

A

Distr.  
RESTRINGIDA

LC/R.578(Sem.39/3)  
12 de mayo de 1987

ORIGINAL: ESPAÑOL

---

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Reunión sobre Políticas Sociales, Transformación y  
Desarrollo en América Latina, organizada por la  
Comisión Económica para América Latina y el  
Caribe con el patrocinio del Ministerio de  
Trabajo y Seguridad Social de Uruguay.

Montevideo, Uruguay, 30 de junio al 3 de julio de 1987

EVALUACION DE LAS POLITICAS SOCIALES APLICADAS EN EL  
ECUADOR EN EL AREA DE LA REPRODUCCION BIOLOGICA Y  
LAS PRIMERAS ETAPAS DE LA REPRODUCCION SOCIAL \*/

---

\*/ Este documento ha sido preparado por el señor Eduardo Santos  
Álvite, consultor de la División de Desarrollo Social de CEPAL,  
con la colaboración de la Econ. Mariana Mora D. Las opiniones  
expresadas en este trabajo son de exclusiva responsabilidad de  
su autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

87-5-535



Indice

	<u>Página</u>
RESUMEN	
INTRODUCCION .....	1
I. CONDICIONES DE LA REPRODUCCION BIOLOGICA.....	9
1. Aspectos demográficos.....	9
2. Aspectos socio-económicos.....	13
II. LA FAMILIA.....	17
1. Inestabilidad y desorganización familiares.....	17
2. Alimentación de la madre en el embarazo y la lactancia.....	20
3. Problemas generados por la superposición del rol materno al rol productivo.....	22
4. Los niños trabajadores.....	28
III. EVALUACION DE LAS POLITICAS SOCIALES.....	30
1. Aspectos globales.....	30
2. Los avances en el campo de la salud materno-infantil.....	35
3. Los avances en el campo de la educación.....	42
IV. EL MARCO INSTITUCIONAL.....	48
V. EL PROCESO DE PLANIFICACION.....	51
1. Antecedentes.....	51
2. El proceso de planificación y las políticas sociales.....	52
3. Planificación, políticas sociales: marco conceptual.....	53
VI. A MANERA DE SINTESIS.....	58
ANEXO ESTADISTICO.....	61



## RESUMEN

El documento aborda las políticas sociales aplicadas en el Ecuador, en el área de reproducción biológica y las primeras etapas de la reproducción social, a partir de la realidad demográfica, particularmente, desde el ángulo de ser el país el más densamente poblado de América Latina del Sur y uno de los que registra mayores procesos de migración interna, lo cual le da una característica de articulación urbana-rural e interurbana, de las más armónicas y equilibradas, en el contexto regional, conjuntamente con Colombia.

El país tiene, asimismo, una extraordinaria movilidad horizontal de la población y en contradicción una escasa movilidad vertical. Es un país con un gran potencial de producción y una relativamente abundante dotación de recursos frente a una sociedad por demás heterogénea y fragmentada. Estos patrones de desarrollo social inciden fundamentalmente en los patrones de reproducción biológica y en la reproducción social. Paralelamente, la estructura demográfica, caracterizada por una población fundamentalmente compuesta por niños y jóvenes, es exigente en términos de la política social para estos estratos de la población.

Por otra parte, el trabajo hace un análisis crítico de las políticas sociales en los campos de estudio, en función del proceso de planificación económica y social, puesto en marcha a partir de 1954, y en la vertiente de los Planes y Programas de Desarrollo, así como de las Estrategias, que se han diseñado, sobre todo, en el último decenio. El énfasis se pone en cómo esta planificación ha afectado los patrones de distribución de la riqueza y el ingreso y cómo ha afectado asimismo los mecanismos de participación, organización, concientización y movilidad social, sobre todo, de los sectores populares y en especial de los obreros y campesinos, así como los sectores informales con precarios niveles de organización. En suma, la reproducción biológica y social se mira desde el ángulo de la por demás desigual distribución de la riqueza y el ingreso.

El análisis destaca el rol de la mujer en el proceso de desarrollo, en especial la relativa incorporación al mercado laboral y los altos niveles de organización que va alcanzando si bien bajo pautas de una gran dispersión y sin coordinación.

El trabajo destaca el rol de la crisis de los años ochenta en la reversión de tendencias que privilegiaron las políticas sociales en la etapa del auge petrolero, sobre todo la drástica disminución del presupuesto del

Estado para educación y salud, y el alarmante problema de la desnutrición que con la crisis se agiganta.

Finalmente, se hace una reflexión sobre las consideraciones fundamentales a tenerse en cuenta en el diseño de problemas alternativos para atender los requerimientos de la reproducción biológica y social bajo el contexto de profundos cambios en la estructura social que es, en rigor, el obstáculo más alto al desarrollo económico y social del Ecuador.

## INTRODUCCION

Para evaluar las políticas sociales aplicadas en el Ecuador en el área de la reproducción biológica y las primeras etapas de la reproducción social, se torna indispensable ubicar dicha evaluación, en el contexto estructural socioeconómico cultural y en su evolución histórica. Desde esta perspectiva, es importante señalar algunos rasgos y características, particularmente en la estructura demográfica y su evolución, contexto en el que se inscriben los temas que se analizan.

El Ecuador es un país geográficamente pequeño, cuenta con una superficie de apenas 270.790 km<sup>2</sup> y una población que en la actualidad bordea ya los diez millones de habitantes; con una densidad de 35 habitantes por kilómetro cuadrado, lo cual lo sitúa como el país más densamente poblado de América del Sur. Su ritmo de expansión demográfica - pese a que en los últimos años ha registrado una desaceleración-, todavía experimenta un elevado crecimiento con una tasa del 2.9% anual.

Al iniciarse la década de los años ochenta, su población que históricamente se había caracterizado por tener un predominio rural, comienza a albergar en el sector urbano a un porcentaje ligeramente superior al 50%, fenómeno que tenderá a agudizarse en el futuro, adquiriendo así la población urbana un peso cuantitativamente mayor.

Si bien en los inicios de la vida republicana, la sierra concentraba más del 80% de la población nacional, la Costa en el transcurso del presente siglo ha ido experimentando un explosivo crecimiento, alimentado sustancialmente por las migraciones interregionales, dándose en la actualidad un equilibrio en la distribución poblacional entre ambas regiones. Al mismo tiempo se registra un acelerado poblamiento de la región oriental, a partir de los importantes descubrimientos de petróleo en esa área ( véase cuadro N° 1).

El Ecuador es sin duda, uno de los países del mundo con una de las historias más ricas de migraciones internas, que han equilibrado y dado armonía a la distribución espacial de la población. Es la nación de los caminantes de la tierra, que ha tenido en la movilidad horizontal de la población, la vertiente más importante de la integración social así como del comportamiento económico social y cultural. Por lo que llama la atención que las políticas sociales no hayan sido analizadas en esta dimensión. Si se quiere comprender los rasgos y características de los patrones de reproducción biológica y las primeras etapas de la reproducción social, no se puede dejar de lado el rol de las migraciones internas en dicho comportamiento.

Por otra parte, en contraste con lo enunciado, el Ecuador registra una escasa movilidad vertical de la población por patrones históricos estructurales, particularmente ligados a la estructura agraria, de tenencia y uso de la tierra, caracterizado por el latifundio y minifundio, así como por las formas excluyentes de propiedad en el sector urbano, que han hecho de la nación ecuatoriana una de las naciones más heterogéneas desde el ángulo social.

Ecuador es como un poncho hecho de retazos, hay una tipología de relaciones sociales de producción que van, desde las relaciones interécticas de explotación hasta formas de relaciones de mercado que se van universalizando, en un proceso lento y gradual, todavía no abarcan al conjunto de la población ecuatoriana.

La ausencia de profundos cambios en la estructura económica, no ha permitido, hacer de la movilidad vertical una modalidad de integración social vertebradora como ha sucedido con la extraordinaria movilidad horizontal.

Estos hechos contradictorios han determinado la ausencia de grandes movimientos reivindicativos de masas, como la revolución agraria, ya que la extraordinaria riqueza natural y

el flujo de migraciones internas, en pos de esos excedentes, no permitió que la población se organice para hacer frente a los retos del cambio social. Lo que es más, los magros niveles de ingreso, de la por demás poblada serranía, determinaron que al volcarse esa población hacia la costa, en busca de un destino mejor, que generaban las expectativas de producción para exportación, impidieron a la población enfrentar el reto de hacer su propia historia del cambio social, sino que el cambio se fue ligando a la dinámica del mercado externo, al surgimiento de ciudades casi por arte de estancamiento, a la dinámica urbana rural que propiciaba el cacao, el café, el arroz, el banano, a la realtiva democratización del uso de la tierra, particularmente con la extraordinaria historia de democratización del uso del suelo que generó la producción del banano, en la que convive el pequeño propietario con el mediano y el gran propietario.

En suma, la colonización fue una vertiente que pospuso las alternativas de una reforma o revolución agraria en profundidad; sin embargo, esta alternativa, históricamente, se va reduciendo y, en la actualidad, los índices relativos de saturación, de varias áreas de la costa y algunas del oriente, hacen que no se pueda prever, para el futuro, un importante horizonte de colonización como proceso que sustituya al necesario cambio estructural de la reforma agraria.

La política social, se inscribe en un cuadro estructural, en el cual existe un elevadísimo grado de concentración de la propiedad. En efecto, para 1954, el 2.1% de las propiedades llegaba a controlar el 64.4% de la superficie agrícola.

Veinte años más tarde en el año 1974, el 2.1% de las propiedades aún controlaba el 47.8% de la tierra, mientras que las unidades pequeñas inferiores a las cinco hectáreas y que representan el 69% de las propiedades agrícolas, apenas disponen del 6.8% de la superficie cultivada.

Esta inequitativa distribución de la tierra en el agro, ha determinado que más del 60% de la población campesina constituya población marginada o población sumergida en patrones duales de relaciones sociales, que van desde la proliferación del llamado sector informal hasta formas de retribución salariales por demás exiguas. La yuxtaposición de pequeños propietarios, trabajadores por cuenta propia, asalariados y campesinos sin tierra, hacen del mosaico social un cuadro por demás complejo y heterogéneo, que no puede tener solución, sin cambios de carácter estructural, que afecten la propiedad, por demás concentrada en el campo.

Se requiere dar acceso al campesino sin tierra hacia este recurso básico, modificar el minifundio que llega en la serranía a niveles alarmantes y, garantizar la propiedad de la tierra eficientemente cultivada, en las fincas modernas o empresariales, particularmente de exportación o ganaderas.

En este contexto, las políticas sociales, si quieren ser efectivas, solo pueden inscribirse en una estrategia de cambio social, ya que el problema de la pobreza extrema no puede ser atacado desde una óptica asistencialista, ya que involucra a la mitad de la población económicamente activa.

Esperar que la movilidad horizontal, que fue la vertiente histórica por excelencia del cambio social siga siendo el motor de dicho cambio, ya no es posible, en un espacio que día a día se va acortando. Hay que integrar a la por demás heterogénea sociedad ecuatoriana, particularmente en el campo, a través de un intenso proceso de reforma agraria, que se ha paralizado como proceso básico desde hace varios años, prácticamente desde mediados de la década de los años setenta. De hecho, llama la atención que apenas se destine el 0.4% del gasto público para reforma agraria y colonización, lo cual constituye otra forma de paralizar estos procesos estratégicos; situación que se torna más crítica por la secuela de la crisis que nos agobia, desde el inicio de la década de los ochenta y que se agudiza con la vertical caída de los precios del petróleo en 1986.

## LA CRISIS Y LAS POLITICAS SOCIALES

Los últimos quince años de la vida nacional están marcados por un hecho fundamental, la explotación y exportación de los recursos hidrocarburíferos asentados en la amazonía ecuatoriana. El petróleo se constituyó en la columna vertebral de la economía, pues hasta 1985 representó alrededor del 60% de las exportaciones, el 58% del gasto público, el 16% del PIB y cerca del 70% de los recursos destinados al pago de la deuda externa.

EL país recibió un torrente de recursos financieros que han transformado a la economía y sociedad ecuatorianas. El fortalecimiento del Estado, el crecimiento sustancial del gasto público, la creación de grandes obras de infraestructura y, sin duda, la explosiva modernización urbana y la presencia de una mayor brecha campo-ciudad, son algunos de los múltiples efectos del auge petrolero.

Empero, el milagro ecuatoriano de la década del setenta, que llevó a altos índices de crecimiento superiores al 10% anual, no se sustentó en un crecimiento armónico y sostenido de los distintos sectores económicos, sino que se debió a la expansión del comercio exterior, a la dinamización del sector industrial al cual se le otorgó cuantiosos subsidios -creándose en ocasiones condiciones artificiales de rentabilidad-, y además, a un crecimiento hipertrófico del sector bancario y financiero.

Desafortunadamente, este modelo de crecimiento, adolecía de una gran vulnerabilidad, hecho que se manifestó claramente al iniciarse la década de los años ochenta. Pese a los ingentes recursos petroleros, el país en los años setenta incurrió en una " agresivo endeudamiento", para sustentar el crecimiento industrial, para realizar grandes obras de infraestructura y la modernización del aparato estatal, así como para satisfacer el consumo sofisticado de los sectores medios y altos en la llamada era petrolera.

Entre 1976 y 1986, en apenas diez años, la deuda externa del país creció en más de diez veces de 693 millones en 1976 a más de 8.300 millones en la actualidad. Obviamente, este

crecimiento no ha ido acompañado de un fenómeno similar en la economía y en las exportaciones. De hecho una deuda externa de estas magnitudes se volvió inmanejable en el corto plazo. Ya para 1982, el servicio de la deuda externa sobrepasaba los ingresos por exportaciones. Si a esto añadimos el brusco cierre del crédito que en ese mismo año decretó la banca internacional, concluimos que el colapso económico se volvía inevitable a no ser que se renegocie la deuda externa del país.

La crisis de carácter financiero que se profundizó en 1983, por las graves inundaciones que afectaron particularmente a la infraestructura vial de la costa, entró en un paréntesis de recuperación en 1984 y 1985, debido a la renegociación de la deuda externa y a un incremento de las exportaciones petroleras, fruto de una explotación más intensiva de este recurso natural. Empero, a partir de 1986, con la vertical caída de los precios del petróleo, el panorama económico se tornó sombrío nuevamente, visualizándose en esta ocasión, una nueva crisis de consecuencias más profundas que la ocurrida en 1982.

Sin duda, la década del ochenta rompió con el facilismo imperante en la época del auge petrolero y su prolongación que generó el denominado agresivo endeudamiento externo. Dicho esquema permitió una óptica asistencialista en las políticas sociales y un ensanchamiento importante de la infraestructura social así como de los servicios sociales, sin atacar a los fenómenos de índole estructural, que marginan a sectores importantes de los estratos populares de los servicios sociales, tanto en el campo como en la ciudad, siendo más perceptible esta falta de atención en el sector rural.

La política social, en especial en el área de la reproducción biológica y en las primeras etapas de la reproducción social, alcanzó metas importantes de cobertura, al disminuir por ejemplo los índices de mortalidad de 11.15 por mil habitantes en el año 1962, a 8.09 por mil para el año 1982; así mismo se elevó la esperanza de vida de 58 años a 64 años en el transcurso de la última década. En igual forma, la tasa de analfabetismo

se redujo a la mitad de 32.5% en 1962 al 16%, según el censo de 1982.

Complementariamente, la matrícula escolar en los últimos quince años se expandió de un millón de niños en el año 1970 a un millón setecientos ochenta y nueve mil niños en 1985, reduciéndose de esta manera la marginalidad escolar del 30 al 15%, marginalidad que se concentra en el sector rural.

Ahora bien, pese a estos indudables logros, aún las lacras de la miseria eclipsan los avances conseguidos en el campo social. Las tasas de mortalidad infantil, uno de los indicadores más elocuentes del subdesarrollo, sigue siendo una de las más altas de América Latina, con un índice de 70 por cada mil nacidos vivos, siendo desde luego más dramático el problema en el área rural, donde el índice asciende a 100.

El 45% de la población infantil menor de cinco años sufre desnutrición y otro alto porcentaje es víctima de múltiples enfermedades. Aún las enfermedades infecciosas intestinales siguen siendo la causa más frecuente de muerte ( para 1985, el 41.5 por cada 100.000 habitantes).

Pese al avance de la cobertura hospitalaria, únicamente el 48% de las mujeres que dan a luz recibe atención médica y en el caso del sector rural, apenas el 21.9% accede a los servicios médicos para atender su parto. La reducida cobertura de este servicio, especialmente en el agro, incide en los niveles de mortalidad de la madre, cuyo índice asciende al 1.09 por mil nacidos vivos.

Empero, lo que es más dramático son las difíciles condiciones de supervivencia por la que atraviesan la mayoría de niños ecuatorianos. Según estimaciones gubernamentales 2'400.000 niños viven en situación de riesgo y apenas un 2%, que asciende a 50.000 niños, reciben algún tipo de apoyo estatal. Los 2'350.000 niños restantes, son víctimas de la pobreza.

De hecho, los esfuerzos realizados en el campo social en la era petrolera, si bien se dieron en un contexto de una alta marginación social, se vieron fuertemente afectados por la crisis económica. El impacto de la crisis tiende a revertir tendencias, lo cual se visualiza en sensibles disminuciones de los gastos sociales; para 1980, el 43.7% del gasto total iba destinado a los sectores sociales, mientras que seis años más tarde, en 1986, apenas un 31.0% del gasto total se orientaba hacia los sectores sociales. Este recorte presupuestario es de los más altos que se han registrado en América Latina (ver cuadro N°2 ).

Los problemas sociales se han agudizado en este período de crisis, no solo por la disminución del gasto social sino ante todo, porque las políticas de ajuste aplicadas están erosionando los salarios reales y han duplicado la tasa de desempleo abierto, que ha pasado del 6% en 1980 al 12% en 1986. Y de hecho, el desempleo es el factor por excelencia que manifiesta el deterioro de las condiciones sociales de vida de la población.

Vale la pena señalar un comentario que sobre el impacto de la crisis fue elaborado por el Doctor Oswaldo Dávila, Director Técnico del CONADE en el Seminario: " Crisis, Empleo y Desarrollo: El Caso Ecuatoriano ", organizado por la Federación Nacional de Economistas del Ecuador, con el auspicio de la OIT y PREALC.

" Si los costos del ajuste se repartieran equitativamente, todos los ecuatorianos deberíamos ser hoy más pobres que hace cinco años. Pero como es bien sabido no ha ocurrido así, pues el impacto mayor lo han recibido precisamente los menos favorecidos". "... La economía no sólo que ha perdido dinamismo para generar empleo, sino que ha existido un deterioro de las remuneraciones, pues éstas, medidas en términos nominales, representaban en 1980, el 31.9% del PIB mientras que en 1985, apenas constituían el 18%". <sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> El Ecuador en la Encrucijada: Crisis, Empleo y Desarrollo pág. 187. Federación Nacional de Economistas, Corporación Editora Nacional. Biblioteca Ciencias Sociales, Vol. 11, 1986.

## I. CONDICIONES DE LA REPRODUCCION BIOLOGICA

### 1. Aspectos demográficos

De acuerdo al primer censo realizado en el Ecuador en el año 1950, el país contaba en ese entonces con 3'202.000 habitantes; habiendo alcanzado según el último censo de 1982, una población de 8'060.000 habitantes, con una tasa de crecimiento intercensal 1950-1982, del 2.93.

Entre 1950 y 1962, la población del país se incrementó con una tasa del orden del 3.0; mientras que en el período 1962-1974, su tasa de crecimiento en lugar de descender, tuvo un ligero ascenso al 3.01. En cambio, en el período 1974-1982, el ritmo de crecimiento descendió al 2.68. El mayor ritmo de crecimiento observado en el segundo período intercensal, se debió a que en esta época si bien hubo un descenso de la mortalidad, este fenómeno no fue acompañado de un descenso de la fecundidad. Empero, en el último período intercensal, si se dio un descenso tanto de la fecundidad como de la mortalidad. Pese a esta situación, en el quinquenio 1980-1985, el Ecuador cuenta aún con una tasa de crecimiento del 2.9% anual, que es la más alta entre los países del área andina. (ver cuadro N°3)

Un reciente estudio llevado a cabo por la Unidad de Población del Consejo Nacional de Desarrollo, CONADE\*, plantea que, en rigor, no se puede afirmar que en el país exista una correspondencia entre los cambios económicos y los cambios demográficos, como lo plantea la teoría de " la transición demográfica", de que aparejado al despegue económico comienza un descenso sostenido de la mortalidad y la fecundidad. Al contrario, de acuerdo al criterio del CONADE, a pesar del desarrollo económico observado, apenas se vislumbran incipientes rasgos de transición demográfica. De acuerdo a este análisis, en el Ecuador se pueden distinguir tres etapas distintas a partir de la década del cincuenta, que es la década en que se llevó a cabo el primer censo de población y a partir de la cual se cuenta con información demográfica más seria y completa.

---

\*CONADE, " diagnóstico socio-demográfico del Ecuador," 1950-1982 Quito, 1986.

Una primera etapa, 1950-1970, en la que el modelo agroexportador atraviesa por relativos auges acompañados de prolongadas crisis, como consecuencia de las oscilaciones en el mercado mundial de nuestros productos de exportación. -Bienes de carácter no estratégico, fácilmente sustituibles, dotados de una muy baja elasticidad ingreso y sujetos a una fuerte competencia internacional-. En esta etapa, la fecundidad permanece constante, con un índice de 46 nacimientos por cada mil habitantes, teniendo las mujeres en su vida reproductiva un promedio de 6.9 hijos.

La década del setenta constituiría una nueva etapa, en la que se daría un período de auge económico, al iniciarse el Ecuador como productor y exportador de un bien estratégico, el petróleo. El acontecimiento socio-demográfico más importante, lo constituye la consolidación de un descenso de la fecundidad, proceso que había comenzado a manifestarse desde finales de la década anterior. En el período 1975-1980, se produce una disminución de 1.5 hijos por mujer, reduciéndose la tasa de fecundidad de 6.9 a 5.4 hijos por mujer.

A partir de la década del ochenta, el país comienza a sentir una severa crisis económica, que se manifiesta más claramente a partir de 1982 por el shock de la deuda externa; se acentúa en el año 1983 como consecuencia de las inundaciones del litoral ecuatoriano y se profundiza en 1986 por la vertical caída de los precios del petróleo. Tornándose sin duda dramática en el transcurso de 1987, por el desastre del terremoto, que trae aparejado una crisis financiera por la paralización de las exportaciones petroleras -por la destrucción del oleoducto trasecuatoriano-; así como por las consecuencias estructurales del desastre: destrucción de puentes, carreteras, caminos, cosechas y la existencia de cerca de 70.000 damnificados que han perdido su vivienda y sus fuentes de trabajo.

La presente década, que debería llamarse " la década de la crisis", es de esperar que haya deteriorado aún más las ya precarias condiciones de vida de la población. Esta situación de hecho se vuelve adversa a los logros en cuanto a detener la fecundidad

y, especialmente, a reducir la tasa de la mortalidad infantil que, como se verá más adelante, es aún de las más altas de América Latina.

Por otra parte, el mencionado estudio intenta analizar el comportamiento de la variable fecundidad de acuerdo a la región geográfica y según el estrato socioeconómico de la población.

Es evidente que, la declinación más marcada de la fecundidad se ha presentado en el nivel urbano, donde se advierte una disminución de casi dos hijos en la tasa global de fecundidad, reduciéndose de 5.7 a 4 hijos por mujer, en el transcurso de los últimos veinte años. En cambio, en el sector rural el descenso ha sido menor, reduciéndose de 7.6 a 6.7 hijos por mujer.

En cuanto a las diferencias regionales, se observa que en 1982 la fecundidad de la costa es ligeramente superior a la de la sierra, 5.6 frente a 5.4. Es interesante observar que las zonas rurales de la costa y sierra, tienen tasas similares de fecundidad 6.6 hijos por mujer; mientras que en la zona urbana de la costa el índice asciende a 4.6, mientras que en dicha área de la sierra el nivel es un poco menor, 4.2 hijos por mujer. La zona oriental, ostenta la más alta tasa de fecundidad del país, 8.4 hijos por mujer, pero dada su baja población, este hecho no tiene mayor relevancia a nivel nacional.

En lo que concierne a la fecundidad por categorías socio-profesionales, el estudio detecta que son los trabajadores agrícolas los que ostentan las más altas tasas de fecundidad, 7.5 hijos por mujer; mientras que los profesionales y directivos alcanzan solo un promedio de 3 hijos por mujer. Llama la atención por otra parte, la baja de tasa de fecundidad que registran los trabajadores marginales, 3.2 hijos por mujer, de acuerdo a los últimos datos censales. Una posible explicación a este sorprendente hecho podría ser que el grueso de estas mujeres, son trabajadoras domésticas, que no están casadas y cuya condición laboral no les permite extender más su familia.

Por otra parte, el mencionado trabajo demuestra que existe una asociación directa entre el nivel de fecundidad y el grado de hacinamiento. En efecto, según la información censal se desprende que las mujeres que viven en viviendas sin cuarto exclusivo para dormir, tienen un promedio de 6.9 hijos y, a medida que aumenta el número de mujeres sin cuarto, se elevaba la tasa global de fecundidad ( ver cuadro N°4 ).

Por último, del estudio se desprende también el hecho de que existe una relación directa entre el nivel de instrucción de las mujeres y la fecundidad, pues una mayor educación se asocia a la adopción de pautas reproductivas que limitan el número de hijos, incluso porque en estas condiciones se facilita el acceso de las mujeres a programas de planificación familiar y al uso de métodos anticonceptivos.

De hecho, el uso de métodos anticonceptivos es una práctica que en la última década se ha extendido en los sectores medios y altos de la sociedad. Mas, difícilmente se puede atribuir este fenómeno a la influencia directa de los programas de planificación familiar. Tanto los programas impartidos desde el Estado, a través del Ministerio de Salud Pública, del Ministerio de Defensa y del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; así como los de carácter privado a cargo de la Asociación pro bienestar de la familia ecuatoriana, APROFE, alcanzan aún una cobertura limitada.

Para 1970, apenas el 0.8% de las mujeres en edad fértil accedieron a este tipo de servicio. Aunque en el transcurso de la década del setenta esta cobertura se amplió, en 1981, su cobertura solo abarcó el 4.7% de las mujeres en edad fértil, cobertura que de hecho aún excluye a amplios sectores de la población como son los campesinos, obreros y estratos populares.

## 2. Aspectos socio-económicos

Las condiciones de la reproducción biológica, en sus diversas etapas, están determinadas, en gran medida, por los patrones de desarrollo económico, social y cultural prevalecientes. Desde esa perspectiva, una sociedad como la ecuatoriana, que se caracteriza por su gran heterogeneidad estructural, refleja en las condiciones de gestación de vida de los seres humanos, así como en el nacimiento y atención de las primeras etapas del crecimiento del niño, esa tipología socioeconómica cultural por demás diferenciada.

Es indudable, que los sectores más favorecidos de la sociedad en la distribución de la riqueza y del ingreso, son precisamente los que pueden acceder a los servicios médicos privados, a la vez que, a los servicios de seguridad social.

La seguridad social, pese a la ampliación de su cobertura y a la democratización de sus servicios, aún su atención se restringe a una élite de la población, que es aquella que dispone de un empleo estable. En el caso ecuatoriano, de los tres millones de ecuatorianos en aptitud de trabajar, la mitad están subocupados, uno de cada diez carece de empleo y solo cuatro de cada diez dispone de un empleo estable y recibe una remuneración de acuerdo con la Ley. Por lo cual, la población trabajadora amparada por la seguridad social asciende al 18% de la población económicamente activa a nivel urbano y apenas al 3% de la población económicamente activa rural.

Por otra parte, es indispensable destacar que en los últimos treinta años, desde la posguerra, existe una tendencia mundial a universalizar los servicios de salud, a mejorar la calidad de vida de la población independientemente de la estructura social heterogénea prevaleciente; por ejemplo, dotación de agua potable y alcantarillado en las principales ciudades, dotación de electricidad, dotación de infraestructura hospitalaria y de dispensarios médicos públicos, etc.

Hecho que surge de la toma de conciencia sobre los problemas del desarrollo, del agresivo proceso de urbanización que gestan las

migraciones internas, de la notable expansión de los sistemas de transporte y comunicación y de un marco institucional que ha ido evolucionando, desde la creación del Ministerio de Salud Pública, la formación y ampliación de la cobertura del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, IESS, hasta culminar con la organización del Ministerio de Bienestar Social en las postrimerías de la década de los años setenta, así como del desarrollo del Instituto Nacional del Niño y la Familia, INFA.

Sin embargo, pese a este desarrollo espectacular de las acciones para preservar la vida, aún las tasas de mortalidad en todas sus fases, general, infantil y materna, son de las más altas de América Latina, afectando de manera especial a los sectores más pobres y las áreas rurales.

En efecto, como se puede observar en el cuadro 5 , la tasa de mortalidad infantil en el Ecuador, en la última década ha experimentado un significativo descenso del 28%, reduciéndose de 105 por cada mil nacidos vivos, según el censo de 1974, a 75 por cada mil nacidos vivos, de acuerdo al censo de 1982, índice que sin embargo, es de los más altos de América Latina.

Sin duda, la mortalidad infantil es un fenómeno donde se revela de un modo palpable las condiciones de pobreza y subdesarrollo y la calidad de vida de la población, que son mucho más críticas en el sector rural que en el urbano. Como consecuencia, Quito y Guayaquil tienen las tasas más bajas de mortalidad del orden del 49 por mil; mientras que, el sector rural de la sierra ostenta un índice que duplica al urbano, al ascender a 100; las zonas rurales del oriente y la costa tienen un nivel relativamente más bajo que la sierra, pero significativamente más alto que la zona urbana, pues llega a 86 por mil.

El Estudio del Consejo Nacional de Desarrollo, CONADE\*, realiza un análisis del nivel de riesgo que tienen diferentes grupos

---

CONADE, 1986, obra citada.

sociales a experimentar muertes infantiles. ( ver cuadro N° 4 ). Encontrándose cuatro categorías contrastadas. Una mortalidad infantil moderadamente baja, de 29 a 39 por mil nacidos vivos, se encuentra solo en los estratos altos, aquel de profesionales y directivos que apenas abarca al 3.4% de mujeres en edad fértil . Con una mortalidad infantil media, se clasifican las tasas situadas entre 40 y 69 por mil, situación que como promedio se caracteriza a las mujeres urbanas ( 56% de mujeres en edad fértil), que pertenecen a hogares de trabajadores no agrícolas. Estas mujeres se localizan en diversos contextos urbanos de la sierra, la costa y el oriente.

Se define como mortalidad infantil alta, aquella que corresponde a tasas que varían entre 70 y 80 por mil. En esta situación se encuentran, como promedio, las mujeres que integran los estratos sociales marginales ( 31% de las mujeres en edad fértil). Su localización espacial es imprecisa, el grueso de ellas parece se ubica en la zona rural del oriente y la costa. Por último, la categoría de mortalidad infantil muy alta, con tasas del 90 por mil o más, se aplica a mujeres de hogares cuyos jefes son trabajadores agrícolas independientes ( 44% de mujeres en edad fértil), que se ubican fundamentalmente en la sierra ecuatoriana y son precisamente las que enfrentan los riesgos más elevados de la muerte infantil.

Por otra parte, otro elemento que incide en las condiciones de la reproducción biológica es la poca atención que tienen las etapas procreación, embarazo y nacimientos, que aún alcanzan una cobertura media insuficiente. Como ya se destacó, a nivel nacional todavía una de dos mujeres no reciben atención médica en el parto y en el sector rural, solo una de cada tres mujeres tiene acceso a estos servicios médicos.

Pese a la universalización de los servicios de salud, en 1985, recibieron atención gratuita en los dispensarios médicos del Ministerio de Salud, de acuerdo a la evaluación del Plan Operativo del CONADE, en el área de salud alrededor de 100.000 mujeres en estado de gravidez, lo cual representa alrededor del

34% de mujeres embarazadas\* Así mismo, se conoce que la atención a embarazadas debería alcanzar al menos 4 atenciones en el período de gestación, pero en promedio solo alcanza un índice de 1.8 atenciones por embarazada.

Además de carecer de una cobertura suficiente en los servicios médicos, las condiciones de extrema pobreza inciden de un modo más dramático en las condiciones de la reproducción biológica. Según investigaciones recientes llevadas a cabo por el Ministerio de Salud Pública\*, se demuestra que el 60% de los niños menores de dos años, padecen desnutrición, evidenciando una deficiencia de alrededor de dos kilos de peso, con el nivel aceptable internacionalmente para dicha edad. Este doloroso hecho, es fruto de la combinación de diversos factores, como la insuficiente alimentación, los malos hábitos de consumo y sobre todo, la presencia de enfermedades en la primera infancia.

Sin duda, la desnutrición, la deficiencia proteíco calórica, las enfermedades gastrointestinales e infectocontagiosas, constituyen lacras sociales que gesta la pobreza y que marcan de un modo irreversible y definitivo la vida futura de los niños.

---

\* La población femenina en edad fértil, aquella entre 15 y 44 años de edad, asciende a 1'960.123 ecuatorianas, de éstas se estima que el 15%, alrededor de 294.000 mujeres, se encuentran en estado de gravidez en el transcurso de un año.

\* Grijalva Yolanda de, " El crecimiento físico de los niños en el Ecuador", Ministerio de Salud Pública, septiembre de 1986.

## II. LA FAMILIA

### 1. Inestabilidad y desorganización familiares

Si se define a la familia como la célula fundamental de la organización social, se tiene que advertir que en el Ecuador la familia en general, se caracteriza por cierto grado de inestabilidad y de desorganización, dos características que son inherentes a las condiciones de vida que genera el patrón o modelo de desarrollo de carácter excluyente y concentrador de la riqueza y el ingreso que prevalece en el país, que tiene en la marginalidad social el símbolo más alto de la inestabilidad e injusticia social prevaleciente.

El modelo de desarrollo determina que los estratos populares, en particular los más pobres y en especial los que radican en las áreas urbanas, registren los índices más altos de inestabilidad y desorganización familiares, en tanto que los estratos medios tienen el índice más alto de cohesión y estabilidad, característica que se pierde, en gran medida, en los estratos más altos, en donde se presenta una frecuencia más alta de divorcios.

De la información censal existente, se desprende (ver cuadro N°6) que alrededor del 43.4% de las mujeres en edad fértil están casadas; el 57% restante, o ejercen la unión libre (17%), están viudas o divorciadas (7%) o están solteras (36%), aunque dentro de esta última categoría, muchas son en realidad madres solteras.

En igual forma, de un estudio realizado sobre la situación de la mujer en el Ecuador\*, se desprende que el grueso de mujeres que ejercen la jefatura femenina del hogar - porque viven en unión libre o son madres solteras -, se ubican en los sectores más pobres de la sociedad. En efecto, el mencionado estudio establece una estratificación: alta, media y baja, de acuerdo

---

\* Luzuriaga Carlos " Situación de la mujer en el Ecuador", Gráficas San Pablo, Quito, 1985.

al nivel de ingresos. Estimándose que en el sector urbano, el 75% de mujeres que viven en unión libre o son madres solteras, pertenecen al sector de ingresos bajo ; mientras que el porcentaje se reduce al 17.4 en los sectores medios y en el sector alto al 7.6%.

A nivel rural, la situación se vuelve aún más crítica, en términos legales, pues el índice de mujeres que no están casadas, asciende al 90.6% en el sector de ingresos bajos, reduciéndose al 8.7 en los sectores medios y apenas al 0.7% en los sectores altos. Empero, aunque la ausencia del vínculo matrimonial sea más frecuente en el campo, en las ciudades es más dramático el problema de la inestabilidad familiar y más difícil la sobrevivencia de la mujer, sobre todo aquella que emigró del campo y se desarraigó de sus raíces propias.

La madre, sea en matrimonio, pero sobre todo aquella que ejerce la jefatura femenina del hogar, porque vive en unión consensual o como madre soltera, es el soporte y centro de todas las decisiones, en torno a las responsabilidades que involucra la reproducción biológica en todas sus etapas. Así de ella depende la atención o desatención frente a los servicios asistenciales que brinda la sociedad y el Estado. Así como frente a la ausencia de dichos servicios, particularmente en las áreas rurales, por lo cual la madre, se convierte en el vínculo existencial en el proceso de reproducción biológica en su fase prenatal, en el nacimiento y en la etapa posnatal.

El rol materno trasciende la relación madre-niño y se convierte en el vínculo por excelencia de la relación niño- sociedad. Este hecho determina que la ausencia del rol materno sea el factor de más alta responsabilidad en la dinámica de los problemas de los niños abandonados, mendigos o de los niños trabajadores. Aunque en este último caso citado, no es la ausencia del vínculo lo que origina el trabajo infantil, sino que la pobreza es lo que hace del trabajo infantil, un trabajo complementario al de los adultos, en particular, de las madres

que ejercen la jefatura femenina del hogar.

En suma, en los estratos más pobres de la población, que abarca al 50%, la madre se transforma en el centro gravitacional de la vida familiar, hecho que en parte se convierte en una forma de hacer frente a la desarmonía social, pero sobre todo constituye una respuesta al machismo prevaleciente en el comportamiento social.

## 2. Alimentación de la madre en el embarazo y la lactancia

De acuerdo a los datos obtenidos en una reciente investigación\*, la media del peso que se observa en los niños al nacer, tanto de hombres como de mujeres, en las áreas urbanas y rurales, reflejan pesos adecuados. Inclusive, los pesos de los niños en el Ecuador, son superiores a los patrones de referencia de la Organización Mundial de la Salud.

De igual manera, durante los cinco primeros meses, los niños y niñas en el Ecuador crecen en forma óptima. A partir de este mes, el crecimiento se deteriora, encontrándose a los 24 meses, una deficiencia de 2.6 kilogramos para los varones y 1.4 kilos en el caso de las mujeres, en relación con los patrones internacionales.

El sorprendente hecho de que no existan rasgos de desnutrición en los primeros seis meses de vida, se debe a la práctica de la lactancia, una práctica que felizmente es muy difundida, en el campo y en las ciudades, entre la madre de escasos recursos económicos; y es una de las compensaciones más visibles, quizá la única, donde la pobreza y los patrones socio-culturales que prevalecen entre las madres pobres, precautelan la vida.

A partir de esta edad, comienzan a manifestarse rasgos de desnutrición, ya que los niños ingresan a una nueva etapa, en la que la alimentación materna ya resulta insuficiente pues se empieza a requerir de complementos alimentarios y, es entonces, cuando la pobreza comienza a conspirar contra la vida.

La pobreza, claro está, no solo que impide disponer de una dieta alimentaria apropiada, sino que además, le priva de un medio ambiente sano, lo que acarrea una serie de enfermedades. Las enfermedades gastrointestinales y las infecciones respiratorias, son el factor que más incide en la desnutrición infantil; y es la causa que determina que el porcentaje de des

nutrición casi se duplique en el segundo año de vida.

Al observar el cuadro N° 7 , se constata que en el país existe una geografía del hambre, pues las distintas regiones del Ecuador, se encuentran afectadas por este problema en una magnitud diferente. La sierra es la que ostenta los niveles más acentuados de desnutrición, que afecta en promedio al 44% de los niños; la costa refleja niveles más bajos de desnutrición, 34.4%, y el Oriente manifiesta también una tendencia ligeramente más baja.

En igual forma, en dicho cuadro estadístico, se presenta la prevalencia de desnutrición en niños de 0 a 11 meses y de 12 a 24 meses, en cada una de las provincias del Ecuador. Observándose que la provincia con más alto porcentaje de desnutrición es Chimborazo ( 52%) y Pichincha ( 48%). En cambio si analizamos los porcentajes de desnutrición por grupos de edades, tenemos que en los menores de un año, las provincias con mayor porcentaje son: Napo ( 35%) y Chimborazo (33%). En los niños de 12 a 24 meses, el problema expresa niveles mucho más críticos, llegando en la provincia de Chimborazo a afectar al 70% de la población infantil.

3. Problemas generados por la superposición del rol materno al rol productivo

Al parecer, los niveles de participación y promoción de la mujer se vinculan, en términos generales, al grado de desarrollo de la estructura económica, a la modernización que va experimentando una determinada sociedad; así como también, a patrones culturales y al propio proceso de reivindicación de sus derechos que ha emprendido la mujer, como grupo social.

En el caso ecuatoriano, desde un punto de vista meramente formal, esto es de las declaraciones jurídico-políticas, la mujer goza de igualdad de derechos, deberes y garantías, que el hombre. Es más, la mujer ecuatoriana, adquiere los derechos de ciudadanía mucho antes que la mayoría de los países del continente. La constitución política de 1929 le reconoce, junto con éstos el derechos político de elegir y ser elegida, aunque varias de las obligaciones cívicas para los hombres continúan siendo facultativas para las mujeres, hasta la constitución de 1967\*.

Ahora bien, la determinación de su nivel real de inserción en la economía, de su nivel de participación en la conducción de la sociedad y como inciden estos factores en el tradicional papel de la mujer, de ser eje de la vida familiar, requiere de un análisis que trasciende el nivel meramente formal. Ya que en muchos casos, se trata de una legislación muerta, pues a la mujer ecuatoriana aún le resta un largo camino por recorrer, hasta lograr que las declaraciones jurídicas se transformen en opciones reales.

Al abordar el análisis de la conformación de la población económicamente activa (ver cuadro N° 8 ), se observa que apenas un 20.6% de ésta, se encuentra conformada por mujeres, el 79.4% restante, lo constituyen hombres.

---

\*Naciones Unidas, Informe Técnico N° 33, " Participación de la mujer en el Desarrollo", Consultor Roberto fares, Quito, 1984.

En igual forma, de la población femenina potencialmente activa, aquella mayor de 12 años, apenas un 18% se declara como activa, el 72% restante, aparentemente, se encuentra relegado a las tareas domésticas.

Sin embargo, esta situación no es necesariamente consecuencia de que las mujeres en su gran mayoría no trabajen, sino más bien, porque su labor la realizan sobre bases distintas. La participación de la mujer campesina en las faenas agrícolas por ejemplo, es un hecho casi universal, sino que estas actividades las lleva a caso sin recibir remuneración económica, siendo esta condición no monetaria lo que determina que los registros censales no la incorporen como población económicamente activa.

Así mismo, en el sector urbano, sumergidas en el universo informal, se encuentran un sinnúmero de mujeres, que realizan infinidad de actividades, vinculadas sobre todo al sector comercio y servicios, actividades que las realizan sin abandonar el hogar, conjuntamente con las tareas domésticas, lo que suele llevarlas a declarar en los censos que no trabajan.

De acuerdo a la información del Censo de 1974, un 15.9% de la población potencialmente activa, participaba de la condición de activa.

Ocho años más tarde, en 1982, la participación había ascendido al 18%, es decir, apenas había experimentado un 2% de incremento.

Resulta revelador el constatar que en el transcurso de la década petrolera, en la que se registró un acelerado proceso de crecimiento económico y una agresiva modernización urbana, ésta no haya desencadenado correlativamente, un mayor grado de participación de la mujer.

Parece que, las transformaciones más o menos drásticas que pueden ocurrir en la estructura económica y en algunos órdenes de la vida social, no significa que necesariamente exista una promoción automática y masiva participación femenina. Al contrario, esto lleva a pensar que una real participación

de la mujer, depende en gran medida, del propio espacio que este grupo se vaya construyendo, con el apoyo, por cierto, de una política social que impulse su participación efectiva y que posibilite la transformación de un modelo de desarrollo que tiende, por su propia naturaleza, a excluir a la mujer.

En una estructura socio-económica como la ecuatoriana, por demás heterogénea y segmentada sería iluso sin embargo, hablar de la situación de la mujer de un modo general, pues lo que existe es un perfil de problemáticas y necesidades muy diversas.

En el caso de la mujer popular, sea ésta del campo y la ciudad, hablar de que se encuentra marginada de las actividades productivas resulta un contrasentido, pues las difíciles condiciones de sobrevivencia que le toca enfrentar, le obligan a desarrollar múltiples estrategias de sobrevivencia. La mujer popular se halla " marginada de los beneficios, pero no de los sacrificios".

En el caso de la mujer de los estratos medios y altos de la sociedad, el problema adquiere matices distintos, pues efectivamente en muchos casos su actividad se circunscribe a las tareas domésticas y, en consecuencia, su grado de incorporación al mercado de trabajo si se puede ver reflejado en las cifras censales.

Al observar el cuadro N°8 , se desprende que el grueso de las actividades laborales femeninas se encaminan al sector comercio y servicios, que conjuntamente absorben el 62% de la PEA. Actividades que han experimentado un vertical crecimiento, pues en el censo de 1974, su proporción ascendía al 55%. Actividades que usualmente son más flexibles para la absorción de mano de obra femenina, y que son vistas como " apropiadas" para las mujeres.

Un aspecto que resulta sorprendente es que la población femenina vinculada a la actividad manufacturera registre una significativa contracción; pues en 1974, su participación alcanzaba un 21% mientras que en 1982, se redujo al 14.7%. Situación que tiene que reflejar la transición de la fuerza de trabajo femenina de la actividad artesanal, hacia otras actividades más modernas, vinculadas al parecer, al sector terciario.

Es importante destacar que en cambio, la masa obrera fabril femenina ha crecido sustancialmente, no solo en las ramas como alimentos, textiles, prendas de vestir en las que tradicionalmente se ha ubicado, sino también en industrias modernas de la área metalmeccánica y eléctrica, donde muestra aptitudes de destreza y precisión manual que le vuelven idónea para este tipo de trabajo.

Además, la utilización de mano de obra femenina, parece es más rentable para los empresarios, pues aceptan niveles de sueldo más bajos, registran más bajos niveles de ausentismo, son más reticentes a organizarse y, en general, exigen vínculos contractuales más precarios que el hombre.

Finalmente, otro elemento que resulta importante de analizar, es la evolución del nivel de preparación en la población económicamente activa femenina. En términos generales, la mujer posee un nivel mayor de preparación que el hombre, pues mientras este último solo dispone de 5.5 años de preparación en promedio, en el caso de la mujer, alcanza 7.2 años. Además, analizando comparativamente ambos censos, se observa que la mujer evolucionó más que el hombre. En 1974, el hombre contaba en promedio con 4.1 años de preparación, adquiriendo en ocho años, el nivel de 5.5. La mujer en cambio, contaba con 5.4 años en 1974, elevándose el nivel 7.2 para el año 1982.

Este sorprendente hecho puede permitir concluir que, efectivamente, el nivel de educación si determina mayores niveles de participación de la mujer; y que dentro del mercado formal de empleo, hay una mayor exigencia de preparación para dar acceso a la mujer a un puesto de trabajo.

Ahora bien, como ya se destacó anteriormente, la mujer ecuatoriana, enfrenta una gama de necesidades y problemáticas muy distintas, de acuerdo al medio socio-económico al que pertenece. Sería equivocado en consecuencia, considerar que la incorporación de la mujer a la actividad laboral repercute de un modo similar en su vida familiar.

En el caso de la mujer popular, ésta se ve obligada a trabajar porque ordinariamente su aporte es el único ingreso con que cuenta la unidad familiar. Actividades, que las ejecute por lo general, trasladando a sus hijos al lugar de trabajo, que no es otro que la vía pública. Las calles se constituyen entonces en el hogar de los niños, siendo por cierto, el sitio donde las condiciones de higiene y salubridad son más críticas.

Para la mujer popular difícilmente existe otra alternativa, o deja a su hijo solo en casa, o lo lleva consigo; siendo esta última una opción más humana, aunque le enfrenta al niño a infinidad de riesgos. Sin embargo, sería erróneo considerar que la situación de riesgo, es consecuencia, de la incorporación de la mujer al mercado de trabajo. Al contrario, si la madre se quedara en casa, no podría ofrecerle a su hijo algo mejor. Es la pobreza la que le obliga a buscar trabajos en condiciones críticas y la que a la vez asfixia la vida familiar.

En el caso de los sectores medios y altos, las motivaciones que llevan a trabajar a la mujer son distintas. Con frecuencia, es la búsqueda de ingresos adicionales para la familia, pero combinado también, con aspiraciones de realización profesional y gratificación humana, fenómeno que se vuelve más común, mientras mayor es el nivel de calificación laboral.

Es evidente, que la mujer que opta por insertarse en el mercado de trabajo y, simultáneamente, tiene que afrontar a la responsabilidad familiar, vive en una situación de conflicto permanente. Por lo general, su jornada laboral se duplica, ya que después del horario de trabajo tiene que iniciar las tareas domésticas.

El cuidado de los hijos es una preocupación siempre presente en la madre que trabaja. Las formas de resolverlo son diversas. En unos casos, los niños son cuidados por empleadas domésticas, en otros casos por un familiar cercano - que usualmente es la abuela de la criatura-, o, son trasladados a guarderías.

Si es que la madre tiene la suerte de contar con una ayuda responsable y apropiada, su rol de madre no se vuelve irreconciliable con su dimensión maternal. Caso contrario, la separación prematura de la madre con su hijo, provoca desgraciadamente, efectos negativos en el desarrollo intelectual y emocional del niño.

En la medida que, en el país, la participación de la mujer en el trabajo aún es limitada, el obstáculo antes mencionado, no constituye todavía un problema de carácter colectivo. Empero, la incorporación paulatina de la mujer, va dejando al descubierto la existencia de este conflicto y presiona para que se vayan encontrando soluciones adecuadas al problema.

Soluciones que se tornan doblemente importantes, pues permitiría que los niños gocen de un desarrollo equilibrado, sin experimentar traumas de abandono. Brindándole a la mujer también, la oportunidad de una realización profesional, sin truncar su vida maternal, pues es éste un costo que conlleva dolorosas consecuencias síquicas y emocionales.

#### 4. Los niños trabajadores

Los niños trabajadores son la expresión más dolorosa del sub - desarrollo. Es un poco negarles la ilusión de la vida en su dimensión del juego y la enseñanza, para comprometerlos pre - maturamente con una situación de explotación.

El trabajo infantil es usual tanto en el campo como en la ciudad, siendo más acentuado en el área rural. Los niños se incorporan al trabajo en forma desigual, mientras que el área urbana absorbe al 11% de los niños, en el campo en cambio, la cifra es abrumadora, más del 62% de los niños se encuentra enfrentado a esta crítica situación. Estos datos, corresponden al año 1975, careciendo de cifras a nivel desagregado de carácter más reciente.

Se estima, sin embargo, que la situación no ha variado, que la crisis de la década de los ochenta, ha acentuado el trabajo infantil, que bordea en la actualidad el 22% de la población infantil en el sector urbano, es decir, que se ha duplicado en el transcurso de una década, fenómeno similar al ocurrido con el desempleo abierto. En el caso del sector rural, las estimaciones arrojan cifras ligeramente inferiores a las registradas en el campo hace una década, alrededor del 40% de los niños. En suma, hace una década, más de un millón de niños trabajaban. En la actualidad, la cifra sería de 900.000, reducción que se debería ante todo, a la expansión de la matrícula infantil a nivel rural, que ha reducido en alguna medida el trabajo de los niños, aunque no en las proporciones esperadas.

En la ciudad, los niños se incorporan al mercado de trabajo, particularmente en trabajos marginales, como vendedores ambulantes, betuneros, cuidadores de carros, vendedores de flores, voceadores de periódicos. En el área rural, contribuyen a las tareas de pastoreo, así como a la siembra y recolección y, en menor medida, al transporte de cosechas.

La edad de incorporación de la fuerza de trabajo infantil es por demás temprana, tanto en el campo como en la ciudad. La edad básica es a los seis años, aunque en algunos casos la incorpo-

ración es aún más temprana. El trabajo infantil entra en conflicto con la instrucción primaria y se constituye en un factor fundamental que provoca el abrumador índice de deserción escolar. No existe además, un sistema de aprendizaje en el trabajo, lo cual hace más difícil el rol competitivo de la instrucción primaria y el trabajo infantil. Las escuelas nocturnas, por otra parte, son por demás escasas.

Los riesgos a los que se ven sujetos los niños que trabajan son innumerables. Desde accidentes físicos, producto de laborar en la calle, hasta problemas de delincuencia y conducta irregular. No existen sistemas de protección para los niños trabajadores y las organizaciones para defender sus intereses, se encuentran también casi del todo ausentes. Una novedosa experiencia, constituye el "Plan Guambras", impulsado por el Instituto Nacional del Niño y la Familia, INFA y la comunidad salesiana en Quito. El mencionado programa, forma promotores que provienen de la calle y que a través de una acción de amistad y contacto, van incorporándolos a un sistema de capacitación laboral y formación humana. Aún es una iniciativa reciente, cuya cobertura abarca solo a 900 niños, pero sus resultados son exitosos y en consecuencia, puede llegar a tener un efecto demostración significativo.

A la situación de pobreza y abandono que experimenta alrededor del 60% de la población infantil, hay que añadir el problema del trabajo infantil, que provoca un desgaste físico, moral e intelectual y les excluye de las oportunidades de educación, recreación y bienestar.

Sin duda, la acción liberadora de la sociedad, está íntimamente relacionada con la posibilidad de abolir el trabajo infantil. No puede existir una sociedad humana, democrática y libre, si los niños trabajan.

### III. EVALUACION DE LAS POLITICAS SOCIALES

#### 1. Aspectos globales

Uno de los aspectos más relevantes en el proceso de planificación del desarrollo económico y social, constituye el proceso de evaluación del cumplimiento de metas y objetivos de las políticas sociales, en particular de aspectos vitales como los que involucra la reproducción biológica y las primeras etapas de la reproducción social.

Dicha evaluación debería tener en cuenta las siguientes pautas:

La información: La cobertura de la información es uno de los aspectos más adversos para juzgar el comportamiento de las políticas sociales. Así, es escasa la información y en ocasiones inexistente, sobre el área más sensible desde el ángulo estructural, la información que se refiere a la distribución de la riqueza y del ingreso. Por ejemplo, los censos agropecuarios, no se los ha realizado desde 1974 y las encuestas de hogares para determinar la distribución de la renta nacional no se las ha ejecutado desde 1975. Las cuentas nacionales tienen su punto más crítico en la escasa información que arrojan en materia de distribución del ingreso nacional.

Estos vacíos de información se vuelven más agudos, por los cambios ocurridos con la crisis económica, ya que se parte de estadísticas que corresponden a la llamada era del auge petrolero. Epoca que si bien registra índices alarmantes del nivel de vida de los sectores populares, oculta el deterioro que necesariamente ha provocado la crisis económica, a lo que se añade el costo social del ajuste. En época de crisis económica, se vuelve una exigencia mayor la realización de encuestas sobre la evolución social.

De la poca información disponible, se puede constatar que la calidad de vida ha experimentado un deterioro, pues la tasa de desempleo se ha duplicado en los últimos seis años. Así mismo, se ha dado un deterioro violento de los salarios, pues la tasa de inflación bordea el 30% anual, mientras que los salarios han experimentado reajustes inferiores al 20% anual. A lo cual se suma, la existencia de un universo informal, en el que se sumer

ge la mitad de la población económicamente activa, que carece de empleo estable, salario básico y seguridad social.

Por otra parte, otro de los aspectos que resalta en la evaluación de las políticas sociales, es la reducida cobertura existente en los servicios sociales, que en el caso del área de bienestar social es dramática, pues apenas abarca al 0.06% de la población infantil en situación de riesgo.

De hecho, a través de programas convencionales como son las "guarderías", existe una imposibilidad estructural de lograr una cobertura significativa para niños que requieren de este cuidado.

Por lo cual, los esfuerzos van encaminados más bien a iniciativas nuevas, como son los hogares no convencionales de cuidado diario. En éstos, es la propia gente del vecindario, la que se hace cargo del cuidado de otros niños, a parte del suyo propio, recibiendo cierta capacitación básica y alguna remuneración económica por este servicio. Estos programas tienen la virtud de rescatar elementos propios de la vida comunitaria, no necesitan despojarle al niño de su propio habitat y realidad cotidiana y ante todo, permiten ampliar la cobertura de un modo mucho más rápido que los métodos convencionales.

En el campo de la salud, pese a los esfuerzos realizados y a los logros obtenidos en el área materno infantil, éstos resultan ser insuficientes frente a la dimensión del problema y a las apremiantes necesidades existentes. Las tasas de mortalidad infantil, materna y neonatal aún son muy elevadas, lo cual exige de una masiva y efectiva política de medicina preventiva y de una ampliación significativa de las coberturas de estos servicios médicos.

Resulta dramático el constatar, que la mitad de los niños nacen sin asistencia médica a nivel nacional, y en el caso del sector rural, asciende al 78%, los partos que carecen de este servicio.

Y lo que es aún más grave a pesar de las campañas de vacunación emprendidas, la mitad de la población infantil menor de un año, no recibe la inmunización correspondiente, lo cual les avoca a

una muerte prematura o les imprime secuelas trágicas e irreversibles en su vida futura.

En el caso del área educativa, se puede hablar de los logros obtenidos en la última década. A nivel urbano, es posible sostener, que la matrícula primaria alcanza una cobertura universal y en el nivel rural, se ha dado un acelerado crecimiento, aunque aún prevalece una marginalidad escolar del 15%.

Empero, a nivel cualitativo, la educación enfrenta una serie de limitaciones, que determinan elevados índices de deserción y repetición. En realidad, a nivel urbano, de cada diez niños que inician la escuela primaria, dos no llegan a concluirla; y en el sector rural, seis de cada diez escolares, no llegan a la culminación de sus estudios.

Este reducido nivel de retención, característica que se da con mayor énfasis en el sistema educativo rural, implica un desperdicio de recursos y refleja que el sistema adolece de fallas estructurales.

De hecho, las condiciones de extrema pobreza afectan a la permanencia y rendimiento del niño del campo en la escuela, pero también existen problemas inherentes al sistema mismo, pues los contenidos educativos están lejos de responder a sus necesidades, lo que provoca el ausentismo, la repetición y su posterior deserción.

Finalmente, otro elemento que necesita ser tomado en cuenta en la evaluación de las políticas sociales, es la asignación de recursos presupuestarios al sector.

En el transcurso de la presente década, se puede apreciar una permanente caída de la participación del sector social en la conformación del presupuesto general del Estado.

PARTICIPACION DEL GASTO SOCIAL EN EL PRESUPUESTO  
GENERAL DEL ESTADO

AÑO	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
PORCENTAJE	43.7	37.0	35.1	34.5	34.0	36.0	31.0*

\* Se trata del gasto programado, que puede ser ligeramente inferior al gasto efectivo.

Fuente: 1980-1983 FMI; 1984-1986, CONADE.

Es decir, que en el transcurso de seis años, el sector social perdió importancia, reduciéndose su participación en el presupuesto del Estado, del 43.7 en 1980, a solo un 31% en 1986.

Parece que, los efectos de una política de ajuste frente a la crisis de naturaleza recesiva, implica no solo el incremento del desempleo y subempleo, el deterioro de los salarios reales, sino también, la reducción de los gastos sociales del Estado, lo cual tiende a deteriorar aún más las condiciones de vida de la población de menores recursos, que son beneficiarios del gasto social.

Ahora bien, aparte de los efectos regresivos sobre la distribución del ingreso que provoca la reducción del gasto social, también hay otros impactos económicos significativos, que es indispensable tenerlos en cuenta.

A mediano y largo plazo, servicios inadecuados de salud, vivienda, educación y seguridad social, afectan la capacidad y productividad de la fuerza de trabajo, lo cual aún desde un punto de vista estrictamente económico, tiene graves consecuencias; especialmente al considerar que las condiciones actuales y previsibles de los mercados mundiales y los desarrollados tecnológicos acelerados, requieren una acción muy intensa para mantener condiciones aceptables de competitividad. Lo cual no implica sostener que necesariamente los gastos sociales del Estado deban anteponerse a las inversiones en otros sectores, pero si que la distribución de los recursos disponibles debe ser objeto de una evaluación cuidadosa, teniendo en cuenta no solo los posibles efectos sobre el producto, sino también los efec\_

tos en la distribución del ingreso, el bienestar social y la generación del empleo.\*

Según se puede observar en el cuadro siguiente, el Plan Nacional de Desarrollo, para el período 1985-1988, asignó el 30.7% de los recursos presupuestarios del Estado para el sector social.

PROYECCION DEL GASTO PUBLICO EN EL PERIODO 1985-1988

AREA DESARROLLO DE LOS RECURSOS HUMANOS

	Asignación	%	% de Presupuesto
Empleo	7.032	2	0.7
Educación y Cultura	164.031	51	15.5
Salud y bienestar social	146.191	45	13.8
Alimentación y nutrición	1.999	1	0.2
Participación Social	4.043	1	0.5
Población	47	--	---
ASIGNACION TOTAL	324.193	100	30.7

Fuente: CONADE, Plan de Desarrollo 1985-1988

De acuerdo al cuadro anterior, se desprende que el grueso de los recursos asignados al sector social se orientan al área de educación y salud, que juntas absorben el 96% de los recursos sociales y alrededor del 29.3% del presupuesto general del Estado.

En cambio, las áreas de empleo, nutrición, participación social y población, absorben en conjunto apenas un 4% del gasto social y solo el 1.4% del presupuesto del Estado.

A continuación, se intentará abordar un análisis más detenido de los avances conseguidos en el área de salud y educación, ya que éstos constituyen los campos más relevantes en el ámbito de la evaluación de las políticas sociales, tanto porque absorben la casi totalidad del gasto social, así como porque son los servicios que han alcanzado hasta hoy las coberturas más representativas.

\* Wurgafft José y otros " El Ecuador en la Encrucijada", Federación Nacional de Economistas, Corporación Editora Nacional, Quito, 1986.

## 2. Los avances en el campo de la salud materno-infantil

Uno de los aspectos donde se refleja claramente, la deficiente calidad de salud de la población, constituyen las elevadas tasas de mortalidad infantil, materna y neonatal. Muchas de las causas que la provocan pueden ser neutralizadas, a través de una política de prevención y ampliando la cobertura de los servicios médicos.

En efecto, las principales causas que provocan la mortalidad infantil, se originan en las enfermedades diarreicas, infecciones bronquiales, tétanos, tosferina y sarampión ( ver cuadro N°9 ), enfermedades que pueden ser erradicadas o al menos, reducirse su magnitud, mediante la inmunización o acciones sobre el medio ambiente.

Así mismo, el elevado índice de mortalidad materna, que aún alcanza el 1.09 por cada mil nacidos vivos, puede ser reducida con una atención médica oportuna. Este hecho es particularmente dramático en el campo, donde el 78% de los partos se realizan sin atención médica, fenómeno que determina que alrededor del 70% de las muertes de madres por causa de embarazo, ocurren en el área rural.

Dentro de la política de salud pública, ocupan una importancia relevante los programas de salud familiar, en el cual, el binomio madre-niño tiene un papel central. Este programa considera diversos componentes como son: atención pre-natal, del parto, de púeperas, regulación de la fecundidad, detección oportuna del cáncer cérvico-uterino, asistencia alimentaria a gestantes y lactantes y sobre todo un programa masivo de fecundación.

Estos programas de hecho han obtenido ciertos logros, basta recordar por ejemplo, que la mortalidad infantil se ha reducido de 105 por cada mil nacidos vivos en 1974, a 70 por cada mil na

cidos vivos en la actualidad. En igual forma, la mortalidad materna, hace diez años, ascendía a 1.6 por cada mil nacidos vivos, reduciéndose al 1.09, en el año 1986. Empero, como se verá a continuación, aún las coberturas de estos servicios, no llegan a abarcar a amplios sectores de la población. Pues aunque los centros y subcentros de salud se hayan multiplicado, su demanda no ha crecido correlativamente, pues aún no se ha creado conciencia en sus potenciales beneficiarias de la necesidad y conveniencia de acudir a estos servicios.

Programa de administración de vacunas:

AÑO 1985

Vacuna	Meta	Evaluación	Cobertura	Global
BCG	210.000	195.720	74.4%	
DPT	210.000	79.680	30.3%	
antipolio	210.000	76.796	29.2%	
antisarampionosa	210.000	99.673	37.9%	

FUENTE: CONADE, Evaluación del Plan Operativo en el área de salud, 1985.

La meta global de este programa, se proponía alcanzar en el transcurso de un año la inmunización de alrededor del 80% de la población menor de un año de edad. Meta que tuvo un relativo éxito en el caso de la BCG, cuya cobertura alcanzó el 74.4%. Esto se debe a que la vacuna antituberculosis, se administra a los niños al momento de nacer. Por lo cual, la gran mayoría de niños en el sector urbano, recibe esta vacuna, mientras que en el sector rural, al carecer de atención médica en el parto, muchos niños se quedan sin recibir esta inmunización.

En el caso de las otras tres vacunas, las coberturas son inferiores, pues a éstas tiene que acudir posteriormente la madre y su concurrencia, depende ya del nivel de conciencia sobre la importancia de la vacuna, así como también de las posibilidades reales de disponer de este servicio,

A partir de la experiencia del año 1985, se reajustaron las metas del año 1986, pretendiendo en el caso de la vacuna BCG llegar a una cobertura total, pero en los otros casos, se redujo las expectativas, tratando de encontrar metas más realistas.

PROGRAMA DE ADMINISTRACION DE VACUNAS

1986

Vacuna	Meta	Evaluación	Cobertura	Global
BCG	272.000	239.201	88%	
DPT	163.000	45.640	17%	
Antipolio	163.000	53.790	20%	
Antisarampionosa	163.000	45.640	17%	

FUENTE: CONADE, Evaluación del Plan Operativo en el área de salud, 1986 ( borrador preliminar)

De hecho, los logros alcanzados en el año 1986, son más modestos que en el año 1985, excepto en el caso de la vacuna BCG, donde se elevó la cobertura. En los otros casos, sorprende constatar que en lugar de ampliarse la población beneficiaria, ésta se ha reducido.

Al parecer, se presenta cierto desajuste, producto de un cambio de política respecto a las campañas de vacunación.

En efecto, a partir de 1986, empieza a funcionar el " Programa de prevención de salud materno infantil, PREMI", desarrollados por el Ministerio de Salud Pública y el INFA, con el concurso de la Primera Dama de la Nación.

Tradicionalmente, se había promovido la asistencia de las madres a los centros de salud en el transcurso de todo el año, una campaña horizontal. El PREMI inició una campaña de tipo vertical, en la cual se promovió a través de los medios de comunicación colectiva, para que las madres asistan masivamente determinados días del año a la vacunación.

Pese a que los días de vacunación, se contó con una presencia significativa del público, esta campaña provocó un cambio de

comportamiento en las usuarias, que dejaron de concurrir el resto del año a los sitios de vacunación, obteniéndose al final del período resultados más modestos.

Aparentemente, una campaña de tipo horizontal, puede lograr resultados más exitosos en términos globales. Sin embargo, es importante destacar, que la campaña del PREMI en 1986, tuvo la virtud de concientizar a las grandes mayorías nacionales sobre la problemática de la salud infantil y la necesidad prioritaria de una medicina preventiva. Seguramente en el futuro se podría orientar esta campaña, intentando a través de mensajes en los medios de comunicación colectiva, que las madres creen el hábito de concurrir a los puestos de salud durante todo el año, para beneficiarse de la vacunación y otros servicios.

Es importante anotar, que existen versiones distintas respecto a los resultados de la campaña del PREMI. Por una parte, se cuenta con la evaluación del CONADE, en base a la información recogida por el Ministerio de Salud de los centros de vacunación.

Por otra, existe una encuesta CAP, que a través de un muestreo de la población, estima que la campaña ha alcanzado la siguiente cobertura:

1986

Vacuna	Cobertura
BCG	90.2%
DTP	62.4%
Antipolio	62%
Antisarampionosa	66.6%

El problema radica en que se trata de una encuesta de opinión, que no llega a comprobar si los niños están efectivamente vacunados. Puede ocurrir, que muchas madres afirmen que han vacunado a sus hijos, sin que efectivamente haya ocurrido así.

Según la opinión del Director del Area de Salud del CONADE, es indispensable hacer una evaluación del grado de inmunización que tienen los niños, especialmente en el caso de la antipolio

méilitis.

Ya que la administración de esta vacuna reviste cierta complejidad.

En primer término, es una vacuna que requiere de tres dosis sucesivas. En muchos casos, los niños acuden masivamente a la primera dosis y luego interrumpen. Además, tiene que ser administrada en forma simultánea a diez niños y requiere que en este lapso sea mantenida en refrigeración, caso contrario pierde su efecto. Han existido últimamente casos de brotes poliomelíticos en el suburbio de Guayaquil por dos ocasiones: la primera a fines de 1985 y la segunda, a principios de 1987, comprobándose algunos casos de niños que habían recibido la vacuna, sin haber conseguido inmunizarse.

Por otra parte, el programa de salud familiar, contempla también el área de salud materno-infantil.

AREA MATERNO INFANTIL  
1985

	Meta	Evaluación	Cobertura	Global
Control de embarazadas	207.000	88.389	30%	
Atención de puérperas	79.200	19.008	0.06%	
Detectación del cáncer uterino	120.900	2.418	----	
Regulación de la fecundidad	208.100	110.331	0.06%	
Control menores 1 año	137.250	120.780	46%	
Control menores 1-4 años	290.500	124.915	12%	
Control menores 1-6 años	295.900	124.278	8%	

FUENTE: CONADE, Evaluación del Plan Operativo en el área de salud, 1985.

En realidad, del paquete de programas destinados a la atención materno infantil, aquellos que tienen una cobertura relativamente importante son el control de embarazadas y la atención de niños menores de un año; aunque todavía un sector amplio de la población no logra acceder a estos servicios.

El control de niños menores de seis años, tiene una cobertura significativamente baja, pese a que ha tratado de complementárselo con programa de medicina infantil gratuita, MEGRAME 4, que en su primera etapa abarca solo a menores de cuatro años, aunque ahora se lo ha transformado en MEGRAME 8, dando acceso a los niños hasta de ocho años de edad. Sería importante de terminar las causas de la reducida aceptación de este programa, ya que el Estado designó dos mil millones de sucres al programa MEGRAME 4, de los cuales apenas se lograron gastar 132 millones en el transcurso de un año.

#### PROGRAMA MATERNO INFANTIL

1986\*

	Meta	Evaluación	Cobertura
Control de embarazadas	217.350	191.268	61%
Regulación de la fecundidad	88.040	86.279	0.07%
Control menores de 1 año	190.270	156.021	57%

Fuente: Evaluación del Plan Operativo, 1986, en el área de salud, ( borrador preliminar)

Sorprende observar que en el transcurso de un año, se logró incrementar significativamente la atención de embarazadas en más de cien mil personas, alcanzando una cobertura del 61%, mientras que en 1985, apenas ascendía al 30%. Así mismo, la atención de niños menores de un año, ha experimentado también una expansión significativa.

En suma, los esfuerzos realizados en el área materno infantil son significativos, pero resultan insuficientes frente a la dimensión del problema y a las apremiantes necesidades en el ámbito de la medicina preventiva. Es dramático el constatar que más de la mitad de la población infantil, no ha podido acceder aún a los servicios de vacunación, brecha que es mucho más crítica en el campo que en la ciudad.

Las distancias, la gran dispersión de la población rural, la carencia de caminos y vías de acceso, tornan mucho más compleja

la masificación de estos servicios en el mundo rural. Pero existen además, barreras culturales que se vuelven muchas veces irreconciliables con una campaña de vacunación; ya que las inhumanas condiciones de pobreza a las que se han visto avocados por siglos, les ha obligado a desarrollar una enorme carga de resignación frente a la enfermedad y a la muerte.

### 3. Los avances en el campo de la educación

Según se observa a continuación, la matrícula a nivel primario, alcanza en la actualidad el nivel de 1'789.570 alumnos matriculados en el año 1985, habiendo experimentado una tasa de crecimiento anual del 3.7%, índice que casi llega a duplicar la tasa de crecimiento de la población en edad escolar, que asciende al 2% anual.

#### POBLACION ESCOLAR

	1983	1984	1985	t.c
Población en edad escolar ( 6-11 años)	1'434.870	1'463.063	1'492552	2.0
Alumnos matriculados en primaria	1'677.314	1'724.852	1'789.570	3.7
Alumnos matriculados en* primaria (6-11 años)	1'224.556	1'259.215	1'306.387	
Alumnos matriculados en primaria (12 a 16 años)	452.808	465.737	483.181	
Índice de escolarización alumnos matriculados (6 a 11 años) población 6-11 años	85.3	86.0	87.5	

\* Estimaciones del CONADE

Fuente: Estadísticas del Ministerio de Educación

De hecho, la población escolar existente en la actualidad, rebasa el nivel de la población infantil en edad escolar. Esto se debe a la presencia de un buen porcentaje de alumnos matriculados que tienen una edad superior a los doce años.

Según estimaciones del CONADE, este grupo representa alrededor del 27% de los alumnos que asisten a la escuela primaria. En consecuencia, el índice de escolarización, no alcanza aún a la totalidad de la población de 6-11 años, aún un 12% de niños se encuentra marginado de la educación formal. Algunos de ellos acceden de un modo tardío a la educación primaria y otros, engrosan de un modo definitivo las filas del analfabetismo.

Es indiscutible que desde un punto de vista cuantitativo, se ha buscado dar respuestas adecuadas a las demandas educativas de la

población infantil. La matrícula escolar ha tenido un crecimiento sostenido en los últimos diez años, habiendo experimentado un crecimiento del orden del 42%, de 1'255.000 alumnos matriculados en 1975, a 1'789.000 niños en 1985.

Ahora bien, este ensanchamiento de la base escolar, ha exigido a su vez, un crecimiento vertiginoso de la matrícula a nivel secundario, la cual en el transcurso de una década se duplicó, pasando de 383 mil alumnos en 1975 a 759 mil en 1985. Empero, aún en coeficiente de escolarización en el nivel secundario es modesto, pues asciende al 57%. Es decir, que uno de cada dos niños que concluye la escuela primaria, accede a la educación secundaria.

Por otra parte, es necesario destacar también que a nivel cuantitativo se ha dado una significativa expansión de la matrícula a nivel rural. El índice de escolarización en el sector rural, como se puede observar a continuación-, ha experimentado un crecimiento del 3.5%, índice que es similar a la tasa de crecimiento de la matrícula primaria a nivel nacional y hasta ligeramente superior a la tasa de crecimiento a nivel urbano.

#### POBLACION PRIMARIA URBANA Y RURAL POR SEXOS

		1983	1984	t.c.	1985	t.c.
Urbana	hombres	417.387	432.507		448.539	
	mujeres	418.832	432.890		448.367	
Total		835.819	865.397	3.5	896.906	3.6
Rural	hombres	436.207	454.555		486.571	
	mujeres	405.368	405.000		405.693	
Total		841.575	859.555	2.1	892.264	3.8
Total General		1'677.394	1'724.952	2.8	1'789.570	3.7

FUENTE: Estadísticas del Ministerio de Educación

Además, entre 1984 y 1985, se ha dado mayor énfasis a la expansión de la matrícula a nivel rural, como lo prueba el hecho de que en este año su crecimiento ascendió al 3.8%, mientras que entre 1983 y 1984, creció, apenas al 2.1%.

Así mismo, se observa que la matrícula objeto de estudio, concentra tanto a nivel urbano como rural, una proporción similar de población en edad escolar. Este hecho no deja de ser sorprendente y evidencia claramente el esfuerzo realizado en el sector rural para expandir la matrícula, hasta alcanzar los niveles actuales. Ya que obviamente en el área rural, la carencia de infraestructura básica, las distancias, la dispersión de la población infantil, la dificultad de contar con personal docente, hacen mucho más difícil la creación de escuelas y la expansión de la matrícula escolar.

Desafortunadamente, este esfuerzo aún no logra ser suficiente para cubrir la demanda insatisfecha en el sector rural, pues mientras en el sector urbano, aparentemente la totalidad de la población de 6-11 años accede a la educación formal, en el agro ecuatoriano, todavía un 15% de población que pertenece a dicho grupo etario, se encuentra marginada de la educación escolar.

Ahora bien, algo que resulta particularmente revelador de los datos expuestos anteriormente, es que mientras en el sector urbano existen iguales oportunidades educativas para ambos sexos, en el sector rural en cambio, la población infantil femenina asiste en una proporción menor a la escuela.

En efecto, para 1985, la población infantil masculina matriculada en el nivel primario ascendió a 486.571 niños; mientras que el número de niñas ascendía a 405.000, sin haber experimentado además, ningún nivel de expansión en los últimos tres años, en cambio los alumnos varones, se incrementaron a un ritmo del 12% en el mismo período de tiempo.

Al parecer, la marginalidad escolar es más acentuada en las mujeres, ya que las madres prefieren mandar a sus hijos varones a la escuela y retener a las niñas en el hogar, incorporándolas a las labores domésticas e inclusive ocupándolas en ciertas

tareas agrícolas como es el acarreo de agua, de leña, el cuidado de animales.

Por otra parte, es importante destacar que si bien se han hecho indudables avances desde el punto de vista cuantitativo, desde un punto de vista cualitativo el panorama es mucho menos alentador. La calidad de la educación deja mucho que desear y sus pruebas más elocuentes son los elevados índices de deserción y repetición existentes.

Esta crítica situación determina que el índice de retención a nivel primaria sea solo de un 57%, es decir, que solo uno de cada dos niños que inicia la escuela primaria, llega a concluir la.

Este problema obviamente es mucho más acentuado en el área rural. Pues mientras en el nivel urbano, el índice de retención es del 76.7% en el sector rural únicamente el 37.9% de los niños concluye la escuela primaria.

El hecho de que solo cuatro de cada diez niños que inician la escuela primaria, pueda concluirla, es una prueba de que el sistema educativo a nivel rural tiene fallas estructurales. Sin duda, que tratar de desentrañar las causas de este fenómeno, es una tarea compleja. Necesariamente se conjugan causas externas al sistema educativo y problemas inherentes a éste.

Las deficientes condiciones de vida de la población rural, conspiran en contra del sistema educativo y presionan a los niños a que abandonen la escuela y se integren prematuramente a la actividad agrícola. Así mismo, la lejanía y en algunos casos hasta inaccesibilidad de las escuelas, hace que los niños se despechen de la concurrencia permanente a clases. Y de hecho, los problemas de desnutrición impiden que los niños en muchos casos rindan en sus estudios, lo cual presiona a la repetición y a un posterior abandono de la escuela.

Sin embargo, existen factores vinculados con los planes y programas de estudios, con el personal docente, la disponibilidad de material didáctico, lenguaje ajeno al escolar, etc, que determinan que los contenidos educativos resulten ajenos a la vida

campesina y por lo tanto inaccesibles.

Un aspecto que reviste importancia fundamental es el programa idiomático. La población infantil indígena posee como lengua materna el quechua y cuando los niños están en edad de concurrir a la escuela, tienen un conocimiento escaso del español y en ocasiones lo desconocen completamente. Bajo estas condiciones, iniciar un aprendizaje escolar a partir de una lengua extraña, resulta doblemente difícil para el niño indígena.

Problema que no solo se restringe al nivel idiomático, sino que lo trasciende y se transforma en un problema que involucra a toda la cosmovisión indígena.

Ya que el quechua, como expresión de una cultura oral, es un sistema de simbolización, de transmisión de conocimientos, de códigos y de sistemas matemáticos propios, que generan la existencia de determinados esquemas de pensamiento, de valores, de maneras de ver el mundo, de relacionarse con los hombres y con la naturaleza\*. Necesariamente, un sistema educativo que no parta de esta cosmovisión, difícilmente puede responder a las necesidades y ser accesible a los indígenas.

En el período democrático anterior, se emprendió oficialmente una experiencia de educación bilingüe en la alfabetización de adultos indígenas. Programa que iba orientado especialmente a mujeres indígenas, que carecían o tenían un conocimiento incipiente del español.

Uno de los méritos de este programa es que intentaba incorporar a los propios indígenas como instructores, teniendo como soporte fundamental a la participación indígena como motor del programa. Así mismo, se intentaba desarrollar un programa permanente de investigación de contenidos educativos que respondan a la cosmovisión indígena, que paralelamente se vaya revirtiendo al proceso educativo, de modo que se rescate la identidad indígena,

---

\* Barragán Lourdes, " Evaluación de la alfabetización bilingüe en Ecuador", CONADE, Informe Interno, Quito, 1984.

se pueda responder a sus necesidades propias y se amplíe el grado de participación de los indígenas en el campo político.

Pese a las dificultades encontradas y a la corta duración del proyecto, este esfuerzo constituye un hito dentro de los intentos dirigidos a la renovación de la educación rural en el Ecuador.

Uno de los problemas fundamentales que enfrentó este programa, es la reducida demanda que este programa despertó en el medio campesino. Ya que la educación formal y más específicamente la alfabetización, es vista como un vehículo para perfeccionarse en el conocimiento del castellano, que reviste importancia fundamental para los adultos indígenas.

En la actualidad, los esfuerzos van orientados a la implantación de un método bilingüe en las escuelas, donde es vital la renovación del sistema educativo, pero donde se puede ofrecer también, la posibilidad de la castellanización, que sin duda constituye para los indígenas una necesidad impostergable, por ser la herramienta fundamental de incorporación a la sociedad.

#### IV. EL MARCO INSTITUCIONAL

De un modo tardío, al finalizar la década de los años sesenta, se comienza a perfeccionar el marco institucional con la finalidad de dotar a la política social de una visión de conjunto, al crearse el Ministerio de Bienestar Social, como instancia y organismo del sector público encargado de formular, dirigir y ejecutar la política social, en forma sistemática en los campos de la seguridad social, la protección de menores, el cooperativismo, la promoción popular y el bienestar social.

Las acciones de este Ministerio, en su aún corta existencia, han ido orientadas a establecer un sistema nacional de coordinación para enfrentar los problemas sociales, a través del fortalecimiento de la familia, la atención al menor y al anciano, la prevención y protección de menores, especialmente en base a acciones no convencionales. Persiguiendo así mismo, el fortalecimiento cuantitativo y cualitativo de los centros de rehabilitación y protección del menor y la revisión y readecuación de los cuerpos legales referidos a estos grupos.\*

Sin embargo, pese a los esfuerzos realizados y a los indudables logros alcanzados, el marco institucional aparte de ser tardío, tiene aún deficiencias estructurales graves, por el aún escaso nivel de coordinación interinstitucional y por la carencia casi absoluta de coordinación en las relaciones entre el sector público y privado, sector privado que ha cumplido un rol estratégico desde el punto de vista asistencialista. Ya que en el país existen actualmente alrededor de 359 instituciones que trabajan en el ámbito del bienestar social, de los cuales el 30% pertenece al sector público y el 70% al sector privado sin ánimo de lucro. Este sistema se financia en un 37% con asignaciones provenientes del Estado y el 63% con recursos del sector privado.

---

\* PNUD, Informe Técnico N° 31, " El Instituto Nacional del Niño y la Familia, Política sobre servicios de Bienestar Social" preparado por el Consultor Roberto Fares, Quito, 1984.

Una de las iniciativas desarrolladas por el actual Gobierno, encaminada al perfeccionamiento de la estructura institucional en el campo del bienestar social, constituye la transformación del Instituto Nacional del Niño y la Familia, INFA. Organismo que nació como iniciativa de la esposa del Presidente Velasco Ibarra en septiembre de 1960, bajo la forma de Patronato Nacional del Niño y que a partir del año 1985, ha experimentado un proceso de evolución, hasta constituirse en la actualidad en un organismo de desarrollo.

Con el soporte técnico y financiero de la AID, a través del proyecto 0061 para el desarrollo institucional, el INFA ha emprendido una renovación total de sus objetivos, líneas de acción y organización interna. Proponiéndose abandonar las acciones aisladas de carácter asistencialista, tratando de constituirse en un organismo promotor de nuevas iniciativas, coordinador e impulsador de las acciones que llevan a cabo tanto el sector público como privado en materia de apoyo y defensa a los derechos del niño.

Aunque su acción es reciente y sus resultados aún difíciles de evaluar, es evidente que el INFA ha logrado un resultado exitoso en cuanto a mostrar una nueva imagen institucional, a crear conciencia sobre la problemática de la infancia y a generar una capacidad de convocatoria nacional para enfrentar determinados problemas. Una manifestación de este nuevo rol, son las campañas masivas de vacunación del programa de prevención de la salud materno infantil, PREMI, desarrolladas en forma conjunta por el Ministerio de Salud Pública y el INFA.

Ahora bien, es indudable que el problema más grave desde el punto de vista jurídico-institucional, es la por demás exigua cobertura de los servicios de bienestar social. Al iniciarse el Ministerio de Bienestar Social en el año 1984, apenas unos 9.000 niños recibían asistencia gubernamental, lo cual representaba alrededor del 0.2% de la población de 0-18 años.

Luego de cinco años de trabajo, la población atendida se había multiplicado por cinco elevándose a cerca de 50.000 niños, sin

embargo, su cobertura apenas ascendía al 2% de la población de dicho grupo etario.

De hecho una cobertura del 2%, no alcanza a cubrir siquiera las nuevas demandas anuales de la población infantil que incorpora cada año a 64.500 nuevos niños. Por lo cual, la cobertura de bienestar social en la actualidad en lugar de aumentar, ha disminuido, a apenas un 0.06%.

Sin duda, una de las graves limitaciones que enfrenta la política de bienestar social para expandir su cobertura es la poca disponibilidad de recursos financieros. Las asignaciones del Estado ecuatoriano al sector de bienestar social en 1986, ascienden a 1.500 millones de sucres, lo cual representa apenas un 0.78% del presupuesto nacional.

Empero, el desafío de ampliar la cobertura de los servicios sociales exige de un desarrollo importante de la imaginación creadora a fin de buscar mecanismos no convencionales de acción, ya que aunque fuese favorable la evolución del gasto social, es difícil prever en la actual situación de crisis que vive el país un incremento sustancial de recursos financieros para atender estas apremiantes necesidades. De acuerdo a las tendencias actuales, ni aunque se multiplicara por diez los recursos destinados a estos fines, lograríamos alcanzar una cobertura significativa en este campo, siguiendo el camino de las respuestas tradicionales.

Estas políticas novedosas e imaginativas, tienen como punto focal la visión sociológica de combinar adecuadamente la concientización, la movilización, la participación y la organización social, en particular de las organizaciones femeninas, dada la relación integral del desarrollo madre-niño-sociedad.

Es indudable que solo la organización popular puede constituir el soporte y el espacio donde se cristalicen proyectos no convencionales de ayuda y protección al menor, de rehabilitación de niños de conducta irregular, de prevención de las enfermeda-

des materno infantil y, especialmente, proyectos de carácter productivo que permitan que las madres de los sectores populares mejoren su nivel de ingresos, ya que en un país en el que más de la mitad de la población vive en condiciones de extrema pobreza, una política social que no conlleve mecanismos para erradicar la pobreza, carece de un horizonte alentador.

## V. EL PROCESO DE PLANIFICACION

### 1. Antecedentes

El proceso de planificación tiene ya más de tres décadas de existencia en el Ecuador, al crearse la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica en 1954, aunque la elaboración de planes de desarrollo se materializa en la década de los años sesenta.

Cambios importantes en el devenir social y económico se dan en torno al proceso de planificación. Se dicta en 1964 la primera Ley de Reforma Agraria y Colonización, que ataca las formas precarias de tenencia y uso de la tierra, sin afectar al latifundio; mas, permite universalizar las relaciones de mercado en el campo. Se establece la primera Ley de Fomento Industrial, en 1957, alentada por la bonanza que genera el banano. Se realizan importantes cambios a nivel administrativo. Con el auge petrolero se inicia tempranamente un proceso de nacionalización progresiva del petróleo, se avanza sustancialmente en el diseño de proyectos, se completa la infraestructura básica vial, si bien no se articulan todavía los caminos vecinales, se amplía la cobertura de los servicios sociales, más sus resultados son aún limitados y sus avances ciertamente lentos frente a las expectativas y demandas.

## 2. El proceso de planificación y las políticas sociales

De hecho las tendencias contradictorias, que registra la evolución de la estructura social del Ecuador, determinan que desde el ángulo de las políticas sociales, en especial, la que tiene que ver con la reproducción biológica y las primeras etapas de la reproducción social, se deben inscribir en una amplia perspectiva histórica, en el diseño de una Estrategia de Desarrollo y un proceso de planificación, que tenga como objetivo central el desarrollo humano integral, en el que exista plena armonía entre el crecimiento económico y el desarrollo social.

Ha sido evidente el alto crecimiento económico que ha registrado el Ecuador en varias fases de su historia, lo cual no se compadece con su por demás heterogéneo desarrollo social.

Las contradicciones sociales, entre las cuales la expresión más violenta es la miseria y pobreza extrema, que afecta a más de la mitad de la población, fundamentalmente a la población campesina, es una hiriente demostración de la desarticulación entre desarrollo económico, en términos de crecimiento, y de desarrollo social, entendido como un esquema que genere iguales oportunidades para la realización integral de todos los hombres y mujeres, que constituyen la sociedad ecuatoriana.

Se impone una estrategia de Desarrollo y un proceso de planificación indicativo que tenga como centro neurálgico de decisión, el robustecer la planificación nacional integral, social, cultural, política, económica, en plena armonía con la planificación regional, que tiene en Colombia y Ecuador, una de las mejores posibilidades de desarrollo, por la gran articulación urbana rural e interurbana, la armonía distributiva espacial de la población. Pero que, sin embargo, tiene en el Ecuador un desafío en términos de la por demás injusta forma de reparto de la riqueza y del ingreso, la escasa movilidad vertical.

El fortalecimiento por medio de la planificación urbana de las pequeñas y medianas ciudades, es una fórmula idónea para evitar las tendencias hacia la macrocefalia, muy presentes

en Guayaquil y en menor medida en Quito. Dichas tendencias, que pueden perturbar el armónico desarrollo espacial, tienen soluciones si se dota de servicios básicos a las pequeñas y medianas ciudades. Muchas de ellas padecen de una penuria crónica en materia de servicios, por ejemplo, agua potable y alcantarillado, situación que es dramática en ciudades que bordean los cien mil habitantes, como Santo Domingo de los Colorados, Machala o Esmeraldas.

La planificación regional, provincial y local es estratégica, inclusive, para superar la inercia de una planificación a nivel nacional, en la cual es evidente el divorcio entre el deber ser y el ser, al no llevarse a la práctica, por ejemplo, los cambios estructurales que preconizan las Estrategias de Desarrollo, por la falta de presión y participación de la población. Los niveles de organización social, son de los más bajos de América Latina, así como de participación.

### 3. Planificación, políticas sociales: marco conceptual

Desde el ángulo de la planificación para el desarrollo, en el caso ecuatoriano, se ha insistido sobremanera en los aspectos económicos del desarrollo y no se ha profundizado, en igualdad de condiciones, sobre los aspectos sociales, políticos y culturales. El análisis de lo social se lo ha enfocado tardíamente desde una óptica sectorial y poco o nada se ha avanzado en una óptica global, por ejemplo, sobre la organización, concientización, movilización y participación social en las tareas del desarrollo; así, se han magnificado los estudios sobre el proceso de acumulación de capital, menos sobre la distribución y el empleo los recursos y brilla por su ausencia, por citar un caso, el rol del sindicalismo frente al patrón de concentración y distribución de la riqueza y el ingreso.

Son pocos los estudios sobre el rol campesino en el proceso de reforma agraria, que podría dar más luces sobre su paralización que el imponer un proceso, en la década de los sesenta, desde el Gobierno.

Se ganaría más probablemente si se explicitan obstáculos de naturaleza política que determinan que subsista un modelo excluyente que genera altos índices de marginalidad, particularmente femenina, lo cual entra en evidente contradicción con el trascendente rol materno infantil, que es la clave del desarrollo social. De ahí que se vuelve indispensable responder a interrogantes como las siguientes ¿cómo se puede enfrentar el machismo, que involucra grados de discriminación y de violencia contra la mujer que impiden la concertación en el nivel más existencial de la articulación social, en la célula básica, la familia?. Son interrogantes que de encontrar respuesta adecuada nos pueden conducir al umbral de una nueva perspectiva social, como el elemento fundamental del desarrollo desde una visión integral.

Por otra parte, la importancia del factor cultural, desde su perspectiva de la identidad cultural, es trascendente como forma integradora, por ejemplo, el proceso de mestizaje lento y gradual, no solo que ha permitido la integración social sino que ha viabilizado múltiples proyecciones para desarrollar el sistema de educación, que en el bilingüismo ha encontrado aspectos importantes limitantes de la difusión masiva de la educación; que a nivel primario ha tenido un desarrollo extraordinario tanto en el campo como en la ciudad. Asimismo el sano orgullo nacional que encuentra una vertiente de expresión en el arte y cultura de la escuela quiteña, ha fomentado un sano orgullo nacional de afirmación; que representa un formidable impulso a la autoconfianza y al rol estratégico del mestizaje como patrón y proyección del desarrollo.

En el campo de otro sector estratégico, como el de la nutrición, que es el obstáculo más importante para la reproducción biológica y las primeras etapas de la reproducción social, las lacras del hambre, pueden encontrarse fórmulas de solución, si se amplía la cobertura de la investigación sociocultural, para enfrentar desde ángulos no convencionales y en base a los patrones socioculturales, nuevas fórmulas de concertación para la solución del problema que más vulnera el desarrollo, de la calidad de la vida, la desnutrición y el hambre. Factor que es

la lacra social por excelencia y que castiga las condiciones de la reproducción biológica.

La necesidad de una visión de conjunto de todos los aspectos sociales se vuelve más urgente si se considera que. " La política de bienestar social, al tratar de responder operativamente a una concepción amplia y compleja de la problemática y solución de la marginalidad, particularmente de determinados grupos que la sociedad tiende a rechazar, ha debido enfrentar serios y diversos obstáculos para encontrar un sistema y una modalidad de tratamiento adecuados a los requerimientos de la política social propuesta por el Gobierno. La preocupación por integrar a mujeres, niños, jóvenes y ancianos, a poblaciones marginales urbanas, periurbanas y rurales cooperativistas e indígenas, pero dentro de los procesos de desarrollo que la sociedad afronta, ha llevado a enfatizar las búsquedas de esquema y formas no convencionales, lo que ha requerido un esfuerzo altamente creativo y, por tanto, difícil y ciertamente lento con relaciones a las expectativas y demandas." \*\* Estas dificultades pueden encontrar un cauce más fluido de acción si se parte de un enfoque integrado del desarrollo.

En el nivel político, se torna indispensable que todos los partidos políticos frente al proceso electoral que se avecina, para la sucesión presidencial, cambio del Congreso, así como las elecciones seccionales, manifiesten sus programas en aspectos vitales como los que involucran la reproducción biológica y las primeras etapas de la reproducción social. Cabe, por ejemplo, un pronunciamiento sobre la política de población que tiene como mandato constitucional el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), que se anuncia para el presente año. Paralelamente es obligatorio un pronunciamiento, sobre cómo superar la marginalidad de la mujer en la sociedad en la perspectiva del rol trascendente del vínculo madre niño, que es eje vital de la configuración de la sociedad en el Ecuador. También se impone

\*\* PNUD, Informe Técnico N° 31, " El Instituto Nacional del Niño y la Familia, Política sobre servicios de Bienestar Social" preparado por el Consultor Roberto Fares, Quito, 1984.

el pronunciamiento para solucionar el problema del hambre y la desnutrición, que seguramente es el que más vulnera las posibilidades del desarrollo en todos sus aspectos.

Si el pueblo no es participe, no defiende los objetivos y las metas que se propone el proceso de planificación, la planificación fracasa, peor aún cuando se trata de procesos políticos vitales como los que involucran los cambios estructurales, convirtiéndose el proceso de planificación en una eterna recreación del diagnóstico desfasado del proceso real en la toma de decisiones.

Hay que ir a una reconceptualización del desarrollo, desde un punto de vista integral, en el que se privilegie el análisis social, cultural y político. Esto particularmente en un país, como el Ecuador que ha sido el primer exportador del mundo de cacao, que lo es de banano, que fué hasta hace pocos años el segundo exportador de petróleo en América Latina, lo cual prueba que los obstáculos estructurales para su desarrollo no radican exclusivamente en el proceso de acumulación de capital, sino en su por demás heterogénea composición social y la discriminación y desigual participación de las clases y grupos sociales en el proceso de desarrollo.

Todo lo anterior no quiere decir ni remotamente que el análisis de la acumulación y de la distribución no deban estar en el centro del análisis del desarrollo, sino que tan importante como este aspecto es el análisis de la participación social, política y cultural.

Frente a una sociedad por demás heterogénea, un mosaico de pueblos, no puede partirse exclusivamente del análisis económico para forjar una estrategia de desarrollo y fortalecer la planificación. La acción y comprensión del devenir cultural, social y político, es el alma del desarrollo en conjunción con los aspectos económicos.

Llama la atención, desde el ángulo social, que los temas de la reproducción biológica y las primeras etapas de la reproducción social, se los analice más desde un punto de vista económico,

desde el ángulo de los gastos sociales o de la cobertura de los servicios y no en la perspectiva, igualmente importante, por ejemplo, de los grados de discriminación que prevalecen sobre la mujer, en especial sobre la mujer trabajadora, o desde el ángulo de su participación marginal en las organizaciones campesinas u obreras.

## VI. A MANERA DE SINTESIS

Los retos de la sociedad ecuatoriana están enmarcados en el cuadro de la por demás desigual distribución de la riqueza y el ingreso. Este patrón de desarmonía social se plasma en una sociedad por demás heterogénea, que se torna más adversa aún, cuando se interrumpe la bonanza petrolera y el Ecuador se sumerge en la crisis.

Crisis que se inicia con el cese del financiamiento externo en 1982; se profundiza con las graves inundaciones ocurridas en 1983; tiene un ligero convalecimiento en 1984 y 1985, para caer dramáticamente en 1986 por la brusca contracción de los precios del petróleo y culminar con el terremoto de 1987.

Esta crisis, que con razón ha sido calificada como una de las más dramáticas en lo que va de la vida republicana, se ha vertido en una urdiembre de efectos negativos, sobre todo de carácter social, que han hecho más visible y lacerante el espectro del subdesarrollo y el atraso.

Así, se ha duplicado el desempleo abierto, pasando como se indicó, de una media del seis por ciento a más del doce por ciento. Se han erosionado los salarios reales, reduciéndose la participación de los trabajadores en el producto social, a la mitad de la prevaleciente en la época petrolera. Se han disminuido los gastos sociales, en mayor medida que en el resto de países latinoamericanos. Se han acentuado los desniveles entre el campo y la ciudad. Se han vuelto más críticas las condiciones de miseria en el suburbio de Guayaquil y en el tugurio en Quito. El ajuste de carácter recesivo, para encarar la crisis, ha tenido, en suma, su costo más alto en términos sociales.

Frente a este cuadro desgarrador de orden social, se torna urgente cambiar el enfoque para enfrentar la crisis

privilegiando el desarrollo económico y social, por medio de un incentivo sostenido de la demanda efectiva, del control del gasto suntuario y conspicuo, del combate sistemático de la inflación, eliminando la especulación, particularmente de carácter financiero, que se agiganta con la flotación de las tasas de interés.

Hay que incrementar los salarios reales, encontrando una justicia distributiva entre el capital y el trabajo. Se tiene que volver a privilegiar los gastos sociales, en particular de educación y salud. Hay que construir una estrategia de desarrollo, de largo aliento, renunciando al enfoque coyuntural, sin perspectiva. Es indispensable retornar al sistema de economía mixta y de planificación indicativa.

La organización, movilización, concientización y participación social, son los cauces más idóneos para encontrar vías alternativas, que no partan de un enfoque exclusivamente asistencialista, para abordar los fenómenos sociales. Se requiere encontrar en la organización popular, gremial, sindical, fórmulas que viabilicen la satisfacción de las necesidades básicas, que son elemento estratégico para responder a los requerimientos de la reproducción biológica y social, que en suma, es la base primaria y fundamental del desarrollo humano.

Los cambios estructurales, en particular los que superen las caducas formas de tenencia y uso de la tierra; así como la reforma urbana y la reforma fiscal, son fórmulas alternas que dan nuevos cauces. Ya que, la movilidad horizontal, que se basaba en las grandes perspectivas de colonización interna, es un espacio que día a día se va extinguiendo. La vertiente vertical de movilidad social, es una exigencia que cada día se vuelve más urgente, pues la armonía distributiva de la riqueza y el ingreso es la clave del desarrollo económico y social del Ecuador, país por demás heterogéneo.

Se impone el enfoque integrado del desarrollo, de tal suerte que exista plena armonía entre el desarrollo económico, social, cultural y político. El problema de la acumulación, si bien ha tenido dificultades, éstas se han visto atenuadas por los espectaculares auges del cacao, del arroz, del banano y del petróleo. Sin embargo, la estructura social si bien se ha modificado en profundidad en la dimensión horizontal, particularmente por las grandes migraciones internas, ha sido muy rígida en la dimensión vertical.

Paralelamente, la cultura, que ha tenido puntos culminantes como en la escuela quiteña, patrimonio de la humanidad, no ha sido una vertiente estratégica en la dimensión del desarrollo y de la planificación. Así mismo, los aspectos políticos se los ha mantenido en un plano secundario y la marginalidad política ha sido uno de los mayores obstáculos al desarrollo económico y social. Los actores y rectores de la vida social: los empresarios, los obreros, los campesinos, los estudiantes, los burócratas, deben movilizarse en base a una estrategia de desarrollo que tenga como base la integración nacional con igualdad de oportunidades.

La reproducción biológica y las primeras etapas de la reproducción social son el inicio de la vida, por tanto, constituyen la base del desarrollo económico y social, en consecuencia, tiene que ser privilegiado este aspecto existencial de las políticas sociales.

ANEXO ESTADISTICO

C U A D R O    No.1

POBLACION SEGUN REGIONES

	1 9 5 0	1 9 6 2	1 9 7 4	1 9 8 2
COSTA	1'299.988	2'134.309	3'209.969	4'016.036
SIERRA	1'854.952	2'354.855	3'116.042	2'732.604
ORITNE	47.817	77.304	117.506	269.916
TOTAL NACIONAL	3'202.757	4'566.468	6'521.710	8'060.712

POBLACION SEGUN AREAS

URBANA	915.425	1'619.297	2'698.722	3'968.362
RURAL	2'287.332	2'947.171	3'822.988	4'092.350
TOTAL	3'202.757	4'566.468	6'521.710	8'060.712

FUENTE: INEC, censos 1950, 1962, 1974, 1982

AMERICA LATINA: GASTOS EN SECTORES SOCIALES<sup>a</sup>

(porcentaje del gasto total)

Cuadro N° 2

PAIS	1980	1981	1982	1983	1984
Argentina	11,8	9,5	8,4	10,1	...
Brasil	10,5	11,5	12,9	11,4	...
Costa Rica	33,9	...	33,5	29,9	...
Chile	27,4	26,0	24,6	23,4	23,1
Ecuador	43,7	37,0	35,1	34,5	...
México	39,7	40,0	28,0	25,3	...
Perú	17,1	18,7	25,5	...	...
Uruguay	14,6	12,8	11,8	10,3	11,4
Venezuela	32,1	27,2	27,6	32,1	33,8

a. Incluye educación, salud, vivienda y otros servicios sociales. Gobierno Central

FUENTE: FMI: Government Finance Statistics Yearbook (Washington, D.C., FMI)

AMERICA LATINA: TASA DE CRECIMIENTO ANUAL DE LA POBLACION POR PAISES Y REGIONES

(TASAS POR CIENTO)

Cuadro N° 3.

REGION Y PAISES	1.960 - 1.965	1.980 - 1.985	Porcentaje de descenso
Bolivia	2.3	2.7	- 17.4
Colombia	3.1	2.1	32.3
Chile	2.4	1.6	33.3
Ecuador	3.1 a/	2.9 a/	9.4
Perú	2.9	2.6	10.3
Venezuela	3.6	2.8	22.2
AREA ANDINA	3.0	2.4	20.0
Argentina	1.6	1.6	...
Brasil	3.0	2.2	26.7
Paraguay	2.5	3.0	- 20.7
Uruguay	1.2	0.7	41.7
AREA ATLANTICA	2.6	2.1	19.2
Costa Rica	3.6	2.6	27.8
El Salvador	3.1	2.9	6.5
Guatemala	3.0	2.9	3.3
Honduras	3.4	3.4	...
Nicaragua	3.2	3.3	- 3.1
Panamá	3.0	2.2	26.7
AMERICA CENTRAL	3.2	3.0	6.3
Cuba	2.1	0.6	71.4
Haití	2.1	2.5	- 19.0
México	3.2	2.6	18.8
República Dominicana	2.9	2.3	20.7
MEXICO Y EL CARIBE	3.0	2.4	20.0
T O T A L	2.8	2.3	17.9

FUENTE: CEPAL, 1983

a) Ecuador: CONADE-INEC-CELADE, 1.984

ELABORACION: CONADE, Unidad de Planificación

ECUADOR: TASA GLOBAL DE FECUNDIDAD SEGUN CONDICIONES DE HACINAMIENTO  
Cuadro N° 4

N° PERSONAS POR CUARTO PARA DORMIR	1974	1982
Sin dormitorio	6.9	3.3
-2	2.1	2.1
2-2.9	3.2	3.3
3-4.9	5.0	4.3
5-5.9	8.3	7.3
6 y +	11.2	9.5
T O T A L	6.9	5.2

Fuente: Tabulaciones de las muestras de los censos de 1974 y 1982  
ELABORACION: CONADE, Unidad de Población

ECUADOR: TASAS DE MORTALIDAD INFANTIL Y TASA GLOBAL DE FECUNDIDAD  
SEGUN ESTRATOS SOCIOECONOMICOS (1974 y 1982)

Cuadro N° 5

Estrato socio-económico	1 <sup>q</sup> 0 x 1000 a/		Tasa global de fecundidad TGF	
	Censo 1974	Censo 1982	Censo 1974	Censo 1982
			% de descenso	% de descenso
1. Profesionales y directivos	28	29	- 3.6	3.0
2. Asalariados no manuales	60	43	28.3	2.9
3. Asalariados manuales no agrícolas	94	59	26.6	5.0
4. Asalariados manuales agrícolas	120	94	21.7	7.5
5. Independientes no agrícolas	96	65	32.2	4.7
6. Independientes agrícolas	121	94	22.3	7.1
7. Trabajadores marginales	101	75	24.8	3.1
8. Población en hogares inactivos	106	82	22.6	5.3
9. Población no asignada	92	71	22.8	4.9
T O T A L	105	75	28.6	5.2

a/ Datos ajustados

FUENTE: Tabulaciones de las muestras de los censos de 1974 y 1982

ELABORACION: CONADE, Unidad de Población

CUADRO N°6

ECUADOR: DISTRIBUCION RELATIVA DE LAS MUJERES EN EDAD FERTIL POR GRUPOS QUINQUENALES DE EDAD Y ESTADO CONYUGAL SEGUN LOS CENSOS DE 1974 Y 1982 Y LA ENCUESTA NACIONAL DE FECUNDIDAD DE 1979.

(Los porcentajes han sido calculados horizontalmente)

GRUPOS DE EDAD	Solteras				casadas				Unidas				Separadas o divorciadas				Viudas			
	1974	1979	1982	1974	1979	1982	1974	1979	1982	1974	1979	1982	1974	1979	1982	1974	1979	1982	1979	1982
15 - 19	78.5	81.6	82.3	12.4	8.8	9.7	9.0	7.4	7.8	-	2.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
20 - 24	37.1	43.3	43.1	42.6	32.0	36.9	19.7	18.1	19.2	0.2	6.3	0.4	0.4	0.3	0.4	0.3	0.4	0.4	0.3	0.4
25 - 29	18.4	21.2	22.3	58.4	50.6	53.8	21.8	22.5	22.2	0.5	5.2	0.9	0.9	0.6	0.8	0.9	0.6	0.8	0.6	0.8
30 - 34	12.7	11.4	14.6	63.5	58.6	61.0	21.3	20.9	21.8	0.8	7.7	1.2	1.7	1.5	1.4	1.7	1.5	1.4	1.5	1.4
35 - 39	10.9	8.2	12.0	63.9	61.2	62.3	21.5	21.2	21.7	0.8	5.8	1.4	2.9	3.5	2.6	2.9	3.5	3.5	3.5	2.6
40 - 44	10.3	8.9	10.9	64.1	57.5	61.1	19.6	18.8	21.1	1.0	9.4	1.6	5.0	5.2	5.3	5.0	5.2	5.2	5.2	5.3
45 - 49	9.8	7.2	10.8	63.7	61.7	62.1	17.9	17.0	18.9	1.2	7.4	1.4	7.5	6.8	6.8	7.5	6.8	6.8	6.8	6.8
T O T A L	32.4	35.9	36.2	47.3	40.1	43.4	17.9	16.8	17.8	0.6	5.5	0.8	1.8	1.7	1.8	1.8	1.7	1.7	1.7	1.8

FUENTES: Censos nacionales de 1974 y 1982  
INEC, 1984  
Escuela Nacional de Fecundidad 1979-INEC

CUADO No. 7

Prevalencia de Desnutrición por Grupos de Edad y Provincia  
Estudio sobre Crecimiento Físico en Niños Menores de 2 Años

Ecuador, 1986

Provincia	Porcentaje de desnutrición		
	Edad 0-11 meses	12-24 meses	Total en menores de 2 años
CARCHI	24	46	35
IMBABURA	28	62	45
PICHINCHA	27	68	48
COTOPAXI	29	56	43
TUNGURAHUA	31	53	42
BOLIVAR	30	52	41
CHIMBORAZO	33	70	52
CAÑAR	32	59	46
AZUAY	29	64	47
LOJA	24	51	38
ESMERALDAS	18	49	34
MANABI	31	56	44
LOS RIOS	26	45	36
GUAYAS	16	39	28
EL ORO	20	39	30
NAPO	35	55	45
PASTAZA	20	38	29
MORONA SANTIAGO	19	43	31
ZAMORA CHINCHIPE	22	50	36
GALAPAGOS	11	22	17

FUENTE: Tercera Jornada PREMI, 1986

TITULO . - POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA POR RAMOS DE ACTIVIDAD Y NIVELES DE CALIFICACION LABORAL

RAMOS DE ACTIVIDAD	H O M B R E S		M U J E R E S				
	1.974 PEA %	( NIP )	1.982 PEA %	(NIP )	1.974 PEA %	1.982 PEA %	(NIP)
Agricultura, sibiicultura caza y pesca	53.3	2.5	38.9	3.0	13.5	12.1	2.1
Explotación minas y canteras	0.4	5.8	0.4	7.1	0.1	0.1	9.2
Industrias manufactureras	9.6	5.2	11.3	6.3	21.0	14.7	6.6
Electricidad, gas y agua	0.5	7.2	0.7	8.6	0.2	0.3	12.3
Construcción	5.1	4.6	8.2	5.3	0.6	0.7	8.7
Comercio	8.1	5.5	9.5	6.9	15.6	17.4	7.0
Transporte y almacenamiento	3.4	6.2	5.3	6.9	0.9	0.9	11.4
Financieras y seguros	0.9	11.4	1.4	12.2	1.5	2.4	12.9
Servicios	12.1	7.5	20.2	8.2	39.8,	44.9	8.3
Act. no especificas	4.8	4.9	2.0	7.4	5.5	2.9	9.5
Trabajador nuevo	1.6	4.6	2.1	5.8	1.4	3.5	6.4
TOTAL	100.0	4.1	100.	5.5	100.0	100.	7.2
TOTAL ABSOLUTO			1'861.652			484.411	

Fuente: INEC, Censo de población 1974-1982. Elaboración: CONADE, Unidad de población. M.I.P. Años de instrucción promedio.

