

INFORME SOCIAL
Ecuador

3

ILDIS - BIBLIOTECA
Código: 17-08-267
Quito - Ecuador

**La distribución de los ingresos
y las políticas sociales**

ILDIS - 1995

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

ISBN-9978-94-072-3 Serie "Informe Social. Ecuador"
ISBN-9978-94-094-8 Informe Social N° 3. La distribución de los ingresos y
las política sociales

© ILDIS

Primera edición: julio 1995

Edición:
ILDIS

Diseño Gráfico:
CEPLAES - Caroline Galarza Santoliva

Portada:
Oscar Jiménez

Impresión:
Offset Gráfica Araujo
Pasaje San Gabriel 536 - Quito

Impreso en Quito - Ecuador

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



Indice general

Indice de cuadros	5
Indice de gráficos	6
Presentación	7
Resumen ejecutivo	9
CAPITULO I	
INCIDENCIA DEL GASTO PUBLICO SOCIAL	11
1. Antecedentes	11
2. La situación de los ingresos	12
3. Los subsidios y el impacto distributivo	15
4. La cobertura de los servicios	16
5. Conclusiones y recomendaciones	23
CAPITULO II	
EMPLEO E INGRESOS	27
1. Alcances metodológicos	27
2. Tasa de desempleo	28
3. Tasa de subempleo en el sector moderno	28
4. Tasa de subempleo bruta	29
5. Tasa de subutilización bruta	30
6. Tasa de participación bruta	30
CAPÍTULO III	
UNA VISION MACROECONOMICA	
DE LA DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS	39
1. La repartición primaria del ingreso	39
2. Determinantes y repercusiones de la distribución del ingreso	42

CAPITULO IV	
LA TRIBUTACION Y LA DISTRIBUCION DEL INGRESO	45
CAPITULO V	
LOS INGRESOS Y EL CAPITAL HUMANO	51
1. La desigualdad en América Latina	51
2. El capital humano y sus impactos sobre los ingresos	53
3. La desigualdad en las cuatro décadas futuras	55
Bibliografía citada	59

Indice de cuadros

1.	Tipos de ingreso por quintil (sucres mensuales)	13
1-A	Tipos de ingreso por quintil (US dólares)	13
2.	Ingreso corregido por subsidios, según quintil	15
3.	Distribución del gasto público social por quintil	16
4.	Hogares que obtuvieron crédito para construcción de vivienda, según quintil	17
5.	Composición de la fuerza de trabajo, según quintil	18
6.	Lugar de trabajo por quintil	19
7.	Tipo de afiliación provisional de la PEA según quintil	19
8.	Personas que asisten a establecimientos educacionales mayores de 5 años por tipo de establecimiento, según quintil	20
9.	Subsidio mensual promedio en educación primaria por hogar según quintil y tipo de institución	21
10.	Subsidio mensual promedio en educación secundaria por hogar según quintil y tipo de institución	21
11.	Subsidio mensual promedio en educación superior por hogar según quintil	21
12.	Cobertura de consulta médica según quintil	22
13.	Subsidio promedio mensual por consulta médica según quintil	22
14.	Población urbana nacional por sexo, según grupos de clasificación en el mercado de trabajo	33
15.	Distribución de la población de 10 años y más de edad urbana total y por sexo, según tipo de indicadores ocupacionales	36
16.	Repartición primaria del ingreso	40
17.	Origen sectorial de las remuneraciones	41
18.	PIB y recaudación de los impuestos internos	46
18-A	PIB y recaudación de los impuestos internos (sucres corrientes y proporción con respecto al PIB)	47

Indice de gráficos

1.	Distribución del ingreso por quintil	14
2.	Tasa de desempleo	28
3.	Tasa de subempleo en el sector moderno	29
4.	Tasa de subempleo bruta	29
5.	Tasa de subutilización bruta	30
6.	Tasa de participación bruta	30
7.	La desigualdad de los países latinoamericanos	52
8.	La educación de la fuerza de trabajo en América Latina y el sudeste asiático	54
9.	El financiamiento de la acumulación del capital humano	56

Presentación

Es muy grato para el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) entregar este **INFORME SOCIAL Nº 3** basado en los temas de la distribución del ingreso y su relación con las políticas sociales. No cabe duda que la exigencia de políticas sociales activas está determinada por la aguda pobreza de amplios sectores de la población.

Al mencionar la pobreza, se entiende por ello a quienes no logran obtener los ingresos necesarios para procurarse los medios de subsistencia. En muchos casos, pese a trabajar; en otros, porque no encuentran las oportunidades para acceder a estos espacios laborales. Sin embargo, las oportunidades se estrechan en un círculo vicioso para los pobres. Estos no pueden proteger su salud desde la infancia; asisten a menos años en la escuela y en establecimientos de peor calidad; no tienen, por consecuencia, alternativas de empleo porque no tienen la capacitación suficiente.

En esta medida, logros en el nivel de los ingresos en los hogares pobres puede tener efectos importantes para consolidar un capital humano nacional y para mejorar la capacidad de demanda real de una población desmejorada. Mayor equidad es un imperativo nacional que favorece a todos en un plazo cercano.

En este volumen se incluyen diferentes aspectos que ilustran los problemas de la pobreza más allá de su dimensión de ingresos. El capítulo de la incidencia del gasto público se publica gracias a la gentileza de las instituciones que realizaron ese estudio (Consejo Nacional de Desarrollo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). Asimismo, el Instituto Nacional del Empleo (INEM) elaboró algunos indicadores que se recogen en este volumen y que dan una perspectiva nacional con respecto al empleo vinculado con los ingresos de los hogares.

Una visión macroeconómica general a partir de las Cuentas Nacionales (capítulo III) permite visualizar las tendencias en la distribución de los ingresos funcionales. El capítulo IV revisa los problemas fiscales. En realidad, mal puede hacerse políticas eficientes de gasto público si la recaudación adolece de altas tasas de evasión. Como se sabe, el gasto público puede ser una herramienta útil de redistribución si así lo planifican las autoridades.

En el capítulo V se incluyen comentarios sobre una presentación muy reciente, hecha en el marco de la Conferencia sobre Desarrollo en América Latina y el Caribe organizada por Banco Mundial en Río de Janeiro. En éste aborda el rol fundamental que se le atribuye a la educación para disminuir los sesgos en la distribución del ingreso.

A diferencia de los documentos anteriores no se mantiene una secuencia sectorial puesto que se privilegió un tema central. Este proyecto y la edición de este documento estuvo a cargo de Rafael Urriola. Reiteramos nuestros agradecimientos a las instituciones que brindaron su apoyo con importantes artículos inéditos: CONADE, CEPAL, PNUD representados por la Sra. Marcela Proaño y los señores, Juan Carlos Lerda (proyecto Política Fiscal) y Mario Salzmann, respectivamente. Asimismo, a la Sra. Yolanda Cabrera, directora del INEM. Colaboraron también en este volumen, María Caridad Araujo y Carlos Sandoval.

Cabe notar que se intentó incluir información proveniente de la encuesta de Condiciones de vida realizada por SECAP / Banco Mundial. Lamentablemente el procesamiento fue más lento que lo deseado y, más bien, publicaremos documentos complementarios hasta fines de año.

En todo caso, las responsabilidades de esta edición son de ILDIS.

Dörte Wollrad
Directora-ILDIS

Resumen ejecutivo

En el capítulo I se examina el gasto público social en el Ecuador a partir de una encuesta en la ciudad de Quito. Las principales conclusiones son:

a) El 40% de los hogares en Quito pueden ser calificados de pobres y un 20% en la extrema pobreza.

b) Se ha observado que los subsidios, finalmente, eran mayoritariamente aprovechados por los sectores de menores ingresos. Sin embargo, al introducir el factor calidad se produce la paradoja de autoexclusión, es decir, ante apreciaciones sobre baja calidad en los servicios públicos, los que disponen de dinero para pagar acuden al sector privado. Extremando la situación, se puede concluir que peor es el servicio mejor sería focalizado, lo cual es obviamente una contradicción con los objetivos de las políticas sociales.

Esta paradoja - de autoexclusión- es una de las razones por las que, aún en cuanto a la educación superior, hay mejor distribución de los subsidios.

c) Se desprende del capítulo que los hogares que reciben menos ingresos son, asimismo, los que tiene menos proporción de trabajadores, mayor desocupación, menor nivel de instrucción, mayor desprotección, es decir, carecen de seguridad social y, además, acuden mayoritariamente para ser atendidos en los servicios públicos (salud y educación) que son calificados como de mala calidad.

En el capítulo II se reafirma que los pobres tienen mayores problemas en diversas esferas: el 20% de los hogares de más bajos ingresos tiene una desocupación promedio de 17%; el 89% de ellos tiene algún nivel de subempleo, y, contrario a lo que se piensa, hay menos personas en los hogares pobres que trabajan (solo 3,7 de cada 10), mientras que en los hogares de mayores es de 5,4 por cada 10 personas.

El análisis macroeconómico presentado en el capítulo III muestra como las remuneraciones salariales han bajado en los últimos años, tanto por el descenso de los salarios reales como por la mayor participación del sector informal.

Se destaca que la agricultura y los servicios son sectores que tienen un enorme retraso en términos de productividad en relación, por ejemplo, a los promedios de la

industria. Esto sugiere que, para mejorar los ingresos de estos sectores será necesario lograr transformaciones de fondo en cuanto a calificación de la fuerza de trabajo.

Fue necesario en el capítulo IV examinar los ingresos fiscales que pueden representar fuentes significativas en lo que concierne a la distribución. No obstante, se aprecia una falta de decisión política para combatir el principal problema fiscal: la evasión, que está estimada en cerca de 30% para el IVA y, en alrededor de 50% para el Impuesto a la Renta.

En fin, en el último capítulo se ha desarrollado una argumentación que cobra cada vez más importancia en América Latina: la relación entre educación e ingresos. En efecto, la proporción de pobres en la región ha descendido pero, el número de ellos ha aumentado de 90 millones a 160 millones de personas, entre 1950 y 1995.

Al comparar la situación regional con la de los "tigres asiáticos" (Hong Kong, Corea, Taiwán), se observa que hay una diferencia promedio en educación de 2,5 años y esto ha aumentado, porque las políticas de ajuste en la región, más bien, han descuidado (o reducido) los gastos sociales incluyendo los de educación.

Por otra parte, cuando se invierte demasiado en educación superior y se descuida la básica o intermedia, se está ampliando la brecha de ingresos en los países. En que esto debiera cambiar coinciden diversos organismos nacionales e internacionales.

Lo que es más decisivo es que, en las décadas futuras, para reducir el número de pobres, los países de la región deberían invertir adicionalmente cada año alrededor de 0,5% del Producto Interno Bruto en educación, durante los próximos 20 años.

Este enorme esfuerzo fiscal, no obstante, puede autofinanciarse porque se calcula que la inversión en educación permite aumentar a su vez, el crecimiento económico en alrededor de 0,7% del PIB.

En definitiva, si se intenta mejorar la equidad solo confiando en el efecto "chorreo" del crecimiento económico, el país postergará su desarrollo porque, la equidad es una fuente primordial de crecimiento sostenido.

Capítulo I

Incidencia del gasto público social

1.- Antecedentes

En el transcurso de 1994 la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) firmó un convenio con el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE-Ecuador) para empezar a evaluar el Impacto social del gasto público, especialmente de los subsidios a servicios. Este proyecto contó además con el auspicio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)¹. Considerando la importancia del estudio y el interés para el diseño de políticas públicas el INFORME SOCIAL ha estimado pertinente publicar un resumen del estudio.

¿Quiénes reciben los subsidios? ¿Cuánto es lo que se distribuye a través de subsidios? Cuáles son las alternativas para una mejor distribución del gasto público? Estas son las preguntas que se han formulado para la realización de estudios de esta naturaleza en varios países de América Latina. En este caso, a modo experimental, se ha aplicado una encuesta en la ciudad de Quito en noviembre de 1994. Los resultados, en consecuencia, son parciales; sin embargo, considerando algunos parámetros nacionales (por ejemplo, los de empleo que aparecen en este mismo volumen) es necesario destacar que las tendencias nacionales se mantienen.

Los subsidios que se evalúan en el estudio son también parciales lo que obedece, en la mayoría de los casos, a las dificultades para obtener información de las empresas e instituciones públicas. Los costos unitarios de los servicios no son fáciles de calcular. Cuánto le cuesta al Ministerio de Salud Pública una consulta? o, al Ministerio de Educación un año de un alumno en cualquier nivel?, entre otras, son las cifras que no están disponibles.

Se optó por comparar las tarifas que percibe el sector privado y el sector público ante servicios similares. Este método tiene el defecto que no percibe los costos reales del sector público lo cual también -en una perspectiva de calidad total de los servicios- debiera ser evaluado. Cabe notar que, en el marco de la modernización, objetivo central de las autoridades gubernamentales, todos estos cálculos son decisivos para la adopción de políticas eficientes. A ello apunta el presente estudio y la intención de las instituciones que en él participaron.

Ecuador, al igual que la mayoría de los países de América Latina, experimentó un estancamiento económico durante la década de los ochenta y aplicó políticas de ajuste

1 Se publica con la autorización de las instituciones mencionadas.

que tuvieron impactos importantes sobre la población. Los salarios mínimos -en términos reales- en 1994 corresponden a menos del 50% de lo que eran en 1980; el desempleo bordea el 10% y el subempleo urbano es cercano a 50%. Se estima que la pobreza alcanza a cerca del 40% de la población urbana y podría ser mayor en las áreas rurales. El Producto Interno Bruto por habitante bajó en 6% en la década pasada.

En estas condiciones, el sector público ecuatoriano ha tenido un carácter procíclico en cuanto al gasto social. Así, entre 1980 y 1992 el gasto del presupuesto del sector público destinado al área social pasó de 11,4% del PIB a 7,6%. En la última proforma presupuestaria para 1995 se estipula que el gasto en las áreas sociales será del 27,6% del Presupuesto total, mientras que en 1994 estos gastos ocuparon el 31,5% del total (Ildis-Cordanec-Ceplaes 1994).

2.- La situación de los ingresos

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

Ingresos del hogar		
	Ingresos del trabajo	(1)
(+)	Ingresos financieros	(2)
(+)	Otros ingresos	(3)
<hr/>		
	Ingreso autónomo	
(+)	Arriendo presunto	(4)
<hr/>		
~	Ingreso autónomo ajustado por propiedad	
(÷)	Valor equivalente del hogar	(5)
<hr/>		
	Ingreso per cápita	
(+)	Subsidios monetarios	(6)
<hr/>		
	Ingreso monetario	
(+)	Subsidios en especie	
<hr/>		
	Ingreso corregido	
<hr/>		

(1) Los ingresos del trabajo son las remuneraciones, salarios, bonificaciones y gratificaciones ponderadas por mes.

(2) Los ingresos financieros son los percibidos por intereses y propiedades.

(3) Los otros ingresos son esencialmente jubilaciones, pensiones y montepíos y se agregaron otros ingresos no especificados en (1) y (2).

(4) El arriendo presunto es la estimación que hacen los propietarios de viviendas sobre el valor del arriendo de su vivienda.

(5) El valor equivalente del hogar es una ponderación por edad de los miembros del hogar tal que los menores de 5 años tienen una ponderación de un tercio; un medio, los que tienen entre cinco y menos de 18 años; y, valor unitario a los que tienen 18 o más años.

(6) No existen subsidios monetarios en Ecuador, por lo tanto, el ingreso per cápita es igual al ingreso monetario.

El estudio comienza distribuyendo los hogares según los ingresos de todas las personas que lo componen. De este modo, se establecieron cinco grupos (quintiles²) en que, el llamado primer quintil, agrupa al 20% de los hogares con menores ingresos; el segundo, al 20% de los hogares que tiene menores ingresos, una vez separados los correspondientes

al primer quintil; así, el quinto quintil va a agrupar al 20% de hogares con mayores ingresos.

Con estos antecedentes se elaboró el cuadro 1 en que se observa la desigual distribución de los ingresos en la población examinada.

Cuadro 1 Tipos de ingreso por quintil (Suces mensuales)							
Quintil	Ingreso trabajo (a)	Ingresos financieros (b)	Otros ingresos (c)	Ingresos autónomos (d)	Arriendo presunto (e)	Ingreso autónomo ajustado (f)	Ingreso per cápita (g)
1	198896	3194	8056	210146	56667	266812	74282
2	415495	18611	54583	488690	73403	562093	147068
3	644053	19167	49908	713128	126806	839934	244226
4	1006933	52500	102083	1161516	235903	1397419	409046
5	2187856	96667	167796	2452319	301944	2754264	952619

Cuadro 1-A Tipos de ingreso por quintil (US Dólares)							
Quintil	Ingreso trabajo (a)	Ingresos financieros (b)	Otros ingresos (c)	Ingresos autónomos (d)	Arriendo presunto (e)	Ingreso autónomo ajustado (f)	Ingreso per cápita (g)
1	87.31	1.40	3.54	92.25	24.87	117.13	32.61
2	182.39	8.10	23.96	214.53	32.22	246.75	64.56
3	282.73	8.41	21.91	313.05	55.66	368.71	107.21
4	442.03	23.05	44.81	509.88	103.56	613.44	179.56
5	960.43	42.44	73.66	1076.52	132.55	1209.07	418.18

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

(f) = (d) + (e)

Tipo de cambio 1 US\$ = 2.278 suces.

Fuente: Encuesta Quito, 1994.

2 Todas las precisiones metodológicas correspondientes a este estudio pueden consultarse en Mostajo (1995).

En el cuadro se observa que:

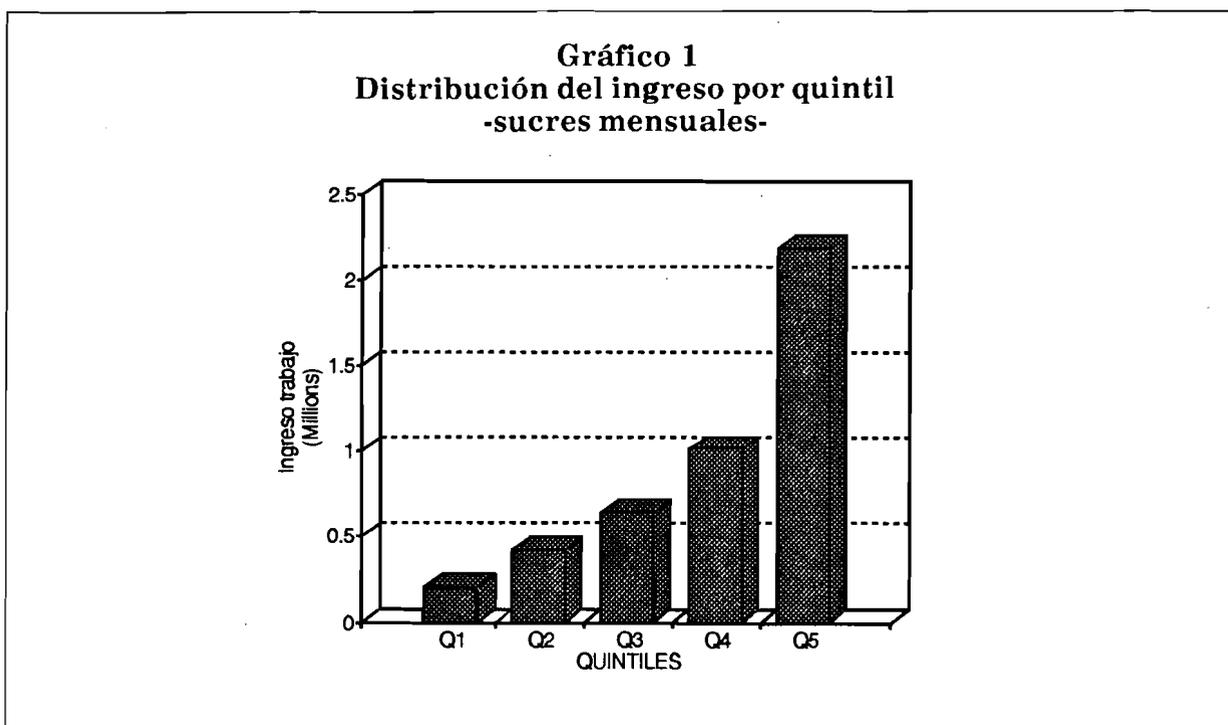
a) Los ingresos autónomos ajustados por propiedad tienen una diferencia de uno a diez, en tanto que en los ingresos per cápita, la diferencia es de uno a trece. Esto da cuenta de la mayor carga por trabajador en los sectores pobres.

b) Los ingresos financieros representan un porcentaje mayor del ingreso autónomo en la medida que se aumenta en los quintiles. No obstante, representan menos del 5% de estos ingresos.

c) El arriendo presunto representa una proporción más importante en los quintiles bajos sobre el ingreso ajustado por propiedad (21% en el quintil de más bajos ingresos y 11% en el quintil 5).

d) De acuerdo a los costos de la canasta básica calculada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC, noviembre de 1994) la línea de pobreza al momento de la encuesta era de 807.400 sucres. Esto significa que el 40% de los hogares en Quito pueden ser calificados de pobres³. Asimismo, si se estima que la extrema pobreza se ubica en la mitad de la línea de pobreza, se puede inferir del cuadro que, prácticamente, todo el primer quintil se encuentra en esta situación, es decir, 20% de la población.

También se puede observar alta inequidad distributiva cuando el 40% de los más pobres perciben el 13,9% de los ingresos, mientras que solo el 20% de los de mayores ingresos recibe el 48,7%.



Fuente: Cuadro 1

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

3.- Los subsidios y el impacto distributivo

Si bien, los subsidios calculados en este documento solo han sido recopilados en los casos en que la información estuvo disponible, ellos indican el impacto sobre los ingresos autónomos de los hogares. De cualquier modo, es necesario destacar la ausencia de políticas específicas de subsidios para combatir la pobreza en el Ecuador. Así, por ejemplo, no hay transferencias monetarias de ninguna especie, ni por cesantía, ni a través de programas de empleo de emergencia que han sido aplicados en diversos países de la región.

Más bien, las formas que adquieren las transferencias en el Ecuador son los rezagos de las políticas vinculadas a la concepción de Estado benefactor en que se universalizaron las prestaciones gra-

tuitas, especialmente en salud y educación, a lo cual se agrega una tendencia a mantener bajas las tarifas de servicios públicos (aún con déficit operacional) para limitar los efectos inflacionarios. Este es el caso del gas, electricidad, agua, transporte y, hasta hace poco tiempo, en la gasolina. En realidad, el carácter gratuito, o altamente subvencionado, de los servicios mencionados dan cuenta de esta política tradicional de subsidios en el país.

Efecto redistributivo de los subsidios calculados

Mediante la suma de los subsidios para los cuales se dispuso de estimaciones, se construyó el ingreso global corregido que se sintetiza en el cuadro siguiente⁴.

Cuadro 2
Ingreso corregido por subsidios, según quintil
(en porcentajes del ingreso autónomo)

Tipo de ingreso	Quintiles				
	1	2	3	4	5
Autónomo	100	100	100	100	100
Gas	6,9	3,2	2,1	1,2	0,6
Educación primaria	8,5	2,5	1,2	0,4	0,1
Colación	0,4	0,1	0,1	-	-
Educación secundaria	9,8	5,4	1,9	1,0	0,2
Educación superior	14,4	9,1	3,6	1,4	0,8
Consulta médica	0,1	1,7	0,2	0,3	-
Papanicolao	0,6	0,2	0,1	-	-
Ingreso corregido	140,7	122,2	109,2	104,3	101,7

Fuente: Encuesta Quito, 1994.

4 Para la construcción de este cuadro se tomaron los valores generales que se reportan en los cuadros de cada capítulo del documento original completo. Para evitar la repetición de las cifras se incluyen los porcentajes con respecto al ingreso autónomo.

Considerando los resultados del cuadro 2 se apreciaría una buena focalización de los subsidios en favor de los grupos de menores ingresos. Esta distribución de los subsidios puede variar si se hubiese contado con datos adicionales para algunas tarifas públicas como electricidad y agua. En efecto, los grupos de mayores ingresos consumen más electricidad y agua que los de menores in-

gresos con lo cual aprovechan una mayor proporción de los subsidios en estos rubros.

En definitiva, mediante los subsidios calculados los grupos de menores ingresos aumentan su ingreso -por correcciones- hasta 41% sobre el ingreso autónomo de base, mientras que el de mayores ingresos lo aumentan en solo 1,7%.

Cuadro 3
Distribución del gasto público social por quintil
(en sucres y porcentajes)

Total	Quintil				
	1	2	3	4	5
Monetario*	62203	75746	47780	39492	24523
En %	24,9	30,3	19,1	15,8	9,8

* Promedio por hogar de cada grupo.

Fuente: Encuesta Quito, 1994.

En consecuencia, el 55% de los gastos en subsidio -según se calcularon en este estudio- llega a los más pobres, pero los dos quintiles superiores aprovechan el

26% de las subvenciones otorgadas por el sector público. Supuestamente, estos sectores no debieran ser beneficiarios de estas políticas.

4.- La cobertura de los servicios

a) La situación habitacional

En el estudio se analizó la situación habitacional que incluye la disponibilidad de servicios. La ciudad dispone de red pública de agua que abastece al 94% de los hogares. Por otra parte, quienes deben abastecerse mediante carros repartidores (75% de los casos se ubican en los dos quintiles de menores ingresos) pagan más que los que tiene suministro por la red pública; en este senti-

do, el subsidio al agua desfavorece a los más pobres que no tienen acceso al servicio.

El pago por energía eléctrica aumenta con los ingresos. Actualmente hay un subsidio generalizado en el servicio que favorece a los que no alcanzan un cierto consumo mensual. Según el Instituto Ecuatoriano de Electrificación (INECEL), el subsidio alcanza a 10 millones de dólares mensuales, de los cuales el

97% es ocupado por los sectores residenciales. No fue posible definir qué sectores están aprovechando estos subsidios, porque las diferentes tarifas que aplica la compañía de electricidad no son sectorialmente coincidentes con la distribución de sectores administrativos que se utilizaron en la muestra.

Hasta hace poco tiempo una de las subvenciones más notorias consistía en los

préstamos para vivienda que otorgaba el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) a plazos muy largos y con tasas de interés negativas y no reajustables por inflación. Esto permitió que grupos medios y bajos accedieran a vivienda con mayor facilidad: el 40% del primer quintil (Q1) son propietarios y, como se observa en el cuadro 4, en todos los estratos se solicitaron créditos para construcción.

Cuadro 4
Hogares que obtuvieron créditos para construcción de viviendas según quintil (porcentajes)

Créditos	Total	Quintil				
		1	2	3	4	5
No Pidió	53	56	73	54	60	30
Crédito BEV	10	28	3	22	2	4
Crédito IESS	24	3	16	14	25	48
Bancos	13	13	8	11	13	18

Fuente: Encuesta Quito, 1994.

En cambio, en la actualidad el IESS cerró esta línea (por lo demás, no era su función) y las entidades adscritas al Ministerio de la Vivienda no ofrecen créditos preferenciales en este campo.

El subsidio por gas de cilindro (no hay red de gas en Quito) se distribuye equitativamente entre todos los grupos porque el consumo medio es muy similar entre los estratos. No obstante, es mayor el impacto en los ingresos del Q1, como se observó en el cuadro 2. Se planteó en fuentes gubernamentales la posibilidad de suspender este subsidio. Los efectos no han sido previstos en toda su magnitud. De una parte, grupos ecologistas sostienen que un alza del precio del gas tendría efectos nocivos sobre el medio ambiente porque numerosos

campesinos volverían al uso intensivo de leña. De otra parte, el reemplazo del subsidio por un bono de pobreza -como también se ha planteado- tropieza con dificultades institucionales de envergadura.

En efecto, el Estado carece de experiencias descentralizadas en sus actividades. Hay poco control y capacidad en los organismos seccionales lo que entraba la posibilidad de operar con un mecanismo en que es imprescindible identificar con precisión a los potenciales beneficiarios, tanto para no perjudicar a quienes tuviesen derecho, como para no favorecer a quienes no lo tienen. Esta limitación institucional es, quizás, una de las principales trabas a la aplicación de políticas sociales focalizadas, pero de alcance nacional.

b) La situación ocupacional

En el cuadro 5 se observa que la desocupación es notablemente mayor en el primer quintil⁵. Asimismo, la carga fami-

liar (inactivos/activos) es también mayor en los grupos de bajos ingresos y, como corolario, sucede que hay menor número de perceptores de ingresos en estos hogares.

Cuadro 5
Composición de la fuerza de trabajo, según quintil
(porcentajes)

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

a + b = población total

c + d = activos

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

Fuente: Encuesta Quito, 1994.

La desocupación, además, afecta con mayor fuerza a las mujeres pobres. Por ejemplo, el 25% de las mujeres de la PEA del Q1 están desocupadas.

La informalidad pareciera constituir una de las fuentes centrales de los empleos generados en los últimos tiempos: 26% de la PEA en comercio y 18% en servicios personales son cifras elocuentes en cuanto a esto; si solo se considera al Q1, el 55% de la PEA está en estas actividades. No obstante, no existen programas del sector público en esta área.

El Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (SECAP) quizás sea la forma de mejorar la calidad de los empleos desde una perspectiva gubernamental. No fue posible conocer los costos de los cursos de esta institución para evaluar el subsidio (la actual dirección de SECAP hará un estudio para este objeto). En cualquier caso los cursos no son gratuitos pero la institución no se financia con los pagos. De hecho, una parte de los impuestos a las remuneraciones son percibidos por el SECAP.

Así también, como indicador de informalidad o precariedad, es importante la

5 Conclusiones similares se obtuvieron en la encuesta del INEM para toda la población urbana del país (ver capítulo II).

diferencia entre quienes trabajan en locales independientes con los que utili-

zan un lugar de residencia para trabajar (cuadro 6).

Lugar de trabajo	Quintil					
	Total	1	2	3	4	5
Dentro viv. propia	13	16	16	17	8	9
Dentro viv. no propia	7	15	5	5	11	1
Taller anexo vivienda	4	6	4	3	2	7
Local independiente	61	39	56	57	70	75
A domicilio	5	12	9	5	1	3
Vía pública	6	8	8	7	5	3
Otro lugar	2	2	0	3	3	2
No sabe / no contesta	1	1	1	3	0	0

Fuente: Encuesta Quito, 1994.

Todo esto -la informalidad- estimula el crecimiento de trabajadores sin previsión social, ni en salud ni en pensiones. El 67% de la población se encuentra en esta situación. El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) -único orga-

nismo que recibe obligatoriamente los aportes sociales de los trabajadores- solo cubre al 26% de la población o al 50% de la PEA. En todos los casos hay una alta correlación entre pobreza y ausencia de cobertura previsional.

Afiliación previsional	Quintil					
	Total	1	2	3	4	5
Sector privado	6	3	2	5	9	10
IESS general	45	30	32	52	52	56
Fuerzas Armadas	3	0	5	3	4	4
Combinado	2	2	0	0	2	5
Otro	1	0	1	1	2	2
Ninguno	42	65	60	38	30	23

Fuente: Encuesta Quito, 1994.

La diferencia entre cobertura a la población y a la PEA (23% y 45%, respectivamente) obedece a que el IESS no cubre

ni a los cónyuges ni a los hijos de los afiliados, salvo recién nacidos hijos de afiliadas. Pese a ello, las cotizaciones al

IESS son de cerca del 20% de la remuneración, lo cual tiene una alta tasa de evasión.

c) El sector educación

El Presupuesto de Educación se recorta continuamente. Muchas de estas restricciones son motivos argumentados por diferentes sectores para explicar la crisis de calidad por la que atraviesa el sector.

La tasa de analfabetismo en Quito es solo de 0,5%. La cobertura en educación primaria es muy alta en todos los quintiles y, en secundaria, alcanza en promedio a 84%, aunque es de 95% en el Q5 y de 76% en el Q1. Es decir, más que

problemas de cobertura -la educación, así como la salud- atraviesan por situaciones de crisis en cuanto a calidad de los servicios. Los programas actuales en ambos rubros, justamente, hacen hincapié en los temas que apuntan a mejorar la calidad de estos servicios.

Por ejemplo, los de mayores ingresos eligen los colegios más bien porque son buenos o hay buenos profesores, en cambio, los de menores ingresos lo hacen privilegiando la gratuidad o la cercanía del establecimiento. La percepción de calidad y gratuidad se refleja en el cuadro 8 puesto que en los quintiles altos se privilegia el sector privado y, en los bajos, al sector público.

Cuadro 8
Personas que asisten a establecimientos educacionales mayores de 5 años
por tipo de establecimiento, según quintil
(porcentajes)

Tipo de establecimiento	Quintil					
	Total	1	2	3	4	5
Fiscal	55	80	78	47	37	17
Municipal	5	2	2	7	3	11
Privado religioso	28	13	12	29	41	54
Privado laico	10	4	7	13	15	14
Fiscomisional	2	1	1	3	4	4

Fuente: Encuesta Quito, 1994.

Por lo mismo, los subsidios en educación se reparten preferentemente en los quintiles bajos, aún en la educación superior. Esto es porque hay una desvalo-

rización de las universidades del sector público tal que, quienes pueden financiar sus estudios, eligen institutos o universidades privadas.

Cuadro 9
Subsidio mensual promedio en educación primaria por hogar según quintil
y tipo de institución
(Suces)

Establecimiento	Quintil				
	1	2	3	4	5
Fiscal	16916	10634	5582	3513	1747
Municipal	0	424	870	833	1714
Privado religioso	973	1122	1152	422	76
Privado laico	0	25	304	83	0
Fiscomisional	0	0	806	310	257
Total	17989	12205	8714	5161	3794

Fuente: Encuesta Quito, 1994.

Cuadro 10
Subsidio mensual promedio en educación secundaria por hogar según
quintil y tipo de institución
(Suces)

Establecimiento	Quintil				
	1	2	3	4	5
Fiscal	18292	24926	10513	10616	3530
Municipal	1160	620	2299	603	609
Privado religioso	493	383	49	444	263
Privado laico	0	645	504	361	0
Fiscomisional	617	0	0	0	175
Total	20562	26574	13365	12024	4577

Fuente: Encuesta Quito, 1994.

Cuadro 11
Subsidio mensual promedio en educación superior por hogar según quintil
(Suces)

Establecimiento	Quintil				
	1	2	3	4	5
Total	30213	44359	25514	16350	18954

Fuente: Encuesta Quito, 1994.

d) Los sistemas de salud

La encuesta averiguó sobre la cobertura en salud por sectores. Siendo la consulta la prestación más utilizada, se observa en el cuadro 12 que el sector privado atiende el 54% de los casos. Según la planificación gubernamental (ILDIS 1993), se estima que el sector privado

solo debería atender al 2% de la población. El carácter nacional de la estimación puede distorsionar la magnitud de la diferencia, es decir, en las áreas rurales puede haber menor acceso al sector privado; es claro que hay una marcada preferencia en las personas por la atención privada y que tiende a ser mayor en los grupos de altos ingresos.

Cuadro 12
Cobertura de consulta médica, según quintil (porcentajes)

Cobertura consulta	Quintil					
	Total	1	2	3	4	5
Hospital público	28	27	51	19	30	6
Centro de salud	11	18	12	9	6	9
Subcentro	3	7	6	0	0	0
Sector privado	54	43	27	69	61	76
Domicilio	2	4	2	0	0	9
Otro	2	2	2	2	3	0

Fuente: Encuesta Quito, 1994.

Aún en los casos de emergencia, se mantiene esta distribución de preferencias en favor del sector privado lo cual, en última instancia, da cuenta de problemas de calidad en la atención en los servicios públicos ya que, pese a ser gratuito, no es elegido sistemáticamente por los usuarios.

Otro indicador de calidad es la distancia al centro de salud más próximo. El 44% lo encuentran lejos o muy lejos, sin embargo, solo el 29% demorarían más de media hora para llegar a él. Asimismo, el 30% declaran que deben esperar "mucho tiempo" para ser atendidos luego de estar en el local, de los cuales el 24% lo hacen por más de una hora. Es muy evidente que la atención es más rápida en los quintiles de mayores ingresos.

Estos asisten con mayor frecuencia al sector privado que es más eficiente en este aspecto. Adicionalmente, el pago otorga mayor capacidad de reclamo a los usuarios, lo que no sucede en el sector público.

Cuadro 13
Subsidio promedio mensual por consulta médica según quintil (Sucres)

Quintil	Promedio subsidio médico
1	2129
2	8195
3	1802
4	3350
5	1448

Fuente: Encuesta Quito, 1994.

Quizás, por esta percepción diferenciada de la eficiencia de uno y otro sector, es que el subsidio por consulta (cuadro

13) aparenta estar correctamente focalizado, es decir, con mayor peso sobre los más pobres.

5.- Conclusiones y recomendaciones

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

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

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

Las significativas diferencias en la distribución de los ingresos es una característica que engloba al conjunto de América Latina (CEPAL 1994). Asimismo,

estudios recientes señalan que los países con peor distribución de los ingresos tienden a tener menor crecimiento económico. Con ello, pareciera indicarse que el crecimiento está vinculado a la apropiación de los beneficios de él. En esta medida, políticas tendientes a reducir los sesgos distributivos, mejorar la productividad, preparar al capital humano, favorecer iniciativas entre quienes actualmente tienen desventajas, etc. parecen imprescindibles en una perspectiva de crecimiento sustentable.

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

En esta perspectiva, la exclusión es creciente y se estrechan los mercados para estimular el crecimiento: quienes tienen pocos ingresos no tienen capacidad para diversificar su demanda. Por ello, hay consenso en organismos internacio-

nales, gobiernos y la sociedad en general, en cuanto a que deben configurarse acciones concretas para limitar la pobreza.

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

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

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

En la educación se verifica una mayor deserción de jóvenes lo cual obedece a una percepción de las familias sobre los réditos de una mayor formación escolar. En efecto, la formación al no orientarse

a mejorar la capacidad de ingresos (los que tienen secundaria apenas superan en ingresos promedio a los que no la cursan) estimula esta deserción temprana. En esta perspectiva, la calidad es una relación entre necesidades y oferta del servicio.

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

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

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

En diversos estudios de caso en otros países de América Latina se ha observado que los subsidios, finalmente, eran mayoritariamente aprovechados por los sectores que, en última instancia, podían pagar. Cuando se examinó, por ejemplo, el gasto en gasolina, este subsidio (que se eliminó) favorecía a los sectores de mayores ingresos. En cambio, el gasto en gas se distribuye mejor, puesto que el uso es similar entre todos los estratos.

En términos generales, puede sostenerse que los subsidios correctamente focalizados son aquellos que benefician mayoritariamente a los sectores de menores ingresos. Sin embargo, al introducir el factor calidad se produce la paradoja de autoexclusión, es decir, ante apreciaciones sobre baja calidad en los servicios, los que disponen de dinero para

pagar los servicios prefieren hacerlo. Extremando la situación, se puede concluir que peor es el servicio mejor sería focalizado, lo cual es obviamente una contradicción con los objetivos de las políticas sociales.

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

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

DESDE HOY CIRCULA EL No.10 DE
ECUADOR: ANALISIS DE COYUNTURA

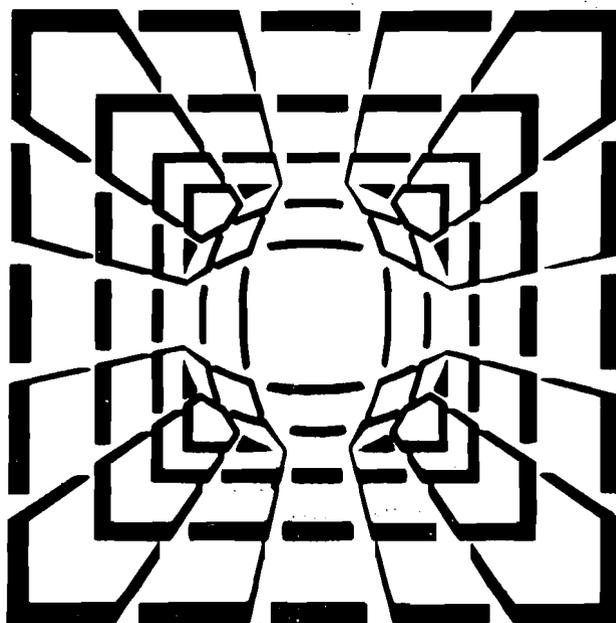
10

ECUADOR ANALISIS DE COYUNTURA

1995

10

ECUADOR ANALISIS DE COYUNTURA



CORDANEC
CORPORACION DE ANALISIS ECONOMICO

**CE
SA**

DE VENTA EN:

- | | |
|----------------|-----------------------|
| -LIBRIMUNDI | -INTERCAMBIO CULTURAL |
| -ABYA YALA | -STUDIUM |
| -LIBRERIA CIMA | -LIBRERIA CIENTIFICA |

SUSCRIPCIONES Y VENTAS: **CORDANEC** RUMIPAMBA 1198 Y 10 DE AGOSTO
TELEFONO: 434-600