



PARTICIPACION, DESCENTRALIZACION Y GESTION MUNICIPAL

Elementos para una reforma democrática

**AUGUSTO BARRERA
DIEGO CARRIÓN
CARLOS LARREA
LAUTARO OJEDA
MARIO UNDA**

CIUDAD
Centro de Investigaciones



PARTICIPACION, DESCENTRALIZACION Y GESTION MUNICIPAL

Elementos para una reforma democrática

Autores: Augusto Barrera, Diego Carrión, Carlos Larrea, Lautaro Ojeda y Mario Unda.

Primera edición: CIUDAD, Quito, Ecuador, 1998

Copyright: CIUDAD

Portada: TOYA, CIUDAD. Sello estampador de la cultura jama-coaque, Ecuador.

Tiraje: 800 ejemplares.

Esta publicación se ha realizado en el marco del proyecto SIPSEP II (Servicios Integrales para Sectores Populares) ejecutado por el Centro de Investigaciones CIUDAD, gracias al soporte de BILANCE.

272 p BARRERA, Augusto; CARRION, Diego; LARREA, Carlos; OJEDA, Lautaro; UNDA, Mario. Participación, descentralización y gestión municipal: elementos para una reforma democrática, Quito: CIUDAD, 1998, 153p. Tablas. DEMOCRACIA; REFORMA DEL ESTADO; DESCENTRALIZACION; GOBIERNOS LOCALES; GESTION LOCAL; GESTION URBANA; NECESIDADES BASICAS; PARTICIPACION POLITICA; PARTICIPACION POPULAR; BARRIOS POPULARES. AMERICA LATINA; ECUADOR.



Dirección de CIUDAD:

Calle Fernando Meneses N24-57 y Av. La Gasca • Teléfonos: (593-2) 225198/227091
Casilla: 17 08 8311 • Fax: (593-2) 500 322 • E. Mail: conf@ciudad.ecuanex.net.ec

Índice

Introducción	7
Participación y sociedad en el Ecuador	
<i>Augusto Barrera y Mario Unda (CIUDAD)</i>	9
• El Ecuador entre 1970 y el 2000.	10
• Modificaciones y conflictos de la sociedad ecuatoriana durante las tres últimas décadas.	11
• Democracia, política y participación en la encrucijada de nuestros días.	43
• Conclusiones	48
• Anexo	51
Cuellos de botella de la descentralización en el Ecuador	
<i>Lautaro Ojeda</i>	71
• Cuellos de botella de la descentralización	72
1. Reducción de la descentralización de la mayoría de los gobiernos locales a la transferencia de recursos económicos del Gobierno Central.	73
2. Transferencia de nuevas atribuciones y responsabilidades de los municipios y consejos provinciales.	77
3. Probable disminución del esfuerzo fiscal de los gobiernos locales.	78
4. Prioridades de inversión.	79
5. Restricción o eliminación de los informes sobre presupuesto del organismo planificador y del organismo regulador de la contratación de los organismos seccionales.	81
6. Cambios en la división político territorial: incorporación de circunscripciones territoriales y regímenes especiales.	82
7. Participación ciudadana.	84
8. Revocatoria del mandato.	86
9. El voto programático.	87
10. El municipio como "Gobierno local".	89

11. Formación para la modernización y descentralización de los gobiernos locales.	91
12. Capacidad de los gobiernos seccionales para asumir nuevas responsabilidades y recursos.	92
• Conclusiones	93
• Bibliografía	94

Necesidades básicas y gestión municipal en los cantones del Ecuador

Carlos Larrea 97

• Introducción	97
• Problemática y objetivos	98
• Fuentes y metodología	98
• Gáfico 1	
Fases metodológicas del estudio sobre gestión municipal y necesidades sociales.	101
• Cuadro 1 Indicadores e índices de desarrollo social obtenidos para los cantones del Ecuador.	103
• Cuadro 2 Indicadores de educación por región y área: 1990.	104
• Cuadro 3 Indicadores de salud por región y área: 1990.	110
• Cuadro 4 Indicadores de vivienda por región y área: 1990.	115
• Cuadro 5 Indicadores de pobreza por región y área: 1990.	125
• Cuadro 6 Índices de desarrollo social por región y área: 1990.	126
• Capacidad de gestión de los municipios	131

Gestión comunitaria y ciudad en América Latina

Diego Carrión (CIUDAD) 141

1 • La institucionalidad y los asentamientos populares urbanos.	142
Algunos conceptos en discusión.	142
2 • La acción institucional para el desarrollo de los barrios populares y el fortalecimiento comunitario.	150

Necesidades básicas y gestión municipal en los cantones del Ecuador

Carlos Larrea

Introducción

Este artículo contiene una síntesis de las principales conclusiones del estudio titulado "El desarrollo social en el Ecuador: jerarquización y tipología" realizado por el autor, con la colaboración de Fernando Carrasco y Noemí Viedma, en el Proyecto de Modernización del Estado (MOSTA). Este estudio, que se publicará a inicios de 1999, con el auspicio conjunto del Proyecto MOSTA y la Oficina de Planificación de la Presidencia de la República (ODEPLAN), presenta un diagnóstico sobre la satisfacción de las necesidades básicas y la capacidad de gestión municipal en los cantones del Ecuador. La información proviene de la base de datos sobre desarrollo local elaborada por este proyecto para apoyar la transferencia de competencias del gobierno central a gobiernos locales y entidades regionales, en los campos de educación, salud, infraestructura y vivienda. Esta base de datos ha sido incluida en el Sistema de Información para la Planificación (INFOPLAN) que se desarrolla en la Oficina de Planificación de la Presidencia de la República.

Este documento presenta en forma sintética los objetivos, metodología, resultados y recomendaciones del estudio mencionado, omitiendo por razones de espacio la mayor parte de la información empírica. Los lectores que requieran mayores detalles pueden consultar tanto la mencionada publicación como la base de datos, que se difundirá próximamente en Internet y mediante un CD-ROM.

Problemática y objetivos

La descentralización y desconcentración del Estado constituyen un proceso de transferencia gradual de competencias, mecanismos de toma de decisiones, y recursos económicos del Estado central hacia los gobiernos seccionales y entidades regionales, que debe conducir a una mayor participación de los beneficiarios en el desarrollo social. Tomando en cuenta la escasez de recursos y los altos niveles prevalecientes de insatisfacción de necesidades básicas, el éxito del proceso depende de la eficiencia en la asignación de recursos a sus nuevos destinatarios. Este proceso, en consecuencia, debe orientarse a partir de prioridades basadas en la insatisfacción de necesidades básicas y capacidad de gestión a escala local.

El objetivo del estudio cuyos resultados se sintetizan, es establecer e interpretar un sistema de información, a escala cantonal, con información actualizada y confiable, tanto sobre las condiciones de educación, salud, infraestructura, vivienda y pobreza, como sobre la capacidad de gestión municipal. El conocimiento adecuado del desarrollo social y gestión municipal contribuirá a alcanzar con efectividad las metas del proceso de descentralización.

Fuentes y metodología

La fuente principal sobre necesidades básicas a escala cantonal es el Censo de 1990. Desafortunadamente no existen en el país datos confiables, de origen más reciente, desagregados a este nivel. Se han empleado complementariamente otras fuentes, como la Encuesta DANS sobre nutrición (1987) y la Encuesta de Condiciones de Vida de 1995 con fines específicos y comparativos.

El proceso de construcción de indicadores está dividido en cuatro fases. En la primera de ellas se elaboran, a partir de un conjunto seleccionado de indicadores representativos en cada caso, tipologías e índices sobre cuatro dimensiones del desarrollo social: educación, salud, vivienda y pobreza.

En la segunda etapa se construyen, a partir de las cuatro dimensiones mencionadas, un índice multivariado de desarrollo social, un índice de necesidades básicas insatisfechas (definido como su complemento), y una tipología del desarrollo social cantonal.

En la tercera fase se obtienen un índice y una tipología de gestión municipal, a partir de indicadores financieros sobre el ingreso y gasto de los municipios entre 1990 y 1996.

La última etapa integra los análisis de gestión municipal y necesidades insatisfechas, mediante la elaboración de un índice de prioridad, que favorece a los municipios con mejor capacidad de gestión y mayor déficit en sus necesidades básicas.

En cada una de estas etapas, se parte de un conjunto de indicadores de base seleccionados, para elaborar un índice de síntesis y una tipología. La metodología para este proceso, que va de lo particular a lo general, se fundamenta en técnicas de análisis estadístico multivariado, principalmente análisis de componentes principales y análisis de aglomeración (cluster). El Gráfico 1 ilustra las fases del proceso de análisis.

El desarrollo social en los cantones del Ecuador.

El estudio se ha concentrado en tres dimensiones básicas vinculadas con las competencias a desconcentrarse o transferirse a los gobiernos locales, o a sus competencias actuales: educación, salud y vivienda (incluyendo infraestructura). Adicionalmente se ha considerado la pobreza, como una dimensión que sintetiza las carencias del desarrollo social en su conjunto. A partir de los índices obtenidos en estas cuatro dimensiones se han elaborado: un índice de desarrollo social y un índice de necesidades básicas insatisfechas para cada cantón, en sus áreas urbana y rural. Los indicadores e índices empleados se presentan en el Cuadro 1. A continuación se sintetizan las conclusiones más representativas del estudio, en cada dimensión analítica.

Educación.

Los indicadores de educación y el Índice de Desarrollo Educativo (IDE) para las principales regiones y ciudades del

país, se presentan en el Cuadro 2. Las principales conclusiones que se derivan de su estudio son las siguientes:

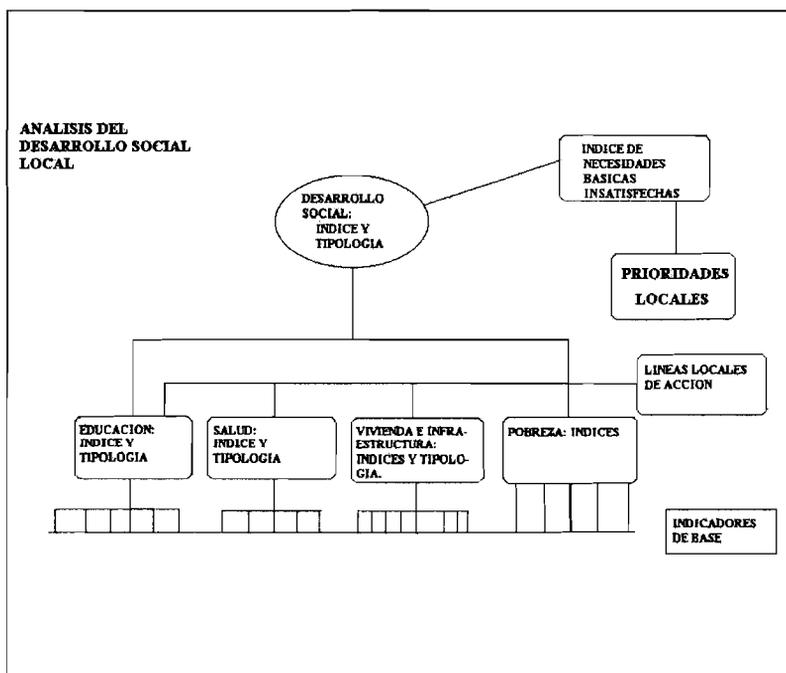
a) A pesar de los significativos avances realizados en el país durante las últimas décadas, persisten importantes brechas en el campo educativo. El analfabetismo en 1990 afectaba al 11.7 % de la población mayor de 15 años, la escolaridad media apenas equivalía a primaria completa, y solamente una de cada 7 personas mayores de 24 años había tenido acceso a la instrucción superior. Estas deficiencias se agravan en un contexto de apertura internacional, globalización y acelerado cambio tecnológico, donde la competitividad de un país y su potencial de desarrollo dependen en gran medida de su capital humano.

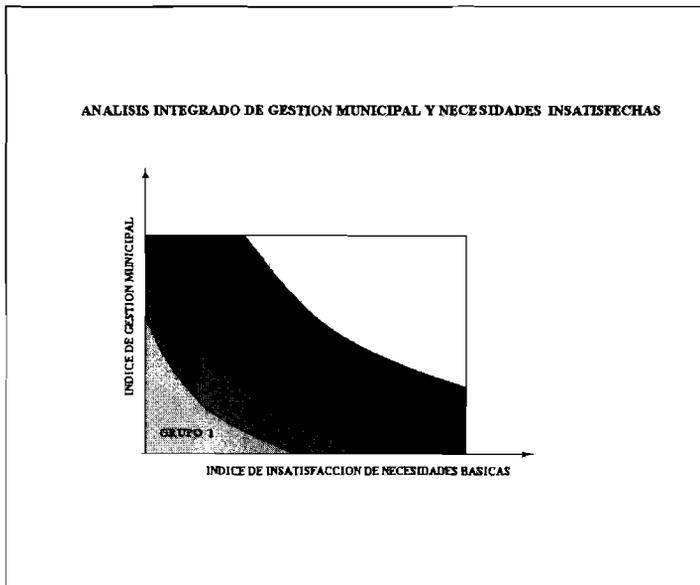
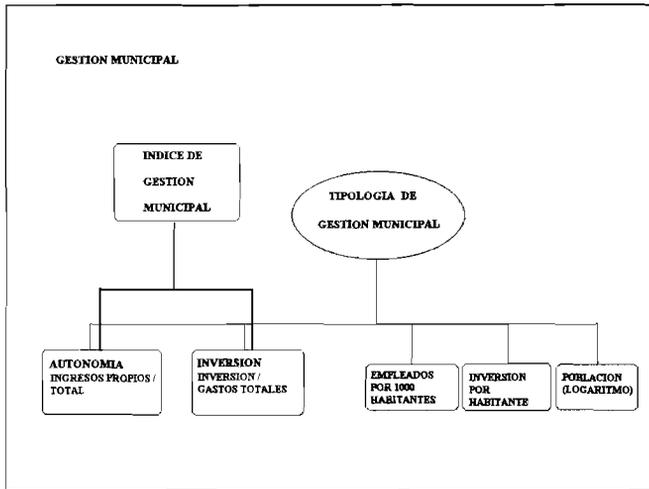
b) Las fuentes empíricas más recientes, principalmente las Encuestas de Condiciones de Vida de 1994 y 1995, muestran un virtual estancamiento en los indicadores de educación analizados, que contrasta con su ascenso continuo mantenido desde 1950, en particular durante el "boom" petrolero. En consecuencia, los datos censales empleados en este estudio mantienen cierta representatividad, pese al tiempo transcurrido.

c) Las diferencias sociales más pronunciadas se observan entre el campo y las ciudades. El analfabetismo rural (21 %) es casi cuatro veces superior al urbano (5.7 %); la desproporción es de dos a uno en escolaridad y de seis a uno en el acceso a la instrucción superior. Las tasas de asistencia evidencian que la mayor parte de la población rural abandona el sistema educativo al terminar la primaria. En consecuencia, una política de reducción de las desigualdades sociales regionales debe prestar especial atención al sector rural.

Gráfico 1

Fases metodológicas del estudio sobre gestión municipal y necesidades sociales





d)

Cuadro 1

Indicadores e índices de desarrollo social obtenidos para los cantones del Ecuador

Desarrollo Social	Area temática	Indicadores
Índice de Desarrollo Social (IDS)	Educación:	E1. Alfabetismo de mayores de 15 años (%). E2. Años promedio de escolaridad de la población adulta. E3. Población con acceso a instrucción superior (%). E4. Tasa neta de asistencia primaria (%). E5. Tasa neta de asistencia secundaria (%). E6. Tasa neta de asistencia superior (%).
	Índice de Desarrollo Educativo (IDE). Tipología.	
Índice de Insatisfacción de Necesidades Básicas (IINB)	Salud:	S1. Tasa de mortalidad infantil (%). S2. Desnutrición crónica de menores de 5 años (%). S3. Hogares con saneamiento básico (%). S4. Viviendas con agua potable (%). S5. Personal de salud por 10000 habitantes.
	Índice de Salud (IS). Tipología.	
Tipología del desarrollo social	Infraestructura y Vivienda:	IV1. Viviendas con agua potable al interior (%). IV2. Viviendas con alcantarillado (%). IV3. Viviendas con recolección de basura (%). IV4. Viviendas con servicio de electricidad (%). IV5. Viviendas con paredes de hormigón, ladrillo o bloque (%). IV6. Viviendas con piso adecuado (%). IV7. Hogares con servicio higiénico (%). IV8. Viviendas sin hacinamiento (%).
	Índice de Infraestructura (IINF). Índice de Vivienda (IV) Tipología de vivienda.	
	Pobreza:	P1. Incidencia de la pobreza (%). P2. Brecha de pobreza. P3. Severidad de la pobreza. P4. Incidencia de la indigencia (%). P5. Brecha de la indigencia. P6. Severidad de la indigencia.
	Severidad de la pobreza.	

Cuadro 2

Indicadores de educación
por región y área: 1990

Región	Área/ciudad	Alfabetismo	Escolaridad	Acceso Instrucción (años)	Tasas Netas de Asistencia			Índice Desarrollo		Población
					Superior			Primaria	Secundaria Superior	
Educativo										
Costa	Campo	80.1	3.94	3.4	79.9	20.0	2.1	42.3	1595198	
	Ciudad	94.0	8.05	17.9	92.4	54.7	12.9	65.5	3271507	
	Guayaquil	96.2	8.96	21.8	94.2	61.0	16.2	70.8	1535393	
	Total	89.7	6.84	13.6	88.0	42.9	9.6	57.9	4866705	
Sierra	Campo	77.1	3.77	3.1	87.9	25.7	4.2	44.7	2117290	
	Ciudad	94.8	9.08	23.7	94.6	65.3	20.3	73.2	2281876	
	Quito	95.5	9.73	27.2	95.5	68.3	22.1	76.7	1201954	
	Total	86.8	6.68	14.4	91.0	45.7	13.6	59.5	4399166	
Oriente	Campo	86.0	4.84	3.9	86.3	23.5	0.9	46.1	312958	
	Ciudad	94.7	7.93	13.1	93.0	60.4	5.4	62.2	59575	
	Total	87.5	5.38	5.5	87.3	29.6	1.7	48.7	372533	
Insular	Campo	97.1	9.21	19.8	94.7	49.4	2.5	64.5	9785	
	Total	79.0	3.93	3.3	84.7	23.3	3.0	43.9	4035231	
	Ciudad	94.3	8.48	20.3	93.3	59.0	15.9	68.6	5612958	
	Total	88.3	6.72	13.7	89.3	43.6	11.1	58.3	9648189	

Fuente: Proyecto MOSTA, en base a: INEC, Censo de Población y Vivienda de 1990.

d) Al comparar la situación educativa entre diversas regiones y ciudades, se encuentra que Quito mantiene una definida superioridad, con un IDE de 76.7 puntos, seguido a cierta distancia por Guayaquil, con 70.8 puntos. Las ciudades no metropolitanas tienen un índice promedio de 64 puntos, y las áreas rurales 43.9. Las diferencias definen con claridad tres niveles educativos: uno alto para los centros metropolitanos, un intermedio para las restantes ciudades, y el último, bajo, para el sector rural.

e) Las diferencias en el desarrollo educativo entre regiones son también claras. Se destaca, en primer lugar, el nivel más alto de Galápagos, con un IDE de 65 puntos frente a la media nacional de 58. Analizando las diferencias entre la Costa y la Sierra, se observa que esta última mantiene un mayor IDE tanto en el campo como en las ciudades. Aunque en la Sierra rural los niveles alcanzados de educación son inferiores a los de la Costa rural, las mayores tasas de asistencia en la Sierra compensan esta diferencia. En el caso del Oriente, se encuentra un nivel relativamente alto en el campo, y en contraste, un índice bajo en sus ciudades, que son generalmente pequeñas. La migración reciente y el reducido desarrollo urbano de esta región contribuyen a explicar estas particularidades.

Los indicadores educacionales presentan un comportamiento diferenciado que permite distinguir dos "etapas" en el desarrollo educativo. La primera, llamada inicial, se caracteriza por la reducción del analfabetismo y el aumento de la escolaridad a nivel primario. En esta fase se encuentra la mayor parte de las áreas rurales del país. La segunda fase, que incluye la consolidación de los niveles medio y superior, y la diversificación de la enseñanza, se produce gradualmente en las áreas urbanas. La tipología educativa construida permite diferenciar 5 grupos de cantones, cuyas características se detallan a continuación.

Tipo 1 [Carencias severas en educación básica]. Este grupo, conformado exclusivamente por áreas rurales de cantones en la Sierra y la Costa, presenta la situación educacio-

nal más precaria del país, y se caracteriza por un nivel alto de analfabetismo [27 % de la población de 15 o más años], una baja escolaridad [3.3 años], y una insuficiente cobertura inclusive en la instrucción primaria (79 %). Obviamente el desarrollo de la instrucción secundaria, y el acceso a la instrucción superior, son incipientes. Las prioridades educacionales en este caso se refieren a la superación del analfabetismo y la ampliación de la cobertura en nivel primario. Entre los cantones del grupo están las áreas rurales de Sigchos, Guamote, Colta, Alausí, Pujilí, Cayambe, Cotacachi y Guaranda en la Sierra, y de San Lorenzo, Manta, Balzar, Palenque y Muisne en la Costa. El grupo aglutina al 17.7 % de la población nacional.

Tipo 2 (Carencias en educación básica). El perfil de este grupo es similar al anterior, con carencias menos pronunciadas. Los problemas básicos son, como en el caso anterior, el analfabetismo, la baja escolaridad y la relativamente baja tasa de asistencia a la instrucción primaria. El grupo aglutina a casi un quinto de la población nacional, y está conformado, en un 96 %, por áreas rurales de las tres regiones del Ecuador continental. Los centros urbanos del grupo son fundamentalmente ciudades pequeñas o medianas de la Costa como Montecristi y Puerto López. Entre las áreas rurales del grupo se encuentran las de Gualaceo, Guano, Salcedo y Saquisilí en la Sierra, Daule, Naranjal y Guayaquil en la Costa, y Lago Agrio y Morona en el Oriente.

Tipo 3 (Expansión de instrucción media). Este grupo presenta niveles de alfabetismo y escolaridad comparables a la media nacional, y se diferencia además de los dos anteriores por un notable incremento en la tasa de asistencia a nivel secundario. El grupo, que aglutina a un octavo de la población nacional, está conformado en un 56 % por áreas urbanas, y la mayor parte del porcentaje restante corresponde al área rural del cantón Quito y otros cantones de las provincias de Pichincha, Loja y Guayas. Las ciudades que lo conforman son centros intermedios y pequeños, particularmente en la Costa, tales como Santo Domingo, Quinindé, La Troncal y Naranjal.

Tipo 4 (Desarrollo de la instrucción superior). Este grupo, como el siguiente, está constituido casi exclusivamente por áreas urbanas. Su diferencia fundamental, con relación al tipo anterior, radica en el importante aumento de los indicadores de educación superior, que implican que en estas ciudades y pueblos, la demanda de profesionales y técnicos es mayor, posiblemente debido a una más alta diversificación económica y a la presencia de actividades más especializadas. Los centros medianos de la Costa predominan en el grupo, y se destacan los casos de Machala, Manta, Santa Rosa. En la Sierra se encuentran poblados y ciudades como Cotacachi, Baños, Cayambe y Tulcán.

Tipo 5 (Alto desarrollo de la instrucción superior). Este último grupo aglutina los centros urbanos de mayor desarrollo educativo en el país, concentrando el 39 % de la población nacional. Se caracteriza por los valores relativamente altos tanto del acceso a la instrucción superior como de las tasas de asistencia en este nivel, que fluctúan alrededor del 20 %. Además, se encuentra una elevada asistencia a nivel medio (64 %). El grupo incluye a Guayaquil y Quito, a algunas ciudades intermedias y cabeceras de provincia, sobre todo en la Sierra, como Cuenca, Loja, Ambato y Riobamba, a Portoviejo y Babahoyo en la Costa, y a un grupo de poblados como Otavalo, Pujilí y Machachi.

Los datos específicos para cada uno de los grupos y los cantones en particular, así como los mapas de los principales indicadores y del IDE se encuentran en la versión completa del estudio, y también en la base de datos.

Salud.

El Cuadro 3 presenta los indicadores de salud y su índice, para las principales ciudades y regiones. El análisis del Índice de Salud (IS), y de los indicadores que los conforman, conduce a las siguientes conclusiones:

a) A pesar del importante avance en los indicadores de salud observado en las últimas tres décadas, evidencia-

do en la declinación de las tasas de mortalidad general e infantil, en el aumento de la esperanza de vida al nacer y en la declinación relativa de las enfermedades infecto-contagiosas como causas de mortalidad y morbilidad, las condiciones de salud del país presentan un atraso considerable, aún en el contexto latinoamericano. La mortalidad infantil, de 53 niños menores de un año por cada mil nacidos vivos, es aproximadamente cuatro veces mayor a la cifra correspondiente a los países más avanzados de la región, como Costa Rica, Chile y Cuba. La tasa de desnutrición crónica, cercana al 50 %, se compara desfavorablemente con la mayor parte de los países latinoamericanos. De acuerdo a un estudio reciente de CEPAL, el Ecuador se ubica entre los países de rango bajo por su gasto social en salud, con un promedio de 21.6 dólares por habitante, frente a una media latinoamericana de 48.3¹. La cobertura de los servicios del ministerio de Salud Pública alcanza aproximadamente el 40 % de la población, y el acceso de la población a los servicios sanitarios básicos apenas alcanza un tercio de la población para el agua potable y algo más del 60 % para saneamiento básico.

b) Como en el caso de la educación y otras dimensiones del desarrollo social, la diferencia regional más profunda en salud se observa entre el campo y las ciudades. En el campo, la mortalidad infantil, con un 69 por mil, es muy superior a la del área urbana (41 por mil), y en la desnutrición de menores la brecha correspondiente se sitúa entre el 53 % en el campo y el 38 % para las ciudades. Los indicadores de servicios muestran una desproporción aún mayor, que alcanza la relación de 10 a 1 para la cifra de médicos por habitante.

c) La segunda dimensión significativa de las desigualdades regionales se observa entre la Sierra y el resto del país. La Sierra rural, en particular, presenta un perfil característico, definido por un alta prevalencia de la desnutrición (63 %) y una elevada mortalidad infantil (75 por mil). En contraste, los problemas sanitarios de la Costa y el Oriente (especialmen-

1 La cifra se encuentra en dólares de 1987. Véase: Rosella Cominetti y Gonzalo Ruiz, *Evolución del Gasto Público Social en América Latina: 1980-1995*. CEPAL, 1996.

te en el campo) se concentran en la falta de infraestructura y personal de salud. Desde una perspectiva general, las peores condiciones de salud se encuentran en la Sierra rural, que presenta el IS más bajo (40 puntos, frente a aproximadamente 45 en la Costa y el Oriente rurales). La significativa presencia en la Sierra rural de una población indígena cuyas condiciones de vida se ubican entre las peores del país, y la escasa adaptabilidad de los servicios de salud pública a la especificidad cultural y lingüística de los indígenas contribuyen a explicar la ubicación de esta región en el último lugar. La Costa y el Oriente, como áreas receptoras de migración en las últimas décadas, presentan fundamentalmente carencias de infraestructura básica. Estas últimas son menos agudas en la Sierra, dado su crecimiento poblacional menor y desarrollo físico más antiguo.

d) En el área urbana, en contraste, la situación relativa de la Sierra es mejor. Esta diferencia se explica también por las carencias de desarrollo de infraestructura urbana, principalmente abastecimiento de agua potable, en las ciudades y poblados de la Costa y el Oriente, cuyo crecimiento ha sido elevado y relativamente reciente.

Los indicadores de salud se pueden clasificar en dos grupos, de acuerdo a las similitudes en su distribución cantonal. Por una parte se aglutinan los dos indicadores de resultado: mortalidad infantil y desnutrición crónica. El segundo grupo corresponde a los indicadores de insumo: acceso al agua potable, personal de salud por habitante, y acceso al saneamiento básico. Los indicadores de cada grupo presentan un comportamiento internamente similar, y diferenciado de los correspondientes al otro grupo. Existen, entonces, cantones especialmente afectados por mortalidad y desnutrición, especialmente en la Sierra rural, mientras otros adolecen principalmente de un déficit de servicios de salud e infraestructura, sobre todo en la Costa y el Oriente.

Cuadro 3
Indicadores de salud
por región y área: 1990

Región	Área/Ciudad	Mortalidad Infantil	Desnutrición Crónica	Saneamiento Básico	Acceso Agua Potable	Personal Salud pc	Índice Salud	Población Total	Porcentaje Población	Total Hogares
Costa	Campo	63.6	43.2	37.9	6.3	3.5	46.0	1595198	16.5	300722
	Ciudad	41.2	34.1	82.9	45.6	40.7	65.8	3271507	33.9	681691
	Guayaquil	34.9	31.7	90.3	47.3	58.8	71.3	1535393	15.9	333698
	Total	49.0	37.4	69.1	33.5	28.5	59.3	4866705	50.4	982413
Sierra	Campo	75.0	63.2	23.8	16.9	4.8	40.5	2117290	21.9	462312
	Ciudad	39.0	43.3	88.1	68.3	57.8	70.3	2281876	23.7	526526
	Quito	36.9	43.3	89.7	64.7	62.2	72.4	1201954	12.5	287504
	Total	57.6	54.0	58.1	44.3	32.3	56.0	4399166	45.6	988838
Oriente	Campo	63.0	42.2	18.0	12.0	8.4	45.5	312958	3.2	59434
	Ciudad	46.0	38.7	67.7	43.9	34.4	61.7	59575	0.6	13304
	Total	60.7	41.8	27.1	17.8	12.6	48.1	372533	3.9	72738
Insular	Campo	37.0	37.7	70.4	44.5	56.4	67.2	9785	0.1	2217
	Total	37.0	37.7	70.4	44.5	56.4	67.2	9785	0.1	2217
Total	Campo	69.1	53.4	28.7	12.8	4.7	43.1	4035231	41.8	824685
	Ciudad	40.5	37.8	85.0	55.5	47.6	67.6	5612958	58.2	1221521
	Total	53.2	45.1	62.3	38.2	29.6	57.4	9648189	100.0	2046206

Fuente: Proyecto MOSTA, en base a: INEC, Censo de 1990; STFS, información reportada a UNICEF sobre mortalidad infantil; Moreano, Marcelo, Carrasco, Fernando y Bacallao, Jorge. **Desnutrición y condiciones socioeconómicas en el Ecuador.**

La tipología de los cantones según las condiciones de salud diferencia 6 grupos.

Tipo I (mortalidad infantil y desnutrición severas). Este grupo está conformado por las áreas rurales de los cantones más deprimidos de la Sierra, y aglutina las zonas afectadas por los mayores niveles de desnutrición y mortalidad infantil. El caso más extremo es Guamote, con 70 % de desnutrición y una mortalidad infantil de 122 niños por mil nacidos vivos. Entre los cantones (áreas rurales) del grupo se encuentran Alausí, Pujilí y Colta, en Chimborazo, Cañar y Cuenca en la Sierra sur, Pujilí y Saquisilí en Cotopaxi, y Cayambe, Otavalo y Cotacachi en la Sierra norte. El grupo representa a más de un millón de personas, equivalentes al 11 % de la población nacional.

Tipo II (mortalidad infantil y desnutrición altas). El grupo presenta un perfil similar al anterior, aunque con deficiencias menos severas. Entre ellas, las más importantes son, como en el caso anterior, la mortalidad infantil y la desnutrición, mientras que las carencias de servicios son comparativamente menos graves. El grupo incluye exclusivamente áreas rurales de la Sierra, y representa el 9 % de la población nacional. El grupo se ubica predominantemente en la Sierra sur, incluyendo la mayor parte de las provincias de Loja y Azuay. Pertenecen también al grupo las zonas rurales de la mayor parte de Pichincha, incluyendo el cantón Quito.

Tipo III (mortalidad infantil y carencia de agua). Este grupo, conformado predominantemente por el sector rural de la Costa y el Oriente, y también por pequeños poblados de estas regiones, presenta niveles altos de mortalidad, pero una desnutrición comparable a la media nacional. Esto se debe a que únicamente la Sierra registra elevadas tasas de desnutrición. En este grupo, sobresalen tanto el nivel más bajo de acceso al agua potable entre todos los tipos, como una deficiencia aguda en la dotación de personal de salud por habitante. Al parecer las altas tasas de mortalidad infantil se explicarían por la falta de agua potable y también por la pronunciada es-

casez de servicios de salud. En este grupo se encuentra el 19 % de la población nacional.

Tipo IV (deficiencias de agua potable y personal de salud). El grupo está conformado por la ciudad de Esmeraldas, un conjunto de poblados de la Costa y el Oriente, y las áreas rurales de estas regiones que presentan condiciones relativamente favorables. La mortalidad infantil y la desnutrición tienen valores comparables a la media nacional. La desventaja comparativa del grupo se encuentra en el acceso a agua potable y al personal de salud por habitante, que se ubican bajo la mitad de la media nacional. En este tipo se encuentra el 9 % de la población nacional.

Los restantes dos grupos son fundamentalmente urbanos, y sus indicadores son mejores o comparables a los promedios nacionales en todos los casos.

Tipo V (centros urbanos con reducido personal de salud por habitante). Este grupo está conformado principalmente por ciudades pequeñas y medianas, cuya característica distintiva más importante, respecto al grupo urbano mejor dotado, es el reducido personal de salud por habitante. Todos los indicadores restantes se encuentran sobre la media nacional, y a poca distancia del grupo superior. Entre los centros urbanos de este grupo se encuentran Manta, Santo Domingo, Quevedo, Naranjal, Milagro y Portoviejo en la Costa; Tulcán, Otavalo, Baños, Pillaro, Salcedo y Cayambe en la Sierra, y Zamora y Mera en el Oriente. El grupo representa el 14 % de la población nacional.

Tipo VI (centros urbanos con indicadores relativamente favorables). Este grupo representa a los centros metropolitanos (Guayaquil y Quito) y otras ciudades intermedias como Cuenca, Machala, Ambato, Riobamba y Tena, cuya situación es la más aventajada dentro del contexto nacional. Su personal de salud por habitante duplica la media nacional, y la mortalidad infantil y desnutrición alcanzan sus niveles mínimos. Estas cifras, sin embargo, continúan siendo altas. En efecto, la desnutrición infantil supera a un tercio de los niños, y la mor-

talidad infantil es tres veces superior a la alcanzada por otros países de mayor desarrollo social en América Latina.

Por último, es importante añadir que el análisis de la distribución espacial del personal de salud pública evidencia una limitada racionalidad desde la óptica de su impacto redistributivo y social. Las áreas con mayores necesidades se encuentran desatendidas o totalmente abandonadas, mientras que la mayor parte del personal se concentra en las ciudades y lugares con altos ingresos y reducida prioridad.

Como en el tema de educación y en los que serán expuestos adelante, los datos particulares de los indicadores e índices y algunos mapas se encuentran en el estudio completo y en la base de datos.

Infraestructura y Vivienda.

En este caso se han elaborado, a partir de los indicadores mencionados en el Cuadro 1, tanto un índice de infraestructura, basado en las coberturas de agua potable, alcantarillado y recolección de basura, como un índice de vivienda, que incluye todos los indicadores. Los valores de las variables mencionadas se presentan en el Cuadro 4 para las regiones y ciudades principales del país. De su análisis pueden obtenerse las siguientes conclusiones:

a) A pesar del sostenido avance registrado desde 1962, la magnitud de las carencias en infraestructura y vivienda continúa siendo elevada. Únicamente el 55 % de las viviendas urbanas tiene agua potable en el interior de la vivienda, y la cobertura del alcantarillado en las áreas urbanas no supera el 60 %. Estas cifras suben en el área rural, y también son mayores para los promedios nacionales.

b) Como en los casos anteriores, la brecha social de mayor importancia separa al campo de las ciudades, con una diferencia entre 65 y 44 puntos en el índice de vivienda. Aunque las mayores diferencias se observan en la cobertura de los servicios de infraestructura, debe tenerse en cuenta

que las carencias de agua potable y alcantarillado son más graves y tienen mayores consecuencias sobre la salud en las aglomeraciones urbanas.

c) Existen también diferencias entre regiones, de manera que las carencias mayores tienden a ubicarse en la Costa y el Oriente, mientras en la Sierra se presentan coberturas más altas de infraestructura y condiciones habitacionales comparativamente más favorables. Estas diferencias se explican debido al carácter relativamente reciente del crecimiento poblacional en las primeras regiones, principalmente en los años 50 y 60 en la Costa, y a partir de los años 70 en el Oriente. Bajo condiciones de rápido crecimiento demográfico y acelerada migración interregional y urbanización, se ha retrasado la construcción de infraestructura y vivienda. Las ciudades de la Sierra, por el contrario, han tenido un crecimiento más prolongado y continuo.

d) En este contexto, las deficiencias más agudas se presentan en la dotación de infraestructura en el área rural de la Costa, y también es notable el déficit comparativo de las ciudades de esta región respecto a la media nacional. Menos de la mitad de los hogares en el área urbana del Litoral tenían acceso al agua potable y al alcantarillado. Aunque las cifras del Oriente son parcialmente comparables, en esta última región no existen grandes aglomeraciones urbanas.

e) En la Sierra rural, aunque el acceso a infraestructura es algo mayor que en las áreas rurales de las otras regiones, se observa un agudo problema habitacional, expresado por la deficiente calidad de las viviendas y la falta de servicios higiénicos.

Cuadro 4

Indicadores de vivienda por región y área: 1990

Región	Area/ Ciudad	% Agua Potable	% Alcantar.	% Recol. Basura	% Electr.	% No Hacin.	% Pared	% Piso	% SS.HH.	Indinfra.	Indviv.	Hogares
Costa	Campo	6.3	3.0	4.1	40.0	74.8	24.1	75.3	25.7	41.7	42.5	300722
	Ciudad	45.6	47.5	54.2	94.6	81.0	72.8	94.0	70.1	59.2	61.8	681691
	Guayaquil	47.3	55.9	56.0	97.4	81.6	75.1	95.8	73.2	60.7	63.3	333698
	Total	33.5	33.8	38.7	77.7	79.1	57.7	88.2	56.5	53.8	55.9	982413
Sierra	Campo	16.9	14.3	8.6	61.9	76.6	37.6	56.6	16.3	45.2	44.7	462312
	Ciudad	68.3	78.1	84.2	96.1	88.7	79.9	95.2	67.7	70.0	68.4	526526
	Quito	64.7	78.5	85.1	96.7	89.6	84.1	96.2	68.4	69.7	68.8	287504
	Total	44.3	48.2	48.8	80.1	83.0	60.1	77.1	43.7	58.4	57.3	988838
Oriente	Campo	12.0	12.7	13.4	32.5	71.7	16.7	81.0	13.9	44.8	42.2	59434
	Ciudad	43.9	49.1	74.9	92.8	85.4	58.9	98.3	51.7	61.5	61.7	13304
	Total	17.8	19.3	24.7	43.6	74.2	24.5	84.2	20.8	47.9	45.8	72738
Insular	Campo	44.5	15.8	84.2	94.8	88.9	85.9	97.1	66.9	58.2	63.5	2217
	TOTAL	12.8	10.1	7.5	51.9	75.6	31.3	65.3	19.7	43.9	43.8	824685
	Ciudad	55.5	60.8	67.5	95.2	84.4	75.7	94.6	68.9	63.9	64.7	1221521
	TOTAL	38.2	40.3	43.2	77.7	80.8	57.7	82.7	49.1	55.8	56.2	2046206

Nota: Los índices han sido calculados sobre el total de hogares.

Fuente: Proyecto MOSTA, en base a: INEC, Censo de población y vivienda de 1990.

Los indicadores de vivienda se aglutinan, por su comportamiento, en dos grupos. El primero de ellos contiene los habitacionales (piso, paredes, no hacinamiento, servicios higiénicos), y el segundo grupo está conformado por los indicadores de infraestructura (recolección de basura, agua potable y alcantarillado). La disponibilidad de electricidad se ubica entre los dos grupos, aunque más próxima al primero. Estas diferencias muestran dos formas distintas de déficit habitacional que afectan de manera diversa a los cantones; la primera se manifiesta en carencias en la vivienda propiamente dicha, y la segunda refleja la falta de infraestructura.

La tipología de vivienda contiene cinco grupos definidos a continuación.

Tipo I (Carencias severas de vivienda). El grupo aglutina a las áreas con mayores carencias en el país, en las cuales predominan las deficiencias en la vivienda, principalmente falta de servicio higiénico (89 % de los hogares), y pisos y paredes inadecuados. Todos los casos se encuentran en zonas rurales, con predominio de las zonas deprimidas de la Sierra, las que integran el 59 % del grupo. Este abarca al 8 % de los hogares del país. Entre sus cantones rurales se encuentran Calvas, Espíndola y Paltas en Loja, Sigchos, Guamote, Alausí, Nabón y Cañar en la Sierra central, Otavalo y Cayambe en la Sierra norte, San Lorenzo, Urbina Jado y Pedro Carbo en la Costa, y Loreto y Guarico en el Oriente.

Tipo II (Carencias severas de infraestructura). Este caso, también conformado exclusivamente por áreas rurales, representa a cantones con graves carencias, sobre todo en servicios de infraestructura. El servicio eléctrico alcanza a apenas un tercio de los hogares, y las coberturas del agua potable y alcantarillado se encuentran entre el 3 % y el 5 %. La mayoría (77 %) del grupo se encuentra en la Costa, o en áreas costeñas de provincias serranas. Algunos ejemplos representativos de este tipo son las áreas rurales de Quinindé, Babahoyo, Naranjal, Santo Domingo de los Colorados y Lago Agrio. En este grupo se encuentra el 11 % de los hogares del país.

Tipo III (Déficit habitacional intermedio). Este grupo se distingue de los anteriores principalmente por su dotación mayor de servicios básicos, ya que aproximadamente un sexto de los hogares tienen agua potable y alcantarillado, y también por la presencia de materiales de mejor calidad en las paredes. Incluye a aproximadamente el 20 % de los hogares del país, los que se encuentran predominantemente en áreas rurales de la Sierra, que disfrutan de condiciones sociales más favorables a las del primer grupo. Se destacan las áreas rurales de cantones como Quito, Guayaquil, Cuenca, Ambato, Chordeleg, Gualaceo, Montecristi, Manta, Azogues, Salcedo y Zaruma.

Tipo IV (Centros urbanos con déficit intermedio y carencias de infraestructura). Este grupo y el siguiente están conformados casi exclusivamente por áreas urbanas. En este primer tipo se agrupan las poblaciones con carencias significativas de servicios básicos. En efecto, las coberturas de agua potable, alcantarillado y recolección de basura alcanzan aproximadamente a la mitad de los hogares. El 92 % del grupo se ubica en la Costa, y entre sus centros más representativos se puede mencionar las ciudades de Guayaquil, Machala, Santo Domingo de los Colorados, Manta, La Libertad, Quinindé y Lago Agrio. Este grupo abarca un 34 % de los hogares.

Tipo V (Centros urbanos con déficit moderado y predominio de carencias de vivienda). Este último grupo, que representa a la mayoría de los centros urbanos de la Sierra, presenta las condiciones habitacionales comparativamente más favorables. Se caracteriza por coberturas relativamente altas en la dotación de infraestructura, cuyos porcentajes superan el 70 %, y por el predominio de problemas en las viviendas como manifestación del déficit. El grupo alcanza una cuarta parte de los hogares del país, y entre sus ciudades se destacan Quito, capitales provinciales como Cuenca, Latacunga y Portoviejo, y centros intermedios como Otavalo, Baños, Chone y Salcedo.

Pobreza.

La pobreza puede definirse como una situación estructural que afecta a un hogar impidiendo a sus miembros la satisfacción de las necesidades básicas en educación, salud, nutrición, vivienda o empleo. Tomando en cuenta que el objetivo básico del proceso de desarrollo es la satisfacción de las necesidades humanas, la reducción y eliminación de la pobreza aparecen como condiciones indispensables. La incidencia de la pobreza puede entenderse así como un indicador clave sobre el cumplimiento de las condiciones esenciales del desarrollo integral.

En el caso ecuatoriano, los estudios coinciden en detectar una incidencia masiva de la pobreza. En 1995, según la Encuesta de Condiciones de Vida, ésta habría afectado al 56 % de la población nacional, con incidencia en el área rural del 76 %, y en el sector urbano del 42 %². En general, se ha anotado también una tendencia a la intensificación de la pobreza urbana durante la última década.

En general, existen dos métodos principales para medir la pobreza. El primero, denominado directo, define como pobres a los hogares con necesidades básicas insatisfechas, mientras que el método indirecto determina la pobreza a partir del ingreso o del consumo por habitante, empleando una línea de pobreza que permitiría, a un costo mínimo, la satisfacción de las necesidades básicas.

En este estudio se han estudiado previamente tres dimensiones en la satisfacción de las necesidades básicas: educación, salud y vivienda. Se considera, entonces, más adecuado complementar esta visión con una apreciación de la pobreza a partir de los niveles de consumo por habitante, siguiendo

2 Los datos han sido estimados a partir del consumo familiar por habitante, aplicando una línea de pobreza equivalente al doble del costo de una canasta básica de alimentos que satisfaga los requisitos calóricos del hogar. Véase: Larrea, Carlos. "La pobreza y la desigualdad social: obstáculos para el desarrollo humano" en STFS, *El desarrollo social en el Ecuador*. Quito: STFS. Para un análisis de la pobreza, véase además: World Bank. *Ecuador: poverty report*. 1996; Larrea, Carlos. "Structural adjustment, income distribution and employment in Ecuador", en Albert, Berry (editor), *Poverty, economic reform and income distribution in Latin America*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 1997; Jácome, Luis; Larrea, Carlos y Vos, Rob. *Políticas macroeconómicas, distribución y pobreza en el Ecuador*. Quito: CORDES, 1998.

una metodología comparable a la empleada por el Banco Mundial³. El consumo por habitante es un indicador más estable y confiable que el ingreso, cuyas mediciones con frecuencia adolecen de problemas de subregistro y variaciones estacionales.

En vista de que ni el consumo ni el ingreso han sido estimados por los censos, y que las Encuestas de Condiciones de Vida (ECV), que los miden, no proporcionan información estadísticamente significativa en el ámbito cantonal, se empleará en este estudio la proyección del consumo de la ECV de 1995 al Censo de 1990, empleando modelos de regresión múltiple. Esta proyección imputa, a cada uno de los hogares del censo, un consumo familiar, estimado en función de sus condiciones sociales, a partir de variables sobre educación, empleo y vivienda, medidas en el Censo, mediante un modelo matemático derivado de la ECV 1995. Esta metodología es similar a la empleada para la construcción de mapas de pobreza, ampliamente difundidos, basados en la ECV de 1994⁴. Se ha replicado el estudio empleando la ECV de 1995 porque esta última tiene una cobertura completa sobre las áreas rurales, a diferencia de la de 1994, que cubrió únicamente las zonas rurales amanzanadas.

Se emplea una línea de indigencia equivalente al costo mínimo de una canasta básica de alimentos, que cubra los requisitos calóricos de la familia. Los hogares indigentes tendrían una situación crítica de infraconsumo, ya que se hallarían incapacitados de cubrir siquiera sus requisitos nutricionales. Se ha empleado también una línea de pobreza, equivalente aproximadamente al doble de la línea de indigencia. Esta relación se basa en extensos estudios realizados principalmente por la CEPAL, que muestran que en América Latina los hogares de bajos ingresos destinan aproximadamente la mitad de su consumo a la alimentación. La línea de indigencia corresponde a un consumo por habitante de aproximadamente 28 dólares de 1994 por mes, y la línea de pobreza a 55 dólares. La línea de pobreza referida corresponde a la línea de "vulne-

3 World Bank. Ecuador: poverty report.

4 Larrea, Carlos et. al. *La geografía de la pobreza en el Ecuador*. Quito: PNUD-STFS, 1996.

rabilidad" empleada por el Banco Mundial en su mencionado estudio sobre el Ecuador.

Indicadores empleados.

Se emplearán, tanto para la pobreza como para la indigencia, tres indicadores complementarios de uso ampliamente difundido, conocidos como los índices de Foster, Greer y Thorbecke (FGT). Estos son la incidencia, brecha, y severidad.

La incidencia de la pobreza (o indigencia), es, simplemente, la proporción de la población que se encuentra debajo de la línea de pobreza (o de indigencia). Aunque este indicador es el más fácilmente comprensible y el más difundido, no permite conocer la profundidad de la pobreza, ya que únicamente informa sobre el porcentaje de pobres.

La brecha de la pobreza de un hogar pobre (o indigente) nos indica el porcentaje de la línea de pobreza requerido para que este hogar supere la pobreza (o indigencia). La brecha puede calcularse dividiendo la diferencia entre la línea de pobreza (o indigencia) y el consumo del hogar, para la línea de pobreza (o indigencia). Para los hogares no pobres (o no indigentes) la brecha vale cero.

La brecha de pobreza (o indigencia) para un aglomerado social es simplemente el promedio de las brechas de sus miembros. De esta forma, la brecha de un grupo social nos indica la proporción de las canastas básicas por habitante, que permitirían la superación de la pobreza si se redistribuyen adecuadamente entre los pobres. En el Ecuador, si el costo de una canasta básica de bienes y servicios es de 660 dólares de 1994 por persona, y la brecha de pobreza es de aproximadamente 20 %, entonces se puede estimar que si 132 dólares del ingreso por habitante (el 20% de la canasta básica de 660 dólares) se transfieren o redistribuyen adecuadamente entre los pobres, podría superarse la pobreza. Considerando que el ingreso por habitante en el Ecuador en 1994 fue de aproximadamente 1300 dólares, la proporción de producto necesaria para superar la pobreza alcanzaría al 10.2 %.

La **severidad** de la pobreza para un grupo social puede definirse como el promedio de los cuadrados de las brechas de sus individuos integrantes. Este indicador captura no solamente la extensión y profundidad de la pobreza, sino también la desigualdad social entre los pobres⁵.

En consecuencia, se han seleccionado los siguientes indicadores sobre pobreza:

1. - Incidencia de la pobreza.
2. - Brecha de la pobreza.
3. - Severidad de la pobreza.
4. - Incidencia de la indigencia.
5. - Brecha de la indigencia.
6. - Severidad de la indigencia.

Estos indicadores son complementarios entre sí, y deben ser analizados en conjunto. Dada su estrecha similitud, no tiene sentido en el caso de la pobreza la elaboración de un índice que los sintetice a un mayor nivel de generalidad, como se ha hecho en los casos de educación, salud y vivienda. En este tema parece más acertado seleccionar el más representativo de ellos como índice de pobreza.

5 Si se define como n al total de la población, z a la línea de pobreza (o indigencia), q al total de pobres (o indigentes), y y_i al ingreso o consumo de cada persona pobre (o indigente), las fórmulas para la incidencia, brecha y severidad de la pobreza (o indigencia) son las siguientes:

$$\text{Incidencia} = I = \frac{q}{n}$$

$$\text{Brecha} = B = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left[\left[\frac{z - y_i}{z} \right] \right]$$

$$\text{Severidad} = S = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left[\left[\frac{z - y_i}{z} \right]^2 \right]$$

Existe una fórmula general para calcular los tres índices, variando únicamente el exponente con los valores 0 para la incidencia, 1 para la brecha y 2 para la severidad. Si se denomina P_0 a la incidencia, P_1 a la brecha, y P_2 a la severidad, la fórmula puede escribirse de la siguiente manera:

$$P_a = S = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left[\left[\frac{z - y_i}{z} \right]^a \right]$$

Aunque la incidencia de la pobreza es el indicador más difundido, no proporciona información sobre la profundidad de la misma. Por esta razón se ha seleccionado el concepto de brecha, que es más abarcativo, y conserva una interpretación intuitivamente simple. Se ha seleccionado la pobreza y no la indigencia como referencia, porque su impacto es elevado tanto en el área urbana como en el campo, y porque afecta a sectores más extensos de la población. En consecuencia, se ha adoptado la brecha de la pobreza como el indicador más representativo en este tema.

La pobreza en los cantones del Ecuador.

Como se ha mencionado, la incidencia de la pobreza en el país es masiva, y los estudios muestran una tendencia a su intensificación, al menos en las áreas urbanas, durante la última década, como resultado tanto de la crisis económica como del proceso inflacionario y de las políticas de estabilización y ajuste. La distribución del ingreso también se ha concentrado, aumentando las diferencias entre ricos y pobres. En efecto, el coeficiente de Gini entre perceptores urbanos se ha incrementado de alrededor de 0.44 para el intervalo 1988-1989 a 0.50 para el período 1992-1995⁶.

El Cuadro 5 contiene los indicadores de pobreza para las regiones y principales ciudades del país. De su análisis a escala cantonal y regional, se pueden obtener las siguientes conclusiones:

a) Aunque existen diferencias en la incidencia y brecha de pobreza entre regiones y cantones, indiscutiblemente la mayor distancia se registra entre las áreas urbanas y rurales, como se ha dado también en las dimensiones de educación, salud y vivienda. La incidencia de la pobreza rural, que afecta a más de las tres cuartas partes de la población, es muy superior a la urbana (45 %), y en el caso de la indigencia

6 Jácome, Luis; Larrea, Carlos y Vos, Rob. Políticas macroeconómicas, distribución y pobreza en el Ecuador.

es tres veces más alta. Al ordenar los cantones y áreas por la brecha de pobreza, se encuentra que la cuarta parte de la población nacional que corresponde a los cantones y áreas con mayores niveles de pobreza, se encuentra casi exclusivamente en el campo. En estas zonas, la pobreza afecta a proporciones que varían entre el 74 % y el 93 % de la población. La pobreza urbana, en contraste, fluctúa entre el 13 % y el 83 %.

b) Desde la perspectiva regional, la pobreza y la indigencia alcanzan sus mayores niveles en la Sierra y el Oriente. La Sierra rural se halla afectada por una indigencia masiva (42 %), frente a una media nacional del 21%. Factores como la concentración en la tenencia de la tierra, la erosión de los suelos en las áreas de minifundio y el subempleo rural explican, según los estudios especializados, esta situación⁷. Entre los factores que más afectan la pobreza en el Oriente, se encontrarían las carencias de infraestructura, la baja y declinante productividad agropecuaria en suelos con limitada vocación agrícola en áreas afectadas por la deforestación, y una limitada difusión de las relaciones salariales.

c) Aunque la Sierra y la Costa presentan niveles comparables de pobreza e indigencia, la distribución de la pobreza al interior de cada región es distinta. Existe un grupo de cantones rurales de la Sierra fuertemente afectados por la pobreza, especialmente en las provincias de Loja, Chimborazo y Cotopaxi. Muchas de estas áreas presentan elevados porcentajes de población indígena, grupo étnico que sufre en especial por sus condiciones sociales deprimidas. La pobreza rural en la Costa, que se manifiesta principalmente en Manabí y Los Ríos, es menos aguda que en la Sierra. La provincia de El Oro, en contraste, presenta los más bajos niveles de pobreza rural en el Ecuador continental.

d) La pobreza urbana se concentra en la Costa, y se asocia, como se ha mencionado, a los efectos de una acelerada urbanización con agudas carencias de infraestructura,

7 Véase: World Bank. Ecuador: poverty report; Jácome, Luis; Larrea, Carlos y Vos, Rob. Políticas macroeconómicas, distribución y pobreza en el Ecuador.

a niveles educativos relativamente bajos, y a problemas de subempleo. Llama la atención la elevada incidencia de la pobreza en Guayaquil, la mayor ciudad del país. En esta ciudad, pese a su carácter metropolitano y a la diversificación de su economía, los indicadores de pobreza son apenas algo menores a la media nacional urbana.

Desarrollo Social.

En esta sección se presenta una síntesis final que integra las distintas dimensiones analizadas del desarrollo social. En primer lugar se formula, para cada cantón y área, un Índice de Desarrollo Social (IDS), a partir de los índices de educación, salud, vivienda y pobreza. El IDS abarca la integridad de las dimensiones estudiadas, y es el valor más representativo sobre el desarrollo social local. Se ha definido también su recíproco, denominado Índice de Insatisfacción de Necesidades Básicas (IINB). Este último puede emplearse para el establecimiento de prioridades en el desarrollo social.

El segundo objetivo de este capítulo es elaborar una tipología final, que además de contener el grado de desarrollo presentado por el IDS, integre una dimensión sobre las prioridades en la atención de necesidades a nivel local, entre las tres dimensiones analizadas: educación, salud y vivienda. De esta manera se puede proporcionar una guía sobre las necesidades más urgentes en cada caso.

El Cuadro 6 contiene los índices de Desarrollo Social y de Insatisfacción de Necesidades Básicas para las principales regiones y ciudades. A continuación se sintetizan las principales conclusiones derivadas de la información.

a) El histograma de frecuencias del IDS es claramente bimodal. Existe un grupo de bajo desarrollo, constituido por las áreas rurales, con una distribución aproximadamente normal, y un segundo grupo, de alto desarrollo, claramente diferenciado del anterior, correspondiente principalmente a las zonas urbanas. Entre los dos grupos se encuentra una virtual

Cuadro 5

Indicadores de pobreza por región y área: 1990

Región	Área/Ciudad	Indigencia (%)			Pobreza (%)			Población
		Incidencia	Brecha	Severidad	Incidencia	Brecha	Severidad	
Costa	Campo	29.5	8.9	3.9	75.2	31.6	17.0	1595198
	Ciudad	8.7	1.9	0.7	44.1	13.9	6.0	3271507
	Guayaquil	7.4	1.5	0.5	39.5	12.2	5.2	1535393
	Total	15.5	4.2	1.7	54.3	19.7	9.6	4866705
Sierra	Campo	42.2	14.5	6.9	81.4	39.5	23.3	2117290
	Ciudad	14.6	4.6	2.2	45.0	17.1	8.9	2281876
	Quito	9.5	2.7	1.2	35.1	12.2	5.9	1201954
	Total	27.9	9.4	4.5	62.6	27.9	15.8	4399166
Oriente	Campo	23.7	6.2	2.5	68.0	27.0	13.7	312958
	Ciudad	14.8	4.3	1.9	49.4	18.2	9.1	59575
	Total	22.3	5.9	2.4	65.0	25.6	13.0	372533
Insular	Campo	2.3	0.5	0.2	18.8	4.8	1.8	9785
	Total	2.3	0.5	0.2	18.8	4.8	1.8	9785
Total	Campo	35.7	11.6	5.4	77.8	35.3	20.0	4035231
	Ciudad	11.2	3.0	1.3	44.6	15.2	7.2	5612958
	Total	21.4	6.6	3.0	58.4	23.6	12.6	9648189

Fuente: Proyecto MOSTA, en base a: INEC, Censo de población de 1990, INEC-Banco Mundial, Encuesta de condiciones de vida, 1995.

Cuadro 6

Indices de desarrollo social
por región y área: 1990

Región	Area/Ciudad	Índice de Desarrollo Educativo	Índice de Salud	Índice de Vivienda	Brecha de Pobreza	Índice de Desarrollo Social	Índice de Insatisfacción de N. Básicas	Población
Costa	Campo	42.3	46.0	42.5	31.6	44.0	56.0	1595198
	Ciudad	65.5	65.8	61.7	13.9	65.3	34.7	3271507
	Guayaquil	70.8	71.3	63.3	12.2	69.1	30.9	1535393
	Total	57.9	59.3	55.4	19.7	58.3	41.7	4866705
Sierra	Campo	44.7	40.5	44.7	39.5	42.0	58.0	2117290
	Ciudad	73.2	70.3	68.4	17.1	69.8	30.2	2281876
	Quito	76.7	72.4	68.8	12.2	72.6	27.4	1201954
	Total	59.5	56.0	57.0	27.9	56.4	43.6	4399166
Oriente	Campo	46.1	45.5	42.0	27.0	45.8	54.2	312958
	Ciudad	62.2	61.7	61.8	18.2	62.3	37.7	59575
	Total	48.7	48.1	45.1	25.6	48.5	51.5	372533
Insular	Campo	64.5	67.2	63.5	4.8	67.9	32.1	9785
	Total	64.5	67.2	63.5	4.8	67.9	32.1	9785
Total	Campo	43.9	43.1	43.7	35.3	43.2	56.8	4035231
	Ciudad	68.6	67.6	64.4	15.2	67.1	32.9	5612958
	Total	58.3	57.4	55.8	23.6	57.1	42.9	9648189

Nota: Todos los índices han sido ponderados por la población.

Fuente: Proyecto MOSTA, en base a: INEC, Censo de población de 1990; INEC-Banco Mundial, Encuesta de condiciones de vida, 1995, STFS, Información reportada a UNICEF sobre mortalidad infantil; Moreano, Marcelo, Carrasco, Fernando y Bacallao, Jorge. Desnutrición y condiciones socioeconómicas en el Ecuador.

discontinuidad, o una suerte de brecha. En síntesis, existen dos patrones claramente diferenciados de desarrollo, con una limitada difusión social de las áreas de mayor desarrollo hacia el resto, en particular las zonas rurales. Se destacan en el gráfico los casos de Guayaquil y Quito, con valores relativamente altos de desarrollo social. El índice vale 73 puntos para Quito, 69 para Guayaquil, 64 para el resto urbano del país, y desciende a 43 para el sector rural.

b) El Oriente aparece como la región con menor desarrollo relativo, con un índice de 49 puntos frente a una media nacional de 57. Las áreas rurales de algunos cantones de esta región se encuentran deprimidas, principalmente debido a las carencias de infraestructura. La Sierra y la Costa tienen índices muy próximos a la media nacional, y Galápagos toma un valor alto, de 68 puntos.

c) Aunque la Sierra y la Costa presenten globalmente índices similares, el desarrollo social al interior de estas regiones es desigual, tanto por el valor de sus índices, como por las carencias principales. Las áreas más deprimidas de la Sierra rural, principalmente en los cantones con importante participación indígena en la Sierra central, se encuentran entre las menos desarrolladas del país, afectadas por serias carencias, principalmente en salud. En la Costa rural son menos frecuentes los casos extremos, y las principales carencias son las de vivienda y educación. En el área urbana, en contraste, la situación de la Costa es más grave que en la Sierra, principalmente por carencias en infraestructura, y un menor desarrollo educativo.

d) Los cantones rurales de menor desarrollo son Guamote (IDS de 29 puntos), y otros casos en la Sierra central como Sigchos (32), Alausí (32), Cotacachi (33) y Pujilí (35). Entre los peores cantones del Oriente se encuentran las áreas rurales de Loreto (38), Aguarico (40), Morona (41) y Pastaza (41). En la Costa, los cantones rurales más deprimidos son San Lorenzo (37) y Pedro Carbo (38). Los casos más

favorecidos se encuentran en el área urbana, principalmente de la Sierra, como Cuenca, Riobamba, Loja y Quito, con puntajes no menores de 70.

Tipología del desarrollo social y prioridades locales.

El Índice de Desarrollo Social proporciona información sobre el nivel de satisfacción de las necesidades, pero no indica cuáles carencias son las más importantes en cada caso. Para conocerlas, se plantean dos caminos complementarios. El primero es una tipología a partir de los índices de educación, salud y vivienda, y el segundo consiste en el establecimiento de las necesidades con mayores carencias para cada cantón y área en particular.

La Sierra rural presenta un desarrollo relativamente bajo con el predominio de carencias de salud, mientras en la Costa rural sobresalen las carencias educacionales, y también de vivienda. En la Sierra urbana se combinan un desarrollo relativo alto con una mayor incidencia relativa de los problemas de salud, y en menor medida de infraestructura, y en la Costa urbana prevalecen las carencias en infraestructura y educación.

Los grupos establecidos en la tipología del desarrollo social son los siguientes:

Tipo I (bajo desarrollo social con carencias dominantes en salud). El 87 % de la población en este grupo habita en la Sierra rural, y para el 79 % de la misma, la carencia más aguda es la de salud. El grupo integra también a más de la mitad de la población rural del Oriente, y está conformado casi exclusivamente por áreas rurales. Una característica importante de este grupo es un nivel de desarrollo educativo comparativamente alto con relación a otras carencias, y a sus niveles de pobreza. Esta última estaría principalmente determinada por la desigualdad en el acceso a los recursos productivos y por las limitaciones en los recursos naturales (erosión del suelo, falta de irrigación, limitada sustentabilidad de la agricultura en el Oriente, etc.). Entre los cantones rurales del grupo

se encuentran Guamote, Alausí, Pujilí, Cañar y Gualaceo en la Sierra, y Orellana, Lago Agrio, Shushufindi y Zamora en el Oriente; en total, el grupo representaba una cuarta parte de la población nacional en 1990.

Tipo II (bajo desarrollo social con carencias dominantes en educación y vivienda). Este grupo, también eminentemente rural, presenta niveles de pobreza e insatisfacción de necesidades similar al anterior. En este caso, sin embargo, las carencias de mayor importancia son las de educación (52 % de la población del grupo) y vivienda (48 %). Más de las cuatro quintas partes del grupo se encuentran en la Costa rural, y también existe un núcleo pequeño del Oriente rural. El predominio de las carencias de infraestructura se puede explicar por la migración relativamente reciente (últimas cuatro décadas), mientras que el débil desarrollo educativo es una característica regional de la Costa, cuyo crecimiento económico ha estado históricamente vinculado a la exportación de productos agrícolas tropicales y recursos del mar, en su mayoría intensivos en el empleo de mano de obra barata y escasamente calificada.

Tipo III (alto desarrollo social con carencias dominantes en vivienda y educación). Este grupo y el siguiente son eminentemente urbanos, y sus índices de desarrollo son superiores a la media nacional. En este caso se aglutinan principalmente las ciudades y poblados de la Costa (83 % del grupo) o ciudades ubicadas políticamente en la Sierra y ecológicamente en el Litoral, como Santo Domingo de los Colorados. Mientras que las carencias de vivienda son las más agudas en el caso de Guayaquil, la mayor ciudad del país, en el resto del grupo predominan las carencias en educación.

Tipo IV (alto desarrollo social con carencias dominantes en salud). En este caso se aglutinan la mayoría de las ciudades de la Sierra, y algunas ciudades intermedias de la Costa, como Machala, Esmeraldas y Portoviejo. Para el 81 % de la población del grupo, incluyendo a Quito, las carencias de sa-

lud son las más graves, y en general el desarrollo educativo es más alto del que correspondería de acuerdo a sus niveles de pobreza y otras carencias; en consecuencia, en estas ciudades el desarrollo del capital humano tendría condiciones favorables para potenciar proyectos futuros de desarrollo.

Prioridades locales. Los grupos analizados proporcionan información sobre las tendencias dominantes en cada grupo, pero éstas no se aplican necesariamente en cada caso específico. Con el propósito de determinar más concretamente las dimensiones prioritarias de desarrollo, se ha establecido, para cada cantón y área en particular, la primera y segunda prioridad, entre las dimensiones de educación, salud y vivienda.

Las prioridades establecidas proporcionan una guía sobre las mayores necesidades de desarrollo social en cada caso particular, y su empleo puede complementarse con las tipologías de educación, salud y vivienda, que permiten especificar las prioridades específicas dentro de cada campo. Tomando como ejemplo el caso del área rural de Otavalo, la primera prioridad es salud, y la segunda educación. En el campo de salud, Otavalo rural es clasificado en el grupo de "mortalidad infantil y desnutrición severas", y la tipología de educación lo ubica en el grupo de "carencias severas en educación básica". En consecuencia las acciones prioritarias serían la reducción de la mortalidad infantil y desnutrición, el fortalecimiento de la educación básica y la reducción del analfabetismo. Los programas de infraestructura y vivienda en este caso tendrían menor prioridad.

Conclusión.

El Índice de Desarrollo Social y su complemento, el Índice de Insatisfacción de Necesidades Básicas, sintetizan e integran las dimensiones de educación, salud, vivienda y pobreza, constituyendo el valor más representativo del desarrollo social a escala local.

La distribución de estos índices confirma la existencia de una brecha profunda en el desarrollo social entre las áreas

rurales y las urbanas, y la escasa irradiación de estas últimas sobre las primeras. Se encuentra también patrones particulares de desarrollo en cada región geográfica, fuertemente influenciadas por las características específicas de su proceso histórico reciente.

Las carencias específicas en cada región han sido también identificadas. En la Sierra, y particularmente en las áreas rurales, predominan las necesidades de salud, mientras que en la Costa tienen mayor gravitación las deficiencias en vivienda (e infraestructura) y educación. Complementariamente se ha identificado, en forma más específica, las carencias de mayor importancia para cada cantón y área en el país, con el propósito de guiar las acciones de desarrollo social.

Capacidad de gestión de los municipios.

Introducción.

El objetivo principal de este estudio es seleccionar y analizar la información disponible para el apoyo a los procesos de descentralización y desconcentración. El análisis presentado del desarrollo social se complementa con una investigación sobre la capacidad de gestión de los municipios. En la próxima sección se presentará un análisis integrado sobre el desarrollo local y la gestión municipal, como base de una propuesta para la asignación progresiva de recursos y la transferencia de competencias a los gobiernos seccionales.

Como en los casos anteriores, la metodología del estudio consiste en la selección de un conjunto reducido de indicadores relevantes, y la elaboración, a partir de ellos, tanto de un índice de gestión municipal como de una tipología que permita identificar las características básicas de grupos relativamente homogéneos de municipios.

Información de base.

El estudio de la gestión municipal se basa en la información financiera proporcionada por los municipios al Estado,

entre 1990 y 1996. Los datos provienen de la Contraloría hasta 1994, y del Banco del Estado (BEDE) para los años siguientes. La información ha sido estructurada de acuerdo a una clasificación común definida por la Contraloría⁸, y permite obtener los rubros principales de los ingresos y gastos municipales, aunque los niveles de desagregación en los primeros años son limitados. Se ha obtenido además información sobre el número de empleados municipales para 1990 a partir del Censo, para los años 1991, 1992 y 1993 a partir de la Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo (SENDA) y la consultora Multiplica, y para 1995 y 1996 del BEDE. Aunque no hay información para todos los municipios, se han incluido 194 de ellos con datos totales o parciales en estas variables que permiten su evaluación.

Una importante limitación de la información disponible es la falta de datos completos y sistemáticos sobre las empresas municipales autónomas, que generalmente existen en las ciudades grandes o intermedias. Para evitar distorsiones producidas por la introducción de datos parciales e incompletos, se ha optado por eliminar las empresas municipales del análisis, hasta contar con datos más completos.

Es importante mencionar también que la información de base presenta, por el momento, algunos problemas en su consistencia interna, siendo necesaria una depuración final de la misma. Existen algunas discrepancias entre las dos fuentes empleadas (BEDE y Contraloría del Estado), y por otra parte, algunos datos específicos de ciertos municipios deben ser revisados. En el futuro próximo el BEDE contribuirá a la depuración de la información de base, consolidando su confiabilidad. Por estas razones, el análisis de esta sección está todavía sujeto a revisiones y sus resultados no son definitivos.

Tipología de la gestión municipal. La tipología de gestión municipal se propone identificar tanto los grupos relativamente homogéneos de municipios que tienen un comporta-

8 Véase: Contraloría General del Estado y Asociación de Municipalidades Ecuatorianas. Manual especializado de contabilidad gubernamental aplicable a los municipios. Quito: 1995.

miento común en cuanto a su gestión, como los rasgos distintivos de cada grupo respecto a su autonomía, capacidad de inversión, desarrollo administrativo y tamaño de la población a la que sirven.

Al cabo de un análisis exploratorio, se han seleccionado cinco indicadores para el estudio multivariado, que se ha realizado, como en los casos anteriores, empleando el método de los componentes principales. Los indicadores son los siguientes:

Autonomía:	Porcentaje de ingresos propios sobre los ingresos totales.
Capacidad de inversión:	Porcentaje de inversión sobre el gasto total. Inversión por habitante (en sucres de 1975).
Desarrollo administrativo:	Logaritmo natural del número de empleados por cada 1000 habitantes.
Población:	Logaritmo natural de la población.

En todos los casos se han empleado, para cada municipio, los promedios simples de estos indicadores para todos los años con información disponible en el período 1990-1996. Las relaciones entre los indicadores revelan un comportamiento específico, según el cual la autonomía y la capacidad de inversión presentan una relación inversa. En otras palabras, los municipios con elevada autonomía tienden a presentar una baja capacidad de inversión, y viceversa. Por otra parte, la autonomía tiende a asociarse positivamente con el tamaño, de forma que los municipios grandes en general son más autónomos que los pequeños. Finalmente, el crecimiento administrativo, estimado por el número de empleados por cada mil habitantes, es una característica que se desarrolla con relativa independencia respecto a la autonomía o a la inversión, y se presenta en un grupo particular de municipios.

Este particular comportamiento de las variables muestra que los dos atributos deseables de la gestión municipal, la autonomía y la capacidad de inversión, en general, no se presentan juntos y tienden a oponerse entre sí. A pesar del pre-

dominio de una asociación negativa entre estos indicadores, pueden distinguirse algunos municipios con valores relativamente altos en ambas variables, como Tulcán, Pelileo, Eloy Alfaro, Putumayo, Cuenca y Quito, entre otros, y también se pueden ubicar casos con bajos puntajes en los dos indicadores, como Quinindé, Babahoyo, Jipijapa y Puerto López.

A partir de su ubicación respecto a los cinco indicadores, se han diferenciado varios tipos de municipios, cuyas características se detallan a continuación⁹.

Tipo 1 (Municipios con alto desarrollo administrativo y bajas poblaciones). Este grupo está conformado por 17 municipalidades con reducidas poblaciones (todos tenían menos de 7000 habitantes en 1990) y un elevado número de empleados. Su autonomía es baja, y su capacidad de inversión es relativamente alta. La mayor parte de ellos se encuentran en Galápagos y el Oriente, y también hay dos casos en la Provincia de El Oro.

Tipo 2 (Municipios pequeños con alta inversión y baja autonomía). En este grupo se encuentran 48 municipios, que combinan el porcentaje más elevado de inversión en su gasto total (67 %) con la autonomía financiera más baja en la tipología. Son municipios cuyos presupuestos están fundamentalmente constituidos por la administración de inversiones financiadas por el Estado, y cuyos aparatos administrativos son relativamente pequeños. Las dos terceras partes de la población de este grupo se encuentra en la Sierra, y en el resto predomina el Oriente. Entre los municipios del grupo se destacan Espejo, Bolívar (Carchi), Paute, Gualaceo, Chordeleg, Pastaza y Morona.

9 La tipología se ha elaborado empleando el análisis de aglomeración, a partir de los siguientes indicadores: ingresos propios sobre ingresos totales, inversión sobre gasto total, inversión por habitante, empleados por cada mil habitantes, y logaritmo natural de la población. Las variables han sido transformadas en puntajes z, y el análisis de aglomeración se ha realizado por el método de Ward, a partir de las distancias euclídeas al cuadrado. Se ha tomado la solución en seis grupos, agregando un grupo compuesto por un solo municipio al grupo más próximo.

Tipo 3 (Municipios con bajo desarrollo administrativo, reducida autonomía y mediana inversión). El grupo aglutina a 76 municipios pequeños y medianos, que comparten una inversión por habitante limitada [la mitad del grupo anterior], el desarrollo administrativo por 1000 habitantes más bajo de la tipología, y una reducida autonomía. Estos indicadores sugieren un desarrollo institucional relativamente débil, y una capacidad para invertir menor a la del grupo anterior. Más de la mitad de la población de este grupo reside en la Costa, y un 40 % habita en la Sierra. En el grupo se encuentran Chone, Huaquillas, Rocafuerte, Vinces y Palenque en la Costa y Colta, Alausí, Guamote, Saquisilí y Macará en la Sierra, y Lago Agrio en el Oriente.

Tipo 4 (Municipios en ciudades intermedias con medianas autonomía e inversión). En este tipo se encuentran 45 municipios que por lo general incluyen a centros urbanos intermedios o capitales de provincia. Presentan un porcentaje de ingresos propios sobre el total superior a los tres grupos anteriores, aunque inferior a la media nacional; su porcentaje de inversión en el gasto total (39 %) es ligeramente inferior a la media nacional, y más bajo que en los grupos anteriores. En síntesis, presentan un mayor desarrollo institucional y mayor autonomía que los grupos anteriores, pero su inversión es menor. En la población del grupo, la Costa y la Sierra participan en forma equilibrada. Entre los municipios de este tipo se destacan Manta, Portoviejo, Machala, Milagro, Santo Domingo de los Colorados y Jipijapa en la Costa, y Cuenca, Ambato, Riobamba, Otavalo y Cotacachi en la Sierra.

Tipo 5 (Municipios con elevada autonomía y limitada inversión). En este grupo predominan los dos centros metropolitanos (Guayaquil y Quito), que presentan una elevada capacidad de recaudación propia, un amplio desarrollo institucional, y un porcentaje de inversión relativamente bajo. El tipo incluye también centros satélites de las metrópolis (principalmente Rumiñahui y Durán), que comparten algunas de sus características, y ciertos municipios en centros turísticos (Baños y Salinas) con elevada autonomía.

El Índice de Gestión Municipal. En este caso no es aconsejable emplear como índice el primer componente principal, como se ha realizado en los temas anteriores, en vista de que existe una correlación negativa entre los indicadores de autonomía y capacidad de inversión. Estas dos características son atributos deseables para una adecuada gestión municipal, y un índice de gestión debe valorarlas positivamente. Tomando en cuenta esta limitación, se ha elaborado un índice alternativo, definido como el promedio simple de los porcentajes de ingresos propios sobre ingresos totales (autonomía) y de inversión sobre el gasto total. La fórmula del índice es la siguiente:

$$\text{INDGEST} = (\text{IP/IT} + \text{GI/GT})/2 .$$

Donde **INDGEST** representa el Índice de Gestión Municipal, **IP/IT** corresponde al promedio simple de los porcentajes de ingresos propios sobre ingresos totales, y **GI/GT** es, análogamente, el porcentaje promedio de inversión en el gasto total.

Conclusión.

En esta sección se han elaborado un conjunto de indicadores financieros sobre la gestión municipal en el Ecuador entre 1990 y 1996, a partir de datos proporcionados por la Contraloría del Estado y el BEDE. Aunque la información de base no está aún completa ni totalmente depurada, y su contenido temático permite únicamente una visión general, los indicadores obtenidos proporcionan una primera evaluación sobre la autonomía, capacidad de inversión, desarrollo administrativo, y población servida por los municipios. Sobre la base de estos indicadores se ha analizado su evolución reciente, y además se ha elaborado tanto una tipología como un índice de gestión municipal.

Los recursos económicos y las inversiones municipales han crecido substancialmente entre 1990 y 1996, particularmente en 1993 y 1994, como resultado, entre otros factores, del Programa de Desarrollo Municipal. Este crecimiento

de los recursos municipales se observa en las distintas regiones y alcanza tanto a los municipios grandes como a los pequeños. Pese a su fortalecimiento reciente, los municipios tienen una reducida autonomía, y dependen mayoritariamente de transferencias del Estado, incluso para sus gastos corrientes.

La autonomía, capacidad de inversión y desarrollo administrativo de los municipios varían notablemente en función de la población de los cantones, las regiones, y las características particulares de cada caso. Se observa una relación inversa entre la autonomía y la capacidad de inversión, de tal manera que los municipios grandes por lo general combinan una mayor autonomía, un elevado desarrollo institucional y una capacidad de inversión relativamente limitada, mientras que un grupo particular de municipios pequeños y medianos ha desarrollado una elevada capacidad de inversión, pero carece de una adecuada capacidad de recaudación de recursos propios. Existen, por otra parte, municipios que se distinguen por sus estructuras administrativas grandes y poblaciones muy pequeñas. La tipología presentada procura describir y analizar esta diversidad de situaciones, y puede fundamentar la formulación de políticas específicas para cada grupo de municipios.

Prioridades para la Promoción del Desarrollo Cantonal.

En las secciones anteriores se han estudiado por separado las condiciones sociales prevalecientes en los cantones del país, y la capacidad de gestión de los municipios. El objetivo de esta parte final es integrar estos dos aspectos del desarrollo cantonal, estableciendo un índice de prioridad para los programas de desarrollo, y específicamente para el Plan de Descentralización y Desconcentración. Con esta base, se establecen cuatro grupos de cantones con poblaciones similares, que definen los correspondientes niveles de prioridad, asignando mejores posiciones a aquellos cantones que combinen una prioridad social (definida mediante el índice de insatisfacción de necesidades básicas) con una gestión municipal ventajosa (medida por el índice de gestión municipal).

El Índice de Prioridad para el Desarrollo.

Las prioridades para la formulación de proyectos de desarrollo, y en particular para la ejecución del Plan de Desconcentración y Descentralización, pueden definirse a partir de dos criterios:

a) Promover preferencialmente programas de desarrollo en los cantones con menor desarrollo social (o con mayor insatisfacción de necesidades básicas), con el propósito de reducir el desarrollo social desigual, y fomentar la equidad entre regiones y cantones.

b) Favorecer a los municipios con mayor capacidad de gestión, con el propósito de buscar un empleo más eficiente de los recursos, y fomentar la autonomía y capacidad de inversión de los gobiernos autónomos.

Se ha elaborado el Índice de Prioridad para el Desarrollo (IPD), en forma directamente proporcional tanto al Índice de Insatisfacción de Necesidades Básicas (IINB) como al Índice de Gestión Municipal (INDGEST).

Grupos de Prioridad. Los cantones del país han sido divididos en cuatro grupos con población equivalente (cuartiles) de acuerdo a los valores del IPD. De esta forma se han definido cuatro niveles de prioridad en la intervención social.

El grupo 4, que corresponde a la mayor prioridad, está conformado por cantones que combinan de la mejor manera altos índices de insatisfacción de necesidades y gestión municipal. En este caso se encuentran 106 cantones, generalmente pequeños o medianos. El 63 % de la población de este grupo se ubica en la Sierra, y éste incluye a la mayoría de la población del Oriente y algunos cantones de la Costa. Como puede apreciarse en los Cuadros 25 y 26, el promedio del índice de necesidades básicas insatisfechas del grupo es superior a la media nacional, y su índice promedio de gestión municipal es equivalente a la media nacional. Entre los cantones del grupo se destacan Sigchos, Guamote, Penipe, Pelileo, Alausí, Chunchi, Gualaceo, Paute, Cañar y Cayambe en la Sie-

rra, Salinas, Playas, Palenque, Muisne y Atacames en la Costa, y Pastaza, Loreto y Putumayo en el Oriente.

El grupo 3 incluye a algunas capitales de provincia de la Sierra, como Cuenca, Ibarra, Tulcán, Riobamba y Ambato; se encuentran también centros urbanos importantes como Santo Domingo de los Colorados y además un grupo de centros intermedios y pequeños, como Ventanas y Santa Cruz. En muchos de sus centros aparecen una adecuada capacidad de gestión, y un nivel intermedio o bajo de necesidades insatisfechas.

El grupo 2 incluye principalmente a Guayaquil y Quito (que por su alta población convierten a este grupo en el mayor de los cuatro). Se ubican también en esta caso Milagro y Duran. Quito, en forma similar a Guayaquil, combina una alta gestión con un bajo índice de insatisfacción de necesidades básicas, mientras los restantes cantones se ubican en una situación intermedia en las dos dimensiones del análisis.

El grupo 1, correspondiente a la más baja prioridad, incluye a 38 cantones que, aunque presentan como grupo un nivel de insatisfacción de necesidades básicas comparable a la media nacional, tienen un bajo índice de gestión municipal. En este grupo es altamente recomendable la implementación de programas de formación de recursos humanos y consolidación institucional de los municipios, que permitan un mayor desarrollo de su capacidad de gestión. El 74 % de la población en este grupo se ubica en la Costa.

Conclusión.

En esta sección se ha presentado un índice de prioridad que busca orientar las acciones encaminadas al fortalecimiento del desarrollo social a escala cantonal. El índice mencionado es proporcional tanto a la capacidad de gestión de los municipios como al grado de insatisfacción de las necesidades básicas. Sobre esta base se han definido cuatro grupos aproximadamente similares por su población. El primero agrupa a numerosos cantones socialmente desfavorecidos, que han logrado desarrollar una adecuada capacidad de gestión municipal, en los dos grupos restantes se ubican las metrópolis y al-

gunas ciudades pequeñas e intermedias, y finalmente en el último grupo pueden encontrarse cantones con bajo nivel de gestión, y un grado intermedio o alto de insatisfacción de necesidades.

Las limitaciones de la información existente, particularmente en el tema de gestión municipal, reducen en cierto sentido su potencial para la adecuada focalización geográfica del desarrollo social a partir de esta información. En efecto, no se dispone de información para los municipios sobre temas de gran importancia como la diversificación y profundidad de sus competencias, su transparencia en el empleo de fondos públicos, el grado de participación de la sociedad civil y sus organizaciones, y la eficiencia, pertinencia y eficacia de su inversión. En consecuencia es altamente recomendable complementar en el futuro estos puntos de la forma más adecuada posible, con el objetivo de consolidar la información disponible sobre la gestión municipal, y emplearla adecuadamente como una herramienta en el proceso de desarrollo.

También es recomendable la actualización de la información sobre desarrollo social, cuya fuente principal es el Censo. La realización de una encuesta sobre desarrollo social, con representatividad estadística a escala provincial, por áreas de residencia y sobre los cantones más poblados o relevantes, aparece también como una prioridad.