

Información para el desarrollo social

Por Mauricio León Guzmán¹

Publicado en la Revista GESTION, No. 103, enero de 2003

En general, las estrategias de política social en el Ecuador han tendido a subordinarse a la política económica. En los años setentas, el Estado, como promotor y actor principal del desarrollo económico, asumió también un importante papel redistributivo. En la década del ochenta, la política social fue concebida principalmente como un mecanismo de compensación de los costos sociales del ajuste económico e implicó la disminución del protagonismo del Estado. En los años noventas, la tendencia ha sido implementar programas focalizados y compartir responsabilidades con la sociedad civil. Durante la última década, se observan intenciones y propuestas para cambiar el modelo en la gestión de la política social, principalmente en la línea de disminuir la intervención directa del gobierno central y trasladar la ejecución de los programas que tradicionalmente llevaron los ministerios a entidades seccionales o a entidades privadas, pero con participación popular.

A lo largo de las últimas tres décadas – en términos generales – se ha visto una mejora en la expectativa de vida de los ecuatorianos, lo que deja traslucir que – a *priori* – sus condiciones de vida han mejorado (cuadro). Así por ejemplo, una persona que nació en los 90 vivirá casi 20 años más que aquella que nació en la década del 70. Dicha situación se visualiza también a través de las tasas de mortalidad tanto general como infantil, las cuales han presentado en los últimos 30 años una tendencia a decrecer.

Si bien se observa una continuidad de las mejoras en las condiciones de vida de la población ecuatoriana a lo largo de tres décadas, como demuestra el *Cuadro*, el ritmo de progreso social parece haber disminuido en algunas áreas, sobre todo durante los años 90. En el sector **educación**, se puede apreciar que en la década del 70 existió una importante mejora de las condiciones educativas de los ecuatorianos. El analfabetismo cayó de 29% a 17% y el número de años de escolaridad pasó de 3,6 a 5,1 años. Esta tendencia se mantuvo a lo largo de la década del 80 como consecuencia – sobre todo – de una mejoría acumulada debido al crecimiento económico y a la inversión destinada a lo social en la década de los setentas.

¹ Investigador del Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador-SIISE. Parte de esta nota está basada en Vos Rob, Mauricio León y René Ramírez (2002): "Política social y tendencias en el gasto social: Ecuador, 1970-2002", Proyecto Equidad y Eficiencia del gasto social, Informe No. 1, Quito: SIISE-ISS (mimeo).

Sin embargo, se aprecia en los años 90 una desaceleración en los resultados educativos. Sigue aumentando la escolaridad (hasta un promedio de 7,6 años en 1999), pero con mejoras mucho más lentas que en la década pasada. Durante los noventa ya no se observa mayor reducción en la tasa de analfabetismo y la matrícula en la educación primaria se estanca. Por otro lado, la asistencia escolar en los niveles secundario y terciario sigue mejorando durante los 90, aunque también a un ritmo inferior al alcanzado en décadas anteriores.

En el sector **salud y servicios básicos** puede observarse que durante los últimos 30 años la salud de los ecuatorianos ha mejorado notoriamente, pero persisten aún marcadas privaciones. Actualmente el país atraviesa por un período de transición epidemiológica. Por primera vez en su historia, la mortalidad por causas crónico-degenerativas supera a aquella por causas prevenibles, es decir, la tendencia es hacia la reproducción del perfil sanitario de los países desarrollados a pesar de que las muertes propias del Tercer Mundo seguirán persistiendo en las próximas décadas. Lo que se distingue también es que durante la última década analizada – especialmente en la primera mitad de ésta – la población ecuatoriana se ha visto crecientemente amenazada por la violencia. Con respecto a la acción social y oferta de servicios en salud se aprecia principalmente que en la década de los 90 existe una oferta institucional inestable que ha afectado el acceso de la población ecuatoriana a servicios de salud. Así se observa que, por ejemplo, según las encuestas Endemain, de 1990 a 1995 hubo una tendencia al decrecimiento de las coberturas de inmunización en los niños de 1 a 2 años. Dicha tendencia se revirtió en la segunda mitad de la misma década pero a niveles similares a los de principios de los noventa. A su vez, no ha habido una mejora en la tasa de camas por cada 10.000 habitantes e incluso se observa una tendencia hacia el decrecimiento. Finalmente, se registra una baja utilización de los servicios de hospitalización, los cuales, además de estar siendo utilizados a la mitad de su capacidad, presentan una tendencia a caer.

En relación a los servicios básicos de agua y saneamiento ambiental se puede observar que si bien en la década de los ochenta existe una mejora no muy pronunciada, los noventa presentan – prácticamente – un estancamiento, siendo más evidente esta situación en los últimos cinco años. Esto resulta problemático dado que estos indicadores muestran una deficiencia de los sistemas de saneamiento ambiental: casi seis de cada 10 ecuatorianos no tienen acceso a agua entubada por red pública ni a alcantarillado; dos ecuatorianos de cada 10 no acceden a un sistema de eliminación de excretas y tres de cada 10 viven en situación de hacinamiento.

En resumen, a pesar de dos décadas de volatilidad económica y deterioro en el gasto social (ver Vos, León y Ramírez, 2002), se aprecia la continuación del progreso social medida a través de un conjunto de indicadores sociales clave. Sin embargo, al mismo tiempo se observa que en algunos campos el grado de progreso ha disminuido considerablemente. Esto podría ser explicado en parte por una disminución en el esfuerzo del Estado en la provisión de servicios sociales. La tendencia positiva en el desarrollo humano sugiere que no solo es importante el nivel de la inversión social, sino también su composición, distribución y eficacia, así como las externalidades positivas sobre las condiciones de vida que conlleva la mayor educación y conocimiento de la población.

De dónde salen los datos?

La mayor parte de este diagnóstico fundamentalmente fue posible gracias a que los últimos 15 años han sido prolíficos en términos de generación de información para el monitoreo del desarrollo social. Existen varias experiencias que pueden resaltarse. Primero, en 1987, el Inem inició la *Encuesta de empleo, subempleo y desempleo* (Enemdu) en las tres principales ciudades del país. La investigación se amplió a más de 60 ciudades a partir de 1988 y desde 1993 fue asumida por el Inec. La encuesta ha sido levantada anualmente, salvo los años 1993, 1994 y 1995, en que se realizaron dos rondas por año. En 1990, 2000 y 2001, la encuesta incluyó también una muestra rural. Esta investigación ha sido financiada básicamente mediante recursos del presupuesto del Estado. Una segunda investigación trascendental para el diagnóstico de lo social es la *Encuesta de demografía y de salud materno-infantil* (Endemain) a cargo del Centro de Estudios de Población y Desarrollo Social (Cepar). Esta encuesta se realizó en 1989, 1994 y 1999, y contó con el apoyo financiero de Usaid. Una tercera fuente para el análisis socioeconómico de la población es la *Encuesta de condiciones de vida* (ECV). La primera ronda de este sondeo fue coordinada por el Secap en 1994. Posteriormente, el Inec levantó tres rondas adicionales en 1995, 1998 y 1999. Las cuatro encuestas fueron financiadas con recursos provenientes del Banco Mundial. Este trabajo constituye la principal fuente estadística primaria para el análisis socioeconómico cuantitativo en el país y ha servido significativamente para la construcción de indicadores sociales y el diseño de políticas. Finalmente, desde marzo de 1998, el Banco Central del Ecuador contrató la ejecución de una encuesta mensual de empleo en las tres ciudades principales del país. Esta encuesta fue levantada por el Proyecto de Coyuntura del Mercado Laboral de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador y proporciona básicamente indicadores de empleo, subempleo, desempleo e informalidad, al igual que la encuesta de empleo del Inec.

Dos fuentes de información socioeconómica que requieren una referencia especial son el Censo de Población y Vivienda de 2001 y el Censo Agropecuario de 2000. El primero se financió con un crédito del Banco Interamericano de Desarrollo y el segundo con un crédito del Banco Mundial. Ambos censos proveerán información valiosa para la planificación del desarrollo económico y social en el Ecuador. Por último, los registros administrativos a cargo de los distintos ministerios del sector social son fuentes apreciables de información. Se destacan, por ejemplo, el Sistema Nacional de Estadísticas Educativas del Ecuador (Sinec) en el Ministerio de Educación y las estadísticas vitales y de recursos y actividades de salud integradas por el Inec y recopiladas por las dependencias del Registro Civil y el Ministerio de Salud Pública, respectivamente.

A pesar de que se cuenta en los últimos años con más fuentes de información sobre la situación social del país, hasta ahora ésta no ha cobrado igual preeminencia que la información económica. En efecto, mientras cada fin de mes los distintos actores económicos y sociales, así como los medios de comunicación, están pendientes del anuncio de la tasa de inflación que realiza el Director del Inec, las tasas mensuales de desempleo, subempleo e informalidad que ofrece la encuesta auspiciada por el BCE pasan casi desapercibidas. Esta diferencia entre la demanda por información económica y la demanda por información social no está relacionada únicamente con diferencias en los mecanismos

de difusión, sino que obedece también al carácter subordinado que tiene la política social frente a la política económica y a la menor periodicidad que, en general, tienen las fuentes primarias de información sobre el desarrollo social.

La mayor parte de fuentes estadísticas para el análisis social tienen una periodicidad anual, lo que constituye una diferencia fundamental con buena parte de la información económica que llega a tener incluso una periodicidad de menos de un mes. A esto se agrega que la mayoría de las encuestas de hogares no tienen un financiamiento asegurado en el tiempo y dependen fuertemente de la existencia de créditos internacionales.

Se han realizado importantes esfuerzos para construir instrumentos de análisis y difusión de la información social como el Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE) en la Secretaría Técnica del Frente Social, Infoplan en la Oficina de Planificación de la Presidencia de la República y varias iniciativas de sistemas de información local. No obstante, hace falta mayor voluntad política, conciencia ciudadana y espacios institucionales que articulen efectivamente la política social y económica.

Las posibilidades analíticas con las fuentes primarias descritas son innumerables, por lo que las instituciones a su cargo, Inec, Sica-MAG, BCE, deben plantear una política de difusión amplia y democrática de esta información, considerando tanto los requerimientos de usuarios especializados como no especializados. La poca investigación cuantitativa en el país, particularmente en temas relacionados con la pobreza y la desigualdad, probablemente se debe en parte al acceso limitado que tienen las universidades y centros de investigación a las fuentes primarias indicadas. La investigación cuantitativa dirigida a conocer mejor la realidad del país y a proponer políticas creativas requiere un gran impulso por parte de las instituciones encargadas de las estadísticas del país, especialmente del Inec, como organismo rector del Sistema Estadístico Nacional.

La instrumentación de una biblioteca de bases de datos sociales es un instrumento que puede coadyuvar a este propósito. Un prototipo de ésta fue diseñado recientemente por Celade e Inec con el auspicio de la Secretaría Técnica del Frente Social a través de su Unidad de Información y Análisis-SIISE. En esta misma línea, la Secretaría Técnica auspició una consultoría de un experto internacional para la definición de los lineamientos de una nueva política de difusión del INEC². Dependerá del grado de apertura que el Inec otorgue efectivamente a sus investigaciones, el que estas iniciativas se concreten prontamente y cumplan con uno de sus objetivos primordiales: democratizar el acceso a la información para el desarrollo social.

Obviamente, también es necesario fortalecer y rediseñar esta institución. Primero, es importante impulsar una nueva Ley de Estadística -la vigente data de 1976- basada en los principios recogidos en la Constitución, que promueva el estado social de derecho y la construcción de ciudadanía. Para esto último es fundamental tomar en cuenta el principio del derecho a la información. Todos los ciudadanos tienen derecho a estar informados y a

² Moncada Gilberto (2002). "Propuesta Política de Difusión del Instituto Nacional de Estadística y Censos del Ecuador", STFS-SIISE-INEC, mimeo.

acceder a la información. Segundo, el Inec requiere de un arreglo institucional que le otorgue mayor autonomía técnica y sostenibilidad financiera.

En suma, para poder guiar mejor el análisis de las opciones de políticas es imprescindible contar con información consistente que pueda relacionar la estructura y comportamiento de la economía con el proceso de distribución de ingresos, pobreza y progreso social. Hoy más que nunca el país requiere de un sistema estadístico que logre integrar de manera consistente la información sobre la realidad económica y las condiciones sociales. En el contexto de una economía abierta a los flujos comerciales y financieros globales y bajo un esquema de dolarización, las fluctuaciones en el mercado mundial afectarán de manera directa a la producción, el empleo, los ingresos y, consecuentemente, las condiciones de vida de los ecuatorianos. Por tanto, la política económica debe considerar de manera explícita los efectos sobre las condiciones sociales y articularse efectivamente con la política social.

Desarrollo Social en el Ecuador

	Indicadores sociales					Cambio indicador (promedio anual, %)		
	1974 ¹	1982 ¹	1990 ¹	1995 ²	1999 ²	1974-82	1982-90	1990-99
Esperanza de Vida al nacer (años)	52	59	64	69		1.6%	1.0%	
Analfabetismo (%)	28,8	16,5	11,7	10,5	10,8	-6.7%	-4.2%	-0.9%
Escolaridad (años)	3,6	5,1	6,7	7,2	7,6	4.5%	3.5%	1.4%
Escolarización primaria neta (%)		68,6	88,9	89,0	90,3		3.3%	0.2%
Escolarización secundaria neta (%)		29,5	43,1	49,7	51,4		4.9%	2.0%
Escolarización superior neta (%)		7,4	10,9	10,3	14,9		5.0%	3.5%
Tasa de mortalidad infantil por cada 1.000 nacidos vivos (método directo) ⁵	70	50	30	20	18	-4.1%	-6.2%	-5.5%
Cobertura de inmunización ^{3, b}			75	68	77			0.3%
Camas en establecimientos de salud en el MSP (tasa por 10.000 habitantes) ⁴	11,0	9,0	7,7	7,7	6,7 ^a	-2.5%	-1.9%	-1.5%
Muertes por causas prevenibles (% del total de muertes) ⁶		52,5	41,0	35,0	30,0		-3.0%	-3.4%
Muertes por causas crónico degenerativas (% del total de muertes) ⁶		27,5	35,0	37,6	43,0		3.1%	2.3%
Muertes por causas violentas (% del total de muertes) ⁶		15	17	18	16		1.6%	-0.7%
Ocupación de camas (%) ⁴		58	57	53	49 ^a		-0.2%	-1.7%
Tasa de mortalidad general (por 1000 habitantes) ⁵	9,6	6,3	5,0	4,5	4,5	-5.1%	-2.8%	-1.2%
Agua entubada por red pública dentro de la vivienda (%)	30	32	38	37	40	0.8%	2.2%	0.6%
Alcantarillado (%)	38	34	40	44	44	-1.4%	2.1%	1.1%
Sistema de eliminación de excretas (%)		48	65	74	77		3.9%	1.9%
Hacinamiento (%)	48	44	34	31	31	-1.1%	-3.2%	-1.0%

Fuentes:

1. INEC, Censo de Población y Vivienda: 1974, 1982, 1990
2. Encuesta de Condiciones de Vida: 1995-1999

3. ENDEMAIN: 1989, 1994, 1999

4. INEC, Estadísticas hospitalarias

5. INEC, Estadísticas hospitalarias

6. INEC, Estadísticas vitales

Notas:

a. 1998

b. Número de niños/as de 12 a 23 meses cumplidos que recibieron la dosis única de BCG, tres dosis de DPT, y tres de polio, expresado como porcentaje del total de niños/as de esa edad en un determinado año.