo público total pasó de 51.4% en 1970 a 84.2% en 1988. Dentro del sector social, a su vez, el subsector Educación ocupa en promedio al 80%

de los trabajadores, si bien el subsector Salud aumentó de 13 a 17% y los de Trabajo y Bienestar disminuyeron del 2.6% al 1.6% entre 1970 y 1988 (7).

En Noviembre de 1987, el salario promedio de los servicios públicos era algo más que el doble del salario vigente en el sector privado. Aunque la dispersión de salarios entre organismos públicos es muy considerable (llega a ser de 5 a 1) el cúmulo de bonificaciones complementarias significa un multiplicador promedio de 2.8 sobre el salario base (8).

Pese al diferencial promedio de remuneración, no abundan en la administración pública los profesionales y técnicos de primer nivel. Los ministros y sus programas innovativos suelen depender de equipos de asesores temporales.

### Principales Problemas del Sector Social

Diversos estudios coinciden además en señalar como principales problemas administrativos del sector social ecuatoriano los de: a) insuficiente capacidad operativa, especialmente de programas novedosos y/o en los niveles provincial-municipal; b) debilidad de los sistemas de planeación, control, apoyo logístico y recepción-procesamiento de información; c) tendencia a la sectorialización de programas y subprogramas, con el consiguiente efecto "feudalizador"; d) debilidad de las instancias coordinadoras (CONADE antes los Ministerios, el Consejo

---

7 Ministerio de Finanzas, Estadísticas Fiscales Nº 3 y Presupuesto del Estado 1989.

8 A. Ampuero. Encuesta Nacional de Hogares: Aportes para la Definición de una política de Ingresos. Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos, Enero de 1989.

Nacional de Salud ante los organismos del sector, el MEC respecto de CONAUDE...) y e) exceso de centralismo en el diseño y la ejecución.

## **b) Aspectos Financieros**

El crecimiento del 9.6% anual real en el gasto público entre 1973 y 1982 fue financiado por el petróleo y el crédito externo, de modo que el esfuerzo tributario interno de hecho disminuyó durante los años de bonanza. Aún entre 1983 y 1989, el petróleo aportó en promedio un 45.4% de los ingresos de Estado. Pero el ajuste implicó elevar los impuestos de un 6.5% sobre el PIB en 1983 a un 9.4% en 1989; el énfasis recayó sobre los impuestos indirectos, que pasaron de representar el 54.5% al 63.7% de los ingresos tributarios totales.

Además del bajo esfuerzo tributario y la regresividad implícitos en las anteriores cifras, el sistema presupuestal ecuatoriano presenta un exceso de rentas con destinación específica: en 1988, ellas equivalieron al 41.3% de los ingresos totales. Aunque algunas de tales destinaciones pretenden asegurar programas de alto interés social -nutrición, protección de la infancia, universidades ...- la misma inestabilidad de sus fuentes (preponderantemente el petróleo) impide asegurar la estabilidad perseguida; en cambio, se incurre en los defectos de ineficiencia, rigidez y dificultad de programación por presupuesto.

El esfuerzo de ajuste macroeconómico durante los 80 ha significado pérdida en la importancia relativa

del gasto social dentro del presupuesto: del 48.6% en 1982 pasó a 30.5% en 1985, a 29,1% en 1987 y a 28.1% en 1989. (9)

Los cuadros del 5 al 8 del Apéndice describen la estructura y evolución por subprogramas del presupuesto asignado a cada uno de los ministerios del sector social. La estabilidad de las distribuciones porcentuales apunta a la tendencia inercial del gasto, aún bajo gobiernos diferentes. En el caso de Educación, son de notar escaso énfasis sobre programas no formales y la aparente disminución en el peso del tramo preescolar -primario. En el caso de Bienestar, la protección de menores que absorbe una proporción grande (aunque decreciente) del presupuesto, y el gran aumento de las transferencias programadas para 1989. En el caso de Trabajo, el predominio de las actividades administrativas y el bajo perfil de las de promoción. En el caso de Salud, la preponderancia de los servicios regionales y el mayor grado de innovación programática.

### **c) Efecto Distributivo del Gasto**

El gasto público social contribuye poco a mejorar la distribución del ingreso. Si bien la mayor carga impositiva recae sobre los estratos urbanos medios y altos, éstos también reciben un mayor beneficio económico del Estado. Según Rov Bos: 1) el gasto público en infraestructura rural, educación y salud tuvo sólo leves efectos redistributivos en el período 1970-1980; 2) los estratos urbano medio y alto fueron más beneficiados por el gasto social total, y

---

9 Para 1989 se toman las cifras del presupuesto codificado, que suele diferir notablemente de lo ejecutado.

3) el gasto público contribuye a concentrar los recursos y servicios, ya que se correlaciona positivamente con el nivel de ingreso regional, su status educativo medio y su previa disponibilidad de infraestructura (1º).

A su turno la ya citada encuesta Universidad Católica CONUEP midió el impacto distributivo de seis componentes del gasto público: agua, alcantarillado, seguridad social, salud, vivienda y educación. El 0.56% de las familias ecuatorianas (55.000 personas, distribuidas entre los cuatro estratos de menor ingreso) no tiene acceso a ninguno de aquellos servicios públicos. El mayor índice de cobertura (21.81) se da en el segundo estrato, donde un 40% de las familias atendidas recibe un subsidio anual comprendido entre S/101.000 y s/200.000. En los estratos medios, el 75.4% de las familias goza de un subsidio equivalente a entre uno y quince sueldos básicos al año. En los estratos altos, el 79.2% se beneficia de subsidios equivalentes a entre 1 y 12 sueldos básicos. En los tres estratos de ingreso bajo, en cambio el 72.47% de las familias recibe subsidio de entre uno y siete sueldos básicos. Así, es claro que los estratos medios y altos son los más favorecidos del gasto público social (Cuadro 2).

El efecto regresivo del gasto se da respecto de cada uno de los seis servicios examinados, si bien la intensidad de dicho efecto varía de uno a otro caso, y es en general mayor para los servicios con menor cobertura global y mayor costo unitario que para los de escasa cobertura y/o menor costo uni-

---

10 Rov Bos, OP. CIT.

tario. Los gastos de vivienda, seguridad social y salud tienden así a ser menos distributivos que los gastos en educación, alcantarillado y agua potable.

### III. LAS POLITICAS DEL NUEVO GOBIERNO

#### a) Política Económica

En agosto de 1988, el nuevo gobierno anunció un paquete de medidas para restablecer los principales equilibrios macroeconómicos. El sucre devaluado en más del 50%, y se adoptó un sistema de reajustes semanales. Se impusieron restricciones selectivas a las importaciones. Se ajustaron las tarifas eléctricas en 30% y se duplicó el precio de los combustibles (que pese a ello quedó en US\$ 0.36, muy por debajo del nivel internacional). El crédito del Banco Central al Gobierno fue congelado por el resto del año. Se elevó el salario mínimo en un 16%. El efecto más inmediato de estas medidas fue acelerar la inflación a más del 6% mensual en el trimestre siguiente.

Para 1989 el gobierno se propuso: a) recuperar la estabilidad de la economía, b) sentar las bases para su reactivación, c) impulsar la política social, lo cual permitiría, d) afianzar la estabilidad política del país.

Durante el primer semestre, el esfuerzo se centró en desacelerar la inflación; el control monetario y la reducción del déficit fiscal han sido los instrumentos utilizados.

En el frente externo, pese a que las exportaciones disminuyeron un 10% entre los primeros trimestres de 1988 y 1989, apenas en Mayo se decidió acelerar la devaluación (de 2.5 a 3 sucres semanales) dar flexibilidad a las importaciones y reducir de 10 a 5% el diferencial entre el dólar de exportación y el de importación.

No obstante las anteriores medidas, se mantiene la tendencia recesiva. Las políticas económicas han sido algo erráticas (por conciliadoras) y demasiado coyunturales; además, el embargo del City Bank afectó negativamente el clima financiero dentro y fuera del país.

En tres frentes, sin embargo, han sido positivos los resultados. Primero, se han saneado las finanzas públicas, tanto por efecto de los mejores precios del petróleo (US\$16.5 por barril, cuando se había presupuestado a US\$13) como de las medidas legales y administrativas para elevar los recaudos tributarios. Segundo, la situación cambiaria se ha despejado en alguna medida, como resultado de la devaluación, el alza en la cotización del petróleo y el control de importaciones. Tercero, parece que la inflación empieza a ceder: en efecto, mientras en el período Abril de 1988 - Abril de 1989 fue de 91.3%, en el período de Junio había descendido al 86% (aunque continua la mayor presión sobre los artículos de primera necesidad).

## **b) Política Social**

En el contexto de la recesión y la estrategia de ajuste macroeconómico descrita, el nuevo gobierno ha señalado como su meta prioritaria el cancelar la

"deuda social". Con este propósito han comenzado a elaborarse programas de: a) empleo productivo b) empleo emergente, c) apoyo a las microempresas, d) recuperación de los salarios, e) atención nutricional y de salud para los menores de cinco años y las madres embarazadas, f) saneamiento ambiental y dotación de agua potable en áreas rurales y urbanas marginales, g) mejoramiento del sistema de seguridad social, h) calidad y cobertura de la educación e i) vivienda para los grupos menos favorecidos.

En mayor o menor grado, las propuestas, planes y aún programas iniciales de carácter social adolecen de cuatro problemas fundamentales: a) financiamiento. b) coordinación interinstitucional, c) capacidad operativa, y d) identificación específica de los beneficiarios. Así, como se explica con más detalle en la Sección IV, los nuevos programas sociales -salvo las alzas de salario y las campañas de vacunación y alfabetización masivas- están aún en su fase de diseño.

#### **IV. EVALUACION DE LOS PROGRAMAS SOCIALES**

##### **a) Empleo y Sector Informal**

Entre 1983 y 1988 se calcula que la población total creció al 2.8% anual, mientras la PEA aumentó al 3.1% y la población ocupada tuvo un crecimiento promedio del 2.1%. En consecuencia, las tasas de desempleo han venido creciendo. Se estima que estas se ubican entre el 7% (según la encuesta permanente

de hogares - ciudades - para 1987) y el 13% (según proyecciones del CONADE para el total del país, en 1988).

A su vez, el sector informal urbano (SIU) también ha venido creciendo de modo acelerado. Actualmente se estima en unas 100.000 las personas vinculadas al SIU ésto es, un 36% de la PEA ecuatoriana. el 70% de ellas están vinculadas al comercio y los servicios y el 30% restante a actividades de producción, principalmente en microempresas dedicadas a fabricar muebles, calzado y confecciones. La relación promedio de salarios entre un trabajador del sector formal y otro del sector informal va desde 1.1 entre quienes tienen primaria incompleta hasta 1.4 entre quienes tienen universidad incompleta (<sup>11</sup>).

La desocupación abierta no parece estar asociada muy estrechamente con la incidencia de la pobreza. La tasa de desempleo es significativamente más alta entre los menores que entre los mayores de 25 años de edad (16.3% vs 3.9%) entre quienes tienen estudios postprimarios que entre quienes tienen primaria, entre los miembros de hogares más grandes que entre los de hogares más pequeños, y entre quienes no son jefes de hogar que entre los jefes de hogar. En una palabra, el desempleo abierto es mayor entre trabajadores secundarios o integrantes de familias con ingresos medios o altos. Sin embargo, el mayor desempleo femenino (que duplica al masculino) si estaría asociado directamente con la pobreza, en cuanto ésta afecta desproporcionadamente hogares

---

11 J. Mezzara y R. Pisoni. El Mercado de Trabajo Urbano en el Ecuador, PREALC, Enero de 1989.

cuyo jefe es mujer (<sup>12</sup>).

Más preocupantes resultan entonces las situaciones de "subempleo" y pobreza, concentrada entre trabajadores del SIU. Igualmente es intensa la pobreza en el campo donde, según el INEM, llegaría al 69%.

El Ecuador no ha tenido experiencia en políticas laborales "activas" o programas estatales para la generación directa de empleo. No obstante, el gobierno del Presidente Borja ha venido anunciando y preparando una serie de intervenciones sobre el mercado laboral y el sector informal, como estrategias pilares para cancelar la "deuda social". Los principales programas y proyectos, entidades responsables, coberturas e inversiones previstas se resumen en el Cuadro 3.

### 1. Programas de Desarrollo Artesanal

Según CONADE, existen alrededor de 245.000 artesanos en las ramas de confecciones, tejidos, procesamiento de alimentos, calzado, muebles de madera, productos metálicos y orfebrería.

Las principales estrategias previstas se refieren a financiamiento, comercialización, asistencia técnica y capacitación. No obstante, los programas se encuentran todavía en la etapa de diagnóstico o pre-diseño, pues no se han identificado productos, regiones, tecnologías, costos o escalas específicas.

---

<sup>12</sup> INEM, Encuesta Permanente de Hogares, Noviembre de 1987.

Además, existen dos serios obstáculos para ejecutar programas masivos: a) la dispersión geográfica, aislamiento y pobreza crítica de la mayoría de artesanos en zonas rurales, b) la infinidad de organizaciones urbanas (federaciones, cámaras, confederaciones, asociaciones, uniones etc.) con muy débil capacidad de convocatoria.

Sin embargo, los aspectos que mayor viabilidad parecen presentar son los de: a) establecimiento de mercados populares artesanales; b) elaboración de catálogos ilustrados de las artesanías de cada región y provincia, para estimular el turismo externo e interno; y c) fortalecimiento de las formas de trabajo artesanal asociativo o comunitario (cooperativas de producción y/o comercialización).

## 2. Programas de Desarrollo Microempresarial y Apoyo a las Pequeñas Unidades Populares Económicas

A partir de los programas tradicionales que venían ejecutando las ONG y los gobiernos anteriores, la nueva administración viene formulando una estrategia "integral y masiva" de atención a la microempresa, con los énfasis siguientes: a) enmarcar los programas dentro de una concepción más amplia de generación y/o mejoramiento de los niveles de empleo e ingreso de los sectores marginales; b) apoyo simultáneo y conjunto en las áreas de capacitación, asesoría y crédito; c) servicios al microempresario, al trabajador por cuenta propia y a los grupos solidarios; d) extensión de cobertura al campo y las ciudades intermedias; e) descentralización regional; f) coordinación y delegación funcional a las ONG, y g) metodologías para el seguimiento y evaluación de los programas.

No obstante los varios elementos positivos de la nueva estrategia, subsisten interrogantes y problemas:

a) Financiamiento de los componentes crédito y capacitación. Las demandas anuales de crédito se estiman en s/8.000 millones, lo cual excedería en casi un 100% los recursos potenciales del conjunto de programas de microempresas y sector informal, pues los diversos fondos previstos alcanzarían una cifra inferior a los S/ 4400 millones.

b) Cobertura. Sumando las metas tentativas de los varios programas, se estaría llegando apenas al 10% del sector informal.

c) Para la magnitud prevista de los programas, son escasos en Ecuador los recursos humanos con conocimiento y experiencia de trabajo con el sector informal.

d) Existen superposiciones funcionales y falta de coordinación entre los programas del Ministerio de Trabajo y los del Ministerio de Bienestar. Los énfasis son distintos: en principio, Mintrabajo atiende principalmente microempresas de producción y servicios, y Minbienestar atiende unidades dedicadas al comercio. Pero la similitud práctica de los programas y la falta de claridad han generado un desacuerdo sobre la asignación y manejo de los fondos.

La creación de una entidad autónoma para el apoyo del sector informal (la "Corporación Nacional de Apoyo a las Unidades Populares Económicas", CONAUPE), tiene las ventajas de garantizar mayor agilidad, autonomía y coordinación entre las entidades estatales, la banca privada, las ONG, los microempresarios y las agencias internacionales de de-

sarrollo. Sin embargo, existen reservas sobre sus eventuales burocratización y/o politización electoral, así como sobre su capacidad operativa para llegar a los grupos más pobres, y sobre su real capacidad para coordinar las distintas entidades participantes.

e) Los programas se enfocan, bien al cuello de botella que representa la falta de crédito microempresarial, bien a mejorar su gestión interna (vía capacitación y asesoría). Pero no están acompañados de estrategias que atienden los problemas -críticos cuando se aspira a tan amplia cobertura- de: a) comercialización; b) tecnologías adecuadas; c) sistemas de abastecimiento, y d) viabilidad o no de convertir unidades informales en empresas formales. Tampoco se ha previsto con claridad suficiente cómo enmarcar los programas de microempresas dentro de una política macroeconómica, en lo tocante a compras del Estado, importaciones, composición sectorial de la inversión, desarrollo regional, o regulación global del mercado de trabajo.

### 3. Programas de Empleo Emergente y Desarrollo Social

Se trataría de acciones temporales (3 meses) destinadas a aliviar el impacto de la crisis y las medidas de ajuste. Ocuparían masivamente a la población de menores ingresos en pequeñas obras de infraestructura social o económica, para beneficio de la propia comunidad. Tiene pues el carácter de una intervención de "emergencia social", con más énfasis sobre el subsidio en dinero a los más pobres, que sobre el empleo o la productividad. Según la experiencia internacional, este tipo de programas es eficaz en la medida que llegue a los más pobres,

tenga flexibilidad operativa y no interfiera desordenadamente en el mercado laboral, por lo cual se requiere examinar con especial cuidado los problemas de a) selección de beneficiarios, b) naturaleza y administración de las obras y c) tipos de contrato y niveles de remuneración.

#### 4. Proyectos Especiales de Empleo

Atenderían grupos especialmente vulnerables: minifundistas, artesanos, jóvenes, mujeres, minusválidos y niños trabajadores. Se concentrarían en actividades agropecuarias y artesanales. Estas iniciativas se encuentran en proceso de diseño y enfrentan tres problemas básicos: a) falta de financiamiento; b) insuficiente identificación de proyectos concretos, y c) insuficiente identificación de las zonas, sectores de influencia y potenciales beneficiarios.

Por último, tanto el programa nacional de promoción del sector informal, como los de empleo emergente deberían incorporar de modo más explícito y sistemático el componente de capacitación, especificar con más exactitud las actividades esperadas del SECAP, y prever alguna coordinación entre los numerosos organismos que vienen desarrollando programas de capacitación.

#### b. Educación

De acuerdo con el Artículo 71 de la Constitución, el Estado "destinará no menos del 35% de los ingresos corrientes del gobierno central para la educación y la erradicación del analfabetismo". Este

hecho, y la bonanza del '70, permiten hoy un acceso urbano casi universal y bastante oportuno a la educación primaria. Aproximadamente el 90% de cada cohorte de edad simple se vincula, finalmente, al sistema escolar, y la mayor parte lo hace a los seis o siete años de edad.

No obstante, las tasas de deserción son muy elevadas, especialmente entre los niños de familias con menor ingreso. Según Schiefelbein (13), cuatro de cada cinco alumnos en una cohorte permanecen por lo menos 8 años en la escuela y empiezan a desertar a los 11-12 años de edad, acentuándose el abandono hacia los 13-14 años. En general, las presiones económicas obligan a la cuarta parte de cada cohorte a desertar alrededor de los 12 años.

Por otra parte, el número de repitentes en primaria alcanza unos 300.000 alumnos por año (cuyo costo estima Schiefelbein en el orden de US\$ 12 millones). Aproximadamente un tercio de los alumnos repite el primer grado y entre el 50% más pobre de la población este índice asciende a uno de cada dos inscritos.

El 73.9% de los matriculados finalmente completa la primaria, y un 35% alcanza a terminar el noveno grado, aún cuando el 40% haya repetido curso tres o cuatro veces; en promedio, la primaria completa requiere 8.5 años de estudio.

La situación educativa es particularmente insatisfactoria en las áreas rurales: para 1990 quedarán sin escuela 128.000 niños campesinos de 6 a 11 años de edad, al mantenerse en 13.2% el índice de no

---

13 Ecuador: Acceso, Permanencia, Repetición y Eficiencia en la Educación Básica, 1989.

cobertura. De otra parte, el 67% de los matriculados deserta antes del sexto grado, y la duración promedio de la primaria rural completa está en 10.2 años. Así, el analfabetismo campesino entre mayores de 15 años es de 21.3% (frente al 4.4% urbano) (14).

Para 1986, la relación media alumno-profesor era de 34 en las ciudades y de 31 en el campo; la escuela urbana tenía un promedio de 9 maestros en primaria, mientras la rural contaba con 2 maestros. Además, sólo el 79% de las escuelas del campo ofrecían los 6 grados reglamentarios.

Otros problemas afectan la calidad de la educación campesina: menor disponibilidad de textos y otros insumos, sesgo urbano del currículo y de la capacitación de docentes, alta rotación de los maestros...

Con una tasa de escolarización primaria en rápido ascenso, la post-primaria ecuatoriana se ha expandido en forma desordenada y a la vez insuficiente. En efecto, según la Unesco, el ciclo secundario básico presenta dos grandes obstáculos para su extensión: a) su rendimiento es el más bajo en todo el sistema, a causa sobre todo de la discontinuidad en programas y métodos con el ciclo primario; b) su elevado costo corriente por alumno (alrededor de 2.5 veces el de la primaria) que restringe las posibilidades de extensión a estratos de menor ingreso. Respecto de la universidad, existe una grave crisis manifiesta en su expansión anárquica y la baja calidad aparente de la mayoría de sus programas (15).

---

14 Edison Yepes, *Objetivos, Metas y Ejecución del Proyecto AMER*, 1989

15 Ecuador: *Desarrollo Educativo, Problemas y Prioridades*, 1986.

En síntesis, pese a sus logros cuantitativos, la educación ecuatoriana presenta dos grandes deficiencias: la desatención al campo (y a la periferia urbana) y baja calidad.

La administración Borja ha señalado como prioridades de su gestión educativa: a) adecuar el sistema a la realidad y las necesidades económicas, sociales y culturales del país; b) elevar su calidad, y c) llevar la cobertura a los estratos más pobres (16). El Plan de Desarrollo relaciona cinco programas básicos: a) atención de las necesidades socio-educativas de los grupos marginales; b) atención a los niños de 6 a 11 años; c) fortalecimiento de la educación básica (9 años); d) erradicación del analfabetismo, y e) educación de adultos. Los principales proyectos y sus requerimientos financieros se resumen en el cuadro 4. En la mayoría de los casos, subsisten sin embargo tres áreas-problema: a) la restricción e incertidumbre financieras por ejemplo, para el Programa de Alfabetización se redujeron los recursos de s/13.737 millones a solo s/5 millones); b) la baja capacidad operativa de la administración, c) las demandas políticas que tienden a sesgar la asignación de los recursos.

## c) Población, Salud y Nutrición

### 1. Población

Aunque el promedio de hijos por mujer bajó de 5.3 a fines de los 70 a menos de 4.0 a fines de los 80, la natalidad permanece en un elevado 28 por mil. La prevalencia de anticonceptivos es del 45%, pero la

---

16 CONADE, Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1989-1992.

demanda asciende a 87%, lo cual muestra el gran déficit en los servicios de planeación familiar. Apenas en 1987 fue adoptada una posición oficial sobre el tema, con el reconocimiento del derecho de las parejas a programar su familia. El control natal es poco frecuente en el campo (33%), aún más que en las ciudades (53%). El 60% de los servicios proviene del sector privado y va por lo mismo a los estratos urbanos altos y medios, mientras son débiles los programas del Ministerio, sobre todo en el sector rural.

## 2. Salud

La prestación de este servicio está a cargo del Ministerio (MSP) el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) las juntas de beneficencia, otras entidades públicas (como las Fuerzas Armadas) y el sector privado. El Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias (IEOS) con recursos del Fondo Nacional de Saneamiento (FONASA), las municipalidades, y otros organismos regionales y provinciales se ocupan del agua potable y el alcantarillado.

El MSP ocupa al 46.1% de los trabajadores de la salud y administra al 51.7% de las camas; al IESS corresponde un 20.3% del personal y un 9.4% de las camas; las demás entidades, encabezadas por el sector privado, se reparten los restantes 33.6% del empleo y 38.9% de las camas disponibles.

En la práctica, esa distribución de recursos significa baja cobertura y alta inequidad: la medicina privada y de elite llega al 8% más rico de la población; la del IESS, a otro 13.5% ubicado en el estrato medio-alto; la del MSP, quizá a otro 40% de

ese casi 80% más pobre que habría de cubrir. Así, a pesar de existir 1.270 unidades estatales de salud, se estima que dos millones de personas no tienen acceso real a los servicios más elementales; o que una tercera parte de la niñez está casi enteramente desprotegida.

En saneamiento ambiental, la cobertura de acueducto es 60% y la disponibilidad rural de agua potable, del 30%; hay alcantarillado para 6 de cada 10 hogares urbanos y sólo para 8 de cada 100 viviendas rurales; más crítico es el hecho de que sólo el 16% de los campesinos tengan acceso a letrinas y el 76% carezca de servicio de disposición de excretas.

Esas carencias se traducen en insatisfactorios indicadores de salud:

a) La mortalidad de 51 por mil entre menores de un año y de 73 por mil entre menores de 5 años -con rango, esta última, desde 27 hasta 106 por mil entre la ciudad y el campo-; mortalidad infantil debida principalmente a parasitismo e infecciones intestinales; afecciones respiratorias y desnutrición subyacente.

b) La mortalidad femenina asociada con el parto, de 1.5 por mil, es dos veces el promedio de América Latina.

c) La mortalidad general, todavía en 5.5 por mil, y la esperanza de vida en 65.1 años.

Los problemas institucionales del sector salud tocan tanto a la insuficiencia y asignación ineficiente de los recursos, como a la estructura y procesos de administración:

a) Aun cuando la participación del MSP en el Presupuesto Nacional ha tendido a crecer, sigue situada en el rango de 6 a 8% esto es, en el rango de 3.5 a 4.5% sobre el PIB, cuota relativamente baja entre los países de ingreso medio; el fin de la bonanza petrolera, por su parte, viene teniendo efecto especialmente negativo sobre la FONASA y sobre el programa de construcción de hospitales; y la situación financiera del IESS es crítica.

b) La ineficiente asignación de recursos tiene distintas expresiones. Primera, en el recurso humano, donde parece haber exceso de médicos (22.6% del personal en el sector) y faltante de enfermeras (5.6%) auxiliares (27.4%) y odontólogos (2.8%).

Extensión de cobertura preventiva y curativa básica a las comunidades rurales y periurbanas hoy marginadas. En este orden de ideas, el "Plan Nacional de Salud 1988-1992" enuncia, además del Programa de Alimentación y Nutrición, tres "programas" y siete subprogramas, así: a) Programa de Saneamiento Básico, (acueducto y alcantarillado); b) Programa de Organización de los Servicios (racionalización y vigencia del Sistema Nacional de Salud); c) Programa de Operación de los Servicios, con los subprogramas: Salud Materno-Infantil, Salud Familiar Integral, Control y Vigilancia de Enfermedades, Medicamentos, Investigación, Salud bucal, y Mejoramiento de la Atención Hospitalaria.

Pero, aunque en documentos dispersos del MSP y del CONADE se avanza a concretar y operacionalizar algunos de los proyectos, ellos en general se encuentra en etapa de diseño, con estimativos de cobertura y financiamiento crudos en el mejor de los casos. Lo cual no impide subrayar que los nuevos

énfasis y orientaciones van en el sentido de mayor eficiencia y mayor equidad, y que la recaudación de los sistemas administrativos es requisito *sine qua non* para que esas estrategias puedan pasar de la intención a la realidad.

### 3. Nutrición

El bocio endémico, las anemias nutricionales y la desnutrición energético-proteica son los principales problemas ecuatorianos en este campo. Según la encuesta CONADE-DANS (1986) la desnutrición crónica (talla/edad) entre menores de cinco años era del 49.4%, la global (peso/edad) de 37.5%, y la aguda (peso/talla) de 4%. Aunque hay distintas opiniones sobre el peso relativo de cada factor, son cinco las causas principales de aquella situación: a) las inadecuadas prácticas alimentarias, especialmente en la etapa de post-lactancia, entre los 6 y 35 meses de edad; b) el deterioro del cuidado infantil en términos de tiempo, calidad y cuidado; c) la escasa cobertura de los servicios de salud (que, p.ej., en 1987 sólo atendieron el 40% de los embarazos y el 51% de los menores de un año con consulta preventiva); d) las deficiencias de agua y saneamiento ambiental; e) la baja cobertura y calidad de la educación, sobre todo rural; f) la oferta insuficiente de alimentos, bien por baja en la producción doméstica (<sup>17</sup>), bien por la restricción cambiaria, bien por las filtraciones del contrabando, bien por la muy deficiente estructura de comercialización, y g)

---

17 Entre 1970 y 1985 se estima que la producción de alimentos en la Sierra descendió en alrededor de 111.000 toneladas métricas, a tiempo que los cultivos modernos y de exportación aumentaban en superficie y tonelaje.

limitada y decreciente capacidad de compra, que impediría adquirir los alimentos básicos a un 20-25% de la población.

Entre las acciones de nutrición que desde hace varios años viene adelantando el gobierno, se destacan el Programa de Alimentación Materno-infantil (PAAMI) de suplemento alimentario, que administra el MSP; el de Colación Escolar, del MEC; los Centro y Hogares Comunitarios Infantiles, de Minbienestar; las guarderías del Instituto Nacional de la Familia y el Niño (INNFA); y el abastecimiento alimentario, con la red de distribución que administra la Empresa Nacional de Productos Vitales (ENPROVIT) bajo el Ministerio de Agricultura.

El conjunto de aquellos programas, sumado al esfuerzo de las ONG, no alcanza sin embargo a cubrir un 20% de la población. Peor aún, "casi todos ellos tienen nulo impacto nutricional en los grupos más vulnerables, producto de las deficiencias en su administración, de la falta de política clara de focalización y del escaso acceso de los más pobres a los servicios sociales" (18).

Pese a la dispersión de funciones entre no menos de 12 entidades, a la poca coordinación y a la falta de una bien definida política nacional de nutrición,, el nuevo gobierno acierta al reconocer la alta prioridad que ella merece en el actual contexto ecuatoriano. Es así como el Comité Técnico Interinstitucional de Nutrición ha identificado seis "nudos críticos" y varios proyectos específicos (con dis-

---

18 N. Astoreca, "Ecuador, Evaluación de la Factibilidad de Desarrollar Programas Nutricionales", Marzo de 1989.

tinto grado de elaboración; algunos en ejecución) así:

a) Mejorar las prácticas alimentarias intrafamiliares, por medio de los proyectos: Formación de Promotoras, Educación de la Madre Gestante y Lactante, Campañas Masivas de Difusión, Educación para el Magisterio, y Capacitación del Personal de Salud;

b) Reducir la incidencia de diarrea y enfermedades respiratorias, mediante: un Sistema Nacional de Vigilancia Nutricional y los Proyectos de Vigilancia Alimentaria y Control de Enfermedades Infecciosas, del MSP;

c) Mejorar la ingesta de hierro, a través de PAAMI;

d) Reducir la incidencia del bocio, mediante un programa especial del MSP;

e) Garantizar una adecuada atención y alimentación infantil, apoyándose sobre: i) la Red Comunitaria de Minbienestar, que aspira a cubrir 600 mil menores de seis años con acciones integradas de salud, nutrición, estimulación temprana, participación comunitaria y comunicación social, bajo las modalidades de "Hogar Comunitario", "Centro de Cuidado Diario" y "Centro Campesino"; ii) el Programa de Desarrollo Infantil, que aspira a 1.000 centros preescolares con participación comunitaria pero sin complemento alimenticio y iii) los Centros de Recuperación Nutricional, para atender la desnutrición aguda en Guayaquil:

f) Elevar la disponibilidad de alimentos, mediante diez subproyectos que se encuentran en distinto grado de elaboración o avance: Producción y Consumo de Leguminosas, Producción de Semillas, Crianza de Cuyes y Conejos, Vigilancia del Balance Alimentario,

Tiendas Comunales, Huertos familiares y Comunales, Huertos Escolares, Colación Escolar, Pesca Costera, y leyes de Fomento a la Pequeña Industria y la Artesanía.

Los programas anteriores están por lo regular en fase de diseño y sus estimativos de cobertura y costo son apenas iniciales. Deben, en todo caso, atender mejor otros cuatro "nudos críticos" antes de hacerse viables y eficaces: a) el de focalizarse rigurosamente hacia las poblaciones de más alto riesgo; b) el de asegurar una administración flexible y de bajo costo; c) el de garantizar su permanencia en el tiempo, y d) el de financiamiento suficiente (19).

#### **d) Seguridad Social**

El IESS viene registrando una severa crisis en sus servicios y en sus finanzas. Según su actual Director, es tal la desorganización que "no permite siquiera conocer el número de trabajadores del Instituto, sus propiedades o su valorización". En efecto, diversos estudios concluyen que el IESS:

- a) No conoce el monto de sus ingresos y egresos; de las deudas por cobrar: de sus utilidades; de sus activos y pasivos; de la mora patronal;
- b) Realiza inversiones costosas y no rentables (p. ej., la fábrica de cemento Guapán, o el Hotel Quito).
- c) No sabe exactamente quienes son deudores por préstamos hipotecarios y quirografarios;

---

19 Según M. Astoreca, se trataría cuando menos de US\$ 17.6 millones -año (incluyendo alimentos donados).

d) Compra de inmuebles, papeles fiduciarios, fármacos, instrumentos y equipos médicos, vehículos, repuestos y máquinas; construye hospitales y clínicas, y financia ambiciosos programas de vivienda, sin establecer prioridades, sin planeación y sin controles adecuados;

e) Sus registros contables están atrasados en más de tres años;

f) No tiene estadísticas ni tablas actuariales adecuadas para programar las cotizaciones y el flujo pensional;

g) Presenta desequilibrio entre la estructura de beneficios y la de cotizaciones;

h) Cuenta con sistemas de excepción para determinados grupos (p. eje., los propios trabajadores del IESS están asegurados por terceros);

i) Su estructura orgánica es inadecuada en áreas como la capacitación de recursos humanos, los sistemas de regionalización y descentralización, la mecanización e informática;

j) No ha logrado integrar el área administrativa con las áreas médica, financiera y contable.

Entre las causas de la crisis figuran los elevados y crecientes sobrecostos por administración: en 1979, éstos representaban el 2.6% de los salarios cotizables (14% de las cotizaciones); en 1986, llegaron al 4.3%. Entre 1979 y 1987 el personal de servidores del IESS creció en un 65.5%, de suerte que la planilla actual triplica los requerimientos de la entidad. Pese a ello, en 1986 se pagaron S/. 62 millones por horas extras, según informe de las

Cámaras de Comercio de Quito. Más todavía, los cuadros burocráticos del IESS aumentaron de 14.000 en 1988 a 15.400 en junio de 1989.

La mora en los aporte es otra razón del déficit. En teoría, los ingresos del IESS equivalen a casi el 20% de los salarios totales de los sectores público y privado, que para 1988 estaban calculados en S/241 mil millones. La mora patronal privada alcanza sin embargo los S/3.600 millones y la estatal un valor contable -aunque subestimado en apariencia- cercano a los S/100.000 millones. En sólo siete años, la deuda del Estado al IESS se ha cuadruplicado.

No menos preocupantes son las inversiones fallidas del Instituto según estudios, este pierde el 31% del dinero que presta (a bancos privados y públicos, así como a industrias privadas).

El desfinanciamiento del IESS es acumulativo. Si bien las proformas presupuestales aparecen equilibradas, los ingresos se sobreestiman de modo muy considerable. Así, los ingresos por aportes y fondos de reserva aprobados por el Consejo Superior en s/65.417 millones para la vigencia de 1988 (Cuadro 5) están sobreestimados en casi un 50%: para ese año la masa salarial se estima en s/241.700 millones, de la cual el IESS recibiría un 18.5% o sea s/44.714 millones. Más aún, la proforma supone que no va a presentarse mora patronal en 1988 y que el Estado transferirá sin retrasos el 40% con que viene subvencionando las pensiones (2º) lo cual, de acuerdo con la tendencia histórica, es bien poco probable.

---

20 Mesa Lago, C., Social Security in Ecuador, Final Report to The World Bank Public Investment Mission to Ecuador, 1984.

En 1987 y 1988, el déficit operativo del IESS estuvo en el orden de los s/ 50.000 millones, que fueron cubiertos con las reservas de largo término. Esto significa que el seguro social ha pasado del sistema de reserva completa al sistema de descapitalización, pues ni siquiera el sistema de reparto simple puede aplicarse, ya que actualmente del seguro egresa, en promedio, un 60% más de lo que ingresa (<sup>21</sup>).

A diferencia de otros países latinoamericanos, la crisis se presenta cuando el sistema está todavía lejos de su universalización y su maduración demográfica. Según Mesa-Lago, en 1983 Ecuador ocupaba el puesto 16 en cobertura porcentual de la población total y el 13 en cobertura de la PEA; sin embargo, el costo del sistema como proporción del PIB era el séptimo en América Latina. En 1987, el IESS cubrió apenas 1.493.934 asegurados, de los cuales aproximadamente la mitad eran afiliados cotizantes. En consecuencia, sólo uno de cada siete ecuatorianos tiene acceso a la seguridad social. Por sectores económicos, en la rama de servicios, el seguro cubre cerca de la mitad de la población (con predominio de los trabajadores del Estado); en la manufactura y la construcción, apenas un quinta parte de los trabajadores; y en el sector primario, alrededor de una tercera parte (lo cual se explica por el programa de seguro social campesino).

#### **e) Vivienda**

EL déficit de vivienda se estima en 1.000.000 de soluciones. Este se incrementa en un promedio de 45.000 a 50.000 unidades anuales a causa de: a)

---

21 Washington Baca, IESS: Nadie Debe Callar, 1988.

escasez de recursos financieros; b) empobrecimiento general de la población; c) permanente migración campesina; d) falta de una política decidida y estable, y e) debilidad institucional y falta de coordinación interentidades (22).

Un poco más de la mitad de las viviendas urbanas han sido construidas por el sector no formal, sin condiciones aceptables de habitabilidad y sin apoyo del Estado; el resto es obra de la empresa privada (11%) y las entidades públicas, JNV -BEV y SME (37.7%). Una tercera parte de las familias en vivienda aceptable son arrendatarias, mientras dos de cada tres hogares propietarios tienen más de un inmueble.

Los déficits cualitativos se expresan en la falta de servicios básicos: agua (48.2%), electricidad (37.7%) y evacuación de aguas servidas (51.7%); en hacinamiento (22%) y en deficiencias de construcción (41%). Estas carencias son por supuesto mayores en el área rural, donde se calcula que un 98% de las viviendas necesita reparación, dotación o reposición de servicios.

Como demuestra el Cuadro 6, se ha venido presentando el fenómeno de densidad urbana decreciente, como consecuencia de la muy rápida ampliación de los perímetros. Esto obedece principalmente a la gran demanda de espacio urbano, la especulación, la inexistencia de un patrimonio municipal de tierras y la reducida o nula capacidad planificadora de los Municipios; con la grave consecuencia de encarecer las redes de servicios, para quienes habitan los barrios marginales sobre todo.

---

22 J.N.V - BEV. Políticas de Vivienda y Desarrollo Urbano 1989

Según cálculos recientes, más de 500.000 personas habitan los barrios marginales de Guayaquil y otras 300.000 los de Quito. Globalmente se estima que más de la mitad de la población carece de vivienda adecuada y provista de servicios.

Así mismo, la adquisición de vivienda se hace cada vez más difícil para los estratos de menor ingreso: entre 1972 y 1985, los salarios se incrementaron en un 34%, mientras el costo de la vivienda para los sectores medios y bajos aumentó en un 175%. Actualmente los costos de construcción para el BEV están aumentando a un ritmo del 5% mensual. De esta manera, las viviendas de "interés social" construídas por la JNV, cuyo valor a principios de 1989 era de s/1.250.000, en enero de 1990 valdrán s/2.000.000.

Otros estudios señalan que las viviendas de "interés social", con adopción de esquemas de tecnología popular y de participación comunitaria.

El nuevo gobierno se ha propuesto disminuir los costos de la vivienda de "interés social", por medio de tecnologías apropiadas y apoyo a la autoconstrucción (diseño y dirección). No obstante, se estima que las nuevas tecnologías no rebajarían costos en más del 20%, y que la participación comunitaria ahorrará otro 15%, de modo que las entidades oficiales no podrían llegar, aún así, hasta los grupos más pobres de la población.

Mientras tanto, el BEV sigue subsidiando los estratos medio y alto con una tasa de interés del 32%, frente a la inflación superior al 80%. La descapi-

talización consiguiente del Banco, cuyos recursos provienen en el 80% de crédito internacional, es así crecientemente regresiva.

Por último, el Cuadro 8 muestra las soluciones por tipo de vivienda que para 1989 desarrolla la JNV, donde cabe resaltar como positivo el énfasis sobre los programas de lotes (65% del total de soluciones).

## V. FINANCIAMIENTO DE LOS PROGRAMAS

Los diferentes programas que integran el Plan de Desarrollo tienen en común su alta dependencia de recursos externos. Así, el plan de inversiones públicas para 1989 totaliza s/ 429.4 mil millones; el presupuesto nacional contribuye con el 12.3%, los recursos propios de las entidades ejecutoras, con el 18.5% y el crédito externo con el 54.8%. Para el desarrollo social se destina el 32.7% del total de inversiones.

Para el período 1990-1992, los Programas de Inversión Pública no registran grandes variaciones en su estructura porcentual respecto a 1989; en efecto, los sectores sociales y los de infraestructura social participan en un 27.3% de la inversión programada. Por su parte, las necesidades de financiamiento externo ascienden a un 109% del componente de inversión, sin tener en cuenta las amortizaciones pendientes de capital.

Además de la consecución de recursos externos, el financiamiento de los programas del sector social confronta dos serios interrogantes: a) la asignación de los fondos internos, que no se ha hecho real en su totalidad, dadas las restricciones impuestas por el Ministerio de Finanzas, y b) la poca claridad acerca de la administración de los diversos Fondos y los desacuerdos existentes sobre la forma en que se distribuirían por programa los eventuales recursos.

El cuadro 11 presenta un resumen de los 9 fondos (existentes y propuestos) destinados a financiar los distintos programas del sector social, según administración, monto y origen de los recursos, cobertura y metas de los distintos programas. Allí se observan cuatro problemas comunes a la mayoría de los fondos:

- a) Se encuentran en fase de diseño;
- b) Los recursos teórica o efectivamente previstos no tienen distribución específica por programas ni por dependencias administrativas. Esta situación ha generado tensiones interinstitucionales: p. ej., el Fondo de Nutrición, que reclaman los funcionarios del MSP pero ha sido confiado en principio al Minbienestar; o los recursos para microempresas que se disputan al Mintrabajo (UNEPROM) y al Minbienestar (CONAUPE).
- c) De lo anterior se sigue la no definición de metas, metodologías, coberturas y perfiles concretos de la población objetivo, y
- d) Los ejecutores previstos serían en su mayoría organizaciones cívicas, cooperativas de ahorro y

crédito, o similares. No obstante, con la excepción de CONAUPE, no se han establecido los mecanismos legales para la transferencia y manejo de fondos.

Existen dos problemas adicionales para la creación de los fondos o la asignación de los recursos:

a) El Fondo de Desarrollo Social (FODESO) actualmente en estudio, contaría con el rendimiento del impuesto a los vehículos establecido por la Ley 004; sin embargo, la protesta por las altas tarifas ha conducido a que se acepte "revisar" la mencionada Ley.

b) Los fondos no podrían crearse sino mediante ley especial del Congreso. En particular, no es procedente la creación de FODESO mediante Decreto Ejecutivo, puesto que el Artículo 179 de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control establece que "No se creará ninguna cuenta o fondo especial en el ámbito del Gobierno Nacional, cualquiera que sea el origen de sus ingresos, salvo excepciones previstas en el Art. 172" (23)

El único fondo que cuenta en la actualidad con una ley y un decreto reglamentario es el Fondo Nacional para la Nutrición y Protección de la Población Infantil Ecuatoriana, FONNIN. Según la ley promulgada el 16 de febrero de 1989, el FONNIN contará con los siguientes recursos: a) El impuesto adicional del 0.5% sobre el valor FOB de las exportaciones no petroleras; b) El impuesto adicional del 2% ad-valorem CIF, sobre las importaciones, y c) asignaciones presupuestarias y donaciones. En todo

---

23 Concepto de la Dirección de Asesoría Jurídica de la Presidencia de la República, Oficio Nº 89-290-DAJ/06.02, mayo 31 de 1989.

caso, la creación legal del FONNIN demuestra tanto la voluntad política como la posibilidad jurídica de concretar mecanismos para el financiamiento especializado de programas sociales. Urgen por eso las definiciones administrativas y legales conducentes a definir o crear el fondo o mecanismo que canalizaría mejor el apoyo financiero del Banco para los programas no tradicionales.

## CUADRO 1

Participación de las unidades familiares en el subsidio de los servicios de salud, según niveles de ingreso  
Total Nacional, 1985 (En porcentajes)

| Ingresos anuales en términos de salarios mínimos<br>(1) miles de<br>sucres | Rango de Subsidios anuales en servicios de salud |          |             |              |              |              |               |                |                |       |       |
|--|--|----------|-------------|--------------|--------------|--------------|---------------|----------------|----------------|-------|-------|
|  | 0  | 1<br>500 | 501<br>1000 | 1001<br>2000 | 2001<br>4000 | 4001<br>7000 | 7001<br>11000 | 11001<br>16000 | 16001<br>22000 | 22000 | TOTAL |
| 0-150  | 8.74   | 0.43     | 0.12        | 1.74         | 0.19         | 0.74         | 0.00          | 0.31           | 0.00           | 0.06  | 11.34 |
| 151-300  | 14.44  | 3.04     | 1.05        | 0.56         | 0.62         | 1.30         | 0.06          | 0.658          | 0.00           | 0.06  | 21.81 |
| 301-450  | 11.77  | 2.48     | 0.37        | 0.37         | 0.62         | 0.99         | 0.06          | 0.74           | 0.12           | 0.19  | 17.72 |
| 451-600  | 8.43   | 1.93     | 0.19        | 0.19         | 0.25         | 0.81         | 0.12          | 0.99           | 0.12           | 0.19  | 13.01 |
| 601-750  | 5.51   | 0.93     | 0.06        | 0.00         | 0.43         | 0.74         | 0.00          | 0.87           | 0.06           | 0.06  | 8.67  |
| 751-900  | 0.99   | 0.12     | 0.06        | 0.00         | 0.00         | 0.19         | 0.00          | 0.12           | 0.00           | 0.00  | 1.49  |
| 901-1050   | 0.40   | 0.68     | 0.00        | 0.00         | 0.31         | 0.37         | 0.06          | 0.37           | 0.06           | 0.00  | 5.82  |
| 1051-1200  | 3.22   | 0.43     | 0.06        | 0.00         | 0.19         | 0.35         | 0.00          | 0.25           | 0.00           | 0.06  | 4.46  |
| 1201-1350  | 0.99   | 0.31     | 0.00        | 0.00         | 0.19         | 0.12         | 0.00          | 0.12           | 0.00           | 0.00  | 1.73  |
| >1350  | 9.98   | 1.61     | 0.12        | 0.06         | 0.68         | 0.43         | 0.00          | 0.93           | 0.00           | 0.12  | 13.94 |
| TOTAL  | 68.03  | 11.27    | 2.04        | 1.92         | 3.47         | 5.95         | 0.31          | 5.39           | 0.37           | 0.74  | 100.0 |

(1) Salario Mínimo mensual en 1985: s/12500

FUENTE: Elaborado con base de datos de Gonzalo Bustos. CP.CIT

## CUADRO 2

Ecuador: Participación de las unidades familiares del subsidio de Seguridad Social, según niveles de ingreso  
Total Nacional 1985 (En porcentajes)

| Ingresos anuales en términos de salarios mínimos<br>(1) miles de sucres | Rango de Subsidios anuales en seguridad social |             |                 |                 |                 |                  |                   |          | TOTAL |
|---|--|-------------|-----------------|-----------------|-----------------|------------------|-------------------|----------|-------|
|   | 0.0  | 1<br>20.000 | 20001<br>40.000 | 40001<br>60.000 | 60001<br>80.000 | 80001<br>100.000 | 100001<br>120.000 | >120.000 |       |
| 0-150   | 11.03  | 0.31        | 0.00            | 0.00            | 0.00            | 0.00             | 0.00              | 0.00     | 11.34 |
| 151-300   | 20.94  | 0.68        | 0.67            | 0.00            | 0.06            | 0.06             | 0.00              | 0.00     | 21.81 |
| 301-450   | 16.79  | 0.74        | 0.19            | 0.00            | 0.00            | 0.00             | 0.00              | 0.00     | 17.72 |
| 451-600   | 12.39  | 0.31        | 0.06            | 0.06            | 0.06            | 0.06             | 0.06              | 0.00     | 13.01 |
| 601-750   | 7.93   | 0.37        | 0.19            | 0.12            | 0.00            | 0.06             | 0.00              | 0.00     | 8.67  |
| 751-900   | 1.49   | 0.00        | 0.00            | 0.00            | 0.00            | 0.00             | 0.00              | 0.00     | 1.49  |
| 901-1050  | 5.20   | 0.43        | 0.12            | 0.00            | 0.00            | 0.00             | 0.06              | 0.00     | 5.82  |
| 1051-1200   | 3.97   | 0.44        | 0.00            | 0.00            | 0.00            | 0.00             | 0.06              | 0.00     | 4.46  |
| 1201-1350   | 1.61   | 0.06        | 0.00            | 0.00            | 0.00            | 0.00             | 0.00              | 0.00     | 1.73  |
| >1350   | 12.93  | 0.81        | 0.12            | 0.00            | 0.00            | 0.12             | 0.00              | 0.06     | 13.94 |
| TOTAL   | 94.18  | 4.15        | 0.74            | 0.19            | 0.12            | 0.31             | 0.19              | 0.12     | 100.0 |

(1) Salario Mínimo mensual en 1985: s/12500

FUENTE: Elaborado con base en datos del estudio: "El gasto Público Social Ecuatoriano" OP.CIT

### CUADRO 3

Ecuador: Participación de las unidades familiares en el subsidio de Educación según niveles de ingreso  
Total Nacional 1985 (En Porcentajes)

| Ingresos anuales en<br>términos de salarios<br>mínimos<br>(1) miles<br>de sucres | Rangos de subsidios anuales en Servicio de Educación |       |       |        |        |       |        |        |        |       |       |
|--|--|-------|-------|--------|--------|-------|--------|--------|--------|-------|-------|
|  | 1  | 40001 | 80001 | 120001 | 160001 | 20001 | 240001 | 280001 | >32000 | TOTAL |       |
| 0-150  | 0.56   | 0.31  | 2.60  | 2.97   | 3.16   | 0.68  | 0.56   | 0.12   | 0.00   | 0.37  | 11.34 |
| 151-300  | 0.87   | 0.62  | 4.52  | 5.76   | 4.46   | 1.61  | 1.67   | 1.05   | 0.31   | 0.93  | 21.81 |
| 351-450  | 0.43   | 0.56  | 3.41  | 3.35   | 4.23   | 2.23  | 1.30   | 0.99   | 0.25   | 0.93  | 17.72 |
| 451-600  | 0.19   | 0.37  | 2.73  | 3.28   | 2.54   | 1.55  | 0.43   | 0.93   | 0.31   | 0.63  | 13.01 |
| 601-750  | 0.25   | 0.56  | 1.73  | 2.11   | 1.18   | 1.05  | 0.84   | 0.43   | 0.06   | 0.05  | 8.67  |
| 751-900  | 0.00   | 0.00  | 0.31  | 0.25   | 0.43   | 0.06  | 0.06   | 0.12   | 0.00   | 0.25  | 1.49  |
| 901-1050   | 0.12   | 0.19  | 1.05  | 0.43   | 1.61   | 0.37  | 0.43   | 0.37   | 0.00   | 0.25  | 5.82  |
| 1050-1200  | 0.25   | 0.12  | 0.62  | 1.30   | 0.87   | 0.37  | 0.37   | 0.25   | 0.12   | 0.19  | 4.46  |
| 1201-1350  | 0.00   | 0.12  | 0.50  | 0.62   | 0.31   | 0.00  | 0.12   | 0.06   | 0.00   | 0.00  | 1.73  |
| >1350  | 0.62   | 0.74  | 3.22  | 2.85   | 3.66   | 1.18  | 0.74   | 0.50   | 0.06   | 0.37  | 13.94 |
| TOTAL  | 3.28   | 3.59  | 20.69 | 23.92  | 22.49  | 9.11  | 6.512  | 4.83   | 1.12   | 4.46  | 100.0 |

(1) Salario Mínimo mensual en 1985: s/12500

FUENTE: Elaborado con base en datos del estudio: "El gasto Público Social Ecuatoriano"

## CUADRO 4

Ecuador: Participación de las unidades familiares del subsidio de vivienda, según niveles de ingreso  
Total Nacional, 1985 (En Porcentajes)

| Ingresos anuales en<br>términos de salarios<br>mínimos<br>(1) miles de<br>sucres | Rangos de Subsidios en vivienda (miles de sucres) |         |          |           |            |            |            |            |            |      |       |
|--|---|---------|----------|-----------|------------|------------|------------|------------|------------|------|-------|
|  | 0   | 1<br>40 | 40<br>80 | 80<br>120 | 120<br>160 | 160<br>200 | 200<br>240 | 240<br>280 | 280<br>320 | >320 | TOTAL |
| 0-150  | 8.61  | 1.49    | 0.50     | 0.50      | 0.00       | 0.07       | 0.06       | 0.00       | 0.00       | 0.12 | 11.34 |
| 151-300  | 15.30   | 2.42    | 1.67     | 0.74      | 0.43       | 0.12       | 0.31       | 0.12       | 0.12       | 0.56 | 21.81 |
| 301-450  | 11.90   | 1.73    | 1.36     | 1.18      | 0.19       | 0.19       | 0.25       | 0.25       | 0.06       | 0.62 | 17.72 |
| 451-600  | 7.87  | 1.43    | 0.93     | 0.93      | 0.50       | 0.19       | 0.00       | 0.00       | 0.19       | 0.99 | 13.01 |
| 601-750  | 5.39  | 0.56    | 0.68     | 0.50      | 0.19       | 0.25       | 0.06       | 0.19       | 0.06       | 0.81 | 8.67  |
| 751-900  | 0.99  | 0.12    | 0.12     | 0.07      | 0.07       | 0.00       | 0.00       | 0.00       | 0.06       | 0.06 | 1.49  |
| 901-1050   | 3.47  | 0.50    | 0.37     | 0.12      | 0.19       | 0.31       | 0.25       | 0.12       | 0.06       | 0.43 | 5.82  |
| 1051-1200  | 3.10  | 0.12    | 0.25     | 0.19      | 0.12       | 0.06       | 0.12       | 0.00       | 0.06       | 0.43 | 4.46  |
| 1201-1350  | 1.05  | 0.12    | 0.19     | 0.12      | 0.00       | 0.06       | 0.00       | 0.06       | 0.00       | 0.12 | 1.73  |
| >1350  |   | 8.12    | 0.67     | 0.50      | 0.56       | 0.43       | 0.37       | 0.31       | 0.25       | 2.29 | 13.94 |
| TOTAL  | 65.8  | 9.17    | 6.57     | 4.80      | 2.11       | 1.67       | 1.44       | 1.05       | 0.87       | 6.44 | 100.0 |

(1) Salario Mínimo mensual en 1985: s/12500

(2) Tasa de Cambio en 1985: 110 sucres por dollar

FUENTE: Elaborado con base en datos del estudio: "El gasto Público Social Ecuatoriano" OP. CIT.

| NOMBRE DEL FONDO  | ADMINISTRACION   | MONTO DEL FONDO ANUAL   | ORIGEN DE LOS RECURSOS   |
|---|--|---|--|
| 7. Corporación Nacional de apoyo a unidades populares CONAUPE | Ministerio de Bienestar Social                                   | 5000 millones. El B.C. Ha establecido una línea de crédito para apoyo con la U.P.E.S. | Asignación Presupuestaria  |
| 8. FONADRI  | Ministerio de Bienestar Social Subsecretaría de Desarrollo Rural | 1989<br>11.500 millones   | Asig. Presup. Donaciones y/o préstamos extranjeros de Org. de Financiamiento |

## PROGRAMAS

DISTRIBUCION  
POR PROGRAMASCOBERTURA Y  
METAS

Se halla en pro-  
ceso de Capaci-  
tación

Apoyo a organi-  
zación  
Crédito

Cobertura Na-  
cional.

Metas: Apoyo a  
40000 unidades  
populares en  
1989

Producto Social

No especifica-  
do

Cobertura  
Quininde,  
Loja, Guamote,  
Puerto Hila-  
chone, Cañar,  
Santa Isabel,  
Jipijapa, Pas-  
tocalle, Vai-  
divia, Tres  
Poste

Metas no es-  
pecificadas

| NOMBRE DEL FONDO                                      | ADMINISTRACION | MONTO DEL FONDO ANUAL | ORIGEN DE LOS RECURSOS   |
|---|----------------|-----------------------|--|
| 9. Fondo para el Desarrollo de la Infancia<br>FODINFA | INNFA y C.F.N  | 3.500 millones        | 0.021 del S.M.V. vigente con cargo a los cheques por la banca. El 2% del monto de las recaudaciones de rifas y sorteos |

PROGRAMAS

DISTRIBUCION  
POR PROGRAMAS

COBERTURA Y  
METAS

Financian programas de desarrollo para la infancia para instituciones públicas y privadas y programas que mantiene directamente el INNFA

Cobertura Nacional  
Metas: no especificadas