

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Serie Política Fiscal

97

**INCIDENCIA DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL
EN ECUADOR**

Rafael Urriola



NACIONES UNIDAS

**Proyecto Regional de Política Fiscal
CEPAL / PNUD**

INCIDENCIA DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL EN ECUADOR

Rafael Urriola

**PROYECTO REGIONAL DE POLÍTICA FISCAL
CEPAL – PNUD**



NACIONES UNIDAS
COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
Santiago de Chile, 1997

LC/L.1027
Julio de 1997

Este trabajo fue preparado por el señor Rafael Urriola, en el marco del Proyecto de Cooperación Técnica CEPAL/PNUD/Gobierno del Ecuador para el fortalecimiento técnico del Consejo Nacional de Desarrollo del Ecuador, a través del Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL/PNUD.

El autor agradece la colaboración del Sr. Juan Carlos Lerda, Asesor Regional de Política Fiscal CEPAL y de la Sra. Rossana Mostajo Guardia, Experta en Política Fiscal CEPAL, como también a la Sra. Emanuela Di Gropello, Oficial de Asuntos Económicos de la División de Desarrollo Económico CEPAL, por su participación en las reuniones iniciales del Proyecto.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

ÍNDICE

	<i>Pág.</i>
RESUMEN	5
PREFACIO	7
PRESENTACIÓN	9
 I. DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO Y EFECTOS DISTRIBUTIVOS DE LOS SUBSIDIOS	 11
1. La distribución de los ingresos	11
2. Efecto redistributivo de los subsidios calculados	13
 II. LA SITUACIÓN HABITACIONAL	 15
1. Saneamiento	16
2. Servicio de energía eléctrica	17
3. Habitabilidad y formas de tenencia	17
4. Hacinamiento	20
5. Subsidios vinculados a la vivienda y los servicios	20
 III. LA SITUACIÓN OCUPACIONAL	 23
1. Composición de la fuerza de trabajo	23
2. Tasas de participación	24
3. Características de la desocupación	25
4. Ocupación por rama y sectores de actividad económica	26
5. Fuerza de trabajo según categoría ocupacional	28
6. Tasa de afiliación previsional	28
 IV. EL SECTOR EDUCACIÓN	 31
1. Características educacionales de la población	31
2. Subsidios en la educación	34

V.	LOS SISTEMAS DE SALUD	37
1.	Cobertura del sistema público de salud	37
2.	Acceso al servicio	40
3.	Estimación de subsidios	42
VI.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	45
	Notas	47
	BIBLIOGRAFÍA	49

RESUMEN

El documento centra su atención en la evaluación de los efectos distributivos del gasto social en Ecuador. El análisis de incidencia se realiza en términos cuantitativos y/o cualitativos en función de la información básica disponible para la ciudad de Quito. Si bien no es posible contar con una cobertura completa de los subsidios directos e implícitos y existen limitaciones de información sobre los costos efectivos de algunos servicios, el estudio permite concluir sobre la estructura y dirección, calidad y cobertura de los principales subsidios públicos.

El trabajo se inicia con un análisis de las diferentes formas de ingreso de los hogares y de la dirección del gasto público, para lo cual se clasifica a la población por quintiles de ingreso y se presenta el efecto redistributivo de los subsidios públicos totales. Después de caracterizar la situación habitacional y presentar los resultados referidos a los subsidios en vivienda, gas y transporte público, se analizan la situación ocupacional y la afiliación previsional. Sigue un análisis del sector educación y de los subsidios en educación primaria, secundaria y superior, como también, una caracterización del sector salud y los subsidios correspondientes a la atención primaria.

Entre los principales resultados obtenidos se menciona que: i) en términos de los ingresos per cápita, la diferencia es de uno a trece entre los quintiles 1 y 5, además, el 40% de los hogares en Quito pueden ser calificados de pobres y un 20% vive en extrema pobreza, ii) en relación a su impacto distributivo, la incidencia del gasto público social muestra una buena focalización de los subsidios en favor de los grupos de menores ingresos, representando un 40% del ingreso autónomo del primer quintil y un 22% del segundo quintil, y iii) en relación a su eficiencia distributiva, el 55% de los gastos en subsidios analizados llegan al 40% más pobre de los hogares en tanto un 26% favorece al 40% de hogares de mayores ingresos.

PREFACIO

La Serie Política Fiscal tiene el propósito de divulgar los resultados de trabajos impulsados por el Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL/PNUD y por el Proyecto Regional sobre Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ. Ambos Proyectos operan de manera coordinada, con objetivos y actividades que cubren una vasta gama de temas relativos a las finanzas públicas y a la política fiscal de los países de América Latina y el Caribe.

El trabajo se inscribe dentro del campo de actividades desarrolladas por el Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL/PNUD. Como parte de un esfuerzo por incorporar la dimensión equidad en los procesos de formulación, diseño e implementación de políticas públicas destinadas a reducir los niveles de pobreza observados en numerosos países de la región, el documento presenta un ejercicio de incidencia fiscal con el fin de determinar el impacto distributivo de partidas seleccionadas del gasto público ecuatoriano.

Es de esperar que la presente publicación contribuya a una amplia divulgación de estas materias, tanto entre autoridades responsables por la formulación, diseño e implementación de la política fiscal, como entre investigadores, docentes y especialistas en finanzas públicas del sector público y privado.

PRESENTACIÓN

El presente documento se inscribe en el programa ECU/94/013 del Proyecto Regional de Política Fiscal realizado por La Comisión Económica Para América Latina y el Caribe. Contó con el auspicio del Consejo Nacional de Desarrollo del Ecuador (CONADE) y del Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

La intención fue evaluar los efectos distributivos del gasto social efectivo en Ecuador. Para estos efectos, se decidió realizar una encuesta piloto (400 casos) que se aplicó en el radio urbano de la ciudad de Quito.

Esta encuesta fue dividida en seis secciones:

- Antecedentes generales: reporta los datos demográficos de los componentes del hogar (sexo, edad, parentesco con el jefe de hogar, estado civil).
- Vivienda: esta sección da cuenta de la calidad de la vivienda (piso, muros); tipo de vivienda; hacinamiento (cuartos para dormir); acceso a servicios y pago de ellos (agua, electricidad y deshechos); y el acceso a créditos.
- Educación: se reportan los datos sobre alfabetismo; niveles de educación alcanzados; tipo de establecimientos y costos; razones de la elección de un establecimiento (indicador de calidad) y cursos de formación.
- Salud: se consulta sobre seguros de salud; acceso al servicio; distancia y atención en el servicio; gastos; atención materno-infantil; vacunas y atención al cáncer uterino.
- Ocupación: se indaga sobre situación ocupacional; oficio o clasificación ocupacional; rama de actividad; posición o categoría ocupacional; tamaño y ubicación de la empresa; ingresos del trabajo y duración de la jornada laboral.
- Otros ingresos: se demanda por los ingresos adicionales provenientes del trabajo y por otros ingresos monetarios (cabe señalar que no hay otros ingresos monetarios directos que entregue el Estado).

Mas precisamente los objetivos del estudio son:

- a) Cuantificar los ingresos globales de los hogares. En una primera fase los ingresos autónomos y las transferencias monetarias. A esto se le adicionan los ingresos no monetarios por transferencias a través de servicios.
- b) Dividir la población por quintiles de ingresos tomando como unidad los hogares a fin de identificar carencias y el impacto de las transferencias en cada estrato.

Se descarto la posibilidad de evaluar costos de los servicios del sector público a partir de los presupuestos de los programas investigados porque: en general, no existen desagregaciones por sectores y los costos administrativos serán menores en, por ejemplo, sectores urbanos que rurales, lo que impide prorratear estos costos por unidad de servicios; las declaraciones oficiales de cobertura de algunos servicios no son confiables; y, los costos reales a ser considerados debieran ser evaluados en un marco de eficiencia.

Por ello, en algunos casos se opto por estimar los costos de mercado a partir de sondeos en instituciones privadas no subvencionadas que ofrecen servicios similares. En otros, las empresas del sector público autónomo no financiero no disponen de datos para estimar las evaluaciones del subsidio de manera precisa (por ejemplo, la cartera de crédito del IESS).

Pese a las restricciones vale señalar que, a nuestro conocimiento, este es el primer trabajo de esta naturaleza que se realiza en el país y que se aplico justamente en una sola ciudad para evaluar las restricciones y acumular experiencias en trabajos futuros.

De cualquier modo, pese a los subsidios no examinados y a las dudas en los costos efectivos de algunos servicios, el estudio permite conclusiones en cuanto a la estructura y direccionalidad de los subsidios existentes, así como sobre la calidad o cobertura de ellos. Todos los aspectos metodológicos han sido tratados por Rossana Mostajo en "Incidencia e impacto distributivo de subsidios directos e implícitos: Guía metodológica. Una aplicación al caso ecuatoriano" (CEPAL 1995).

I. DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO Y EFECTOS DISTRIBUTIVOS DE LOS SUBSIDIOS

En este capítulo, para analizar las diferentes formas de ingreso y la dirección del gasto público se hace una distribución de la población según quintiles de ingresos para diferenciar tanto los accesos a servicios como a los subsidios.

1. La distribución de los ingresos

Para la determinación de los quintiles se elaboró el indicador Ingreso per cápita ponderado de los hogares que se explicita en la siguiente fórmula:¹

Ingresos del hogar

	ingresos del trabajo(1)
(+)	Ingresos financieros(2)
(+)	Otros ingresos(3)

	Ingreso autónomo
(+)	arriendo presunto(4)

	Ingreso autónomo ajustado por propiedad
(÷)	Valor equivalente del hogar(5)

	Ingreso per cápita
(+)	Subsidios monetarios(6)

	Ingreso monetario
(+)	subsidios en especie

	Ingreso corregido

(1) los ingresos del trabajo se encuentran en las preguntas V-11 y VI-1 de la encuesta. Se trata de remuneraciones, salarios, bonificaciones y gratificaciones ponderadas por mes. (2) Los ingresos financieros son los percibidos por intereses y propiedades. Aparecen con los códigos 1-2 y 3 de la pregunta VI-2. (3) Los otros ingresos son esencialmente jubilaciones, pensiones y montepíos (pregunta VI-2) y se agregaron otros ingresos de la pregunta VI-1 código 5. (4) El arriendo presunto es la estimación que hacen los propietarios de viviendas sobre el valor del arriendo de su vivienda. Aparece en la pregunta II-16. (5) El valor equivalente del hogar es una ponderación por edad de los miembros del hogar tal que los menores de 5 años tienen una ponderación de un tercio; un medio, los que tienen entre cinco y menos de 18 años; y, valor unitario a los que tienen 18 o más años. (6) No existen subsidios monetarios en Ecuador, por lo tanto, el ingreso per cápita es igual al ingreso monetario.

En función de una mayor precisión metodológica se construyó esta variable "ficticia" de ingreso ponderado por hogar. La propia encuesta mostró que los hogares pobres, tienen menos perceptores y más personas en el hogar. Al considerar el factor ingreso sin ponderación se les atribuye capacidades para resolver sus problemas, equivalentes a hogares con menor número de personas. Con estas consideraciones se elaboró el cuadro 1 que desgrega por tipo de ingreso a los quintiles.

CUADRO 1-A
TIPOS DE INGRESO POR QUINTIL
(Suces mensuales)

QUINTIL	INGRESO TRABAJO	INGRESOS FINANCIEROS	OTROS INGRESOS	INGRESOS AUTONOMOS	ARRIENDO PRESUNTO	INGRESO AUTONOMO AJUSTADO	INGRESO PER CAPITA
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(g)
1	198896	3194	8056	210146	56667	266812	74282
2	415495	18611	54583	488690	73403	562093	147068
3	644053	19167	49908	713128	126806	839934	244226
4	1006933	52500	102083	1161516	235903	1397419	409046
5	2187856	96667	167796	2452319	301944	2754264	952619

(d) = (a) + (b) + (c)

(f) = (d) + (e)

Fuente: Encuesta Quito, 1994.

CUADRO 1-B
TIPOS DE INGRESO POR QUINTIL
(dólares)

QUINTIL	INGRESO TRABAJO	INGRESOS FINANCIEROS	OTROS INGRESOS	INGRESOS AUTONOMOS	ARRIENDO PRESUNTO	INGRESO AUTONOMO AJUSTADO	INGRESO PER CAPITA
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(g)
1	87.31	1.40	3.54	92.25	24.87	117.13	32.61
2	182.39	8.17	23.96	214.53	32.22	246.75	64.56
3	282.73	8.41	21.91	313.05	55.66	368.71	107.21
4	442.03	23.05	44.81	509.88	103.56	613.44	179.56
5	960.43	42.44	73.66	1076.52	132.55	1209.07	418.18

(d) = (a) + (b) + (c)

(f) = (d) + (e)

Tipo de cambio 1 US\$ = 2.278

Fuente: Encuesta Quito, 1994.

En el cuadro se observa que:

- a) Los ingresos autónomos ajustados por propiedad tienen una diferencia de uno a diez, en tanto que en los ingresos per cápita, la diferencia es de uno a trece. Esto da cuenta de la mayor carga por trabajador en los sectores pobres.
- b) Los ingresos financieros representan un porcentaje mayor del ingreso autónomo en la medida que se aumenta en los quintiles. No obstante, representan menos del 5% de estos ingresos.
- c) El arriendo presunto representa una proporción más importante en los quintiles bajos sobre el ingreso ajustado por propiedad (21% en el quintil de más bajos ingresos y 11% en el quintil 5).
- d) De acuerdo a los costos de la canasta básica calculada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC, noviembre de 1994) la línea de pobreza al momento de la encuesta era de 807.400 sucres. Esto significa que el 40% de los hogares en Quito pueden ser calificados de pobres.² Asimismo, si se estima que la extrema pobreza se ubica en la mitad de la línea de pobreza, se puede inferir del cuadro que, prácticamente, todo el primer quintil se encuentra en esta situación.

A partir de las cifras anteriores se construyó el cuadro 2 que da cuenta de la muy desigual distribución de ingresos existente en la capital del Ecuador.

CUADRO 2
DISTRIBUCION DE LOS INGRESOS DE LOS HOGARES, SEGUN QUINTIL
(porcentaje)

	QUINTIL				
	1	2	3	4	5
Proporción del ingreso total	4.2	9.7	14.2	23.1	48.7

Fuente: Encuesta Quito, 1994.

2. Efecto redistributivo de los subsidios calculados

Luego de calcular la distribución de los subsidios³ se construyó el ingreso corregido que se sintetiza en el cuadro siguiente. Para la construcción de este cuadro se tomaron los valores generales que se reportan en los cuadros de cada capítulo. Para evitar la repetición de las cifras se incluyen los porcentajes con respecto al ingreso autónomo.

CUADRO 3
INGRESO CORREGIDO POR SUBSIDIOS. SEGUN QUINTIL
(en porcentajes del ingreso autónomo)

TIPO DE INGRESO	QUINTIL				
	1	2	3	4	5
Autónomo	100	100	100	100	100
gas	6.9	3.2	2.1	1.2	0.6
Educ. primaria	8.5	2.5	1.2	0.4	0.1
colación	0.4	0.1	0.1	-	-
Educ. secund.	9.8	5.4	1.9	1.0	0.2
Educ. univers.	14.4	9.1	3.6	1.4	0.8
consulta médica	0.1	1.7	0.2	0.3	-
papanicolao	0.6	0.2	0.1	-	-
Ingreso corregido	140.7	122.2	109.2	104.3	101.7

Fuente: Encuesta Quito, 1994.

Considerando los resultados del cuadro 3 se apreciaría una buena focalización de los subsidios en favor de los grupos de menores ingresos. Es decir, mediante los subsidios calculados los grupos de menores ingresos aumentan su ingreso —por correcciones— hasta 40% sobre el ingreso autónomo de base.

Cabe medir otro factor de eficiencia, que es la forma en que se distribuye este gasto público social. Es decir, en el cuadro 3 los subsidios se evaluaron como aporte porcentual al total de los hogares correspondientes a cada quintil. Ahora se trata de evaluarlos como proporción del gasto público social en cada quintil, lo cual es un indicador de eficiencia distributiva.

CUADRO 4
DISTRIBUCION DEL GASTO PUBLICO SOCIAL POR QUINTIL
(sucres y porcentajes)

TOTAL	QUINTIL				
	1	2	3	4	5
MONETARIO	85475	108247	65211	50367	40659
EN %	24.4	30.9	18.6	14.4	11.6

En consecuencia, el 55% de los gastos en subsidio según se calcularon en este estudio llega a los más pobres, pero los dos quintiles superiores aprovechan un 26% de las subvenciones otorgadas por el sector público.

II. LA SITUACIÓN HABITACIONAL

Antecedentes. Este rubro es de fundamental importancia para medir situaciones generales de pobreza que van más allá de los ingresos. Las publicaciones del PNUD, por ejemplo, sobre Desarrollo Humano contemplan la disponibilidad de servicios de saneamiento (agua potable y alcantarillado) así como electricidad para calificar a los países.

El Estado, normalmente es proveedor de estos servicios los cuales, a menudo, no alcanzan a financiarse con las tarifas. En el Ecuador la mayor parte de las empresas de servicios son estatales o municipales y han pasado por largos períodos de déficit que han venido corrigiéndose en los últimos años por la vía de aumento de las tarifas.

Las estadísticas precisas así como los balances y otras informaciones de las empresas públicas no financieras no están disponibles, lo que perjudica una evaluación de los subsidios del sector.

Los programas habitacionales fueron adscritos al Ministerio de la Vivienda, en particular a la Junta Nacional de la Vivienda (organismo ejecutor) que hoy es la Subsecretaría de Vivienda y al Banco Ecuatoriano de la Vivienda, actualmente fusionado con el Banco del Estado. Por su parte, el Instituto Ecuatoriano de la Seguridad Social (IESS) durante muchos años —gracias al superávit operacional— concedió a los afiliados préstamos para vivienda a tasas de interés subvencionadas y en plazos de más de diez años.

En los dos años del gobierno actual (agosto 1992 a agosto de 1994) se han construido 12.379 soluciones habitacionales, entre las que se incluyen lotes urbanizados, viviendas familiares de 44 metros cuadrados y departamentos. A esto se suman 5.281 soluciones correspondientes a los Programas de Vivienda Rural. Los costos son de 28.5 millones de sucres para las viviendas familiares de 58 metros cuadrados; 14 millones para las de 44 metros y tres a cuatro millones para los lotes.

Estos precios ya no constituyen subsidio para los usuarios. Asimismo, el IESS suspendió los créditos para estos objetivos.

Uno de los problemas que más influyen en las decisiones de los hogares para acceder a vivienda es la inexistencia de créditos de largo plazo en el sistema financiero. Asimismo, pese a que hace dos años se aprobaron las operaciones en Unidades de Valor Constante (UVC), similares a las Unidades de Fomento de otros países, esto no ha sido generalizado por el sistema bancario.

1. Saneamiento

En concordancia con los datos reportados por la encuesta del INEM y con los datos censales, el 94% de las viviendas dispone de agua potable servida por la red pública. En el primero y segundo quintil el promedio es de 90%, mientras que en los tres quintiles restantes es de 97% (cuadro 5). Un 6% de los hogares más pobres deben abastecerse con camiones distribuidores. En el quintil de mayores ingresos, en cambio, no existen viviendas con este tipo de abastecimiento en forma exclusiva.

CUADRO 5
VIVIENDAS POR FUENTE DE ABASTECIMIENTO DE AGUA, SEGUN QUINTIL
(Porcentaje)

FUENTE DE AGUA	TOTAL	QUINTIL				
		1:	2:	3:	4:	5:
RED PUBLICA	94	93	89	93	99	97
CARRO Y RED	1	0	1	1	0	1
CARRO REPAR	3	6	6	3	1	0
POR TUBERIA	2	0	4	3	0	1
LLUVIA	0	0	0	0	0	0
POZO	0	0	0	0	0	0
RÍO O VERT.	0	1	0	0	0	0

Fuente: Encuesta Quito 1994.

Como se ha dicho, el costo del agua por tanqueros es mucho más caro que por tubería pública, razón por la que su uso se restringe prácticamente solo a la preparación de comidas y limpiezas elementales. Esto significa que los hogares más pobres pagan más por este vital producto. En efecto, el cuadro 6 muestra que en el primer quintil el pago por agua de tanquero es superior al de quienes disponen de abastecimiento por la red pública.

CUADRO 6
PAGO PROMEDIO DE AGUA POR TANQUERO*, SEGUN QUINTIL

QUINTIL	PAGO PROMEDIO (SUCRES)
1	22.600
2	13.080
3	27.667
4	13.000
5	10.000

* Solo quienes usan este servicio

Fuente: Encuesta Quito, 1994

La eliminación de basura se hace mediante los servicios municipales de recolección en el 84% de los casos (cuadro 7). Una distribución bastante equitativa, como se observa en el cuadro, es producto de una política reciente del Municipio de Quito para racionalizar

este servicio mediante la reducción de los días de recolección en los barrios con servicio, en favor de los que no disponían de él.

CUADRO 7
VIVIENDAS POR FORMA DE ELIMINACION DE BASURA, SEGUN QUINTIL
(Porcentaje)

ELIMINACION BASURA	TOTAL	QUINTIL				
		1:	2:	3:	4:	5:
CONTRATAN SERV.	11	14	10	7	13	13
SERV. MUNICIPAL	84	78	85	86	86	86
LO BOTAN	4	8	6	6	0	0
QUEMA-ENTIERRA	1	0	0	0	1	1
OTRO	0	0	0	1	0	0

Fuente: Encuesta Quito, 1994.

2. Servicio de energía eléctrica

En cuanto a electricidad toda la población entrevistada cuenta con este servicio. Cabe notar que por la propia definición de la muestra (radio urbano de Quito) era previsible esta situación en tanto que, por decisiones administrativas, solo se encuentran en el área urbana los predios que tiene estos servicios. Por cierto, hay barrios periféricos que no disponen de energía eléctrica.

Como era de esperarse (cuadro 8) los volúmenes de consumo de electricidad aumentan proporcionalmente a los ingresos de los hogares.

CUADRO 8
VIVIENDAS POR PAGO DE ENERGIA ELECTRICA, SEGUN QUINTILES
(Porcentaje)

PAGO ELECTRICIDAD sucres	TOTAL	QUINTIL				
		1:	2:	3:	4:	5:
NO PAGA	3	5	1	4	1	1
HASTA 4999	22	34	28	26	14	8
5000 A 14999	40	40	44	41	39	36
15000 A 29999	22	15	18	20	28	31
30000 Y MAS	13	6	9	9	18	24

Fuente: Encuesta Quito, 1994.

3. Habitabilidad y formas de tenencia

De acuerdo a la encuesta (cuadro 9) el 91% de los habitantes de Quito habitan en lugares adecuados. Solo el 10% se encuentran en cuartos de inquilinato (alto grado de hacinamiento)

o en ranchos o chozas. Cabe notar, como índice de pobreza, que el 61 % de los que habitan lugares inadecuados se ubican en los dos quintiles más bajos. Sin embargo, la distribución de casas, villas y departamentos es relativamente homogénea entre todos los estratos. Esta situación es comprensible en Ecuador por el alto nivel de autoconstrucción en los hogares pobres.

CUADRO 9
TIPO DE VIVIENDA, SEGUN QUINTIL
(Porcentaje)

TIPO DE VIVIENDA	TOTAL	1:	2:	3:	4:	5:
CASA O VILLA	70	61	65	68	71	83
DEPARTAMENTO	21	19	24	19	25	15
CUARTO INQ.	7	14	8	11	4	0
RANCHO-CHOZA	2	6	3	2	0	2

Fuente: Encuesta Quito, 1994.

En efecto, la existencia de múltiples pequeñas empresas de bloques abarata los costos para la construcción. El 92 % de las viviendas tienen este material en las paredes y solo el 8 % usan adobe o madera. Asimismo, solo el 1 % tienen tierra en el piso, mientras que el resto usan madera, baldosa o ladrillo.

El Censo de Población de 1990 reportó en el cantón Quito urbano —una aproximación a la muestra de esta encuesta— una proporción de 49 % de viviendas arrendadas (incluyendo anticresis) y un 42 % de viviendas habitadas por sus propietarios. La encuesta (cuadro 10) arroja una proporción de 39 % de arriendos y anticresis (que consiste en un adelanto sustancial de dinero que es devuelto al final del contrato. Esta modalidad ha ido extinguiéndose en Ecuador pese a haber sido significativa en décadas anteriores); y, un 55 % de viviendas propias. El alto porcentaje de viviendas propias obedece a las formas de crecimiento de las áreas urbanas, generalmente producto de "tomas" de tierras que posteriormente el municipio expropia para cederlas a los moradores allí instalados.

CUADRO 10
TIPO DE TENENCIA DE LA VIVIENDA, SEGUN QUINTIL
(Porcentaje)

TIPO TENENCIA	TOTAL	QUINTIL				
		1:	2:	3:	4:	5:
ARRIENDO	35	50	39	36	26	25
ANTC. Y ARRIEND.	4	6	3	4	1	4
ANTICRESIS	0	0	1	0	0	0
PROPIA	55	40	50	49	69	68
CEDIDA	5	4	7	10	2	3
POR SERVICIO	1	0	0	1	1	0

Fuente: Encuesta Quito, 1994.

Esto explica que la tenencia de viviendas es alta en los estratos de menores ingresos, aunque va aumentando proporcionalmente hacia los grupos de altos ingresos. Inversamente, la proporción de viviendas arrendadas disminuye según los ingresos. La inexistencia de créditos de largo plazo en los últimos años, así como los límites a los montos otorgados por el IESS y el BEV restringen las posibilidades de compra de propiedades para los sectores de ingresos medios.

La distribución de los pagos por arriendo (cuadro 11) refleja las capacidades de pago de los distintos estratos. En efecto, en estos sectores es irrelevante el número de hogares que pagan sobre 400.000 sucres. Asimismo, la distribución porcentual del pago estimado por arriendo es proporcional a los quintiles de ingresos (cuadro 12).

CUADRO 11
TRAMOS DE PAGO DE ARRIENDO*, SEGUN QUINTIL
(Porcentaje)

TRAMOS DE PAGO (sucres)	TOTAL	1:	QUINTIL 2:	3:	4:	5:
MENOS DE 100000	52	75	66	54	21	12
DE 100000 A 199999	25	19	17	35	32	29
DE 200000 A 399999	19	3	14	11	42	47
400000 Y MAS	4	3	3	1	5	12

* Solo quienes arriendan
Fuente: Encuesta Quito, 1994.

CUADRO 12
ARRIENDO PRESUNTO* SEGUN QUINTIL
(Porcentaje)

ARRIENDO PRESUNTO	TOTAL	1:	QUINTIL 2:	3:	4:	5:
MENOS DE 100000	23	42	48	22	7	7
DE 100000 A 199999	36	50	45	44	28	20
DE 200000 A 399999	25	8	7	24	42	35
400000 Y MAS	16	0	0	10	23	38

* Monto estimado de arriendo en propietarios
Fuente: Encuesta Quito, 1994.

CUADRO 13
CREDITOS PARA CONSTRUCCION DE VIVIENDAS SEGUN QUINTIL
(Porcentaje)

CREDITOS	TOTAL	1:	QUINTIL 2:	3:	4:	5:
NO PIDIO	53	56	73	54	60	30
CREDITO BEV	10	28	3	22	2	4
CREDITO IESS	24	3	16	14	25	48
BANCOS	13	13	8	11	13	18

Fuente: Encuesta Quito, 1994.

En cambio entre los propietarios, hay notorias diferencias que manifiestan la dirección de los subsidios. Por una parte, como se dijo, los sectores de más bajos ingresos tienden a privilegiar la autoconstrucción. Pese a todo, un 44 % de entre ellos acude a créditos para devenir propietario. Sin embargo, mientras que la demanda al BEV se produce en el primer quintil, tendiendo a decrecer en los quintiles sucesivos, hay un proceso inverso en cuanto a las demandas al IESS. Los préstamos del IESS para vivienda requieren estar afiliado y eran proporcionales al ingreso declarado. Por ello es que se concentran en los sectores de mayores ingresos. Por su parte, la mayor parte de los créditos que otorgo el BEV correspondían a viviendas de bajo costo ya edificadas por esa institución.

4. Hacinamiento

Diversas son las definiciones de hacinamiento. En el Mapa de Pobreza de Chile (Haindl et al., 1988) se usó el criterio de hacinamiento para los hogares en que habitan más de cuatro personas por habitación. De acuerdo a la encuesta se usará el criterio en relación a los cuartos con uso exclusivo para dormir. Para mayor precisión —o uso posterior— se ha elaborado el cuadro con más de dos, tres o cuatro personas por dormitorio. Las condiciones de hacinamiento son inversamente proporcionales a los ingresos de los hogares. Indudablemente que el criterio a usar cambia los resultados, aunque se mantienen las proporciones por quintil.

CUADRO 14
CONDICION DE HACINAMIENTO POR QUINTIL
(Porcentaje)

QUINTIL	>4	>3	>2
1:	13.89	23.61	58.33
2:	5.56	12.50	48.61
3:	1.39	8.33	33.33
4:	0.00	2.78	11.11
5:	0.00	1.39	5.56

Fuente: Encuesta Quito, 1994.

5. Subsidios vinculados a la vivienda y los servicios

Uno de los aspectos que ha sido motivo de controversias en el país es el mantenimiento de los subsidios al gas. En la actualidad —fecha de la encuesta— el cilindro de uso doméstico se comercializa a 2.900 sucres y el subsidio alcanza a 9.900 sucres (El Comercio 20/11/94). A juzgar por los datos del cuadro 15 la distribución del subsidio es relativamente similar entre todos los estratos, es decir, todos tienen una estructura de consumo similar. En estas condiciones, el subsidio no se focaliza en los sectores más pobres sino por igual entre toda la población. Cabe notar que, por estas consideraciones el CONADE ha propuesto su reemplazo por un llamado bono de pobreza.

Se calculó el subsidio por quintil en proporción a los gastos totales en gas licuado por hogar. Como se observó en el cuadro 4, en la medida que la distribución de consumo

es similar, el subsidio se distribuye homogéneamente, incluyendo también a los grupos que podrían pagar este producto a precios de mercado. Pero, por otra parte, en relación a los ingresos globales, el subsidio es insignificante en el quintil 5, en cambio, alcanza a 5.5% de los ingresos autónomos en el quintil 1. En este sentido, una política que elimine el subsidio —para ser compensada— requiere una capacidad institucional del Estado para identificar a los sectores desfavorecidos.

CUADRO 15
VIVIENDAS POR TRAMO DE PAGO DE GAS, SEGUN QUINTIL
(Porcentaje)

PAGO DE GAS	TOTAL	QUINTIL				
		1:	2:	3:	4:	5:
NO PAGA	1	1	0	0	0	1
1 A 4999	56	56	49	60	63	56
5000 A 9999	42	42	51	40	36	40
10000 Y MAS	1	1	0	0	1	3

Fuente: Encuesta Quito, 1994.

CUADRO 16
SUBSIDIO MENSUAL PROMEDIO EN GAS POR QUINTIL
(Suces)

QUINTIL	SUBSIDIO EN GAS
1	14575
2	15684
3	14850
4	14267
5	14859

Fuente: Encuesta Quito, 1994.

El gasto en combustible para movilización particular es directamente proporcional a los ingresos puesto que esta asociado a la propiedad de vehículos. Es notorio (cuadro 17) que este gasto se concentra en los grupos de mayores ingresos. En esta medida, el subsidio a la gasolina favoreció preferencialmente a estos grupos. Al momento de la encuesta, después de sucesivas alzas en el precio de la gasolina en los últimos cinco años, el precio es similar al internacional. Sin embargo, para evitar alzas en el transporte público el gobierno esta otorgando un subsidio de 1.350.000 sucres (590 dólares) mensuales a cada unidad de transporte público.

CUADRO 17
GASTOS MENSUALES EN GASOLINAS PARA MOVILIZACION PARTICULAR,
SEGUN QUINTIL
(Porcentaje)

GASTA GASOLINA	TOTAL	QUINTILES				
		1:	2:	3:	4:	5:
NO GASTA	69	90	90	78	54	35
DE 1 A 49000	7	4	4	7	8	10
DE 50000 A 99000	10	1	3	11	17	19
DE 100000 A 199000	8	0	1	1	14	25
200000 Y MAS	5	4	1	3	7	11

Fuente: Encuesta Quito, 1994.

III. LA SITUACIÓN OCUPACIONAL

En el país solo se están realizando encuestas periódicas de empleo urbano desde 1988 a cargo del Instituto Nacional de Empleo y actualmente del INEC. Desde 1993 estas son semestrales, anteriormente solo eran anuales.

Según los datos de la última encuesta disponible (INEC, julio de 1994) la desocupación abierta urbana era de 8.4%. Si se adiciona la tasa de desempleo equivalente al subempleo este llegaría a 11.2%. La tasa de subempleo, por su parte, alcanza al 47.2% de la Población Económicamente Activa (PEA).

En cuanto a programas de empleo, durante el gobierno del Dr. Rodrigo Borja (1988-1992) se iniciaron estudios para aplicar programas de emergencia. Según algunos estudios (Echeverría 1993) este programa solo generó en sus cuatro años de duración 3.300 empleos de aproximadamente cuatro meses cada uno. En estas condiciones, no existen actualmente transferencias en el área del empleo.

1. Composición de la fuerza de trabajo

Para mantener la relación con las encuestas oficiales se ha considerado a todas las personas mayores de 12 años que trabajaron, o buscaron trabajo en la semana de referencia. Se consideró como trabajadores a quienes tenían trabajo pero, por razones de salud o vacaciones, no ejercieron la actividad en la semana de aplicación de la encuesta.

CUADRO 18
COMPOSICION DE LA FUERZA DE TRABAJO, SEGUN QUINTIL
(porcentajes)

Quintil	INACTIVOS (a)	ACTIVOS (b)	ACTIVOS	
			OCUPADOS (c)	DESOCUPADOS (d)
1	55.41	44.59	85.44	14.56
2	51.55	48.45	95.20	4.80
3	44.30	55.70	99.24	0.76
4	45.34	54.66	97.67	2.33
5	41.23	58.77	97.58	2.42
TOTAL	47.74	52.26	95.43	4.57

a + b = población total

c + d = activos

Fuente: Encuesta Quito, 1994.

Los ocupados y desocupados están calculados como proporción de los activos.

2. Tasas de participación

Es el porcentaje de trabajadores con respecto al total de mayores de 12 años, tanto activos como inactivos.

En la encuesta no se registran casos de trabajadores entre doce y 14 años, sin embargo, los datos reportados por el INEC para la ciudad de Quito, entregan un porcentaje del 1% de la PEA que tendrían esta edad. Este hecho es compatible con el margen de error de la encuesta.

CUADRO 19
TASA DE PARTICIPACION POR SEXO Y GRUPOS DE EDAD
(Porcentaje)

GRUPOS DE EDAD	QUINTILES					TOTAL
	1	2	3	4	5	
AMBOS SEXOS						
12 A 13	0	0	0	0	0	0
14 A 19	16	23	11	13	7	15
20 A 24	21	49	45	52	43	42
25 A 44	54	64	84	74	82	71
45 A 54	57	53	79	55	76	63
55 Y MAS	45	30	40	49	42	42
TOTAL	38	46	55	53	57	50
HOMBRES						
12 A 13	0	0	0	0	0	0
14 A 19	25	30	13	22	14	22
20 A 24	36	55	43	33	50	45
25 A 44	85	88	98	93	96	92
45 A 54	75	85	100	69	92	85
55 Y MAS	67	50	57	61	71	61
TOTAL	59	65	68	62	73	65
MUJERES						
12 A 13	0	0	0	0	0	0
14 A 19	6	17	10	0	0	8
20 A 24	14	43	47	67	33	40
25 A 44	25	37	73	60	70	54
45 A 54	36	32	44	44	58	42
55 Y MAS	27	13	25	33	7	22
TOTAL	20	29	45	46	43	36

Fuente: Encuesta Quito. 1994.

Las diferencias de tasas de participación entre hombres (65%) y mujeres (36%) son similares a las registradas en las encuestas oficiales. El cuadro 19 entrega la tasa de participación por sexo y quintiles. En el caso de las mujeres hay diferencias significativas en la tasa de participación. En efecto, las mujeres de los hogares de bajos ingresos tienen una menor participación (20%), mientras que en el Q5 es de 43%. De alguna manera, la pobreza reproduce un círculo vicioso en que, por tener mayor número de hijos —o personas a cargo en general—, deben permanecer en la casa para atender tareas domésticas o bien, como es común en Ecuador, combinan trabajos parciales o de comercio en el hogar con las otras labores.

Esto redundaría en menores ingresos promedios per cápita y en mayor grado de participación de algunos hijos en tareas productivas o reproductivas lo que, a su vez, estimula la deserción escolar temprana o los bajos rendimientos escolares.

Pese a ello, como se señala en otros estudios (ILDIS 1993), hay una clara tendencia al aumento de la participación femenina en la fuerza de trabajo, lo que está correlacionado positivamente con la reducción del número de hijos por mujer.

3. Características de la desocupación

Es necesario destacar que la diferencia es muy significativa entre el primero y quinto quintil. En efecto, en el primer quintil la tasa de desocupación alcanza a 14.5% mientras que en el Q5 solo es de 4.5%. Asimismo, la tasa de desocupación por sexo es desfavorable para las mujeres, especialmente del primer quintil (cuadro 20).

CUADRO 20
TASA DE DESOCUPACION POR QUINTIL Y SEXO
(Porcentaje)

QUINTIL	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
1	14.56	9.86	25.00
2	4.80	5.95	2.44
3	0.76	1.35	0.00
4	2.33	2.82	1.72
5	2.42	2.67	2.04
TOTAL	4.57	4.53	4.62

Fuente: Encuesta Quito 1994.

Este elemento, probablemente sea decisivo en las diferencias de perceptores por quintil, en que nuevamente (cuadro 21) se observa que los perceptores varían especialmente entre el primer quintil y los restantes.

CUADRO 21
PROMEDIO DE PERCEPTORES POR HOGAR, SEGUN QUINTIL
(Porcentaje)

QUINTIL	PERCEPTORES
1	1.17
2	1.65
3	1.82
4	1.75
5	1.68

Fuente: Encuesta Quito 1994.

4. Ocupación por rama y sectores de actividad económica

En la agrupación que se hizo en esta encuesta —por el reducido numero— se agruparon las ramas de una manera menos convencional para evitar ampliaciones de los estratos. Para mayor claridad, en el cuadro 22 se explicitan los contenidos de cada rama considerada.

Se analizo la pertenencia de los trabajadores a los sectores de actividad económica. De alguna manera esto indica que ciertos sectores o ramas son receptores preferentes de personas de ciertos niveles de ingresos.

CUADRO 22
TRABAJADORES POR RAMA DE ACTIVIDAD Y POR QUINTIL
(porcentajes)

RAMAS DE ACTIVIDAD	TOTAL	QUINTIL				
		1:	2:	3:	4:	5:
1	1	1	1	0	2	2
2	21	28	26	24	14	16
3	3	2	2	2	5	5
4	26	33	18	30	28	22
5	6	6	7	3	10	6
6	20	5	18	22	25	28
7	4	2	1	3	6	9
8	18	22	27	16	10	13

NOTAS:

1. Agricultura, minas, pesca y silvicultura.
2. Industria.
3. Construcción.
4. Comercio, restaurantes y hoteles.
5. Energía, transporte y comunicaciones.
6. Servicios básicos (incluye todos los servicios públicos salvo comunicaciones y energía, más todos los servicios de educación y salud privados).
7. Servicios financieros (toda la banca incluida la pública).
8. Otros servicios personales y a las empresas.

Fuente: Encuesta Quito 1994.

Es posible observar en el cuadro que las actividades primarias solo absorben el 1 % del empleo mientras que el sector terciario es claramente predominante. Puesto que los servicios básicos estaban compuestos —principalmente— por el sector público es lógico que en este grupo no se ubiquen muchas personas del quintil inferior si se supone que este sector pagaría remuneraciones mejores que los otros.

Sin embargo, si se considera —como se dijo— que los dos quintiles inferiores estarían en situación de pobreza la encuesta indica que el 21 % de los trabajadores del sector público se encuentran en los hogares pobres, es decir, depende su pobreza en parte importante de la caída de las remuneraciones en este sector, especialmente durante la década de los ochenta. Estos resultados son compatibles con datos nacionales urbanos del INEM.

El comercio y los otros servicios —actividades tipificadas en el sector informal cuando son de poca escala— se encuentran primordialmente en los quintiles de más bajos ingresos (cuadro 22).

Una aproximación adicional para precisar la pertenencia, en este caso al sector moderno o al informal, es el lugar de trabajo y la categoría ocupacional. De hecho, el trabajo por cuenta propia y el reducido tamaño de la empresa es un marco de informalidad preferente cuando se combina con actividades en comercio y servicios.

Para mayor abundancia, y como expresión de precariedad laboral, se averiguo sobre el lugar de trabajo. Así, se visualiza que un 20 % de los trabajadores realizan sus labores en lugares inicialmente destinados a vivienda y que comparten con dormitorios y cocinas sus tareas productivas. En el caso de quienes laboran en la vivienda así como los que trabajan a domicilio (servicios personales), se concentran en los dos primeros quintiles a la inversa de quienes están ubicados en oficinas o instalaciones independientes cuyo uso exclusivo es la producción. Estos, se asocian al sector moderno de la economía y son mayoritarios en los quintiles superiores.

CUADRO 23
LUGAR DE TRABAJO POR QUINTIL
(Porcentaje)

LUGAR DE TRABAJO	TOTAL	QUINTIL				
		1:	2:	3:	4:	5:
DENTRO VIV. PROPIA	13	16	16	17	8	9
DENTRO VIV. NO PROPIA	7	15	5	5	11	1
TALLER ANEXO VIV.	4	6	4	3	2	7
LOCAL INDEPENDIENTE	61	39	56	57	70	75
A DOMICILIO	5	12	9	5	1	3
VIA PUBLICA	6	8	8	7	5	3
OTRO LUGAR	2	2	0	3	3	2
NS/NC	1	1	1	3	0	0

Fuente: Encuesta Quito 1994.

5. Fuerza de trabajo según categoría ocupacional

En el cuadro 24 se observa la distribución según categoría ocupacional de los trabajadores. Así como la proporción de patronos o empleadores aumenta según quintil, también se observa que los trabajadores por cuenta propia y los familiares sin remuneración son más numerosos en los quintiles bajos. El hecho que se mantengan con similares proporciones los asalariados es porque no se hizo división, como en otras encuestas, entre obreros y empleados.

CUADRO 24
TRABAJADORES POR CATEGORIA DE OCUPACION, SEGUN QUINTIL

CATEGORIA OCUPACIONAL	TOTAL	QUINTIL				
		1:	2:	3:	4:	5:
PATRONO	16	13	10	14	21	21
CUENTA PROPIA	22	33	23	24	15	19
ASALARIADO	59	46	62	61	63	59
Q.D. PUERTAS ADENTRO	0	1	1	1	0	0
Q.D. PUERTAS AFUERA	1	2	2	0	1	0
FAM. NO REMUNERADO	1	5	0	0	0	0
FUERZAS ARMADAS	1	0	2	0	1	1

Fuente: Encuesta Quito 1994.

6. Tasa de afiliación previsional

En primer lugar, se considero la tasa de afiliación previsional para el conjunto de la población. Se recuerda que el IESS no cubre a cónyuges ni a hijos de los afiliados. En estas circunstancias, solo el 33% de la población se encuentra cubierto por seguros, ya sea públicos o privados (cuadro 25). Es visible que la desprotección es mayor en los grupos de bajos ingresos. Asimismo, las reiteradas críticas a los servicios que presta el IESS aparecen reflejadas en la proliferación de afiliación a seguros privados entre la población que puede costearse estos servicios. Prácticamente el 80% de las personas cubiertas por seguros privados se encuentran en los dos quintiles superiores.

En Ecuador no existe separación entre seguros médicos y de pensiones. En principio, el IESS y los seguros de las Fuerzas Armadas cubren ambos rubros.

En cuanto a la afiliación de los trabajadores la proporción aumenta considerablemente. Aun así, existe un 42% de trabajadores no cubiertos por ningún seguro (cuadro 26). Los sectores más desprotegidos son los más pobres. Sin embargo, estos pueden recurrir a los Centros de Salud y hospitales sin pagos especiales. El IESS no esta comunicado con el Ministerio de Salud pública con lo cual los afiliados cuentan con menos alternativas para su atención. Entre las reformas propuestas por especialistas, tanto de uno como de otro sector (IESS y MSP), se expresa continuamente la necesidad de articular los servicios lo cual es más bien obstaculizado por intereses institucionales.

CUADRO 25
TIPO DE AFILIACION PREVISIONAL DE LA POBLACION SEGUN QUINTIL
(Porcentaje)

AFILIACION PREVISIONAL	TOTAL	QUINTIL				
		1:	2:	3:	4:	5:
SECTOR PRIVADO	5	1	2	3	12	11
IESS GENERAL	23	10	18	27	31	34
FUERZAS ARMADAS	3	3	6	2	3	2
COMBINADO	1	6	0	0	1	3
OTRO	1	0	1	1	2	1
NINGUNO	67	88	73	67	51	49

Fuente: Encuesta Quito 1994.

CUADRO 26
TIPO DE AFILIACION PREVISIONAL DE LA PEA SEGUN QUINTIL
(Porcentaje)

AFILIACION PROVISIONAL	TOTAL	QUINTIL				
		1:	2:	3:	4:	5:
SECTOR PRIVADO	6	34	2	5	9	10
IESS GENERAL	45	30	32	52	52	56
FUERZAS ARMADAS	3	0	5	3	4	4
COMBINADO	2	2	0	0	2	5
OTRO	1	0	1	1	2	2
NINGUNO	42	65	60	38	30	23

Fuente: Encuesta Quito 1994.

IV. EL SECTOR EDUCACIÓN

Antecedentes. Cuando se produjo el "boom petrolero" en la década de los setenta se planteó que el sector educación debiera recibir el 30% del Presupuesto del Estado. Esto no se ha cumplido; por ejemplo, los ingresos del sector educación fueron de 23.3% en 1986; 15.7% en 1990; 19.4% en 1992 y 17.4% en 1993 (BCE 1994). Es decir, el gasto en educación, así como el del área social en general, ha disminuido en el período de la crisis jugando un papel procíclico.

En la actualidad no existen programas de apoyo específicos a los estudiantes. El Instituto Ecuatoriano de Becas cubre una proporción mínima de los estudiantes. Por ejemplo, en 1993 entregó un total de 390 becas y, en 1994, llegó a solo 218 becas a nivel nacional.

Existen, sin embargo, programas de ayuda alimenticia que consiste en reparto de colación a escolares que se evaluará en este capítulo.

Las matriculas de los establecimientos fiscales y municipales son completamente subvencionadas y, generalmente no se agregan pagos mensuales. Esta situación es similar en los establecimientos de educación superior del Estado. El derecho a instaurar establecimientos de educación superior es propiedad del Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas (CONUEP) integrado por los rectores de las casas de estudio reconocidas por el Estado y que, reciben subvenciones. Entre ellas se encuentran las Universidades Católicas que agregan a la subvención un cobro por matrícula.

Diversas Universidades de tipo privado se han abierto en los últimos cuatro años. Estas, no son reconocidas por el Estado, es decir, los títulos no tienen validez interna. Algunas de ellas tienen convenios especiales para optar a la revalidación con universidades exteriores, especialmente de Estados Unidos.

En la actualidad hay 29 universidades con una población estudiantil de 234.000 alumnos. Otros diez institutos privados esperan la aprobación del CONUEP para transformarse en Universidades.

1. Características educacionales de la población

En esta sección se examinan los temas de cobertura, nivel de escolaridad y distribución de los alumnos por tipo de establecimiento.

La tasa de analfabetismo —mayores de 15 años que no saben leer ni escribir— es de 0.5% por lo que no cabe mayores comentarios al respecto. En todo caso, la tasa de analfabetismo nacional, por cierto es mucho mayor. La ciudad de Quito tiene la menor tasa de analfabetismo del país.

a) *Cobertura*

Separando la cobertura en educación básica con la de educación media⁴ se observa que en los sectores de menores ingresos hay una deserción más temprana, pero que se manifiesta especialmente en la educación media. En algunos estudios (ILDIS 1993) se prevee que, luego de un alto índice de crecimiento en las tasas de asistencia habría un descenso, desde 1985 aproximadamente. Este se atribuye a las pocas expectativas que genera la educación para procurarse mejores ingresos.

CUADRO 27
COBERTURA DE EDUCACIÓN PRIMARIA Y SECUNDARIA SEGUN QUINTIL
(porcentaje)

QUINTIL	PRIMARIA TOT 6-11	SECUNDARIA TOT 12-18
1:	97.78	76.47
2:	100.00	86.27
3:	94.29	79.17
4:	100.00	89.74
5:	100.00	94.59
TOTAL	98.41	84.51

Fuente: Encuesta Quito, 1994.

Se interrogo sobre las razones para no asistir a establecimientos educacionales de las personas de 6 a 18 años. El 4.8% de personas de este grupo no asiste a establecimientos educacionales. Las razones más frecuentemente citadas son por trabajo y económicas (50% entre ambas). Asimismo, el 40% de las deserciones se produce en el quintil de más bajos ingresos.

Las familias deciden la inscripción de los hijos a los establecimientos educacionales de manera diversa según el estrato. En efecto, mientras que en el Q1 el 41% lo eligen porque es gratuito o queda cerca, solo el 12% de los miembros del Q5 privilegian estos argumentos. En cambio, la calidad del colegio y de los profesores son criterios citados por el 81% de los de mayores ingresos (cuadro 28).

CUADRO 28
PERSONAS MAYORES DE 5 AÑOS QUE ASISTEN A ESTABLECIMIENTOS
EDUCACIONALES SEGUN RAZÓN POR LA QUE ESCOGIÓ EL ESTABLECIMIENTO,
Y POR QUINTIL
(Porcentaje)

RAZONES	TOTAL	QUINTIL				
		1:	2:	3:	4:	5:
GRATUITA	7	10	8	7	6	1
QUEDA CERCA	22	31	29	19	17	11
BUENOS PROFESORES	17	18	17	13	14	22
ES BUENO	45	33	35	47	55	59
OTRO	9	8	12	12	8	6

Fuente: Encuesta Quito, 1994.

b) *Nivel de escolaridad*

El nivel de escolaridad (o promedio de los años efectivamente aprobados por todos los mayores de 15 años) aparece en el cuadro 29. Hay una clara correlación positiva entre ingresos y nivel de escolaridad. Asimismo, la relación tiende a mejorar entre los mas jóvenes con respecto a sus padres o abuelos. Cabe notar que en el Q4 y en el Q5 el promedio de estudios se sitúa por sobre la educación media (dura 12 años sumando la primaria). Tal como se ha evidenciado en algunos estudios (ILDIS 1994) el factor de mayor diferenciación para ingresos o informalidad es la educación. Pero, esto empieza a ser realmente significativo cuando se tiene educación superior, es decir, las diferencias son menores entre, por ejemplo, quienes tienen educación primaria versus los que alcanzan secundaria.

CUADRO 29
ESCOLARIDAD MEDIA POR QUINTIL Y PARENTESCO
CON EL JEFE DE HOGAR

PARENTESCO	1:	2:	3:	4:	5:	TOTAL
JEFES	8.06	8.99	10.28	12.97	14.28	10.90
CÓNYUGES	7.29	8.28	9.74	11.98	12.79	10.01
HIJOS	11.40	11.57	12.61	12.91	13.23	12.23
ABUELOS*	2.67	5.00	7.25	10.71	9.00	8.00
TOTAL	8.65	9.83	12.57	10.73	13.41	10.97

* Se entiende padres de uno de los cónyuges jefe del hogar.
Fuente: Encuesta Quito, 1994.

c) *Distribución de los alumnos por tipo de establecimiento*

La distribución por tipo de colegio se observa en el cuadro 30. Cabe notar que las preferencias por el sector público decrecen según el nivel de ingresos. Existen marcadas diferencias en la calidad de la enseñanza de unos y otros, con algunas excepciones que se ubican especialmente en colegios municipales que, en todo caso, no son numerosos.

CUADRO 30
PERSONAS QUE ASISTEN A ESTABLECIMIENTOS EDUCACIONALES
MAYORES DE 5 AÑOS POR TIPO DE ESTABLECIMIENTO, SEGUN QUINTIL
(Porcentaje)

TIPO DE ESTABLECIMIENTO	TOTAL	QUINTIL				
		1:	2:	3:	4:	5:
FISCAL	55	80	78	47	37	17
MUNICIPAL	5	2	2	7	3	11
PRIVADO RELIGIOSO	28	13	12	29	41	54
PRIVADO LAICO	10	4	7	13	15	14
FISCOMISIONAL	2	1	1	3	4	4
COLEGIO MILITAR	0	0	0	0	1	0

Fuente: Encuesta Quito, 1994.

Prácticamente la mitad de los establecimientos registrados disponen de servicio dental y, el 64% disponen de atención médica, siendo mayor en los alumnos que pertenecen al Q5 (84%) que en el Q1 (52%).

2. Subsidios en la educación

Para calcular el subsidio por educación se hizo un sondeo en diez colegios privados del sur de Quito —zona de ingresos medios y bajos de la ciudad— que arrojó resultados satisfactorios para la medición del costo de educación primaria y secundaria. De acuerdo a estos resultados se estima que el costo de educación secundaria por alumno sería de alrededor de 56.000 sucres por matrícula y los pagos mensuales de 40.000 sucres. En consecuencia, se estima que el subsidio por alumno es igual a la diferencia entre el pago real y el costo estimado. La diferencia por matrícula se dividió por 12 para calcular la estimación mensual.

Según la misma metodología para educación primaria, se calcula que el pago por matrícula anual es de 41.000 sucres y de 30.000 sucres mensuales por pensión.

Para la educación universitaria se calculó el costo medio que pagan los estudiantes de la Universidad Católica de Quito por año. Cabe notar que esta universidad recibe, en todo caso subsidios estatales, por lo que los costos podrían ser mayores. De hecho, los costos de las universidades privadas sin ninguna subvención alcanzan a más de 2.000 dólares al año, pero, como se observara en la encuesta, los pagos que realizan los estudiantes de las universidades públicas son aun inferiores a los de la U. Católica.

Los cuadros siguientes (31, 32 y 33) dan cuenta de la distribución del subsidio según quintil y por tipo de establecimiento. La existencia de subsidios en colegios privados puede explicarse porque estos, a su vez, reciben aportes del Estado que no fueron posible de desagregar en esta oportunidad. Aun así, se observa una buena focalización de los subsidios en educación primaria ya que favorecen especialmente a los sectores de menores ingresos.

CUADRO 31
SUBSIDIO MENSUAL PROMEDIO EN EDUCACION PRIMARIA POR HOGAR
SEGUN QUINTIL Y TIPO DE INSTITUCION
(Suces)

ESTABLECIMIENTO	1:	2:	3:	4:	5:
FISCAL	16916	10634	5582	3513	1747
MUNICIPAL	0	424	870	833	1714
PRIVADO RELIGIOSO	973	1122	1152	422	76
PRIVADO LAICO	0	25	304	83	0
FISCOMISIONAL	0	0	806	310	257
TOTAL	17889	12205	8714	5162	3794

Fuente: Encuesta Quito, 1994.

En el caso de la educación secundaria la distribución de los subsidios es similar al de primaria aunque en el Q2 es superior que en el Q1. Esto podría explicarse porque en los hogares más pobres existe una deserción más temprana.

CUADRO 32
SUBSIDIO MENSUAL PROMEDIO EN EDUCACION SECUNDARIA POR HOGAR
SEGUN QUINTIL Y TIPO DE INSTITUCION
(Suces)

ESTABLECIMIENTO	1:	2:	3:	4:	5:
FISCAL	18292	24926	10513	10616	3530
MUNICIPAL	1160	620	2299	603	609
PRIVADO RELIGIOSO	493	383	49	444	263
PRIVADO LAICO	0	645	504	361	0
FISCOMISIONAL	617	0	0	0	175
TOTAL	20562	26575	13365	12024	4576

Fuente: Encuesta Quito, 1994.

Pese a lo que se ha encontrado en estudios de otros países, los subsidios en la educación superior son mayores para los grupos de menores ingresos. Apparently esto se debe a un franco abandono de las universidades públicas tradicionales por parte de los grupos de altos ingresos; en muchos casos, los jóvenes que disponen de recursos prefieren estudiar carreras técnicas en institutos profesionales —generalmente privados— antes que recurrir al sector público.

Los alumnos que asisten a establecimientos que dan regularmente colación (una vaso de leche y un pan, a veces con queso fresco) representan el 17.5% del total. Esta colación es gratuita en los colegios fiscales y municipales y generalmente es pagada, ya sea con la matrícula o por medio de pagos específicos, en los colegios privados. La colación se calcula en alrededor de 600 suces, lo cual será considerado como subsidio en especies, prorrateado por la frecuencia que declararon los entrevistados.

CUADRO 33
SUBSIDIO MENSUAL PROMEDIO EN EDUCACIÓN SUPERIOR POR HOGAR
SEGUN QUINTIL
(Suces)

	1:	2:	3:	4:	5:
subsidio	30213	44359	25514	16350	18954

Fuente: Encuesta Quito, 1994.

En función de lo anterior resulta (cuadro 34) que el subsidio a través de este mecanismo es bastante bajo como producto de la falta de regularidad y universalidad en la repartición.

CUADRO 34
SUBSIDIO PROMEDIO MENSUAL POR COLACION
SEGUN QUINTIL
(Suces)

QUINTIL	COLACION
1	1.000
2	633
3	1.042
4	250
5	0

Fuente: Encuesta Quito, 1994.

V. LOS SISTEMAS DE SALUD

El país se ha caracterizado por no disponer de sistemas de seguros de salud públicos salvo mediante la afiliación al IESS. No obstante, este sistema no protege sino al afiliado descartando al cónyuge y los hijos, salvo en el caso de maternidad de una afiliada que cubre al recién nacido por el primer año. Esta es la razón principal para que el interés por la afiliación sea menor en la población. Los grupos de más bajos ingresos, sin embargo, pueden recurrir a los Centros de Salud dependientes del Ministerio de Salud pública que brindan atención primaria y que están distribuidos por todo el país. Estos Centros de Salud no cobran por la consulta pero, es común que no dispongan de materiales elementales. Los cobros por consultas en hospitales se instauraron —aunque con cifras módicas— en 1994 pero los Centros continúan siendo gratuitos.

1. Cobertura del sistema público de salud

Según la encuesta el 18% de la población reconoció haber tenido problemas de salud (cuadro 35).

CUADRO 35
PERSONAS QUE TUVIERON PROBLEMAS DE SALUD EN LOS ULTIMOS
TRES MESES, SEGUN QUINTIL
(Porcentaje)

PROBLEMAS DE SALUD	TOTAL	QUINTIL				
		1:	2:	3:	4:	5:
SI	18	20	17	16	24	14
NO	82	80	83	84	76	86

Fuente: Encuesta Quito, 1994.

De quienes reconocieron tener problemas médicos solo el 86% asistieron a algún tipo de consulta. Sorprendentemente, la mayor parte de las personas no asisten a los centros de salud o a hospitales públicos, sino a lugares privados pese a que en estos la consulta es pagada. Esto da cuenta, por si solo, de la opinión sobre la calidad de los servicios que se prestan en el sector público y, a la vez, expresa que en rubros tan básicos como la salud, aun los sectores de bajos ingresos, están dispuestos a pagar por un servicio que les ofrezca más confianza.

En efecto, solo el 28% de quienes asistieron a consultas, generalmente en el sector público, no pagaron por la consulta. El cuadro 36 muestra que el 43% de las personas pertenecientes al primer quintil también asisten al sector privado.

En definitiva, la cobertura del sistema público de salud (hospitales, centros y subcentros de salud) en consultas es de 42% de la población total.

CUADRO 36
COBERTURA DE CONSULTA MEDICA, SEGUN QUINTIL
(Porcentaje)

COBERTURA CONSULTA	TOTAL	QUINTIL				
		1:	2:	3:	4:	5:
HOSPITAL	28	27	51	19	30	6
CENTRO DE SALUD	11	18	12	9	6	9
SUBCENTRO	3	7	6	0	0	0
SECTOR PRIVADO	54	43	27	69	61	76
DOMICILIO	2	4	2	0	0	9
OTRO	2	2	2	2	3	0

Fuente: Encuesta Quito, 1994.

Al analizar la cobertura en caso de tratamientos médicos, el 68% de quienes tuvieron problemas de salud siguieron un tratamiento. De estos (cuadro 37), el sector privado cubre al 46%, el sector público al 34% y la diferencia se hace en tratamientos en el domicilio del paciente.

CUADRO 37
COBERTURA DE TRATAMIENTO MEDICO, SEGUN QUINTIL
(porcentaje)*

COBERTURA DE TRATAMIENTO	TOTAL	QUINTIL				
		1:	2:	3:	4:	5:
HOSPITAL	29	31	40	17	37	8
CENTRO SALUD	5	4	9	6	4	4
SUBCENTRO	2	7	0	0	0	0
SECTOR PRIVADO	46	38	29	74	35	67
DOMICILIO	17	20	23	3	20	21
OTRO	1	0	0	0	4	0

* Solo entre quienes tuvieron tratamiento

Fuente: Encuesta Quito, 1994.

Asimismo, la cobertura en servicios de hospitalización aumenta en favor del sector público (alcanza al 75% de los casos). Es evidente que, en la medida que se incrementan los costos de la atención (tratamiento u hospitalización), hay menos personas capaces de solventar los costos del servicio privado y, como consecuencia, aumenta la cobertura del sector público.

CUADRO 38
COBERTURA EN HOSPITALIZACION, SEGUN QUINTIL
(porcentaje)*

COBERTURA HOSPITALIZACION	TOTAL	1:	2:	3:	4:	5:
HOSPITAL	65	43	80	56	100	50
CENTRO SALUD	10	14	10	11	0	0
SUBCENTRO	0	0	0	0	0	0
SECTOR PUBLICO	26	43	10	33	0	50

* Solo entre quienes estuvieron hospitalizados

Fuente: Encuesta Quito, 1994.

En situaciones de emergencia (enfermedades o accidentes) los establecimientos del sector público cubren el 44 % de los casos. En estas circunstancias, la diferencia por quintiles es clara entre los grupos extremos. Los más pobres solo en el 37% de los casos acuden a clínicos mientras que en el Q5 lo hace el 71 %, lo cual esta relacionado con los costos del sector privado en estos tratamientos.

CUADRO 39
COBERTURA EN ATENCION MEDICA DE EMERGENCIA, SEGUN QUINTIL
(porcentajes)*

COBERTURA EMERGENCIA	TOTAL	1:	2:	3:	4:	5:
HOSPITAL	31	29	52	25	36	6
CENTRO SALUD	11	17	18	8	5	9
SUBCENTRO	2	8	0	0	0	0
SECTOR PUBLICO	45	37	20	54	48	71
DOMICILIO	9	7	9	10	8	14
OTRO	2	2	0	2	3	0

* Solo entre quienes tuvieron este servicio

Fuente: Encuesta Quito, 1994.

En cuanto a atención para control prenatal⁵ las mujeres entrevistadas manifestaron mayor aceptación por los centros públicos; la atención en clínicos llega al 25 %. Los grupos de mayores ingresos privilegian la atención privada.

En fin, en lo que respecta a vacunación, en cambio, se observa que hay una buena cobertura del sector público alcanzando al 92 %. Cabe notar que desde hace unos cinco años se han hecho programas masivos de educación en este aspecto. Asimismo, para las vacunas los servicios son eficientes tanto por atención como por tiempo de espera. Quizás, la comparación entre este servicio y los mencionados anteriormente sea un indicador de interés para las autoridades y así mejorar la cobertura en los rubros menos eficientes.

CUADRO 40
COBERTURA DE CONTROL PRENATAL, SEGUN QUINTIL
(porcentaje)

COBERTURA PRENATAL	TOTAL	QUINTIL				
		1:	2:	3:	4:	5:
HOSPITAL	45	38	65	45	33	0
CENTRO SALUD	22	25	24	9	0	50
SUBCENTRO	6	19	0	0	0	0
SECTOR PRIVADO	25	13	12	45	67	50
DOMICILIO	0	0	0	0	0	0
OTRO	2	6	0	0	0	0

Fuente: Encuesta Quito, 1994.

CUADRO 41
COBERTURA POR VACUNACION, SEGUN QUINTIL
(porcentaje)

COBERTURA VACUNA	TOTAL	QUINTIL				
		1:	2:	3:	4:	5:
MSP	88	97	96	92	64	81
IESS	4	0	2	3	12	6
SECTOR PRIVADO	8	3	1	5	24	13

Fuente: Encuesta Quito, 1994.

2. Acceso al servicio

En caso de necesidad, como se observa en el cuadro 42, la mayoría de todos los grupos recurren a servicios de atención profesional. El carácter urbano de la encuesta permite con mayor facilidad el acceso a médicos. De hecho, no se registraron casos de atención por curanderos o similares.

CUADRO 42
TIPO DE PERSONAL QUE ATIENDE, SEGUN QUINTIL
(porcentaje)

PERSONAL	TOTAL	QUINTIL				
		1:	2:	3:	4:	5:
FAMILIAR	15	15	24	12	14	9
BOTICARIO	2	0	10	0	0	0
USTED MISMO	5	8	3	6	4	0
ENFERMERA/A	2	0	8	2	1	0
AUXIL. ENFERM.	0	0	0	0	1	0
MEDICO	75	77	54	80	79	91

Fuente: Encuesta Quito, 1994.

Entre quienes no recurrieron a personal profesional, el 70% lo justifico por ser "casos leves". Solamente el 11% de los casos de este subgrupo argumento que no tenía dinero.

Se interrogo sobre la distancia al lugar de atención más cercano. En este aspecto es común que las percepciones subjetivas sean diferentes a las estimaciones de calidad comúnmente aceptadas por especialistas. Así, en el 44% de los casos los usuarios estiman que los centros de salud se encuentran lejos o muy lejos. Esta percepción es relativamente similar en todos los estratos lo que da cuenta de problemas en la planificación de la instalación de los servicios de salud.

CUADRO 43
ATENCIÓN MÉDICA POR CERCANÍA AL LUGAR DE ATENCIÓN,
SEGUN QUINTIL
(porcentaje)

DISTANCIA SUBJETIVA	TOTAL	QUINTIL				
		1:	2:	3:	4:	5:
MUY CERCA	15	17	14	13	10	22
CERCA	41	49	28	50	38	44
LEJOS	31	20	44	33	33	25
MUY LEJOS	13	14	14	4	19	8

Fuente: Encuesta Quito, 1994.

Al considerar el tiempo efectivo el 71% lo evaluó en menos de media hora, es decir, un 29% se encuentra a distancias poco adecuadas para atenciones de emergencia.

CUADRO 44
TIEMPO QUE TARDARON EN LLEGAR AL CENTRO MÉDICO MAS CERCAÑO,
SEGUN QUINTIL
(porcentaje)

MINUTOS	TOTAL	QUINTIL				
		1:	2:	3:	4:	5:
MENOS DE 30 MIN.	71	72	44	85	78	78
DE 31 A 59 MIN.	13	8	21	2	22	8
DE 60 A 119 MIN.	12	15	26	6	0	14
2 HORAS y MAS	4	5	9	6	0	0

Fuente: Encuesta Quito, 1994.

Asimismo, cuando se responde al tiempo de que tardaron en atenderlo en la ultima atención médica en términos subjetivos solo un 30% considera que debió esperar mucho tiempo, pero va creciendo de acuerdo a los quintiles una mejor atención. Se ha insistido en estudios especializados que el personal de salud tiende a reproducir formas autoritarias en los barrios en que los usuarios están menos preparados para reclamar sus derechos.

CUADRO 45
PERCEPCIÓN DE TARDANZA EN ATENCIÓN MÉDICA
(porcentaje)

TIEMPO DE ESPERA	TOTAL	1:	QUINTIL 2:	3:	4:	5:
MUCHO TIEMPO	30	31	30	26	36	19
POCO TIEMPO	34	44	37	30	29	28
INMEDIATA	36	25	33	43	35	53

Fuente: Encuesta Quito, 1994.

En cuanto al tiempo real esperado para la consulta hay un gran porcentaje (24%) que esperan más de una hora lo cual puede ser considerado como una ineficiencia importante en la organización de los servicios de consulta.

CUADRO 46
TIEMPO DE ESPERA PARA ATENCIÓN MÉDICA, SEGUN QUINTIL
(porcentaje)

TIEMPO DE ESPERA minutos	TOTAL	1:	QUINTIL 2:	3:	4:	5:
MENOS DE 30 MIN.	74	70	74	78	68	89
DE 31 A 59 MIN.	1	2	3	0	1	0
DE 60 A 119 MIN.	7	6	7	4	13	3
2 HORAS y MAS	17	22	16	17	17	8

Fuente: Encuesta Quito, 1994.

3. Estimación de subsidios

Cada Centro de Salud tiene una población asignada de entre 1.000 a 1.500 familias (unas 7.000 personas). En el Centro del Tarquí, uno de los más grandes de la zona Sur de Quito, se atienden mensualmente 457 personas, es decir, el 6.5 % de la población asignada (Cisneros 1994). Claro esta, que no se sabe cuantos habitantes de la región asignada asisten a otros centros de otras partes o a profesionales privados. Asimismo, este numero no incluye las actividades de prevención tales como vacunas y otros. Estos Centros se encuentran actualmente en reestructuración para dar paso a los Sistemas Locales de Salud (SILOS) que plantean una descentralización y mejor organización de los servicios, especialmente en la relación entre la atención primaria y la atención en especialidades u hospitalarias.

Para calcular los costos de atención en salud se descarto, en primer lugar, a las atenciones de especialidad por lo que el costo atribuible a subsidio será exclusivamente el relacionado con atención primaria y se medirá el costo de la consulta basado en estudios realizados por Cisneros (1994).

Se considera un costo de 3.862 sucres por consulta. Este valor se consiguió en un estudio de costos en un Centro de Salud del sur de Quito administrado conjuntamente por personal del ministerio y una organización no gubernamental. El punto de equilibrio considera un numero promedio de consultas diarias sin incluir exámenes. Pero, quizás, lo que más influye en la determinación —bastante baja— de este valor es que no esta contemplado absolutamente ningún monto por gastos administrativos generales, y que las remuneraciones del personal médico y paramédico son extremadamente bajas en el sector público.

La evaluación del subsidio que figura en el cuadro 47 corresponde a la diferencia del pago. En todo caso, se excluyo a quienes son afiliados al IESS porque se supone que la gratuidad por la consulta es contraparte de las cotizaciones realizadas.

CUADRO 47
SUBSIDIO PROMEDIO MENSUAL
POR CONSULTA MEDICA SEGUN QUINTIL
(Sucres)

QUINTIL	PROMEDIO SUBSIDIO MEDICO
1	2129
2	8195
3	1802
4	3350
5	1448

Fuente: Encuesta Quito, 1994.

Para el examen de papanicolao es necesario recordar que son pocas las mujeres que lo hacen. Hay muy poca conciencia sobre la necesidad de este examen. Por ello el subsidio —al distribuirlo por quintil— tiende a ser bajo. El 28% de quienes se hicieron el examen, lo realizaron en el sector privado.

El costo comercial promedio es de 12.500 sucres por el examen de papanicolao lo que se obtuvo de sondeos en centros de salud. El monto del subsidio es la diferencia entre lo realmente pagado y el valor de equilibrio antes mencionado.

CUADRO 48
SUBSIDIO PROMEDIO MENSUAL
POR ATENCION DE PAPANICOLAO SEGUN QUINTIL
(Sucres)

QUINTIL	SUBSIDIO PAPANICOLAO
1	1215
2	868
3	868
4	173
5	173

Fuente: Encuesta Quito, 1994.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El presente estudio tiene un carácter piloto, tanto por la cobertura de los servicios examinados como por la muestra, que solo cubrió el radio urbano de la ciudad de Quito. No obstante, el marco metodológico puede ser fácilmente aplicado tanto a nivel nacional como en localidades específicas.

En efecto, el impacto distributivo del gasto social es una de las herramientas más importantes que pueden contar las autoridades para evaluar la eficacia de sus acciones en tanto, en series cronológicas, es posible identificar los cambios ocurridos en las condiciones de vida de la población ante acciones concretas dirigidas a provocar estos cambios.

Si bien, la muestra —reducida a Quito— puede ser diferente en una perspectiva nacional hay indicios que las tendencias y las formas de las curvas de distribución de los ingresos se mantienen en el país. Actualmente, se dispone de un instrumento adicional importante para ampliar este tipo de evaluaciones: la encuesta de Condiciones de Vida que aplico SECAP con el apoyo del Banco Mundial en 1994 y que repetirá el INEC en lo sucesivo.

Las significativas diferencias en la distribución de los ingresos es una característica que engloba al conjunto de América Latina (CEPAL 1994). Asimismo, estudios recientes (BID 1995) señalan que los países con peor distribución de los ingresos tienden a tener menor crecimiento económico. Con ello, pareciera indicarse que el crecimiento está vinculado a la apropiación de los beneficios de él. En esta medida, políticas tendientes a reducir los sesgos distributivos, mejorar la productividad, preparar al capital humano, favorecer iniciativas entre quienes actualmente tienen desventajas, etc. parecen imprescindibles en una perspectiva de crecimiento sustentable.

Una fracción muy importante de la población estudiada (40%) tiene serias dificultades para satisfacer sus necesidades básicas. Se desprende del estudio que la pobreza se consolida ante diferentes precariedades. Los hogares que reciben menos ingresos son, asimismo, los que tienen menos proporción de trabajadores, mayor desocupación, menor nivel de instrucción, mayor desprotección social, es decir, carecen de seguridad social y, además, acuden mayoritariamente para ser atendidos en los servicios públicos (salud y educación) que son calificados como de mala calidad.

En esta perspectiva, la exclusión es creciente y se estrechan los mercados para estimular el crecimiento: quienes tienen pocos ingresos no tienen capacidad para diversificar su demanda. Por ello, hay consenso en organismos internacionales, gobiernos y la sociedad en general, en cuanto a que deben configurarse acciones concretas para limitar la pobreza.

Del estudio se desprenden dos tipos de acciones que ayudarían a este objetivo. De una parte, las que mejoran la calidad de los servicios, es decir, potencian los subsidios que se entregan a los sectores desfavorecidos y, de otra parte, las que potencian las capacidades de la población para procurarse mejores ingresos.

Entre las primeras, parece necesario amplificar lo que se encuentra definido en las bases de algunos programas existentes como el de la Reforma educacional o el de la descentralización en los servicios de salud. La calidad en los servicios públicos de salud evitaría que los más pobres hagan esfuerzos monetarios para acudir a servicios privados; la calidad en los servicios de educación permitiría que los jóvenes egresen con mayores capacidades para insertarse en un medio laboral cada vez más exigente.

Por otra parte, hay indicios y opiniones en cuanto a que más que ampliar la cobertura de dichos servicios es necesario mejorar su calidad. Algunos estudios de costos en salud (Cisneros 1994) están señalando que podría mejorarse la eficiencia del servicio y, asimismo, que podría mejorarse la calidad con cambios que no implican costos adicionales significativos.

En la educación se verifica una mayor deserción de jóvenes lo cual obedece a una percepción de las familias sobre los réditos de una mayor formación escolar. En efecto, la formación al no orientarse a mejorar la capacidad de ingresos (los que tienen secundaria apenas superan en ingresos promedio a los que no la cursan) estimula esta deserción temprana. En esta perspectiva, la calidad es una relación entre necesidades y oferta del servicio.

Es grave que los sectores pobres, pese a sus obvias restricciones de ingresos, elijan al sector privado. En esto debe hacerse esfuerzos —que son susceptibles de medir a través de instrumentos como la encuesta que se realizó— para conocer los cambios en la actitud de la población como efecto de las acciones en la gestión del sector público.

Por otra parte, desarrollar la capacitación de la mano de obra, especialmente la que actualmente se ubica en el sector informal, es una necesidad imperiosa y urgente. Parte central de los bajos ingresos se encuentra en la baja productividad de los trabajos que realizan estos grupos. En algunos casos —especialmente, el pequeño comercio— la baja productividad obedece a la ausencia de alternativas; en otros, en cambio, es posible desarrollar mecanismos de soporte tales como acceso al crédito, capacitación técnica y en gestión. Las ayudas a las iniciativas sustentables en áreas de comercialización o de redes comunitarias, tanto productivas como de intercambios, han podido, en algunas oportunidades, aliviar las restricciones de estos sectores.

Además, en el estudio se examina el destino de los subsidios y su impacto sobre los ingresos autónomos de los hogares. Esto constituye un eje central de los objetivos del programa desarrollado por CEPAL.

En diversos estudios de caso en otros países de América Latina se ha observado que los subsidios, finalmente, eran mayoritariamente aprovechados por los sectores que, en

última instancia, podían pagar. Cuando se examinó, por ejemplo, el gasto en gasolina, este subsidio (que se eliminó) favorecía a los sectores de mayores ingresos. En cambio, el gasto en gas se distribuye mejor, puesto que el uso es similar entre todos los estratos.

En términos generales, puede sostenerse que los subsidios correctamente focalizados son aquellos que benefician mayoritariamente a los sectores de menores ingresos. Sin embargo, al introducir el factor calidad se produce la paradoja de autoexclusión, es decir, ante apreciaciones sobre baja calidad en los servicios, los que disponen de dinero para pagar los servicios prefieren hacerlo. Extremando la situación, se puede concluir que cuanto peor es el servicio mejor focalizado, lo cual es obviamente una contradicción con los objetivos de las políticas sociales.

Esta paradoja es una de las razones por las que, aun en cuanto a la educación superior, hay mejor distribución de los subsidios. Por ello, la necesidad apremiante de introducir el factor calidad en servicios tales como salud y educación.

Por otra parte, otro tipo de subsidios que han tenido impactos relevantes en países de la región —como el subsidio habitacional— no tienen aplicación en el Ecuador. En este sentido, las autoridades debieran identificar nuevas modalidades que puedan favorecer a los más pobres.

Notas

¹ Para todos los aspectos metodológicos correspondientes a este estudio ver Mostajo (1995).

² Esto coincide con la evaluación del INEM (1994) y de ILDIS (1994)

³ Para mayor precisión de estos cálculos revisar la parte metodológica (Mostajo 1995) y los capítulos correspondientes.

⁴ Es la proporción de estudiantes en el ciclo (entre 6 y 12 años para primaria y de 12 a 18 años para secundaria) con respecto a la población total de esos tramos de edad.

⁵ Por la dimensión de la encuesta estos resultados tienen poca representación estadística.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Central del Ecuador. *Cuentas Nacionales*. Quito, BCE. 1994.
- CEPAL. *Panorama Social*. Santiago, CEPAL. 1994.
- Cisneros T. *Comparación de tres centros de salud de Quito*. Quito, CEPAM. 1994. (mimeo).
- Echeverría J. e I. Gomezjurado. *Evaluación de políticas sociales*. Quito, CIESE. 1992. (inédito).
- Haindl, E., E. Budinich e I. Irarrázaval. *Gasto social Efectivo*. Santiago, ODEPLAN-U. de Chile. 1988.
- ILDIS-CORDANEC-CEPLAES. *Análisis de Coyuntura No 9*. Quito, ILDIS-CORDANEC-CEPLAES. 1994.
- Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales. *Informe Social No 2*. Quito, ILDIS. 1994.
- Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales. *Informe Social No 1*. Quito, ILDIS. 1993.
- Instituto Nacional de Empleo. *Lineamientos básicos para una política de empleo*. Quito, INEM. 1994. (documento interno)
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. *Empleo, desempleo y subempleo*. Quito, INEC. Julio de 1994.
- . *Índice de precios al consumidor*, nov. 1994. Quito, INEC. 1994.
- Mostajo R. *Incidencia e impacto distributivo de subsidios directos e implícitos: Guía metodológica. Una aplicación al caso ecuatoriano*. Santiago, CEPAL. 1995. (mimeo).

SERIE POLITICA FISCAL*

- | N° | Título: |
|----|---|
| 1 | "UN MARCO ANALÍTICO-CONTABLE PARA LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA FISCAL EN AMÉRICA LATINA" (LC/L.489) |
| 2 | "AMÉRICA LATINA: LA POLÍTICA FISCAL EN LOS AÑOS OCHENTA" (LC/L.490) |
| 3 | "LA POLÍTICA FISCAL EN AMÉRICA LATINA: TÓPICOS DE INVESTIGACIÓN" (LC/L.529) |
| 4 | "EL DÉFICIT DEL SECTOR PÚBLICO Y LA POLÍTICA FISCAL EN CHILE, 1978-1987" (LC/L.563) |
| 5 | "POLÍTICAS DE REDUCCIÓN DE LA EVASIÓN TRIBUTARIA: LA EXPERIENCIA CHILENA, 1976-1986" (LC/L.567) |
| 6 | "AJUSTE MACROECONÓMICO Y FINANZAS PÚBLICAS CHILE: 1982-1988" (LC/L.566) |
| 7 | "LA POLÍTICA FISCAL Y LOS SHOCKS EXTERNOS" (LC/L.568) |
| 8 | "EL DÉFICIT DEL SECTOR PÚBLICO Y LA POLÍTICA FISCAL EN URUGUAY" (Período 1978-1987) (LC/L.579) |
| 9 | "DETERMINANTES DEL DÉFICIT DEL SECTOR PÚBLICO EN BOLIVIA" (Período 1980-1987) (LC/L.582 y LC/L.582/Add.1) |
| 10 | "EL DÉFICIT DEL SECTOR PÚBLICO Y LA POLÍTICA FISCAL EN MÉXICO" (1980-1989) (LC/L.622) |
| 11 | "DETERMINANTES DEL DÉFICIT Y POLÍTICA FISCAL EN EL ECUADOR" (1979-1987) (LC/L.624 y LC/L.624 Add.1) |
| 12 | "EL DÉFICIT DEL SECTOR PÚBLICO Y LA POLÍTICA FISCAL EN ARGENTINA" (1978-1987) (LC/L.625) |
| 13 | "EL DÉFICIT PÚBLICO Y LA POLÍTICA FISCAL EN VENEZUELA" (1980-1990) (LC/L.635 y LC/L.635/Add.1) |
| 14 | "O DEFICIT DO SETOR PUBLICO E A POLITICA FISCAL NO BRASIL, 1980-1988" (LC/L.636) |
| 15 | "CASOS DE EXITO NA POLÍTICA FISCAL BRASILEIRA" (LC/L.641) |
| 16 | "LA POLÍTICA FISCAL EN COLOMBIA" (LC/L.642) |
| 17 | "LECCIONES DE LA POLÍTICA FISCAL COLOMBIANA" (LC/L.643) |
| 18 | "ORIENTACIONES PARA LA ARMONIZACIÓN DE LOS IMPUESTOS INTERNOS SOBRE BIENES Y SERVICIOS EN EL MERCOSUR" (LC/L.646) |

* El lector interesado en números anteriores de la Serie Política Fiscal, puede solicitarlo dirigiendo su correspondencia a: Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL/PNUD, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile.

- 19 "EL DÉFICIT CUASIFISCAL DE LA BANCA CENTRAL EN COSTA RICA: 1985-1989" (LC/L.647)
- 20 "EL DÉFICIT CUASIFISCAL EN BOLIVIA: 1986-1990" (LC/L.648)
- 21 "MACROECONOMÍA DE LAS OPERACIONES CUASIFISCALES EN CHILE" (LC/L.649)
- 22 "EL DÉFICIT DEL SECTOR PÚBLICO CONSOLIDADO CON EL BANCO CENTRAL: LA EXPERIENCIA MEXICANA DE 1980 A 1989" (LC/L.650)
- 23 "UNA APROXIMACIÓN AL DÉFICIT CUASIFISCAL EN EL PERÚ: 1985-1990" (LC/L.651)
- 24 "EL DÉFICIT CUASIFISCAL EN EL PARAGUAY: 1982-1989" (LC/L.654)
- 25 "EL DÉFICIT CUASIFISCAL EN ECUADOR (1979-1987)" (LC/L.659)
- 26 "EL DÉFICIT CUASIFISCAL EN VENEZUELA: 1980-1990" (LC/L.660)
- 27 "DÉFICIT CUASIFISCAL: EL CASO ARGENTINO (1977-1989)" (LC/L.661)
- 28 "O DEFICIT QUASE-FISCAL BRASILEIRO NA DECADE DE 80" (LC/L.662)
- 29 "EL DÉFICIT PARAFISCAL EN URUGUAY: 1982-1990" (LC/L.719)
- 30 "REFORMA FISCAL PROVINCIAL EN ARGENTINA: EL CASO DE MENDOZA, 1987-1991" (LC/L.741)
- 31 "LA POLÍTICA FISCAL EN CHILE: 1985-1991" (LC/L.742)
- 32 "POLÍTICA FISCAL, EQUILIBRIO MACROECONÓMICO Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN VENEZUELA: 1985-1991" (LC/L.745)
- 33 "INCIDENCIA MACROECONÓMICA Y DISTRIBUTIVA DE LA POLÍTICA FISCAL EN COLOMBIA: 1986-1990" (LC/L.746)
- 34 "LA POLÍTICA FISCAL EN BOLIVIA Y SU RELACIÓN CON LA POLÍTICA ECONÓMICA: 1986-1990" (LC/L.750)
- 35 "LA POLÍTICA FISCAL EN ECUADOR: 1985-1991" (LC/L.753)
- 36 "POLÍTICA FISCAL, AJUSTE Y REDISTRIBUCIÓN: EL CASO URUGUAYO, 1985-1991" (LC/L.759)
- 37 "LA ARMONIZACIÓN TRIBUTARIA EN EL MERCOSUR" (LC/L.785)
- 38 "TAX EVASION: CAUSES, ESTIMATION METHODS, AND PENALTIES A FOCUS ON LATIN AMERICA" (LC/L.786)
- 39 "LA EVASIÓN TRIBUTARIA" (LC/L.787)
- 40 "ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE LAS REFORMAS TRIBUTARIAS EN MÉXICO: 1978-1992" (LC/L.788)
- 41 "EVASIÓN FISCAL EN MÉXICO" (LC/L.789)
- 42 "MENSURAÇÃO DA ECONOMIA INFORMAL E DA EVASÃO FISCAL NO BRASIL" (LC/L.790)

- 43 "EVASÃO FISCAL E AUSÊNCIA DE RISCO NO BRASIL" (LC/L.791)
- 44 "DESCENTRALIZACIÓN FISCAL: MARCO CONCEPTUAL" (LC/L.793)**
- 45 "DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN AMÉRICA LATINA: EL CASO ARGENTINO" (LC/L.794)**
- 46 "DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN ARGENTINA DESDE UNA PERSPECTIVA LOCAL: EL CASO DE LA PROVINCIA DE MENDOZA" (LC/L.795)**
- 47 "COORDINACIÓN DE LA IMPOSICIÓN GENERAL A LOS CONSUMOS ENTRE NACIÓN Y PROVINCIAS (ARGENTINA)" (LC/L.796)**
- 48 "FISCAL DECENTRALIZATION IN SELECTED INDUSTRIAL COUNTRIES" (LC/L.797)**
- 49 "DESCENTRALIZACIÓN FISCAL: EL CASO COLOMBIANO" (LC/L.798 y LC/L.798/Add.1)**
- 50 "LA EVASIÓN EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL ARGENTINO" (LC/L.802)
- 51 "EVASÃO DAS CONTRIBUIÇÕES DE EMPREGADORES E TRABALHADORES PARA A SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL" (LC/L.803)
- 52 "COBERTURA CONTRIBUTIVA Y ESTIMACIÓN DE LA EVASIÓN DE CONTRIBUCIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL EN COSTA RICA" (LC/L.817)
- 53 "ORIGEN Y MAGNITUD DE LA EVASIÓN EN EL SISTEMA DE PENSIONES CHILENO DERIVADO DE LA CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL" (LC/L.818)
- 54 "ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LAS FORMAS DE MEDIR EL FRAUDE COMERCIAL EXTERNO EN ARGENTINA" (LC/L.826)
- 55 "A EVASÃO FISCAL NA ÁREA ADUANEIRA O CASO BRASILEIRO" (LC/L.827)
- 56 "LA MODERNIZACIÓN Y FISCALIZACIÓN ADUANERA COLOMBIANA Y EL CONTROL A LA EVASIÓN FISCAL" (LC/L.828)
- 57 "DESCENTRALIZACIÓN FISCAL: EL CASO DE CHILE" (LC/L.823 y LC/L.823/ Add.1)**
- 58 "DESCENTRALIZACIÓN FISCAL: EL CASO DE LA MUNICIPALIDAD DE CONCEPCIÓN, REGIÓN DEL BIO BIO, CHILE" (LC/L.824)**
- 59 "DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL NO BRASIL: A PERCEPÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL" (LC/L.825)**
- 60 "DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN VENEZUELA" (LC/L.831)**
- 61 "DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL NA AMERICA LATINA: ESTUDO DE CASO DO BRASIL" (LC/L.841 y LC/L.841/Add.1)**

** Estos documentos han sido desarrollados dentro de las actividades del Proyecto Regional sobre Descentralización Fiscal en América Latina CEPAL/GTZ. El lector interesado puede solicitarlos a la Casilla 179-D, Santiago, Chile.

- 62 "LA DESCENTRALIZACIÓN FINANCIERA: LA EXPERIENCIA CUBANA" (LC/L.860)**
- 63 "DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN NICARAGUA" (LC/L.866)**
- 64 "FEDERALISMO FISCAL: INGRESOS, GASTOS Y GESTIÓN MACROECONÓMICA" (LC/L.888)
- 65 "LAS POLÍTICAS FISCALES EN ARGENTINA: 1985-1992" (LC/L.889)
- 66 "POLÍTICA FISCAL, ESTABILIZACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO: LA EXPERIENCIA DE MÉXICO, 1983-1993" (LC/L.890)
- 67 "CASOS DE ÉXITO DE LA POLÍTICA FISCAL EN CHILE: 1980-1993" (LC/L.891)
- 68 "LECCIONES SOBRE REFORMAS FISCALES EN ARGENTINA: 1990-1993" (LC/L.892)
- 69 "CASOS DE ÉXITO EN POLÍTICA DE INGRESOS Y GASTOS: LA EXPERIENCIA MEXICANA, 1980-1993" (LC/L.893)
- 70 "EXPERIENCIAS SOBRE LA POLÍTICA FISCAL EN BOLIVIA: 1980-1993" (LC/L.912 y LC/L.912/Add.1)
- 71 "CASOS DE ÉXITO DE REFORMAS FISCALES EN COLOMBIA: 1980-1992" (LC/L.913)
- 72 "DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN BOLIVIA" (LC/L.916)**
- 73 "CARACTERÍSTICAS DEL MERCADO DE CRÉDITO TERRITORIAL Y DETERMINANTES DE LA DEMANDA: EL CASO COLOMBIANO" (LC/L.917)**
- 74 "DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICO-FINANCIERA EN FRANCIA" (LC/L.918)**
- 75 "ESTABILIZACIÓN, TIPO DE CAMBIO REAL E INGRESOS FISCALES" (LC/L.941)
- 76 "ESTIMACIÓN DE LA EVASIÓN EN EL IVA EN CHILE: 1980-1993" (LC/L.942)
- 77 "IMPACTO DISTRIBUTIVO DEL PRESUPUESTO PÚBLICO: ASPECTOS METODOLÓGICOS" (LC/L.943)
- 78 "INCIDENCIA IMPOSITIVA Y ASIGNACIÓN DE RECURSOS. UN MODELO DE EQUILIBRIO GENERAL COMPUTADO PARA LA ARGENTINA" (LC/L.945)
- 79 "LOS MODELOS DE EQUILIBRIO GENERAL COMPUTABLE EN ANÁLISIS DE INCIDENCIA FISCAL" (LC/L.951)
- 80 "FUENTES DE INFORMACIÓN PARA ASIGNAR LOS IMPUESTOS Y LOS GASTOS PÚBLICOS POR ESTRATOS DE INGRESO" (LC/L.952)
- 81 "DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO: EL PAPEL DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL" (LC/L.953)
- 82 "RESEÑA DE ESTUDIOS SOBRE INCIDENCIA FISCAL: ASPECTOS METODOLÓGICOS" (LC/L.954)

- 83 "ESTUDIO DE INCIDENCIA PRESUPUESTARIA: EL CASO DE CHILE" (LC/L.955)
- 84 "SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN AMÉRICA LATINA: MEJORES PRÁCTICAS Y LECCIONES DE POLÍTICA" (LC/L.967)
- 85 "ESTRUCTURA, FUNCIONAMIENTO Y POLÍTICAS DE LOS FONDOS DE COFINANCIACIÓN EN PAÍSES SELECCIONADOS: PRÁCTICA Y PRINCIPALES DESAFÍOS" (LC/L.968)**
- 86 "EL NIVEL INTERMEDIO EN EL ARREGLO INSTITUCIONAL: DIAGNÓSTICO Y PERSPECTIVAS EN EL ÁMBITO LATINOAMERICANO" (LC/L.969)**
- 87 "DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y POLÍTICA MACROECONÓMICA" (LC/L.970)**
- 88 "LAS TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES Y LA EQUIDAD REDISTRIBUTIVA: EL CASO ARGENTINO" (LC/L.977)**
- 89 "LA ASIGNACIÓN DE FUNCIONES A NIVEL LOCAL EN ARGENTINA: EL CASO DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO DEL ESTERO" (LC/L.979)**
- 90 "DESCENTRALIZACIÓN FISCAL: EL CASO DEL ECUADOR" (LC/L.980)**
- 91 "DESCENTRALIZACIÓN FISCAL: EL CASO PARAGUAYO" (LC/L.981)**
- 92 "DESCENTRALIZACIÓN FISCAL: EL CASO DE PERÚ" (LC/L.1010)
- 93 "OS ESTADOS E A DESCENTRALIZAÇÃO NO BRASIL" (LC/L.1011)**
- 94 "DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y ESTABILIDAD MACROECONÓMICA EN VENEZUELA" (LC/L.1012)**
- 95 "LA MAGNITUD Y LA INCIDENCIA DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL EN COLOMBIA" (LC/L.1021)
- 96 "INCIDENCIA E IMPACTO DISTRIBUTIVO DE SUBSIDIOS DIRECTOS E IMPLÍCITOS: GUÍA METODOLÓGICA. Una aplicación al caso ecuatoriano" (LC/L.1026)
- 97 "INCIDENCIA DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL EN ECUADOR" (LC/L.1027)