



Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza



Secretaría Nacional
de **Planificación**
y **Desarrollo**



Secretaría Técnica
para la **Erradicación**
de la **Pobreza**



“Somos diversos y tenemos los mismos derechos”



Comité Interinstitucional para la Erradicación de la Pobreza
Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza

Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza

Hacia el Ecuador del Buen Vivir

Noviembre 2014



Secretaría Nacional
de **Planificación**
y **Desarrollo**



Secretaría Técnica
para la **Erradicación**
de la **Pobreza**

CRÉDITOS

REPÚBLICA DEL ECUADOR

COMITÉ INTERINSTITUCIONAL PARA LA ERRADICACIÓN DE LA POBREZA

Pabel Muñoz: Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo

Cecilia Vaca: Ministra Coordinadora de Desarrollo Social

Patricio Rivera: Ministro Coordinador de la Política Económica

Richard Espinosa: Ministro Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad

Guillaume Long: Ministro Coordinador de Conocimiento y Talento Humano

Viviana Bonilla: Secretaria Nacional de Gestión de la Política

Beatriz Tola: Ministra de Inclusión Económica y Social

Andrés Mideros: Secretario Técnico de la SETEP (desde marzo 2015)

Ana María Larrea: Secretaria Técnica de la SETEP (septiembre 2013-marzo 2015)

Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza.

ISBN - 978 - 9942 - 07 - 706 - 6

© **Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo**

© **Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza - 2014**

Quito - Ecuador (primera edición, 6.000 ejemplares)

Reimpresión 4.500 ejemplares

Este material puede ser utilizado siempre que se cite la fuente.

La elaboración de la Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza fue liderada por la Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza en su condición de Secretaria del Comité Interinstitucional para la Erradicación de la Pobreza, misión encomendada mediante Decreto Ejecutivo No. 1517 con fecha 15 de mayo de 2013, en el que se crea este comité con el objeto de diseñar, brindar acompañamiento técnico, coordinar la implementación, monitorear y evaluar la Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza ENIEP.

La Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza fue aprobada por el Comité Institucional para la Erradicación de la Pobreza el 28 de febrero de 2014.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza

Juan León Mera 130 y Av. Patria, Quito – Ecuador

PBX: (593 2)3978900 Ext. 2502

Disponible en versión digital:

<http://www.planificacion.gob.ec/secretaria-tecnica-para-la-erradicacion-de-la-pobreza/>

ÍNDICE DE CONTENIDOS

Presentación	9
Introducción	13
I. Erradicar la pobreza es un imperativo moral	17
1.1. La pobreza es un problema político	17
1.2. La pobreza penetra en la subjetividad de las personas	19
1.3. La pobreza es la expresión de las desigualdades	20
1.4. ¿Cuál pobreza? ¡La de derechos!	21
1.5. Erradicar la pobreza es lograr la justicia económica y la equidad social	22
II. Avances y desafíos: ¡los derechos no son favores!	27
2.1. Medidas, tendencias y determinantes de la pobreza en el Ecuador	27
2.1.1. Determinantes de la pobreza	27
2.1.2. Pobreza monetaria	28
2.1.3. Pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas	31
2.1.4. Pobreza Multidimensional	34
2.1.5. Pobreza y territorio	58
2.2. Inversión social	67
2.3. Desigualdades	68
2.3.1. Educación	70
2.3.2. Salud	71
2.3.3. Vivienda	74
2.3.4. Empleo	76
2.4. Hacia una acción intersectorial y territorial coordinada	78
III. ¡Hacia el fin de la pobreza!	81
3.1. Condicionantes para el cambio	81
3.1.1. Poder popular y acción colectiva	82
3.1.2. Sustentabilidad y la Sostenibilidad de la matriz social libre de pobreza	86
3.1.3. Gestión del conocimiento para una sociedad aprendiente	95

3.2. Objetivo general	101
3.3. Metas generales	101
3.3.1. <i>Erradicar la pobreza extrema por ingresos</i>	101
3.3.2. <i>Reducir la desigualdad de ingreso</i>	102
3.3.3. <i>Reducir la pobreza multidimensional</i>	103
3.4. Objetivos específicos	104
3.5. Componentes	105
Componente 1: bienes superiores.	109
Fundamento	109
Diagnóstico	111
<i>Salud</i>	111
<i>Educación</i>	114
<i>Hábitat Y Vivienda</i>	117
<i>Agua Y Saneamiento</i>	120
Metas	124
Ejes estratégicos y lineamientos	125
<i>Salud</i>	125
<i>Educación</i>	127
<i>Hábitat y Vivienda</i>	131
<i>Agua y saneamiento</i>	133
Estrategia Territorial	135
Componente 2: Revolución Productiva, Trabajo y Empleo	141
Fundamento	141
Diagnóstico	143
<i>Trabajo y empleo digno</i>	143
<i>Revolución Agraria y Soberanía Alimentaria</i>	155
<i>Fortalecimiento de la economía popular y solidaria</i>	175
<i>Priorización territorial</i>	177
Metas	181
Ejes y lineamientos estratégicos	181
<i>Trabajo y Empleo Digno</i>	181
<i>Revolución Agraria y Soberanía Alimentaria</i>	183
<i>Fortalecimiento de la Economía Popular y Solidaria</i>	186
Componente 3: Protección integral al ciclo de vida.	191
Fundamento	191
Diagnóstico	194
<i>Protección y seguridad social</i>	194
<i>Cuidados y protección de derechos</i>	197
<i>Análisis territorial</i>	201
Metas	205
Ejes y lineamientos estratégicos	206
<i>Cuidados y protección de derechos</i>	209
<i>Cuidados</i>	209
<i>Protección de derechos</i>	211
Juntos Venceremos la pobreza y la desigualdad	217

BIBLIOGRAFÍA	221
ANEXOS	231
Anexo1. Dimensiones e indicadores asociados al ciclo de vida	233
Anexo2. Metodología de identificación y conteo de privaciones asociadas a los derechos del Buen Vivir	234
Anexo3. Metodología de análisis de componentes principales	237
Anexo 4. Modelización territorial	239
Anexo 5. Metodología del índice de priorización territorial	240
ÍNDICE DE ILUSTRACIONES	243
ÍNDICE DE GRÁFICOS	243
ÍNDICE DE TABLAS	246
ÍNDICE DE MAPAS	248

Presentación

“La paz no es solamente la ausencia de la guerra; mientras haya pobreza, racismo, discriminación y exclusión difícilmente podremos alcanzar un mundo de paz”

Rigoberta Menchú.

Con la aprobación de la Constitución de 2008, las y los ecuatorianos decidimos construir una sociedad que respete la dignidad de las personas, en todas sus dimensiones. Respeto que se edifica a partir de la decisión de cambiar las relaciones de poder, para basarlas en la justicia económica y en el ejercicio de derechos.

En un país con tanta riqueza como el Ecuador, es inaceptable que muchas personas vivan en condiciones de pobreza y exclusión. Una vida digna es una cuestión de derechos, no de caridad. Todos los seres humanos deberíamos poder alimentarnos sanamente, contar con una vivienda digna, con servicios de agua potable, saneamiento básico, un ambiente sano, trabajo, salud, arte y educación. Sin embargo, en América Latina, la región más desigual del planeta, esos derechos tan básicos aún les son negados a millones de personas, lo cual es absolutamente intolerable.

La pobreza, la desigualdad y la violencia que éstas implican son provocadas por estructuras y relaciones socioeconómicas injustas que permiten y naturalizan la explotación. Para alcanzar la sociedad del Buen Vivir es necesario transformar estas estructuras, como un imperativo moral.

La desigualdad social y la injusta distribución de la riqueza, no se resuelven con filantropía, con préstamos o donaciones internacionales, con ayuda humanitaria o con políticas compensatorias para los pobres, sino con cambios profundos en el sistema económico, que necesariamente implican un cambio en las relaciones de poder.

Los esfuerzos del Estado deben estar orientados a (re)distribuir la riqueza y contribuir al desarrollo de capacidades y oportunidades de las personas y los colectivos. Este trabajo debe estar acompañado por una efectiva participación de la ciudadanía en el proceso transformador de la sociedad.

Durante el neoliberalismo, la pobreza y la desigualdad se incrementaron notablemente en el Ecuador, en el año 2000, 2 de cada 3 ecuatorianos vivían en condiciones de pobreza; la desigualdad de ingresos en tan solo dos años (1999 – 2001) se incrementó en 5 puntos. Estos fueron los nefastos resultados de la doctrina del Estado mínimo, que postulaba al crecimiento económico como la medida del desarrollo y al mercado como el mejor asignador de recursos. Se pregonó entonces, el “alivio a la pobreza” desde una perspectiva asistencialista en la que la política social tenía como objetivo recoger a los damnificados de una política económica entreguista y excluyente. Se combatía a la pobreza, sin tocar la desigualdad.

A diferencia del período neoliberal, la Revolución Ciudadana logra integrar la política económica y social para hacer posible una redistribución de la riqueza. En los primeros años de la Revolución Ciudadana (2007-2013) se consolidó la universalización de los derechos de la ciudadanía, vinculando estrechamente reducción de la pobreza con disminución de la desigualdad social. Desde esta perspectiva, se han tomado decisiones para que efectivamente el ser humano esté por encima del capital. Hemos recuperado el Estado para la ciudadanía y no para quienes detentan el poder.

Los resultados están a la vista: somos el país de América Latina que más rápidamente ha reducido la desigualdad por ingresos. Mientras que en el período 2006 – 2012, la región redujo apenas 2 puntos la desigualdad, el Ecuador logró reducirla en 7 puntos, tres veces más que el promedio regional. La pobreza por ingresos disminuyó en 12 puntos durante el período 2006 – 2013 y la pobreza extrema se redujo a la mitad, llegando por primera vez en la historia del país a un solo dígito (8%). El Ecuador es el país de América Latina con la menor tasa de desempleo. Todos estos logros demuestran que la reducción de la pobreza en los últimos años en el país responde a una dinamización productiva local y dejó de ser el fruto de medidas asistencialistas poco sostenibles en el tiempo.

En este nuevo período de la Revolución ciudadana (2013 -2017), nos planteamos nuevos y más ambiciosos desafíos, como la erradicación de la extrema pobreza por ingresos y la transformación productiva del país hacia una nueva especialización basada en el conocimiento. El punto de encuentro entre estos dos grandes desafíos es sin duda, la generación de trabajo y empleo digno. Para erradicar la pobreza en el Ecuador, no basta con contar con un buen sistema redistributivo, es necesario producir distribuyendo, es decir, asegurar las condiciones para que la estructura productiva del país sea más equitativa.

La erradicación de la pobreza supone además superar las lógicas asistencialistas para construir una verdadera justicia económica que rebase aquellos planteamientos de “inclusión social” en un sistema injusto y desigual. En síntesis es necesario el cambio de la matriz social junto al cambio de la matriz productiva.

La Estrategia Nacional para la Igualdad y Erradicación de la Pobreza sintetiza un conjunto de lineamientos, políticas y directrices para orientar la acción pública con el propósito de erradicar la pobreza en el Ecuador, desde la comprensión de sus causas y por tanto desde una propuesta de transformación estructural de la matriz socioeconómica imperante.

La pobreza se aborda desde un enfoque multidimensional, con base en los derechos humanos y de la naturaleza, por tanto su erradicación implica trabajar en las causas de la exclusión que vulnera derechos. La pobreza es una cara de la desigualdad, de ahí que la Estrategia plantea la erradicación de todas las formas de discriminación y exclusión aún presentes en el país: las inequidades de género, interétnicas, etáreas, por lugar de nacimiento y por condición de discapacidad.

En los territorios se condensan y se expresan de manera diferenciada las pobrezas y las desigualdades. Por ello, la Estrategia plantea mecanismos concretos para superar las disparidades territoriales en el Ecuador. Cada uno de los componentes de la Estrategia ha sido trabajado desde una perspectiva territorial, estableciendo prioridades territoriales. Se presenta también una tipología de territorios en el Ecuador, que tienen estrategias de intervención diferenciadas de acuerdo a las prioridades locales y a la diversidad de problemas que los aquejan.

La implementación de la estrategia requiere el esfuerzo articulado de los distintos sectores de la política pública, de todos los niveles de gobierno y de la sociedad en su conjunto, pues erradicar la pobreza es una responsabilidad de todas y todos.

Invitamos a la ciudadanía, a las organizaciones sociales y productivas y a todos los niveles de gobierno para hacer realidad el gran sueño de erradicar la pobreza y la desigualdad en el Ecuador.

Pabel Muñoz L.

*Secretario Nacional de Planificación
y Desarrollo*

Ana María Larrea

*Secretaria Técnica
para la Erradicación de la Pobreza*

¡Juntos venceremos la pobreza y la desigualdad!

Introducción

La Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza (ENIEP) constituye un conjunto interdependiente de políticas, lineamientos, directrices, programas y mecanismos que orientan la gestión gubernamental en torno a la decisión histórica de eliminar la pobreza en el Ecuador. Lo hace a partir de la comprensión de sus causas, con el fin de dar respuestas sostenibles a los problemas de desigualdad y exclusión social más allá de las políticas sociales compensatorias.

En tanto propuesta de cambio de la matriz socioeconómica imperante, la ENIEP constituye un instrumento inédito de gestión pública, que articula y condensa políticas provenientes de diversos sectores, estableciendo coherencia y convergencia a los diversos planes de acción, en torno al objetivo superior de lograr el despliegue del Buen Vivir.

Como instrumento integrador de la gestión pública, la ENIEP proporciona un marco de referencia para la toma de decisiones de corto y mediano plazo, al armonizar y potenciar propuestas y programas, así como ajustar las políticas a los cambios ocurridos en el entorno, determinando su expresión territorial. La ENIEP opera proyectando hacia los territorios las decisiones políticas de mayor significación, indispensables para propiciar la emergencia de un desarrollo social digno, equitativo e inclusivo, que posibilite la movilidad social mediante la creación y aplicación de acciones sociales, culturales y productivas más eficaces e innovadoras.

La ENIEP concibe a la pobreza como un fenómeno multidimensional, que expresa una diversidad agregada de falta de oportunidades, anomalías, carencias, discriminaciones, violencias inaceptables, patrones culturales excluyentes e injustas privaciones de derechos que bloquean el despliegue del Buen Vivir. Desde una mirada integral, el proceso de erradicación de la pobreza es planteado desde un enfoque multisectorial que se enriquece mediante la participación activa de los diversos actores públicos, privados y comunitarios en los procesos de decisión, buscando generar cambios estructurales que permitan construir una sociedad justa e incluyente.

Para ello, la ENIEP promoverá la sincronización intersectorial y territorial orientada hacia la diversificación productiva, el aumento de la productividad, la eliminación de las asimetrías y la ampliación de opciones de empleo digno e ingresos, particularmente en la población más necesitada. Las acciones intersectoriales se centrarán en la eliminación progresiva de las condiciones de pobreza, tanto rural como urbana, con énfasis en la población que vive en situaciones de extrema pobreza, aprovechando el potencial endógeno territorial. Esto se realizará junto a procesos de movilidad social ascendente, desde tres componentes: acceso a bienes superiores de calidad, revolución productiva, trabajo y empleo, y protección integral al ciclo de vida.

La ENIEP sostiene que, para resolver los problemas estructurales de pobreza, desigualdad y exclusión social, se requiere de acciones que trasciendan las políticas sociales compensatorias. El trabajo y el ingreso digno, así como la satisfacción de las necesidades básicas, son elementos fundamentales para alcanzar el Buen Vivir junto a la eliminación de toda forma de segregación y explotación social.

Es esencial abordar las causas de la exclusión y el empobrecimiento, definir estrategias eficaces y diferenciadas coherentes con el potencial endógeno territorial, que promuevan procesos de diversificación productiva, que generen más y mejores oportunidades de empleo, más capacidades, mejor distribución del ingreso y más productividad, cuidando de la naturaleza. El principal reto de la ENIEP es mejorar las interacciones entre las instituciones del Estado, buscando una creciente sincronía intersectorial y territorial, de la mano con las organizaciones sociales y la ciudadanía.

La ENIEP conceptualiza y define el pensamiento político social del Estado ecuatoriano para la erradicación de la pobreza e identifica los problemas prioritarios, estructurales y coyunturales en materia de política pública, acoplándose racional y coherentemente a los objetivos del Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017.



Erradicar la pobreza es un imperativo moral

CAPÍTULO 1

1

Erradicar la pobreza es un imperativo moral

La pobreza es causada por estructuras y relaciones de poder perversas, que reflejan condiciones de desigualdad, exclusión y violencia inaceptables. La persistencia de relaciones socioeconómicas que producen empobrecimiento expresa la existencia de un problema estructural. Solamente transformando estas viejas relaciones económicas podrá emerger la sociedad del Buen Vivir. Además de ser una de las obligaciones más altas del Estado, se trata de un imperativo universal, de una exigencia indispensable para construir progresivamente la sociedad del Buen Vivir.

La pobreza se conceptualiza desde una mirada multidimensional, afirmada en los derechos humanos y de la naturaleza. La sociedad capitalista normal y constantemente explota y se enriquece produciendo pobres. Su erradicación implica atacar las causas estructurales e históricas del empobrecimiento.

1.1. La pobreza es un problema político

Erradicar la pobreza significa remover sus raíces incluyendo cada una de las relaciones sociales causantes del empobrecimiento. En esencia, la pobreza deviene históricamente de las formas como se ejerce el poder político, económico, tecnológico e incluso religioso. Hay dinámicas económicas exitosas, productivas y competitivas que generan exclusión y discriminación social, separando a los ganadores de los perdedores, injustas al momento de repartir la riqueza.

Hay miradas culturales de los pobres como sujetos negados e incapaces de emanciparse autónomamente. Así, por ejemplo, las mujeres son empobrecidas por el sistema patriarcal y el machismo; los campesinos, por la lógica de intercambio comercial desigual y la concentración de la renta de la tierra; los obreros, por las injustas relaciones salariales; los pueblos indígenas, por la pérdida de acceso y control de sus recursos; los subempleados y desempleados, por el patrón de desarrollo urbano e industrialización; entre otros.

El ejercicio del poder oligárquico ha sido un instrumento de apoyo al engrandecimiento y concentración de los bienes privados, tanto más dominantes cuanto más rentables sean los activos que resguardar. Se crearon instituciones cuyas tecnologías de poder han sido estructuradas principalmente para crear riqueza a costa de la pobreza y la exclusión, no para emancipar a las personas. De ahí el carácter político de la pobreza, más allá del dato duro, de la cuantificación, de la mirada academicista y del tratamiento tecnocrático.

Entender la pobreza como una noción política requiere tomar en cuenta aspectos como: el análisis de los factores e interacciones sociales e históricas que reproducen y condicionan la pobreza; el análisis de los procesos y mecanismos que empobrecen con un carácter específico de dominación estructurada y estructurante; el análisis de los enfoques, alcances e impactos de los instrumentos programáticos; y, la métrica empleada para registrar su comportamiento en el tiempo y el espacio (Mideros, 2012).

La pobreza se (re)produce por estructuras y relaciones asimétricas de distribución

La noción contemporánea de pobreza nació en el siglo XVIII con el capitalismo de la revolución industrial, y se la relacionó con la falta de empleo y bajos salarios, pero también con la segregación de los mendigos, el control de los vagabundos y la represión de los “vagos”. Ello condicionó la emergencia, por un lado, de políticas asistenciales, y por el otro, de mecanismos de encierro y aislamiento de los seres miserables y estigmatizados por el sistema social (Foucault, 1978). El resultado de esto fue la inevitable generación de “clases sociales”.

Esta visión sobre la pobreza insiste en hacer del crecimiento económico la principal respuesta mediante la distribución del ingreso. Por efecto del goteo vertical, supuestamente espontáneo, los beneficios y mayores ingresos de la población rica empresarial llegarán a la población pobre. La experiencia nos ha enseñado lo contrario, ya que, en las economías globalizadas y competitivas, el crecimiento económico ha venido acompañado de altos niveles de desigualdad. Las asimetrías de poder y las desigualdades existentes hacen que el crecimiento no cambie la estructura de distribución, por lo que el beneficio relativo favorece principalmente a los ricos (Ravallion, 2001). Sin la decisión distributiva del Estado y sin la democratización de la política pública, lo que normalmente ocurre es un crecimiento empobrecedor y un “desarrollo” antipobre.

Este enfoque (monetario) de la pobreza analiza y mide la carencia de ingreso o consumo (a precios de mercado) asumiendo que todos los bienes y servicios necesarios para lograr el “bienestar” se pueden obtener en el “mercado” y que todas las personas tienen acceso al mismo. Se desconoce la producción para autoconsumo, las prácticas de intercambio no monetario, los componentes de “bienestar” no-materiales y no-transables, y las estructuras que generan exclusión y desigualdad. Se plantea, de manera indirecta, que los “ricos” sean más “ricos” y que los “pobres” logren apenas sobrevivir.

El crecimiento económico no tiene una relación directa con el “desarrollo” (Fitoussi, Sen y Stiglitz, 2009). Propuestas más humanistas, como la de Amartya Sen, plantean el “desarrollo” desde el proceso de expansión de libertades y capacidades. El “desarrollo humano” demanda la superación de condiciones como la pobreza, la tiranía, la falta de oportunidades, la exclusión social y la falta de acceso a servicios públicos. Desde esta perspectiva, la pobreza se entiende como la privación de las capacidades necesarias para alcanzar la vida que una persona desea. Esta privación viene dada por la falta de libertades así como por las condiciones individuales, sociales y ambientales (Sen, 1999). La salida de la pobreza es percibida como un proceso de emancipación de la carencia y del yugo que impide ser la persona que se quiere ser.

1.2. La pobreza penetra en la subjetividad de las personas

La pobreza se entiende principalmente como la ausencia o privación del “bienestar”, como un fenómeno que expresa, ante todo, la vulneración de los derechos humanos, resultado de injustas relaciones sociales y políticas que actúan en el tiempo e internalizan en la sociedad generando exclusión, desigualdad, discriminación y bloqueo de las demandas emancipadoras.

La pobreza manifiesta un acumulado de carencias e injusticias que sufren determinadas personas o grupos sociales, lo que provoca diversas frustraciones en sus proyectos de vida, al punto de penetrar en la naturaleza constitutiva de sus subjetividades. Este amasijo de privaciones condiciona patologías que reducen a los seres humanos a estados de constante insatisfacción, penuria, fatiga, enfermedad, ignorancia, inseguridad e incluso subyugación. La pobreza es el resultado de la pobreza política y es también una pobreza paradójica, porque existe y se reproduce en medio de la opulencia.

La pobreza implica un complejo cuadro de carencias y negaciones de todo tipo a la libertad. Es una situación cruel en la que muchos seres perciben la experiencia de vida apenas para sobrevivirla (Jara, 2000), lo que genera una realidad social asentada en estructuras de poder injustas y perversas, atravesadas por variables de clase, etnia y género que las condicionan, y que configuran sistemas de desigualdad y violencia. A su vez, las desigualdades condicionan las conductas y fijan el propio orden institucional, sus reglas del juego y el sentido de las organizaciones, creando mecanismos que encubren las relaciones de poder y dominación.

La clave para eliminar el conjunto de patologías que envuelve a las pobrezas supone desprenderse de las lógicas paliativas propias de las instituciones dominantes, desde una democracia más profunda y radical que persiga las causas del empobrecimiento. La cuestión no se expresa en términos de asistencia o transformación de las relaciones de opresión en abstracto. Se trata de saber quiénes son pobres y cómo están siendo empobrecidos, desde cuándo, cuántos son en cada territorio, y por qué, todo esto para definir políticas diferenciadas, ajustar instrumentos y movilizar a la sociedad.

1.3. La pobreza es la expresión de las desigualdades

La pobreza es un problema estructural del capitalismo que se profundiza históricamente ante las disputas y los ejercicios de poder que han construido el sistema social de valores que tenemos hoy.

Desde el pensamiento crítico latinoamericano, el estudio de la pobreza aparece de forma ineludible a partir del análisis de las relaciones de dominio y explotación heredadas por algunas instituciones construidas durante la época colonial. A lo largo de la historia, se encuentran prácticas de segregación, exclusión y marginación, así como de dominación y subordinación, asociadas a clasificaciones basadas en el género y la orientación sexual, las cuestiones étnicas y culturales, las condiciones de discapacidad y edad, las situaciones derivadas de la movilidad humana, la inequidad territorial y la desigualdad económica.

Estas prácticas han sido erigidas como factores de discriminación y exclusión. Las comunidades campesinas, los recintos montubios, los pueblos indígenas y los grupos afroecuatorianos, por ejemplo, viven la pobreza como un fenómeno colectivo de origen histórico y estructural que se adoptó y se mantuvo en la vida republicana, en el marco de una democracia restringida.

La colonialidad del poder hace imposible la integración social, afirmando una sociedad patriarcal, paternalista y racista (Quijano, 2000). La gran mayoría de pobres vive y trabaja en las zonas rurales, donde las desigualdades sociales son grandes y donde el acceso a activos productivos (tierra, agua, crédito, tecnologías), sistemas de crédito y mercado directo ha sido restringido por las políticas e instituciones tradicionales.

La pobreza rural y campesina se genera principalmente desde los procesos de concentración de la tierra y de su renta, así como del agua, del ingreso y de las oportunidades en un pequeño grupo de empresarios terratenientes o arrendatarios. Las teorías dominantes sobre la pobreza rural, en general, omiten analizar el problema del agua, de la tierra y la descomposición de las comunidades ancestrales. Los enfoques convencionales que abordan específicamente el “desarrollo” campesino han demostrado ser incapaces de superar la pobreza porque sus respuestas son paliativas, basadas en patrones de desarrollo rural uniforme, ajeno a la cultura y centrado en los productores viables.

Por su parte, la pobreza urbana se reproduce mediante los procesos de urbanización con precario acceso al suelo, la vivienda y los servicios, así como desde un sistema laboral que fomenta los bajos salarios, la informalidad y el subempleo. De esta manera se genera una urbanización periférica ligada a procesos de migración campo-ciudad y profundización de las condiciones de pobreza, exclusión y marginalidad económica y social que se transmite entre generaciones (Álvarez, 2008).

En este contexto, los nuevos paradigmas de “desarrollo” centrados en la persona humana –como el propuesto por Manfred Max-Neff (1993) y conceptualizaciones emergentes como el Buen Vivir– demandan nuevas lecturas y visiones sobre la pobreza. Coherente con el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017, la ENIEP asume la noción del Buen Vivir como un proceso en construcción, que busca eliminar la pobreza en el marco de una mirada reflexiva sobre el modo de acumulación ya dado, las relaciones de poder, los mecanismos de distribución, los

modelos de consumo, los procesos de modernización capitalista en el agro y la desordenada urbanización.

La erradicación de la pobreza requiere reconocer y eliminar factores estructurales de exclusión económica, social y territorial mediante la construcción del poder popular. La erradicación de la pobreza implica la construcción de contrahegemonía, un verdadero cambio en las relaciones de poder que genere un bloque histórico en el que las demandas de los más necesitados sean la prioridad de la política pública.

1.4. ¿Cuál pobreza? ¡La de derechos!

Como se ha visto, la pobreza se puede pensar desde diversos enfoques. Sin embargo, la perspectiva de los derechos humanos posibilita una mirada más integral de la pobreza, no solo como un problema de equidad y de justicia, sino también de ineficiencia social, lo que determina que muchos seres humanos deban experimentar una inserción precaria en la vida económica, social y política. Las personas pobres dejan de ser sujetos de necesidades que se atienden mediante compensaciones y son vistas como ciudadanos sujetos de derechos. La ineficiencia social es, al mismo tiempo, ineficiencia del sistema institucional público, particularmente en contextos donde existen márgenes de distribución, lo que cierra el abanico de oportunidades, bloquea el desarrollo de capacidades e impide el ejercicio de los derechos. La demanda de una necesidad, al ser satisfecha, deja de serlo; en cambio, los derechos son inalienables, nunca dejan de serlo.

La visión reducida de la pobreza, como un acumulado de carencias y necesidades, parte de una concepción utilitarista donde el consumo es usado para medir el “bienestar”. Se asume además que todos los bienes y servicios se encuentran en un mercado perfecto. Esta visión contribuye a separar las políticas económica y social. Esta última enfatiza el enfoque compensatorio a través de diversos programas, algunos de los que simplemente se reducen a transferir ingresos, bienes y servicios entre los segmentos sociales identificados como vulnerables, dejando a un lado la formulación de políticas integrales y culturalmente pertinentes, que desde un análisis causal, construyan progresivamente las condiciones de autonomía individual y colectiva en el ejercicio de los derechos. Las políticas contra la pobreza se proyectan hacia la superficie del fenómeno y no sobre las causas y los potenciales del ser humano sumergido en la pobreza, que busca en el entorno las oportunidades para salir de la misma. Es muy difícil lograr que se consolide la autoestima y se fortalezca la cohesión social en condiciones de pauperización, donde se cubren apenas con asignaciones directas, por necesarias que sean. La autonomía se traduce en la capacidad de los sujetos para satisfacer sus propias necesidades sociales con el apoyo no paternalista del Estado, contribuyendo al interés común desde su capacidad y voluntad para modificar las condiciones adversas del entorno.

En este sentido, al asumir un enfoque de derechos, la ENIEP concibe la pobreza como la situación de vulneración o no-ejercicio pleno de los derechos establecidos en la Constitución, los cuales constituyen un fin, pero además un medio en sí mismo para la generación de capacidades y la ampliación de las oportunidades (Mideros, 2012). Desde el enfoque de derechos, erradicar la pobreza es un deber

del Estado con corresponsabilidad de la sociedad, ya que responde a relaciones de poder y estructuras sociales y económicas excluyentes. Al relacionarse con una concepción multidimensional de la pobreza, lejos de desconocer otros enfoques, los incluye. La pobreza por consumo (real) de alimentos se relaciona con el derecho al agua y la alimentación, y de esta manera, a la soberanía alimentaria para la producción, distribución, acceso, preparación y consumo de alimentos. La pobreza por NBI se relaciona con los derechos al agua, vivienda, educación y un ambiente saludable. La pobreza como privación de capacidades y libertades se refiere a los derechos de libertad, de participación, derechos colectivos, entre otros.

Asimismo, el enfoque de derechos permite incluir nuevas visiones sobre la pobreza. El enfoque subjetivo parte del reconocimiento de la pobreza desde la percepción de cada persona (Ruggeri, Rhi Saith y Steward, 2003), lo que considera situaciones de exclusión social y precarización de la participación ciudadana desde la mirada directa de los actores sociales involucrados (Villaseca y Padópolus, 2011). Erradicar la pobreza desde un enfoque de exclusión social permite transformar estructuras sistémicas y relaciones de poder. Nuevos enfoques como el uso del tiempo, que dan cuenta de la generación y el deleite de los bienes relacionales (Ramírez, 2012), permiten pensar la erradicación de la pobreza en términos de la construcción de la sociedad del Buen Vivir, superando la noción de “desarrollo” y el enfoque de capacidades.

La ENIEP percibe al proceso de erradicación de la pobreza como el principal instrumento de cambio de la matriz sociopolítica, es decir como el motor de la transición hacia la sociedad del Buen Vivir. Plantea un camino alternativo al “desarrollo”, afirmado en la emancipación y humanización de la sociedad ecuatoriana, junto a la naturaleza. En una mirada sistémica, propone y dinamiza acciones integrales desde los territorios dirigidas a concretar una adecuada satisfacción de las necesidades humanas fundamentales, garantizando los derechos humanos, pero también la ampliación de las capacidades; la protección a los segmentos vulnerables; la ruptura de las relaciones asimétricas que producen y reproducen explotación, opresión y violencia; la gestión del conocimiento –que incluye el autoaprendizaje constante como condición y medio imprescindible para el despliegue de la sociedad del conocimiento–; la construcción de relaciones solidarias, cuidadosas y (co) responsables que enriquecen la sociabilidad; el acceso a los medios de producción y a los satisfactores sinérgicos de la productividad; el impulso creativo y diversificado a las economías solidarias, como agentes del cambio de la matriz productiva; la diversificación y dignificación del trabajo y del ingreso; y, el fortalecimiento permanente de la soberanía alimentaria.

Por todo esto, la construcción de nuevas métricas es necesaria para garantizar el diseño, el seguimiento y la evaluación de políticas para la erradicación de la pobreza desde este enfoque.

1.5. Erradicar la pobreza es lograr la justicia económica y la equidad social

A pesar de la persistencia de factores de exclusión y discriminación, en los últimos años se han registrado avances en materia de igualdad en el Ecuador. La Constitución de la República del Ecuador consagra el principio de igualdad y no discriminación, y establece que:

*“nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socioeconómica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos [...]”*¹

Por otro lado, el Art. 341 de la Constitución establece que el Estado debe generar las condiciones para la protección integral de las personas a lo largo de sus vidas, con especial atención a aquellas personas o grupos de personas que han sido tradicionalmente excluidos. La protección integral se entiende desde componentes de prevención, atención y restitución. La protección se complementa con la promoción para el cambio en estructuras sociales y económicas. De esta manera, las acciones de protección y promoción se plantean como uno de los mecanismos concretos del Estado para lograr justicia económica y equidad social.

Se cuenta también con vastos instrumentos internacionales reconocidos por la Constitución, como parte de la normativa nacional y derivados del Derecho Internacional de Derechos Humanos, entre los que constan la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), entre otros, que consagran los ideales de libertad, justicia y paz a partir de la dignidad intrínseca y de la igualdad e inalienabilidad de los derechos del ser humano.

Los marcos normativos que establecen lineamientos específicos respecto al derecho de los ciudadanos a ser tratados bajo principios de igualdad, equidad y no discriminación, plasman la voluntad consciente de la sociedad de cambiar las estructuras y los valores sociales que subyugan a determinados grupos sociales. Sin embargo, cambiar dichas estructuras y valores heredados de la matriz colonial y de nuestra inserción tardía al capitalismo global es una tarea que requiere de enfoques transformadores que impacten en los sistemas de desigualdad y exclusión.

El proceso de erradicación de la pobreza es, en esencia, un proceso de cambio estructural que exige la emancipación del ser humano. La razón instrumental ha separado a la economía de la justicia, a la productividad de la solidaridad. El hablar de economía nos lleva a pensar en utilidad, propiedad privada, escasez, competencia, rendimientos, máximas ganancias, control sobre los medios de producción, casi nunca justicia distributiva, igualdad de oportunidades y peor aún esperanza.

Es totalmente injusto que, en un país rico y diverso como el Ecuador, haya muchas personas viviendo en la miseria y esclavizados por las carencias. La emancipación de los pobres requiere que la economía y sus diversas dinámicas posibiliten, ante todo, la reproducción de la vida, en dignidad. Las desigualdades y las pobrezas son todas injustas, por lo que no se puede hablar de garantía de derechos sociales sin hablar de justicia económica. Toda estructura económica que procure el Buen Vivir tiene que verse dotada de ética y justicia.

1 Constitución de la República del Ecuador, 2008, Art.11.2

La justicia económica tiene mucho que ver con un esfuerzo distributivo dirigido a ampliar las opciones, las oportunidades y las capacidades.

Introducir los enfoques de igualdad de género, nacionalidades y pueblos, intergeneracional, discapacidades y movilidad humana en la ENIEP es fundamental para no perder las perspectivas del cambio estructural propuesto en la estrategia. Sin embargo, es importante no solo enfatizar en los aspectos más formales de estos enfoques, sino rescatar su potencial cuestionador y transformador de los paradigmas políticos tradicionales. El énfasis, por lo tanto, ha de estar tanto en la formulación de la política pública como en el desarrollo de lineamientos que promuevan la generación de procedimientos e instrumentos que garanticen la traducción de esa política a la práctica.



Avances y desafíos: ¡los derechos no son favores!
CAPÍTULO 2

2

Avances y desafíos: ¡los derechos no son favores!

2.1 Medidas, tendencias y determinantes de la pobreza en el Ecuador

La idea del Buen Vivir demanda la construcción de una nueva métrica basada en unidades de análisis e indicadores que den cuenta de la calidad de vida de la población ecuatoriana desde esta perspectiva. La presente estrategia analiza los indicadores existentes desde una mirada multidimensional y plantea la construcción de nuevas medidas que den cuenta tanto de los parámetros objetivos como de los subjetivos.

2.1.1. Determinantes de la pobreza

Diversos estudios sobre la pobreza en el Ecuador concuerdan en que sus determinantes estructurales son la elevada desigualdad, la baja escolaridad, la inestabilidad política, la baja productividad y el comportamiento rentista de parte de los empresarios ecuatorianos. Un hito reciente en la reproducción de la pobreza fue la crisis de los años 1998 a 2000, producida por acontecimientos como el fenómeno de El Niño en 1998 y la debacle financiera de 1999. Esto repercutió en la reducción del empleo y el salario real, la generación de restricciones de liquidez y la pérdida de riqueza por la devaluación del sucre y la dolarización. Entre los efectos de la crisis se encuentra la emigración hacia Europa y los Estados Unidos (Larrea y Sánchez, 2003).

Desde la perspectiva económica, la pobreza urbana se explica por el desempleo y el subempleo, mientras que la pobreza rural se condiciona a la baja productividad y el limitado acceso a la tierra y otros medios de producción (Sánchez-Páramo, 2005). Entre los efectos de la pobreza rural se destacan la migración temporal a las ciudades para trabajar de manera informal, la presencia de trabajo infantil y el limitado acceso a comida, vestido y medicinas (Hentschel, 2002).

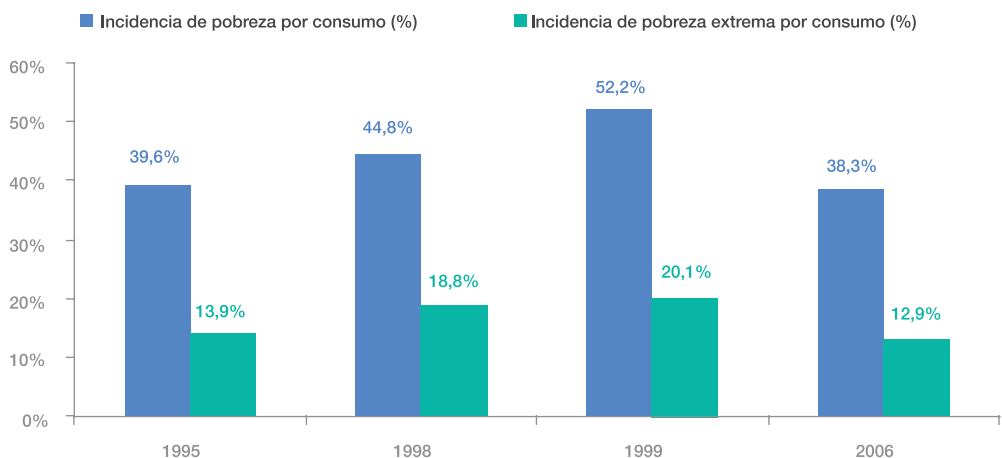
Los factores que determinan la superación de la pobreza por ingresos son la escolaridad y el tamaño del núcleo familiar. Los hogares con más de tres niños/as tienen una menor posibilidad de superar la línea de pobreza por ingreso. Por otro lado, la educación, en términos intergeneracionales, es un factor decisivo de movilidad social. La movilidad social se ha incrementado en el Ecuador: la probabilidad de que una persona pobre salga de la pobreza monetaria aumentó en 13 puntos porcentuales entre 2005 (34%) y 2010 (47%) (Senplades, 2012). Un estudio complementario sobre movilidad social, que utilizó técnicas de análisis cualitativo, encontró que la movilidad laboral (cambio de ocupación) afecta positivamente a las personas entre los 24 y 39 años de edad, mientras que para quienes están entre los 40 y 69 años, la movilidad social se da por factores de estabilidad laboral. Otros factores de importancia son: el capital social de las personas, el apoyo para el progreso educativo y económico, la ayuda al cuidado de los/as hijos/as, las cesiones patrimoniales, el apoyo a la carrera académica y los contactos para obtener empleo².

Entre los determinantes de la pobreza por NBI, se observa que la probabilidad de que un hogar se encuentre en situación de pobreza es mayor en el sector rural (91%) y en los hogares con más de dos niños/as (80%). El principal determinante de la pobreza por NBI en el Ecuador es la cobertura de agua por red pública y saneamiento. Esta dimensión determina una reducción del 38% de los hogares ecuatorianos en condición de pobreza por NBI y de cerca del 64,1% en hogares en condición de extrema pobreza por NBI³.

2.1.2. Pobreza monetaria

En el Ecuador, según las Encuestas de Condiciones de Vida (ECV), la incidencia de la pobreza por consumo (gráfico 1) pasó de 39,6% en 1995 a 38,3% en 2006, sufriendo un considerable incremento en los años 1998 y 1999 debido al fenómeno de El Niño y la crisis financiera.

Gráfico 1. Incidencia de pobreza por consumo



Fuente: INEC - Encuestas de Condiciones de Vida (ECV) (1995-2006)
Elaboración: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza - Senplades

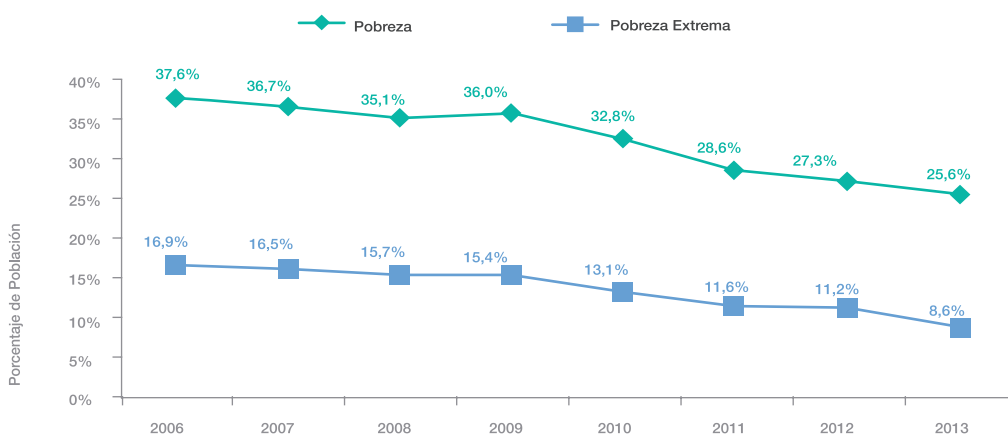
² Senplades, 2013b.

³ Estimación realizada por la Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza a partir de la Encuesta Nacional de Empleo y Desempleo Urbano y Rural (INEC, 2013b).

Como se puede ver en el gráfico, hasta 2006 apenas se logró regresar a los niveles de pobreza por consumo a los que el país mostraba antes de la crisis.

Entre diciembre de 2006 y diciembre de 2013, la incidencia de la pobreza por ingreso (gráfico 2), según la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo, Subempleo Urbano y Rural (Enemdur),⁴ pasó de 37,6% a 25,5%, mientras que la incidencia de la extrema pobreza pasó de 16,9% a 8,6%. Esto quiere decir que más de un millón de personas salieron de la pobreza y más de 900 mil personas superaron la extrema pobreza en el Ecuador en este período.⁵ Mediciones complementarias de la pobreza en el Ecuador muestran, por ejemplo, que la satisfacción con la vida aumentó de 6,05 a 7,7, en una escala de 0 a 10, entre 2006 y 2013 (Ramírez, 2010).

Gráfico 2. Incidencia de pobreza por ingresos



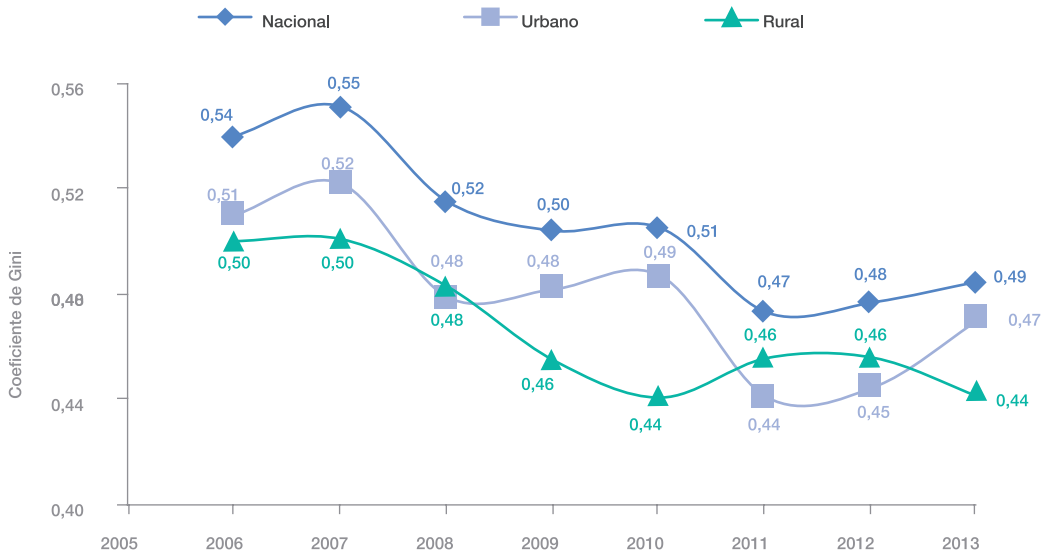
Fuente: INEC - Encuestas de Empleo, Desempleo y Subempleo (Enemdur) (2006-2013)
Elaboración: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza - Senplades

La desigualdad medida por el coeficiente de Gini se redujo de 0,54 a 0,49 entre 2006 y 2013. La concentración del ingreso en el 10% más rico de la población pasó del 42,7% al 37,29%, en el mismo período. Sin embargo, en 2013, la participación del 10% más pobre representaba apenas el 1,56% del ingreso total (1,17% en 2006).⁶ Por su parte, cálculos desde la Enemdur, muestran que la relación del ingreso promedio por habitante entre el decil 10 y el decil 1 pasó de 37,4 veces en 2006 a 24,2 veces en 2013.

4 Si bien la construcción del agregado de ingreso se basa en la Enemdur, ECV es la base para la definición de la línea de pobreza y extrema pobreza monetaria en el Ecuador, sobre la base de una canasta kilocalórica de consumo de alimentos para la extrema pobreza, e incluyendo el consumo de no-alimentos para la línea de pobreza. Así, sobre la base de la ECV de 2006, estas se fijaron en US\$ 56,64 y US\$ 31,92 mensuales per cápita y se ajustan de acuerdo a la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC). Las líneas de pobreza y extrema pobreza per cápita, a diciembre de 2013, eran de US\$ 78,10 mensuales (US\$ 2,60 diarios) y US\$ 44,02 mensuales (US\$ 1,47 diarios), respectivamente.

5 A escala regional, los datos de 2012 muestran que Venezuela (5,6 puntos) y Ecuador (3,1 puntos) fueron los países con mayor disminución de la pobreza por ingreso durante el período 2011-2012 (CEPAL, 2012).

6 Datos del Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE) basados en la Enemdur - (INEC 2013b).

Gráfico 3. Coeficiente de Gini⁷

Fuente: INEC – Enemdur (2006-2013)

Elaboración: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza - Senplades

A continuación se puede observar la incidencia de la pobreza y pobreza extrema por ingreso según las variables de territorio, género, grupo étnico y etnia.

Tabla 1. Incidencia de la pobreza por ingreso

Incidencia de pobreza por ingreso								
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Urbano	25,9%	24,3%	22,6%	25,0%	22,5%	17,4%	16,1%	17,6%
Rural	60,6%	61,3%	59,7%	57,5%	53,0%	50,9%	49,1%	42,0%
Masculino	37,1%	36,2%	34,7%	35,5%	32,3%	28,0%	26,6%	24,8%
Femenino	38,1%	37,2%	35,4%	36,6%	33,2%	29,3%	28,0%	26,3%
Menores de 15 años	48,9%	47,6%	46,7%	48,0%	44,2%	39,0%	37,0%	36,5%
De 15 a 29 años	32,9%	32,4%	30,8%	32,1%	29,1%	24,8%	24,3%	21,6%
De 30 a 64 años	31,3%	30,5%	28,7%	30,1%	27,5%	23,4%	22,6%	20,6%
De 65 y más	35,7%	34,3%	33,2%	32,7%	29,6%	29,7%	27,4%	20,9%
Indígena	65,1%	62,5%	65,9%	68,2%	65,2%	60,1%	61,7%	50,0%
Blanco	28,1%	30,9%	25,7%	26,3%	20,6%	21,3%	18,6%	14,2%
Mestizo	33,9%	33,0%	31,3%	32,7%	28,1%	23,5%	22,5%	21,4%
Afroecuatoriano	50,6%	50,6%	43,4%	42,9%	37,8%	35,5%	36,3%	34,4%
Montubio	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	47,9%	49,4%	45,6%	43,0%
Nacional	37,6%	36,7%	35,1%	36,0%	32,8%	28,6%	27,3%	25,6%

Fuente: INEC – Enemdur (2006-2013)

Elaboración: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza - Senplades

7 Medida de desigualdad, que muestra la relación entre el porcentaje acumulado del ingreso y el porcentaje acumulado de la población. Un coeficiente de Gini igual a 0 indica una distribución del ingreso perfectamente equitativa mientras que un coeficiente de Gini igual a 1 evidencia una distribución del ingreso perfectamente inequitativa.

Tabla 2. Incidencia de la extrema pobreza por ingreso

Incidencia de extrema pobreza por ingreso								
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Urbano	8,8%	7,9%	7,6%	8,2%	7,0%	5,0%	5,0%	4,4%
Rural	32,8%	33,3%	31,7%	29,2%	25,1%	24,6%	23,3%	17,4%
Masculino	16,5%	16,1%	15,3%	15,1%	13,0%	11,3%	11,0%	8,4%
Femenino	17,3%	16,8%	16,1%	15,7%	13,2%	11,9%	11,4%	8,8%
Menores de 15 años	23,6%	22,7%	21,9%	21,7%	18,9%	16,4%	15,7%	13,0%
De 15 a 29 años	13,3%	13,2%	13,2%	13,1%	11,2%	9,4%	9,2%	7,2%
De 30 a 64 años	13,3%	13,1%	12,2%	12,4%	10,4%	9,2%	8,9%	6,9%
De 65 y más	17,8%	16,6%	15,8%	13,3%	11,4%	13,0%	12,9%	5,0%
Indígena	36,4%	39,3%	42,7%	45,3%	41,5%	35,2%	37,4%	23,4%
Blanco	12,3%	12,1%	10,7%	9,8%	7,9%	9,2%	5,8%	2,2%
Mestizo	14,5%	13,9%	12,7%	12,5%	9,8%	8,4%	8,3%	6,8%
Afroecuatoriano	22,1%	22,3%	21,1%	21,0%	18,9%	16,5%	15,7%	12,3%
Montubio	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	17,2%	19,4%	15,8%	14,4%
Nacional	16,9%	16,5%	15,7%	15,4%	13,1%	11,6%	11,2%	8,6%

Fuente: INEC – Enemdur (2006-2013)

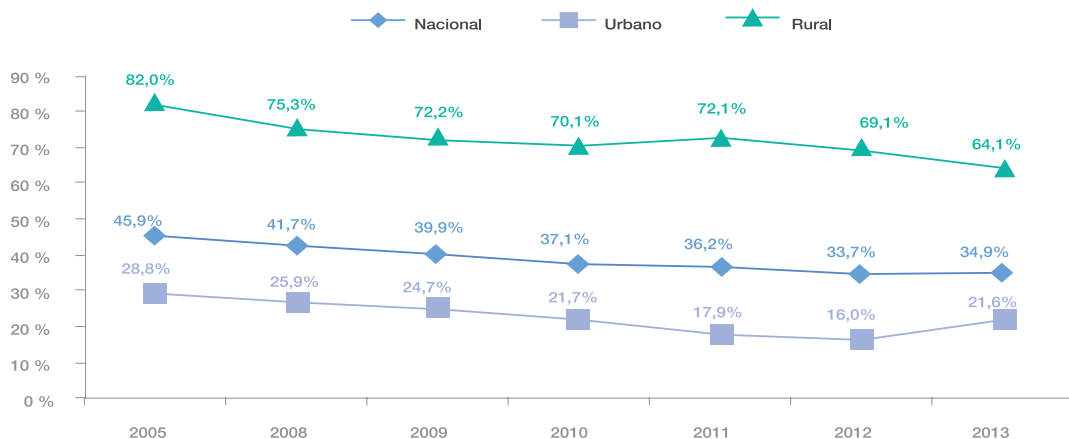
Elaboración: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza - Senplades

2.1.3. Pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas

La pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) se establece cuando un hogar cumple con una de las siguientes características: i) vivienda con características físicas inadecuadas;⁸ ii) servicios básicos inadecuados (sin conexión a acueductos o tubería, sin sanitario conectado a alcantarillado o pozo séptico); iii) alta dependencia económica (más de tres miembros por persona ocupada y jefe/a de hogar con máximo dos años de educación primaria); iv) en el hogar existen niños/as, entre 6 y 12 años de edad que no asisten a la escuela; v) el hogar se encuentra en hacinamiento (más de tres personas por cuarto ocupado para dormir).⁹ Entre 2005 y 2013, la incidencia de la pobreza por NBI pasó del 47,7% al 35% y de la extrema pobreza del 22,4% al 12,0% (gráfico 4).

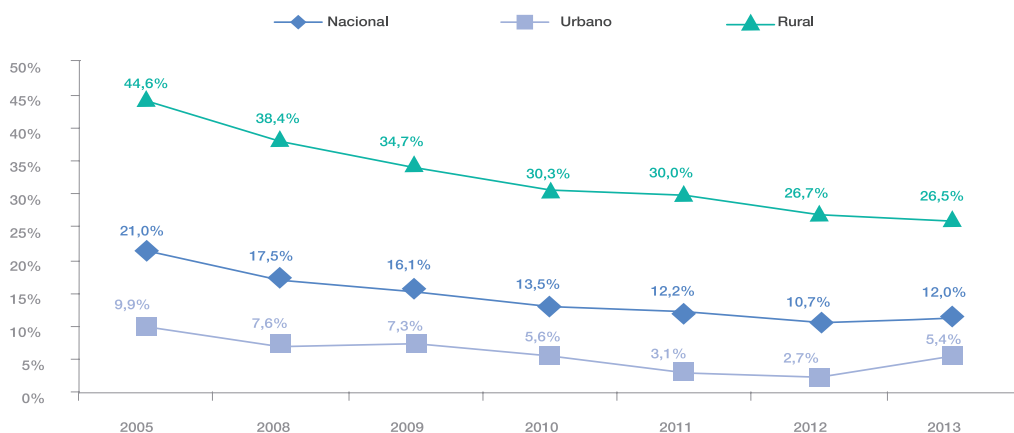
8 Paredes exteriores de lata, tela, cartón, estera o caña, plástico u otros materiales de desecho o precario. Con piso de tierra.

9 Definición tomada de la ficha metodológica del Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE) (MCDS, 2014).

Gráfico 4. Incidencia de pobreza por NBI (porcentaje de hogares)**Panel A: Pobreza**

Fuente: INEC – Enemdur, 2005-2013

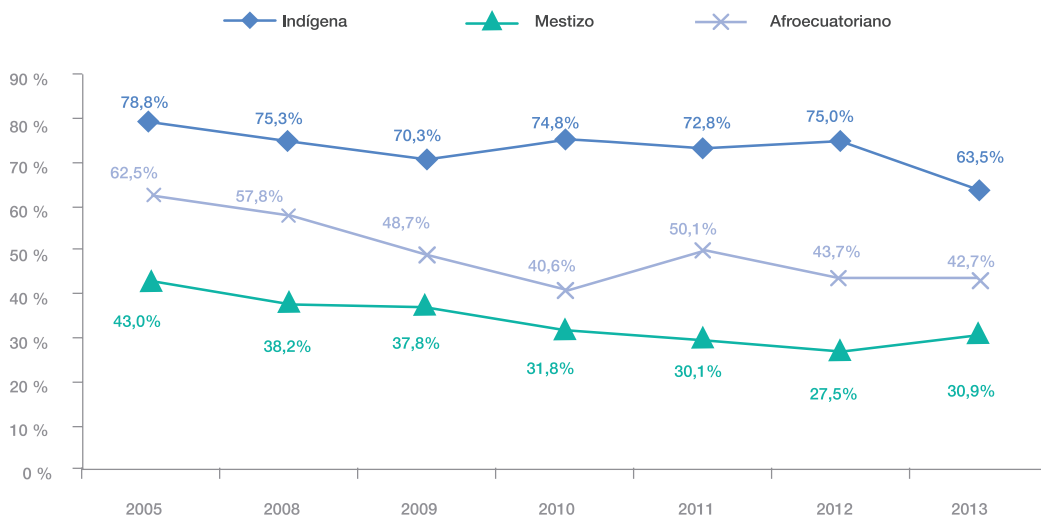
Elaboración: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza - Senplades

Panel B: Extrema Pobreza

Fuente: INEC – Enemdur, 2005-2013

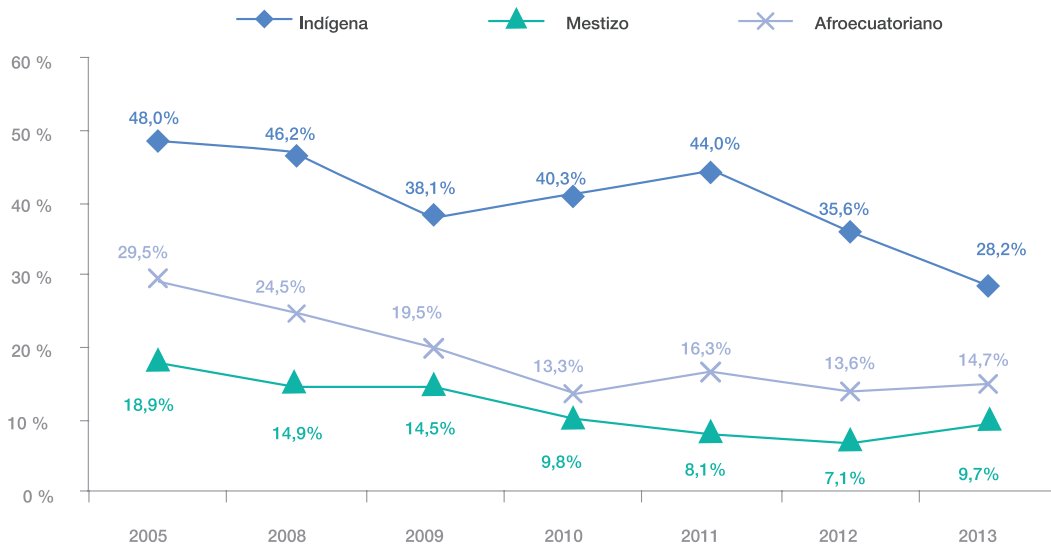
Elaboración: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza - Senplades

La pobreza por NBI es tres veces mayor en las zonas rurales en comparación con los hogares urbanos. La pobreza por NBI se concentra en los hogares de la Amazonia (47,8% en 2013), en la Sierra Centro (Bolívar, 51,3%; Chimborazo, 45,2%) y las provincias de Los Ríos (60%), Manabí (59,7%), Esmeraldas (51%) y

Gráfico 5. Incidencia de pobreza por NBI según grupo étnico (porcentaje de hogares)**Panel A: Pobreza**

Fuente: INEC – Enemdur, 2005-2013

Elaboración: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza - Senplades

Panel B: Extrema Pobreza

Fuente: INEC – Enemdur, 2005-2013

Elaboración: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza - Senplades

Santo Domingo de los Tsáchilas (56,4%).¹⁰ Como se observa en el gráfico 5, la incidencia de la pobreza por NBI según autoidentificación étnica afecta dos veces más a los hogares indígenas y 1,39 veces más a las familias afroecuatorianas en comparación con aquellas de origen mestizo. La pobreza extrema afecta de forma aún más severa a estos mismos grupos, pues su incidencia es 2,92 veces mayor en los hogares indígenas y 1,52 en los hogares afroecuatorianos en contraste con las familias mestizas.

10 Análisis propio sobre la base de la Enemdur (INEC 2013b).

Se observa también que la pobreza por NBI en los hogares afroecuatorianos se ha reducido en 21,8 puntos porcentuales desde 2005, mientras que esta ha disminuido en 17,7 y 13,9 puntos porcentuales para las familias indígenas y mestizas respectivamente. Por otro lado, los niveles de pobreza extrema por NBI muestran importantes disminuciones en todas las etnias, entre 2005 y 2013.

2.1.4. Pobreza multidimensional

La pobreza abraza y expresa varias dimensiones. En este sentido, el Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV) 2013-2017 demanda la construcción de una nueva métrica de pobreza desde una perspectiva holística capaz de dar cuenta de las múltiples interacciones, particularidades y procesos que la caracterizan. Se busca una medida más integral y la pobreza, más allá de la vara del dinero.

El Objetivo 2 del PNBV 2013-2017 establece la prioridad histórica de erradicar la pobreza, entendida como una condición de carencias, exclusión, desigualdad y violencia, una complejidad de insatisfacciones de necesidades como el afecto, la libertad, la identidad, la participación, el uso de tiempo, que no solamente dependen del acceso a recursos. En este sentido es necesario profundizar en una concepción multidimensional de la pobreza que dé cuenta del conjunto de elementos constitutivos –dimensiones y magnitudes– y que logre superar las definiciones clásicas de pobreza. El buen vivir de los hogares depende de varias fuentes de realización: se requiere tanto de un ingreso digno como del acceso a bienes y servicios de calidad, pero también de tiempo libre y una vida libre de opresiones.

La construcción de esta nueva métrica parte del reconocimiento de diversas carencias, desigualdades, exclusiones, privaciones e incapacidades. Estas son registradas mediante el análisis de múltiples indicadores. Además del análisis causal de la pobreza en la escala de los territorios, la generación de información estadística diferenciada sobre las características, el grado y la intensidad de la misma, constituye un insumo de gran importancia para la formulación de políticas públicas.

La forma como la ENIEP define la pobreza constituye la base de su medición. Requiere de indicadores cuantificables vinculados con la definición adoptada, incluyendo el propósito de erradicarla buscando la presencia ciudadana en la comunidad política, más allá del ingreso y las carencias materiales. La forma en que se mide la pobreza influye significativamente en cómo la política pública es reflexionada y diseñada, pero también ajustada a los diferentes espacios territoriales buscando construir de manera diferenciada las oportunidades de emancipación y superación para los segmentos menos favorecidos de la población. Lo hace con criterios de equidad, con la orientación de reducir las desigualdades extremas, las discriminaciones y las inequidades de género, pero también de reforzar la cohesión social de las colectividades y la armonía con la naturaleza.

Se trata de construir y consolidar una métrica de pobreza coherente con los principios del Buen Vivir establecidos en la Constitución y en el PNBV 2013-2017, y con mucha relevancia en términos prácticos.

El propósito de esta sección, más allá de la construcción de un índice multidimensional de pobreza, es aprovechar sus herramientas metodológicas para

identificar la diversidad de privaciones de derechos en segmentos poblacionales específicos. A partir de esas particularidades se busca elaborar una tipología de pobreza que dé cuenta de las principales privaciones a lo largo del ciclo de vida y que además incorpore en el análisis las temáticas de igualdad respecto a género, autoidentificación étnica y área de residencia.

Los derechos del Buen Vivir son el marco de referencia para agrupar indicadores en el caso ecuatoriano (Mideros, 2012), de tal forma que se logre establecer una particular correlación o vínculo entre causalidades, aproximándonos al conocimiento de la vulneración o privación de los siguientes derechos: i) agua y alimentación; ii) ambiente sano; iii) comunicación e información; iv) educación; v) hábitat y vivienda; vi) salud; vii) trabajo y seguridad social. De esta manera, se estará en capacidad de medir, de forma multidimensional, situaciones específicas y diferentes de privación de derechos que afectan a determinados grupos poblacionales, permitiendo percibir cómo esta problemática difiere entre los mismos.

Dada la gran complejidad de la pobreza, sus dinámicas, dimensiones y expresiones, se realiza una propuesta inicial de medición que deberá perfeccionarse con el tiempo. Esto porque la información disponible al momento no da cuenta de todos los aspectos que se requiere cubrir. Sin embargo, se considera que es un buen punto de partida para empezar a mirar, medir, analizar y enfrentar la pobreza desde la óptica del Buen Vivir, distinta a la visión tradicional de ingreso, consumo y necesidades básicas, que limita la definición de política pública.

Los indicadores asociados a las dimensiones de derechos están establecidos para grupos etarios según corresponda (Anexo 1). En la realización de la presente propuesta, se consideraron los trabajos realizados por Sen (1976), Bourguignon y Chakravarty (2002), Alkire y Foster (2009, 2011), Coneval (2010) y Mideros (2012). El detalle de la metodología está en el Anexo 2.

El propósito de esta sección es mostrar las dos grandes líneas de investigación que parten del concebir la pobreza como un fenómeno multidimensional. La primera de ellas es la elaboración de un índice de pobreza multidimensional, el que permitirá monitorear el avance en el cumplimiento de derechos de la población. La otra línea consistirá en realizar un análisis multidimensional de pobreza con un enfoque de ciclo de vida en el territorio, lo que permitirá una mejor focalización de las problemáticas en territorio.

Datos y dimensiones

Entender la pobreza desde un enfoque multidimensional permite observar que hay grupos de personas expuestas a diversos tipos de carencias. Es necesario identificar tales factores en interacción, lo que obliga a contar con mediciones más amplias y precisas que recojan esta complejidad.

El bienestar y la buena calidad de vida de la población suponen sostener la cualidad de obtener dignidad, salud, conocimiento y satisfacción mediante el disfrute de los derechos humanos. Esto depende de variables monetarias y no monetarias, tangibles e intangibles, materiales y no materiales, lo que lleva a replantear las líneas de pobreza o niveles de ingreso convencionales, para identificar quiénes realmente son pobres: no solo son aquellos seres humanos cuyas condiciones de vida no superan un determinado umbral, definido como indispensable para reproducirse fisiológicamente. Esto implica desconocer todo el abanico multidimensional de características que frustran el pleno goce de derechos.

Para identificar las múltiples dimensiones que actúan condicionando el malestar individual o colectivo, más allá de los insumos básicos para la reproducción de la subsistencia, se considera el conjunto de variables vinculadas a los derechos del Buen Vivir, en las que están también incorporadas las necesidades básicas insatisfechas.

Para incorporar el enfoque de derechos señalado en la Constitución, se consideraron las siguientes condiciones metodológicas:

- Las carencias deberán medirse mediante variables dicotómicas o binarias, es decir, estableciendo si se cumple o no un determinado derecho sin posibilidad a términos medios.
- Todos los derechos tienen igual peso en el análisis, ya que, como lo determina la Constitución, todos los principios y derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía.

La Enemdur brinda información oficial, de periodicidad anual, y que se utiliza para la medición de indicadores oficiales de pobreza por ingreso y necesidades básicas insatisfechas. Por este motivo es la fuente de información seleccionada. De manera adicional, se cuenta con la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV), pero la última ronda se realizó en el año 2006, por lo que la información está desactualizada. En 2014 se tiene previsto contar con una nueva ronda de la ECV, lo que permitirá afinar el análisis y construir no solo un indicador oficial de pobreza multidimensional, sino una batería de indicadores de pobreza que recojan la visión de la ENIEP.

En la siguiente tabla se muestran las dimensiones asociadas a los derechos del Buen Vivir con sus respectivos indicadores construidos para el conjunto de la población. Para la elaboración de los indicadores, en un primer ejercicio, se tomaron en cuenta las propuestas presentadas por el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS) y el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), en el marco del primer Comité Técnico de Coordinación de la Estrategia Nacional para la Erradicación de la Pobreza realizado el 15 de agosto de 2013. En un segundo

momento se realizó un trabajo al interior de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades), entre la Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza (Setep) y el equipo del Sistema Nacional de Información (SNI), en la afinación de indicadores sobre lo trabajado en el primer ejercicio.

Finalmente, entre diciembre de 2013 y enero de 2014, los equipos de la Setep y el MCDS mantuvieron una serie de reuniones técnicas para definir los lineamientos respecto al tratamiento que se iba a dar a la pobreza multidimensional. De esa serie de acuerdos se consensuó una batería de indicadores y dimensiones junto a dos grandes líneas de trabajo: i) la construcción de un índice de pobreza multidimensional, y ii) el análisis multidimensional de pobreza con enfoque de ciclo de vida en territorio.

Además se asociaron en una sola dimensión: i) Educación y comunicación, y ii) Agua, alimentación y salud. Esto porque, en ejercicios preliminares en los que se trabajaron los derechos por separado, los resultados obtenidos en Comunicación se encontraban sesgados, mientras que, en el caso de Salud, que contaba con un único indicador, era preferible categorizarlo dentro del derecho al Agua y Alimentación.

Tabla 3. Indicadores seleccionados de los Derechos del Buen Vivir

Dimensiones	Indicadores	Existe privación si:
Educación y Comunicación	Participación en programas de desarrollo de la primera infancia	Algún infante no asiste.
	Asistencia a educación primaria y secundaria (Tasa Neta)	Algún niño o adolescente no asiste.
	Acceso a Educación Superior (No está privado el que no quiere asistir)	Algún joven que, queriendo asistir, no puede.
	Escolaridad	Algún adulto del hogar no ha completado los 10 años de escolaridad.
	Analfabetismo	Algún adulto mayor no sabe leer ni escribir.
Trabajo y Seguridad Social	Analfabetismo digital	Algún miembro mayor de 15 años no tiene celular activado y no ha usado computadora ni internet en los últimos seis meses.
	Infantes, niños y adolescentes (12 a 14 años) en hogar protegido por la seguridad social	Los jefes del núcleo de hogar no cuentan con seguridad social.
	Trabajo infantil	Algún miembro del hogar entre 5 y 14 años trabaja.
	Ocupación digna	Algún miembro mayor de 15 años en el hogar no trabaja en condiciones dignas.
	Adultos mayores con seguridad social (incluye pensiones no contributivas)	Algún adulto mayor no cuenta con protección social.
Agua, Alimentación y Salud	Pobreza extrema	El ingreso del hogar no supera la línea de pobreza extrema.
	Hogar con agua por red pública	El hogar no cuenta con agua por red pública.
	Vacunación (Recibió las cinco vacunas)	Algún infante no ha sido vacunado de acuerdo al calendario de vacunas.
	Necesidad de cuidados	Adultos mayores en el hogar no cuentan con personas que les brinden cuidados.
Hábitat y Vivienda	Vivienda propia	La vivienda del hogar no es propia.
	Hacinamiento	El hogar tiene más de tres miembros por dormitorio.
	Vivienda adecuada	La calidad y el material de la vivienda no son adecuados.
	Vivienda con adecuado sistema de eliminación de excretas	La vivienda urbana no cuenta con alcantarillado y en el sector rural no tiene alcantarillado ni pozo séptico.
	Hábitat Inseguro (Índice de percepción de inseguridad)	La percepción del hogar en seguridad (medida del 1 -inseguro- al 5 -seguro-) es menor o igual a tres.
Ambiente sano	Acceso al servicio municipal de recolección de basura	El hogar no cuenta con el servicio municipal de recolección de basura.
	Mala percepción en la calidad del agua	La percepción del hogar en la calidad del agua (medida del 1 -menor calidad- al 5 -mayor calidad-) es menor o igual a tres.
	* Acceso a áreas verdes	El hogar cuenta con jardín o frecuente parques públicos.

* El indicador aplica únicamente para las áreas urbanas.

Elaboración: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza - Senplades y Ministerio Coordinador de Desarrollo Social.

Índice de pobreza multidimensional

Para medir la pobreza multidimensional, se construyó el índice para los hogares, considerando la situación propia de cada uno de sus individuos y de la vivienda en que ellos habitan. Por lo tanto, las carencias de los individuos afectan al hogar en su conjunto.

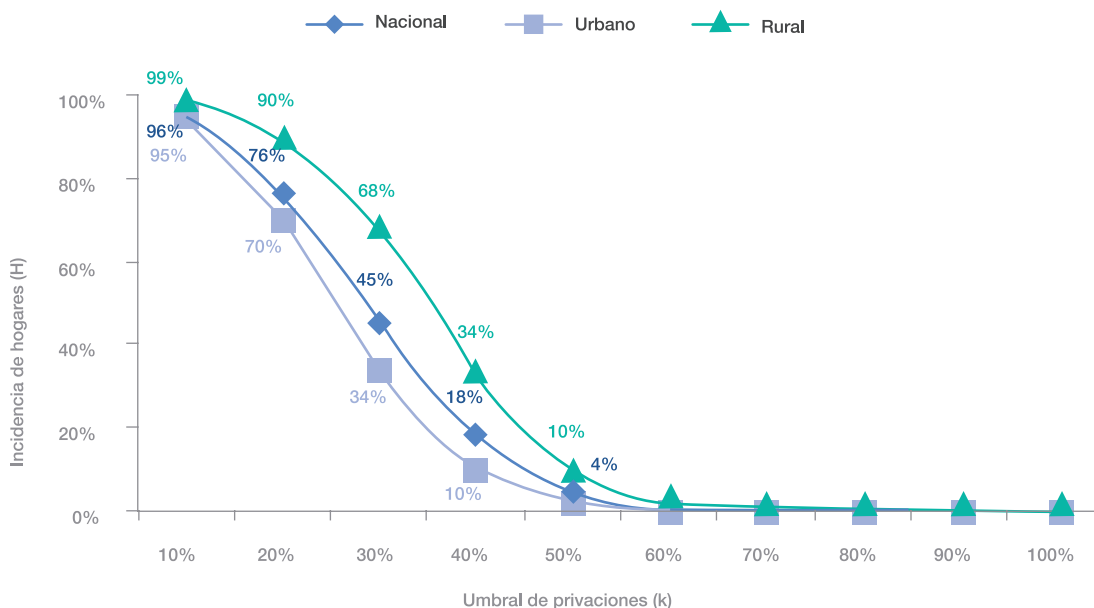
Como todos los derechos tienen igual importancia, se asigna igual peso a cada dimensión y, dentro de cada dimensión, igual peso a sus indicadores, los que valoran la privación del derecho. Se define un hogar en situación de pobreza multidimensional si se obtiene 30% o más al realizar la suma ponderada de los indicadores considerados.

El Índice de Pobreza Multidimensional (M0) es el resultado del producto de dos números: el porcentaje de hogares en condición de pobreza (H) y la intensidad promedio de privación (A), es decir, el promedio de los porcentajes de privación de los hogares en pobreza multidimensional (Anexo 2).¹¹

Resultados

El gráfico 6 muestra la distribución de privaciones. El 96,2% de hogares en el país sufre de privación en más del 10% de indicadores, el 76,6% de hogares está privado en al menos el 20% de indicadores y así sucesivamente. Estos resultados concuerdan con la evidencia internacional, que muestra que cuando se utilizan muchos indicadores, casi el total de la población tiene al menos un porcentaje mínimo de privación (Alkire y Foster, 2011).

Gráfico 6. Porcentaje de hogares con privaciones (H)

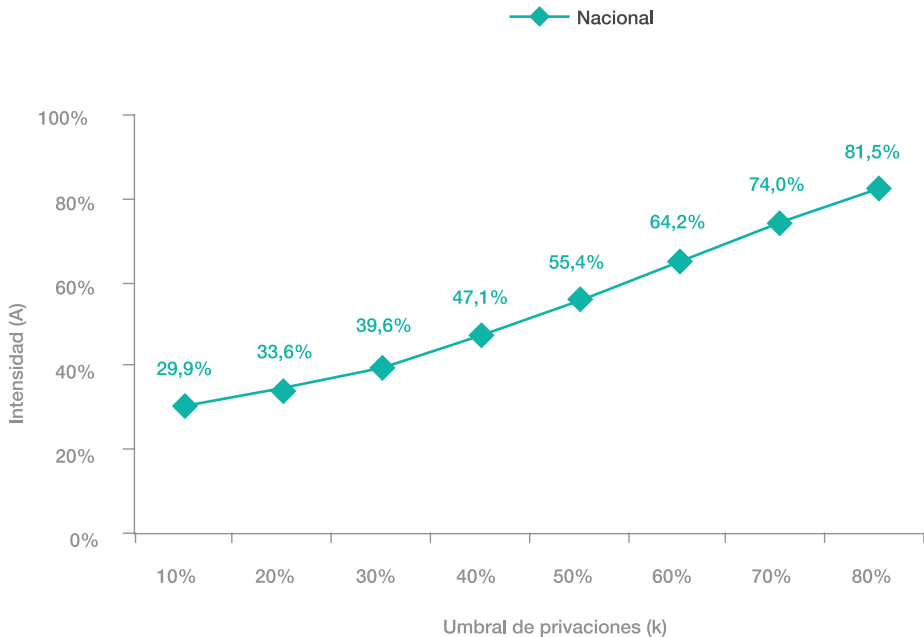


Fuente: INEC – Enemdur (2012)

Elaboración: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza - Senplades

11 Para un mayor detalle de la metodología del índice se sugiere revisar la sección Anexo 2.

Gráfico 7. Cuota promedio de privación-intensidad (A) de los hogares con al menos k% de privaciones



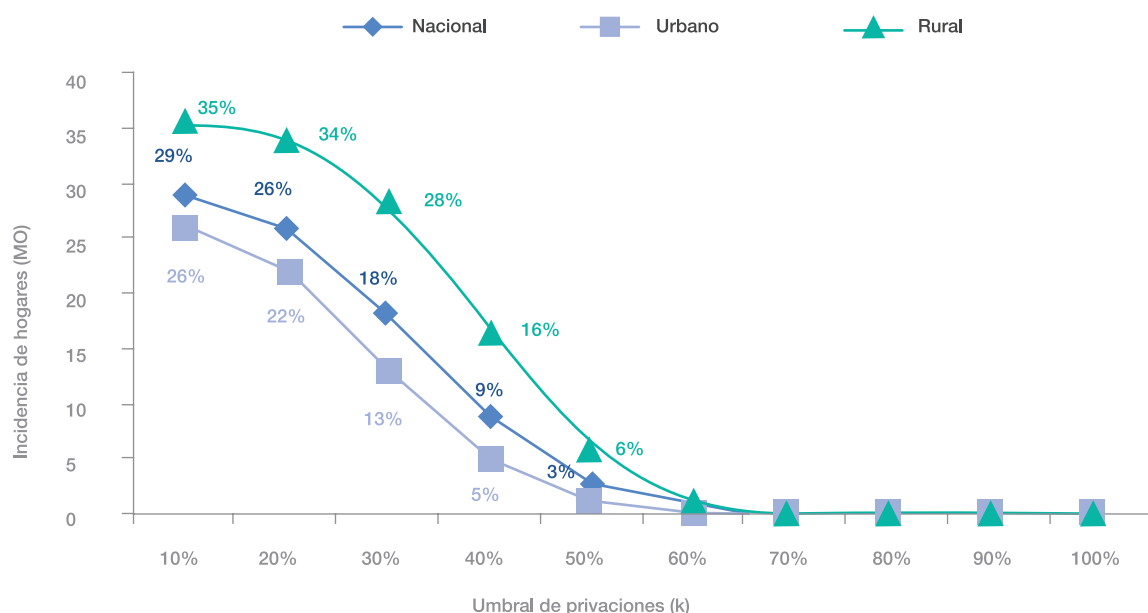
Fuente: INEC – Enemdur (2012)

Elaboración: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza – Senplades y Ministerio Coordinador de Desarrollo Social

El gráfico 7 indica el porcentaje promedio de privación de los hogares (A) en relación al umbral de privaciones (k). Así, por ejemplo, los hogares con al menos el 10% de privación tienen en promedio el 30% de privaciones; en el otro extremo, los hogares con más del 80% de privaciones tienen un promedio del 82% del total de privaciones. No se apreciaron diferencias significativas entre las áreas urbana y rural.

El índice de pobreza multidimensional ajustado (M0) nace de la multiplicación entre el índice de recuento (H) y la cuota de privación promedio de aquellos identificados como pobres (A). Al considerar ambos elementos, M0 muestra una mejor aproximación del fenómeno multidimensional de pobreza que se está midiendo, sobre todo al realizar comparaciones intertemporales, ya que cumple con la condición de monotonicidad dimensional¹² y refleja la intensidad de la pobreza.

¹² Monotonicidad dimensional: es la condición a través de la cual una expansión en el rango de privaciones sufridas por una persona pobre se ve reflejada en el nivel general de pobreza.

Gráfico 8. Índice de recuento ajustado (M0)

Fuente: INEC – Enemdur (2012)

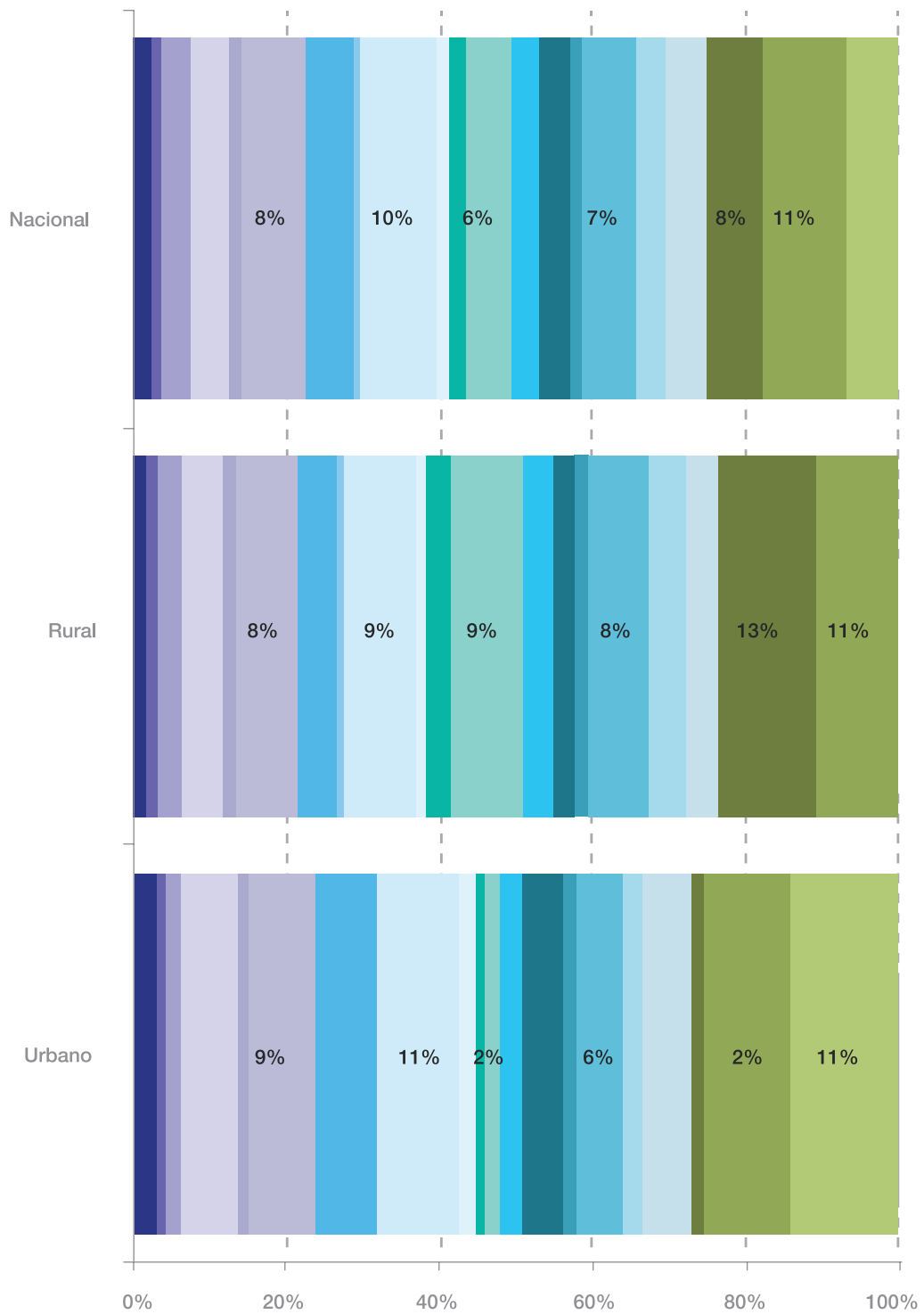
Elaboración: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza – Senplades y Ministerio Coordinador de Desarrollo Social

El gráfico 8 expone el índice de pobreza multidimensional ajustado (M0) frente a distintos umbrales de k. El umbral k elegido corresponde al 30%. Por tanto, el índice de pobreza multidimensional (IPM) en Ecuador para el año 2012 es del 17,9%. Para el área urbana, el índice corresponde al 13% de hogares, en tanto que, en el área rural, el índice de pobreza multidimensional ajustado es del doble, con un 28% de hogares.

Contribución de los indicadores

Desde el punto de vista de la formulación de políticas, una de las aplicaciones más relevantes de la metodología Alkire y Foster (2007 y 2011) es una descomposición que permite establecer la contribución –absoluta y relativa– de cada uno de los indicadores al índice de recuento ajustado (M0). En el gráfico 9 se presenta la contribución relativa de cada indicador.

- Desarrollo de la primera infancia
- Asistencia a básica y bachillerato (Tasa Neta)
- Acceso a Educación Superior
- Escolaridad (10 años)
- Analfabetismo
- Analfabetismo digital
- Infantes, niños y adolescentes cuenta con seguridad social
- Trabajo Infantil
- Ocupación digna
- Adultos mayores con seguridad social (Incluye pensiones no contributivas)
- Pobreza extrema por ingresos
- Vivienda con agua por red pública
- Vacunación (recibió las cinco vacunas)
- Necesidad de cuidado
- Vivienda propia
- Hacinamiento
- Vivienda adecuada
- Vivienda con adecuado sistema de eliminación de excretas
- Hábitat Inseguro (índice de percepción de inseguridad)
- Acceso al servicio municipal de recolección de basura
- Percepción en la calidad del agua
- Acceso a áreas verdes (sector urbano)

Gráfico 9. Contribución relativa de los indicadores al IPM

Fuente: INEC - Enemdur (2012)

Elaboración: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza – Senplades y Ministerio Coordinador de Desarrollo Social

El gráfico muestra el espectro de aportes de las dimensiones (agrupadas por color con distinta gama según el indicador). A escala nacional, las dimensiones que más aportan al IPM son Ambiente sano (26%), Educación y comunicación (22%) y Trabajo y seguridad social (19%). En Educación y comunicación, aportan en mayor medida el analfabetismo digital y la escolaridad en los adultos. En Ambiente sano, resalta en mayor proporción la mala percepción en la calidad del agua, es decir, hay una percepción generalizada de que el agua que se recibe (independientemente del medio) no es de buena calidad. De igual forma se observa un alto déficit en cuanto al acceso a áreas verdes (indicador medido únicamente en el área urbana). Finalmente, en Trabajo y seguridad social, el indicador que más aporta al IPM es la ocupación digna (contribuye en un 10%), resultado que refuerza los argumentos sobre las inadecuadas condiciones de empleo existentes.

Las diferencias entre las áreas urbana y rural se observan en los indicadores de agua potable, alcantarillado y servicio adecuado de recolección de basura. En lo rural, estos indicadores contribuyen un 30% en conjunto, mientras que, en lo urbano, su contribución es apenas del 9%. Asimismo, la pobreza extrema contribuye en un 5% en el área rural, frente al 1,5% en el área urbana.

Análisis multidimensional de pobreza con enfoque de ciclo de vida

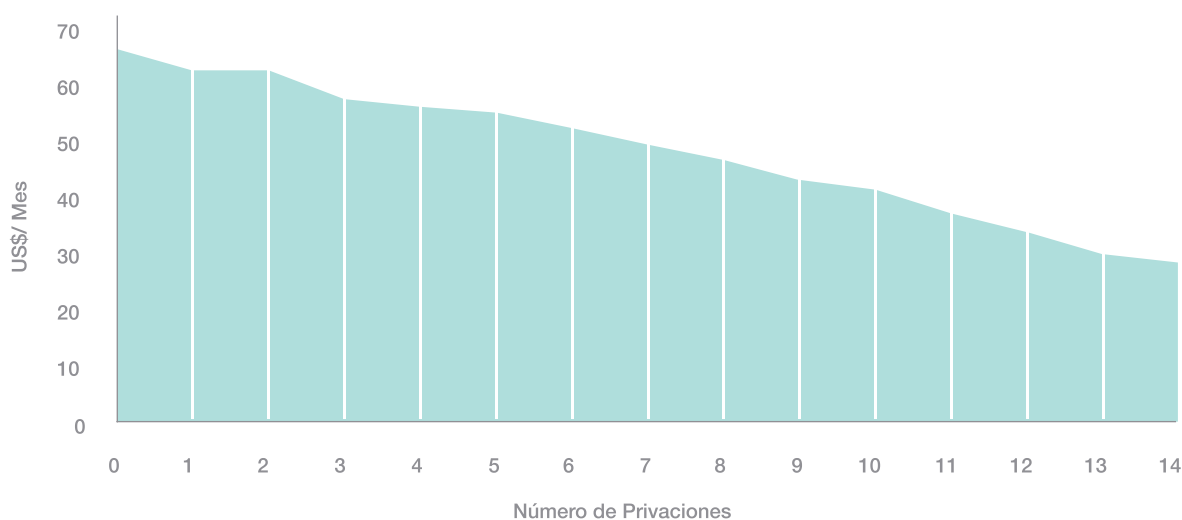
El ejercicio que se muestra a continuación parte de las siguientes consideraciones:

- El análisis multidimensional de pobreza se enfocará en siete etapas del ciclo de vida: primera infancia (0 a 4 años), niñez (5 a 11 años), adolescencia (12 a 14 años), adolescencia (15 a 17 años), jóvenes (18 a 29 años), adultos (30 a 64 años) y adultos mayores (mayores de 65 años).¹³
- Por esta razón se trabajará a nivel de individuo con las mismas variables presentadas en la sección anterior. El IPM se diferencia de este análisis porque su unidad de análisis es el hogar.
- El análisis multidimensional de pobreza trabajará con el vector de privaciones no ponderados (la suma de las carencias asociadas a cada individuo) y a partir de ahí se generan tipologías de pobreza según el número de privaciones y según el estrato de ingreso.
- El ejercicio aquí mostrado se lo realizó con la Enemdur 2012, por lo que los resultados carecen de la precisión geográfica que brinda una fuente censal. En este sentido, se realizará una réplica de este análisis con el nuevo Registro Social, lo que permitirá focalizar en el territorio paquetes integrales de política pública. Pese a esta limitación, los resultados brindarán luces respecto a la problemática que aqueja a cada grupo etario.

13 Referirse a la sección Anexos para observar los indicadores asociados a cada etapa del ciclo de vida.

El gráfico 10 presenta la distribución de carencias en cada etapa del ciclo de vida. Los resultados corresponden a la población cuyo ingreso no alcanza a cubrir el costo de una canasta de alimentos, asociada a la norma kilocalórica, es decir que están en situación de pobreza extrema por ingresos; así también, corresponden a la población cuyo ingreso alcanza para cubrir este umbral, pero no el de la línea de pobreza de ingresos (que incluye consumo de bienes y servicios no alimentarios), y serían aquellos que se encuentran en situación de pobreza por ingresos. Segmentar por grupos de ingreso permite observar el grado de afectación específica respecto al cumplimiento de derechos. El siguiente gráfico muestra la correlación negativa entre el ingreso promedio per cápita y el número de privaciones.

Gráfico 10. Población pobre por ingreso: relación ingreso per cápita promedio y privaciones



Fuente: INEC - Enemdur (2012)

Elaboración: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza - Senplades

Se observa que a medida que disminuye el ingreso promedio, aumenta el número de privaciones. Dado que el número máximo de privaciones en cada etapa del ciclo de vida es de aproximadamente 14, se observa que los individuos con el mayor nivel de privación tienen un ingreso mensual per cápita menor a US\$ 30 (menos de un dólar por día). Por estos motivos, se diferencia el análisis multidimensional para personas en situación de pobreza extrema por ingresos y aquellas en condición de pobreza no-extrema por ingreso (pobreza moderada).

La tabla 4 revela que toda la población en condición de pobreza extrema por ingresos tiene al menos una privación. El promedio de privaciones es 7,3 de 14 posibles.

Pobreza multidimensional: extrema pobreza por ingresos

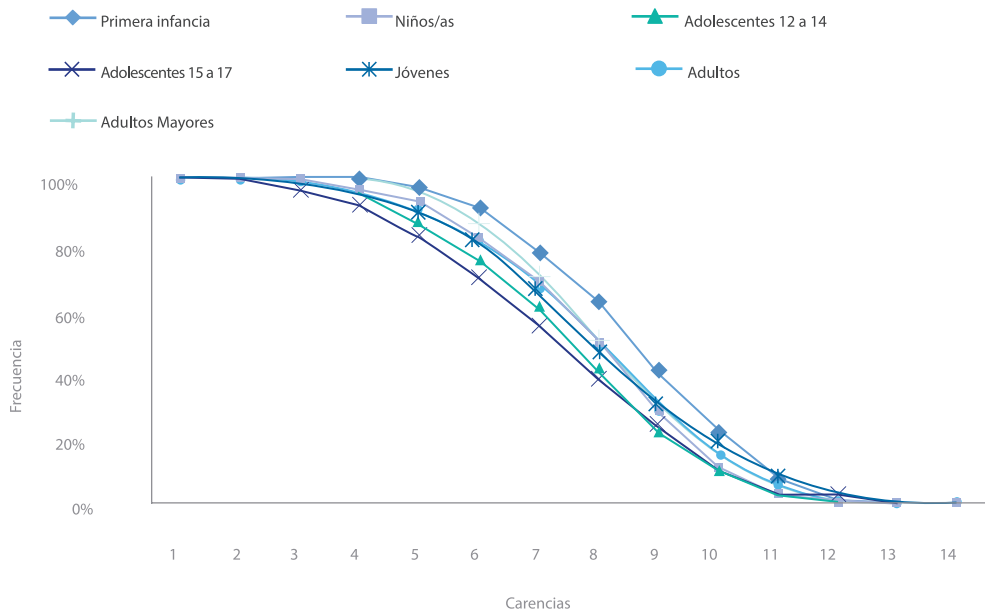
Tabla 4. Distribución de carencias: personas en extrema pobreza por ingresos

Carencias	Primera Infancia	Niños/as	Adolescentes 12 a 14 años	Adolescentes 15 a 17 años	Jóvenes	Adultos	Adultos Mayores
1	0,0%	0,0%	0,0%	1,1%	0,1%	0,1%	0,0%
2	0,0%	0,5%	0,9%	2,3%	1,3%	0,6%	0,0%
3	0,4%	2,0%	3,8%	4,8%	3,2%	2,1%	1,1%
4	2,6%	4,9%	9,1%	9,6%	6,7%	5,1%	3,4%
5	6,1%	11,3%	11,9%	12,9%	9,0%	10,6%	9,7%
6	14,2%	13,4%	14,0%	15,1%	13,6%	15,1%	16,0%
7	15,2%	18,8%	19,2%	16,3%	17,5%	17,9%	19,4%
8	20,9%	20,9%	19,5%	13,7%	16,5%	19,4%	21,3%
9	18,9%	17,8%	12,1%	11,4%	16,8%	16,0%	15,3%
10	14,6%	7,8%	7,2%	7,5%	9,1%	9,7%	10,8%
11	6,1%	2,5%	1,6%	3,0%	5,6%	3,2%	2,0%
12	1,0%	0,2%	0,4%	2,2%	0,5%	0,2%	0,7%
13	0,0%	0,0%	0,2%	0,1%	0,0%	0,0%	0,1%
14	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: INEC – Enemdur (2012)

Elaboración: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza – Senplades

Gráfico 11. Distribución acumulada inversa de carencias: extrema pobreza por ingresos



Fuente: INEC - Enemdur (2012)

Elaboración: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza - Senplades

El gráfico 11 representa los grupos etarios con mayor nivel de privación (gráficamente están representados por las curvas que están más alejadas del origen) son la primera infancia (más del 90% tiene al menos seis privaciones), adultos mayores (el 86% tiene al menos seis carencias), y niños (el 81% tiene al menos seis carencias).

Pobreza multidimensional: pobreza moderada por ingresos

A diferencia del grupo en condición de pobreza extrema por ingresos, las curvas de distribución acumulada inversa en todos los grupos etarios están más cercanas al origen, lo que implica un menor número de privaciones. Además existe una minoría con cero carencias, que es la más próxima al umbral de pobreza con un ingreso promedio mensual de US\$ 64,42. Los grupos etarios más vulnerables coinciden con los de pobreza extrema por ingresos; sin embargo, están en condiciones menos severas, pues una persona tiene un promedio de 5,8 privaciones.

Tabla 5. Distribución de carencias: personas en situación de pobreza moderada por ingresos

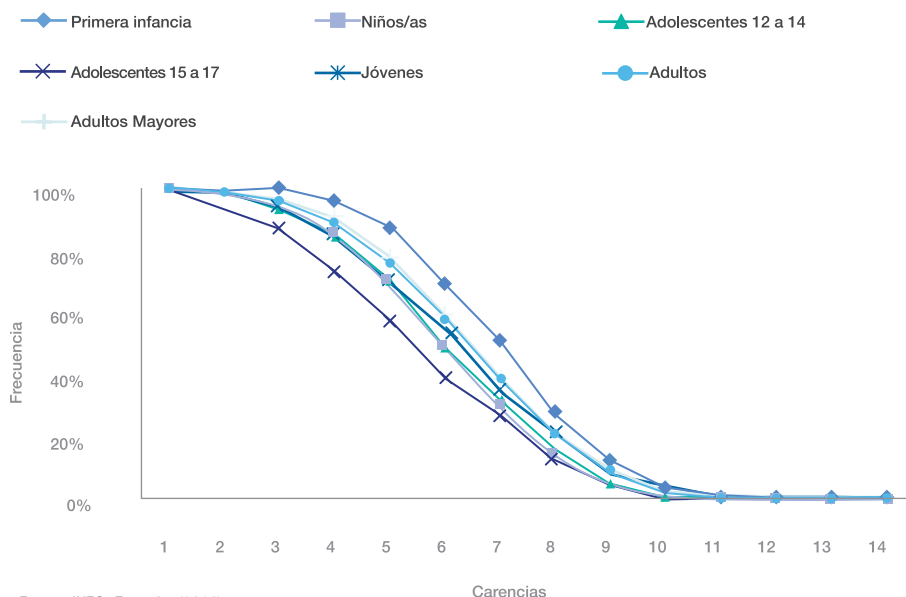
Carencias	Primera infancia	Niños/as	Adolescentes 12 a 14 años	Adolescentes 15 a 17 años	Jóvenes	Adultos	Adultos mayores
0	0,0%	0,0%	0,1%	0,3%	0,3%	0,1%	0,0%
1	0,1%	1,4%	1,5%	2,1%	1,5%	1,1%	0,2%
2	0,3%	3,5%	4,4%	10,4%	3,6%	2,8%	2,5%
3	3,9%	8,2%	8,1%	13,6%	9,3%	6,9%	6,4%
4	8,5%	14,2%	14,7%	16,5%	14,6%	13,1%	13,5%
5	18,1%	21,6%	22,9%	18,1%	16,6%	18,1%	18,2%
6	18,3%	19,7%	16,2%	12,3%	18,8%	19,7%	20,4%
7	22,9%	15,4%	15,0%	12,5%	14,1%	17,6%	20,1%
8	15,7%	10,8%	12,5%	7,2%	12,7%	11,8%	11,9%
9	9,1%	4,4%	3,6%	4,8%	5,4%	6,9%	5,4%
10	2,9%	0,7%	0,9%	1,8%	2,6%	1,7%	1,2%
11	0,3%	0,0%	0,2%	0,4%	0,4%	0,3%	0,3%
12	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
13	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
14	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: INEC - Enemdur (2012)

Elaboración: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza - Senplades

El 69,1% de infantes tienen más de seis carencias, así como el 59,3% de adultos mayores, el 57,9% de adultos y el 54% de jóvenes, en contraste con el 39% de adolescentes de 15 a 17 años. Menos del 15% de toda la población tiene privación en nueve o más indicadores (gráfico 12).

Gráfico 12. Distribución acumulada inversa de carencias: pobreza moderada por ingresos



Fuente: INEC- Enemdur (2012)

Elaboración: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza - Senplades

Con el fin de obtener una mejor identificación de privaciones se construyó una tipología de carencias que se explicará en la siguiente sección.

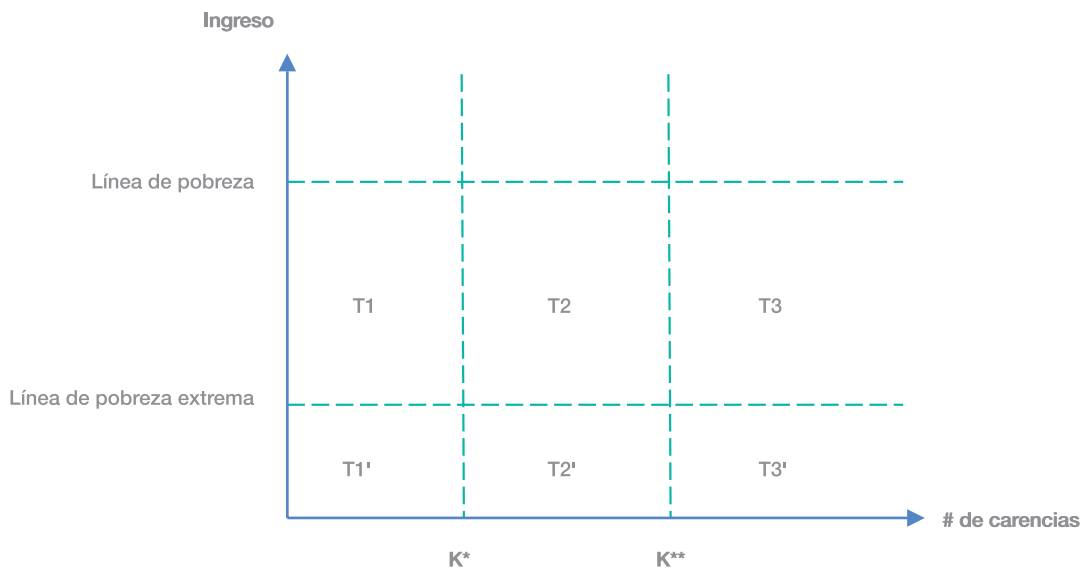
Definición de la tipología

En la elaboración de tipologías para las poblaciones en condición de pobreza extrema y pobreza no extrema se ordenó en forma ascendente la distribución de privaciones asociadas a cada grupo etario. Se estableció el primer umbral en el número de carencias que aproximadamente coincide con el percentil 33 del vector de carencias de cada subpoblación. El segundo umbral se estableció en el número de carencias que aproximadamente coincide con el percentil 66 de la subpoblación. Una vez definidos los umbrales, se establecen tres grupos al interior de cada grupo de ingreso para cada etapa del ciclo de vida. De esta manera, el grupo con menor amplitud de carencias corresponde al Tipo I y abarca aproximadamente al 33% de la subpoblación etaria en el grupo de ingreso. Igualmente, el grupo con amplitud moderada de carencias corresponde al Tipo II y abarca aproximadamente al 33% de la subpoblación etaria en el grupo de ingreso (del percentil 33 al percentil 66 de carencias). Finalmente, el grupo con la amplitud más severa de carencias corresponde al Tipo III y abarca alrededor del 33% restante de la subpoblación etaria en el grupo de ingreso que corresponde (del percentil 66 al percentil 100 de carencias).

Construcción

La tipología se construyó en cada grupo de pobreza extrema y pobreza moderada para cada etapa del ciclo de vida. Se busca que cada tipo tenga aproximadamente el mismo número poblacional. El esquema que representa el gráfico 13 describe cada etapa del ciclo de vida:

Gráfico 13. Esquema para la construcción de tipologías de pobreza multidimensional en cada etapa del ciclo de vida



Elaboración: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza - Senplades

Simbología:

T1, T2, T3: tipología según nivel de privación en pobres moderados por ingresos.

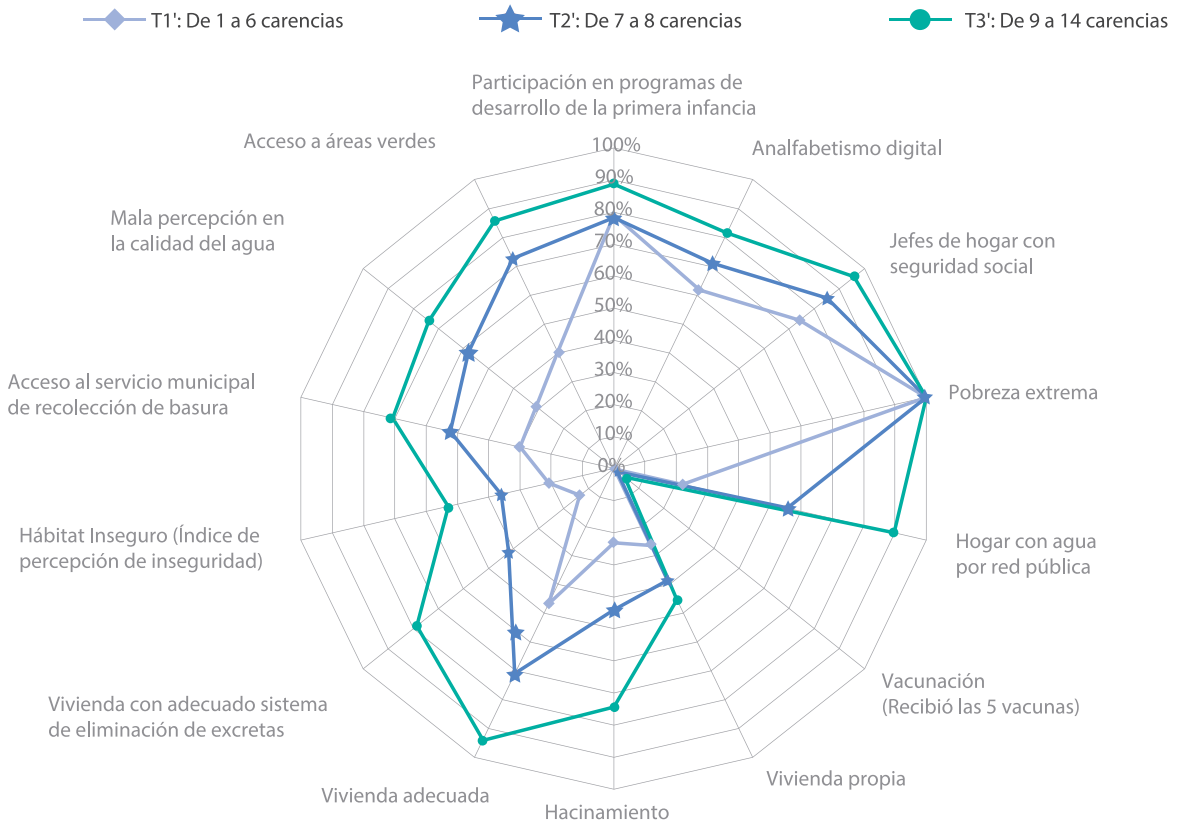
T1', T2', T3': tipología según nivel de privación en pobres extremos por ingresos.

K* y K**: umbral de privación.

Resultados

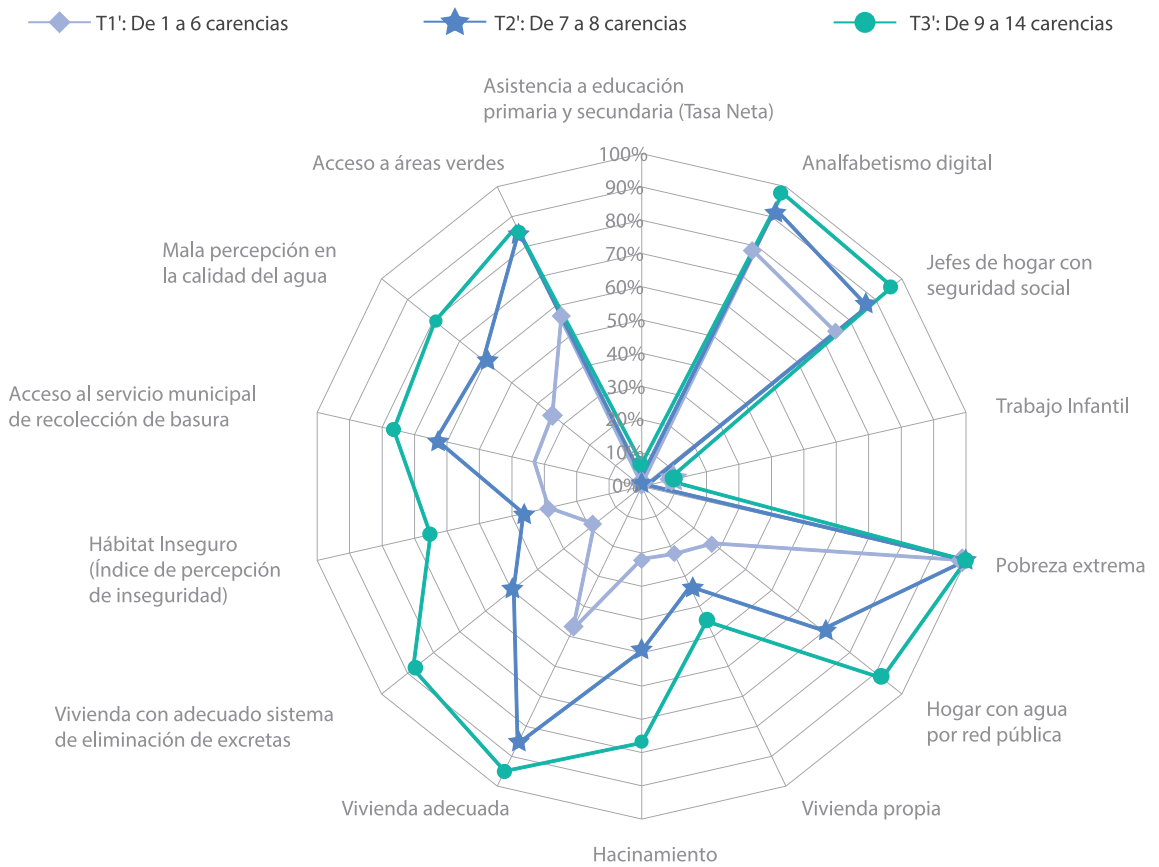
Para ilustrar el análisis en cada etapa del ciclo de vida, se mostrarán los condicionantes de pobreza multidimensional para la población en condición de pobreza extrema por ingresos. Dichos condicionantes están resumidos de forma gráfica para cada etapa del ciclo de vida.

Gráfico 14. Pobreza multidimensional/primer infancia en condición de pobreza extrema



Fuente: INEC - Enemdur (2012)
Elaboración: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza – Senplades

Las principales carencias de este grupo poblacional son la no asistencia a los centros de desarrollo infantil y la necesidad de habitar en una vivienda bajo condiciones adecuadas. El tipo 3 se diferencia del resto porque la privación es más severa al no contar con acceso a servicios básicos. La cobertura en vacunación es casi universal.

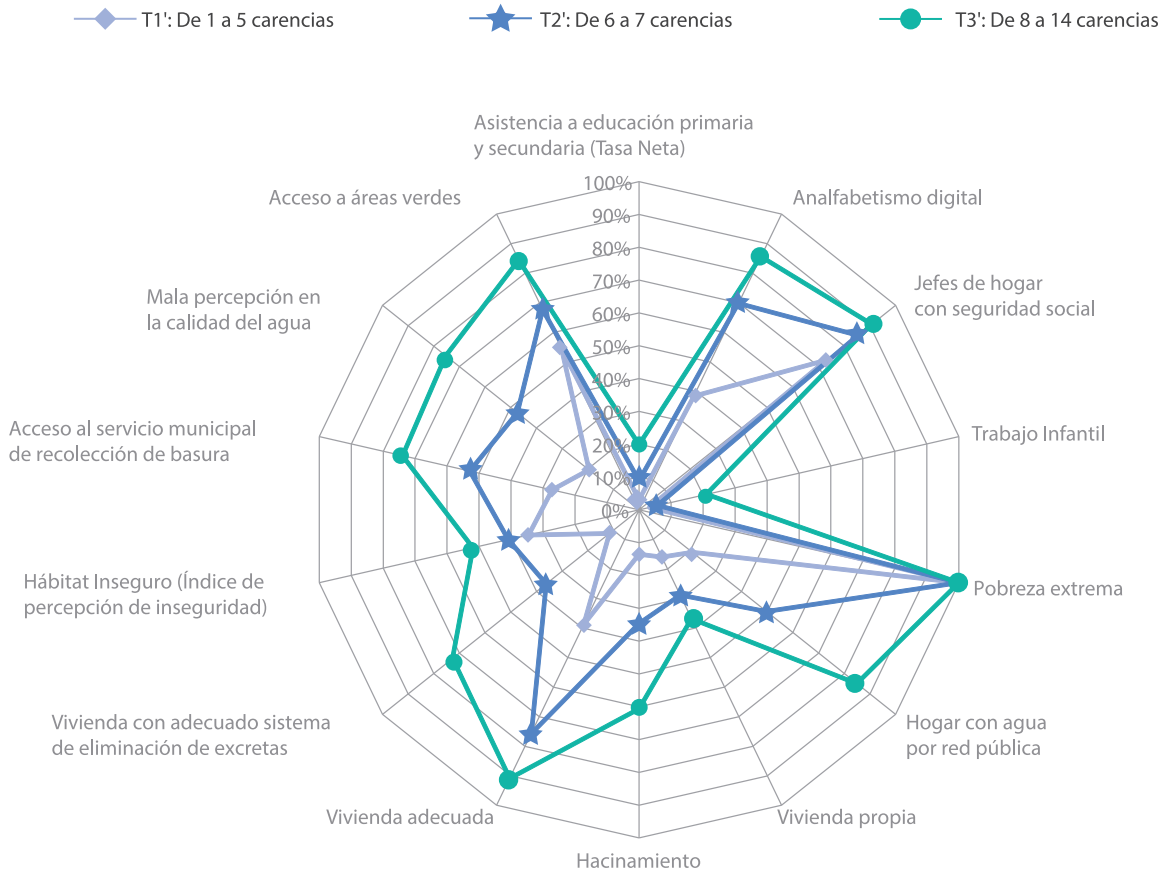
Gráfico 15. Pobreza multidimensional/niñez en condición de pobreza extrema

Fuente: INEC - Enemdur (2012)

Elaboración: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza – Senplades.

Aparecen como principales privaciones de este grupo el analfabetismo digital y el no estar cubiertos por la seguridad social. Por el contrario, es notable la cobertura en educación y la mínima participación en el sistema laboral. Los indicadores asociados a la vivienda en el tipo 3 superan el 80% de privación.

Gráfico 16. Pobreza multidimensional/adolescencia (12 a 14 años) en condición de pobreza extrema

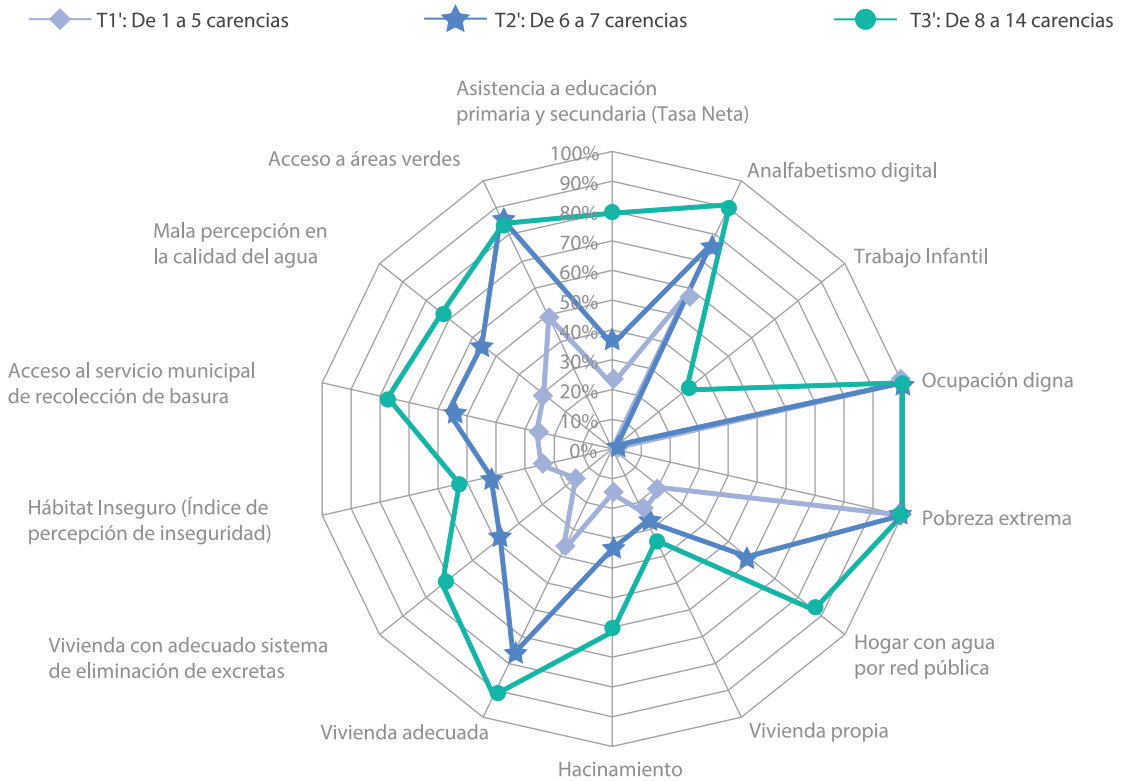


Fuente: INEC - Enemdur (2012)

Elaboración: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza - Senplades.

A diferencia de la niñez, este grupo presenta mayor privación en cuanto a la asistencia a educación formal, especialmente en los adolescentes del tipo 3 (privación del 20%), quienes también presentan una severa privación de vivienda adecuada y acceso a áreas verdes.

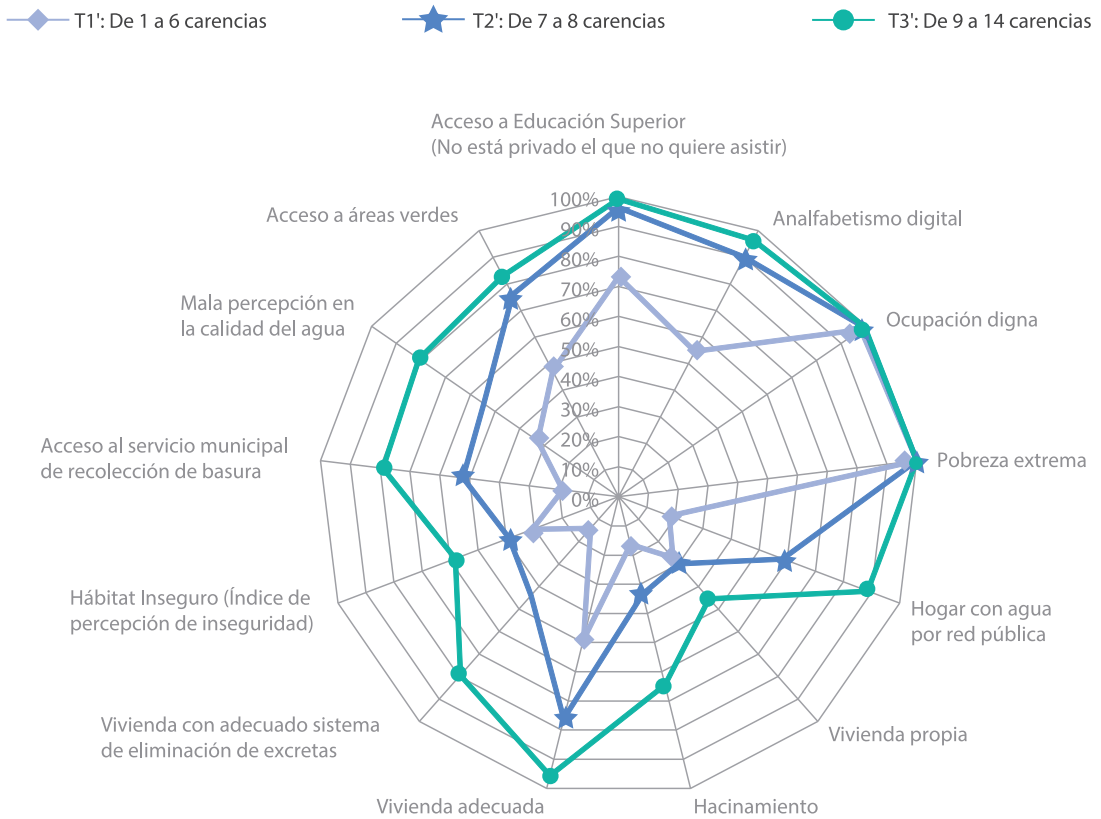
Gráfico 17. Pobreza multidimensional/adolescencia (15 a 17 años) en condición de pobreza extrema



Fuente: INEC - Enemdur (2012)

Elaboración: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza - Senplades

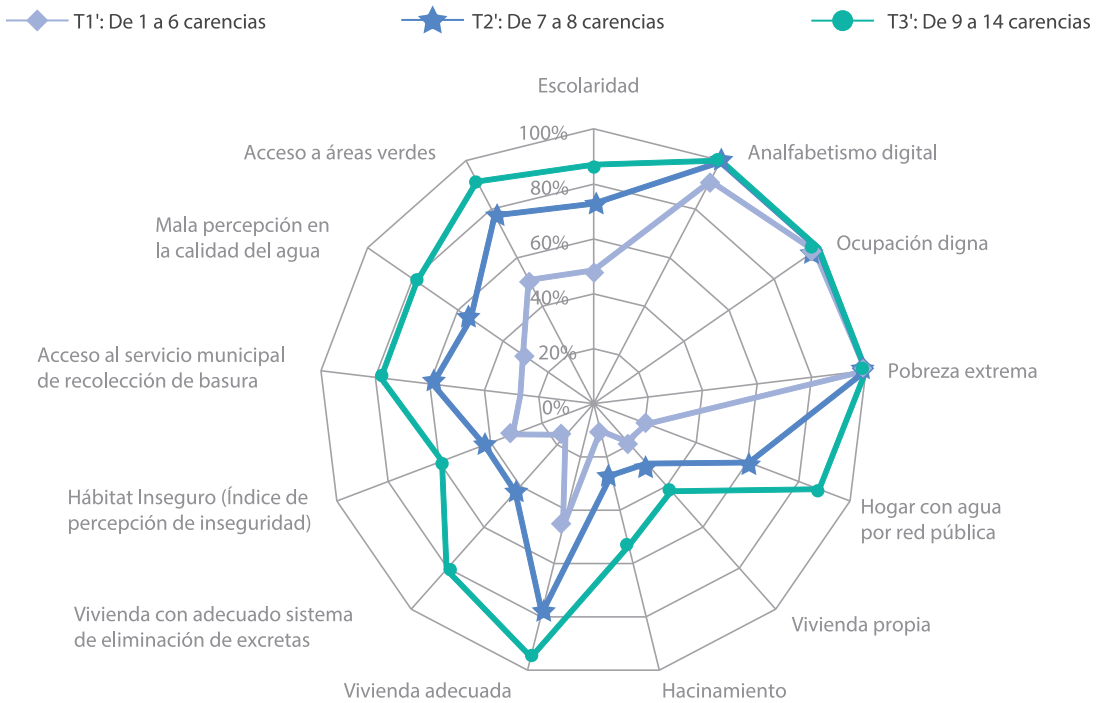
Los adolescentes de 15 a 17 años pertenecen al segmento etario con uno de los menores niveles de privación. En los tres tipos resalta el indicador de ocupación digna como una de las principales carencias. En el tipo 3 se observa que el analfabetismo digital y el acceso a educación superior superan el 60%. Además, el 30% de los adolescentes que no estudian, trabajan.

Gráfico 18. Pobreza multidimensional/jóvenes en condición de pobreza extrema

Fuente: INEC - Enemdur (2012)

Elaboración: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza - Senplades

La población joven en condición de pobreza extrema por ingresos presenta, en el tipo 1, uno de los menores niveles de privación respecto al resto de grupos etarios. La excepción se da en el acceso a educación superior, vivienda adecuada y ocupación. La privación en el acceso a educación superior de los jóvenes resalta en los tipos 2 y 3.

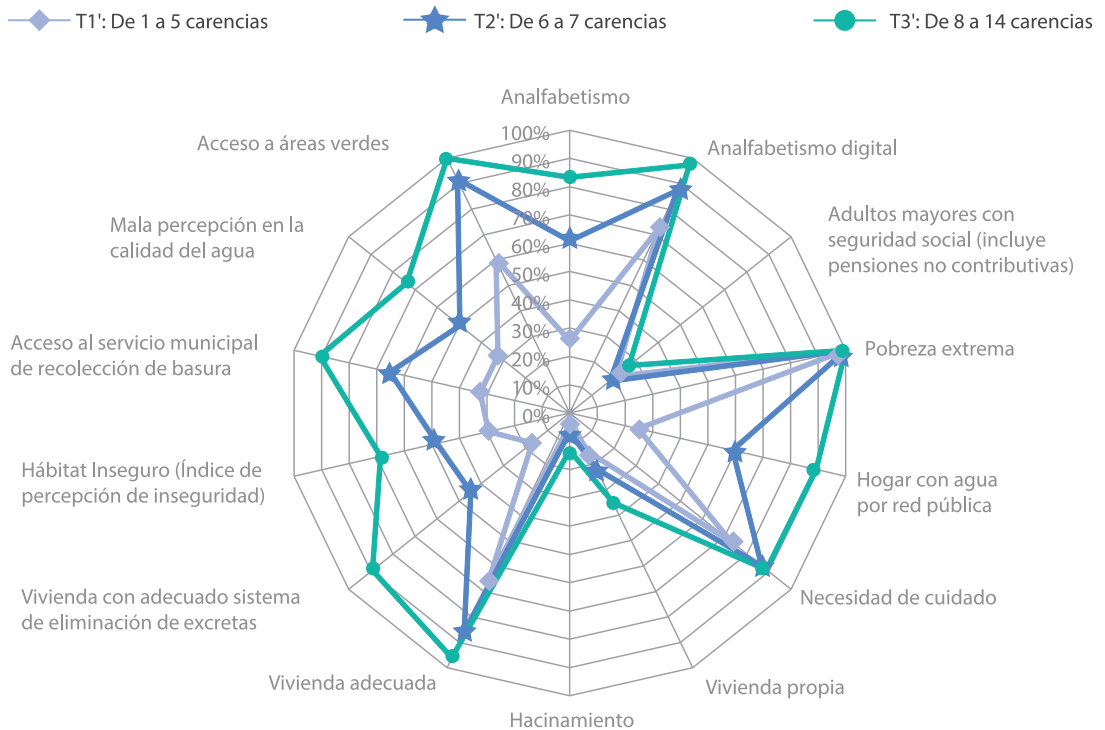
Gráfico 19. Pobreza multidimensional/adultos en condición de pobreza extrema

Fuente: INEC - Enemdur (2012)

Elaboración: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza – Senplades

Al igual que en la población joven, las mayores carencias de la población adulta en condición de pobreza extrema están asociadas a las condiciones de empleo. También se observan fuertes carencias por baja escolaridad y analfabetismo digital.

Gráfico 20. Pobreza multidimensional/adultos mayores en condición de pobreza extrema



Fuente: INEC - Enemdur (2012)
Elaboración: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza - Senplades

Existe una fuerte necesidad de cuidado en esta población. El analfabetismo para el tipo 3 supera el 80% y el analfabetismo digital supera el 95%. En este mismo tipo se aprecia la necesidad de agua potable, vivienda adecuada y acceso a áreas verdes. Por otro lado, en cuanto a cobertura de protección social y hacimientos, hay resultados bastante favorables.

Análisis general

A continuación se mostrarán los principales resultados encontrados y, donde existan, se notarán las principales diferencias en las temáticas de igualdad.

Existe una correlación significativa entre amplitud de carencias y área de residencia. En las poblaciones del tipo 1, tipo 2 y tipo 3 en condición de pobreza extrema por ingresos; aproximadamente el 40%, el 70% y el 92% viven en áreas rurales, respectivamente.

Un 32% corresponde a población adulta (30 a 64 años). Al desagregar por territorio, los territorios con mayor concentración de personas con un nivel severo de privaciones son la Amazonia (20%), Guayas (13%), Esmeraldas (10%) y Manabí (9%). Chimborazo concentra uno de cada tres adultos mayores con las peores condiciones.

Existen carencias transversales a todos los ciclos etarios, especialmente las que están asociadas a la condición de la vivienda antes que a las condiciones propias del individuo. Las carencias en vivienda propia, vivienda adecuada y acceso a áreas verdes aparecen como las principales en el tipo 1, independientemente de la situación de ingreso. En las tipologías 2 y 3, además de evidenciar una fuerte privación en los indicadores previamente mencionados, aparecen como principales necesidades las carencias en agua potable, acceso al servicio municipal de recolección de basura y mala calidad del agua (las privaciones se intensifican en poblaciones indígenas, montubias, afroecuatorianas y zonas rurales). Las condiciones de hacinamiento son más severas en el área urbana y en poblaciones afroecuatorianas e indígenas. Los indicadores transversales que se diferencian entre tipos, pues los saltos de privación entre cada tipo superan el 20%, son vivienda con adecuado sistema de eliminación de excretas, vivienda con agua por red pública y acceso al servicio municipal de recolección de basura.

En la primera infancia, hay un gran problema en la no asistencia a centros de desarrollo infantil y las diferencias entre tipos es mínima. En el tipo 1, la privación llega aproximadamente al 62% con un agravamiento en la población montubia (72%). Para el tipo 3, la privación es aproximadamente del 74% con una mayor complicación para los infantes indígenas (81,3%).

En niños y niñas, no existen problemas significativos ni en educación ni en trabajo infantil, salvo en aquellos ubicados en el tipo 3 en condición de pobreza extrema por ingresos, quienes tienen una tasa de no asistencia del 10,4% (16,6% en la población mestiza y 17,8% en áreas urbanas) y una tasa de trabajo infantil que se aproxima al 12,4% (23% en niños y niñas indígenas y 16,2% en niñas mujeres). En adolescentes de 12 a 14 años, la tasa de trabajo infantil para el tipo 3 se aproxima al 23,26% (29,9% en adolescentes indígenas). Del total de adolescentes de 15 a 17 años bajo la línea de pobreza por ingresos, ninguno de los que trabaja lo hace en condiciones dignas y uno de cada dos del tipo 3 no asiste a centros de educación secundaria (cuatro de cada cinco entre la población montubia).

En la población joven, sobresale la necesidad de asistir a un centro de educación superior. Para la población joven en condición de pobreza, la tasa de no asistencia a centros de educación superior es del 66% (81,6% en el tipo 3 de jóvenes en situación de pobreza extrema y 91,6% en afroecuatorianos del mismo tipo). Para

esta fase del ciclo etario existe un mejor desempeño en acceso a trabajo digno respecto a adolescentes de 15 a 17 años y adultos.

La población adulta en condición de pobreza no cuenta con ocupación digna. A más de los problemas asociados con el hábitat y la vivienda, el 74,01% de adultos en condición de pobreza son digitalmente analfabetos (90,9% en el caso de mujeres del tipo 3 y 86,8% en indígenas del mismo tipo).

En los adultos mayores, la incidencia del analfabetismo en la población en condición de pobreza llega al 48% (83% en población indígena). En analfabetismo digital, es el grupo etario con mayor incidencia, pues el 84,9% de adultos mayores en condición de pobreza por ingresos lo padecen y se agrava en población indígena. El único indicador asociado a esta fase del ciclo de vida es “Adultos mayores con seguridad social o que reciben pensiones no contributivas” y tiene el menor nivel de privación, dado que el 70% de la población adulta mayor en condición de pobreza por ingresos recibe el bono de desarrollo humano.

2.1.5. Pobreza y territorio

La ENIEP concreta su propuesta transformadora en los territorios. Este enfoque facilita la priorización de políticas intersectoriales e incorpora al mismo tiempo la demanda e iniciativa de los actores locales. Esto posibilita la pertinencia cultural y de género y el protagonismo en las bases de la sociedad. El acoplamiento de la oferta de políticas nacionales con las demandas expresadas por la población mediante el diálogo, la concertación y la gestión social, dota de realismo a la política pública. Es en la escala territorial donde es posible la integración entre los diferentes niveles administrativos del sistema nacional de gobernanza.

No hay mejor forma de cristalizar las rupturas propuestas por la ENIEP en mundos urbanos y rurales tan diversos sino al trabajar en la escala territorial, fijando objetivos concretos, procesando los intereses de los diversos grupos que constituyen la sociedad local, asignando recursos, compartiendo capacidades y creando los entornos necesarios para facilitar la inserción de los actores sociales pertenecientes al territorio, como protagonistas de las transformaciones.¹⁴ La perspectiva territorial posibilita el análisis de las dinámicas sociales, productivas, culturales y políticas que se despliegan de forma diferenciada en un determinado espacio.

La ENIEP concibe al territorio como un espacio socialmente construido en el que la población mantiene vínculos sociales intensos y variados. El territorio es el ámbito en que los actores expresan sus intereses, demandas y visiones, y se interrelacionan entre sí.¹⁵ La acción pública territorial en el Ecuador se ha organizado a través

14 Cuando hablamos de actores territoriales nos referimos a las comunidades de campesinos, pueblos indígenas, trabajadores, asociaciones, agentes del sector privado, instituciones, sociedad civil, etc., los mismos que influyen de diferente manera en las dinámicas territoriales.

15 Según la Senplades, el “territorio y la geografía son depositarios de la historia económica, política, social de un país o región, siendo la expresión espacial de los diversos modos de acumulación y distribución de riqueza. (...) Los territorios son zonas sociohistóricas y culturales diferenciadas, que se van agregando y se establecen con niveles de organización específicos y dinámicas territoriales propias”. “El nuevo modelo territorial para alcanzar el Buen Vivir”, (Senplades 2009).

de zonas de planificación, distritos y circuitos administrativos,¹⁶ que posibilitan programar racionalmente el acceso a bienes y servicios públicos, concretando el cierre de brechas.

Las articulaciones y complementariedades de políticas y lineamientos de la ENIEP se concretan en los territorios, creando estrategias diferenciadas de cambio estructural adaptadas a las demandas y las dinámicas locales.

La ENIEP plantea la importancia de la construcción de una tipología territorial. Esta tiene el objetivo de identificar los territorios que presentan las mayores condiciones de vulnerabilidad en cuanto al goce de los derechos para el Buen Vivir. El análisis genera una mirada conjunta de las condiciones de pobreza para plantear soluciones diferenciadas basadas en las características territoriales.

El Índice de Priorización Territorial considera los circuitos como unidades de estudio y los analiza a partir de 17 indicadores enmarcados en los derechos para el Buen Vivir, los mismos que se expresan en términos relativos. Adicionalmente se trabajó con seis indicadores que representan la contribución de las personas en estado de privación respecto al total nacional (tabla 6).

Estos indicadores, a través de la técnica estadística denominada análisis de los componentes principales¹⁷ (Anexo 4. Metodología de Análisis de Componentes Principales), son unificados para obtener un único índice (de 0 a 100) por cada uno de los circuitos. Este índice determina la clasificación de los circuitos en función del cumplimiento de los derechos del Buen Vivir.

16 Decreto Ejecutivo No. 878, Registro Oficial No. 268, 8 de febrero de 2008. El país cuenta con nueve zonas de planificación. Las zonas están conformadas por provincias de acuerdo a criterios de continuidad geográfica, cultural y económica. Cada zona está constituida por distritos y estos a su vez por circuitos administrativos que organizan la provisión de servicios básicos indispensables para el ejercicio de los derechos y las garantías ciudadanas. El distrito es la unidad básica de planificación y prestación de servicios públicos. Coincide con el cantón o agrupa dos o tres cantones. Se han conformado 140 distritos en el país. El circuito es la localidad donde el conjunto de servicios públicos de calidad está al alcance de la ciudadanía. Está conformado por la presencia de varios establecimientos en el territorio dentro de un distrito. Corresponde a una parroquia o conjunto de parroquias. En el Ecuador, hay 1134 circuitos con un promedio de 11.000 habitantes en cada uno.

17 El análisis de componentes principales tiene por objeto transformar un conjunto de variables (denominadas variables originales interrelacionadas) en una nueva variable (índice) o en una combinación lineal de las originales.

Tabla 6. Indicadores utilizados para el Índice de Priorización Territorial

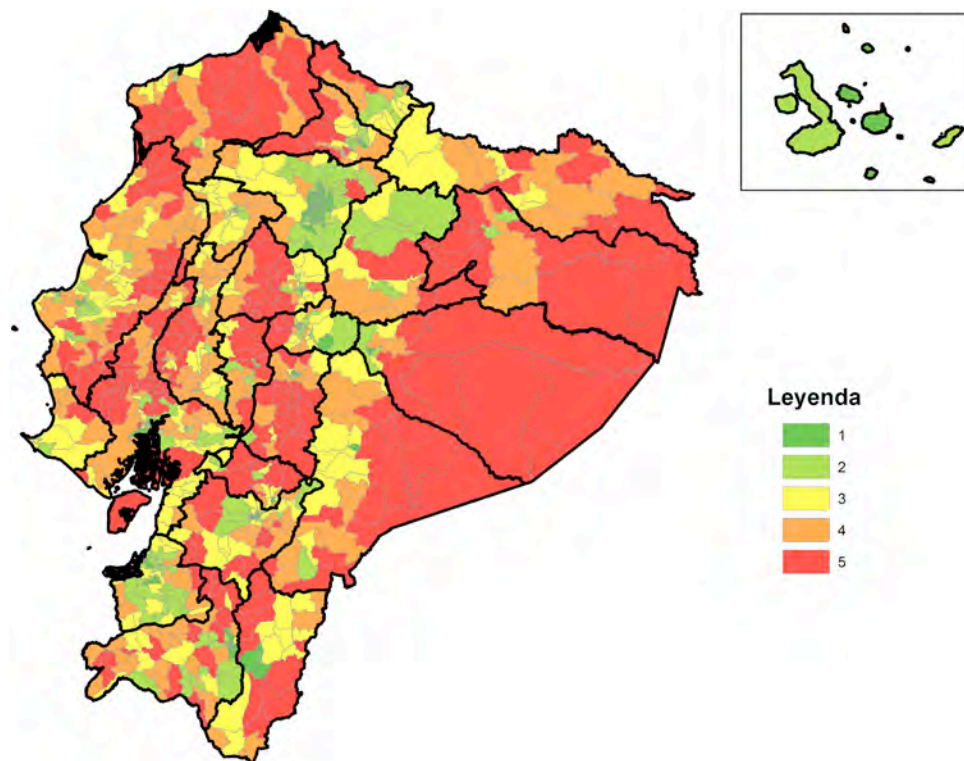
Derechos del Buen Vivir	Indicadores relativos utilizados	Contribución
Educación	Tasa neta de asistencia a educación primaria y secundaria.	Sí
	Tasa de analfabetismo.	Sí
	Tasa neta de asistencia a centros de desarrollo infantil y educación inicial.	
	Tasa bruta de asistencia a educación superior.	
Trabajo y seguridad social	Porcentaje de trabajadoras/es con seguridad social.	
	Porcentaje de adultos mayores con seguridad social.	
	Porcentaje de trabajo infantil.	Sí
Agua y alimentación	Porcentaje de personas con pobreza por consumo*.	
	Porcentaje de viviendas con agua por red pública.	
Hábitat y vivienda	Porcentaje de hogares con vivienda propia.	
	Porcentaje de hogares con hacinamiento.	Sí
	Porcentaje de viviendas con materialidad adecuada.	Sí
	Porcentaje de viviendas con un adecuado sistema de eliminación de excretas.	Sí
Salud	Porcentaje de niños con desnutrición crónica*.	
	Personal de salud por cada 10.000 habitantes.	
Comunicación e información	Tasa de analfabetismo digital.	
Ambiente sano	Porcentaje de viviendas con acceso al servicio de recolección de basura por carro recolector.	

Fuente: INEC - Censo de Población y Vivienda (2010)

* Encuesta de Condiciones de Vida 2006, Censo de Población y Vivienda 2001.

Elaboración: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza - Senplades

Mapa 1. Índice de priorización territorial nacional por circuitos de la Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza



Fuente: INEC - Censo de Población y Vivienda (2001, 2010) y Encuesta de Condiciones de Vida (2006)
 Información Cartográfica: INEC – División político administrativa (2010)
 Elaboración: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza - Senplades

El mapa 1 revela que las condiciones sociales más críticas se encuentran en el área rural de la Amazonia. En la Sierra, se aprecia que los territorios más críticos están en la región central, específicamente en las provincias de Cotopaxi, Chimborazo y Bolívar, aunque también se evidencian situaciones críticas en las provincias de Carchi e Imbabura. En la Costa, los problemas más graves están en ciertos circuitos de Esmeraldas, Manabí, Los Ríos y Guayas. Galápagos, por otra parte, mantiene condiciones de vida relativamente elevadas respecto a las otras regiones del país.

En la tabla 7 se presentan los circuitos más críticos según el índice construido y sus condiciones en función de los indicadores seleccionados en términos de derechos del Buen Vivir. Se puede apreciar que estos circuitos presentan graves problemas no solo en una, sino en varias de las dimensiones analizadas, evidenciando serios problemas estructurales y desigualdad existente en los territorios.

Tabla 7 A. Circuitos más críticos según el Índice de Priorización Territorial y acceso a los derechos del Buen Vivir

Circuito	Provincia	Cantón	Parroquia	Educación			
				Asistencia a primaria y secundaria	Analfabetismo	Asistencia a centros de desarrollo infantil	Acceso a educación superior
22D03C03	Orellana	Aguarico	Cap. Augusto Ribadeneyra	57%	24%	13%	9%
05D04C07	Cotopaxi	Pujilí	Guangaje	73%	65%	35%	22%
14D05C03	Morona Santiago	Taisha	Huasaga	68%	25%	15%	33%
16D01C09	Pastaza	Pastaza	Río Tigre	45%	44%	22%	19%
06D04C07	Chimborazo	Guamote	Guamote	70%	35%	56%	21%
02D01C07	Bolívar	Guaranda	Simiatug	70%	48%	61%	39%
21D03C05	Sucumbios	Putumayo	Puerto Rodríguez	58%	22%	0%	6%
13D08C06	Manabí	Pichincha	Barraganete	45%	44%	17%	8%
19D01C04	Zamora Chinchipe	Zamora	Imbana	74%	16%	55%	20%
11D08C03	Loja	Saraguro	El Paraíso De Celén	68%	30%	53%	21%
08D05C03	Esmeraldas	San Lorenzo	Tambillo	65%	21%	34%	19%

Fuente: INEC - Censos de Población y Vivienda (2001-2010) y Encuesta de Condiciones de Vida (2006)
 Elaboración: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza - Senplades

Tabla 7 B. Circuitos más críticos según el Índice de Priorización Territorial y acceso a los derechos del Buen Vivir

Circuito	Provincia	Cantón	Parroquia	Trabajo y seguridad social			Agua y alimentación	
				Adultos mayores con seguridad social	Trabajadores con seguridad social	Trabajo infantil	Pobreza por consumo	Viviendas con agua por red pública
22D03C03	Orellana	Aguarico	Cap. Augusto Ribadeneyra	100%	8%	16%	95%	6%
05D04C07	Cotopaxi	Pujilí	Guangaje	93%	6%	10%	54%	17%
14D05C03	Morona Santiago	Taisha	Huasaga	94%	7%	8%	97%	1%
16D01C09	Pastaza	Pastaza	Río Tigre	100%	22%	2%	51%	0%
06D04C07	Chimborazo	Guamote	Guamote	83%	10%	10%	89%	43%
02D01C07	Bolívar	Guaranda	Simiatug	100%	4%	10%	68%	47%
21D03C05	Sucumbios	Putumayo	Puerto Rodríguez	82%	28%	8%	82%	0%
13D08C06	Manabí	Pichincha	Barraganete	74%	26%	5%	85%	1%
19D01C04	Zamora Chinchipe	Zamora	Imbana	98%	6%	25%	46%	34%
11D08C03	Loja	Saraguro	El Paraíso De Celén	83%	16%	11%	72%	40%
08D05C03	Esmeraldas	San Lorenzo	Tambillo	92%	7%	13%	53%	20%

Fuente: INEC - Censos de Población y Vivienda (2001-2010) y Encuesta de Condiciones de Vida (2006)
 Elaboración: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza - Semplades

Tabla 7 C. Circuitos más críticos según el Índice de Priorización Territorial y acceso a los derechos del Buen Vivir

Circuito	Provincia	Cantón	Parroquia	Hábitat y vivienda				Salud	
				Vivienda propia	Hogares hacinados	Vivienda adecuada	Adecuado sistema de eliminación de excretas	Personal de salud por cada 10.000 habitantes	Desnutrición crónica
22D03C03	Orellana	Aguarico	Cap. Augusto Ribadeneyra	51%	57%	19%	3%	0%	42%
05D04C07	Cotopaxi	Pujilí	Guangaje	91%	51%	12%	20%	0%	48%
14D05C03	Morona Santiago	Taisha	Huasaga	67%	61%	8%	2%	139%	42%
16D01C09	Pastaza	Pastaza	Río Tigre	2%	64%	6%	15%	0%	31%
06D04C07	Chimborazo	Guamote	Guamote	86%	39%	11%	35%	0%	54%
02D01C07	Bolivar	Guaranda	Simiatug	70%	52%	10%	30%	178%	43%
21D03C05	Sucumbios	Putumayo	Puerto Rodríguez	22%	51%	4%	26%	0%	36%
13D08C06	Manabí	Pichincha	Barraganete	47%	37%	12%	55%	0%	33%
19D01C04	Zamora Chinchipe	Zamora	Imbana	73%	37%	14%	47%	0%	27%
11D08C03	Loja	Saraguro	El Paraiso De Celén	71%	34%	10%	45%	93%	41%
08D05C03	Esmeraldas	San Lorenzo	Tambillo	79%	31%	26%	24%	574%	20%

Fuente: INEC - Censos de Población y Vivienda (2001-2010) y Encuesta de Condiciones de Vida (2006)
Elaboración: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza - Senplades

Tabla 7 D. Circuitos más críticos según el Índice de Priorización Territorial y acceso a los derechos del Buen Vivir

Circuito	Provincia	Cantón	Parroquia	Comunicación e información		Ambiente Sano	
				Analfabetismo digital	Recolección de basura por carro recolector		
22D03C03	Orellana	Aguarico	Cap. Augusto Ribadeneyra	82%	0%		
05D04C07	Cotopaxi	Pujilí	Guangaje	75%	0%		
14D05C03	Morona Santiago	Taisha	Huasaga	86%	0%		
16D01C09	Pastaza	Pastaza	Río Tigre	84%	0%		
06D04C07	Chimborazo	Guamote	Guamote	69%	2%		
02D01C07	Bolívar	Guaranda	Simiatug	67%	8%		
21D03C05	Sucumbios	Putumayo	Puerto Rodríguez	66%	0%		
13D08C06	Manabí	Pichincha	Barraganete	47%	1%		
19D01C04	Zamora Chinchipe	Zamora	Imbana	60%	20%		
11D08C03	Loja	Saraguro	El Paraiso De Celén	62%	12%		
08D05C03	Esmeraldas	San Lorenzo	Tambillo	46%	1%		

Fuente: INEC - Censos de Población y Vivienda (2001-2010) y Encuesta de Condiciones de Vida (2006)
Elaboración: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza - Semplades

La equidad social implica reconocer y valorar cada diferencia, respetar la diversidad y dar respuestas efectivas a necesidades específicas para el disfrute de los derechos fundamentales en condiciones de igualdad. Ante la compleja gama de matices culturales, sociales, educativos, económicos, legales, estructurales y relacionales que han legitimado la desigualdad y la exclusión, con décadas de postergación, la restitución de derechos es una obligación. Por lo tanto, sobre la base de la priorización territorial, se construyó una tipología de circuitos relacionada con el goce de los derechos del Buen Vivir.

De este modo se identificaron cinco tipos territoriales. Los circuitos pertenecientes a los primeros grupos son los que se encuentran en mejores condiciones y los que están ubicados en los últimos grupos presentan las mayores condiciones de vulnerabilidad (tabla 7). En la tabla 8, se sintetizan los promedios de cada grupo en función de los indicadores seleccionados.

Tabla 8. Tipología de priorización territorial, promedio de cobertura de los indicadores de acceso a los indicadores del Buen Vivir

Tipología	Educación primaria y secundaria	Analfabetismo	Trabajadores con seguridad social	Viviendas con agua por red pública	Vivienda adecuada	Personal salud por cada 10.000 habitantes	Analfabetismo digital	Recolección de basura por carro recolector
1	87,0%	3,7%	46,6%	95,0%	69,7	53,3	17,8%	97,0%
2	82,9%	8,9%	32,8%	77,2%	45,2	15,9	28,8%	82,2%
3	79,1%	13,4%	27,8%	55,7%	32,4	7,0	36,4%	64,6%
4	76,0%	17,8%	25,7%	37,2%	23,4	3,5	41,8%	38,4%
5	71,6%	26,6%	18,2%	26,6%	17,3	2,2	53,2%	19,0%

Fuente: INEC - Censo de Población y Vivienda (2010)

Elaboración: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza - Senplades

Tipología de la priorización territorial 2010

Los grupos en condiciones sociales críticas son principalmente los grupos 4 y 5, aunque también el grupo 3 tiene serias deficiencias. Esto significa que más de la mitad de la población nacional sufre por limitaciones sociales importantes.

El grupo 5 se encuentra principalmente ubicado en regiones cubiertas por selva primaria, en la Amazonia, Esmeraldas y ciertas áreas de la Sierra Central, como las provincias de Chimborazo y Bolívar.

El grupo 4 está ubicado principalmente en los páramos de la Sierra central y las zonas colonizadas de la Amazonia. Tiene un 17,8% de analfabetismo y presenta carencias serias en vivienda, con un acceso al agua potable de solo el 37,2% y tan solo 3,5 trabajadores de la salud por cada 10.000 habitantes.

El grupo 3, ubicado principalmente en la Sierra y Costa del Pacífico, se caracteriza por agudas deficiencias en infraestructura habitacional y salud. Aproximadamente la mitad de las viviendas tiene agua potable, y solo una de cada tres viviendas dispone de materialidad aceptable.

En síntesis, las áreas socialmente menos atendidas del país se encuentran en los páramos de la Sierra central, las zonas colonizadas de la Amazonia y en ciertas áreas de la Costa, aunque sus carencias son distintas en cada caso. En la Sierra central y la Costa, los problemas más agudos son la pobreza monetaria, la inequidad y la falta de acceso a la tierra cultivable y a otras oportunidades de empleo, además de la creciente erosión de los suelos. En cambio, en la Amazonia prevalecen las carencias de infraestructura, la falta de vocación agrícola de la tierra y la escasa diversificación productiva. En estas regiones es necesario fortalecer los programas de desarrollo rural que combinen la promoción de mejoras en los suelos con programas de diversificación productiva hacia actividades rurales no agropecuarias.

2.2 Inversión social

“La priorización de los recursos presupuestarios es un ejercicio de economía política y refleja las relaciones de poder en una sociedad” (Senplades, 2013). Durante largas décadas, el Ecuador fue una de las tantas víctimas del denominado “Consenso de Washington” que exigía priorizar el capital financiero por encima del ser humano y sus derechos.

Como se observa en el gráfico 21, entre 1995 y 2006, fueron pocos o casi nulos los esfuerzos de lucha contra la pobreza. En este túnel sin salida, hasta el año 2006 era sencillo identificar conductas de entreguismo y subordinación a instituciones financieras internacionales e intereses privados por parte del gobierno de turno.

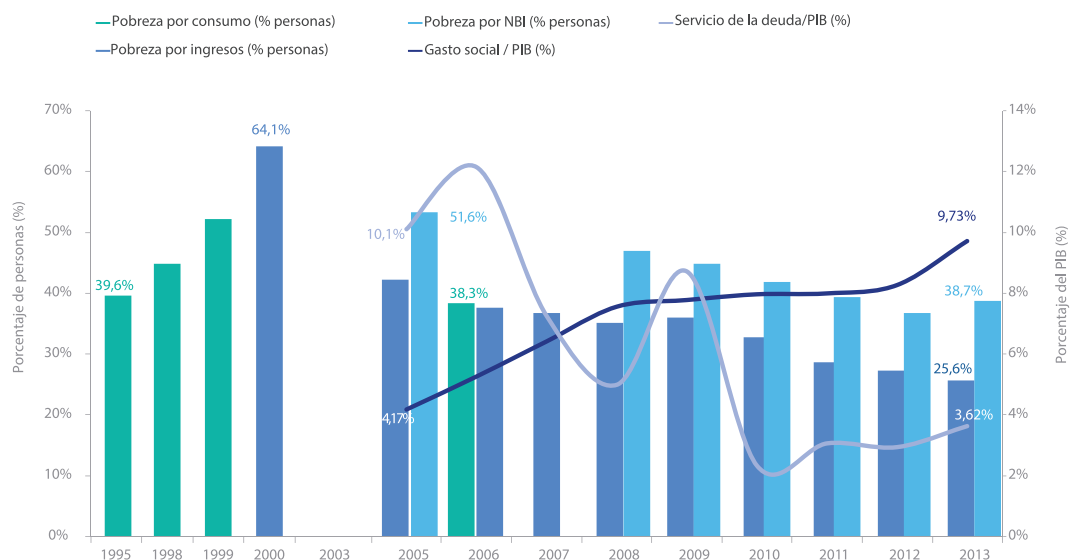
A partir de 2007, la voluntad política toma un giro distinto de autodeterminación y compromiso para labrar un camino propio, sin las recetas tradicionales impuestas desde afuera y que por tanto tiempo bloquearon todo intento de emancipación.

La Constitución de Montecristi de 2008 marcó un punto de partida que abrió el espacio a una acción política renovada. En la nueva Constitución, se reconoce el abanico completo de derechos a todos los ciudadanos y ciudadanas y a la naturaleza. Además se obliga al Estado a priorizar el pago de la deuda social por sobre cualquier otra obligación estatal.

La prioridad ahora es el pago de la deuda social y no la deuda externa. En los años de gobierno del presidente Rafael Correa se han liberado y canalizado recursos hacia la inversión social más importante de la historia del Ecuador.

Con este horizonte político, y siguiendo el marco constitucional y sus lineamientos de planificación plurianual, el Ecuador ha transformado su asignación presupuestaria. Ahora la política fiscal privilegia la inversión social por sobre el servicio de la deuda (externa e interna), como se aprecia en el gráfico 21.

La transformación de la gestión pública de la deuda externa implicó una disminución sustantiva del peso de la misma en la economía ecuatoriana, lo que truncó el poder de la especulación financiera en el país.

Gráfico 21. Evolución pobreza, gasto social y servicio de la deuda

Nota: El servicio de la deuda/PIB corresponde a la suma de deuda interna más deuda externa.

Fuente: Pobreza, INEC-Enemdur (2000, 2005-2013) y Encuesta de Condiciones de Vida (1995-1998, 1999-2006); Gasto Social, Ministerio de Finanzas, Subsecretaría de Presupuestos (2005 – 2013); y, Servicio de deuda, SIGADE (2005 - 2013) y Banco Central del Ecuador, Boletín Estadístico Mensual 1949 julio 2014 (2005 – 2013).

Elaboración: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza – Senplades

A partir de 2007, la inversión social se ha destinado principalmente a la generación de capacidades y la reducción de las brechas sociales y territoriales. Esto significa que se priorizan los proyectos de inversión que tienen mayor impacto en la eficiencia de la acción del Estado y los proyectos en los sectores estratégicos que son altamente rentables y permiten la sostenibilidad del sistema económico.

Esto ha traído importantes resultados, como la redistribución de los ingresos y la reducción significativa de la pobreza y las desigualdades, lo que es un avance enorme para un país perteneciente a la región más desigual del planeta (PNUD, 2013). Sin embargo, existen aún grandes desafíos en temas de desigualdades, los que se desarrollarán en el siguiente acápite.

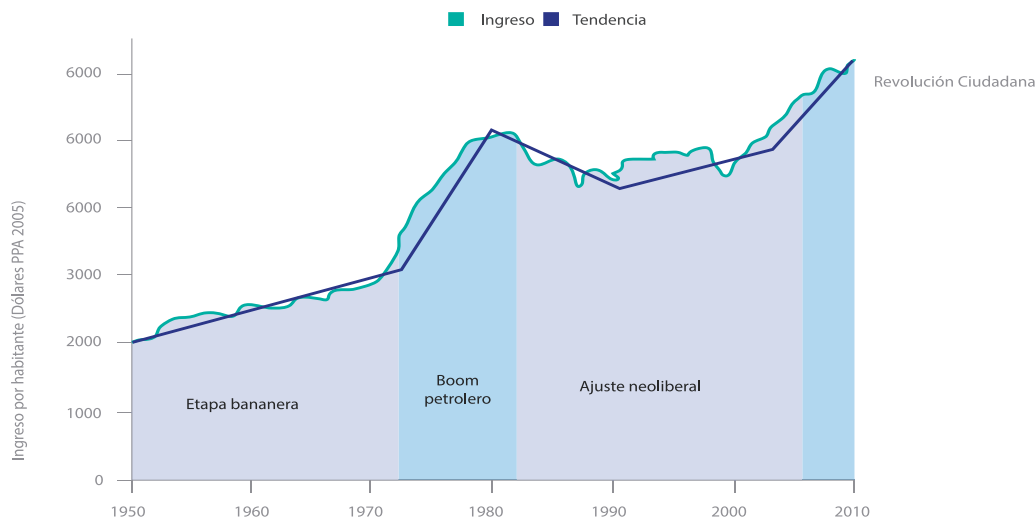
2.3 Desigualdades

Las relaciones de poder y las jerarquías sociales propias de la continuidad de la matriz colonial que aún persisten en la sociedad ecuatoriana reproducen las estructuras de desigualdad que excluyen a determinados sectores de la sociedad. En el Ecuador, la diversidad históricamente se ha convertido en un sinónimo de desigualdad, en la medida que determinadas personas o grupos de personas o culturas han sido sujetos de trato desfavorable o negativo, por su origen e identidad cultural, color de la piel, orientación sexual, religión, pobreza, edad, discapacidad, género y/o movilidad humana,¹⁸ situación que se materializa en las desigualdades respecto al disfrute de los derechos de la ciudadanía.

Tanto la Constitución ecuatoriana como la legislación internacional han establecido normativas específicas respecto al derecho de las y los ciudadanos a ser tratados bajo principios de igualdad y no discriminación. La Constitución, en su artículo 11 sobre principios de aplicación de los derechos, establece que: “Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socioeconómica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación.”¹⁹

Además, en el mismo artículo se establece: “El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad.” Este principio abre espacios para la generación de políticas de equidad que propicien el mejoramiento de la calidad de vida de los grupos o individuos históricamente excluidos. Los avances en el ámbito normativo respecto a la igualdad y la no discriminación en el ejercicio de los derechos en el Ecuador han sido significativos. Sin embargo, alcanzar la igualdad real en un contexto tan diverso es un gran reto. La historia económica y social del Ecuador evidencia la sucesión de etapas de crecimiento y crisis, que van desde el *boom* petrolero hacia un prolongado período de estancamiento económico en la etapa de ajuste estructural, con esporádicas reactivaciones que no logran mantenerse y que precedieron a una profunda crisis en 1998 y 1999. De esta etapa, el Ecuador comenzó a recuperarse en los primeros años de este siglo y la mejora se acentúa a partir de 2007. En el gráfico 22 se presenta la evolución del ingreso por habitante en el Ecuador.

Gráfico 22. Ingreso por habitantes en el Ecuador, 1950-2010



Fuente: Alan Heston, Robert Summers and Bettina Aten (2012)
Elaboración: Unidad de Información Socioambiental UASB y Ceplaes

La economía ecuatoriana ha crecido sostenidamente durante los últimos siete años. El promedio de crecimiento en el período 2007-2012 fue de 4,1%. El reto para el país es continuar creciendo con igualdad y equidad. Los esfuerzos del Ecuador por mejorar en términos de igualdad han sido considerables: se han fortalecido la inversión social y el papel del Estado en la economía, bajo una nueva estrategia de desarrollo que busca la transformación económica con equidad social en un contexto de sustentabilidad.²⁰

19 Constitución de la República del Ecuador, 2008.

20 Senplades 2013a.

El *Atlas de las desigualdades socioeconómicas del Ecuador*, publicado en 2013 por Senplades, analiza la evolución de los cambios sociales del país a partir de los censos de población y vivienda de 1990, 2001 y 2010.

En el Ecuador, los avances en la satisfacción de los derechos sociales han sido significativos debido a la participación activa del Estado, especialmente a partir de 2007. Estos avances se reflejan en resultados alentadores sobre reducción de brechas en educación, salud, vivienda y empleo. Sin embargo, persisten inequidades, las que deben visibilizarse para enfocar los esfuerzos en aquellos aspectos que deben ser objeto de política pública y que ayudarán en la eliminación de brechas y la consecución de la igualdad real en el disfrute de derechos en el contexto de una sociedad diversa, plurinacional e intercultural.

2.3.1. Educación

La expansión de la cobertura educativa, sobre todo a nivel secundario, ha representado un logro histórico. La tasa neta de asistencia en nivel secundario ascendió del 66,4% en 2006 al 81,3% en 2013. Se alcanzó el 96% de cobertura en educación básica²¹ en 2013, en comparación con el 91,2% de 2006 (niños, niñas y adolescentes de 5 a 14 años que asistían a un establecimiento educativo). Los datos revelan que las brechas de acceso a la educación que afectaban a mujeres, indígenas y afroecuatorianos han desaparecido.

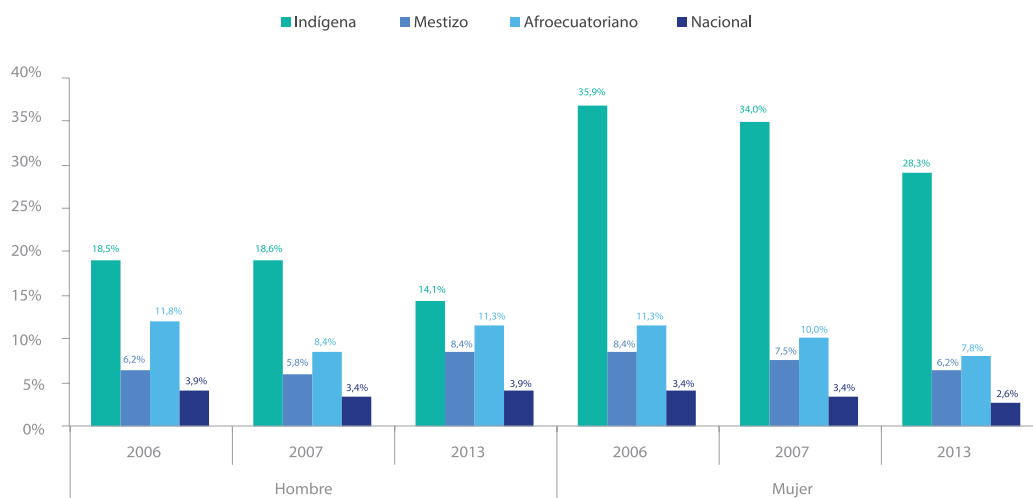
Según la Enemdur 2013, las brechas más importantes en relación al analfabetismo afectan, sobre todo, a mujeres indígenas. El analfabetismo en este grupo llega al 28,3%, cuatro veces más que la media nacional (gráfico 23). Los años de escolaridad²² de la población están aumentando de forma positiva, pasando del 8,2 en 2001 al 9,7 en 2013, según datos del INEC-SIISE.

Persisten, además, deficiencias en la calidad, pertinencia y capacidad de retención del sistema educativo, lo que incide en el bajo porcentaje de culminación de las carreras universitarias.

A 2013, en la escolaridad existe una brecha moderada entre el área urbana y rural, en este sentido los años de escolaridad del área urbana son 11 años, 4,1 años más que la escolaridad rural que alcanza 6,9 (gráfico 24).

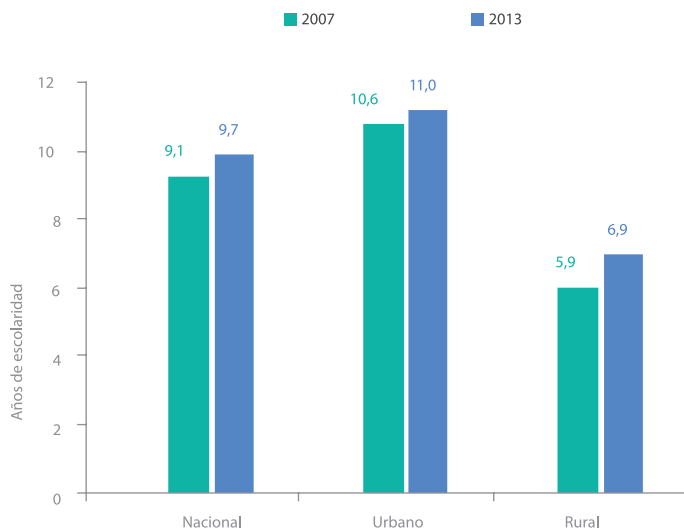
21 En el artículo 42 de la Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI) se establece que la educación general básica desarrolla las capacidades, habilidades, destrezas y competencias de las niñas, niños y adolescentes desde los cinco años de edad en adelante. La educación general básica está compuesta por 10 años de atención obligatoria en los que se refuerzan, amplían y profundizan las capacidades y competencias adquiridas en la etapa anterior, y se introducen las disciplinas básicas, garantizando su diversidad cultural y lingüística.

22 Según el INEC-SIISE, la escolaridad se define como el número promedio de años lectivos aprobados en las instituciones de educación formal y en los niveles primario, secundario, superior universitario, superior no universitario y posgrado, para las personas de 24 y más años de edad.

Gráfico 23. Tasa de analfabetismo por etnicidad y sexo (2006, 2007 y 2013)

Fuente: INEC - Enemdur (2006, 2007 y 2013)

Elaboración: Unidad de Información Socioambiental UASB y Ceplaes, Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza – Senplades

Gráfico 24. Promedio de años de escolaridad por área (2007 y 2013)

Fuente: INEC - Enemdur (2007-2013)

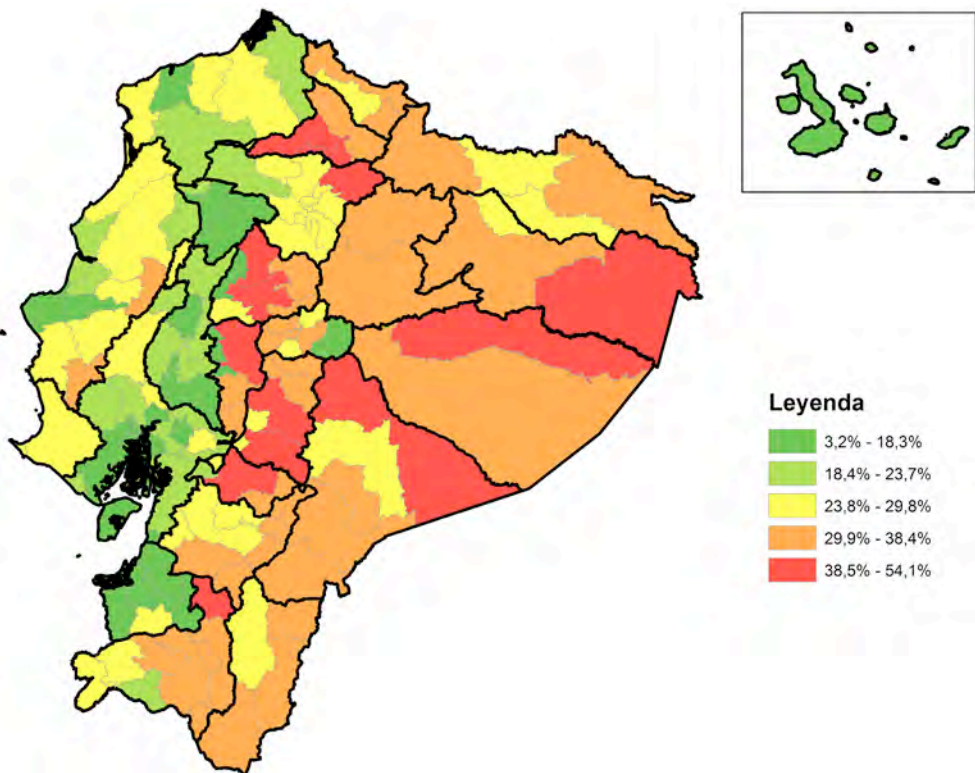
Elaboración: Sistema Nacional de Información – Senplades

2.3.2. Salud

La cobertura y calidad en la salud pública ecuatoriana ha tenido significativos avances durante las últimas décadas. El personal promedio de salud por cada 10.000 habitantes pasó de 37 a 50 médicos o equivalentes entre 2001 y 2010. Las brechas entre campo y ciudad en cuanto al acceso a los servicios de salud también se han reducido aunque continúan siendo grandes de acuerdo al Atlas de las Desigualdades Socio - Económicas del Ecuador.

Según los registros administrativos de las estadísticas vitales del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), la mortalidad infantil se ha reducido de 17,3 casos por cada mil nacidos vivos en 2001 a 10,11 casos en 2011. También se observan avances importantes en la esperanza de vida al nacer y una declinación en la tasa global de fecundidad.²³ Persisten, sin embargo, serios problemas de salud pública, como la desnutrición crónica infantil en menores de cinco años, que afecta aún al 25% de los niños del país, especialmente a niños indígenas y de la Sierra rural (según ENSANUT²⁴ 2012).

Mapa 2. Prevalencia de la desnutrición crónica infantil por distritos (2010)



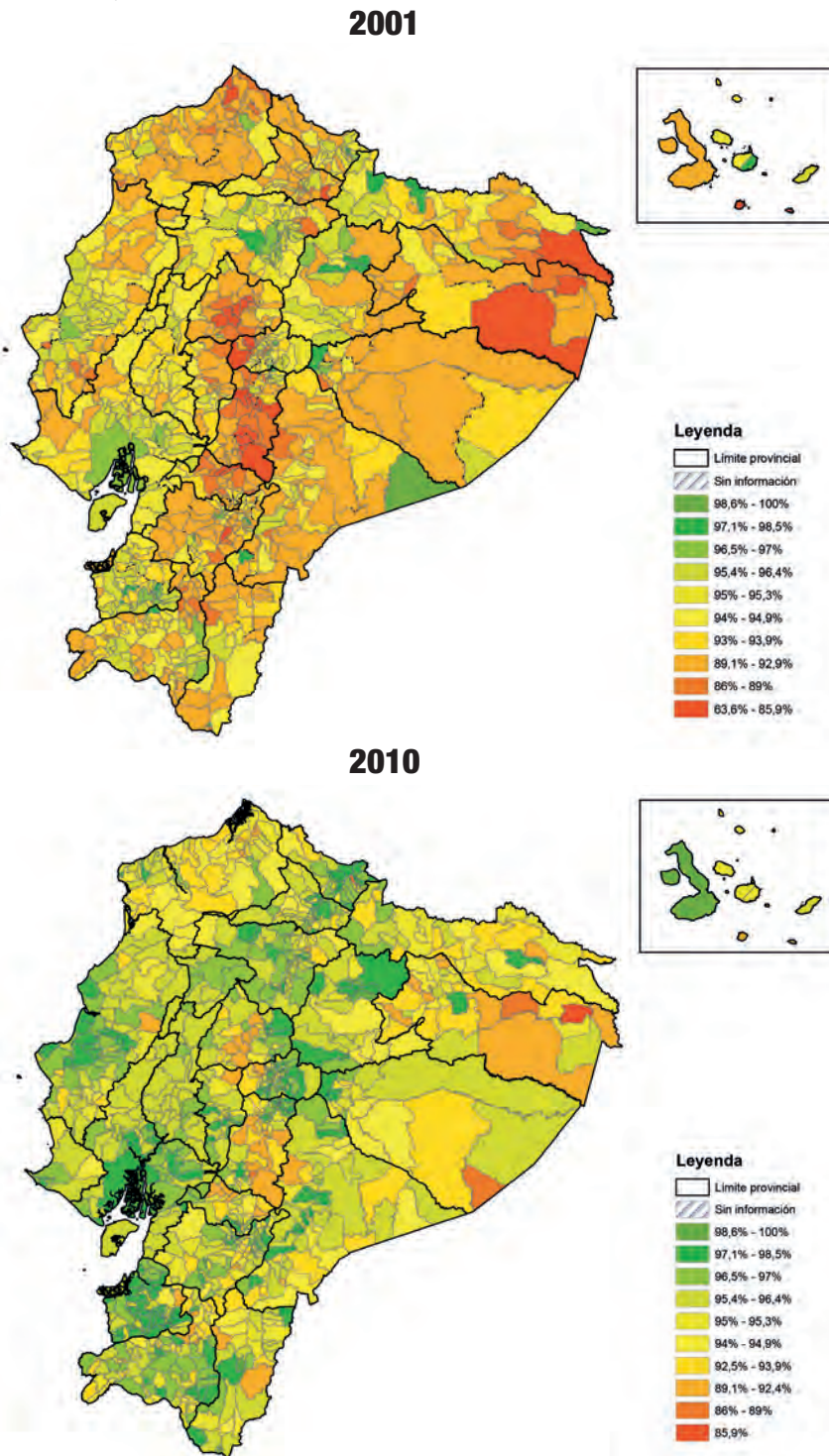
Fuente: INEC – Censo de Población y Vivienda (2010)
 Información Cartográfica: INEC – División político administrativa (2010)
 Elaboración: Unidad de Investigación Socioambiental UASB y CEPLAES

Pese a que el índice de Gini de concentración de personal de salud se redujo en nueve puntos entre 2001 y 2010 a escala nacional, todavía existe concentración de los servicios de salud en las principales ciudades. En Quito, se disponía de 92 médicos equivalentes por cada 10.000 habitantes en 2010, mientras que el promedio nacional es de 50 y en 82 parroquias de la Amazonia (84.000 habitantes) no existía personal de salud (gráfico 25).

²³ *Ibíd.*

²⁴ La Ensanut es la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012, realizada por el Ministerio de Salud y el Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Mapa 3. Porcentaje de hijos vivos de madres entre 15 y 49 años, por parroquias (2001 y 2010)



Fuente: INEC – Censo de Población y Vivienda (2001, 2010)

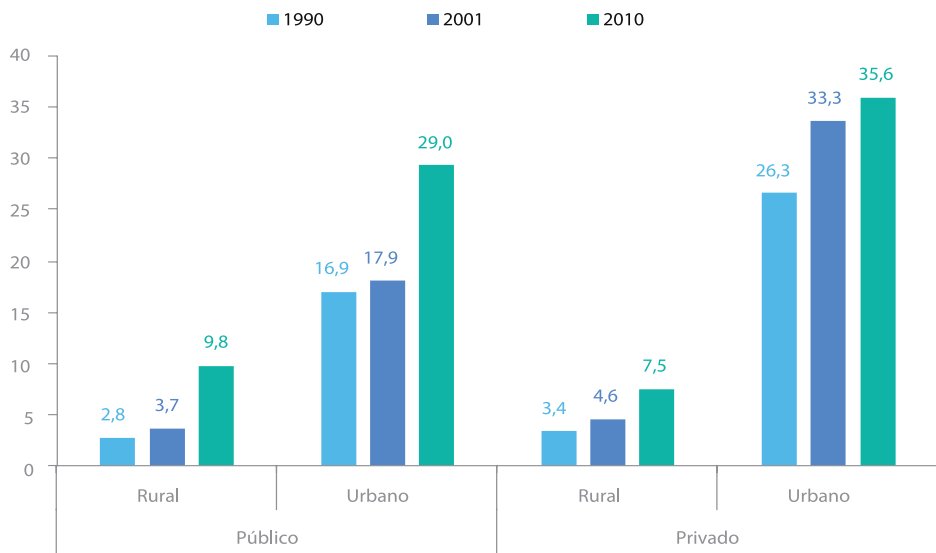
Información Cartográfica: INEC – División político administrativa (2001, 2010)

Elaboración: Unidad de Investigación Socioambiental UASB y CEPLAES

La mortalidad infantil es mayor en el campo (35 por mil nacidos vivos) que en las ciudades (25 por mil nacidos vivos) y afecta más a la Sierra y la Amazonia. Los anteriores mapas ilustran los cambios a escala parroquial en el porcentaje de hijos vivos de madres que están entre los 15 y 49 años. La comparación evidencia la magnitud de las mejoras, sin embargo en el año 2010, la Sierra central y la Amazonia (provincias de Sucumbios, Orellana y Pastaza) registran una mayor mortalidad.

Existen indicadores de salud que no han tenido avances positivos, como la tasa de embarazo adolescente, que no se ha reducido sustancialmente desde 1990.

Gráfico 25. Personal equivalente de salud por cada 10.000 habitantes, por área y sector (1990, 2001 y 2010)



Fuente: INEC - Censos de Población y Vivienda (1990, 2001 y 2010)
Elaboración: Unidad de Información Socioambiental UASB y Ceplaes

2.3.3. Vivienda

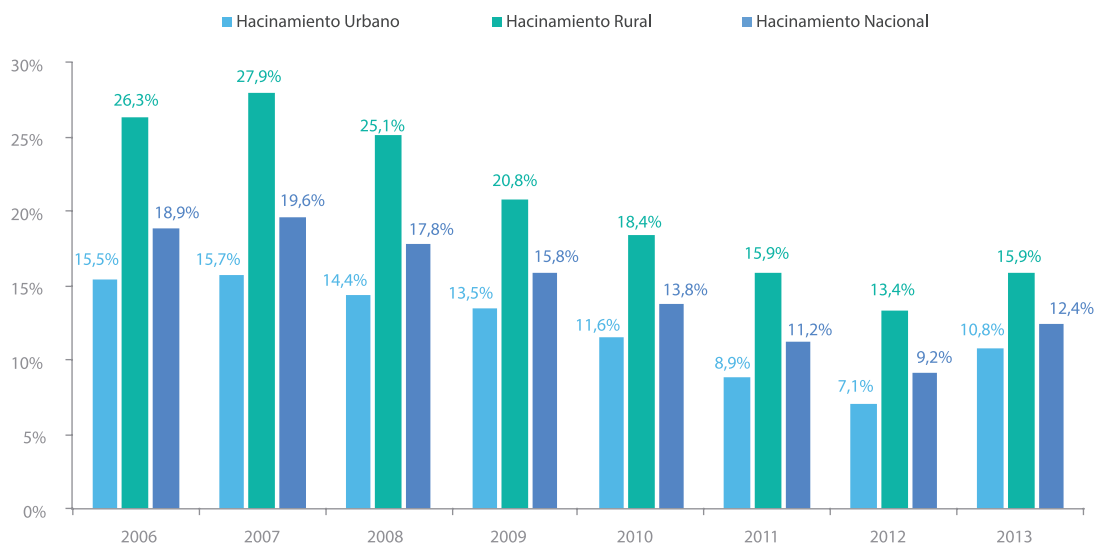
Las condiciones habitacionales en general han mejorado en el país a lo largo de los últimos años, especialmente en el último período. Uno de los logros más importantes es la cobertura de electricidad por red pública en el área rural, que, en 2013, benefició al 93,7% de los hogares que residen en el campo, en comparación con el 52% de 1990. El déficit de agua y alcantarillado es más severo en las zonas rurales, especialmente en la Costa (tabla 9).

Tabla 9. Indicadores de vivienda por región y área, 2005, 2010 y 2013

Región	Alcantarillado			Agua por red pública			Electricidad red pública		
	2005	2010	2013	2005	2010	2013	2005	2010	2013
Urbana									
Costa	54,1%	62,0%	68,0%	82,3%	84,0%	89,9%	98,6%	96,2%	98,3%
Sierra	92,2%	95,6%	95,2%	95,4%	96,0%	95,1%	99,6%	98,8%	98,9%
Amazonia	80,6%	89,7%	83,7%	89,3%	91,0%	83,2%	99,0%	99,1%	96,6%
Nacional	72,0%	77,7%	80,2%	88,4%	90,0%	92,0%	99,1%	97,4%	98,5%
Rural									
Costa	2,8%	5,8%	5,6%	14,9%	19,0%	24,7%	82,5%	88,1%	92,5%
Sierra	19,4%	25,9%	39,6%	39,8%	45,0%	48,2%	92,8%	94,0%	96,6%
Amazonia	15,9%	33,5%	27,2%	22,3%	38,8%	42,5%	64,8%	88,7%	82,2%
Nacional	12,8%	18,5%	25,5%	28,8%	34,1%	38,8%	86,5%	91,2%	93,7%
Total									
Costa	40,9%	47,3%	52,8%	65,0%	67,3%	74,0%	94,5%	94,0%	96,9%
Sierra	66,2%	75,4%	75,4%	75,5%	77,7%	78,4%	97,2%	97,1%	96,1%
Amazonia	39,7%	54,4%	48,9%	46,9%	58,2%	58,1%	77,4%	92,6%	87,7%
Nacional	53,0%	58,8%	63,0%	69,2%	71,8%	75,3%	95,0%	95,4%	97,0%

Fuente: INEC - Enemdur (2005, 2010 y 2013)

Elaboración: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza - Senplades

Gráfico 26. Porcentaje de hacinamiento en el Ecuador (2006-2013)

Fuente: INEC - Enemdur (2006-2013)

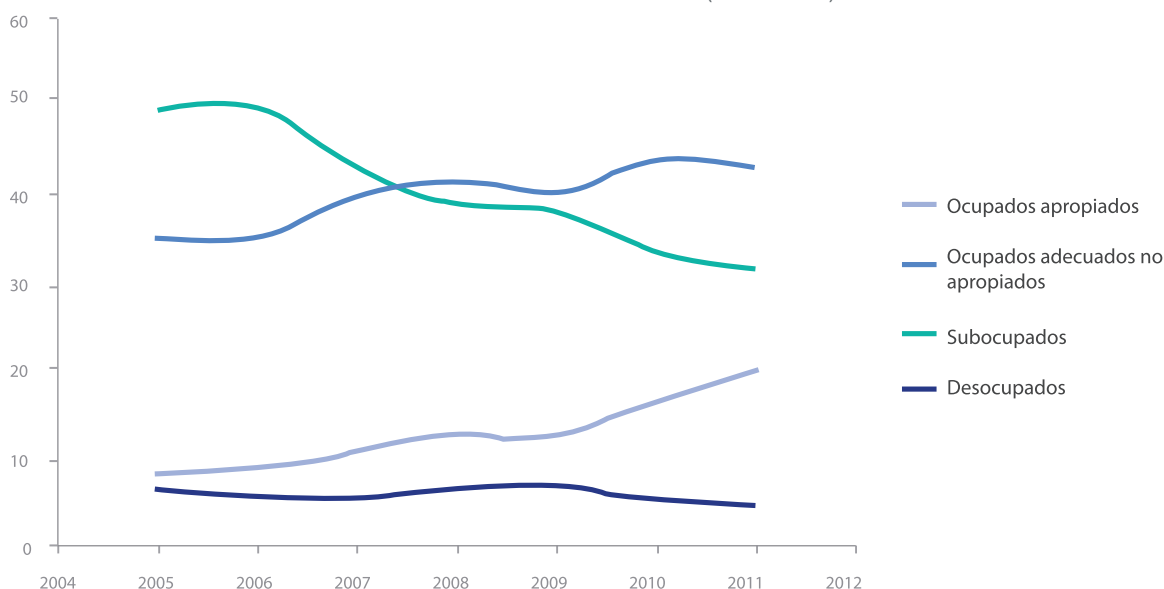
Elaboración: Unidad de Información Socioambiental UASB y Ceplaes

Los datos sobre hacinamiento²⁵ en nuestro país señalan que, a nivel nacional, ha disminuido en 7 puntos porcentuales, entre el período comprendido entre 2006 y 2013, y de igual manera el mismo ha descendido en la zona rural 10 puntos y, en la zonas urbanas, 5 puntos, durante el período anteriormente señalado (gráfico 26). Para superar la pobreza en el Ecuador, es necesario generar espacios con buenas condiciones de hábitat que permitan condiciones de vida idóneas para el Buen Vivir.

2.3.4. Empleo

El empleo apropiado²⁶ se duplicó en el período 2007-2011, pasando del 11% en 2007 al 20% en 2011. Si bien los niveles de empleo apropiado son aún bajos, muestran un notable avance debido a la ampliación de la cobertura de la seguridad social y un aumento en los salarios reales que en el mismo período subieron en 55%. Por otro lado, las tasas de desempleo se han mantenido moderadas con un promedio del 7% en los últimos años. También el trabajo infantil ha mostrado una importante declinación. Sin embargo, persisten, importantes problemas de orden estructural en el sistema laboral ecuatoriano, lo que se evidencia en el alto porcentaje de personas subempleadas (gráfico 27).

Gráfico 27. Condición de actividad de la PEA (2005-2011)*



Fuente: INEC – Enemdur (2005-2011)

Elaboración: Unidad de Información Socioambiental UASB y Ceplaes

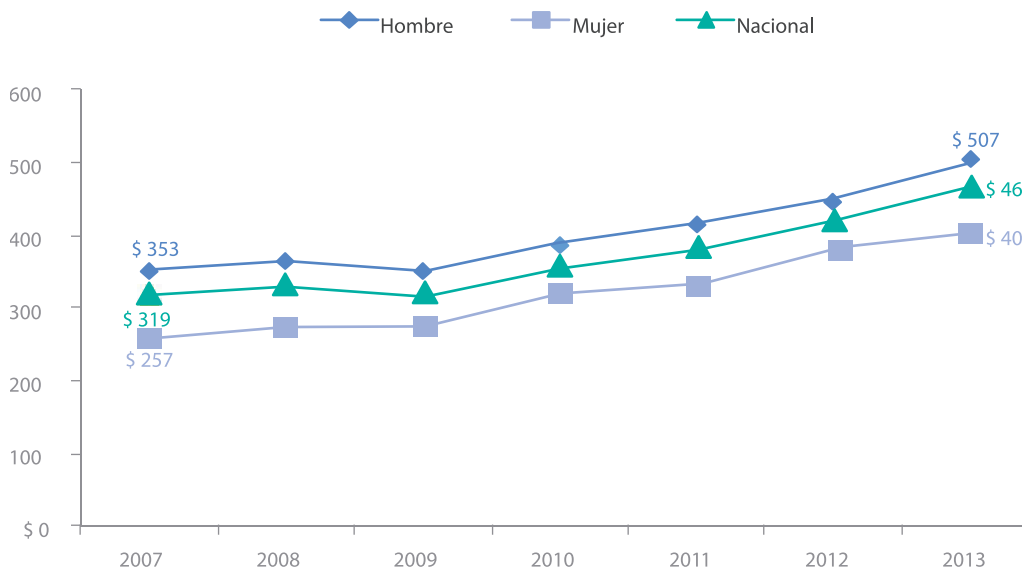
*Desocupados: personas de 10 años y más que se encuentran sin empleo y no estuvieron ocupados la semana pasada; Subocupados: personas que trabajaron la semana anterior dispuestas a modificar su situación laboral para alcanzar 40 horas de trabajo; Ocupados apropiados: trabajadores con condiciones apropiadas, cuentan con seguridad social, estabilidad laboral, jornada no mayor a 48 horas semanales y en edad entre 15 y 65 años; Ocupados adecuados no apropiados: trabajadores que no se encuentran desempleados ni subempleados sin todos los beneficios sociales ni laborales.

25 De acuerdo a la ficha metodológica del INEC, en el Ecuador se entiende por hacinamiento a los hogares que tienen por cada uno de sus dormitorios un nivel de ocupación mayor a tres miembros.

26 Este concepto se define como una relación laboral con el cumplimiento de todas las condiciones laborales: un ingreso que posibilite la satisfacción de las necesidades básicas, afiliación a la seguridad social, un contrato o nombramiento estable, una jornada laboral de no más de 48 horas por semana, y que la edad del trabajador se encuentre entre 15 y 64 años. (Senplades 2013a, pp. 35).

En cuanto a los factores sociales condicionantes del salario aún se mantiene una estructura discriminatoria contra las mujeres y los trabajadores indígenas. En efecto, en igualdad de condiciones de educación y experiencia laboral, los salarios percibidos por las mujeres a diciembre de 2013 son un 26% menores respecto a los salarios de los varones (gráfico 28), mientras que el salario de los indígenas con respecto al resto de la sociedad es un 40% menor.

Gráfico 28. Ingreso laboral promedio por sexo (2007-2013)



Fuente: INEC-Enemdur (2007-2013)

Elaboración: Unidad de Información Socioambiental UASB y Ceplaes

El Ecuador, durante los últimos años, ha sido testigo de los esfuerzos del Estado por alcanzar mejores niveles en la distribución de los beneficios y los recursos generados en la sociedad. A pesar de los innegables avances en materia de justicia económica y equidad social, el reto es aún muy grande. De ahí la necesidad de lograr acciones coordinadas intersectoriales y entre niveles de gobierno que eliminen definitivamente las estructuras de convivencia injusta que históricamente han caracterizado a la sociedad ecuatoriana.

2.4 Hacia una acción intersectorial y territorial coordinada

La Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza es la respuesta del Estado para lograr cambios profundos con políticas intersectoriales y acción colectiva de la sociedad, de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y de los sectores productivos. La erradicación de la pobreza requiere de la articulación de políticas y programas de desarrollo social y productivo que incluyan gestión del conocimiento, innovación inclusiva, principios de sustentabilidad y sostenibilidad, y fortalecimiento del poder popular.

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) tienen una función clave en la erradicación de la pobreza, mediante el fomento productivo, la construcción de caminos vecinales, la dotación de servicios básicos como el agua potable o el alcantarillado sanitario, el ordenamiento urbano, la generación de espacios públicos, la dotación de áreas verdes, etc. Por ejemplo, si los municipios logran universalizar la cobertura de agua potable y alcantarillado en el país, eliminaríamos la extrema pobreza por necesidades básicas insatisfechas. Sin embargo, el déficit de cobertura en estos servicios nos coloca muy por debajo de los países latinoamericanos. Es importante que exista mayor corresponsabilidad de los GAD para erradicar la pobreza y alcanzar el Buen Vivir.

Con este fin, la Constitución estableció por primera vez un régimen de competencias que determina claramente las responsabilidades de cada nivel de gobierno, no solo para atribuir facultades y evitar la superposición de funciones, sino para identificar con precisión qué y a quién le corresponde cumplir acciones específicas en los territorios. Así, la intervención del Estado es integral, complementaria, solidaria, subsidiaria y, fundamentalmente, corresponsable entre todos los niveles de gobierno.

Es en este marco de corresponsabilidad donde se fortalece un ejercicio bien entendido de la autonomía, vista como la posibilidad de los territorios de desarrollarse sin dependencia del centro; de ejercer sus competencias eficiente y responsablemente, y ser artífices directos del desarrollo territorial; mas no como pretexto para evitar la regulación y el control, propiciar con prepotencia la desintegración nacional, diluyendo sus responsabilidades como autoridades locales y dejando al gobierno central el cumplimiento de sus obligaciones.

A más de una acción pública mancomunda entre sectores y niveles de gobierno, la ENIEP promueve la participación activa de la ciudadanía. Desde cada espacio ciudadano, individual y colectivo, se puede aportar para el buen vivir de todas y todos, ejerciendo los derechos con responsabilidad, cuidando los bienes colectivos, generando una cultura de paz. Son muchos los caminos que puede tomar esa acción ciudadana: desde consumir responsablemente y con sentido social los bienes de mercado, hasta cuidar con cariño las instalaciones públicas, las escuelas, los hospitales que nos pertenecen a todos y todas.

Los emprendedores de la economía popular y solidaria han de comprometerse con una labor realizada con responsabilidad para elaborar productos de calidad que favorezcan un mercado pleno de nuevas formas de producir y consumir. La empresa privada debe también reflexionar sobre su rol social porque también es corresponsable de la construcción de un mejor futuro para el país, un país con crecimiento económico sí, pero no a costa del bienestar de los y las trabajadoras y de todos los ciudadanos. Cuidar de nuestra madre tierra procurando para ella las condiciones que nos permitan una vida en dignidad. Todos y todas comprometidos con un mejor entorno, un mejor país, un mundo mejor.



¡Hacia el fin de la pobreza!
CAPÍTULO 3

3

¡Hacia el fin de la pobreza!

El imperativo de erradicar la pobreza en el Ecuador requiere articular en una sola estrategia una propuesta coherente de intervenciones políticas de naturaleza intersectorial y entre niveles de gobierno. Es necesario ser asertivos y eficientes, no solo en la atención a los problemas sociales prioritarios sino creando las condiciones para que ocurra un proceso de mejoramiento continuo de la vida social de todos y todas.

Cuando se trata de responder adecuadamente a problemas sociales de interés colectivo, como el desempleo, la educación, la salud, la malnutrición, la diversificación productiva o la equidad social, las decisiones políticas deben ser cuidadosamente tomadas y ordenadas para evitar errores e ineficiencias.

La ENIEP establece metas concretas hasta el año 2017 para eliminar progresivamente las condiciones de empobrecimiento de la población, asumiendo un enfoque multidimensional de derechos y capacidades. Con este fin, plantea tres condiciones necesarias para lograr el cambio estructural y organiza las intervenciones en torno a tres componentes explicados a continuación.

3.1 Condicionantes para el cambio

La ENIEP plantea varios condicionantes para el cambio estructural que conduzca hacia la erradicación de la pobreza: el poder popular y la acción colectiva, la sustentabilidad y la sostenibilidad del proceso de erradicación de la pobreza, y la gestión del conocimiento. La construcción del poder popular y la acción colectiva apunta hacia el cambio de las relaciones del poder en el país promoviendo la justicia social y ampliando la democracia. La sustentabilidad de la vida promueve un nuevo tipo de relaciones entre los seres humanos y de estos con la Pacha Mama. La sostenibilidad del proceso de la erradicación de la pobreza implica contar con los recursos necesarios para asegurar el cambio estructural, así como la promoción de la corresponsabilidad individual y colectiva para la erradicación de la extrema pobreza en el país. Finalmente, la gestión del conocimiento será la base

para construir una sociedad que aprende a aprender desde lógicas incluyentes y creando espacios de interlocución e interaprendizaje.

3.1.1. Poder popular y Acción colectiva

Las desigualdades sociales tienden a vigorizarse cuando el poder que las soporta se reduce a la función de apropiación, mando y coerción, y cuando su gestión política se dedica principalmente a asegurar el dominio de los grupos que lo detentan. Este ha sido el principal rasgo del poder ejercido por la partidocracia a lo largo de la historia ecuatoriana, llevando las decisiones y las prioridades lejos del pueblo y del interés común. Cuanto mayor concentración de la riqueza se produce, más grandes han sido los privilegios, y la energía política destinada a servir a la sociedad para garantizar el disfrute de los derechos humanos es menor. Quienes monopolizaron el poder y controlaron sus relaciones, en general, distorsionaron los procesos decisorios en su propio favor.

Donde predomina la oligarquía del poder del dinero y del mercado, no pueden florecer los derechos humanos, ni germinar el cuidado y la solidaridad que despliega y sustenta el Buen Vivir. Es el poderío del dinero el que decide el porvenir de la vida social, particularmente el de los sectores populares, expresando una conducta insolidaria e insensible, incluso ante las necesidades más básicas de las poblaciones empobrecidas. Esto socava la democracia. Las desigualdades sociales extremas, las discriminaciones, la explotación laboral y comercial, la concentración de los medios de producción y la exclusión están en la raíz de las carencias sociales y económicas que desangran a la sociedad. Esa aglomeración de carencias traducida en pobreza no es producto de la fatalidad, sino de sujetos históricos dotados con poder de decisión, con capacidad para sostener y fortalecer las estructuras subyacentes de relaciones asimétricas, y que además producen y reproducen la pobreza en todas sus dimensiones. Es la ideología del poder dominante, privada de todo sustento ético, la que generalmente justifica la distribución desigual.

Por esta razón, lo convencional ha sido que el poder dominante trate a la pobreza como si fuera una anomalía social, apenas merecedora de políticas de asistencia y protección, sometida a redes de favores clientelistas y opuesta a la emancipación.

Para evitar que el Ecuador continúe sangrando por sus propias heridas sociales, aún históricamente abiertas, se requiere un cambio fundamental en la ecuación del poder político. El sistema político tradicional ha sido incapaz de concretar rupturas y de activar los cambios estructurales indispensables para procesar y resolver las demandas prioritarias de los sectores populares empobrecidos. Por el contrario, ha invisibilizado la actoría popular y estigmatizado sus demandas sancionando sus narrativas, descalificando sus propuestas y reprimiendo las resistencias, principalmente cuando éstas cuestionan las prebendas de las élites.

Es momento de que el poder político posibilite la emancipación de los pobres, ya que, sin su participación activa, no habrá posibilidad de profundizar la erradicación de la pobreza ni el cuidado de los bienes superiores, lo que conlleva el desafío de fortalecer los movimientos populares. No se puede hablar de libertad cuando millares de seres humanos se perciben vencidos por fenómenos relacionales que sofocan su anhelo de autonomía. Es absurdo hablar de democracia mientras el pueblo empobrece. Por ello, la cuestión del poder en manos del pueblo constituye el corazón de la política socioeconómica dirigida a erradicar la pobreza en

auténtica democracia. Es necesario asegurar que las actividades e instituciones económicas, en todos los territorios, apoyen el despliegue del Buen Vivir de forma equitativa y sustentable.

La emancipación social supone, entre algunas cuestiones, una base popular dotada de capacidades para hablar por ella misma y participar en la creación del futuro mediante propuestas emancipadoras, presentando una nueva narrativa histórica. En este proceso se deben analizar los recursos y las capacidades de acción colectiva con que cuentan mujeres, indígenas y otros actores sociales, para enfrentar sus opresivas condiciones colectivas de vida, coligándose para la realización de sus derechos. Asimismo, supone que el pueblo sea escuchado e influya en el proceso de toma de decisiones, la construcción de la política pública y el control de su implementación, así como también que asuma responsabilidades. De esta forma se construirá una democracia sin exclusión social, capaz de promover la igualdad y la cohesión social.

El poder popular es la energía política que proviene del pueblo, o sea, del conjunto de sectores que integran las grandes mayorías del país y que, paradójicamente, son los de peores ingresos, los sin techo, los sin tierra, los sin trabajo, los sin esperanza, los “ceros económicos”. Todas son personas que venden su fuerza de trabajo como única forma de reproducir su subsistencia. No son propietarios de capital, pero son sujetos capaces de emanciparse, de aprender para innovar, de buscar soluciones compartidas para alcanzar la justicia económica.

El fortalecimiento del poder popular permite redefinir el concepto de ciudadanía, posibilitando que el poder emane del propio pueblo, democratizándolo para que la voz de mujeres, indígenas, afroecuatorianos, montubios y, en general, de los subalternos, desde su propia experiencia, contruyan el sentido de ciudadanía, desde nuevos espacios narrativos que permitan leer de otras maneras las desigualdades, develar las relaciones ocultas y plantearse nuevos significados.

Es el poder popular el que podrá desplegar al Buen Vivir, construyendo una democracia sin exclusión social, capaz de promover la igualdad y la cohesión social sobre la base de la cooperación y la solidaridad. Se plantea enriquecer el tejido social, indispensable para activar los procesos de innovación social y creación de conocimiento que facilitan el ajuste a los cambios del entorno. Es el poder popular el que posibilita, en última instancia, el desbloqueo de la expresión política de las personas que comparten intereses comunes. Esto facilita la acción.

Son los encuentros, el diálogo, las comunicaciones y los vínculos que se establecen en el espacio público, los que posibilitan la emergencia de la acción colectiva, la que no siempre resulta de la organización formal, aunque cobra vitalidad gracias a la participación activa que brota de la libre elección. Así emerge un hablante colectivo que es portador de las iniciativas que instalan un debate en la vida política, da cuenta de las realidades concretas en las que se desenvuelven los grupos empobrecidos y busca soluciones conjuntas.

La acción colectiva emancipadora es vital y dinámica. Esta florece en condiciones de apertura democrática y abre el camino hacia una afirmación social consciente y responsable, donde se reconoce a “los pobres” como sujetos históricos capaces de autodeterminarse. Desde allí, la acción colectiva puede reconfigurar el orden existente haciendo del esfuerzo conjunto un coproductor de nuevas realidades en favor de la emancipación. La acción colectiva es una cuestión de derechos

humanos y deberá, entre otras finalidades, aportar al empoderamiento de mujeres, pueblos, nacionalidades y otros actores sociales excluidos, con la finalidad de cambiar las relaciones de poder a través del fortalecimiento de su voz, su palabra y su capacidad de decisión en los espacios públicos.

El fortalecimiento del poder popular y la construcción de condiciones que extiendan la acción colectiva significa ampliar las zonas democráticas que invitan a la ciudadanía a incidir en la política pública, pero también es salir de la pasividad, la desesperanza, la dependencia y la opresión a las que lleva el empobrecimiento. La construcción del poder popular y la acción colectiva genera cambios indispensables en las formas de relación social para avanzar hacia la erradicación de la pobreza. Lo hace con el pueblo y junto al pueblo, organizado y no organizado, haciendo que el compromiso de la transformación social emerja como un movimiento de carácter estructural. Gracias a la acción colectiva, la política pública podrá leer sensiblemente los datos, evaluar las metas con apego a la realidad, escuchar los mensajes del pueblo y la naturaleza, percibiendo con esperanza lo complejo del desafío de erradicar la pobreza. Poder popular y acción colectiva son algunos de los componentes del cambio en la matriz sociopolítica para los cuales se establecen ciertos lineamientos transversales expuestos a continuación.

Lineamiento transversal

1 ■ Ampliar las redes sociales, establecer y fortalecer los espacios locales de diálogo, participación e interacción ciudadana para radicalizar la democracia y construir progresivamente una comunidad que conviva bajo principios de cooperación, solidaridad, responsabilidad, “aprendiciencia” y cuidado del medio ambiente.

ESTRATEGIAS

- 1.1 Desarrollar instrumentos que posibiliten incorporar los principios de pertinencia cultural, cooperación y corresponsabilidad en los procesos de planificación y gestión territorial, para fortalecer la cohesión social y la densidad de las redes sociales.
- 1.2 Promover la participación ciudadana, individual o colectiva, en la toma de decisiones, la fiscalización, el control y la ejecución de las acciones en los asuntos públicos que afectan a la población nacional con énfasis en lo rural, favoreciendo la emergencia de acuerdos sociales y proyectos compartidos.
- 1.3 Crear o ampliar las redes de cooperación entre las mujeres en los territorios y estimular el debate sobre los temas de inequidad y desigualdad de oportunidades, y la participación activa de las mujeres en el establecimiento y control de políticas de género.
- 1.4 Fortalecer los Consejos Ciudadanos Sectoriales para acompañar y observar el desempeño de políticas y programas territoriales, y reflexionar sobre cuestiones colectivas sometidas a examen público.
- 1.5 Democratizar y ampliar progresivamente el acceso de los productores y las comunidades con énfasis en lo rural a la información y crear instrumentos e incentivos que posibiliten la “proximidad organizativa” entre actores, para fortalecer la cooperación y las relaciones de solidaridad, confianza y reciprocidad.

- 1.6 Rescatar, cuidar, proteger y revalorizar los espacios públicos y desarrollar las actividades de ocio, encuentro y recreo, para generar sentido de identidad territorial, construir convivencias cuidadosas con el medio ambiente, construyendo el Buen Vivir con las y los demás.

Lineamiento transversal

2. Desarrollar e implementar sistemas de comunicación social y culturalmente pertinentes desde los territorios, y que posibiliten la construcción y el fortalecimiento del tejido social, para formar comunidades propositivas y gestoras de su propio Buen Vivir.

ESTRATEGIAS

- 2.1 Mejorar las competencias individuales y grupales activando la innovación a través de la creación de instrumentos comunicacionales educativos que faciliten la inteligibilidad y el aprendizaje colectivo, y promuevan la interacción entre actores y agentes.
- 2.2 Formular, innovar y activar prácticas comunicativas participativas que favorezcan la emergencia de una cultura democrática de corresponsabilidad y cuidado por los bienes comunes y de mayor integración subjetiva de las identidades compartidas, para que el colectivo sea protagonista de acciones y decisiones que incidan en los cambios.
- 2.3 Crear mecanismos de comunicación educativa dirigidos a la creación de una cultura cívica que consolide el Estado Constitucional de Derechos y Justicia y fortalezca las instituciones democráticas, buscando que las poblaciones conozcan el marco normativo de protección que les brinda la Constitución y las leyes.
- 2.4 Promover en los territorios el mapeo y el análisis de redes sociales, para conocer las estructuras sociales locales, las relaciones entre actores y agentes, sus intereses y dinámicas, buscando descubrir las pautas de vinculación mutua, los mecanismos más o menos formalizados de apoyo social, y multiplicando las alianzas y formas asociativas.
- 2.5 Desarrollar instrumentos de comunicación educativa que permitan inculcar los valores del Buen Vivir, las relaciones de respeto, confianza, cuidado, diálogo, creatividad o aprendizaje, para alentar la acción social a partir de procesos de protagonismo colectivo y de ciudadanía activa con capacidad innovadora y propositiva.
- 2.6 Generar procesos de comunicación educativa que contribuyan al enriquecimiento simbólico de la identidad y al fortalecimiento del sentido de pertenencia a la sociedad territorial, procurando dismantelar los imaginarios dominantes, las discriminaciones y las violencias que bloquean la cohesión social y la convivencia pacífica.
- 2.7 Mejorar la confianza de la población local en las instituciones públicas que tienen por función proveer bienes públicos, incrementando la efectividad en la aplicación de la política pública, la pertinencia y transparencia en la implementación de programas y proyectos.
- 2.8 Fomentar la responsabilidad social y ambiental de los medios de comunicación, para difundir contenidos comunicacionales veraces, oportunos y plurales –como principios éticos– que promuevan una cultura libre de estereotipos.

Lineamiento transversal

3. Aproximar y fortalecer las capacidades de gestión y negociación de las comunidades y organizaciones rurales, creando y mejorando los mecanismos e incentivos necesarios para ampliar la asociatividad y la cooperación.

ESTRATEGIAS

- 3.1 Generar y multiplicar la economía popular y solidaria a través del planteamiento, sistematización de experiencias, validación y aplicación de mecanismos de cooperación entre organizaciones de productores campesinos, y entre pequeñas y medianas empresas.
- 3.2 Establecer incentivos que fomenten la proximidad organizativa y el fortalecimiento de los vínculos de cooperación e interdependencia entre empresas de diversa escala, para conjugar capacidades y competencias, agregar valor y ganar capacidad innovadora, potenciando los elementos que permitan hacer más eficientes y eficaces los procesos asociativos, accediendo sosteniblemente a los mercados.
- 3.3 Enfrentar la discriminación directa de las mujeres al interior de las economías solidarias, promover la corresponsabilidad con los varones en las tareas del cuidado y propiciar el equilibrio de género en la gestión asociativa de las mismas.

Lineamiento transversal

4. Incrementar el apoyo a la protección, revitalización, conservación y manejo del patrimonio cultural tangible e intangible, desde la comunidad y para su disfrute colectivo.

ESTRATEGIAS

- 4.1 Preservar las diversas memorias colectivas e individuales propias de los mundos urbanos y rurales al servicio de toda la ciudadanía y a favor del turismo comunitario, fomentando los encuentros disciplinarios y la investigación sobre la memoria social y el patrimonio cultural de los territorios, como fuente de identidad y de comprensión de las diferencias.

3.1.2. Sustentabilidad y sostenibilidad de la matriz social libre de pobreza

Es difícil divorciar los mecanismos de expoliación de la naturaleza de aquellos que producen y reproducen el empobrecimiento y la exclusión social. La matriz productiva es espejo y reflejo de la matriz social y viceversa. No hay manera de apropiarse del mundo natural sin transformar la vida social, en tanto ella también es naturaleza. En una de sus obras más representativas, *La dialéctica de la Naturaleza*, Federico Engels decía que “el ser humano es aquella parte de la naturaleza donde la naturaleza cobra consciencia de sí misma”.

La naturaleza no es un objeto que sirve exclusivamente de materia prima para la reproducción social y económica del ser humano. No hay vida posible en la Tierra sin ella, por lo que debe ser cuidada, respetada, protegida y transformada sustentablemente para que posibilite el despliegue del Buen Vivir. Si queremos vivir y sobrevivir como seres humanos, la naturaleza tiene derecho a vivir.

Para que sea posible el fluir evolutivo del vivir, el ser humano transforma el entorno del medio natural que lo hospeda, y viceversa. Sin embargo, cuando no ocurren las condiciones que posibilitan equilibrar esa relación, necesariamente entra en peligro la reproducción de los sistemas de la vida social cotidiana. Tan considerable es el riesgo cuanto mayor es la irresponsabilidad e inconsciencia con que el ser humano se relaciona con la naturaleza al anteponer la búsqueda obsesiva de riquezas materiales en desmedro de los demás.

El alcance del concepto de sustentabilidad trasciende la esfera de lo ambiental y pasa a reflejarse en las dimensiones social, cultural, política, institucional, económica y cognitiva. Se sostienen las cosas, los beneficios, los rendimientos, la calidad de los servicios públicos, pero esencialmente, se sustenta la vida como un todo.

La sustentabilidad, por lo tanto, expresa un principio ético concerniente con los valores que cultivan las personas para relacionarse con las y los demás y con la Pacha Mama, incluyendo el reconocimiento de la interdependencia entre las necesidades básicas del ser humano y las exigencias del medio ambiente, envolviendo las nociones de equidad. Su concepción nos obliga a denunciar dos expresiones intolerables de la vida social moderna: la desigualdad provocada por la excesiva concentración de riqueza, recursos, oportunidades y uso de energía; y la generación de la pobreza como resultado del crecimiento ilimitado del producto económico y del consumo.

Es necesario romper la lógica del sistema capitalista que tiende no solo a degradar las riquezas naturales, sino también a destruir los valores del cuidado y la solidaridad, fortaleciendo poderes que alientan un ardoroso deseo de acumulación, frecuentemente cargado de violencia hacia nosotros mismos. La pobreza material tiende a reaparecer por doquier, precisamente cuando el capitalismo aviva su persistente afán de convertir la existencia en un querer tener siempre más y más cosas, programando la obsolescencia. El egoísmo y la codicia se vuelven las energías motoras de las relaciones sociales, obligando a consumir más por ansiedad que por necesidad, empobreciendo por dentro al ser humano.

El cuidado del ambiente es un requisito fundamental para erradicar la pobreza y garantizar el disfrute de derechos de las presentes y futuras generaciones. Ello obliga a repensar el uso de algunos bienes comunes, como el agua y la tierra, por medio del trabajo y la técnica, no solo para producir riqueza monetaria sino esencialmente para conservar los elementos útiles para la reproducción de la vida y del Buen Vivir social. Se debe construir una modalidad de crecimiento sustentable que se relacione armónicamente con el medio natural, sin saquearlo y arruinarlo.

La sustentabilidad es una aspiración que, partiendo del territorio y considerando el tiempo específico en que se vive, puede concretarse más fácilmente desde el espacio territorial y proyectarse a escalas regionales más amplias. Al referirnos al territorio, estamos frente a un espacio social construido donde encontramos una base específica de “recursos naturales”, arreglos institucionales, formas de organización social, sistemas productivos, actividades económicas, identidades culturales, relaciones sociales, y determinadas formas de producción e intercambio.

En la escala territorial, los sistemas de relaciones sociales y productivas, generan sus propios diagnósticos, los mismos que, en el marco de sistemas de producción específicos, definen estrategias diferenciadas y procesos adecuados de gestión

del medio ambiente. Es posible generar procesos de innovación social desde la interacción de los diferentes actores sociales que viven en un territorio e intercambiando saberes provenientes de diferentes espacios y tiempos, científicos y locales. La innovación social es fundamental para dar respuestas alternativas y pertinentes a los problemas de pobreza.

La ENIEP sitúa al ser humano –parte de la naturaleza– en primer plano, pero afirma que no se puede proteger integralmente al medio ambiente a expensas de mantener en la pobreza a la mayoría de la población. Se debe contar con un poder popular y una educación que potencie los hábitos de consumo y cuidado ambiental, y más concretamente la justicia y la equidad, nutriendo el sentimiento de compartir un destino común con todas las comunidades y pueblos. El desafío es construir el Buen Vivir desde los territorios y llegar a un futuro de justicia económica y equidad social, enriqueciendo la democracia desde el poder popular.

La política pública para la erradicación de la pobreza desde los territorios conjuga enfoques integrales e integrados sobre el impacto del cambio climático, incorporando la noción de interdependencia de los factores que conforman el medioambiente, tanto biofísico como social. Son las redes sociales y las plataformas institucionales las que posibilitan sortear los desastres imprevistos. Urge promover una cultura de sustentabilidad y crear mecanismos que posibiliten autogestionar el riesgo, interiorizando los principios de precaución y corresponsabilidad.

La participación social en la gestión medioambiental y la inteligencia del poder popular son requisitos básicos para la acción colectiva. Deben ser propósitos explícitos de las políticas territoriales dirigidas hacia la erradicación de la pobreza: la gestión del riesgo que pudiera afectar a las sociedades locales, la caracterización de la vulnerabilidad y la planificación preventiva de medidas dirigidas a impedir, mitigar, prevenir, controlar y ajustarse a los efectos adversos de los fenómenos peligrosos.

Somos llamados a repensar nuestros hábitos de consumo alimentario, pero también a modificar los patrones de consumo innecesario y obsoleto que están condicionados por la publicidad. La pobreza y el consumismo coexisten en sociedades desiguales como la ecuatoriana, engendrando modos culturales casi homogéneos –insolidarios, individualistas, narcisistas–, creados y programados por el poder comunicacional que tiende a trasladar hacia el “reino del mercado”, donde cada cual participa ansiosa y pasivamente en escenarios hedonistas, insustentables e insostenibles. La vida sustentable exige el cultivo de la simplicidad.

Erradicar la pobreza de manera irreversible requiere de la consolidación de pactos sociales, culturales, fiscales y ambientales. La movilización social, sobre la base del poder popular, es indispensable para transformar los condicionantes de la (re) producción de la pobreza. La sostenibilidad pasa además por consolidar el sistema económico social y solidario, ubicando a la (re) distribución y al ser humano por encima del crecimiento económico y del capital. La Constitución establece como deber del Estado la promoción del desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y de la riqueza, entendiendo la estabilidad económica como el máximo nivel de producción y empleo en el marco de la sostenibilidad fiscal, externa, monetaria y biofísica. Para esto es necesario fortalecer los instrumentos de inversión pública y regulación económica.

Sostener a largo plazo las libertades conquistadas supone garantizar los recursos fiscales para el financiamiento de la inversión social. En un marco de corresponsabilidad, se requiere contar con presupuestos suficientes para la ejecución de los programas sociales prioritarios. La erradicación de la pobreza no es posible sin un sólido pacto fiscal que permita la distribución y redistribución de la riqueza. Este pacto fiscal hará efectivos los principios constitucionales de generalidad, progresividad, eficiencia, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria. La sostenibilidad del pacto depende de la creatividad productiva y la responsabilidad económica.

Los recursos públicos deben invertirse priorizando la justicia económica, el cierre de brechas, la satisfacción de necesidades, la generación de capacidades y el fortalecimiento de sectores económicos generadores de valor. El sostenimiento de la erradicación de la pobreza requiere transformar las relaciones económicas de manera que se garantice el derecho al trabajo de todas y todos, el pleno empleo digno, y el reconocimiento y fomento del trabajo voluntario, autónomo y no-remunerado. El derecho al trabajo no puede quedar a merced de un mercado que fomente la exclusión y el deterioro de las condiciones de vida de los y las trabajadoras en beneficio de la ganancia y del capital. La transformación de los patrones de distribución pasa por la democratización del acceso a los medios de producción y el cambio en la forma de producción hacia principios de solidaridad, responsabilidad, equidad y sustentabilidad.

El manejo sostenible de las finanzas públicas requiere del manejo soberano del endeudamiento, la transparencia en la contratación pública, el apoyo decidido a la economía popular y solidaria, la progresividad, suficiencia y equidad del sistema tributario, la sostenibilidad de la balanza de pagos y de los flujos biofísicos, minimizando la huella ecológica de los sistemas de transporte de bienes y servicios, y la consolidación del Estado como dinamizador de la producción y regulador del mercado. El cambio de la matriz productiva debe darse en el marco de la justicia económica, fortaleciendo la agricultura familiar campesina y las relaciones de la economía popular y solidaria. La erradicación de la pobreza se sostiene en el pacto social y fiscal para la garantía de bienes superiores (aquellos que constituyen derecho) por parte del Estado, la reducción del riesgo sistemático de la economía, el ejercicio pleno del derecho al trabajo, la armonía con el ambiente y la movilización social.

El despliegue del Buen Vivir requiere de mecanismos de regulación estatal que posibiliten ampliar y potenciar los espacios públicos, expandir los ambientes cooperativos y consolidar una nueva arquitectura financiera, capaz de mejorar la capacidad del país de responder a los desafíos que plantea la incertidumbre económica, en el marco de una intensa globalización comercial y financiera. Se trata de asegurar protección frente a las variabilidades del mercado, de construir simetrías dentro de las cadenas productivas, de colocar al capital al servicio de las necesidades humanas, de invertir los recursos públicos eficientemente en torno a prioridades democráticamente definidas y de posibilitar el acceso a los medios de producción incentivando la emergencia de las economías solidarias, entre otros factores. Todo esto se vincula directamente al proceso de transformación de la matriz productiva en la que confluyen nuevas políticas para el estímulo de la producción local, la diversificación de la economía y una inserción inteligente en la economía mundial (Senplades, 2013b).

La sostenibilidad de este empeño solo será posible en tanto los nuevos no-pobres se integren económicamente a una sociedad de propietarios, trabajadores y productores solidarios. Se debe asegurar la base institucional más adecuada y los recursos presupuestarios que posibiliten mantener el proceso de erradicación de la pobreza. No se trata solo de recursos para solventar el llamado “gasto social”, porque la pobreza, la exclusión y el subempleo no son problemas exclusivos de la política social, sino fundamentalmente de la política económica, de la de empleo y de toda la estrategia de cambio en la matriz productiva.

El esfuerzo de sostener en el tiempo las condiciones que han posibilitado a los distintos grupos sociales liberarse de las relaciones que los encadenaban a la pobreza –impidiendo que se reviertan las estructuras empobrecedoras, o los arraigados problemas de discriminación, machismo, alienación, el desprecio del otro, etc.–, supone un trabajo sistémico en varios frentes de la vida sociocultural y político institucional. Sostener el Buen Vivir logrado, es decir, impedir la reversión de la pobreza y lograr que la vida se desarrolle en armonía con el ambiente, depende esencialmente de la conservación de modos de sentir, pensar, hacer y gestionar el vivir cotidiano de los individuos o grupos que han conseguido liberarse de la pobreza. Depende de las características de la matriz productiva emergente, de su opción por la vida y la dignidad humana, antes que por la totalización del mercado.

Lineamiento transversal

5. Garantizar el respeto a los derechos de la naturaleza, la provisión solidaria y sostenible de los bienes comunes, así como la sustentabilidad en los procesos de transformación de la matriz productiva.

ESTRATEGIAS

- 5.1 Promover un mayor impacto de la inversión social con la incorporación de la variable ambiental en los procesos de planificación y articulación de políticas intersectoriales.
- 5.2 Introducir el principio de precaución en los procesos participativos de planificación territorial.
- 5.3 Crear conciencia ambiental y generar las capacidades institucionales y sociales para controlar y revertir los procesos de degradación y erosión de los suelos en los territorios rurales, sistematizar las buenas prácticas productivas, y diseñar estrategias integrales para gestionar el uso sustentable de las tierras de cultivo.
- 5.4 Fortalecer las capacidades de los actores públicos y privados para detectar los problemas ambientales locales, los factores de riesgos existentes o posibles, elaborar alternativas de solución, prevención, mitigación o ajuste, e incidir en la definición de políticas, su instrumentación compartida y la evaluación de sus efectos.
- 5.5 Impulsar la gestión social participativa y sistémica de las cuencas y microcuencas hidrográficas y de sus territorios inmediatos, a través de la investigación de las mismas y la transmisión de información relevante entre los distintos niveles de gobierno, las organizaciones campesinas y el sector privado, para mejorar la eficiencia y calidad del manejo.

Lineamiento transversal

6. Promover el manejo sustentable de los agroecosistemas, frenar la pérdida de tierra arable y garantizar la protección y recuperación de la fertilidad de los suelos cultivables.

ESTRATEGIAS

- 6.1 Formular un marco normativo indispensable para regular la expansión de la frontera agrícola y pecuaria, y la extensión insostenible de los monocultivos agroindustriales y la ganadería extensiva.
- 6.2 Incrementar la productividad, mantener la fertilidad de los suelos y minimizar la contaminación transformando progresivamente los sistemas convencionales de producción agropecuaria en sistemas agroecológicos y orgánicos y posibilitando el ciclo de transición.
- 6.3 Potenciar el desarrollo de producciones limpias afirmadas en principios ecológicos, agregación de valor a la producción orgánica y certificación de origen, implantando sistemas alternativos de control de calidad y certificación que ajusten las actividades productivas a las exigencias de salud e inocuidad en los mercados.
- 6.4 Regular la expansión de las zonas urbanas sobre los suelos de valor agrícola y las zonas naturales aledañas.
- 6.5 Proveer herramientas y conocimientos de conservación y cuidado ambiental a través de programas territoriales de capacitación y comunicación educativa.
- 6.6 Realizar estudios específicos sobre los patrones de aprovechamiento del suelo, las prácticas de manejo y conservación.
- 6.7 Implementar programas integrales de incremento de la cobertura vegetal priorizando la siembra de especies arbóreas endémicas, el aumento de la biomasa y materia orgánica local, y las actividades de recuperación de los suelos erosionados.
- 6.8 Sistematizar y catalogar las experiencias rurales y las mejores prácticas campesinas de manejo sustentable de agroecosistemas, validarlas, difundirlas e incentivarlas.
- 6.9 Investigar, experimentar, validar y difundir prácticas de producción agrícola que mejoren o fortalezcan procesos de reciclaje de nutrientes y la optimización de su disponibilidad, mejoramiento de la biología del suelo y agua, reducción de pérdidas por insectos, malezas y patógenos, mediante bioinsumos y el estímulo a la fauna benéfica.

Lineamiento transversal

7. Mejorar los niveles de productividad agropecuaria y agroindustrial disminuyendo el uso de energías fósiles, de agroquímicos, de antibióticos, y erradicando el uso de productos nocivos a la salud ambiental y humana.

ESTRATEGIAS

- 7.1 Disminuir drásticamente el uso de energía fósil en la agricultura y promover el reemplazo con prácticas intensivas en energía renovable.

- 7.2 Desarrollar a escala territorial, tecnologías energéticas limpias y localmente apropiadas, no sofisticadas, que insuman recursos endógenos y de fácil adopción, para promover una agricultura ambiental sustentable y energéticamente renovable.
- 7.3 Regular y zonificar la producción de agrocombustibles y desarrollar métodos innovadores para su producción, sin afectar a los cultivos destinados a la seguridad y la soberanía alimentaria y considerando el riesgo de las sequías impuestas por el cambio climático.
- 7.4 Remover los contaminantes del ambiente y restaurar la calidad de los agroecosistemas, desarrollando y aplicando tecnologías de recuperación por medio de la bio y fitoremediación, y métodos de atenuación natural.
- 7.5 Promover dinámicas económico-productivas de baja intensidad energética y sobre todo proponer innovaciones que propicien modos de producción y patrones de consumo con baja emisión de carbono y uso eficiente de energía.

Lineamiento transversal

8. Fortalecer las capacidades en instituciones, GAD, comunidades rurales y vecindarios urbanos para mejorar la gestión del riesgo, así como la mitigación y la adaptación al cambio climático desde los contextos territoriales.

ESTRATEGIAS

- 8.1 Incorporar planes de contingencia, medidas de precaución, adaptación, y gestión social de los impactos del cambio climático en los programas territoriales de erradicación de la pobreza.
- 8.2 Incorporar la gestión de riesgos en los procesos de planificación del Buen Vivir a escala territorial, así como en los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDyOT) para disminuir la vulnerabilidad de la población ante las amenazas hidrometeorológicas que puedan afectar la infraestructura y la provisión de servicios.
- 8.3 Sistematizar las experiencias locales que rescaten el conocimiento sobre las estrategias de adaptación de las comunidades rurales y vecindarios ante el cambio climático.
- 8.4 Implementar técnicas y mecanismos que permitan mejorar la capacidad de adaptación de las comunidades y las poblaciones insertas en agroecosistemas y cuencas hidrográficas, ante los eventuales impactos del cambio climático, particularmente los fenómenos meteorológicos extremos, incluidas las precipitaciones excesivas, las inundaciones y los derrumbes.
- 8.5 Desarrollar capacidades locales para la gestión del cambio climático, particularmente entre los grupos pobres y vulnerables.
- 8.6 Promover, junto a los organismos competentes, la reubicación de asentamientos rurales y urbanos que estén en zonas de riesgo no mitigables y en zonas ambientalmente sensibles, así como generar acciones sociales de mitigación en los territorios.
- 8.7 Promover la investigación y la experimentación sobre los problemas ambientales locales.

- 8.8 Mejorar los sistemas de control y alerta temprana, monitoreo y atención oportuna a la población, para identificar y mitigar las amenazas y vulnerabilidades sociales y ambientales ante los riesgos naturales y antrópicos.
- 8.9 Incorporar planes de contingencia ante eventuales cambios del nivel del mar que puedan afectar la infraestructura y los servicios en las zonas costeras, originados por la variabilidad y el cambio climático.

Lineamiento transversal

9. Proteger las cuencas y microcuencas hidrográficas y construir procesos de gestión social compartida de los recursos naturales entre el Estado y las comunidades locales, para garantizar la sustentabilidad de los bienes comunes y la soberanía alimentaria.

ESTRATEGIAS

- 9.1 Incorporar en los PDyOT el manejo de cuencas y microcuencas hidrográficas.
- 9.2 Fortalecer a las entidades encargadas de la gestión sistémica de las cuencas hidrográficas en los diversos territorios y generar las capacidades institucionales, incluyendo sistemas de apoyo a la gestión y normas para regular el uso del recurso hídrico, definir derechos comunes, evitar la erosión, la sedimentación de los ríos y embalses de agua, controlar los afluentes y sancionar la contaminación con desperdicios químicos y desechos peligrosos que afecten a las aguas superficiales y profundas.
- 9.3 Generar en los territorios sistemas de acopio de información básica sobre las cuencas hidrográficas, particularmente de la oferta, demanda y calidad del agua, y definir modelos decisionales derivados del comportamiento hidrológico de las cuencas, aguas subterráneas, flujos y carga de sedimentos en ríos.
- 9.4 Regular y controlar las descargas líquidas y las aguas residuales que se depositan en los cuerpos de agua, y asegurar el cumplimiento de las normas por parte de los GAD, las industrias y las agroindustrias.
- 9.5 Fortalecer los mecanismos de redistribución equitativa y sostenible del agua potable, el agua de riego y los servicios de saneamiento básico en todos los circuitos y distritos del Ecuador, mediante mecanismos interinstitucionales que permitan reducir el acaparamiento y la degradación de los recursos hídricos para los espacios rurales y urbanos.
- 9.6 Garantizar la provisión de servicios, en especial, los de agua potable y saneamiento, a las comunidades y barrios donde viven los hogares con más carencias de derechos.

Lineamiento transversal

10. Asegurar los recursos del Estado para la implementación de la Estrategia para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza, para afianzar los procesos de emancipación y movilidad social, fortaleciendo las responsabilidades gubernamentales en la esfera social.

ESTRATEGIAS

- 10.1 Articular las inversiones sociales y productivas en escala territorial para elevar los niveles de eficiencia y calidad de la inversión pública, considerando los usos alternativos de los recursos y sus costos de oportunidad, concretar concurrencias programáticas para ganar eficacia de resultados y favorecer el desarrollo de vínculos intersectoriales.
- 10.2 Realizar análisis prospectivos que permitan eliminar los subsidios e impuestos que distorsionen o establezcan ineficiencias en la inversión social y organicen su programación periódica con el fin de garantizar el aumento sostenido de recursos en el tiempo.
- 10.3 Planificar el financiamiento de las políticas y programas sociales, y establecer estándares sobre la estructura y composición de la inversión social, garantizando la cobertura en territorios y cautelando las fluctuaciones cíclicas de los ingresos fiscales efectivos.
- 10.4 Avanzar en la desconcentración y/o descentralización de los servicios sociales públicos y su integración complementaria en red, incluyendo los servicios privados, con el objetivo de optimizar los costos de operación y dinamizar los procesos de gestión.
- 10.5 Evitar la regresividad del sistema impositivo velando que los pobres y las clases medias paguen proporcionalmente menos impuestos que los ricos, asegurar el recaudo justo y eficiente de impuestos, el manejo transparente y racional del presupuesto y el equilibrio de la deuda pública.
- 10.6 Definir los diversos escenarios de riesgo existentes en los territorios e incorporar medidas de prevención y mitigación, enfatizando en las medidas organizacionales que fortalezcan la resiliencia de la población, y resguardando la rehabilitación o reconstrucción de las comunidades afectadas.

Lineamiento transversal

11 Asegurar que los procesos de cambio de la estructura económica promuevan la inclusión y la innovación social, la independencia económica y la sustentabilidad ambiental, buscando una distribución equitativa de la riqueza en la sociedad nacional.

ESTRATEGIAS

- 11.1 Potenciar la capacidad redistributiva del Estado en las distintas esferas de la desigualdad, en particular las relativas al acceso a los medios de producción, el conocimiento, las oportunidades y el poder.
- 11.2 Garantizar el acceso de las personas a los activos productivos manteniendo abierta la igualdad de oportunidades y fortaleciendo una justa distribución entre los factores de capital y trabajo.
- 11.3 Garantizar la libertad sindical que protege a las y los trabajadores frente a su situación de desigualdad, afirmando el derecho que tienen de crear, afiliarse a sindicatos y asociarse en defensa de sus intereses laborales, individuales y colectivos, sin discriminaciones, injerencias ni autorizaciones previas, conforme lo establece el ordenamiento jurídico.

- 11.4 Posibilitar la concreción y el aumento de acuerdos y negociaciones salariales colectivas por ramas de actividad que posibiliten mejorar las capacidades de movilización, las condiciones de trabajo y la retribución justa entre los agentes participantes del proceso productivo, estableciendo tendencias igualadoras en términos de distribución primaria del ingreso.

Lineamiento transversal

12. Fortalecer la corresponsabilidad de la ciudadanía en el cuidado y uso eficiente de los recursos públicos a través del aprendizaje compartido, la comunicación educativa y la ampliación de su participación.

ESTRATEGIAS

- 12.1 Incrementar los vínculos sociales, las conversaciones e interacciones entre actores sociales e institucionales, mejorando la densidad y calidad de pertenencia a redes sociales, grupos y espacios para fortalecer el interaprendizaje y la intersubjetividad.
- 12.2 Promover el establecimiento de acuerdos sociopolíticos estables y viables a fin de proteger la inversión pública social, estabilizarla o volverla progresiva, garantizando los derechos y promoviendo los deberes de la ciudadanía.
- 12.3 Promover la interculturalidad, potenciando las condiciones sociales que favorezcan la solidaridad y la responsabilidad.
- 12.4 Asegurar que toda actividad empresarial, nacional o transnacional, cualquiera que sea su escala y actividad legítima, observe y respete los derechos y las normas laborales, dignifique y mejore constantemente las condiciones de trabajo e ingresos, actuando a favor del bien público, exigiendo responsabilidad por las consecuencias sociales y ambientales de sus actos.
- 12.5 Integrar a la visión y la gestión de las empresas, públicas y privadas, los principios del Buen Vivir, el enfoque intercultural, y los preceptos éticos de campesinos y trabajadores, pueblos y nacionalidades, comunidades y recintos, así como los derechos de la naturaleza.

3.1.3. Gestión del conocimiento para una sociedad aprendiente

El despliegue del Buen Vivir supone el aprendizaje permanente de las personas y las comunidades, como condición básica para nutrir la creatividad individual y social. Por ello, las fuentes educativas deben necesariamente ampliarse más allá de las instituciones formales y llegar al hogar, el barrio, la comunidad, las organizaciones, las empresas, los territorios, los espacios públicos, las redes sociales, y también, los medios de comunicación. Se trata de percibir la cotidianidad como un permanente acto de aprender y de reconocer el aporte epistemológico del conocimiento acumulado que surge de las prácticas sociales ciudadanas.

Cualquier conocimiento carece de sentido y valor si se mantiene estático. Este debe circular y posibilitar que el aprendizaje esté constantemente al día con las mejores prácticas, permitiendo el florecimiento de comunidades creativas. Se trata de construir los ambientes y las instituciones adecuadas para nutrir de inteligencia

y sensibilidad a cada mente ecuatoriana, gracias a las interacciones aprendientes. No cabe duda que aprender cambia la calidad de vida, cultiva constantemente conocimiento y proyecta la humanidad. Es imposible pensar en erradicar la pobreza, de manera sostenible, sin el latido motivador de la aprendiencia, indispensable para la expansión de la inteligencia. La aprendiencia traduce un proyecto incesante de aprendizaje, durante toda la vida y más allá del aula escolar, intercambiando experiencias y vivencias, compartiendo saberes y conversando (Assmann, 2002).

La más importante emancipación que exige la sociedad ecuatoriana reclama procesos de aprendizaje capaces de aproximar saberes, posibilitadores de que la innovación sea parte esencial de la cotidianidad. El conocimiento es un activo intangible que se constituye de manera relacional, de modo que se debe nutrirlo aproximando a las comunidades epistémicas de diversa composición espacial. Cada uno de los grupos sociales debe ser capaz de buscar y definir el conocimiento que le es pertinente en el marco de los diversos contextos. La pertinencia de la educación define la relación coherente entre lo que la sociedad espera de las instituciones educativas y lo que ellas hacen para responder a las demandas culturales y los problemas sociales, incluyendo el respeto a los derechos de la naturaleza, más allá del mundo del trabajo y las exigencias del mercado tecnológico. Todas las instituciones educativas deberán desplegarse como comunidades de aprendizaje continuo, haciendo de la docencia y la investigación, un quehacer comprometido y responsable con el Buen Vivir de la sociedad.

La ENIEP busca la emergencia de nuevas estrategias de aprendizaje colectivo y de espacios públicos donde puedan desarrollarse los procesos de diálogo y reflexión, gestionando creativamente la conectividad para ampliar los intercambios y multiplicar los contactos que desarrollan la capacidad de innovación y estimulan la actividad intelectual. Toda la comunidad debe encargarse de la enseñanza y no solo los técnicos extensionistas que acaban monopolizando el saber.

Se trata de que la experiencia de aprendizaje cultive la cooperación, la convivencia, la innovación, e incluso de contradiscursos y soluciones prácticas e inéditas que permitan abandonar la construcción de identidades y relaciones patriarcales, paternalistas y machistas.

Se debe fomentar y sostener, en todos los espacios y en todos los tiempos, las oportunidades de aprendiencia y los ambientes pedagógicos que amplían las redes de conversaciones, para posibilitar nuevos imaginarios de vida social. Esta es la manera más correcta de alcanzar la emancipación social, económica y tecnológica, además de salir en conjunto de todo aquello que remite a la ignorancia, coaccionando y restringiendo la libertad y enriqueciendo la vivencia (Robert, 2011). Tras el desafío de construir el Buen Vivir, surge sin demora la pregunta por el tipo de educación que se dispone, merece y demanda la sociedad. Se reclama un conocimiento que permita superar los estados de desesperanza ocasionados por el desempleo, la opresión, la discriminación y la exclusión cotidiana.

Pero también se reclama una matriz productiva con capacidad de erradicar las raíces de la pobreza, que se afirme en economías del conocimiento dotadas no solamente de talentos y entendimientos especializados además de competencias científicas y tecnológicas, sino también de conocimientos tácitos derivados de las comunidades de práctica. Estas se encuentran constantemente enriquecidas por los intercambios entre las diversas entidades de conocimiento, buscando cultivar

una cultura rica en creatividad, atendiendo asimismo a la calidad del conocimiento que circula, la excelencia en las escuelas, colegios y universidades, la reorientación de la agenda de investigación hacia los objetivos del Buen Vivir, la elevación del debate público, los medios de comunicación y las artes.

Es función de la educación facilitar la emergencia de una consciencia crítica de la sociedad capaz de cambiar las estructuras de la pobreza y la exclusión. Esto consiste en promover la educación social que estimula la sociedad del aprendizaje para enfrentar adecuada y constantemente los nuevos problemas sociales, culturales y políticos que atraviesa la vida cotidiana. Tanto los procesos de transformación de la matriz productiva como de cambio de la matriz social –que aprisiona y reproduce la pobreza– conllevan el desafío de construir una sociedad aprendiente, con capacidad de ajustarse constantemente a los cambios del entorno, creando respuestas adecuadas (cognitivas y conductuales). Se trata no solo de aproximarse e involucrarse en el conocimiento científico y valerse de la racionalidad para minimizar el error social, sino también de reconocer el valor del conocimiento tácito para enriquecer el aprendizaje individual y social, por medio del encuentro placentero y el reconocimiento legítimo del otro y la otra. Se debe nutrir la escucha de los distintos puntos de vista, observar otros enfoques, creando puentes de comunicación entre los distintos saberes disciplinarios y mejorando la calidad de los medios de comunicación que se empleen. Se requiere incentivar la emergencia de una sociedad del conocimiento, rica en creatividad, que pueda constantemente expresar nuevas verdades y desplegar una cultura tecnológica que sostenga principalmente los procesos de cambio en la matriz productiva.

Esto obliga a repensar los vínculos entre el sistema educativo formal y las prácticas educativas no formales.

Ilustración 1. Sociedades aprendientes



La ENIEP estimula la multiplicación de las experiencias educativas dentro y fuera de las aulas para involucrar a la población, a lo largo de toda su vida, en procesos de enseñanza-aprendizaje, más profundos y significativos. En democracia y en la sociedad de la información, la ciudadanía no puede ser reducida a la condición de espectadora, de receptora de destinos y recetas, sino que debe expresar su capacidad de participar activamente en el diálogo público. Cuanto más participativa y reflexiva, la democracia es mejor. Cuanta más solidaridad y más interdependencia explícita, mayor capacidad para enfrentar las causas de la pobreza.

El conocimiento es la capacidad humana inherente a todas y todos, cuya transmisión implica un proceso de enseñanza y aprendizaje. La ENIEP valoriza el conocimiento diverso y propone lineamientos que llevan a la sociedad al descubrimiento de la novedad creativa a partir de la educación formal, la sistematización de la experiencia, los nuevos procesos de aprendizaje y de conocimiento por vía informática, la participación activa en el espacio comunicativo, el diálogo entre personas, la información barrial, comunitaria, territorial, etc. La ENIEP propone un aprendizaje constante que permita realizar apuestas sociales compartidas, donde todas y todos logren su lugar digno, con sus particularidades y diferencias. La ENIEP valoriza una educación que se proyecte a partir de la vida, que expanda la esperanza de cambiar ética y radicalmente la matriz social que produce empobrecimientos.

Hay que ser capaces de impulsar la transformación de la educación para apoyar la formación integral de la vida social ecuatoriana, incluyendo la creatividad, la eficiencia, la productividad, el emprendimiento solidario, la ética, la estética, el cuidado y la responsabilidad para conquistar y disfrutar del Buen Vivir. Es necesario ser capaces de “incluir el mundo en el aula” y al “aula en el mundo”, de crear rupturas en los rígidas murallas conceptuales que descontextualizan a la educación. La transformación educativa supone la comprensión de que la problemática es compleja, heterogénea y múltiple, y que las soluciones no son universales.

Nadie conoce más sobre la pobreza que los propios pobres. Es la pobretología la que los clienteliza, los subordina, los vuelve pasivos, los fragmenta mediante dádivas y proyectos sin contexto. Es evidente que los pobres expresan una mayor fragilidad cuando carecen de espacios donde participar y manifestar sus prioridades. Aislados, pierden la capacidad de aprender a incidir, dependen del “dirigente” que los libera de la incertidumbre y la duda, haciendo que la pobreza se vuelque internamente para fortalecer sus rasgos subjetivos.

La ENIEP propone abrir espacios de interlocución e interaprendizaje en los que interactúen los conocimientos tácitos (aquellos que devienen cotidianamente de la interacción directa entre los seres humanos y su entorno a lo largo de sus vidas y por generaciones) y los científicos. Esta interacción se debe realizar manteniendo su autonomía, pero sin producir la ausencia del otro, generando sociedades aprendientes que cuenten con más y mejores herramientas para enfrentar las cambiantes condiciones naturales y sociales que afectan sus existencias.

En este marco del proceso de aprendencia social, la ENIEP apuesta por la educación como el medio privilegiado para articular la integración cultural, la movilidad social y el desarrollo productivo. Se debe re-evolucionar la educación para que apoye a la formación integral de la vida social ecuatoriana, incluyendo la creatividad, la eficiencia, la productividad, el emprendimiento solidario, la ética, la

estética, el cuidado y la responsabilidad para disfrutar del Buen Vivir. Esto incluye la capacidad de vivir y convivir en medio de las contradicciones con los demás y con la naturaleza. Se debe aprender a aprender en contextos de cambio acelerados, constantes e inciertos.

Lineamiento transversal

13. Desarrollar al máximo las habilidades del pensamiento, la capacidad de aprendizaje y las inteligencias de todos los ecuatorianos y ecuatorianas, a lo largo de toda su vida, para que se realicen y se expresen plenamente en la esperanza colectiva de disfrutar la sociedad del Buen Vivir, elevando el nivel educativo del país.

ESTRATEGIAS

- 13.1 Asegurar que todas las personas terminen sus estudios de enseñanza básica de calidad y adquieran los conocimientos, capacidades y aptitudes que les permitan encauzar la creatividad y explorar el mundo, abriendo oportunidades de continuar sus estudios durante toda la vida y en diferentes entornos.
- 13.2 Mejorar la calidad de la educación, en todos los niveles y en todas las edades, incluyendo: la educación económica-financiera, que consiste en la toma de decisiones económicas y financieras responsables y bien informadas; y, las prácticas no formales, para activar constantemente el potencial de comprensión intelectual e intersubjetivo de las personas, posibilitar soluciones a sus problemas y generar respuestas innovadoras, desplegando un marco de convivencia propositivo, respetuoso y solidario.
- 13.3 Mejorar constantemente los contenidos de la educación en todos sus niveles, en congruencia con los derechos del Buen Vivir a través de la renovación de los procesos básicos de enseñanza-aprendizaje y el desarrollo de las competencias básicas y los instrumentos pedagógicos para su aplicación racional y sistematizada, estimulando la curiosidad, el espíritu crítico y la confianza en sí mismo.
- 13.4 Velar porque los currículos estén organizados desde enfoques que integren los diversos campos del saber, que establezcan el esfuerzo educativo en función del desarrollo continuo de las competencias de los estudiantes, pertinente a sus necesidades, sensibilidades y vocaciones, y vinculando el mundo del estudio con las necesidades sociales y productivas del país.
- 13.5 Aceptar la evaluación permanente de la educación y la retroalimentación del proceso de enseñanza-aprendizaje para perfeccionar las políticas, corregir las deficiencias e incidir en el mejoramiento continuo de la calidad educativa indispensable para lograr una educación eficaz, considerando las particularidades de los contextos por los que atraviesa la trama del aprendizaje.
- 13.6 Enriquecer éticamente los procesos de circulación de la palabra como mediadora fundamental del proceso educativo, para mejorar los contenidos y elevar la calidad de la comunicación, los lenguajes utilizados y los medios e instrumentos disponibles para transmitir informaciones, imágenes, mensajes y sentidos.

Lineamiento transversal

14. Provocar la emergencia progresiva de una educación emancipadora cuyas prácticas cognitivas, a través de la enseñanza reflexiva, exalten la creatividad, los valores y los modos de convivencia solidarios, con el fin de facilitar el despliegue del Buen Vivir y hacer prevalecer una sociedad capaz de aprender continuamente.

ESTRATEGIAS

- 14.1 Concebir a la escuela como un espacio integrado por compartimentos interdependientes y articulado al medio ambiente social y cultural, la vida comunitaria y barrial, la finca, la fábrica, el centro de salud, los lugares públicos y los bienes comunes, para que el conocimiento se integre a la acción, la creación y la decisión.
- 14.2 Fomentar la emergencia de redes de interaprendizaje e intercambio entre comunidades de conocimiento dotadas de diferentes saberes, en diversos niveles y escalas y con la participación de los distintos sectores de la sociedad, para estimular la hibridación cognitiva y desarrollar una cultura de aprendizaje e innovación constante.
- 14.3 Estimular la multiplicación y el intercambio de experiencias educativas dentro y fuera de las aulas para involucrar a los seres humanos a lo largo de toda su vida, en procesos de enseñanza-aprendizaje más profundos y significativos.
- 14.4 Fomentar los encuentros interdisciplinarios, el intercambio entre diferentes saberes y experiencias, así como conocimientos más amplios, integrados y contextualizados, capaces de abrir nuevos espacios de convivencia para la equidad, la sustentabilidad y la justicia.
- 14.5 Abrir espacios de interaprendizaje para que interactúen los conocimientos tácitos y los científicos, manteniendo sus autonomías, generando sociedades aprendientes con mayores y mejores herramientas para enfrentar las cambiantes condiciones naturales y sociales que afectan sus existencias.
- 14.6 Promover experiencias de comunicación educativa y aprendizaje que cultiven la equidad, la cooperación y el respeto, incluso de contradiscursos y soluciones inéditas, que permitan abandonar la construcción de identidades y relaciones patriarcales, paternalistas y machistas.
- 14.7 Favorecer la creación, en escala territorial, de ambientes convivenciales que estimulen las prácticas colectivas de producción creativa de conocimientos, junto a la imaginación, trascendiendo las modalidades estandarizadas de enseñanza-aprendizaje y haciendo de la educación una cuestión política más que técnico-pedagógica.

Lineamiento transversal

15. Fortalecer el aprendizaje, la capacitación y la innovación tecnológica para poner el conocimiento y la tecnología al servicio de la productividad sistémica, la diversificación productiva y la creación de nuevos productos con mayor valor agregado.

ESTRATEGIAS

- 15.1 Ampliar y mejorar la conectividad y los medios tecnológicos para difundir los conocimientos, la información, los saberes técnicos y las capacidades necesarias para dinamizar los procesos de diversificación productiva y justicia económica, así como la emergencia de modos sustentables de producción y consumo.

- 15.2 Apoyar el desarrollo continuo de capacidades, habilidades, destrezas y competencias que permitan trabajar junto a las tecnologías de vanguardia, para hacer más eficientes, efectivos y eficaces los procesos productivos, priorizando aquellos que demanda la revolución productiva y el enriquecimiento de los derechos del Buen Vivir.
- 15.3 Identificar los escenarios, senderos, necesidades y oportunidades de innovación social y tecnológica, analizando la interacción entre la demanda y la oferta tecnológica, e inventariando las capacidades y competencias de la base institucional nacional.
- 15.4 Incentivar la emergencia de actividades innovadoras que traduzcan bienes y servicios nuevos, así como inéditos métodos de producción, el uso de nuevos insumos ecoeficientes y renovables, así como nuevos modelos organizacionales asociativos y modalidades solidarias de gestión.
- 15.5 Establecer o ampliar, a escala de los territorios urbanos y rurales, instancias de interaprendizaje social que permitan generar cambios innovadores, ajustes y soluciones prácticas a los problemas afectan a los productores y sus organizaciones, posibilitando el logro de sus metas comunes.
- 15.6 Identificar continuamente las necesidades de mano de obra calificada urbana y rural y velar porque se desarrollen programas que respondan a las prioridades de capacitación técnica y habilitación, actualizando métodos y contenidos constantemente, y buscando impactos de corto y mediano plazo.
- 15.7 Orientar los servicios de extensión y apoyo técnico, principalmente hacia la pequeña agricultura de base familiar, como una forma de mejorar sus niveles de ingreso y de poner a prueba conocimientos que sirvan no solo para aumentar la productividad, sino que devengan en nuevas formas solidarias-organizacionales, sustentabilidad y un medio para alcanzar la soberanía alimentaria.

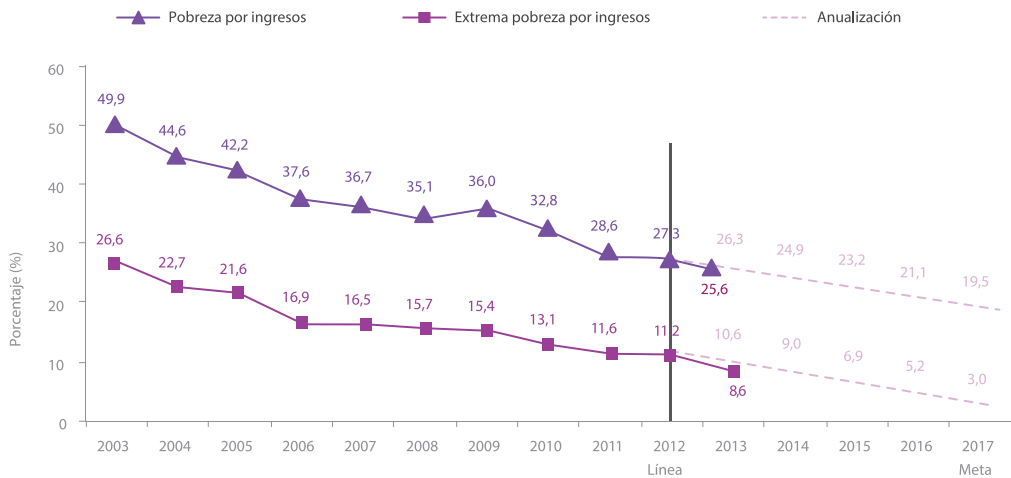
3.2 Objetivo general

La ENIEP, como instrumento para la coordinación intersectorial de la política pública, constituye un conjunto interdependiente de políticas, lineamientos y mecanismos que orientan la gestión de los distintos niveles de gobierno en torno a la decisión histórica de encaminar el esfuerzo social e institucional de erradicar la pobreza en el Ecuador. Es una hoja de ruta para la implementación del Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017. Su objetivo es “erradicar la pobreza de manera sostenida y sustentable, mediante la revolución productiva, del trabajo y del empleo, el ejercicio pleno de los derechos del Buen Vivir, el fortalecimiento de capacidades y oportunidades, y el fortalecimiento de la participación ciudadana y el poder popular, para la construcción de una sociedad justa y solidaria”.

3.3 Metas generales

3.3.1. Erradicar la pobreza extrema por ingresos

La ENIEP plantea la erradicación de la pobreza extrema por ingresos en el año 2017, mediante la combinación de políticas sociales, ambientales, productivas y económicas (gráfico 29). La erradicación de la pobreza extrema por ingresos garantizará el consumo de una canasta mínima de alimentos, en términos kilocalóricos, y las condiciones para la generación de capacidades que posibiliten la movilidad social ascendente.

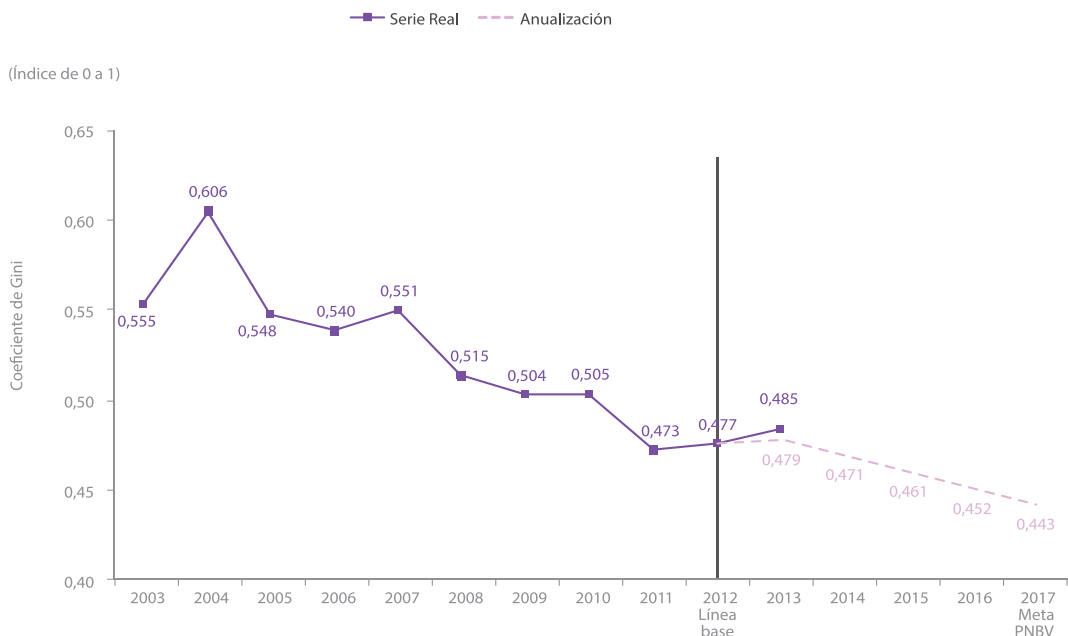
Gráfico 29. Erradicación de la pobreza extrema por ingresos (en porcentajes)

Fuente: INEC – Enemdur (2003-2013)

Elaboración: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza - Senplades

3.3.2. Reducir la desigualdad de ingreso

A pesar de los grandes avances en la reducción de la desigualdad de ingreso en los últimos cinco años (gráfico 30), en los que esta decreció de 0,55 en diciembre de 2007 a 0,48 en diciembre de 2012, aún queda un gran desafío por llevar a cabo hasta 2017: reducir el coeficiente de Gini a 0,44 (INEC, 2013b).

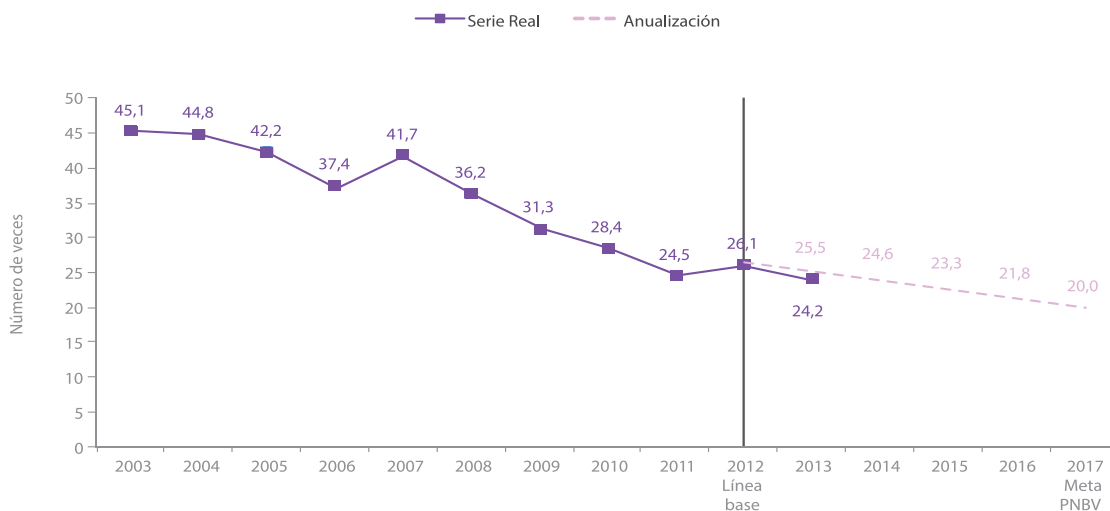
Gráfico 30. Reducir el coeficiente de Gini a 0,44

Fuente: INEC – Enemdur (2003-2013)

Elaboración: Subsecretaría de Seguimiento y Evaluación – Senplades

Asimismo la relación entre el ingreso medio de los hogares pertenecientes al 10% de mayores ingresos y el de los hogares ubicados en el 10% de menores ingresos se redujo de 41,7 a 24,2, entre diciembre de 2007 y diciembre de 2013 (INEC, 2013b). La meta en este sentido es reducir la relación entre el 10% más rico y el 10% más pobre a 20 veces hasta 2017 (gráfico 31).

Gráfico 31. Relación entre el 10% más rico vs. el 10% más pobre (número de veces)



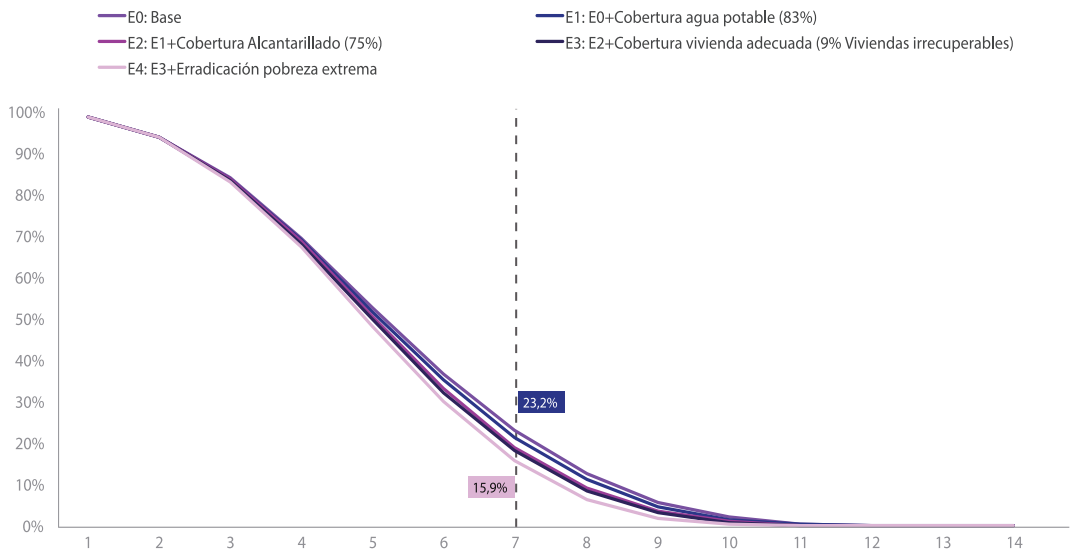
Fuente: INEC – Enemdur (2003-2013)

Elaboración: Subsecretaría de Seguimiento y Evaluación – Senplades

3.3.3. Reducir la pobreza multidimensional

Consciente de la forma limitada en la que actualmente se mide y responde a la problemática de la pobreza, solo por ingresos y NBI, la ENIEP propone desarrollar nuevas metodologías y métricas que permitan medir y evaluar la pobreza desde su concepción multidimensional, como acumulado de carencias y falta de disfrute de derechos que obstaculizan el camino hacia el Buen Vivir.

Con esta intención, se establece la propuesta de un índice en términos multidimensionales que incluye 22 carencias (14 por cada ciclo de vida, revisar Anexo 1) relacionadas con la vulneración de los derechos del Buen Vivir (gráfico 32). El cumplimiento de la cobertura de agua potable, alcantarillado y vivienda adecuada, y la erradicación de la pobreza extrema, permitirá reducir a 15,9% el índice de pobreza multidimensional.

Gráfico 32. Reducción de pobreza multidimensional

Fuente: INEC – Enemdur (2013)

Elaboración: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza - Senplades

En este sentido, se requieren intervenciones intersectoriales y entre niveles de gobierno para garantizar el acceso y permanencia en el sistema educativo, la universalidad de la seguridad y la protección social, así como un sistema de cuidados y de protección integral de derechos. Desde esta lógica se plantea reducir el hacinamiento, mejorar el acceso a vivienda propia, fomentar la gestión integral de desechos sólidos con los GAD municipales, ampliar el acceso a tecnologías de la información y comunicación y el trabajo digno de manera articulada con el desarrollo productivo.

3.4 Objetivos específicos

1. Garantizar la satisfacción y el acceso universal a los derechos constitucionales del Buen Vivir en todo el territorio nacional con énfasis en los de salud, educación, agua, hábitat y vivienda.
2. Promover la justicia económica y la equidad social mediante una revolución productiva basada en el trabajo digno, la soberanía alimentaria, la generación y fortalecimiento de capacidades, y la economía popular y solidaria.
3. Garantizar la protección integral al ciclo de vida de las personas y familias con énfasis en los grupos de atención prioritaria.

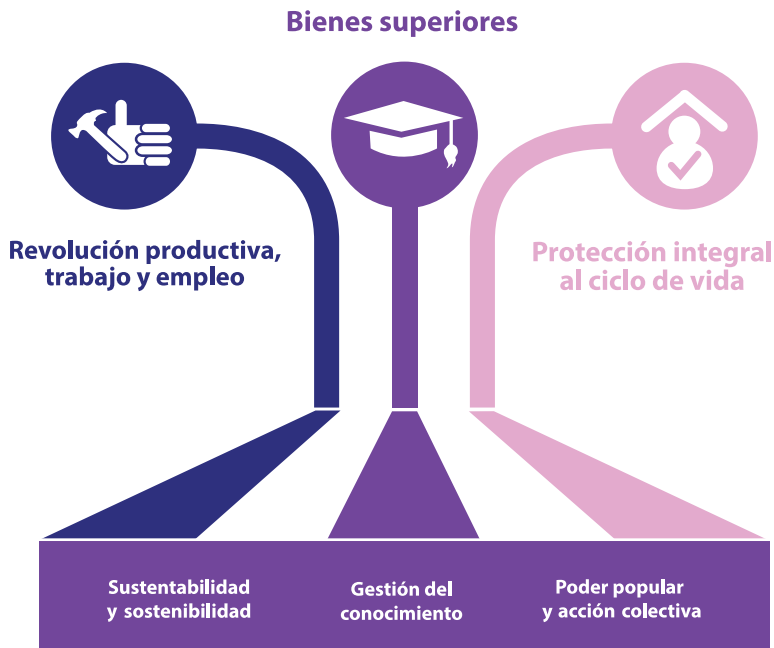
3.5 Componentes

La ENIEP asume un enfoque sistémico de la vida social buscando construir intersectorialmente una propuesta lo más integradora posible de cambio radical en la matriz social –productora y reproductora de las condiciones y relaciones de pobreza–.

En la búsqueda de facilitar la sinergia política e institucional, pero principalmente para ordenar los aspectos operacionales que le permitan cumplir con sus objetivos general y específicos, la ENIEP organiza sus proposiciones en torno a tres (3) componentes:

- Bienes superiores
- Revolución productiva, trabajo y empleo
- Protección integral al ciclo de vida

Ilustración 2. Estructura de la Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza



Elaboración: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza - Senplades

Adicionalmente, el trabajo de coordinación intersectorial necesario respecto a todas las intervenciones destinadas a erradicar la pobreza en el Ecuador es la función principal de la Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza.



Bienes superiores
COMPONENTE 1

Componente 1: Bienes superiores

Fundamento

Es deber del Estado ecuatoriano garantizar el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución. Los bienes y servicios que garantizan los derechos no deben ser mercantilizados. Por ello se hacen necesarias las innovadoras formas de pensar la economía que operativicen el rol del Estado como garante del cumplimiento de derechos y, por lo tanto, como gestor del Buen Vivir. Para ello se ha establecido la existencia de tres tipos de bienes: bienes superiores, bienes estratégicos y bienes de mercado.

Los bienes superiores son aquellos que garantizan derechos y, por lo tanto, deben llegar, sin excepción, a cada uno de los ciudadanos y ciudadanas. Los bienes estratégicos son aquellos considerados necesarios para consolidar el desarrollo del país y los bienes de mercado son aquellos que tienen valor monetario y se intercambian en el mercado. Desde esta perspectiva, el Estado adquiere un papel más activo dentro de la economía, sobre todo, en la regulación y control de la producción, circulación y consumo de estos bienes.

El Estado no es proveedor exclusivo de bienes superiores, pues tanto el sector privado como los actores de la economía social y solidaria tienen un importante espacio de acción en su provisión. El Estado debe distribuir de manera más equitativa los bienes que garantizan derechos universales. El reto está en desarrollar la capacidad estatal suficiente para que la provisión de tales bienes se produzca bajo esquemas de gestión eficientes, transparentes, descentralizados, desconcentrados y participativos, pero, sobre todo, que estos servicios cumplan con las características de disponibilidad, accesibilidad, afectabilidad y calidad.

Con el fin de garantizar los derechos constitucionales y apuntando hacia la construcción del régimen del Buen Vivir es necesario transformar los servicios públicos para que cada territorio del país cuente con atención de calidad y calidez para sus habitantes. También se debe garantizar la elaboración de modelos de prestación de servicios bajo estándares de cobertura y calidad, articulados a las particularidades de los territorios.

El Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017, en su objetivo 1, plantea “Consolidar el Estado democrático y la construcción del poder popular.” Dentro de este objetivo se establece como política la construcción de un Estado policéntrico, desconcentrado y descentralizado. El proceso de desconcentración y coordinación del Ejecutivo en los territorios acerca el Estado a la ciudadanía, genera equidad territorial y garantiza los derechos de las y los ecuatorianos a través de una prestación eficiente y cálida de los servicios de responsabilidad del Ejecutivo en el territorio.

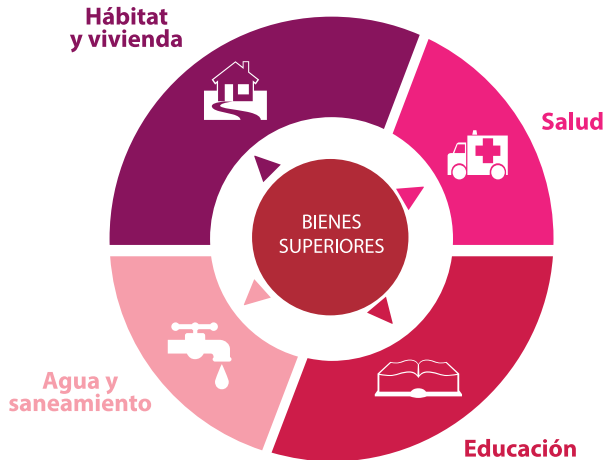
Los derechos no pueden ser ejercidos aisladamente unos de otros. El derecho a la salud, la educación, el agua, el hábitat, la vivienda, etc., solo pueden ser ejercidos en estrecha interrelación, por lo que el Estado y las políticas públicas deben ofrecer servicios públicos adecuados desde una perspectiva integral.

El intercambio de conocimientos es un requisito para incentivar la creatividad humana y generar las innovaciones sociales necesarias para relaciones de formas más justas, equitativas e incluyentes con los demás y con el entorno. El conocimiento para producir innovación necesita circular más allá de los espacios tradicionales y formales de gestión de los saberes. Necesita fluir a través de la sociedad. Por ello es necesario visibilizar la importancia de convocar y capacitar a las comunidades, los barrios, los hogares y las organizaciones para hacerlas parte del proceso de generación de servicios públicos que respondan a sus necesidades, perspectivas y expectativas. Únicamente con la participación consciente de las y los ciudadanos en la construcción del Estado se puede garantizar el completo disfrute de los derechos del Buen Vivir.

Bajo estas consideraciones, el componente Bienes superiores de la Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza tiene como objetivo articular políticas, lineamientos y acciones a nivel intersectorial y entre niveles de gobierno, para garantizar el acceso a servicios públicos de calidad en el territorio y con la finalidad de cerrar las brechas existentes en cuanto al acceso de estos bienes por parte de la ciudadanía. Su visión estratégica, sin embargo, se enfoca en aquellos servicios cuya adecuada provisión tiene mayor impacto en la reducción de la pobreza.

El acceso al agua y alcantarillado, por ejemplo, es indispensable para luchar contra la pobreza, pues, dotando de estos servicios a toda la población se lograría reducir significativamente la pobreza y la extrema pobreza por NBI: la pobreza disminuiría 15 puntos (de 33,7% a 18,7%) y la pobreza extrema 7,4 puntos (de 10,7 a 3,3%). Estas son las implicaciones que el acceso al agua y el saneamiento logran en la pobreza por NBI, pero también ocasiona influencias positivas en salud, alimentación y bienestar de la población. El componente, por lo tanto, aborda cuatro ejes estratégicos: salud, educación, hábitat y vivienda, y agua y saneamiento.

Ilustración 3. Ejes del componente Bienes superiores



Elaboración: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza - Senplades

Diagnóstico

Salud

Los indicadores de salud para el Ecuador han evolucionado favorablemente en las últimas décadas. Así, la esperanza de vida al nacer ha aumentado de 58,9 años en el quinquenio 1970-1975 a 75,6 años en el quinquenio actual, mientras que la mortalidad entre menores de cinco años ha declinado de 138 por cada mil nacidos vivos en 1970 a 23 en la actualidad.²⁷

De acuerdo el gráfico 33, la tasa de mortalidad infantil (número de muertes de menores de un año por cada mil nacidos vivos) pasó de 18,5 en 2000 a 10,11 en 2011.²⁸

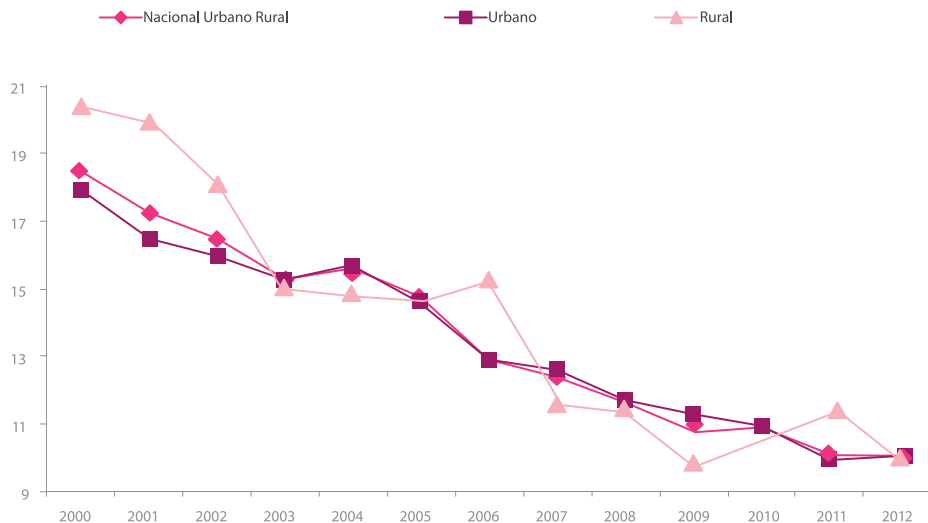
En el Ecuador, la mortalidad y morbilidad según el sexo es diferenciada. Al comparar sus principales causas, se encuentra que, en el caso de los varones, las muertes relacionadas con accidentes y violencia tienen un peso muy importante, mientras que, en las mujeres, los problemas relacionados con la salud sexual y reproductiva son más evidentes (Endemain 2006).²⁹ Según los datos arrojados por los censos de población,³⁰ la tasa de fecundidad adolescente (probabilidad de que una mujer en el grupo de edad de 15 a 19 años, tenga un hijo en un año determinado) no ha tenido significativos avances, pues esta pasó de 0,105 en 1990 a 0,102 en 2010. En el área rural, esta tasa pasó de 0,136 en 1990 a 0,128 en 2010, mientras que en el área urbana aumentó de 0,088 en 1990 a 0,090 en 2010. El 18% de los nacimientos producidos durante los dos últimos años previos al Censo de 2010 provinieron de adolescentes que tenían entre 12 y 19 años de edad, situación que profundiza la vulnerabilidad social, tanto de las madres como de las/os niñas/os.

27 Senplades, 2013a, pp. 69.

28 INEC, 2012a.

29 MSP, 2012.

30 Senplades, 2013a, pp. 75.

Gráfico 33. Tasa de mortalidad infantil (2000-2011)

Fuente: INEC - Anuario de Estadísticas Vitales, Nacimientos y Defunciones (2000-2001). Información disponible hasta la fecha
Elaboración: Senplades

La mortalidad materna es otro de los indicadores que requiere atención, pues ésta se encuentra ubicada en 60,20 por cada 100.000 nacidos vivos.³¹

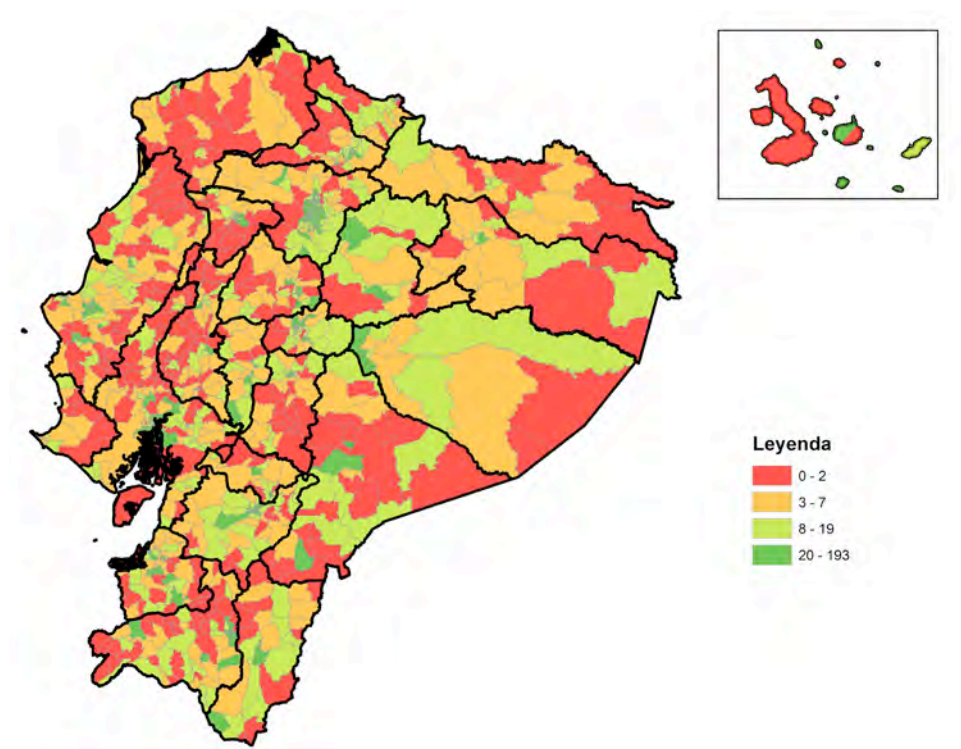
En cuanto a los indicadores de acceso a los servicios de salud, el personal equivalente de salud por cada 10.000 habitantes en el sector público se ha duplicado entre 1990 y 2010, pasando de 11,8 a 23,2. El coeficiente de Gini y la evolución del índice de concentración del personal de salud por parroquias nos indican alentadores avances; el Gini pasó de 0,512 en 1990 a 0,364 en 2010, mientras que el índice de concentración bajó de 0,455 en 1990 a 0,308 en 2010³².

Pese a estos importantes avances aún persisten brechas entre el área urbana y rural, en la distribución del personal equivalente de salud por cada 10.000 habitantes en el sector público. Mientras en 2010 este indicador se situó en el 9,8 para el área rural, en el área urbana es de 28,9.

Con los datos del Censo 2010, en el Mapa 4, se presenta el personal de salud por cada 10.000 habitantes. De forma general, los circuitos críticos se extienden por todo el país, a excepción del centro de Quito, Guayaquil, Cuenca y Ambato, entre otras capitales provinciales.

31 INEC, 2012a.

32 INEC, 1990 y 2010

Mapa 4. Personal de salud por cada 10.000 habitantes a escala nacional por circuitos

Fuente: INEC –Censo de Población y Vivienda (2010)
 Información Cartográfica: INEC – División político administrativa (2010)
 Elaboración: Senplades

La desnutrición crónica infantil en niñas/os menores de dos años es otro de los indicadores de salud cuya evolución no ha tenido los resultados esperados. Se entiende a la desnutrición crónica como un severo retardo en el crecimiento físico de los niños y niñas menores de dos años, que afecta irreversiblemente su desarrollo intelectual y psicomotor, reduciendo las posibilidades futuras en el rendimiento escolar y laboral, así como su resistencia a enfermedades.

Existe una tendencia decreciente en la prevalencia de la desnutrición crónica infantil, pues esta disminuyó de 28,7% en 2006 a 24,0% en 2012;³³ sin embargo, continúa como un problema masivo que se agudiza en el área rural. La desnutrición crónica tiene que ver directamente con factores estrechamente relacionados con la pobreza y la exclusión, como deficiencias en la alimentación, especialmente carencias de proteínas y micronutrientes, elevadas exposiciones a enfermedades, falta de acceso a agua de calidad, educación de la madre, ingresos del hogar, etc.

Entre las enfermedades crónicas producidas por modos de vida no saludables están la obesidad y el sobrepeso, que a escala nacional alcanza a un 26% en

33 Senplades, 2013c, pp. 153.

adolescentes,³⁴ mientras que la incidencia de obesidad y sobrepeso en niñas/os de 5 a 11 años en 2012 fue de 29,9%. Los efectos se acentúan en la población marginal y se han agudizado debido a la urbanización, la globalización y la evolución tecnológica.³⁵ La ingesta de alimentos ricos en grasas y azúcares ha aumentado considerablemente en poblaciones con bajos ingresos, lo que ha producido cuadros de malnutrición que combinan desnutrición y obesidad entre la misma población. La doble carga de malnutrición puede darse incluso en un mismo hogar –donde conviven madres con sobrepeso u obesidad y niños menores de cinco años con retardo en la talla– o a escala individual, cuando el retardo en el crecimiento y la obesidad coexisten en el mismo individuo.³⁶

A pesar de que la lactancia materna exclusiva antes de los primeros seis meses de vida es fundamental para garantizar el óptimo desarrollo del recién nacido, la tasa de prevalencia de lactancia materna exclusiva en 2012 se situó en el 43,8%.³⁷

El dengue grave es una de las enfermedades infecciosas vinculadas a la pobreza y la exclusión. La mortalidad por dengue grave ha sido fluctuante durante los últimos años. En 2006, se registró un 3,4% de mortalidad mientras que, en 2012, esta aumentó al 7,8%.³⁸

Otra de las enfermedades infecciosas relacionada con la pobreza es el VIH. En 2012, el porcentaje de niños recién nacidos con esta enfermedad (hijas/os de embarazadas VIH positivas) se situó en 4,4%.³⁹

Educación

Luego de siete años de Gobierno, la tasa neta de asistencia en educación básica pasó de 91% en 2006 al 96% en 2013. Esto tiene una característica muy importante respecto a la inclusión de los diversos pueblos y nacionalidades: la tasa neta para los pueblos indígenas pasó de 89% a 96% y la de los afroecuatorianos de 87% a 97%.⁴⁰ Un factor determinante para este resultado fue la eliminación de las barreras financieras para el ingreso, por lo que, acorde a la gratuidad, no se paga por matrícula, uniformes y libros.

También se dio un incremento en la matrícula en bachillerato, lo que creó oportunidades para que los estudiantes de los estratos sociales más bajos recibieran educación. De acuerdo al último Censo de Población (2010), dos de cada tres adolescentes entre 15 y 17 años (60,6%) asisten al bachillerato, mientras que, en 2001, solo fue uno de cada tres adolescentes (38,9%). El avance en el acceso al bachillerato durante el período intercensal fue de 20 puntos porcentuales en el área urbana y de 25 en el área rural. El avance es más significativo en el sector rural, pues la cifra se duplica, ya que el incremento proporcional es de 109%, mientras en los centros urbanos es del 41%.⁴¹

34 MSP-INEC, 2013c, pp. 38.

35 Senplades, 2013c, pp. 139.

36 MSP-INEC, 2013c, pp. 41 - 42.

37 Senplades, 2013c, pp. 154.

38 *Ibíd.*, pp. 154.

39 *Ibíd.*, pp. 155.

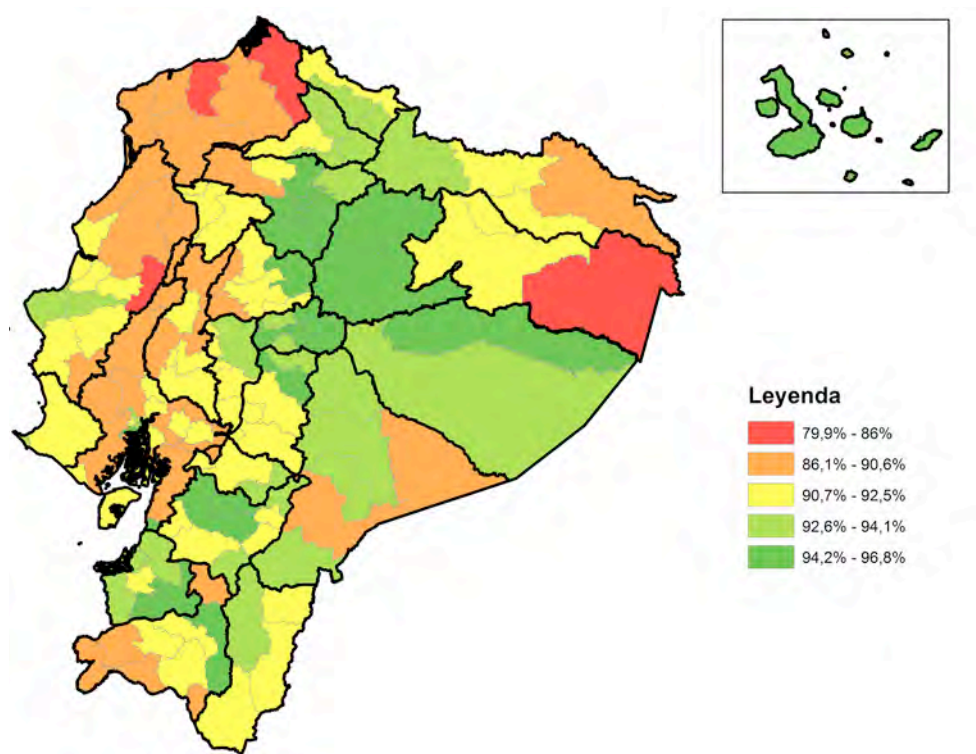
40 INEC, 2013b.

41 Senplades, 2013a, pp. 55 - 56.

Según la ENEMDUR, en 2013, la tasa neta de asistencia al bachillerato fue de 65,8%, 71% para el sector urbano y 56,6% para el rural. Todavía persisten diferencias en el acceso de la población a este nivel educativo por área de residencia y también deficiencias en la calidad, la que se encuentra estrechamente vinculada con la persistencia de la desigualdad general de oportunidades. Han sido mayormente afectados por esta deficiencia en la calidad, los grupos de población rurales, como consecuencia de la menor oferta de educadores en los territorios alejados y por deficiencias de herramientas pedagógicas para abordar la interculturalidad.

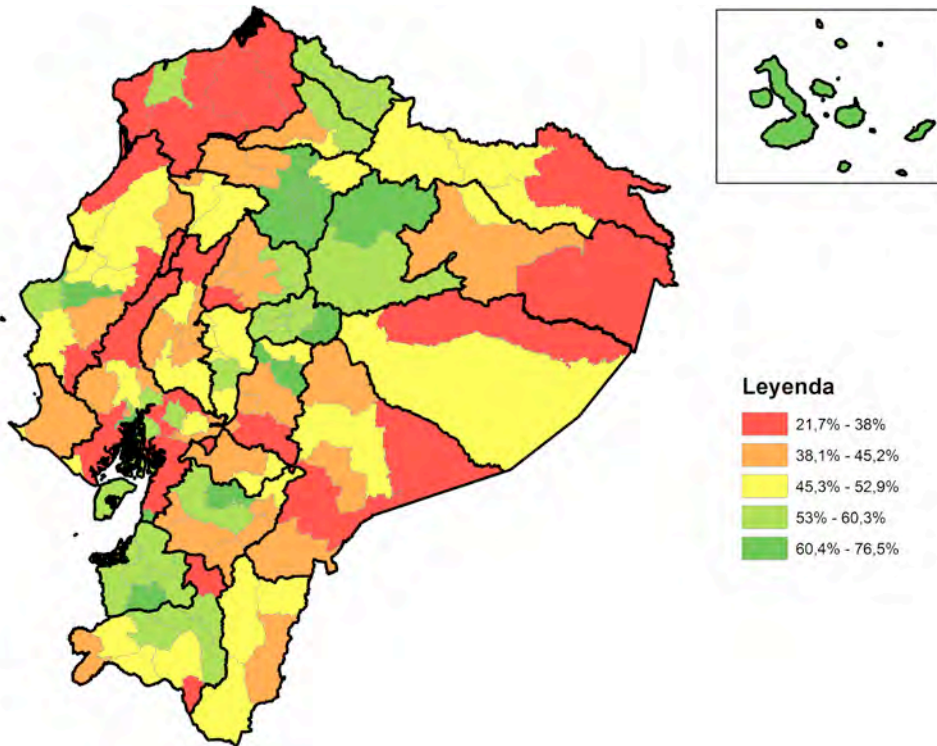
Al hacer un análisis territorial, en el mapa 5 podemos apreciar que las mayores carencias en cuanto al acceso a educación básica están en las zonas rurales de la Amazonia, en algunas del Litoral y en la provincia de Esmeraldas.

Mapa 5. Tasa de asistencia a educación básica por distritos



Fuente: INEC - Censo de Población y Vivienda (2010)
 Información Cartográfica: INEC – División político administrativa (2010)
 Elaboración: Senplades

El acceso al bachillerato constituye un reto en el corto y mediano plazo y que debe impulsarse en todo el territorio nacional. En el mapa 6, se observa que, a excepción de ciertas áreas de la Sierra, la mayor parte del país tiene bajas tasas de asistencia al bachillerato.

Mapa 6. Tasa de asistencia al bachillerato por distritos

Fuente: INEC - Censo de Población y Vivienda (2010)
 Información Cartográfica: INEC – División político administrativa (2010)
 Elaboración: Senplades

En cuanto a educación superior, entre 2001 y 2010, la tasa neta de asistencia creció en 9%, debido al Mandato Constitucional de gratuidad y ampliación de la cobertura. Para 2010, el 23% de la población entre 18 y 24 años asistía a un establecimiento de educación superior, mientras que, para 2013, este porcentaje se incrementó al 28%.⁴²

Un dato relevante sobre el acceso a educación superior es la situación de hombres y mujeres. El mayor acceso de las mujeres es una realidad que ya se expresó en el Censo de 2001 y se acentuó en los años subsiguientes, lo que muestra avances fundamentales en equidad de género.⁴³

Pese a esto, hay aún temas no resueltos, como: i) la brusca caída de la asistencia escolar a partir de los 15 años (en los estudiantes entre 15 y 18 años se evidencia un descenso en la matrícula de al menos 30 puntos); ii) el alto rezago escolar que merma la permanencia de niños y jóvenes en el sistema educativo y la inclusión de aquellos que no están estudiando (por ejemplo, del total de niños y adolescentes

⁴² INEC, 2001; INEC, 2010a; INEC, 2013b.

⁴³ Senplades, 2013a, pp. 57.

entre nueve y 18 años que estudian, el 16% tiene rezago escolar⁴⁴ severo); iii) la preeminencia del analfabetismo entre mujeres indígenas, que llega al 26,8%; iv) las notables diferencias de años de escolaridad de la población de áreas urbanas y rurales (el sector urbano llega a 10 años de escolaridad, mientras que el sector rural a seis).⁴⁵

Hábitat y vivienda

La ENIEP parte del reconocimiento de la función social y ambiental de la propiedad, en el que prevalece el interés común por sobre el individual, con el fin de instituir al hábitat como “espacialidad de una sociedad y de una civilización, donde se constituyen los sujetos sociales que diseñan y se apropian del espacio geográfico, habitándolo con sus significaciones y prácticas, con sus sentidos y sensibilidades, con sus gustos y goces”⁴⁶.

Teniendo en cuenta que el espacio en el que se habita es una dimensión construida de la realidad y que, por lo tanto, se puede incidir en las condiciones del entorno en las que se desenvuelve, es deseable generar hábitat seguros, atractivos, saludables e incluyentes.

Las condiciones habitacionales del Ecuador no han mejorado notablemente en los últimos años. Las mejoras alcanzadas muestran marcadas diferencias regionales y por área, pues, en 2013, en la región Sierra existe un 76,8% de viviendas adecuadas en el área urbana, mientras que en el área rural este porcentaje alcanza apenas el 18,8%. Así mismo, en la región Costa se alcanza un 47,7% de viviendas adecuadas en el área urbana, mientras que en el área rural apenas el 3,4%. En la Amazonía las diferencias se mantienen, ya que en el área urbana se alcanza el 44,5% de viviendas adecuadas mientras que en el área rural el 11,7% (gráfico 34).

El desarrollo urbano del Ecuador ha sido históricamente desordenado, sin planificación ni control, con carencias en las prestaciones de servicios básicos y con profundas asimetrías territoriales (parroquias de extrema riqueza junto a parroquias de extrema pobreza). El 79% de los cantones presenta crecimiento por fuera del límite urbano. Esta expansión desordenada genera dificultades para la provisión de servicios públicos y afecta territorios ecológicamente sensibles y agroproductivos.⁴⁷

Por otro lado, “el espacio público es escaso y de baja calidad, con insuficientes espacios verdes y recreativos. Ecuador tiene 4,69 m² de espacios verdes por habitante, cuando el parámetro establecido por la Organización Mundial de la Salud (OMS) es de 9 m²” (INEC, 2012).⁴⁸

El déficit habitacional cuantitativo⁴⁹ pasó del 21% en 2009 al 16% en 2013. Sin embargo, este indicador se mantiene en 30% en las áreas rurales.⁵⁰

44 Rezago escolar severo: Población que asiste a un centro de educación básica o bachillerato y tiene un retraso de 3 años o más conforme a la edad adecuada para el nivel al que asiste. (Definición tomada a partir del Atlas de Desigualdades socio-económicas del Ecuador).

45 *Ibid.*, pp. 58.

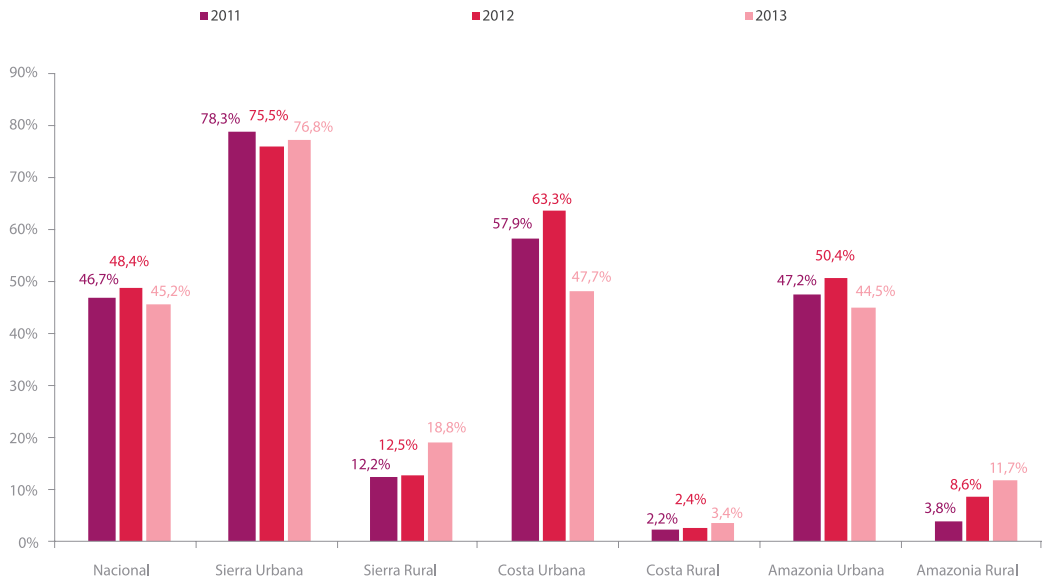
46 Cardona, 2003.

47 Senplades, 2013c, pp. 159.

48 *Ibid.*, pp. 141.

49 Déficit habitacional cuantitativo: Número de viviendas irrecuperables, expresado como porcentaje del total de viviendas. La vivienda irrecuperable se refiere a necesidades de reemplazo derivadas de la existencia de los materiales del piso, techo y paredes que no cumplen condiciones mínimas de calidad y/o habitabilidad.

50 *Ibid.*

Gráfico 34. Viviendas adecuadas⁵¹ por región y área (2011, 2012 y 2013)

Fuente: INEC - Enemdur (2011- 2013)

Elaboración: Sistema Nacional de Información-Senplades.

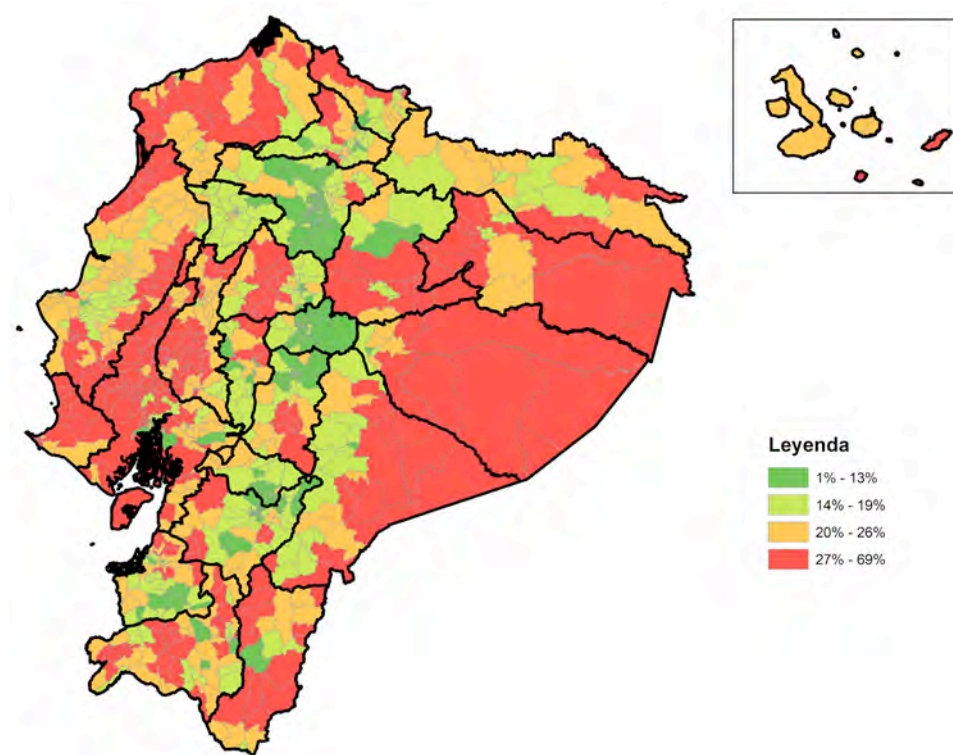
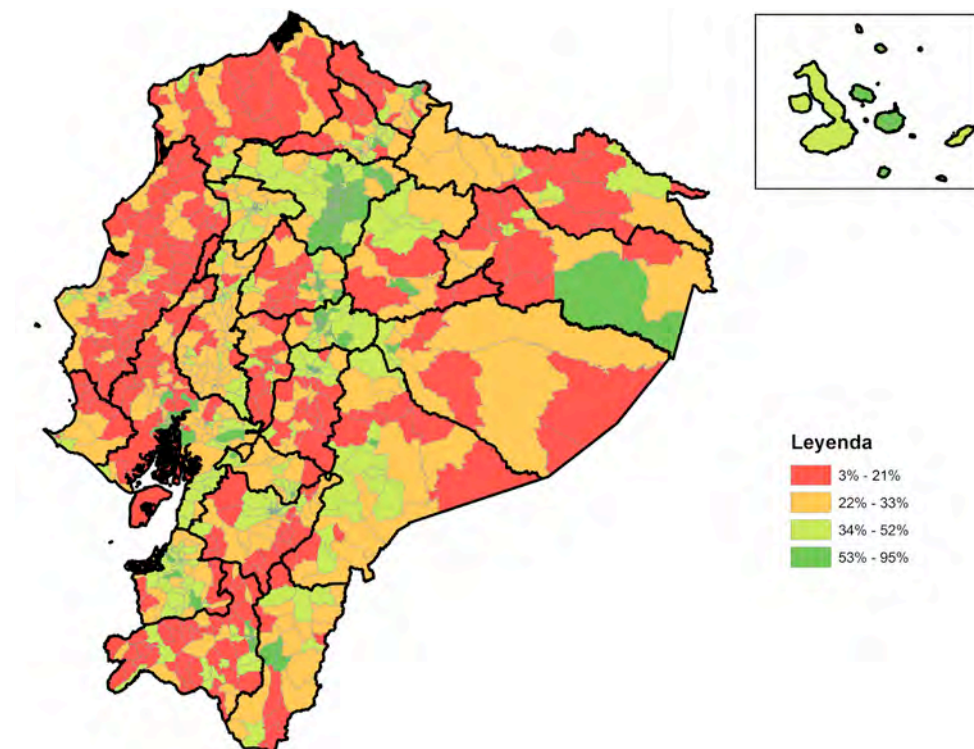
El indicador del porcentaje de hogares en situación de hacinamiento⁵² se redujo del 19% en 2006 a 13% en 2013, lo que evidencia una reducción del 33% en los últimos siete años.⁵³ Las mayores carencias se presentan en las zonas rurales. A escala de circuitos (mapa 7), los territorios más críticos se ubican especialmente en la Amazonia ecuatoriana y en la Costa, sobre todo en las provincias de Esmeraldas, Los Ríos y Guayas.

En cuanto a las características físicas de la vivienda, en el mapa 8 podemos ver que este es un problema presente de forma general en todo el país. Estas condiciones se observan principalmente en las áreas rurales.

51 Se define el concepto de vivienda adecuada como aquella que reúne simultáneamente los ocho requisitos de los indicadores, esto es, que tiene agua dentro de la vivienda, alcantarillado, electricidad de la red pública, recolección de basura, paredes y pisos adecuados, servicio higiénico exclusivo y menos de tres personas por cuarto (Senplades, 2013a). Sin embargo, en este rubro se excluye el servicio higiénico exclusivo.

52 Hacinamiento: Se considera que un hogar está hacinado si cada uno de los dormitorios con los que cuenta sirve, en promedio, a un número de miembros mayor a tres. Se define como dormitorio a los cuartos o espacios dedicados sólo para dormir; no se incluye otros espacios disponibles para habitar (como salones, comedor, cuartos de uso múltiple, etc.) que pueden dedicarse ocasional o parcialmente para dormir, como las cocinas, baños, pasillos, garajes y espacios destinados a fines profesionales o negocios (SIISE).

53 Ibíd.

Mapa 7. Hogares hacinados a nivel nacional por circuitos**Mapa 8. Vivienda adecuada a escala nacional por circuitos**

Fuentes: INEC - Censo de Población y Vivienda (2010)
 Información Cartográfica: INEC - División político administrativa, 2010.
 Elaboración: Senplades.

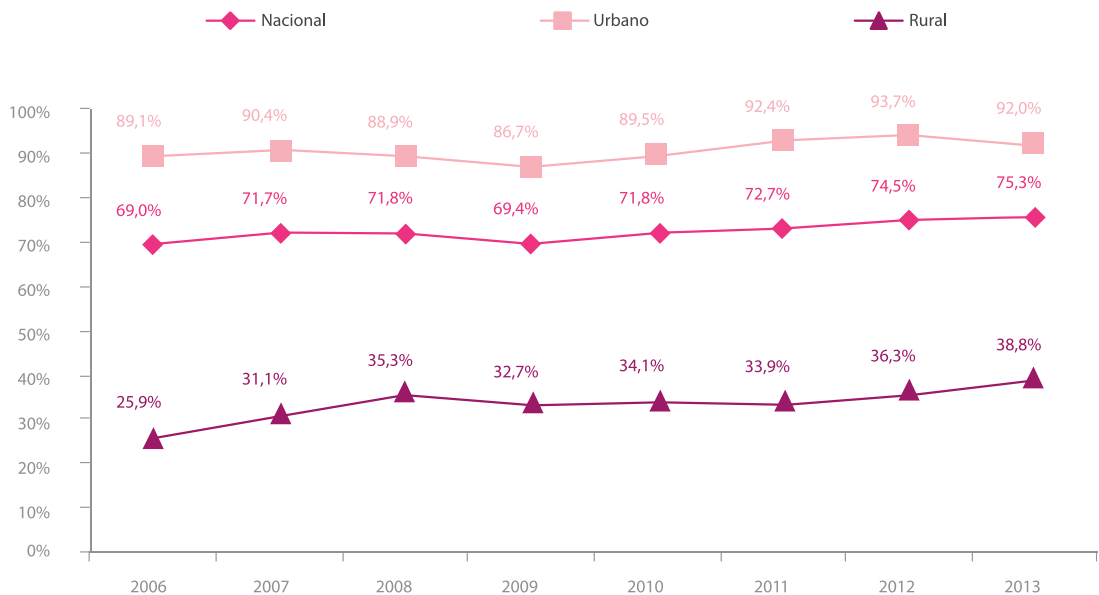
Agua y saneamiento

Los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario presentan bajos niveles de cobertura, especialmente en áreas urbano-marginales y rurales, además de problemas de calidad y continuidad en la provisión del servicio de agua potable y deficiencia en la gestión de los mismos.

Agua por red pública

Con base en la información de la Enemdur (INEC, 2013), en 2013, el 75% de los hogares disponían de agua por red pública. En el área rural, únicamente el 39% de los hogares tenían agua por red pública en comparación con el 92% de las del área urbana (gráfico 35):

Gráfico 35. Porcentaje de hogares con acceso a agua por red pública por área



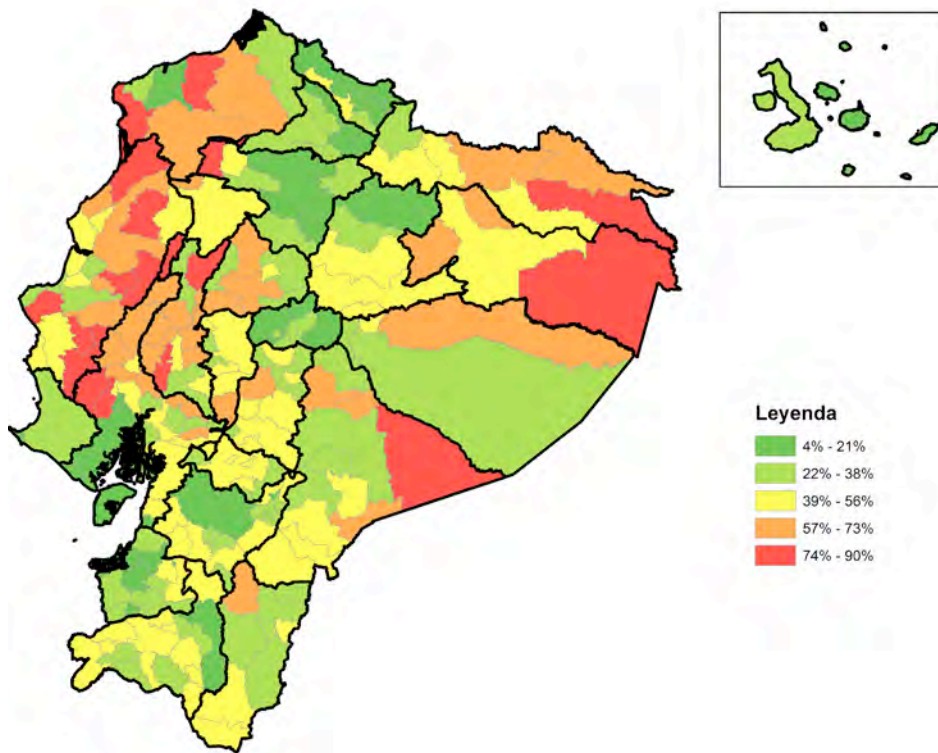
Fuente: INEC – Enemdur (2013)

Elaboración: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza – Senplades

En el mapa 9, se presenta el déficit del acceso a agua por red pública. Las mayores carencias en cuanto a este servicio están en los cantones de la Costa y la Amazonia.

Es importante mencionar que no solo se debe garantizar el acceso al agua, sino que ésta debe ser de calidad. El agua de mala calidad tiene influencias negativas en la salud de la población y se relaciona con enfermedades parasitarias, diarrea y desnutrición.⁵⁴

54 El tema de la desnutrición es tratado con mayor profundidad en la sección sobre salud.

Mapa 9. Déficit cantonal de agua por red pública (2010)

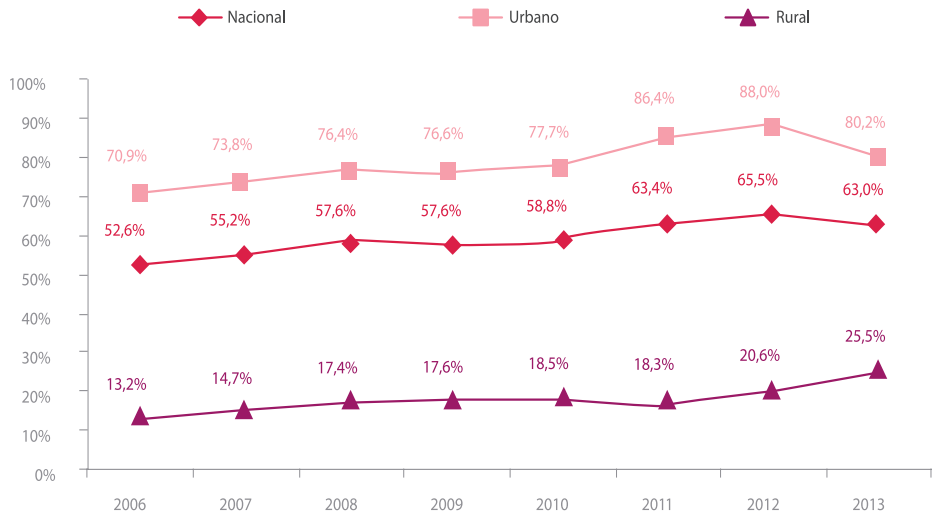
Fuente: INEC - Censo de Población y Vivienda (2010)
 Información Cartográfica: INEC – División político administrativa (2010)
 Elaboración: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza - Senplades

Por lo tanto, se debe garantizar la cobertura, continuidad y calidad del servicio. Este tema en el Ecuador no ha sido tratado con profundidad, por lo que no se dispone de información geográfica desagregada sobre el agua que llega a los hogares. Por esta razón, es importante generar un sistema de información sobre la calidad del agua de consumo humano que permita monitorear y dar seguimiento a la ampliación y mejoramiento de este servicio.

Alcantarillado sanitario

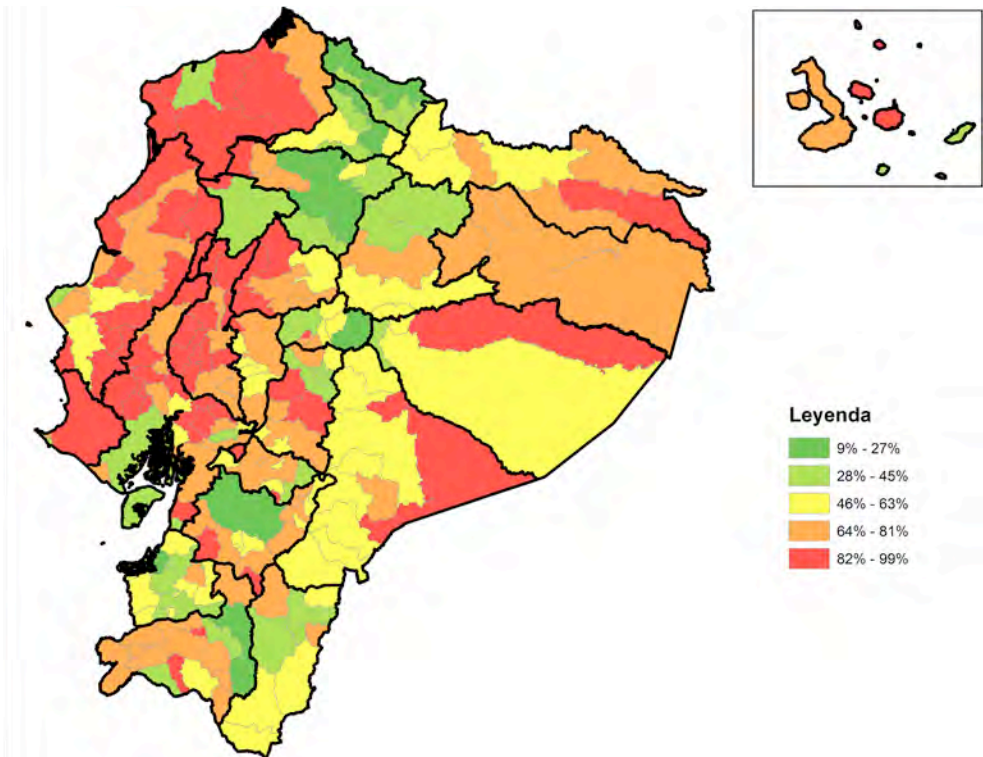
En el gráfico 36, se puede apreciar que, en el año 2013, el 63% de viviendas disponían de alcantarillado sanitario, con grandes diferencias entre las áreas urbana y rural, pues las primeras cuentan con una cobertura del 80% mientras que, en los hogares rurales, ésta apenas llega al 26%. Los cantones más críticos en cuanto al acceso alcantarillado sanitario están en la Costa, la Amazonia y la Sierra Centro (mapa 10).

Gráfico 36. Porcentaje de hogares con acceso a alcantarillado sanitario por área

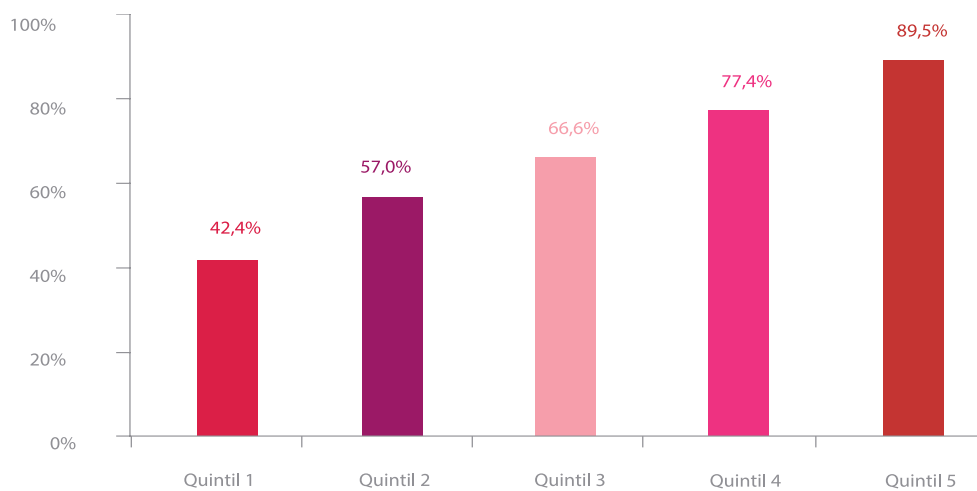


Fuente: INEC – Enemdur (2013)
 Elaboración: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza - Senplades

Mapa 10. Déficit de alcantarillado sanitario por cantones (2010)

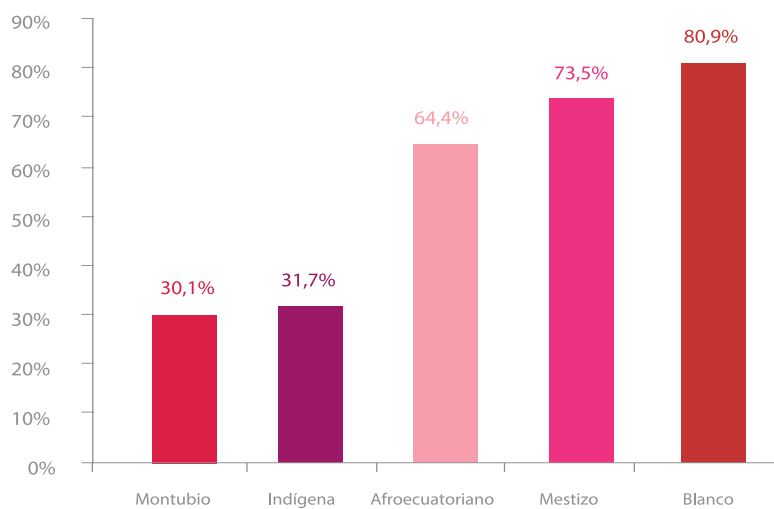


Fuente: INEC - Censo de Población y Vivienda (2010)
 Información Cartográfica: INEC – División político administrativa (2010)
 Elaboración: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza – Senplades

Gráfico 37. Porcentaje de hogares con saneamiento por quintil de ingresos (2013)

Fuente: INEC – Enemdur (2013)

Elaboración: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza - Senplades.

Gráfico 38. Porcentaje de hogares con saneamiento por grupo étnico (2013)

Fuente: INEC – Enemdur (2013)

Elaboración: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza – Senplades

Además de las diferencias de acceso a agua y alcantarillado en regiones naturales y cantones, las asimetrías se visibilizan al analizar las brechas de acceso entre niveles de ingreso y grupos étnicos. Así, en 2013, el porcentaje de hogares pertenecientes al quintil 1 con saneamiento⁵⁵ era del 42,4%, cifra que se incrementa en los quintiles superiores hasta el 89,5% del quintil 5 (gráfico 37). Por grupo étnico, se aprecia, en el gráfico 38, que los blancos y mestizos son quienes tienen el mayor acceso a saneamiento, con 81% y 73% respectivamente, seguidos por los afroecuatorianos, indígenas y montubios con 64%, 32% y 30%, respectivamente.

Meta

Salud

- Reducir las mortalidad materna en un 72% a 2017
- Reducir la tasa de mortalidad infantil a 6 muertes por cada 1.000 nacidos vivos a 2017.
- Erradicar la prevalencia de la desnutrición de las niñas/os menores de dos años que en 2012 se encontraba en 24%.
- Revertir la tendencia en la incidencia de obesidad y sobrepeso en niñas/os de cinco a 11 años alcanzando el 26,0% en 2017, respecto al 29,9% de 2012.
- Reducir la letalidad por dengue grave al 0,08%.
- Aumentar al 64% la prevalencia de lactancia materna exclusiva en los primeros seis meses de vida a partir del 43,8% de prevalencia en 2012.
- Eliminar las infecciones por VIH en recién nacidos hijas/os de madres embarazadas con VIH positivas, a partir de los 4,4% de niñas/os infectados en 2012.

Educación

- Universalizar la tasa neta de asistencia a educación básica media (nueve a 11 años) y básica superior (12 a 14 años) al 95% en 2017.
- Incrementar la tasa neta de asistencia a bachillerato de 63,9% en 2012 a 80% en 2017.
- Reducir el analfabetismo en la población indígena y montubia entre 15 y 49 años al 4,0%.
- Aumentar en 70.000 las personas matriculadas en tercer nivel de educación superior universitaria.
- Aumentar en un 60% la participación de matriculados en institutos técnicos y tecnológicos en relación al total de nuevos matriculados del Sistema de Educación Superior.

55 El saneamiento hace referencia a servicios de agua, alcantarillado y recolección de desechos.

Hábitat y vivienda

- Reducir el porcentaje hogares que viven en hacinamiento al 10,3% a escala nacional y a nivel rural al 13,4% en 2017.
- Disminuir el déficit habitacional cuantitativo nacional al 10,5% y el rural al 25,7% en 2017.

Agua y saneamiento

- Alcanzar el 83% de cobertura en los servicios de agua potable y el 75% en alcantarillado para el año 2017.

Ejes estratégicos y lineamientos

Salud

La Organización Mundial de la Salud (OMS) define a la salud como “el estado de completo bienestar físico, mental, espiritual, emocional y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades. La salud implica que todas las necesidades fundamentales de las personas estén cubiertas: afectivas, sanitarias, nutricionales, sociales y culturales”. Se entiende a la salud desde dos enfoques: “Como producto de las condiciones sociales y biológicas y a la vez como productor de condiciones que permiten el desarrollo integral a nivel individual y colectivo.”⁵⁶

Según la OMS, los determinantes de la salud integralmente entendida son: a) el contexto socioeconómico y político; b) la posición socioeconómica; c) los determinantes intermediarios o intermedios; y, d) los determinantes medioambientales. Estos determinantes son construidos a partir de estructuras sociales que en el caso ecuatoriano han generado profundas desigualdades en el ejercicio del derecho a la salud.

Los ejes que articulan el trabajo de la ENIEP en el ámbito de la salud son: 1) fortalecimiento del primer y segundo nivel de atención en salud; 2) mejora de la cobertura de atención de los servicios públicos de salud y de la distribución de infraestructura y recursos humanos; 3) fortalecimiento de la calidad de los servicios de salud.

Se considera importante el fortalecimiento del primer y segundo nivel de atención en salud porque es en los servicios primarios donde se puede atender el 90% de los problemas de salud de la población.⁵⁷ Allí se materializa la prevención y promoción de la salud para incidir en el cambio de actitudes y prácticas que promuevan una vida sana, placentera, productiva, participativa, responsable, intercultural y respetuosa ante la diversidad. Por otro lado, es necesario abordar la calidad de los servicios de salud, pues si bien es importante tener acceso a los servicios, solo se incidirá decididamente en la mejora de las condiciones de salud de la población si se accede a ellos en condiciones adecuadas, de manera que se garantice la salud integral con pertinencia cultural y de género. De la mano de

56 MSP, 2012, pp. 31.

57 MSP, 2012.

la calidad de los servicios de salud está la distribución equitativa en el territorio de infraestructura, equipamiento, recursos humanos, dotación de medicamentos e insumos a las unidades de salud, del Ministerio de Salud Pública. Con esto se busca incrementar la cobertura de la atención para asegurar el acceso universal a los servicios.

Lineamientos

1 ■ Desarrollar mecanismos para la promoción y el fortalecimiento de la salud integral en los primeros niveles de atención contemplando las dimensiones de género, salud intercultural y la priorización de las poblaciones de atención prioritaria y alta vulnerabilidad.

ESTRATEGIAS

- 1.1 Fortalecer la acción comunitaria, con pertinencia cultural, de género y enfocada a poblaciones de atención prioritaria y alta vulnerabilidad, con el fin de impulsar la corresponsabilidad ante posibles riesgos que causen morbilidad y mortalidad evitable.
- 1.2 Fomentar el diagnóstico, control y atención oportuna pre y posnatal a la madre y recién nacido, con pertinencia cultural y de género, y enfocada a poblaciones de atención prioritaria y alta vulnerabilidad.
- 1.3 Fomentar, a través de los primeros niveles de atención en salud, la lactancia materna para mejorar la nutrición infantil y prevenir enfermedades infecciosas neonatales.
- 1.4 Impulsar, a través de los primeros niveles de atención en salud, mecanismos tendientes a fomentar el consumo de alimentos saludables que contribuyan a una dieta equilibrada para mejorar la nutrición, especialmente en poblaciones de atención prioritaria y alta vulnerabilidad.
- 1.5 Promover, a través de los primeros niveles de atención en salud, la difusión de información y consejería relacionada con la salud sexual y reproductiva, con pertinencia cultural y de género, sobre todo en poblaciones de alta vulnerabilidad y de atención prioritaria, con el fin de reducir complicaciones en la salud de las mujeres, el embarazo adolescente y la difusión de las enfermedades de transmisión sexual.
- 1.6 Canalizar, mediante los primeros niveles de atención en salud, programas de medicina preventiva, sobre todo para poblaciones de atención prioritaria, alta vulnerabilidad y con pertinencia cultural y de género.
- 1.7 Establecer intervenciones intersectoriales para priorizar la prevención de las llamadas enfermedades de la pobreza.
- 1.8 Incluir en la provisión de los servicios primarios de salud, los conocimientos, las cosmovisiones y los saberes ancestrales de las diversas culturas, para la prevención y promoción de la salud integral.
- 1.9 Impulsar y desarrollar en la población el autocuidado, con pertinencia cultural y de género, para conseguir el bienestar físico, mental, espiritual, emocional y social.
- 1.10 Abrir dentro de los servicios primarios de atención en salud espacios para la participación ciudadana y el intercambio horizontal de conocimientos con la comunidad para impulsar el interaprendizaje y la corresponsabilidad de la gestión integral de la salud.

2. Mejorar la cobertura de atención de los servicios públicos de salud y de la distribución de infraestructura y recursos humanos.

ESTRATEGIAS

- 2.1 Establecer incentivos efectivos para mejorar la distribución del personal de salud en los territorios.
- 2.2 Fortalecer la dotación equitativa de infraestructura y equipamiento hospitalario en los territorios.
- 2.3 Dotar a los territorios de gestores comunitarios capacitados y formados en temas de salud, para intervenir integralmente en la comunidad.
- 2.4 Establecer mecanismos para la distribución equitativa y proporcional de insumos y medicamentos en los servicios de salud del MSP.
- 2.5 Fortalecer la desconcentración de los servicios de salud basados en el sistema de distritos y circuitos, para garantizar la efectiva distribución territorial de los servicios.
- 2.6 Consolidar el Sistema de Atención Integral de Salud permitiendo integrar y consolidar los tres niveles de atención de salud, reorientando, desconcentrando y optimizando la atención, fomentando la estrategia de atención primaria, garantizando la continuidad de la atención hasta los niveles de especialidad, con ampliación y adecuación de los horarios, y con una apropiada red de atención de urgencias.

3. Fortalecer la calidad de los servicios de salud.

ESTRATEGIAS:

- 3.1 Normar, regular y controlar la calidad de los servicios de salud en los territorios con enfoque de género y pertinencia cultural.
- 3.2 Regular y evaluar la incorporación de profesionales capacitados, calificados y especializados en el sistema nacional de salud, según requerimientos y prioridades.
- 3.3 Fomentar mecanismos de participación ciudadana y control social para el cumplimiento del derecho a la salud, que se rige según los principios de universalidad, equidad, interculturalidad, calidad, eficiencia y eficacia.
- 3.4 Desarrollar procesos de capacitación y formación profesional del personal de salud.

Educación

La educación es la principal arma para luchar contra la pobreza. El Ecuador está viviendo una verdadera revolución educativa basada en los principios de universalidad, gratuidad y calidad.

Educar para la vida y con excelencia permite ampliar las oportunidades para que el ser humano tenga un mejor desempeño en la sociedad del Buen Vivir.

La calidad educativa está íntimamente ligada con la formación docente, la revalorización del maestro, sus condiciones de trabajo, la infraestructura y el equipamiento de las instituciones educativas, la mejora continua de los elementos pedagógicos y de currículo, la evaluación de la calidad del aprendizaje de los estudiantes y la gestión escolar. Se trata, por lo tanto, de tener estándares en el aprendizaje, el desempeño profesional y la gestión escolar. Esto con el objetivo de cumplir con el propósito de orientar, apoyar y monitorear los actores del sistema educativo hacia su mejoramiento continuo.

Lineamientos

1. Universalizar la educación básica media y básica superior.

ESTRATEGIAS

- 1.1 Establecer incentivos efectivos para mejorar la distribución del personal de educación en los territorios, privilegiando a los maestros de la zona para fortalecer los valores culturales en la comunidad educativa.
- 1.2 Fortalecer la dotación equitativa de infraestructura y equipamiento educativo en los territorios.
- 1.3 Establecer mecanismos para la distribución eficiente de instrumentos pedagógicos con pertinencia cultural para los diferentes territorios.
- 1.4 Fortalecer la desconcentración de los servicios educativos según el sistema de distritos y circuitos, para garantizar el acceso efectivo en los territorios.
- 1.5 Implementar programas de incentivos familiares para evitar la deserción escolar motivada por ingresos provenientes del trabajo infantil.
- 1.6 Fortalecer programas que disminuyan la deserción escolar en el bachillerato, con énfasis en el sector rural.
- 1.7 Crear programas especiales que permitan saldar la brecha de rezago escolar en todos los niveles.
- 1.8 Desarrollar y fortalecer programas de alfabetización para mujeres adultas mayores con énfasis en comunidades, pueblos y nacionalidades, con pertinencia cultural.
- 1.9 Enfrentar las causas de deserción y desestimular el abandono del sistema educativo por parte de las mujeres y personas GLBTI, como el acoso, la violencia, el embarazo adolescente y la atracción por el sistema laboral.
- 1.10 Garantizar a las personas con discapacidad una educación inclusiva y especializada de calidad y con calidez, así como oportunidades de aprendizaje a lo largo de la vida.
- 1.11 Fortalecer la educación intercultural bilingüe de calidad.

2. Garantizar la gratuidad de bienes y servicios necesarios para el acceso y permanencia en el sistema educativo.

ESTRATEGIAS

- 2.1 Fortalecer mecanismos eficientes de dotación de uniformes, libros y cuadernos, así como el servicio de transporte para que todos y todas puedan llegar a los centros educativos.
- 2.2 Fortalecer programas de provisión de alimentación saludable en los centros educativos.

3. Asegurar la calidad del sistema educativo.

ESTRATEGIAS

- 3.1 Normar, regular y controlar los servicios de educación en los territorios con enfoque de derechos humanos y pertinencia cultural.
- 3.2 Regular y evaluar la incorporación de profesionales capacitados mediante concurso de méritos al sistema educativo.
- 3.3 Fortalecer la capacitación continua para el personal docente, tanto en temas pedagógicos como curriculares.
- 3.4 Evaluar de manera periódica los conocimientos pedagógicos y curriculares de los maestros.
- 3.5 Evaluar de manera periódica los conocimientos adquiridos por los estudiantes.
- 3.6 Establecer estándares de calidad para los conocimientos, tanto de maestros como estudiantes.
- 3.7 Evaluar y actualizar de manera periódica el currículo, según estándares internacionales.
- 3.8 Desarrollar estándares de calidad normalizados, con pertinencia cultural, para la regulación y control de los servicios de educación.
- 3.9 Crear mecanismos de participación ciudadana y control social para la gestión de la calidad de los servicios educativos.
- 3.10 Abrir espacios para el interaprendizaje entre comunidad y personal docente para generar capacidades tanto en los educadores como en la comunidad.
- 3.11 Fomentar la capacitación del personal docente y administrativo de los servicios educativos para entregar a los estudiantes información objetiva y científica sobre los derechos sexuales y reproductivos.
- 3.12 Impulsar la construcción de indicadores de calidad educativa que permitan dar seguimiento y evaluar de manera permanente la situación del sistema de educación básica y media.

4. Fortalecer y revalorizar la educación técnica y tecnológica como soporte y apoyo a las transformaciones productivas y sociales del país.

ESTRATEGIAS

- 4.1 Promover la educación técnica y tecnológica como una alternativa de formación de calidad y su vinculación permanente al sistema productivo, sobre la base de estudios de demanda por industria.
- 4.2 Establecer mecanismos para que el sector empresarial incluya entre su personal, en la modalidad de práctica o primer empleo, estudiantes y/o egresados de los institutos técnicos y tecnológicos.
- 4.3 Ampliar los mecanismos de emparejamiento entre oferta de formación y demanda de personal técnico.
- 4.4 Fortalecer la creación y/o reconversión de los institutos técnicos y tecnológicos hacia un sistema que conjugue teoría y práctica.
- 4.5 Mejorar y ampliar la formación de los docentes para los institutos técnicos y tecnológicos, con programas específicos en la oferta pública de educación superior, para fortalecer su capacidad de transmisión de conocimientos en un sistema teórico-práctico.

5. Fortalecer la calidad, oferta y cobertura de la Educación Superior.

ESTRATEGIAS

- 5.1 Continuar con los procesos de evaluación de las universidades e instituciones de Educación Superior.
- 5.2 Continuar con la formación de los profesores universitarios en niveles de maestría y PHD.
- 5.3 Diversificar la oferta educativa universitaria en función de las necesidades del país.
- 5.4 Mejorar sustancialmente la eficiencia terminal de los estudiantes universitarios.
- 5.5 Fortalecer programas de investigación en las universidades que permitan aprovechar las ventajas competitivas del país para mejorar las condiciones de vida de la población.
- 5.6 Fortalecer los mecanismos de acceso de los grupos sociales menos favorecidos para que puedan ingresar a la universidad mediante becas, tanto dentro como fuera del país.
- 5.7 Fortalecer las relaciones del sector universitario con el sector productivo.

6. Generar capacidades a través de la educación financiera.

ESTRATEGIA

- 6.1 Fomentar programas de educación financiera, entendida como un proceso mediante el cual las personas adquieren conocimientos, habilidades y actitudes para desarrollar capacidades y comportamientos que les permiten tomar decisiones económicas y financieras responsables en la vida cotidiana, ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones relacionadas, ejerciendo su rol social y aporte al desarrollo personal, familiar y de la comunidad.

Hábitat y vivienda

Los avances que han existido en términos legislativos con respecto al hábitat y la vivienda, los han posicionado como derechos fundamentales para la consecución del Buen Vivir. Por esta razón, se establece como uno de los principios estructurales más importantes, el reconocimiento de la función social y ambiental de la propiedad, en el que prevalece el interés común por sobre el individual, con el fin de instituir al hábitat como “espacialidad de una sociedad y de una civilización, donde se constituyen los sujetos sociales que diseñan y se apropian del espacio geográfico, habitándolo con sus significaciones y prácticas, con sus sentidos y sensibilidades, con sus gustos y goces”.

Teniendo en cuenta que el espacio en el que se habita es una dimensión construida de la realidad y que, por lo tanto, se puede incidir en las condiciones del entorno en las que se desenvuelve, es deseable generar hábitat seguros, atractivos, saludables e incluyentes.

Por lo tanto, cuando se habla de vivienda dentro del contexto de hábitat, se entiende no solo la casa de habitación sino también lo que esta representa, como lugar de reconocimiento e identidad, tanto en forma individual como colectiva.

Lineamientos

1. Impulsar el derecho a la ciudad, definido como el disfrute de las condiciones que permiten a la ciudadanía usufructuar digna y equitativamente de un espacio urbano, sustentable, seguro, saludable, libre de barreras arquitectónicas⁵⁸.

58 Con especial atención en los grupos empobrecidos, vulnerables y desfavorecidos, a fin de garantizar la legitimidad de acción y de organización sobre la base de sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho (Constitución de la República del Ecuador 2008. Art. 31).

ESTRATEGIAS

- 1.1 Promover la implementación de políticas urbanas de Buen Vivir, donde prevalezca el interés común o público por sobre el interés individual o privado.⁵⁹
- 1.2 Evitar todo mecanismo de especulación inmobiliaria mediante regulaciones y normas de Buen Vivir en la urbe que garanticen una justa distribución de las cargas y los beneficios generados por el proceso de urbanización.⁶⁰
- 1.3 Propiciar la participación de los ciudadanos sobre las rentas extraordinarias (plusvalías) generadas por la inversión pública, evitando que sea capturada por los privados cuando no hayan efectuado ninguna acción sobre su propiedad a tal fin.⁶¹
- 1.4 Afianzar procesos innovadores de planificación, regulación y gestión urbano-ambiental que garanticen relaciones de coherencia y armonía entre el crecimiento de las urbes y la protección del patrimonio natural, histórico, arquitectónico, cultural y artístico, priorizando la construcción social del hábitat y el logro y sostenibilidad de la función social de la ciudad y la propiedad.
- 1.5 Impulsar la creación de una legislación adecuada que establezca mecanismos y sanciones destinados a garantizar el pleno aprovechamiento del suelo urbano y de inmuebles públicos y privados no edificados, no utilizados o subutilizados, para el cumplimiento de la función social de la propiedad.⁶²

2. Fomentar la ampliación de la cobertura y calidad de la vivienda, tanto en lo urbano como en lo rural, con el afán de constituir un hábitat integral, ambientalmente sano y con condiciones de seguridad para la población.

ESTRATEGIAS

- 2.1 Propiciar el mejoramiento de viviendas deterioradas y en condiciones inadecuadas, riesgosas o de hacinamiento.
- 2.2 Promover el desarrollo de programas habitacionales integrales que tomen en cuenta las particularidades culturales, territoriales y de condición de la población, así como relaciones de proximidad con vivienda, servicios, equipamientos y transporte públicos.
- 2.3 Fortalecer el establecimiento de normativa regulatoria y estándares de calidad con pertinencia territorial y cultural para la construcción de vivienda.

59 MCPGAD, 2011, Art. 296.

60 *Ibíd.*

61 *Ibíd.* Art. 186.

62 Constitución de la República del Ecuador, 2008, Art. 321.

3. Promover la implementación de nuevos instrumentos técnicos y jurídicos en términos de gestión de suelo, que garanticen el acceso a suelo y vivienda seguros en las áreas urbanas y rurales, como una medida preventiva a la ocupación de zonas de alto riesgo y la proliferación de asentamientos humanos irregulares.

ESTRATEGIAS

- 3.1 Propiciar la creación de “bancos de tierras” en los diferentes niveles de gobierno, para garantizar las reservas de suelo para vivienda de interés social, que fomenten la inclusión socioespacial a partir de los principios de universalidad, equidad e interculturalidad, con enfoque en la gestión de riesgos.
- 3.2 Impulsar la venta preferencial de inmuebles a favor del Estado para fines de vivienda.
- 3.3 Promover el acceso equitativo de la población al suelo para vivienda, normando, regulando y controlando el mercado de suelo para evitar la especulación.
- 3.4 Impulsar la prevención de asentamientos humanos irregulares.
- 3.5 Promover el control del uso y la ocupación del suelo en zonas de alto riesgo, para evitar su ocupación y la formación de asentamientos humanos.

Agua y saneamiento

El acceso a servicios de agua y saneamiento de calidad es una necesidad básica para la población y uno de los determinantes de la pobreza por necesidades básicas insatisfechas. El agua influye en todas las actividades del ser humano, como la alimentación, la higiene y el confort personal. Por otra parte, los sistemas de alcantarillado posibilitan la eliminación de aguas servidas eliminando focos infecciosos que causan pestes y epidemias. Estos servicios básicos tienen una influencia positiva en la salud, educación, provisión de un ambiente adecuado para el ser humano y el crecimiento económico.

El Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (Cootad), en el Capítulo IV, desarrolla las competencias constitucionales en los diferentes niveles de gobierno. En el artículo 137 se establece que el “ejercicio de las competencias de prestación de servicios públicos de agua potable, en todas sus fases, las ejecutarán los gobiernos autónomos descentralizados municipales con sus respectivas normativas y dando cumplimiento a las regulaciones y políticas nacionales establecidas por las autoridades correspondientes [...], las competencias de prestación de servicios públicos de alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, y actividades de saneamiento ambiental, en todas sus fases, las ejecutarán los gobiernos autónomos descentralizados municipales con sus respectivas normativas.”

Lineamientos

1. Impulsar la ampliación de la cobertura de agua y alcantarillado mediante una estrategia de priorización de territorios y de financiamiento, que considere el fortalecimiento de las capacidades de los GAD municipales y metropolitanos para mejorar la gestión y administración de los proyectos de agua y saneamiento.

ESTRATEGIAS

- 1.1 Impulsar la priorización de recursos en los cantones que más los necesitan, para garantizar el logro de la meta de cobertura, considerando el cierre de brechas y el fortalecimiento de capacidades de los GAD municipales.
- 1.2 Apoyar la creación del plan integral de agua y alcantarillado que contemple estudios de preinversión con enfoque de cuenca hidrográfica, para lograr una cobertura equitativa de acuerdo a las características territoriales.
- 1.3 Apoyar la generación de una estrategia de financiamiento y subvención de recursos para alcanzar la meta de cobertura, ligado al fortalecimiento de capacidades.
- 1.4 Implementar una estrategia nacional de preinversión en agua segura y alcantarillado que agilite el proceso de revisión, aprobación y ejecución de los proyectos.
- 1.5 Promover la inversión a escala nacional en infraestructura para agua segura y alcantarillado.
- 1.6 Contribuir a la implementación de soluciones tecnológicas diferenciadas de agua y saneamiento, de acuerdo a las particularidades culturales, geográficas y densidad poblacional.

2. Fomentar el mejoramiento de la gestión de la competencia de los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario a los GAD municipales y metropolitanos.

ESTRATEGIAS

- 2.1 Impulsar el fortalecimiento, asistencia y acompañamiento técnico a los GAD.
- 2.2 Promover la creación de una normativa única, homologada y simplificada para agilizar la aprobación de viabilidades técnicas, y de viabilidades y licencias ambientales de proyectos de inversión en agua y alcantarillado.
- 2.3 Implementar la inversión inmediata en proyectos que cuentan con las viabilidades técnicas.

3. Promover el acceso a agua de calidad a través de mecanismos de regulación y control.

ESTRATEGIAS

- 3.1 Fomentar la capacidad de regulación y control del Estado a través de la implementación y funcionamiento de una agencia de regulación y control del agua.
- 3.2 Implementar un sistema de control de la calidad de los servicios de agua segura y alcantarillado a nivel nacional.

Estrategia territorial

Con la finalidad de costear e identificar la oferta actual, ideal y el déficit de los servicios, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades) elaboró el estudio *Costos para alcanzar el Buen Vivir*.

Sobre la base de los *Costos para alcanzar el Buen Vivir*, se realizó el estudio de *Modelización territorial* (Anexo 4) que plantea un modelo de disminución de brechas de cobertura de servicios públicos sectoriales en cuanto a infraestructura y mediante la optimización de la inversión territorial anual para el período de Gobierno 2013-2017. De esta forma es posible conocer cuándo, cuánto y dónde invertir para cerrar las brechas de acceso a los servicios considerados.

Este ejercicio de planificación se desarrolló para los sectores de educación, salud, inclusión social, policía, bomberos, agua y alcantarillado. Sin embargo, en el marco de la Estrategia, se presentan los resultados para educación, salud y seguridad interna. A continuación está el tipo de intervención en cuanto a infraestructura (tabla 10).

Tabla 10. Intervenciones para salud, educación y seguridad interna consideradas en el estudio de Modelización Territorial

Sector	Intervenciones
Educación	Establecimientos prestadores de servicios educativos.
	Construcción, reconstrucción y reparación de infraestructura.
	Direcciones distritales.
Salud	Construcción y reemplazo de Centros de Salud tipo A, B y C.
	Mantenimiento, construcción y reemplazo de Hospitales básicos.
	Unidades de Vigilancia Comunitaria (UVC).
Seguridad Interna	Unidades de Policía Comunitaria (UPC).

Elaboración: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza - Senplades

Es importante señalar que la optimización se realiza con unos techos presupuestarios y costos de inversión referenciales y que el cierre de brechas en cada sector se puede acelerar sobre la base de las prioridades de política pública. En este sentido, se establece un proceso de planificación territorial que parte de un escenario inicial, pero que permite realizar ajustes basados en los procesos de planificación sectorial y microplanificación.

En la tabla 11, se presentan los distritos seleccionados y la inversión para el sector de educación, según los resultados del estudio de *Modelización territorial*. Podemos observar que la inversión total en los cuatro años considerados asciende a US\$ 3.430,1 millones, lo que representa una inversión per cápita en promedio de US\$ 236,9.

Tabla 11. Distritos seleccionados e inversión para el sector de educación según los resultados del estudio de modelización territorial

Zona	Distritos Seleccionados				Inversión (USD Millones)				Inv Per cápita
	2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017	
Zona 1	11	13	15	14	76,4	93,5	113,4	116,6	314,1
Zona 2	5	4	7	5	50,6	39,8	71,8	59,5	384,6
Zona 3	11	13	12	12	149,1	117,6	143,8	136,2	375,4
Zona 4	9	12	12	10	99,5	160,9	149,4	132,6	312,1
Zona 5	18	18	10	17	207	193	110,2	161,7	293,9
Zona 6	11	11	12	10	96,6	82,5	100,4	131,4	378,9
Zona 7	13	9	13	14	112,7	74,9	104	89,5	334,3
Zona 8	4	5	3	3	21,8	37,5	16,9	15,9	34,7
Zona 9	4	6	7	3	30,7	39,4	42,3	25,5	61,6
Z.N.D.	0	0	1	1	0	0	6,4	18,9	781,3
Total	86	91	92	89	844,4	839,1	858,8	887,8	236,9

Fuente: Senplades (2013d)

Elaboración: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza – Senplades.

Para el sector de salud, la inversión total estimada alcanza los US\$ 1.332,9 millones, que representa una inversión per cápita en promedio de US\$ 92,1 (tabla 12).

Tabla 12. Distritos seleccionados e inversión para el sector de salud según los resultados del estudio de modelización territorial

Zona	Distritos Seleccionados				Inversión (USD Millones)				Inv Per cápita
	2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017	
Zona 1	14	13	11	14	51,8	33,4	31,4	52,4	132,8
Zona 2	7	3	7	6	33,3	8,2	30,1	29,5	175,4
Zona 3	11	7	8	10	32,7	25,2	12,6	26	66,3
Zona 4	10	10	12	10	38,8	38,2	40,5	38,9	90
Zona 5	13	21	19	14	50,2	75,8	68,1	35,4	100,4
Zona 6	15	15	11	5	41,6	58,5	37,3	8,4	134,5
Zona 7	11	12	11	11	34,4	31,8	37,3	47,8	132,7
Zona 8	8	7	8	9	46,4	45,8	37,1	44,6	65,5
Z.N.D.	6	6	9	7	27,1	21	34,3	27	48,9
Total	95	94	96	86	356,3	337,9	328,7	310	92,1

Fuente: Senplades (2013d)

Elaboración: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza – Senplades

Para el sector de seguridad interna, la inversión total estimada alcanza los US\$ 1.217,8 millones, que representa una inversión per cápita en promedio de US\$ 84,1 (tabla 13).

Tabla 13. Distritos seleccionados e inversión para el sector de seguridad interna según los resultados del estudio de Modelización Territorial

Zona	Distritos Seleccionados				Inversión (USD Millones)				Inv Per cápita
	2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017	
Zona 1	17	15	16	0	69	46,2	27,4	0	112
Zona 2	6	7	6	0	16	28,3	20,1	0	111,7
Zona 3	15	15	15	0	46,6	50,4	36,4	0	91,6
Zona 4	13	13	11	0	37	43,2	26,6	0	61,5
Zona 5	24	21	18	0	88,7	42,7	58	0	82,8
Zona 6	13	16	12	0	41,9	57,3	22,1	0	111,9
Zona 7	18	16	15	0	49,7	59	41,5	0	131,7
Zona 8	12	11	9	0	39,3	52	50,2	0	53,3
Zona 9	9	9	9	0	63,3	50,8	52,1	0	74,2
Z.N.D.	1	1	1	0	1	0,5	0,5	0	61,8
Total	128	124	112	0	452,5	430,4	334,9	0	84,1

Fuente: Senplades (2013d)

Elaboración: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza – Senplades

Agua potable y saneamiento

A partir de la cobertura actual de estos servicios, se ve la necesidad de priorizar a los GAD que tienen las mayores vulnerabilidades, con la finalidad de planificar la acción del Estado en el logro del objetivo de política pública de ampliación y provisión de estos servicios. Para ello se construyó el Índice de Priorización Cantonal para Agua y Alcantarillado. Las variables empleadas son presentadas en la tabla 14.

Tabla 14. Variables empleadas en la construcción del Índice de Priorización Cantonal para Agua y Alcantarillado Territorial

Variables
Déficit porcentual de agua por red pública
Déficit porcentual de alcantarillado
Número de viviendas sin agua por red pública
Número de viviendas sin alcantarillado sanitario.

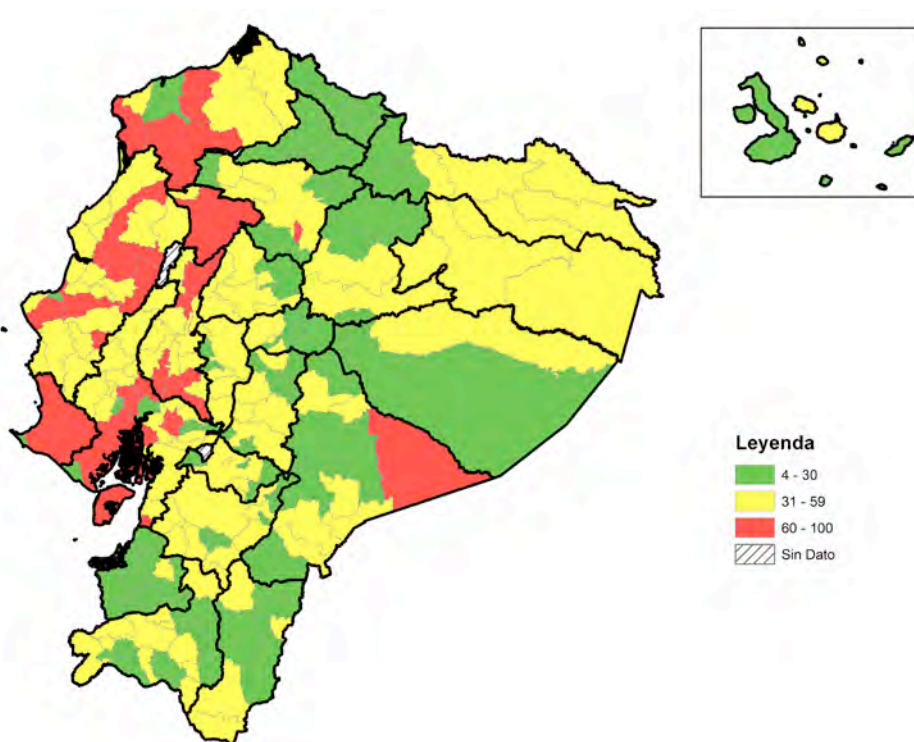
Fuente: INEC - Censo de Población y Vivienda (2010)

Elaboración: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza - Senplades

El Índice de Priorización combina carencias en términos relativos, expresados en el déficit de estos servicios y en las carencias en términos absolutos, y representadas por el número de viviendas sin los servicios. De esta forma se prioriza la intervención en cantones con alto déficit y alto número de viviendas carentes.

A continuación se presenta el mapa 11 con los cantones del Ecuador según el Índice de Priorización para Agua y Alcantarillado (Anexo 5). Sobre la base de los criterios propuestos, se puede observar que los cantones con mayor priorización son Guayaquil, Quinindé y Santo Domingo. En la Amazonia destacan Taisha, Guamboya y Arajuno, mientras que en la Sierra están Colta, Guamote, Pujilí y Sigchos, entre otros.

Mapa 11. Índice de Priorización Cantonal para Agua y Alcantarillado



Fuente: INEC - Censo de Población y Vivienda (2010)
 Información Cartográfica: INEC - División político administrativa (2010)
 Elaboración: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza - Senplades.



Revolución productiva, trabajo y empleo
COMPONENTE 2

Componente 2. Revolución productiva, trabajo y empleo

Fundamento

El Ecuador debe cambiar su estructura económica y productiva convencional no solamente para salir de la especialización primario-exportadora que nos subordina constantemente mediante el intercambio desigual, sino para mantener a toda su población fuera de la pobreza. En el nuevo escenario de las transformaciones globales, el cambio en la matriz productiva supone proyectarse hacia una sociedad que se nutre de capacidades y potenciales diversos, afirmando el conocimiento compartido del saber. Urge diversificar la producción y generar oportunidades de empleo, entendiendo a la innovación y el aprendizaje como procesos a ser extendidos a trabajadores, campesinos, desempleados y subempleados, posibilitando el surgimiento de nuevas formas solidarias de producción.

La Revolución Productiva, del Trabajo y del Empleo plantea la urgencia de ampliar los procesos de diversificación productiva en el campo y la ciudad, y de mejorar la distribución de las oportunidades productivas, buscando eficiencia económica, justicia económica, sustentabilidad y equidad social. Además, para aprovechar de manera sostenida y sustentable el potencial endógeno territorial, se requiere promover el acceso de los pobres al ingreso y al empleo digno, a los medios de producción, incluyendo los activos financieros, organizacionales y tecnológicos, y su participación equitativa en los encadenamientos productivos y comerciales. Todo ello en el marco del fortalecimiento cualitativo de la economía popular, la valorización de las agriculturas de base familiar, el estímulo a la iniciativa privada, el aliento a la innovación, el énfasis en la productividad, y el incremento de la oferta tecnológica.

En los territorios rurales, la Revolución Productiva y del Trabajo y del Empleo supone concretar una revolución agraria. Esta pasa, principalmente, por revalorizar el papel de la agricultura familiar y campesina, así como diversificar la economía territorial, priorizando el abastecimiento de alimentos saludables, suficientes y nutritivos. Para ello, se proponen políticas diferenciadas territoriales que: amplíen el acceso a los activos productivos y las oportunidades; impulso a un intenso

acceso a los mercados institucionales, como las compras públicas de alimentos; apoyo a innovaciones tecnológicas nutridas por el diálogo de saberes y con una especialización productiva diversificada; una mayor y flexible oferta de servicios financieros; nuevas formas de organizaciones asociativas entre las economías campesinas basadas en la solidaridad y el intercambio de conocimientos para el beneficio mutuo; una cultura económica que propicie el comercio justo o solidario; buenas prácticas productivas amigables con la naturaleza. Todo esto se hace con el propósito de garantizar la soberanía alimentaria.

La erradicación de la pobreza rural y campesina implica revertir las relaciones asimétricas de articulación –internas y externas– que el poder dominante ha consolidado a lo largo de muchas décadas y que son socialmente excluyentes, económicamente empobrecedoras, culturalmente alienantes, territorialmente fragmentadoras y ambientalmente insustentables. Urge acortar las brechas de intermediación comercial entre las organizaciones campesinas y el mercado, ampliar la gestión social, la incubación de emprendimientos asociativos para la diversificación productiva y el mejoramiento de los ingresos.

En los barrios o territorios urbanos donde se concentran o predominan las distintas expresiones de la pobreza, se proponen estrategias generadoras de trabajo digno, acompañadas de innovación para el mejoramiento cualitativo de las pequeñas y medianas empresas y con un enfoque de sustentabilidad ambiental. Implica construir entornos vecinales propicios al surgimiento de iniciativas formadoras de negocios y trabajadores creativos, de la mano con incentivos fiscales para la instalación de empresas de tipo asociativo. La inversión en infraestructura permite ampliar las oportunidades locales de empleo. Se busca invertir en las personas, en las familias y en las asociaciones, intensificando la creatividad.

Se deben fortalecer las economías populares canalizando los procesos de modernización, reconversión, agregación de valor y reasignación de los activos productivos. La economía solidaria no es solamente una forma particular de hacer buena economía, sino también un proyecto de justicia económica y equidad, un paradigma que apuesta en la cooperación y en la distribución como pulsiones productivas socialmente justas. Se busca apoyar las diversas iniciativas de trabajo autónomo y favorecer la productividad laboral de las mismas, mejores capacidades y calidad del trabajo o servicio realizado.

Esto va de la mano con una estrategia de generación de empleos dignos e incentivos empresariales, no dirigida apenas a la coyuntura, sino funcional al cambio de matriz productiva y la conquista de la soberanía alimentaria, que permita la justicia económica y la calificación de la oferta laboral en el marco de los nuevos modelos productivos, ampliando y diversificando el acceso a la seguridad social. El derecho de los jóvenes a un primer trabajo debe pasar, prioritariamente, por una experiencia solidaria. El país proyecta la formación de una generación de jóvenes preparados para activar y participar en la “sociedad del conocimiento”, con mayor adaptabilidad y manejo de nuevas tecnologías. Se requiere mejorar e intensificar la identificación y difusión de iniciativas territoriales que conlleven elementos favorables para la diversificación productiva, la inclusión socioeconómica y el crecimiento sustentable y de calidad, dentro del proceso de cambio en la matriz productiva.

El componente de Revolución Productiva se aborda desde tres ejes estratégicos ilustrados a continuación:

Ilustración 4. Ejes del componente Revolución productiva, trabajo y empleo



Fuente: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza - Senplades

Diagnóstico

Trabajo y empleo digno

La especialización productiva auspiciada por la globalización y por el desarrollo de nuevas tecnologías de información y la comunicación amplió el comercio y la inversión internacional, reforzando la dependencia de los países latinoamericanos al capitalismo mundial. Tal arquitectura productiva tuvo efectos territoriales específicos y diferenciados en América Latina, los que se materializaron en intensos procesos de urbanización y modernización agraria –caracterizados por la liberación de mano de obra de las formas productivas campesinas–, la fragmentación y desregulación de los mercados de trabajo, la concentración del empleo en el sector terciario –principalmente en actividades de baja productividad–, una insuficiente creación de empleo en relación al crecimiento de la PEA⁶³, el desarrollo de procesos de terciarización y privatización que han tendido a aumentar la informalización y precarización del trabajo, desempleo y subempleo –sobre todo en mujeres y jóvenes–⁶⁴.

A partir del año 2007, el nuevo modelo de desarrollo del país propone lograr una base productiva más diversificada y menos dependiente de una economía extractivista basada en exportaciones primarias, que genere más oportunidades de empleo productivo y que regule el mercado de trabajo para mejorar y dignificar las condiciones laborales. Tanto en la Constitución de 2008 como en los planes de desarrollo del país se propone garantizar el trabajo estable, justo y digno. Los avances han sido importantes, pero aún persisten brechas de desigualdad que afectan a diversos grupos debido a su edad, sexo, lugar de residencia y/o pertenencia étnico cultural.⁶⁵

63 Se define a la Población Económicamente Activa a las personas de 10 años y más que trabajaron al menos 1 hora en la semana de referencia o aunque no trabajaron, tuvieron trabajo (ocupados); o bien aquellas personas que no tenían empleo pero estaban disponibles para trabajar y buscan empleo (desocupados).

64 Mattos, 2006.

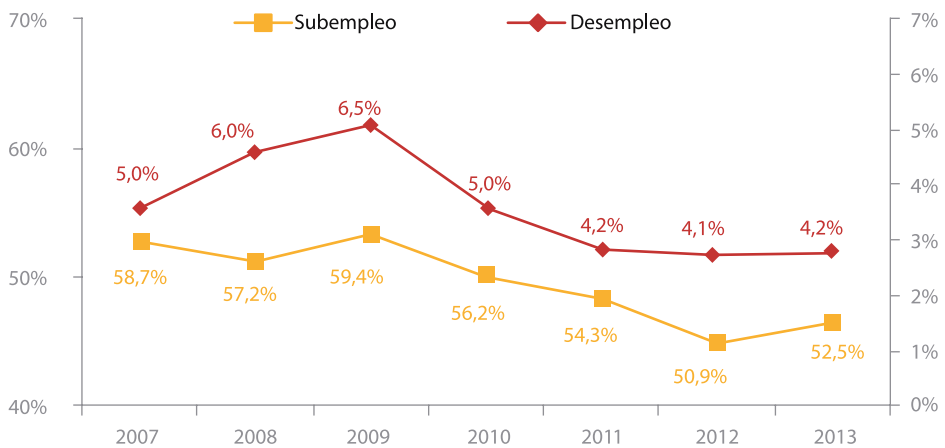
65 Senplades, 2013a.

En este contexto, se presenta a continuación un breve diagnóstico de la problemática del trabajo y el empleo, en que se destaca la evolución de la desocupación y subocupación en los últimos años y la situación de los segmentos vulnerables inmersos en esta situación, como son las mujeres, la juventud, los grupos étnicos y los trabajadores del sector rural.

Como se puede apreciar en el gráfico 39, la tasa de desocupación ha ido disminuyendo paulatinamente desde 2009 hasta alcanzar, en diciembre de 2013, un 4,2%. Esto indica que numerosas personas en edad activa cuentan actualmente con un empleo asalariado o independiente, logrando alcanzar una tasa equilibrada de desempleo.⁶⁶

En nuestro país, sin embargo, la exclusión laboral sigue manifestándose en términos de subempleo. En efecto, la subocupación se mantiene a niveles elevados que sobrepasan el 50% en todo el período analizado. En diciembre de 2013, se ubicó en 52,5%. En este sentido, la política pública debe estar direccionada mediante estrategias diferenciadas que enfrenten el problema del subempleo desde sus configuraciones territoriales y otorgando prioridad a los actores sociales más afectados (gráfico 39).

Gráfico 39. Desempleo y subempleo nacional de la PEA mayor de 15 años (2007- 2013)



Fuente: INEC – Enemdur (2007-2013)

Elaboración: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza - Senplades.

66 La presente métrica del empleo en el Ecuador lo entiende como factor productivo sujeto a las fuerzas del mercado. Por esto, su medición solamente observa las actividades productivas que tienen remuneración y que se intercambian en el mercado.

La distribución de la población ocupada por ramas de actividad está descrita en la tabla 15:

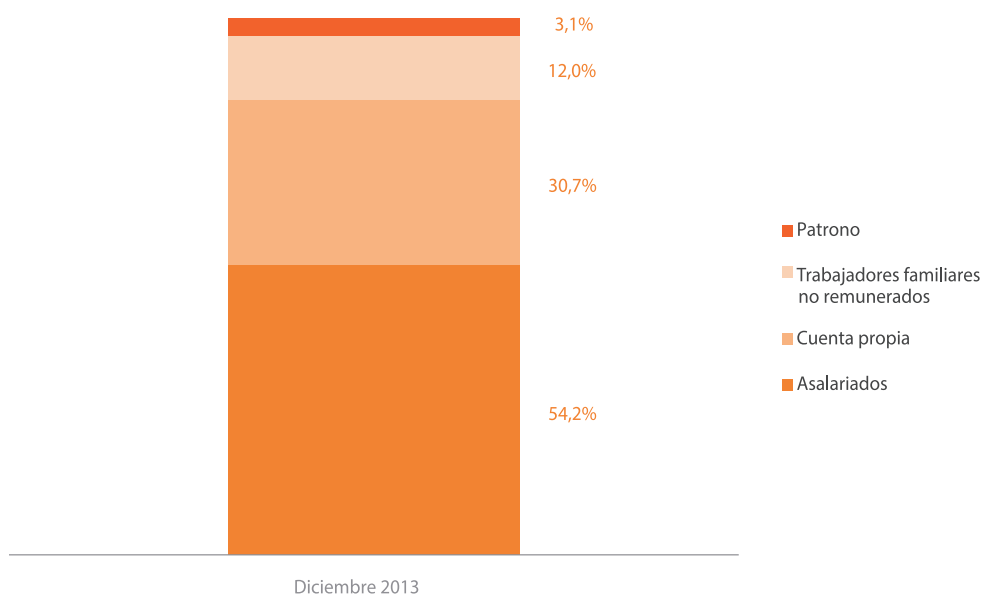
Tabla 15. Rama de actividad

Rama de actividad	2013
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	25,3%
Comercio, reparación vehículos	18,2%
Otros servicios	12,1%
Industrias manufactureras	11,3%
Construcción	7,6%
Transporte y almacenamiento	5,4%
Hoteles y restaurantes	5,3%
Enseñanza	5,1%
Administración pública, defensa y seguridad social	3,9%
Actividades en hogares privados con servicio doméstico	3,1%
Actividades financieras y de seguros	1,1%
Suministros de electricidad, gas, aire acondicionado	0,8%
Explotación de minas y canteras	0,7%

Fuente: INEC – Enemdur (2013)

Elaboración: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza - Senplades

Gráfico 40. Categoría de trabajo (2013)



Fuente: INEC – Enemdur (2013)

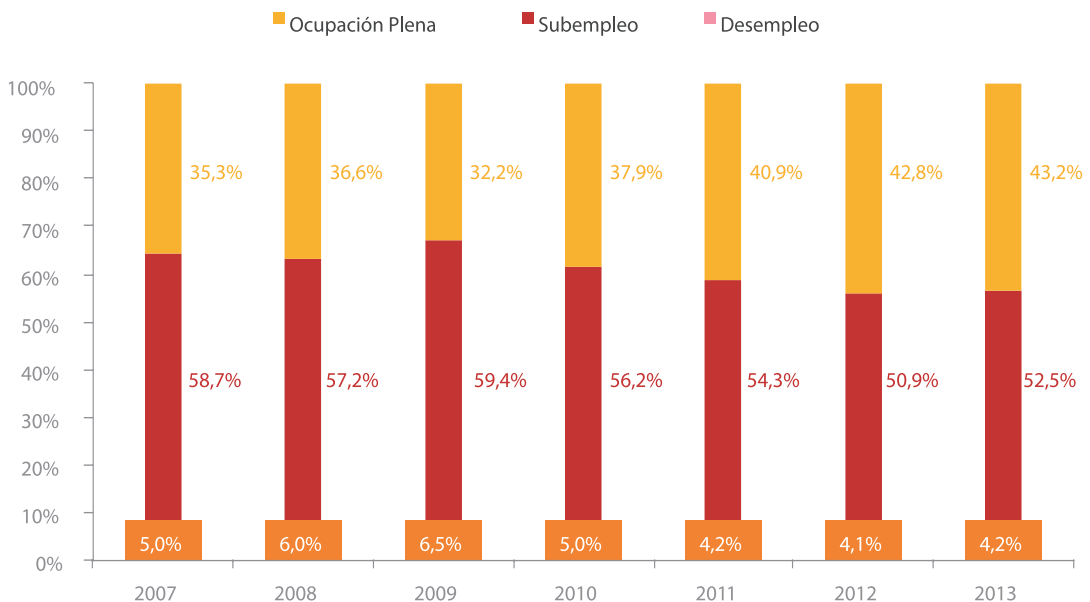
Elaboración: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza - Senplades

Un 25,3% de la población ocupada se inserta en actividades primarias (agricultura, ganadería, caza, silvicultura, y pesca). El 7,6% se vincula a la construcción y un 18,2% trabaja en comercio.

Además, más del 50% de las personas ocupadas son asalariadas y aún se mantiene la categoría de trabajadores familiares no remunerados. La información muestra también que la fuerza laboral que no logra asalariarse tiene la posibilidad de autogenerar sus ingresos mediante su propio empleo (gráfico 40).

El Ecuador ya no sufre del persistente problema de desempleo estructural. Actualmente se tiene una de las tasas de desempleo más bajas de los últimos años y una de las más bajas de América Latina (4,2%). En el año 2007, apenas el 35,3% de la PEA estaba plenamente ocupada, al tiempo que el 58,7% se encontraba en subocupación.⁶⁷ Sin embargo, el subempleo, se situó en diciembre de 2013 en el 52,5%, lo que significa que uno de cada dos ecuatorianos estuvieron subempleados (gráfico 41). Esta información también expresa que el país aún tiene muchos trabajadores pobres produciendo para consumidores pobres, que viven apesados por una economía de pobreza, la que forzosamente los lleva a la autogeneración de ocupaciones de muy baja productividad y que generalmente no permiten al trabajador alcanzar un nivel mínimo de subsistencia.

Gráfico 41. Indicadores básicos del sistema de trabajo de la PEA mayores de 15 años



Fuente: INEC – Enemdur (2007-2013)

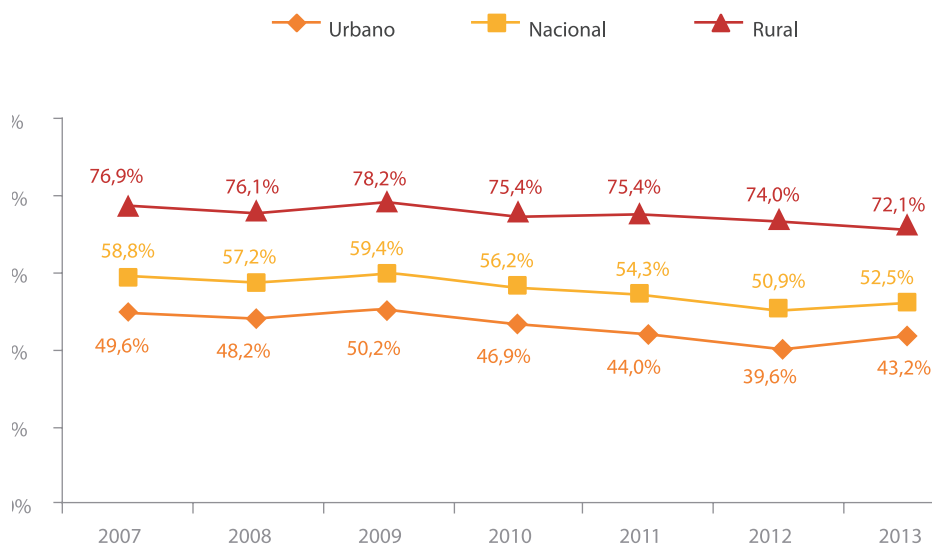
Elaboración: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza - Senplades

67 Si analizamos la distribución de la PEA ocupada por ramas de actividad y área, se constata que más de la mitad de la PEA ocupada trabaja en agricultura, ganadería y caza, comercio, reparación de vehículos y efectos personales, muy poco en manufactura.

En el análisis efectuado en el *Atlas de las desigualdades*,⁶⁸ en la sección correspondiente a empleo y seguridad social, se destaca el hecho de que la mayor debilidad estructural del sistema laboral ecuatoriano a lo largo del tiempo ha sido el elevado porcentaje de subocupación o subempleo de la PEA. Se advierte que si bien la tasa ha disminuido, la tendencia se mantiene y persisten las desventajas para los trabajadores rurales en relación a los urbanos. Igualmente se evidencian las inequidades de género en detrimento de las mujeres y los perjuicios que experimentan las etnias de indígenas, montubios y afroecuatorianos.

El análisis de la serie sobre subempleo del período 2007-2013 deja ver una tendencia decreciente a escala nacional, urbana y rural, con excepción de 2009, con los efectos de la crisis económica internacional. La disminución se da preferentemente en el ámbito urbano (6,2 puntos) a diferencia del rural (4,8 puntos). También se puede apreciar que las diferencias porcentuales de subempleo entre trabajadores urbanos y rurales son importantes: las brechas de subempleo entre el sector urbano y el rural, que eran de 27 puntos en 2007, llegaron a 29 puntos en 2013 (gráfico 42).

Gráfico 42. Subempleo por área (2007-2013)



Fuente: INEC – Enemdur (2007-2013)

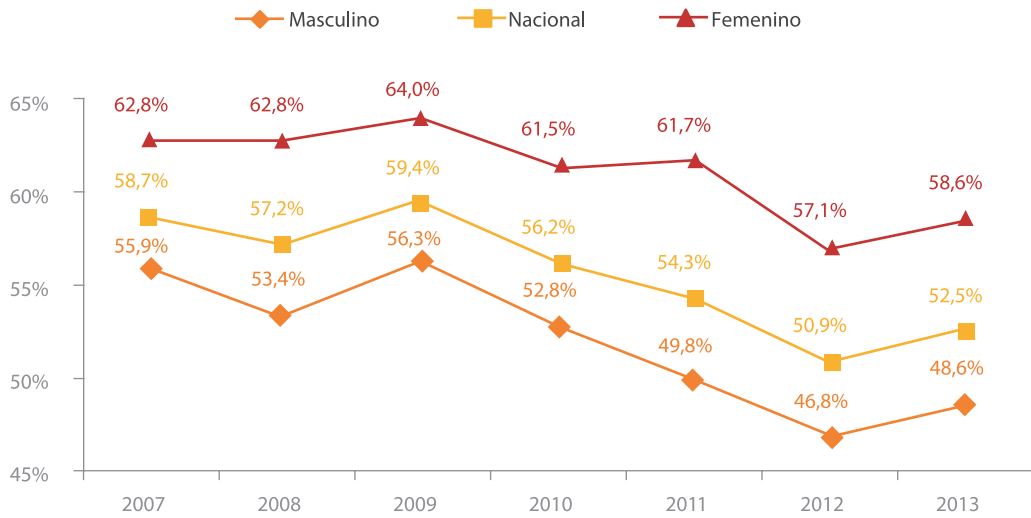
Elaboración: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza - Senplades

En lo que se refiere al comportamiento del subempleo entre hombres y mujeres, en el período de análisis se constata que éste va disminuyendo progresivamente, excepto en 2009. Entre 2007 y 2013, la mayor proporción de caída se da en el caso de los hombres (siete puntos), mientras que, para las mujeres, esa disminución es menor (cuatro puntos). Igualmente la discriminación de género se evidencia, pues

68 Senplades, 2013a, pp. 126.

el subempleo de mujeres (58,6% en 2013) siempre está por encima del nivel nacional (52,5% en 2013) y más distante aún de los niveles del subempleo de los hombres. En 2007, la diferencia entre hombres y mujeres era de siete puntos porcentuales, mientras que para 2013 esa diferencia subió a 10 puntos (gráfico 43).

Gráfico 43. Subempleo por sexo (2007-2013)



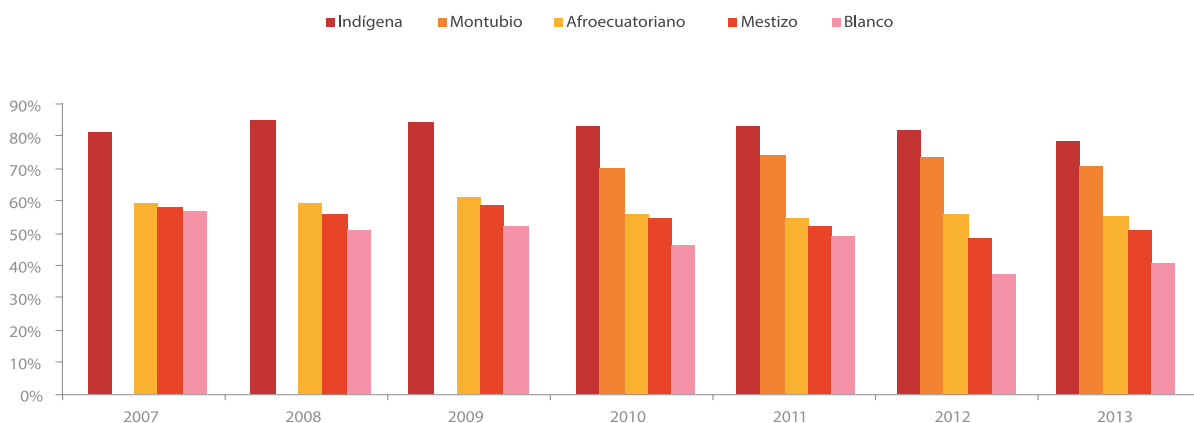
Fuente: INEC – Enemdur (2007-2013)

Elaboración: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza - Senplades

Para cerrar este análisis específico del subempleo en el país se debe mencionar la situación de las nacionalidades y pueblos indígenas, afroecuatorianos y montubios. La información evidencia la discriminación y desventajas que enfrentan, pues en ningún momento del período estudiado llegan a los niveles de subempleo de blancos y mestizos. Merece especial atención el caso de los indígenas que registran una tasa de subempleo promedio del 81% para el período 2007-2013. Y aún más, si comparamos la situación de los indígenas con la de los trabajadores autodenominados blancos, se aprecia que, para 2007, la diferencia era de 24 puntos y en 2013 fue de 37 puntos porcentuales (gráfico 44).

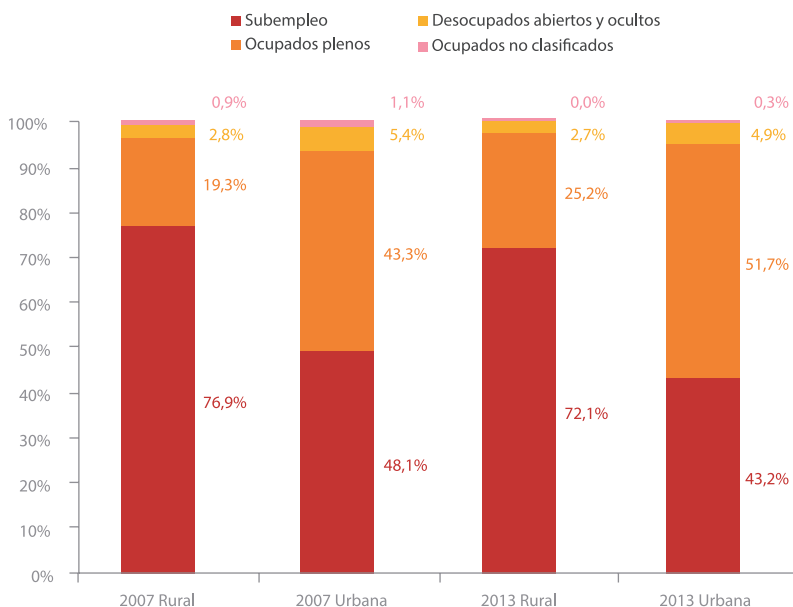
Si analizamos la PEA a escala nacional y por área, la tasa de ocupación plena a nivel urbano aumentó 8,4 puntos porcentuales, pasando del 43,3% en 2007 al 51,6% en 2013. En el área rural aumentó 5,9 puntos porcentuales, pasando del 19,3% en 2007 al 25,2% en 2013 (gráfico 45). Es posible identificar a las mujeres y, sobre todo, a los jóvenes rurales como los principales afectados por estas condiciones de vulnerabilidad.⁶⁹ Si bien se ha revertido la desregularización del empleo formal, lo que posibilita la movilidad, se observa una perversa proletarianización rural: empresas que demandan mano de obra joven y poco calificada para realizar actividades intensivas y, por supuesto, no bien remuneradas.

⁶⁹ En el medio rural, existen muchos subempleados por ingreso que son productores (as) y que por sus esfuerzos laborales ganan menos del salario básico, a pesar de que trabajan más de 40 horas semanales.

Gráfico 44. Subempleo por grupo étnico (2007-2013)

Fuente: INEC – Enemdur (2007-2012)

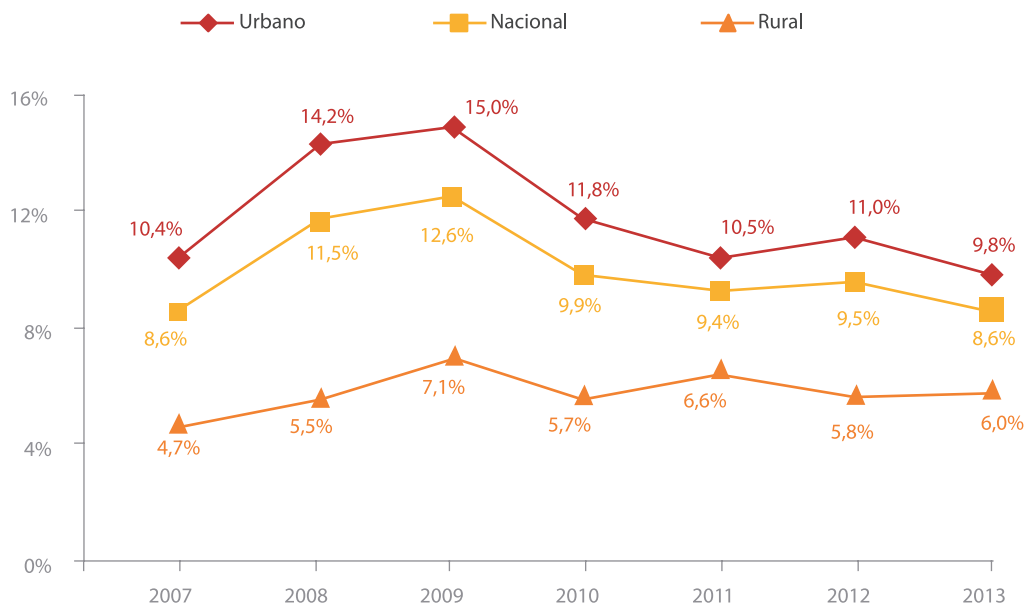
Elaboración: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza - Senplades

Gráfico 45. Distribución de la PEA por área a escala nacional (2007 y 2013)

Fuente: INEC – Enemdur (2007-2013)

Elaboración: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza - Senplades

El desempleo juvenil es el doble que el desempleo general. La tasa de desempleo juvenil en 2013 fue de 8,6% frente al 4,2% del desempleo nacional (gráfico 46). Las mujeres jóvenes con menores niveles educativos y sin experiencia laboral son las que encuentran más barreras para acceder al empleo. La falta de acceso a oportunidades de trabajo digno pone en riesgo no solo el sistema económico, sino la cohesión social, al no poder asegurar que los jóvenes participen de manera significativa en el despliegue del Buen Vivir, ampliando las brechas de injusticia económica.

Gráfico 46. Desempleo juvenil/18-29 años (2007-2013)

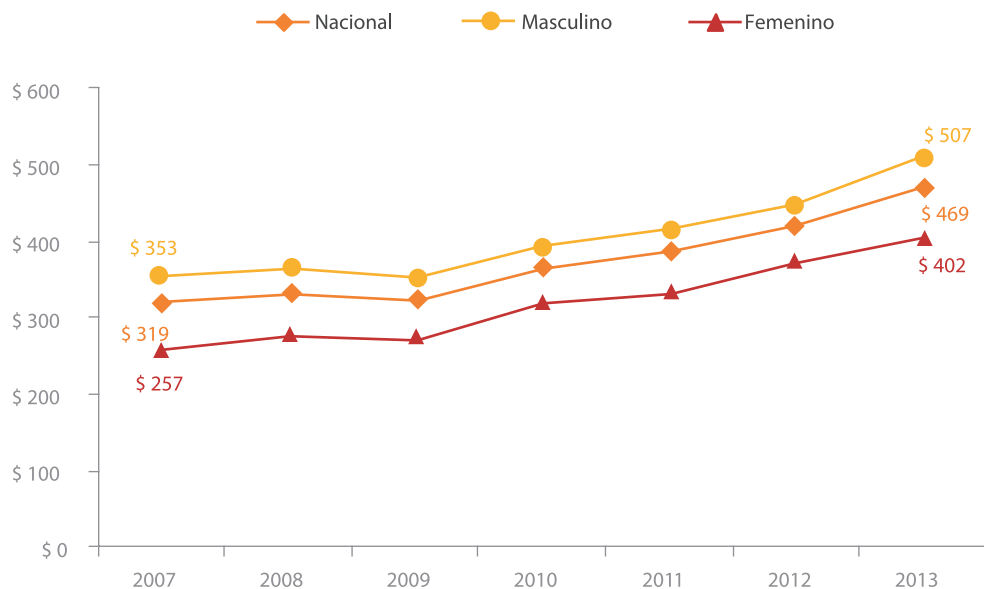
Fuente: INEC – Enemdur (2007-2013)

Elaboración: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza - Senplades

La problemática del trabajo y el empleo debe ser analizada también desde los diferenciales de ingreso por sexo. Se evidencia la dificultad de las mujeres para entrar en el sistema de trabajo, principalmente por la carga de la economía del cuidado y la discriminación en el reparto de las responsabilidades domésticas. La vulnerabilidad se manifiesta principalmente entre las mujeres jefas de hogar con niños. La participación femenina en el sistema laboral tiende a aumentar, pero aún existen brechas por cerrar para que las condiciones de trabajo entre ambos sexos sean iguales. En 2013, el ingreso laboral promedio de los hombres era de US\$ 508,3, mientras que el de las mujeres apenas llegaba a US\$ 402,5 (gráfico 47). Esta realidad compromete el rol de las mujeres como proveedoras de ingresos de numerosas familias en el campo y la ciudad.

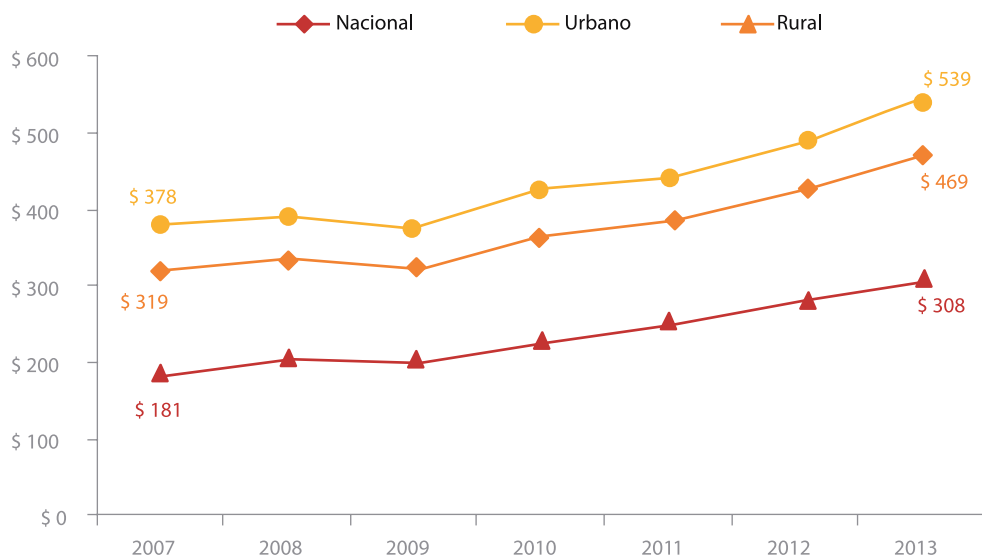
En lo que respecta a los ingresos laborales personales, los datos muestran que, entre 2007 y 2013, el ingreso laboral personal promedio urbano aumentó más que el ingreso laboral personal promedio rural. Así, en 2007, la brecha equivalió a US\$ 198 y en 2013 a US\$ 231. Adicionalmente, el ingreso promedio rural está por debajo del ingreso promedio nacional (gráfico 48).

Finalmente, al revisar la información de la evolución del ingreso laboral promedio por grupo étnico en el período 2007-2013, se aprecia que los ingresos de blancos y mestizos son superiores al promedio nacional, mientras que los ingresos de afroecuatorianos e indígenas son menores que el promedio del país. En este contexto, los indígenas son la etnia que presenta el menor nivel de ingreso personal promedio (gráfico 49).

Gráfico 47. Ingreso laboral personal promedio por sexo (2007-2013)

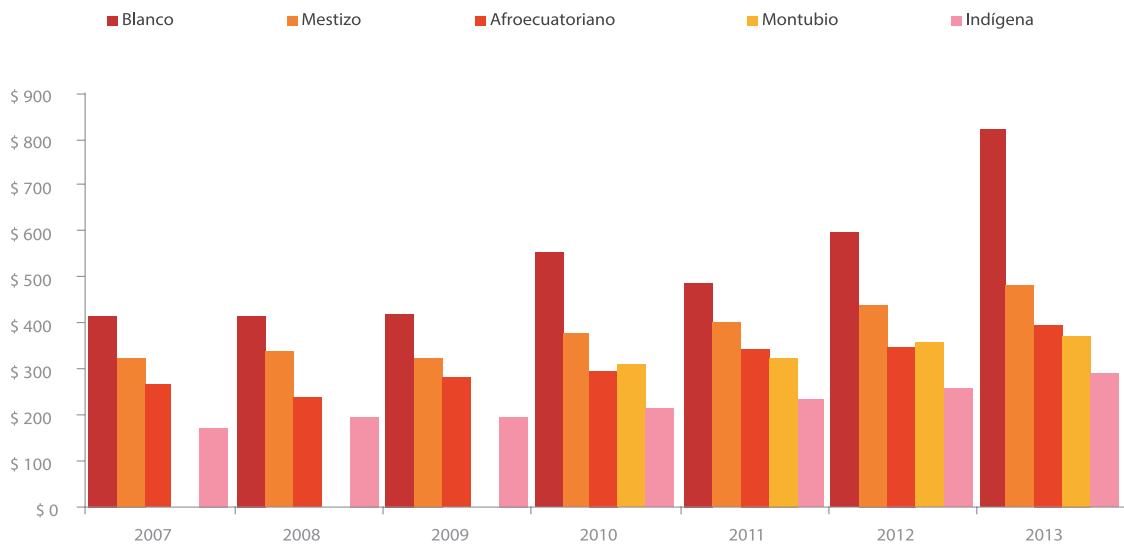
Fuente: INEC – Enemdur (2007-2013)

Elaboración: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza - Senplades.

Gráfico 48. Ingreso laboral personal promedio por área (2007-2013)

Fuente: INEC – Enemdur (2007-2013)

Elaboración: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza - Senplades

Gráfico 49. Ingreso laboral personal promedio por grupo étnico (2007-2013)

Fuente: INEC – Enemdur (2007-2013)

Elaboración: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza - Senplades

Lo descrito evidencia los problemas estructurales del país y la necesidad de orientar alternativas viables en materia de trabajo y empleo. Resulta claro que si bien en los últimos años ha disminuido la tasa de desocupación, persiste el problema de subocupación, particularmente en el sector rural, en las mujeres y en las nacionalidades y pueblos indígenas, afroecuatorianos y montubios. La información analizada revela la vulnerabilidad de las y los jóvenes en cuanto a trabajo y empleo, que corresponde a problemas que caracterizan a un sistema de trabajo heterogéneo, en el que se requiere de políticas públicas claramente diferenciadas para actores y sectores vulnerables que garanticen el acceso, permanencia y condiciones de trabajo digno.

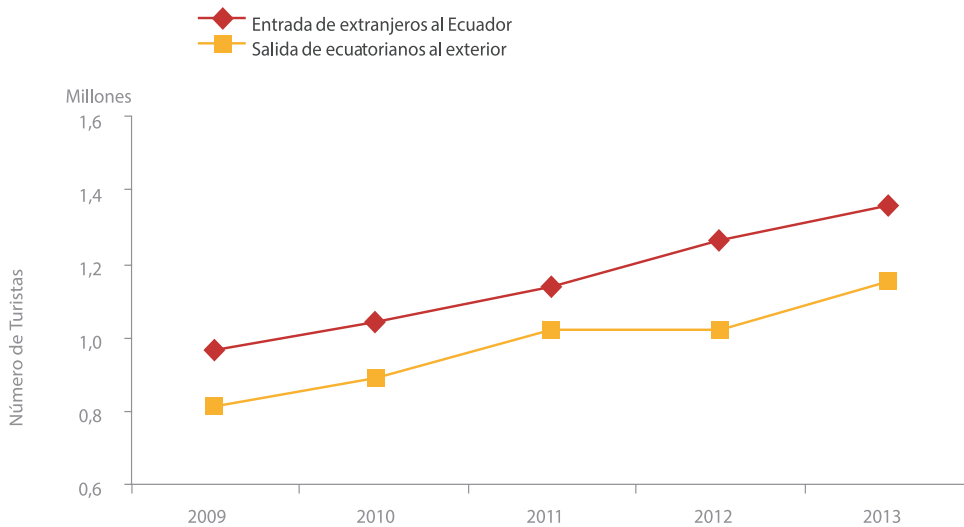
El potencial del turismo asociativo y comunitario

En el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, el turismo es un elemento clave en la promoción de la identidad nacional, incluyendo políticas de generación de empleos e ingresos, lo que llama a multiplicar los emprendimientos turísticos locales y valorizar las áreas agroturísticas, incorporando los patrimonios naturales y culturales en los encadenamientos.⁷⁰ En la estrategia de cambio de matriz productiva se plantea el fortalecimiento del turismo como uno de los 12 sectores prioritarios para atraer las inversiones nacionales y extranjeras.

De acuerdo a las cifras que presenta el Ministerio de Turismo,⁷¹ el Ecuador fue visitado por 1.271.901 y 1.364.057 turistas extranjeros durante los años 2012 y 2013, respectivamente (gráfico 50). Según el registro del ingreso de divisas por exportación de productos principales del país y balanza de servicios, en 2012 se percibieron US\$ 1251,3 millones, frente a los US\$ 1038,7 millones alcanzados en 2011. Esto ubica al turismo en la cuarta posición económica después del banano y el plátano, el camarón y otros elaborados de productos del mar.

70 En este marco, el PNBV 2013-2017 se plantea como meta aumentar a 64% los ingresos por turismo sobre las exportaciones de servicios totales (Senplades, 2013c, pp. 360).

71 Ministerio de Turismo, 2014a, pp. 7 - 14.

Gráfico 50. Entrada de extranjeros y salida de ecuatorianos (2009 -2013)

Fuente: Ministerio de Turismo-Boletín No. 6 (Junio 2014)

Elaboración: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza - Senplades

Según el Ministerio de Turismo, las llegadas internacionales manifiestan una tendencia creciente con una tasa promedio anual del 9,2% entre 2010 y 2013. El crecimiento del turismo se debe a varios factores, como el desarrollo de las comunicaciones, la infraestructura de transporte, el mejoramiento de la imagen país, la diversificación de los objetivos y productos turísticos, entre otros.⁷²

Se espera que el Ecuador incremente sus exportaciones con una importante participación en sus diversos servicios turísticos. El Ministerio de Turismo (Mintur) plantea el reto de convertir al Ecuador en una potencia turística, para lo que se han identificado cinco pilares fundamentales:

Ilustración 5. Pilares del Turismo

Fuente: Ministerio de Turismo, 2014b.

Elaboración: Secretaría para la Erradicación de la Pobreza - Senplades

⁷² El crecimiento del sector turístico refleja la aplicación de varias estrategias de promoción y *marketing*, al punto que, en 2012, el país recibió 10 reconocimientos a escala mundial como uno de los mejores destinos mundiales para 2013.

Se trata de dimensiones interdependientes que permiten identificar los flujos intersectoriales y los vínculos recíprocos entre actores, empresas y mercados. La gestión ministerial está enfocada en fortalecer los cinco pilares de forma transversal, creando relaciones operativas, complementarias, reguladoras, comerciales y laborales, así como cuidando la naturaleza. Las políticas diseñadas plantean soluciones a la problemática actual del sector y sientan las bases que permiten afirmar el logro del objetivo planteado arriba.

El turismo es un elemento clave en la promoción de la política ambiental, social, comercial y productiva. El potencial turístico nacional se apoya en su alta diversidad de culturas, especies, ecosistemas y sitios históricos.⁷³ Existen territorios de alto valor turístico, como los parques nacionales y las áreas protegidas, que deben ser potenciados por políticas conservacionistas. En los espacios territoriales agropecuarios también existen numerosos polos de atracción turística con capacidad de valorizar las economías locales.⁷⁴ En los mundos rurales existe un incipiente aprovechamiento del potencial turístico, principalmente debido a la desorganización y atomización de los agentes locales, revelando una cartera dispersa de iniciativas.⁷⁵ Se observa un bajo nivel de integración entre los negocios turísticos y sus actores empresariales, revelando un reducido nivel de encadenamiento y articulación.

Falta una política más intersectorial que impulse un tipo de turismo asociativo y comunitario, que minimice los pasivos ambientales, y que contribuya a cerrar las brechas socioeconómicas que brotan de la concentración excesiva del beneficio en determinados grupos empresariales.

La diversificación productiva en los territorios, con enfoque de encadenamientos asociativos y visión territorial, junto con la generación de empleo y trabajo, son ejes prioritarios del componente Revolución Productiva de la ENIEP. El turismo comunitario, en sus diversas modalidades, ofrece la posibilidad de diversificar la base productiva, reduciendo los altos riesgos que la agricultura familiar campesina implica, en contextos comerciales asimétricos y con variaciones significativas en el clima. Además permite que muchos hogares minifundistas puedan afrontar los efectos negativos que tiene la temporalidad en la demanda de mano de agrícola asalariada. Se requiere fortalecer tanto el empleo rural no agrícola como el ingreso rural no agrícola, ambos como vías de salida a la pobreza.

Existe un escaso, aunque creciente, desarrollo del turismo comunitario, cuyo potencial se expresa especialmente en los espacios rurales.⁷⁶ El turismo comunitario

73 El Plandetur plantea, para 2020, llegar a 2 millones de turistas por año (Ministerio de Turismo, 2014b).

74 Ruta del Cacao: Yaguachi, Naranjal, Balao o Vinces, Babahoyo, Palenque, Baba, Puerto Viejo, Catarama, Ventanas, etc. Existen algunos atractivos de la agricultura que valorizan una diversidad de potenciales endógenos, la gastronomía, las buenas prácticas agrícolas, las artesanías, las ferias locales, etc.

75 La transferencia de las competencias del Turismo, generada a partir de Ley de Descentralización y Participación Social y la Ley de Régimen Municipal ha representado un proceso progresivo que actualmente alcanza a 77 de los 219 municipios del Ecuador y 20 de 22 Consejos Provinciales al cerrar 2006. Los GAD cuentan con direcciones o departamentos de planificación y promoción del turismo local, dejando al Ministerio con una función de planificación nacional y ente regulador encargado de llevar el registro de establecimientos, la administración de la imagen del país, etc.

76 En el Registro Oficial 154 del 19 de marzo de 2010 se define al Turismo Comunitario, como “un modelo de gestión en el que la comunidad local aprovecha el patrimonio natural y/o cultural de la región en la que se asienta para desarrollar y ofrecer un servicio turístico caracterizado por la activa participación comunitaria en la planificación y ejecución de acciones conducentes a potenciar el desarrollo sostenible de la población mediante la reinversión de los beneficios derivados de la actividad turística”.

puede desarrollarse en muchos territorios rurales donde la población local, en especial los pueblos indígenas y las familias campesinas, pueden ejercer un papel importante en su desarrollo y gestión a través de distintas formas organizativas de carácter asociativo. El turismo comunitario rural mantiene una vinculación estrecha con la vida de la comunidad, por lo que tiene importancia estratégica en los esfuerzos de erradicación de la pobreza, creando nuevas fuentes de ingreso para que las y los productores permanezcan en los espacios en los que han nacido. Por otra parte, es necesario también impulsar el turismo empresarial que, por los encadenamientos que genera, se convierte en una vía adecuada para la erradicación de la pobreza.

Revolución agraria y soberanía alimentaria

La pérdida de tierra arable

El Ecuador tiene una superficie de 28,3 millones de hectáreas, de las que poco menos de 18 millones no tienen usos productivos. Las zonas destinadas a la producción representan aproximadamente 7,4 millones de hectáreas, el 46% de ellas en la Costa, el 38% en la Sierra y el 16% en el resto del país. El 30% del total nacional corresponde a pastos cultivados, el 12% a pastos naturales, el 12% a cultivos permanentes (generalmente orientados a la exportación) y el 9% son cultivos transitorios y barbecho (mayoritariamente orientados al consumo interno). Las provincias que tienen una mayor cantidad de superficie de labor agrícola son Manabí (16,9%), Guayas (11,0%), Loja (7,3%), Los Ríos (7,6%) y Esmeraldas (6,0%).⁷⁷ Según varios analistas, desde hace 30 años, la frontera agrícola ecuatoriana empezó a rebasar la superficie con aptitud agropecuaria (gráfico 52).

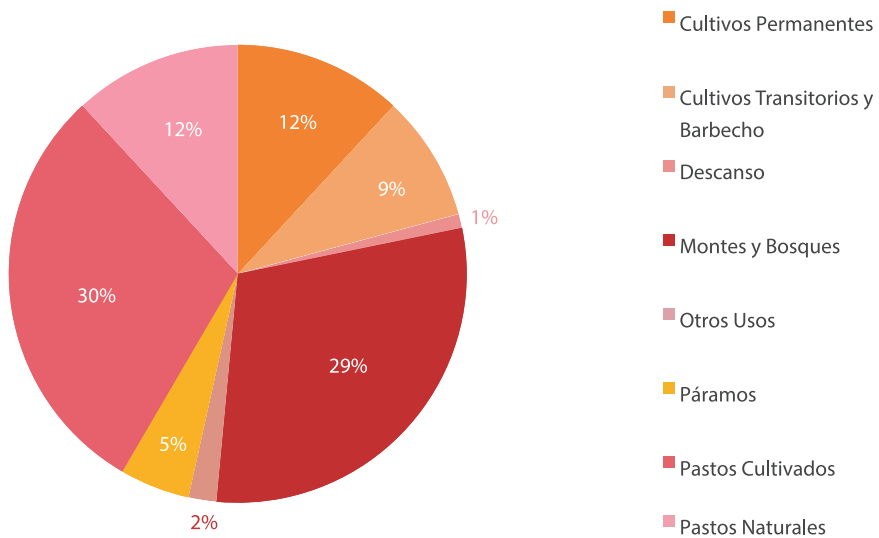
Ha ocurrido un intenso proceso de ganaderización de la tierra en el país, especialmente de la especie bovina, lo que ha producido una elevada presión sobre la base de recursos naturales, causando pérdidas en la biodiversidad. Según la Encuesta de Superficie y Producción Agropecuaria Continua (Espac), la ganadería ha venido creciendo y la producción de leche entre 2007 y 2012 aumentó 19,2%. Se trata de una actividad muy poco intensiva en generación de empleo, existiendo una amplia superficie de pastos degradados que pueden ser objeto de reconversión hacia modalidades sostenibles o revertirse hacia cultivos transitorios y permanentes. Además, la cubierta vegetal de diversos territorios rurales ha sido seriamente afectada y deteriorada por el sobrepastoreo. El 5,74% de los pastos cultivados se encuentran sobreutilizados.⁷⁸

77 INEC, 2012b.

78 Sobreutilizado: áreas donde el uso actual sobrepasa la capacidad de uso de la tierra, provocando una degradación acelerada del suelo. Para obtener el porcentaje de pastos cultivados sobre utilizados a nivel nacional, se realizó una intersección espacial entre los datos georreferenciados de pastizales (pasto cultivado, pasto cultivado con presencia de árboles, pasto cultivado con presencia de maíz, cobertura a escala 1:250.000 proporcionada por el Sistema Nacional de Información) y de pendientes con un porcentaje de elevación mayor al 50% (cobertura a escala 1:250.000 proporcionada por el Sistema Nacional de Información), de manera que al obtener el valor de esta superficie se la dividió para el total de pastos cultivados, resultando así que a nivel nacional existe un 5,74% de pastos sobre utilizados.

Gráfico 51. Evolución de la superficie de labor agrícola en millones de hectáreas

Fuente: INEC - Encuesta de Superficie y Producción Agropecuaria Continua (2012)
 Elaboración: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza - Senplades

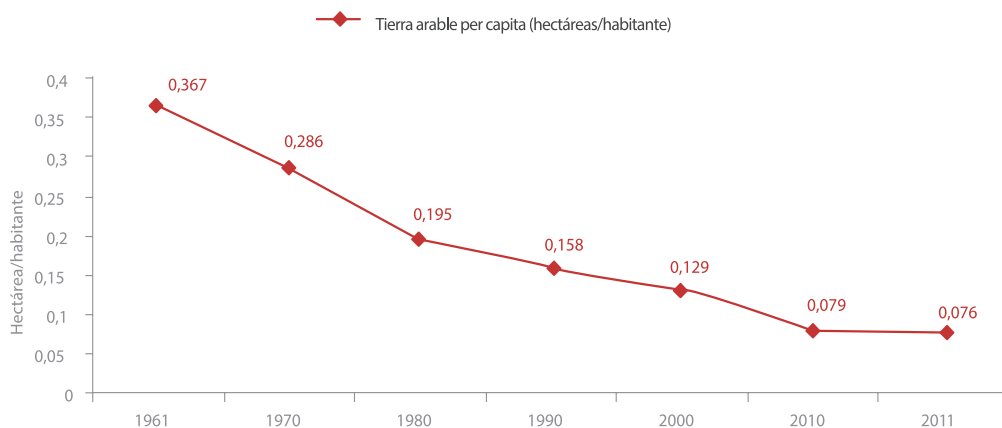
Gráfico 52. Estructura porcentual de los usos de la tierra por hectáreas

Fuente: INEC - Encuesta de Superficie y Producción Agropecuaria Continua (2012)
 Elaboración: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza - Senplades

En la última década, se observa un rápido crecimiento productivo agropecuario tanto para el mercado interno como externo, en particular palma africana y caña de azúcar, principalmente en la Amazonia y la Costa. En la Sierra, los principales cultivos propios de la agricultura familiar campesina han retrocedido frente al incremento de los pastos.

Según el Banco Mundial, la disponibilidad de tierra arable, medida en hectáreas por persona ha caído de 0,12 puntos en 2001 a 0,076 puntos en 2011 (gráfico 53). Este fenómeno constituye una tendencia a escala mundial. Según criterios científicos, para que cada persona pueda contar con suficientes alimentos a lo largo de su vida, se estima que requiere un promedio de 0,5 hectáreas de tierra arable.⁷⁹ Se trata de un promedio de área fértil y cultivable necesaria para la reproducción fisiológica de cada ser humano durante su ciclo de vida. En julio de 2012, la población total del Ecuador se estimó en 15.223.680 habitantes, lo que demandaba un total de 7.611.840 hectáreas de tierra arable.

Gráfico 53. Caída de tierra arable per cápita



Fuente: Banco Mundial (2011)

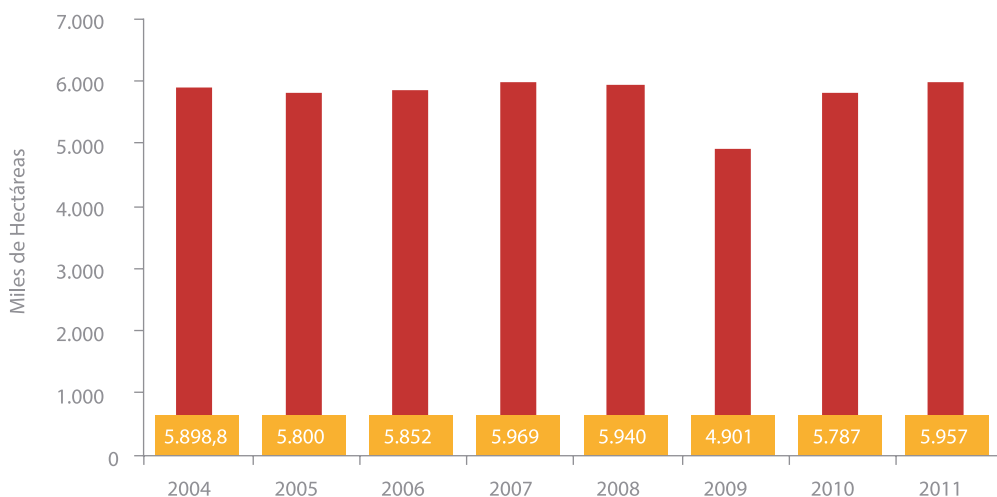
Elaboración: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza - Senplades

De acuerdo a la Espac, en 2012, el Ecuador contaba con una superficie total de labor agropecuaria de 7,38 millones de hectáreas, por lo que se estaría traspasando el umbral. En el Ecuador, la superficie sembrada⁸⁰ ha crecido levemente (1%), pasando de 5.898.848 hectáreas en 2004 a 5.956.796 en 2012 (gráfico 54). La erosión, la caída de la productividad de los suelos, junto al crecimiento demográfico y la concentración de la tierra disminuyen la superficie sembrada, poniendo en riesgo a la soberanía alimentaria.⁸¹

79 Pimentel, et al., 1995.

80 Para el cálculo de la superficie sembrada se ha tomado en cuenta: cultivos permanentes, cultivos transitorios y barbecho, y pastos cultivados.

81 Según el Ministerio del Ambiente: "Desde la perspectiva de la soberanía alimentaria, es decir, de la capacidad de autosuficiencia alimentaria de un país, se puede apreciar que el crecimiento de la agricultura concentrado en los sectores de exportación tradicional y exportaciones no tradicionales, pone en riesgo el sector destinado al consumo interno; sufriendo este un grave retroceso y poniendo en riesgo la seguridad y soberanía alimentaria". (MAE, 2013, pp. 32).

Gráfico 54. Superficie sembrada

Fuente: INEC - Encuesta de Superficie y Producción Agropecuaria Continua (2004-2012)

Elaboración: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza - Senplades

* Para determinar la superficie sembrada se consideró los cultivos permanentes, cultivos transitorios y barbecho, y pastos cultivados

Por otro lado se enfrenta un grave problema de pérdida de fertilidad de los suelos. El 37,45% de los suelos presentan baja concentración de materia orgánica,⁸² lo que significa que sus propiedades físicas, químicas y biológicas para la producción agrícola y la soberanía alimentaria se encuentran debilitadas. La expansión de la agricultura industrial y el uso dependiente de agroquímicos ha incrementado la pérdida de fertilidad natural en forma de materia orgánica, creando severos desbalances en los agroecosistemas.⁸³ Se asiste a un proceso de deterioro de los recursos naturales (tierra y agua) que son el sustento de la soberanía alimentaria.

Potencialidades y crisis de la Agricultura Familiar Campesina (AFC)

La población rural comprende el 32,5% de población, alcanzando los 5.151.139 habitantes. De este total, la población campesina llega a ser de alrededor de 3.034.440 personas.⁸⁴ La agricultura familiar campesina (AFC) es numerosa. Se estima que representa el 75% del total de Unidades Productivas Agropecuarias (UPA) ocupando el 17% de la superficie de uso agrícola del país.

82 Para el cálculo del porcentaje de las áreas con menor presencia de materia orgánica se utilizó la cobertura espacial a escala 1:250.00 sobre suelos, proporcionada por el Sistema Nacional de Información. El mismo se realizó sumando todas aquellas áreas que al ser identificadas con valores de 1 y 2 de materia orgánica (de acuerdo al documento de Proyecto MAG-IICA-Clirsen, un grado de descomposición de los restos de vegetales y animales muy bajo y bajo respectivamente), y dividiendo este valor para la superficie continental del Ecuador.

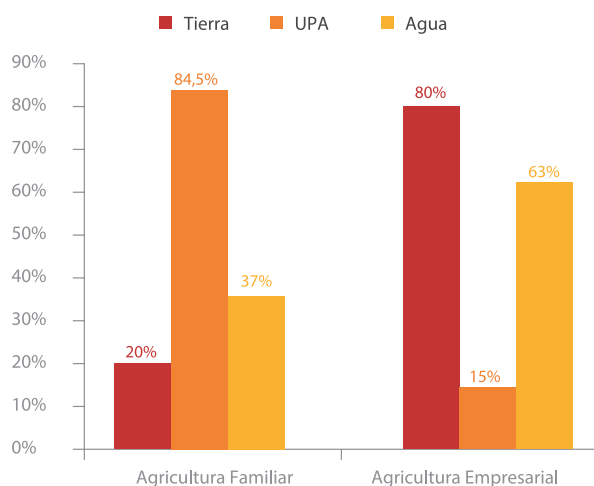
83 Universidad Central del Ecuador, 2008.

84 Para determinar las unidades de agricultura familiar campesina, partiendo del Censo Nacional Agropecuario de 2000, se tomó a los productores con menos de 5 ha en la Sierra, menos de 20 ha en la Costa y menos de 50 ha en la Amazonia. Asumiendo que en cada unidad de agricultura familiar campesina habita un hogar con 3,92 personas (número promedio de personas en hogares rurales según la Enemdur 2013) se estimó la población familiar campesina.

Históricamente, la producción campesina ha alimentado a la población ecuatoriana. Los agricultores campesinos de base familiar están involucrados en la producción de diversos cultivos como: alfalfa, arroz, acelga, aguacate, ajo, ajonjolí, apio, arveja, cacao, café, cebada, cebolla paiteña, cocos, culantro, frijol, maíz, maní, maracuyá, papas, papaya, plátano, soya, yuca, camote, caña de azúcar panelera, chochos, ciruelas, col, durazno, espinaca, frutillas, habas, lechuga, limón, mandarina, mango, manzana, melloco, melón, morocho, nabo, naranja, naranjilla, pepino, pimienta, quinua, sandía, tomate de árbol, tomate riñón, trigo, zanahoria amarilla y otras frutas. La AFC provee más de 60% del total de los alimentos consumidos en el Ecuador. De la canasta de alimentos de los hogares, la AFC con menos de 20 ha es responsable del 76% de la producción de maíz suave, el 64% de papa, el 49% de arroz, el 42% de leche; el 46% de maíz duro.

Según la FAO 2013, la AFC representa el 84,5 % de las UPA con una concentración de 20% de la tierra; cuenta con 37% del agua para riego; y se dedica principalmente a la producción para la satisfacción de las necesidades básicas. Más del 64% de la producción agrícola nacional está en manos de pequeños productores. La mayoría de los alimentos consumidos en el Ecuador provienen de la AFC (60%). De igual manera, la AFC contribuye con la oferta de productos de exportación: 80% de las UPAS de cacao y 93% de las UPA de café. Existe un crecimiento importante de los envíos realizados por exportadora campesinas⁸⁵. La Agricultura Empresarial es monocultora y concentra 80% de la tierra en un 15% de las UPAS; utiliza el 63% del agua para riego y el uso indiscriminado de agroquímicos y energía para la agroexportación (gráfico 55).

Gráfico 55. Concentración de tierras, UPA y agua



Fuente: Marco Nacional de Prioridades para la Asistencia técnica de la FAO, 2013-2017
Elaboración: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza - Senplades

La AFC revela características muy diversificadas y complejas. Existen pequeños campesinos con parcelas propias cultivables y viables para una actividad comercial, mientras otros son aparceros o arrendatarios, mediante una diversidad de acuerdos o contratos, la mayoría informales. Algunas unidades poseen riego y ciertos niveles de inversión, mientras que otras revelan grados mínimos de capitalización. El factor común es que el agricultor campesino de base familiar trabaja en su propia finca y utiliza la mano de obra de su propia familia.

Lo que define a la AFC, además de su enorme heterogeneidad, es la participación continua u ocasional de todos los miembros de la familia en la actividad productiva, lo que reduce las cargas monetarias que debería pagarse en la unidad de producción. El campesino es al mismo tiempo su propio patrón y trabajador directo. Como lo demuestran varias realidades territoriales, tienen la capacidad para producir (más que) suficientes alimentos para satisfacer sus propias demandas y de la sociedad.

En lo cualitativo y muy a pesar de la pobreza que envuelve a muchos campesinos, cumplen la función de conservar el patrimonio genético, asumen sistemas asociativos o economías solidarias, conservan conocimientos ancestrales, siguiendo los ciclos de los ecosistemas. La productividad parcelaria generalmente es baja debido a la racionalidad focalizada en la satisfacción de las necesidades de su núcleo familiar, sin mayor acceso a otros activos productivos que fortalezcan sus capacidades y con falta de innovaciones tecnológicas ajustadas a sus requerimientos. La agricultura familiar campesina es muy intensa en el uso de mano de obra y muy proclive a diversificar productos, lo que indica sus bondades para generar empleo.

Casi todos las y los campesinos de base familiar quedan atrapados en relaciones desiguales de comercio, donde los intermediarios y prestamistas se apropian de buena parte del trabajo campesino. Cuando no logran aportarse un sustento mínimo, los y las campesinos se ven forzados a reducir sus niveles de consumo o migrar temporalmente hacia múltiples actividades.⁸⁶

Sus pequeños excedentes son frecuentemente producidos con altos costos unitarios y vendidos como productos primarios, sin valor agregado, en forma desorganizada, generalmente al primer eslabón de la cadena de intermediación, frecuentemente al mismo sujeto que le concedió el crédito informal. En el momento en que los precios se deprimen y en razón a la urgencia de obtener dinero para reproducir su subsistencia, reponer sus herramientas e insumos, y sin instalaciones para almacenar sus productos, se ven forzados a vender toda su cosecha de una sola vez. Las unidades campesinas más pequeñas, a menudo aisladas y localizadas en tierras marginales, logran ingresos familiares muy inferiores al umbral de reproducción, por lo que se ven obligadas a vincularse a otras actividades, entran en crisis, se descapitalizan y no pocas tienden a desaparecer.

Existe un amplio espacio para que la AFC participe en el desafío de sustituir importaciones. El fortalecimiento de la AFC deberá ser obtenido generando capacidades institucionales y organizacionales, así como investigación estratégica apropiada para satisfacer demandas por productos campesinos de alto valor agregado, estimulando a las sociedades campesinas a que desarrollen sus propias fuerzas productivas. Las fincas campesinas tienden a producir con mayor eficiencia, porque una mayor producción permite a la familia alcanzar mejores ingresos, capacidades de emancipación y reproducción de la subsistencia. Debido a la estacionalidad de los cultivos y al debilitamiento de la AFC, el país importa millones de dólares en productos que, en general, produce internamente (tabla 16).

86 Jara, 2012.

Tabla 16. Productos del reino vegetal por capítulo arancelario, en miles USD FOB

Capítulo	Descripción capítulos	FOB Miles USD al 2013		
		Exportaciones	Importaciones	Balanza Comercial Productos del Reino Animal
06	Plantas vivas y productos de la floricultura	841.158,8	13.704,1	827.454,7
07	Hortalizas, plantas, raíces y tubérculos alimenticios	110.768,0	37.744,4	73.023,6
08	Frutas y frutos comestibles; cortezas de agrios (cítricos), melones o sandías	2.471.700,4	126.541,4	2.345.158,9
09	Café, té, yerba mate y especias	34.572,4	14.832,0	19.740,5
10	Cereales	35.223,9	290.078,7	-254.854,8
11	Productos de la molinería; malta; almidón y fécula; inulina; gluten de trigo	1.483,7	41.637,7	-40.154,1
12	Semillas y frutos oleaginosos; semillas y frutos diversos; plantas industriales o medicinales; paja y forraje	11.659,2	23.430,9	-11.771,7
13	Gomas, resina y demás jugos y extractos vegetales	217,7	7.883,0	-7.665,2
14	Materias transables y demás productos de origen vegetal, no expresados ni comprendidos en otra parte	1.825,1	680,2	1.144,9
	Total general	3.508.609,3	556.532,4	2.952.076,9

Fuente: Banco Central del Ecuador-Estadísticas de comercio exterior, corte 14/02/2014

Elaboración: Subsecretaría de Información-Senplades

*Los productos vegetales corresponden a la Sección II del Arancel Nacional de Importaciones según Resolución No. 59 (SENAE, 2012).

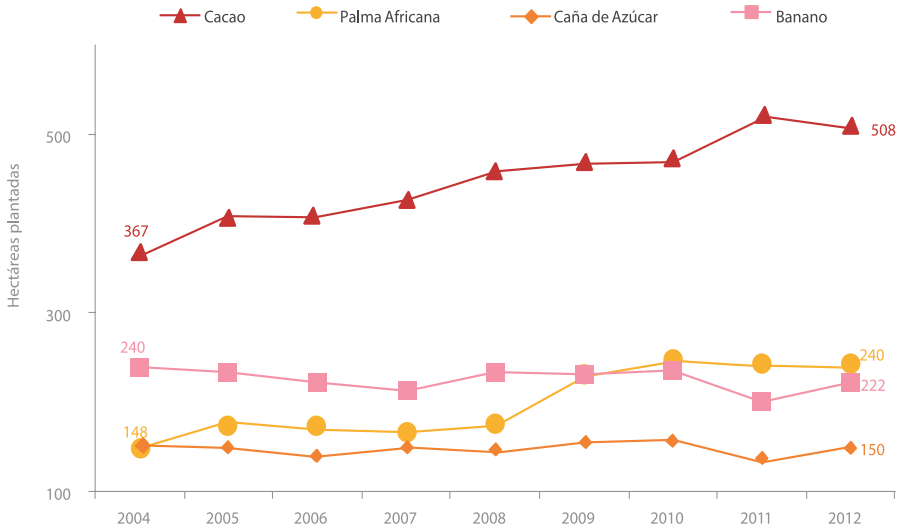
La estructura productiva agropecuaria

La estructura productiva que hegemoniza el crecimiento agropecuario se caracteriza por las dinámicas del agronegocio, la agroexportación y la producción agroindustrial de *commodities*, particularmente en las regiones de la Costa y la Amazonia, todo ello en el marco de la financierización del sistema agroalimentario a nivel mundial. Las agroempresas privadas que lideran el desempeño de las cadenas de valor (cereales, oleaginosas, caña de azúcar, productos lácteos, flores y frutas de exportación) tienden a concentrar el agua, la tierra, el crédito y las innovaciones tecnológicas, llegando incluso a establecer un nuevo tipo de “neolatifundio”. Los cultivos permanentes como la caña de azúcar y la palma africana tienden a aumentar en superficie, generando impactos negativos en la pequeña agricultura familiar y en la soberanía alimentaria (gráfico 56). El desplazamiento de la frontera agroindustrial, por compra, arrendamiento o sistemas de contrato, tiende a producirse sobre las mejores tierras, aunque también se observan casos de ocupación violenta de territorios.⁸⁷

Para los productos agroexportables, la tendencia del rendimiento es creciente, mientras que, para los productos de consumo interno, la tendencia es decreciente. Así lo demuestra el gráfico 57, donde se expresa el aumento del rendimiento de las hectáreas sembradas y cosechadas de cultivos permanentes como el banano, la palma aceitera y la caña de azúcar.

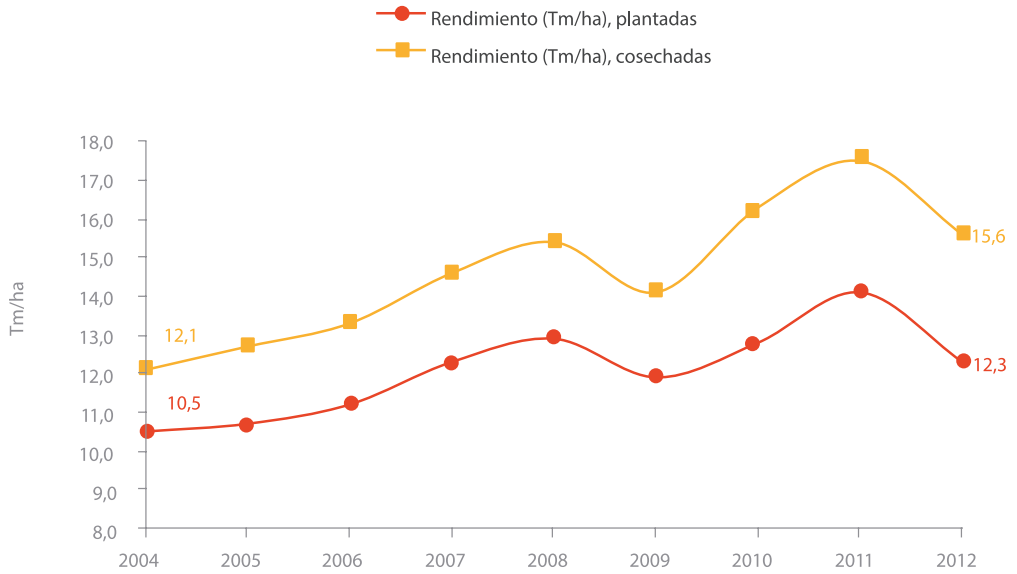
87 Delgado, 2011.

Gráfico 56. Evolución de hectáreas plantadas por productos comerciales (2004-2012)



Fuente: INEC - Encuesta de Superficie y Producción Agropecuaria Continua (2004-2012)
 Elaboración: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza – Senplades

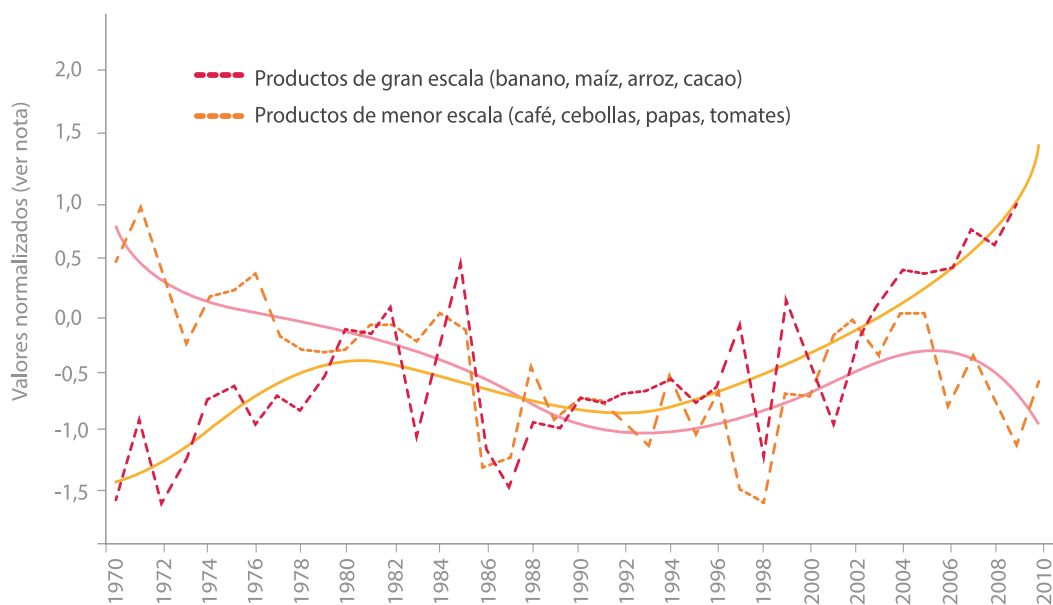
Gráfico 57. Rendimientos de la tierra sembrada y cosechada en cultivos permanentes (Tm/ha) (2004-2012)



Fuente: INEC - Encuesta de Superficie y Producción Agropecuaria Continua, 2004-2012.
 Elaboración: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza – Senplades.

En la medida que la agricultura moderna va resolviendo sus problemas en materia de acceso a tierra fértil, irrigación, investigación adaptativa, financiamiento, infraestructura, energía y mercados, se observa un evidente aumento en los niveles de rendimiento y productividad. Así lo demuestra el gráfico 58.

Gráfico 58: Productividad promedio de agroexportación, agroindustria y consumo interno (1970 - 2010)



Fuente: Senplades - Plan Buen Vivir (2013 - 2017), pp. 298.

Elaboración: FAO, 1970 - 2010.

Nota: Los productos de agroexportación y agroindustria (producción de gran escala) respecto de productos de consumo interno (producción de menor escala) La productividad promedio anual en toneladas métricas por hectárea se normaliza en valores z y se promedian por cada categoría para cada año.

Predomina el patrón productivo derivado de la “revolución verde”, altamente dependiente de insumos agroquímicos y desarrollos tecnológicos intensivos en capital. La modernización de la producción agroempresarial se ve acompañada por problemas de eutrofización por descarga, contaminación y pérdida de biodiversidad, provocando impactos ambientales mayores como la deforestación, la destrucción de hábitats, la emisión de gases de efecto invernadero, la simplificación de la diversidad ambiental y la configuración de agroecosistemas inestables sujetos a enfermedades y plagas. Cada vez es más clara la relación epidemiológica entre el uso de pesticidas, herbicidas y fungicidas, y la creciente incidencia de males como alergias, diabetes, estrés oxidativo, problemas hormonales y reproductivos, e inclusive cáncer, entre otros.⁸⁸

Los datos oficiales demuestran el crecimiento de la importación de agroquímicos y fertilizantes. Las importaciones de plaguicidas pasaron de USD 159,7 millones en 2000, a USD 504,8 millones en 2013. En toneladas, las importaciones de abonos, insecticidas, herbicidas y fungicidas pasaron de 445.504 toneladas en 2000 a 641.391 toneladas en 2013 como se observa en la tabla 17 y en el gráfico 59.

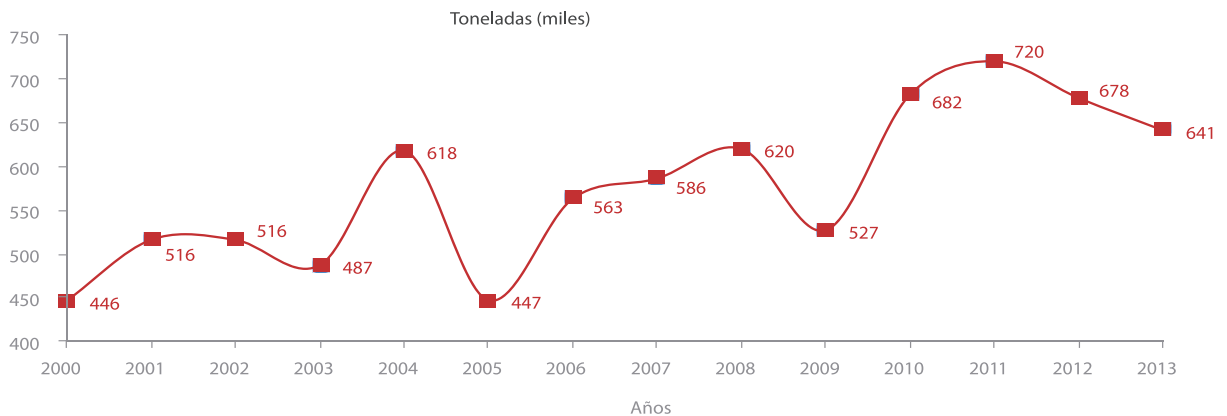
88 Jara, 2013a.

Tabla 17: Importación de plaguicidas y fertilizantes químicos

Toneladas importadas de abonos, insecticidas, herbicidas y fungicidas		
Año	Toneladas	Miles de USD (FOB)
2000	445.504,7	159.749,2
2001	516.052,1	166.299,3
2002	516.209,3	172.267,0
2003	487.234,7	176.513,9
2004	617.640,6	231.648,4
2005	447.219,5	223.823,2
2006	563.131,7	250.457,9
2007	586.002,1	309.854,8
2008	620.272,3	527.501,7
2009	527.137,9	349.144,7
2010	682.218,5	472.733,5
2011	720.450,0	553.260,8
2012	678.351,7	544.320,7
2013	641.391,1	504.782,9

Fuente: BCE (2013)

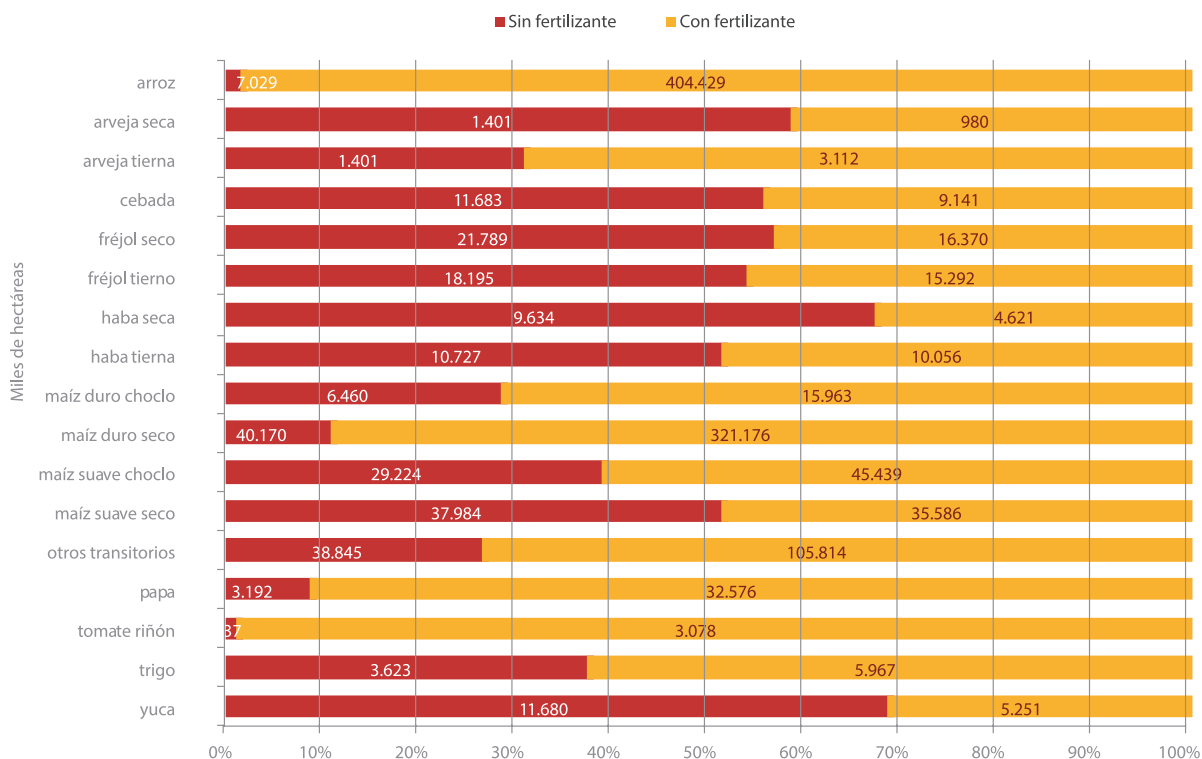
Elaboración: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza – Senplades

Gráfico 59. Toneladas importadas de fertilizantes y plaguicidas químicos

Fuente: BCE (2013)

Elaboración: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza – Senplades

Preocupa también el uso intensivo de los fertilizantes, el mismo que se relaciona con la eutrofización de los cuerpos de agua, la acidificación del suelo y la contaminación del agua con nitratos (gráfico 60).

Gráfico 60. Uso de fertilizantes en la siembra de cultivos transitorios (2012)

Fuente: INEC - Encuesta de Superficie y Producción Agropecuaria Continua (2012)

Elaboración: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza – Senplades

Nota: Tomado del Visualizador de Estadísticas Agropecuarias del Ecuador ESPAC. Disponible en

http://www.inec.gob.ec/estadisticas/?option=com_content&view=article&id=103&Itemid=75 (consultado 13 de noviembre de 2014)

Impactos de la estructura productiva del agro ya dada en la AFC, la soberanía alimentaria y la pobreza rural

La estructura productiva del agro ya establecida tiende a crear un círculo perverso que dificulta alcanzar la justicia económica y erradicar la pobreza en el campo. La concentración del ingreso y los medios de producción amplían las brechas sociales y desplazan las poblaciones locales. La agricultura intensiva en monocultivos de *commodities* genera muy pocos puestos de trabajo.⁸⁹ La incursión temporal de los trabajadores agrícolas en las grandes agroempresas se da generalmente en condiciones laborales precarias.⁹⁰ Las mayores inversiones en la agricultura moderna no tienen impacto significativo en la disminución de pobreza rural.⁹¹

89 En el Ecuador y en 2012, según la Asociación Nacional de Cultivadores de Palma Africana (Ancupa), existían 240.000 ha de palma en producción y generaban, en conjunto, 170.000 plazas de trabajo, lo que significa 1,41 empleos por hectárea (Ancupa, 2012). Un estudio reciente de la Cepal realizado en Paraguay demuestra que la inversión privada en el modelo agroindustrial demanda muy poca mano de obra. En otras palabras, por cada millón de dólares invertidos en promedio por las empresas, apenas se cuenta con 1,4 empleos (CEPAL, 2012).

90 Algunos estudios recientes realizados por Flacso en empresas florícolas del Cotopaxi demuestran mejoras en las condiciones laborales (Jara, 2013b).

91 CEPAL, 2012.

El país necesita generar empleo en el campo y la pequeña agricultura de base familiar ofrece mayores ventajas al respecto.⁹²

Los programas comoditizadores de la modernización agropecuaria no afirman los objetivos de la soberanía alimentaria, se vinculan principalmente al mercado externo (flores, palma africana, banano, etc.) y a la alimentación animal (maíz amarillo duro).⁹³ Hay muy poco desarrollo de tecnologías apropiadas que perfeccionen los sistemas de producción agroecológica, buscando exigencias de escala y calidad desde economías campesinas solidarias. El control de los mercados por intermediarios, mayoristas y supermercados tiende a reproducir relaciones de empobrecimiento entre los productores directos de alimentos.⁹⁴

Existe una amplia brecha por cerrar para lograr una agricultura social y ambientalmente responsable. Ese cambio de paradigma es muy necesario para erradicar la pobreza rural y conquistar la soberanía alimentaria.

Los criterios que sirven de base para analizar la productividad⁹⁵ de las grandes propiedades dedicadas al monocultivo no son necesariamente aplicables a las parcelas de la AFC, ya que se comparan sistemas productivos que conllevan racionalidades y dinámicas diferentes.⁹⁶ En una parcela campesina encontramos una gran diversidad de especies vegetales en forma de policultivos, y también animales y sistemas agroforestales. Se requiere de una métrica diferente para cuantificar la producción total por unidad de área.⁹⁷ En los agroecosistemas campesinos, la diversidad genética les permite reducir los riesgos contra las enfermedades, plagas, sequías y heladas, aprovechando la variedad de pisos ecológicos y microclimas.⁹⁸ La baja productividad campesina no es fundamentalmente un problema técnico. Al igual que la pobreza, es un problema político. La desigualdad social y política repercute históricamente sobre la productividad de la agricultura campesina.

Las condiciones de desarrollo de la AFC han afectado a la productividad y los niveles de ingreso de la misma.

En el gráfico 61 se observa una reciente tendencia de subida determinada por la producción de maíz duro amarillo tanto para la elaboración de alimentos balanceados como para las industrias de consumo humano. Mientras caen los rendimientos de los cultivos que forman parte de la canasta básica familiar, aumenta gradualmente la importación de alimentos.

92 Berry, 2012.

93 León, 2012.

94 Senplades, 2013c.

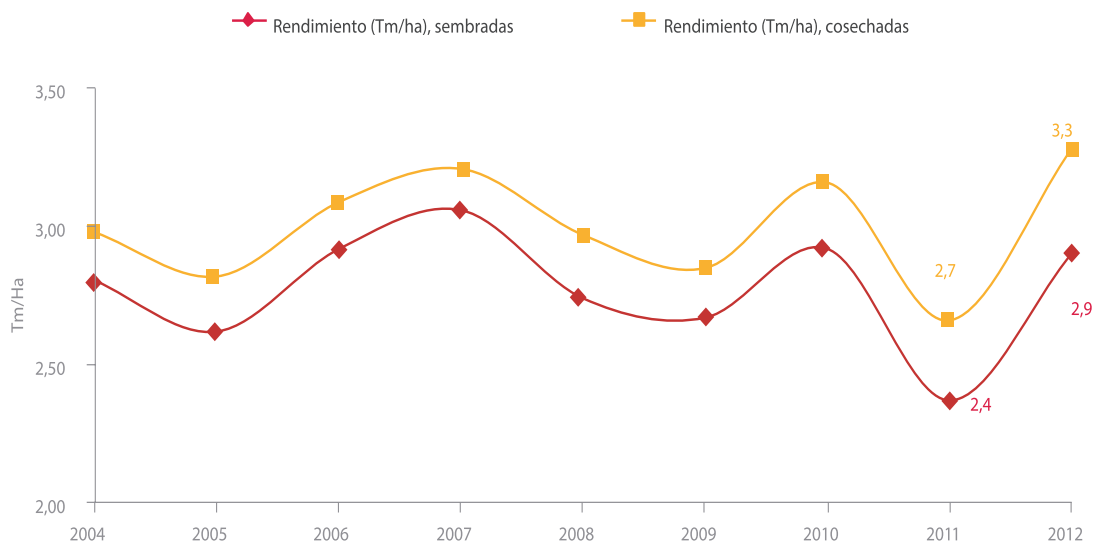
95 No se cuenta con estudios sobre productividad total de factores para la agricultura ecuatoriana. Predomina la métrica que mide rendimientos a partir del volumen producido por unidad de superficie, esto es, Tm/ha. En algunas regiones áridas, frente a la escasez de agua, la productividad debe empezar a medirse no en términos de Tm/ha, sino Tm por litro de agua.

96 Podemos comparar los rendimientos del arroz en Uruguay (10 Tm/ha) con los rendimientos del arroz tecnificado (7,5 Tm/ha) y no tecnificado (3,5 Tm/ha) en la Cuenca del Guayas.

97 Laforge, 2011.

98 Altieri, Funes, Medina, Petersen, y Tomic; 2011.

Gráfico 61. Rendimiento de la tierra sembrada y cosechada usada para cultivos transitorios (Tm/ha), (2004-2012).



Fuente: INEC - Encuesta de Superficie y Producción Agropecuaria Continua (2004-2012)
Elaboración: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza – Senplades

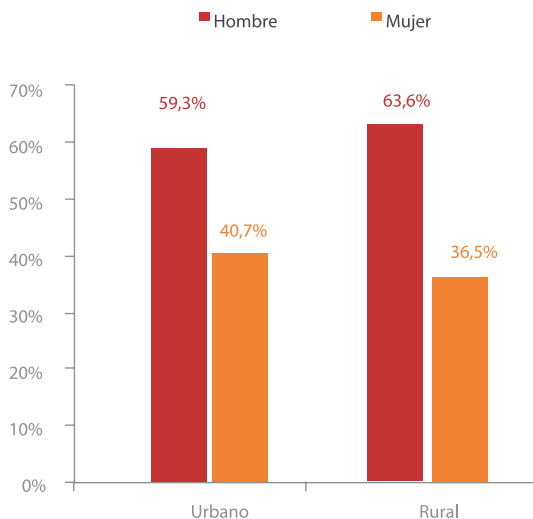
La agricultura como generadora de empleo

La Población Económicamente Activa (PEA) empleada en el sector agropecuario y pesca representa el 28,5% de la PEA total⁹⁹. La importancia del sector se acentúa en las zonas rurales en donde, según el INEC, el 68,5% de la población tiene a la agricultura como su fuente principal de ingresos. El empleo en el sector agropecuario a escala nacional creció en un 21,9% entre 1990 y 2001, mientras que mostró un ligero declive (1,8%) a lo largo de la última década. Esto se explica más por un fenómeno de urbanización, pues la variable se incrementó en casi seis puntos en las zonas rurales durante el mismo período. Mucho del fenómeno de urbanización tiene que ver con el desplazamiento social del territorio, los niveles de pobreza rural y campesina, así como con el desinterés de la juventud rural por las actividades locales.

99 INEC, 2010a.

De acuerdo con los datos del INEC, a finales de 2013, la población en edad de trabajar llegó a 11,2 millones de personas. Se registró un crecimiento a escala nacional del 21,53% en el período comprendido entre 2001 y 2010, siendo que el incremento de esa variable en el sector rural fue de 17,6%¹⁰⁰. En 2013, la PEA rural equivalió al 32,8% de la PEA total, de la que el 63,6% fueron hombres y el 36,4% mujeres¹⁰¹ (gráficos 62 y 63).

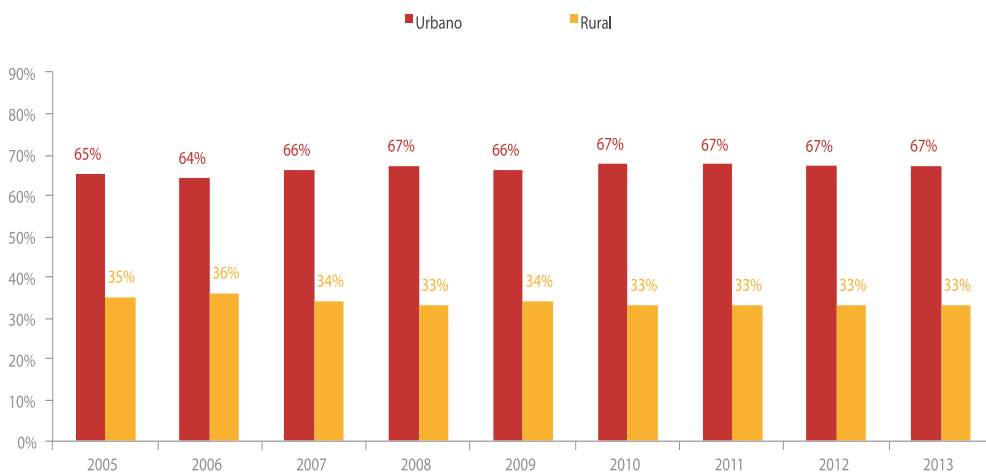
Gráfico 62. Composición de la PEA urbana-rural por sexo (2013)



Fuente: INEC – Enemdur (2013)

Elaboración: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza – Senplades

Gráfico 63. Composición de la PEA urbana-rural (2005- 2013)



Fuente: INEC – Enemdur (2006-2013)

Elaboración: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza – Senplades

100 INEC, 2001; e INEC, 2010a.

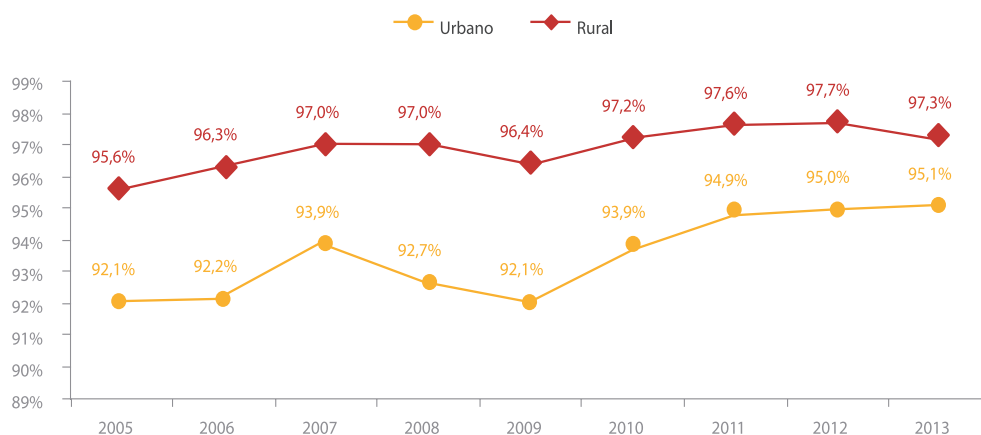
101 INEC 2013b.

Tasa de ocupación rural

La tasa de ocupación del sector rural presenta un comportamiento cíclico. En el Ecuador, la actividad que reporta el mayor número de empleos rurales es la agrícola. Los modernos cultivos comerciales de escala y la ganadería tienden a generar menos oportunidades de empleo, principalmente por la tecnificación. La escasez de tales oportunidades viene acompañada de la proliferación de formas precarias de inserción laboral que reproducen la pobreza y frustran el desarrollo personal. Según el INEC, en diciembre de 2013, las tasas de subocupación en el área urbana y rural del país disminuyeron respecto a diciembre de 2007, ubicándose en 43,2% y 72,1%, respectivamente.

De acuerdo a la información de la Enemdur, la tasa de ocupación rural pasó de 95,6% a 97,3% entre 2005 y 2013 (gráfico 64). El dato es importante, pues comprende a todas las personas de 15 o más años que tienen un trabajo por cuenta ajena o propia, incluyendo a quienes consiguen un ingreso trabajando dentro de una unidad familiar, como en el caso de los campesinos. En las zonas urbanas, la tasa de ocupación es más baja que la rural, situándose en el 95,1% en 2013.

Gráfico 64. Tasa de ocupación por área (2005 - 2013)



Fuente: INEC – Enemdur (2005-2013)

Elaboración: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza – Senplades

El empleo rural no agrícola (ERNA)

En 2013, el Empleo Rural No Agrícola (ERNA) representó el 19,6% del total del empleo extraparculario (2.171.170 personas), con un total de 460.605 trabajadores asalariados.

Tabla 18. Tipo de empleo rural por región geográfica (2013)¹⁰²

	Agrícola		No agrícola	
	Cuenta Propia ⁹⁸	Asalariado ⁹⁹	Cuenta Propia	Asalariado
Costa	28%	49%	11%	12%
Sierra	45%	14%	16%	25%
Amazonia	51%	11%	11%	27%
TOTAL	40%	24%	14%	21%

Fuente: INEC – Enemdur (2013)

Elaboración: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza – Senplades

La tabla 18 nos permite comparar las actividades agrícolas y no agrícolas por región, siguiendo las categorías por cuenta propia, asalariado agrícola, no agrícola por cuenta propia y asalariado no agrícola. Se evidencia que los asalariados agrícolas predominan en la Costa ecuatoriana, mientras que los trabajadores agrícolas que se autoemplean predominan en la Amazonia, representando el 51% del total.

En la Costa ecuatoriana, existen cultivos de exportación, como el banano y el cacao, que demandan un uso intensivo de mano de obra, a pesar de que el sector moderno de la agricultura, en esta región, tiende a ser menos intensivo en el uso de trabajo. Se puede plantear la hipótesis de que, en la Costa, una posible mayor concentración de tierras (ganadería extensiva, palma africana, caña de azúcar para biocombustibles, etc.) obligue a los campesinos sin tierra a vender su mano de obra a los propietarios del recurso.¹⁰⁵

En la Costa ecuatoriana, se encuentra el mayor número de campesinos sin tierra, que son los más pobres de todos, que viven principalmente en las provincias de Manabí, Guayas, Los Ríos y Esmeraldas. Generalmente el segmento de los asalariados agrícolas contiene las tasas más altas de trabajadores sin contrato y sin seguridad social, subcontratados y muchos en situación de precariedad.

Sin embargo, tanto los ingresos agrícolas como los de cuenta propia son más altos en la Costa. Según la Enemdur 2013, se estima que el ingreso no agrícola representa el 79,4% del ingreso de los pobres extremos del área rural. Como puede observarse en la tabla 19, se trata de actividades muy heterogéneas en cuanto a ramas de actividad y modalidades de inserción laboral. Más de la mitad de los trabajadores ocupados rurales está vinculado en alguna actividad no agrícola como estrategia principal para adquirir sus ingresos.

102 Según la CEPAL, el ERNA no incluye actividades agrícolas, ganaderas, de silvicultura y pesca, por lo que también se lo denomina Empleo Rural No Agropecuario. Los desocupados no reportan rama de actividad, por lo que no son parte de la población en estudio.

103 Para el tipo de empleo por cuenta propia se consideran aquellos que declaran ser: patronos, cuentapropistas y trabajadores no remunerados.

104 Para el tipo de empleo asalariado se consideran todos aquellos trabajadores que perciben un salario, sea como empleados, jornaleros o empleados domésticos y aquellos trabajadores que son ayudantes de un trabajador remunerado.

105 Vasco y Vasco, 2013.

Tabla 19. Ingresos promedios mensuales por actividad y región geográfica (2013)¹⁰⁶

	Costa		Sierra		Amazonia	
	Cuenta Propia	Asalariado	Cuenta Propia	Asalariado	Cuenta Propia	Asalariado
Agrícola	347,9	235,2	194,1	248,2	157,1	218,2
No Agrícola						
Explotación minera	440,0	443,0	200,0	639,7	140,0	761,7
Manufactura	195,5	356,6	241,2	347,9	278,5	469,9
Construcción	377,0	327,7	401,5	360,8	605,0	496,3
Comercio	288,0	324,0	300,9	413,1	329,4	377,4
Hoteles y restaurantes	287,3	308,8	334,3	296,4	302,5	386,8
Transporte	298,7	376,1	425,0	426,5	433,8	548,3
Act. inmobiliarias	-	283,0	600,0	393,4	-	-
Admin. pública y defensa / seguridad social	-	639,1	-	838,4	-	756,8
Enseñanza	-	568,1	-	-	-	-

Fuente: INEC – Enemdur (2013)

Elaboración: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza – Senplades

El acceso a la tierra

La desigualdad de acceso a la tierra prácticamente no ha variado desde mediados del siglo pasado. El problema no es solo la concentración de la propiedad de la tierra, sino de la renta de la misma, por ser ésta escasa y diferenciada en términos de fertilidad y localidad. En la distribución de la tierra, un 5% de los propietarios concentra el 52% de las tierras agrícolas, mientras que otro 60% de pequeños productores solo son propietarios del 6,4% de las tierras¹⁰⁷.

Mientras existen segmentos campesinos que se valen del mercado de tierras como medio de acceso, otros se ven obligados a alquilar o vender su parcela, parcial o totalmente, para aminorar su pobreza. El Viceministerio de Desarrollo Rural, a través de la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria, creada en 2010, ejecuta el Plan Tierras que realiza un proceso gradual de redistribución del acceso a la tierra a fin de reducir la inequidad. Desde su creación hasta marzo de 2013, ha adjudicado un total de 20.500,90 ha, que han beneficiado a 4020 familias campesinas. Adicionalmente, a la misma fecha, se redistribuyeron 6.440,14 ha con 1288 beneficiarios bajo la modalidad compraventa de predios, y, se reconoció la posesión ancestral a 4198 beneficiarios de 122.626,49 ha.

El 70% de las UPA pequeñas y medianas ocupan el 10% de la superficie agrícola¹⁰⁸. Al otro extremo, casi dos tercios de la superficie total de cultivo son fincas que superan las 50 hectáreas, extensión que está en manos del 6,4 % de los productores¹⁰⁹.

106 La muestra para estos valores es muy pequeña. Puede tomarse como dato referencial, pero carece de significancia estadística.

107 Senplades, 2013c, pp. 298.

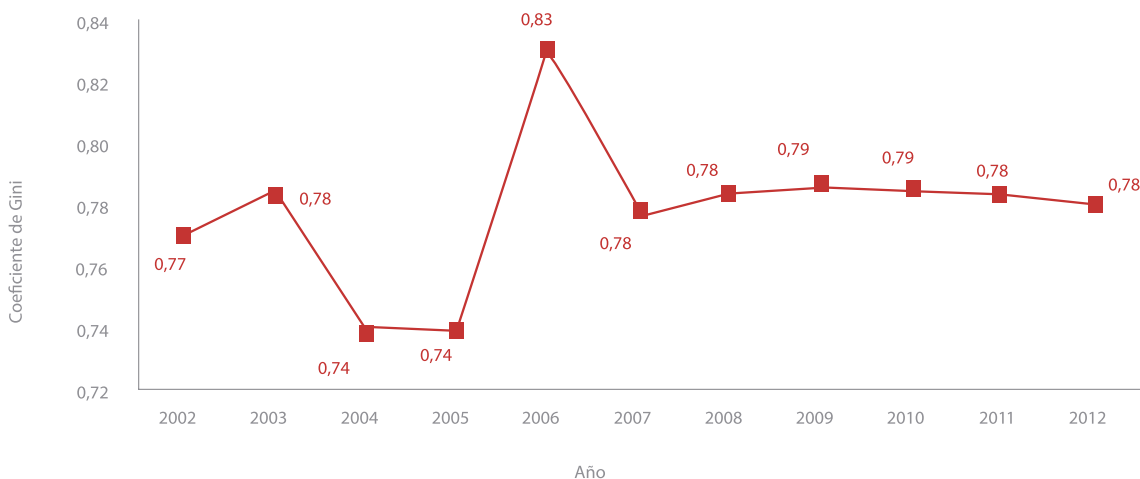
108 Extensión de tierra de 500 m² o más dedicada total o parcialmente a la producción agropecuaria.

109 Son los grupos de 50 a 100, de 100 a 200 y más de 200 ha.

Según los datos del censo, la mayor concentración de la tierra se encuentra en la Costa, donde el 78% de las UPA (170.000) tienen menos de 20 ha, y representan apenas el 18% de la superficie, mientras que 235 propiedades, de más 1.000 ha concentran el 12%. Este fenómeno es más notorio y acentuado en las provincias de Esmeraldas, Manabí y Guayas. Por ejemplo, en el cantón Guayaquil, 64 UPA concentran casi 50% del total de la tierra, a pesar que solo representan el 3% del total¹¹⁰.

En el gráfico 65, se evidencia el comportamiento del coeficiente de Gini en la última década.

Gráfico 65. Gini de la tierra



Fuente: INEC – Espac (2002-2012)

Elaboración: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza – Senplades

La problemática del agua para el riego

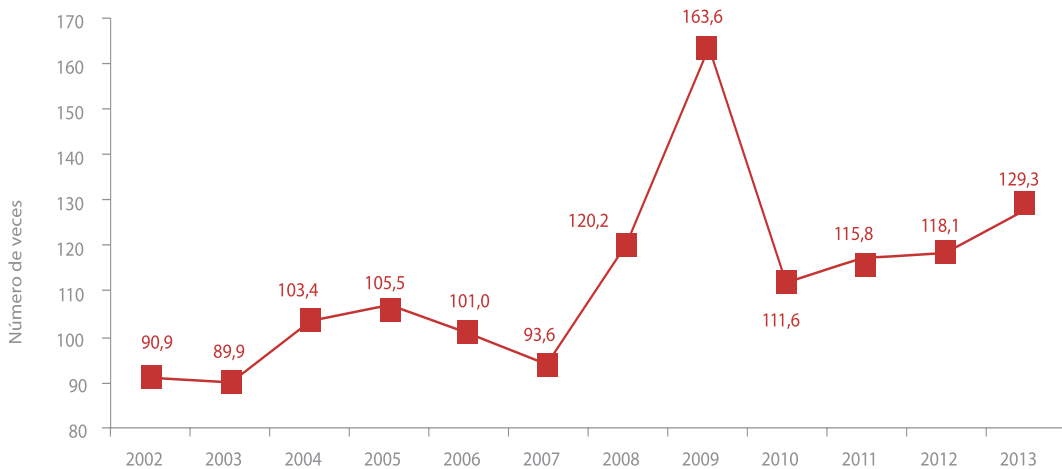
El agua no es solamente un “factor de producción y consumo” sino que es la vida misma,¹¹¹ el bien superior máspreciado de la naturaleza. El agua dulce es un bien público, finito y vulnerable, que sustenta la vida, el ambiente y la sociedad.

La productividad tiene mucho que ver con el acceso al agua de riego. El Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca (Magap) sostiene que en el país existe una superficie potencial para ser irrigada de 3,1 millones de hectáreas, pero el área bajo infraestructura de irrigación apenas llega a 1,5 millones. Como la tierra, el agua para riego se encuentra muy concentrada en el Ecuador. Senplades ha estudiado el fenómeno y afirma que, en 2012, la relación de la superficie regada por UPA de cultivos permanentes y transitorios, entre el 30% de mayor concentración respecto al 30% de menor concentración, es de 118,1 veces (gráfico 66). Según datos del Censo Agropecuario de 2000, las UPA con menos de 50 ha (que representan el 97% de unidades agropecuarias) utilizan el 49% del agua para riego disponible, mientras que las UPA de más de 200 ha ocupan casi el 30%, a pesar de que representan menos del 1%.

110 Hidalgo y Laforge, 2011.

111 Todo gobierno debe garantizar que cada persona tenga acceso a por lo menos 20 litros de agua limpia cada día.

Gráfico 66. Relación de superficie regada por UPA de cultivos permanentes y transitorios entre el 30% de mayor concentración respecto al 30% de menor concentración (2002-2011)



Fuente: INEC- Espac (2002-2012).

Elaboración: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza – Senplades

El uso del agua para riego se ha extendido profundamente en el último siglo, de manera paralela a la expansión de la frontera agropecuaria. Cada vez más zonas de producción requieren de riego, lo que ha intensificado los niveles de conflictividad en el campo. En los cultivos de exportación casi toda la superficie se encuentra bajo riego, mientras que, en los cultivos de consumo interno, la superficie regada es menor. Por ejemplo, la superficie regada de maíz está entre 12% y 19%¹¹². El riego parcelario tecnificado, al momento del Censo Agropecuario 2000, apenas llegaba el 5% de las UPA de menos de 20 ha, esto es, 15.200 ha.

La provincia del Guayas es un ejemplo lacerante del problema de concentración del agua de riego. Según la Secretaría Nacional del Agua (Senagua), en 2008, solo 16 concesiones para riego a grandes empresas en una extensión de 50 mil hectáreas, acaparan el 24% del caudal de agua. Para el Foro de los Recursos Hídricos, esta agua pudiera servir para regar hasta 50 mil fincas campesinas. Casos como este se repiten en toda la ruralidad. Citando el caso anterior, las 16 empresas no pagan entre todas ni 40 mil dólares anuales, cifra que no cubre siquiera los costos de mantenimiento de los grandes proyectos de riego que los benefician¹¹³.

Financiamiento agropecuario

En los últimos años se observa un rápido incremento en la financierización de la economía ecuatoriana. Sin embargo, al aproximarse al sector de la agricultura, silvicultura, caza y pesca, a pesar de su importancia en el PIB total y la seguridad alimentaria, se observa una mayor inversión hacia el sector de los servicios y el comercio (de acuerdo a la Super Intendencia de Bancos y Seguros del Ecuador para el año 2013 el 84,1% y el 55,0% de la cartera bruta de bancos privados y de la banca pública respectivamente, corresponde a créditos para comercio y consumo), además de un paulatino alejamiento de la dimensión productiva.

112 INEC, 2012b.

113 Zapata, 2012.

De otro lado, el sistema cooperativo ha experimentado un notable crecimiento durante las últimas dos décadas. Muchas de las demandas financieras de los pobres rurales y campesinos han sido solventadas por las Instituciones Financieras Rurales (IFIS) que tienen presencia local, mayor credibilidad entre las comunidades, flexibilidad y una relativa sostenibilidad. Muchas han logrado establecerse en los territorios donde la banca tradicional no ha llegado, concretando procesos de inclusión financiera y social.

Las nuevas tecnologías financieras implementadas desde el Sistema Financiero Popular y Solidario (SFPS) han facilitado que sectores excluidos de la banca privada debido a sus bajos ingresos, puedan acceder en condiciones adecuadas al crédito, a servicios de ahorro y movimiento de remesas, etc. y que a su vez la correspondiente IFI asegure su sostenibilidad. El SFPS está compuesto por las cooperativas de ahorro y crédito, las cajas solidarias y de ahorro, las cajas centrales y los bancos comunales¹¹⁴.

En algunos países de América Latina, y especialmente en el Ecuador, se está promoviendo la reestructuración del sistema bancario público y la creación de una Banca de Desarrollo Rural. No se trata de lograr solamente una mayor rentabilidad operativa y financiera, sino de apoyar la ampliación de capacidades y posibilitar la emergencia del potencial productivo local.

Sistemas de comercialización de alimentos

La intermediación juega un papel importante en la comercialización y rentabilidad de las actividades productivas agropecuarias. No siempre este rol indispensable es positivo para los pequeños productores. Un masivo excedente campesino es transferido a la sociedad, lo que reproduce las condiciones de pobreza. La información para 16 productos agrícolas levantada por el MAGAP, indica que el margen de intermediación de los productos de los pequeños y medianos productores promedio llega al 33% para 2012¹¹⁵.

Ilustración 6. Esquema del sistema tradicional o popular de comercialización



Elaboración: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza – Senplades

Como se detalla en la ilustración, gran parte de los alimentos básicos que ingresan a las ciudades, son producidos por campesinos de pequeña y mediana escala. Sin embargo, tal como lo han demostrado numerosos estudios,¹¹⁶ su participación en los precios solventados por los agentes comerciales y los consumidores urbanos es muy reducida. Son los agentes rurales y urbanos dedicados al abastecimiento y la distribución los que retienen la mayor proporción de las utilidades.

114 Según la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, "las cooperativas de ahorro y crédito constituyen el grupo de mayor tamaño en activos, pasivos y patrimonio dentro del sector cooperativo"; para diciembre de 2013 los activos de las cooperativas de ahorro y crédito llegaron a cerca de 7.107 millones de USD. Al mismo tiempo este sector mantuvo una cartera bruta de 5.478 millones de USD y un saldo de depósitos de alrededor de 5.305 millones de USD.

115 Es el porcentaje de rentabilidad de la actividad de intermediación medida por la diferencia porcentual entre el precio de mayorista (restando el costo del transporte, estiba-desestiba y secado-limpieza, para el caso del arroz) y el precio de los productos ponderados según su composición en la canasta básica (Senplades, 2013c, pp. 298).

116 MAGAP - AVCF, 2010.

La comercialización campesina pasa mayoritariamente (entre el 80% y 85%) por canales tradicionales de intermediación, expresando modalidades de oferta atomizada. El poder de negociación se concentra en los agentes mayoristas, quienes operan estructuras combinadas de monopsonio y oligopolio, incluso abusando de su poder de mercado. Se observa la emergencia de nuevas modalidades de comercialización, por medio de cadenas cortas que limitan el poder de la intermediación y aseguran precios justos e ingresos dignos, pero se requiere mayor apoyo estatal, control de las prácticas de mayoristas y supermercados, y asociatividad comercial campesina, de la mano con compras públicas¹¹⁷.

Un segmento importante de los sistemas populares de comercialización de alimentos son los negocios minoristas ubicados en las zonas pobladas, que también son negocios de tipo familiar. Los establecimientos minoristas tradicionales se caracterizan por sus bajos niveles de inversión, pero son importantes generadores de empleo urbano, aunque pierden mercados sistemáticamente frente a las grandes cadenas de venta de alimentos, particularmente los supermercados.

Fortalecimiento de la economía popular y solidaria

El sector económico popular y solidario explica al conjunto de formas de organización económica-social en las que sus integrantes, individual o colectivamente, realizan actividades de producción, intercambio, comercialización, financiamiento y consumo de bienes y servicios, generando beneficios sociales que incrementan la inclusión y la eficiencia micro y macroeconómica de la sociedad.

Según la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias (Conafips),¹¹⁸ en 2013, las organizaciones de la Economía Popular y Solidaria (EPS) comprendían 12.000 cajas y bancos comunales, 2846 cooperativas no financieras, 1683 asociaciones y 981 cooperativas de ahorro y crédito. Las unidades económicas populares sumarían alrededor de 677.978 comprendiendo una heterogeneidad de sujetos, como emprendedores familiares, y trabajadores autónomos¹¹⁹.

La modalidad más amplia de economía autogestionaria es la economía popular. En la estructura económica ecuatoriana, siempre ha existido este heterogéneo sector que, no obstante su pequeña escala y fragilidad mercantil, ha sido y es el colectivo microempresarial-doméstico de más amplia cobertura social.

En la economía popular participan diversas y numerosas personas económicamente activas, como trabajadores autónomos, informales, subempleados, emprendimientos unipersonales y familiares, y no pocos están en estado de pobreza y exclusión. La economía popular genera una diversidad de estrategias de trabajo de baja productividad e ingresos mínimos, estrechamente relacionadas con la reproducción de la subsistencia. Trabajan diariamente ganándose la vida en condiciones precarias, en general, con un bajo nivel educativo, técnico y profesional, sin percibir un salario. No están representados por sindicato alguno, muchos no logran ni siquiera lo equivalente a un salario mínimo vital, no tienen vacaciones, ni licencias por enfermedad y no disfrutan de los derechos laborales que consagra la Constitución.

117 Hidalgo, Lacroix y Román; 2013.

118 Conafips, 2013.

119 Para el cálculo de las Unidades Económicas Populares, la SEPS ha tomado en cuenta: 60.475 Unidades Económicas Populares del Censo Económico 2010; 292.205 Unidades Económicas Solidarias del Censo de Población y Vivienda 2010; y 325.298 Unidades Productivas Agropecuarias del Censo Agropecuario 2000.

Las cooperativas

Según la Superintendencia de la Economía Popular y Solidaria (SEPS),¹²⁰ en Ecuador existen cerca de 3.827 cooperativas, de las que 981 son de ahorro y crédito (COAC). Este constituye el grupo de mayor tamaño en activos, pasivos y patrimonio dentro del sector cooperativo.

Para diciembre de 2013, los activos de las cooperativas de ahorro y crédito llegaron a cerca de US\$ 7.107 millones, lo que corresponde al 95,2% del total de activos del sector cooperativo. Al mismo tiempo, este sector mantuvo una cartera neta aproximada de US\$ 5209,6 millones y un saldo de depósitos de alrededor de US\$ 5.305 millones¹²¹.

En 2013, apenas cinco cooperativas financieras de mayor volumen mantenían una cartera total conjunta de US\$ 1.428 millones,¹²² lo que representa un monto que supera la cartera de crédito de unos 12 bancos privados (US\$ 1.395 millones), entre medianos y pequeños¹²³.

Según la Conafips,¹²⁴ a mayo 2013, se contabilizaron 2.846 cooperativas que pertenecían al sector no financiero. Estas cooperativas han sido clasificadas de acuerdo a la actividad principal que desempeñan en cuatro tipos: producción, consumo, vivienda y servicios¹²⁵.

Las más numerosas son las cooperativas de servicios que, en su mayoría, son de transporte y llegan al 76,3% del total; las de producción son el 13,1%; las de vivienda representan el 10,4%, y las de consumo apenas el 0,2% del total. A escala promedio, los activos de las cooperativas no financieras ascienden aproximadamente a US\$ 264.600 mil, los pasivos de estas cooperativas bordean los US\$ 137.100 mil. Cabe recalcar que la solvencia de las cooperativas no financieras es de 47,7%, lo que muestra que estas (en promedio) no se encuentran muy endeudadas sino que gran parte de su financiamiento proviene de su patrimonio¹²⁶.

La heterogeneidad del sector cooperativo no financiero es significativamente mayor que el financiero. Existen diferencias de funciones, tamaño y alcance al interior de cada tipo de cooperativa. Los activos, pasivos y patrimonio de estos cuatro tipos de cooperativas se colocan muy por debajo de los niveles de las COAC. Según estimaciones de la SEPS, a diciembre de 2013, el total de los activos de las cooperativas no financieras llegó a US\$ 356 millones.

Con respecto al número de socios de las cooperativas no financieras, su composición difiere según su tipo. Las cooperativas de vivienda son las que concentran el mayor número de socios: en promedio, cada organización tiene 419 socios; mientras que las de servicios tienen 48 socios, y las de producción, 44 socios¹²⁷.

120 SEPS, 2012, pp.7.

121 Los valores de cartera neta y saldo de depósitos se tomaron del Boletín de Estado de Situación del Sistema Financiero Popular (SEPS, 2013).

122 Las cooperativas que se consideran son: JUVENTUD ECUATORIANA PROGRESISTA, JARDIN AZUAYO, 29 DE OCTUBRE, COOPROGRESO, OSCUS.

123 Los bancos privados medianos y pequeños que se han considerado son: SUDAMERICANO, DELBANK, LITORAL, COMERCIAL, DE MANABI, FINCA, D-MIRO S.A., AMAZONAS, CAPITAL, CITIBANK, LOJA, SOLIDARIO (SBS, 2013).

124 Conafips, 2013.

125 Dentro de las cooperativas de servicios, el 97% de las mismas corresponde a cooperativas de transporte, por lo que los resultados presentados representan principalmente a este sector.

126 Apunte II – Caracterización de las Cooperativas Financieras, No Financieras y Asociaciones (SEPS, 2014).

127 Apunte II – Caracterización de las Cooperativas Financieras, No Financieras y Asociaciones (SEPS, 2014).

Las cooperativas de producción son pocas, pero conllevan la capacidad de combinar la flexibilidad de los procesos productivos y la sostenibilidad de puestos de trabajo. La organización en red entre empresas solidarias y la posibilidad de alcanzar mejores niveles de productividad a través de la innovación mejoran el desarrollo de las fuerzas productivas del sistema de la economía social como un todo.

Estas economías de solidaridad y derecho privado deben ser apoyadas para ser protagonistas del proceso de transformación de la matriz productiva, lo que demanda por parte de las instituciones públicas el diseño de enfoques organizacionales cada vez más creativos. También se demandan incentivos fiscales, mejor acceso al crédito, medidas de apoyo tecnológico y activos cognitivos para la agregación de valor, mayor apertura a los mercados públicos y programas de desarrollo de encadenamientos asociativos. Es necesario ampliar la cobertura geográfica de las economías solidarias vinculadas a la producción¹²⁸.

La EPS, además del sector de cooperativas, está conformada por los sectores asociativos y comunitarios. Según la SEPS,¹²⁹ en 2012, había en el Ecuador alrededor de 1.682 asociaciones, que en su gran mayoría se encuentran concentradas en la región Sierra, con el 48,8% del total de asociaciones a escala nacional.

Priorización territorial

Priorización rural

La revolución productiva atada a la generación de trabajo y empleo, mediada por el poder popular y la innovación institucional, son componentes esenciales para erradicar la pobreza de forma sostenible. Se demanda una implementación diferenciada de las políticas y estrategias a escala territorial para que las intervenciones se ajusten a las condiciones locales y logren los cambios deseados por la población. Las dinámicas de trabajo y productividad son distintas en áreas urbanas y rurales, en donde la agricultura tiene una mayor predominancia.

La dimensión espacial tiene mucha importancia para comprender las dinámicas sociales, ambientales, culturales y políticas de determinados territorios, así como para percibir el papel que juegan los actores sociales e institucionales. Los procesos de erradicación de la pobreza y de cambio de matriz productiva suponen conocer los entornos en que están insertos los segmentos sociales empobrecidos y vulnerables, para comprender causalidades y formular políticas concretas. Las orientaciones de producción prioritarias en el nuevo escenario de cambio de matriz productiva deben realizar lecturas cuidadosas de las potencialidades en los territorios, en particular, para generar empleo y valor agregado. La dinámica de la política pública no tiene efectos homogéneos ante los contextos de desigualdad social en los distintos territorios. La emancipación social y la diversificación productiva deben hacer lectura de la heterogeneidad territorial, convocando a los distintos actores sociales a partir de propuestas concertadas localmente.

Por esta razón, el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS) elaboró una tipología de territorios que permite organizar la gestión política intersectorial, de la mano con los GAD y la sociedad organizada en los territorios¹³⁰.

128 Actualmente, ellas se concentran en las provincias de Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo y Bolívar (Sierra centro), además de Zamora en la Amazonia.

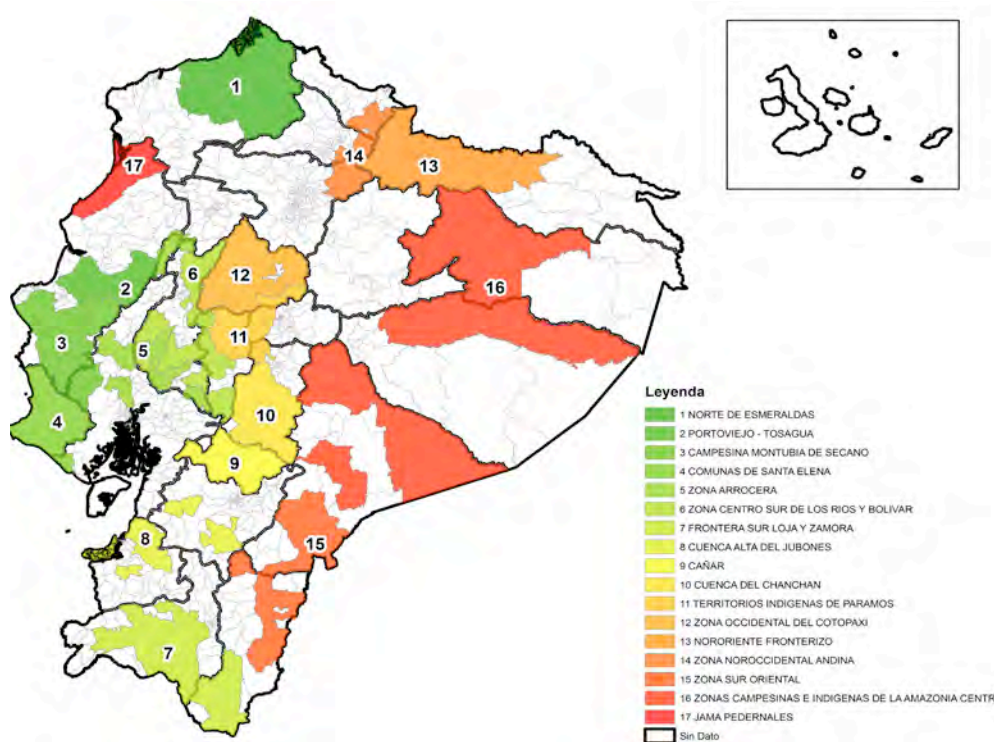
129 SEPS, 2012, pp. 10.

130 Se tomó como referencial metodológico el enfoque elaborado por la Secretaría de Desarrollo Territorial del Ministerio de Desarrollo Agrario del Brasil, relativa a la identificación de los "territorios de ciudadanía".

Para definir los territorios rurales prioritarios, se buscó identificar aquellos con el mayor número de pobres rurales e incidencia de pobreza y se focalizó la población rural con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Considerando que la pobreza rural tiene una dimensión de naturaleza étnica, se superpusieron aquellas zonas donde predomina la población indígena y afroecuatoriana. Buscando potenciar la agricultura familiar, base de la soberanía alimentaria, se identificaron los territorios donde prevalece la pequeña producción agropecuaria, con menos de cinco hectáreas en la Sierra, menos de 20 ha en la Costa y menos de 50 ha en la Amazonia. También se incorporaron los territorios donde prevalece la subnutrición crónica en los niños y niñas menores de cinco años. Al consultar con agentes concededores de las distintas regiones, se tomaron en cuenta las principales dinámicas productivas territoriales marcadas por determinadas cadenas productivas.

A partir de estos criterios se buscaron espacios territoriales donde concretar políticas de transformación productiva en favor de la emancipación de los pobres rurales, en particular, los agricultores familiares campesinos, los montubios, indígenas y afroecuatorianos, creando nuevas dinámicas de producción, comercialización y consumo y se seleccionaron los siguientes territorios rurales (mapa 12).

Mapa 12. Territorios rurales priorizados



Fuente: Comité Intersectorial para el Buen Vivir Rural (Magap, MCDS, MCPEC y Senplades)

Información Cartográfica: INEC – División político administrativa (2010)

Elaboración: Dirección de Planificación y Ordenamiento Territorial - Senplades (2012).

De acuerdo al registro social, en los 17 territorios seleccionados vive una población de 5.688.004 personas, lo que representa el 39,3% del total de la población nacional. En estos territorios, la población rural llega a 2.991.908 personas o el 55,5% del total de la población rural del país. La ENIEP busca atender a 2.644.438 personas que viven en el área rural, son pobres por NBI y representan el 58,82% del total de la población con dichas características.

La ENIEP ha incluido además dos territorios rurales en la provincia de Bolívar: 1) Guaranda y Las Naves, y 2) Chillanes. En ambos territorios, el número total de pobres por NBI suma 113.489 personas. Con esto, en total, suman 19 los territorios seleccionados.

Priorización urbana

Como se mencionó anteriormente, pese a los avances significativos en la reducción de la tasa de desempleo en los últimos años, el mayor problema para el Ecuador es el subempleo. Este es un problema estructural que demuestra un problema de calidad de empleo y heterogeneidad del sistema laboral. Los subempleados son personas que buscan trabajar más tiempo, ganar más dinero y tener mejores condiciones laborales. Muchos de ellos y ellas trabajan bastantes horas, y apenas logran ingresos de subsistencia mínima.

Bajo estas consideraciones, se propone la construcción de un Índice de Priorización del Subempleo Urbano, el mismo que considera dos componentes: la tasa de subempleo y el número de subempleados. El objetivo de la construcción de este índice es priorizar las provincias en donde existe el mayor subempleo en términos absolutos y relativos con la finalidad de lograr un mayor impacto de la política pública.

El índice de priorización del subempleo se calculó para todas las regiones geográficas en que la Enemdu permite tener un nivel de representatividad aceptable: provincias de la Costa y la Sierra mientras que la Amazonia es considerada como una sola región. La fuente es la Enemdu de diciembre 2013. Este índice asigna la misma ponderación a la tasa de subempleo y al número de subempleados¹³¹.

Una vez calculado el índice, se lo dividió en cuartiles, obteniendo una tipología de priorización. Las provincias que pertenecen al tipo 4 son aquellas que tienen la mayor priorización, mientras que aquellas pertenecientes al tipo 1 presentan la menor priorización (mapa 13).

$$\begin{aligned} & \textit{Índice de priorización del subempleo urbano} \\ & = (0,5) \textit{ tasa de subempleo} + (0,5) \textit{ número de subempleados} \end{aligned}$$

El tipo 4 está compuesto por las provincias de: Pichincha, Manabí, Los Ríos, Guayas y Santa Elena. En estas provincias es necesario establecer mecanismos para disminuir el subempleo y aumentar el empleo vinculándolo con las principales ramas de actividad de cada provincia. En este sentido, a continuación se presentan las provincias priorizadas con las tres ramas de actividad predominantes, tomado de la Enemdu de diciembre 2013.

¹³¹ Se reescaló el número de subempleados entre 0 y 1 para poder aplicar la fórmula.

Guayas

Comercio y reparación (26,1%)
Industrias manufactureras (13,9%)
Construcción (9,2%)

Manabí

Comercio y reparación (23,6%)
Industrias manufactureras (12,2%)
Construcción (9,7%)

Pichincha

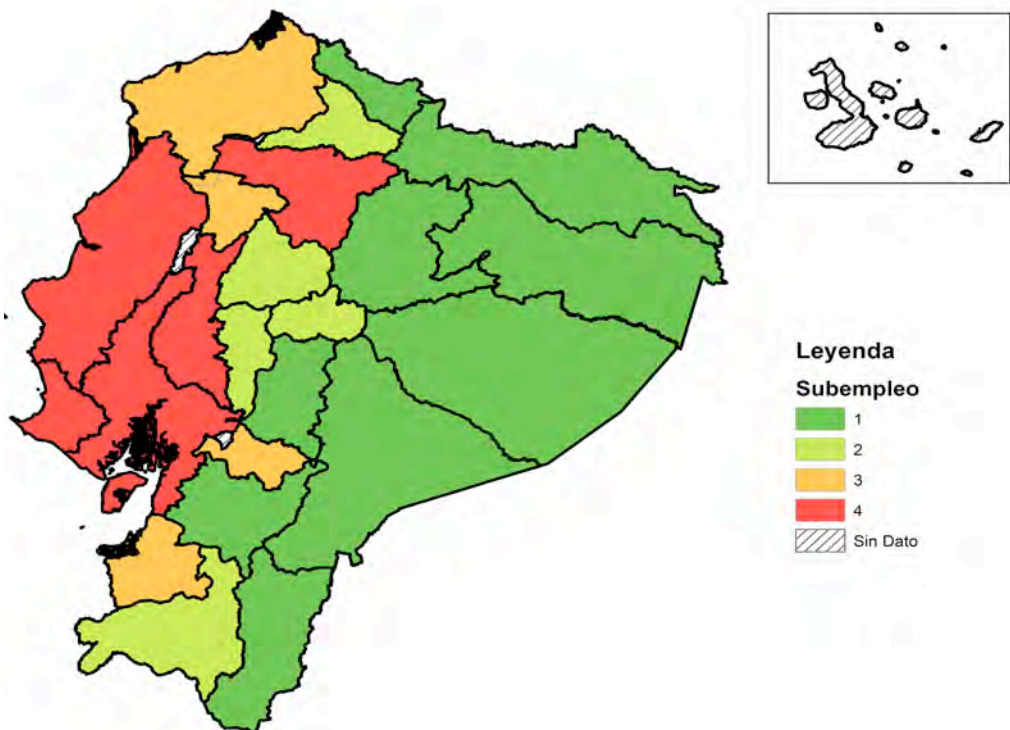
Comercio y reparación (18,7%)
Industrias manufactureras (15,3%)
Construcción (7,4%)

Santa Elena

Comercio y reparación (22,2%)
Agricultura y ganadería (18,9%)
Industrias manufactureras (12,4%)

Los Ríos

Comercio y reparación (24,9%)
Agricultura y ganadería (23%)
Construcción (7,6%)

Mapa 13. Territorios urbanos priorizados

Fuente: INEC – Enemdu (2013)
Información Cartográfica: INEC – División político administrativa, 2010.
Elaboración: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza – Senplades

Metas

Trabajo y empleo digno

- Alcanzar el 55% de la PEA con ocupación adecuada a 2017.
- Disminuir la ocupación inadecuada de la PEA al 40% y la informalidad laboral al 42% en 2017.

Revolución agraria y soberanía alimentaria

- Disminuir la concentración de la superficie regada a 60 veces a 2017.
- Reducir la intermediación de productos de pequeños y medianos productores en 33,0% a 2017.
- Revertir la tendencia de la participación de las importaciones en el consumo de alimentos agrícolas y cárnicos y alcanzar el 5,0% a 2017.

Fortalecimiento de la economía popular y solidaria en la ruralidad

- Aumentar el potencial de participación de la Economía Popular y Solidaria en el sistema de compras públicas, pasando de 1,8% en 2013 a 5% en 2017.

Ejes y lineamientos estratégicos

Trabajo y empleo digno

El contar con un trabajo digno, adecuadamente remunerado y permanente es una de las bases para erradicar la pobreza y mejorar las condiciones de vida de las familias. Además, el trabajo permite la realización personal, el desarrollo de las capacidades individuales, colectivas y del entorno familiar, constituyéndose en una base indispensable del Buen Vivir.

Por esto, implementar acciones e incentivos para ampliar las oportunidades laborales, mejorar las condiciones de los trabajos actuales, democratizar la participación y propiedad de los trabajadores se constituyen en prioridad de política pública, la misma que debe adecuarse a las nuevas condiciones tecnológicas y sustentables que el entorno y las nuevas generaciones requieren.

La generación de trabajo y empleo constituye el nexo entre el desarrollo económico y el desarrollo social. El trabajo es esencial para el crecimiento de la economía y la productividad, y permite la satisfacción de las necesidades humanas.

Lineamientos

1. Fomentar la ocupación plena y el trabajo digno para todos y todas.

ESTRATEGIAS

- 1.1 Impulsar iniciativas de desarrollo territorial con pertinencia cultural, de manera intersectorial y articulada entre niveles de gobierno y con los sectores privado y comunitario, a través de la generación de proyectos estratégicos de inversión.
- 1.2 Promover la inclusión económica-financiera de personas y grupos de atención prioritaria a través de la educación financiera, la asociatividad y la capacidad para crear nuevas oportunidades de negocios.
- 1.3 Fortalecer la orientación de las políticas públicas de empleo hacia los sectores definidos como prioritarios en el cambio de la matriz productiva y la erradicación de la pobreza.
- 1.4 Reforzar la inversión pública como agente de creación de empleo directo y multiplicador de nuevas actividades productivas.
- 1.5 Desarrollar programas de autoempleo a nivel urbano y rural, alineados a la vocación productiva.
- 1.6 Incentivar la participación del sector privado en la generación de empleo.
- 1.7 Promocionar y difundir las bolsas de empleo como instrumento de empleo digno, particularmente con la Red Socio Empleo.
- 1.8 Reforzar los programas de primer empleo en el sector público y generar este tipo de acciones a nivel privado.
- 1.9 Impulsar decididamente la generación de oportunidades de emprendimiento de los actores de la economía popular y solidaria.

2. Articular las políticas de generación de empleo con las acciones de fortalecimiento de capacidades.

ESTRATEGIAS

- 2.1 Desarrollar programas de capacitación y formación articulados con los requerimientos de la demanda laboral, mediante la asignación de recursos para los diferentes sectores y actores considerados como prioritarios, considerando la vocación productiva de cada territorio, con cobertura nacional.
- 2.2 Aplicar el sistema dual de educación técnica y competencias laborales, propiciando la certificación de las mismas.
- 2.3 Desarrollar programas de asistencia, financiamiento y apoyo gerencial para micro y medianos emprendimientos.

3. Fortalecer el turismo.

ESTRATEGIAS

- 3.1 Promover la investigación de los atractivos turísticos en las distintas regiones y territorios del país, y formular una cartera de programas y proyectos a partir de sus elementos estratégicos.
- 3.2 Fomentar alternativas turísticas locales para pequeños y medianos productores, para dar mayor valor agregado a sus tierras, productos y servicios.
- 3.3 Generar capacidades y opciones locales de desarrollo laboral o profesional en turismo.
- 3.4 Ampliar o crear los espacios de interaprendizaje y socialización de buenas prácticas en turismo rural, asociativo y comunitario.
- 3.5 Identificar en los territorios, las intervenciones prioritarias concretas que permitan atender a los principales problemas sociales e institucionales que afectan al turismo local.
- 3.6 Insertar el turismo local en las actividades productivas territoriales como instrumento de promoción de inclusión social, sustentabilidad ambiental y justicia económica.
- 3.7 Contribuir al desarrollo de capacidades en el capital humano vinculado al turismo y fortalecer las instancias locales de gestión orientadas al mejoramiento continuo de productos y servicios.
- 3.8 Dotar al personal de las pequeñas empresas de turismo, de conocimientos y destrezas para su desenvolvimiento con eficiencia en sus actividades laborales, ofreciendo herramientas que desarrollen y optimicen la operación de sus negocios.
- 3.9 Crear experiencias turísticas de vanguardia en los territorios y promover el fortalecimiento competitivo de los prestadores de servicios locales.
- 3.10 Apoyar el posicionamiento en los mercados de los destinos de turismo comunitario y generar ventajas locales que posibiliten la diferenciación de los territorios.
- 3.11 Establecer mecanismos de asignación selectiva de liquidez para dinamizar el turismo rural y comunitario, y líneas de crédito flexibles para el desarrollo y renovación del sector turístico en general, disminuyendo los tiempos de tramitación.

Revolución agraria y soberanía alimentaria

El despliegue del Buen Vivir en la ruralidad ecuatoriana supone la construcción de un nuevo modelo de desarrollo agropecuario –incluyente, sustentable y solidariamente competitivo–. Esto implica definir un inédito pacto social dirigido a activar un proceso de cambio de carácter estructural, que promueve la agricultura campesina, indígena y familiar, con su diversidad de sistemas productivos, afirmando la soberanía alimentaria.

La revolución agraria articula procesos cognitivos, productivos, sociales, tecnológicos, organizacionales, políticos e institucionales, buscando fortalecer la soberanía alimentaria del país. Se trata de mejorar los niveles de productividad, con tecnologías sustentables que garanticen la satisfacción de las necesidades de las futuras generaciones, para que vivan en un medio ambiente sano y con mejor calidad.

Enfatiza la necesidad de incrementar progresivamente los niveles de productividad, en particular, de la agricultura campesina de base familiar y los sistemas comunitarios; mejorar el acceso a los activos productivos y la distribución eficiente de los medios de producción; estimular la creatividad social y la capacidad de innovación tecnológica; y también, estimular los procesos de diversificación productiva que promuevan la emergencia de las economías sociales y solidarias, para incluirlas como protagonistas del proceso de sustitución de importaciones.

La revolución agraria constituye una justa e importante hoja de ruta territorial hacia el cambio inclusivo de la matriz productiva sectorial, generando desde los mundos rurales y según sus potenciales endógenos, nuevas actividades productivas generadoras de valor en el agro y en la economía territorial, funcionales a la generación de oportunidades de empleo digno y sostenible. También apuesta por el cambio progresivo hacia estilos de producción agroecológica, el cuidado de la biodiversidad, el diálogo de saberes y la ampliación de capacidades.

Lineamientos

1 Mejorar la productividad de la agricultura familiar campesina y la pesca artesanal, para alcanzar la soberanía alimentaria, la justicia económica y la sustentabilidad ambiental.

ESTRATEGIAS

- 1.1 Favorecer la diversificación productiva y las actividades asociativas creadoras de valor agregado, generando economías solidarias de aglomeración y diversidad, que reduzcan los costes generales y los de transacción, en el marco de la sustentabilidad y la justicia económica.
- 1.2 Aumentar las oportunidades de acceso campesino a la tierra, bajo principios de eficiencia productiva, sustentabilidad y equidad.
- 1.3 Impedir el acaparamiento y la concentración de la propiedad y la renta de la tierra con aptitud agrícola.
- 1.4 Revertir los procesos de minifundización y precarización de la tenencia de la tierra con aptitud agrícola.
- 1.5 Impulsar la democratización del acceso campesino al agua de riego y la tecnificación del riego parcelario.
- 1.6 Implementar sistemas eficientes de rescate, investigación, mejoramiento y multiplicación de semillas criollas de calidad, promover la ampliación de los bancos de semillas comunitarios, y garantizar el acceso, uso e intercambio libre de semillas, para proteger la biodiversidad y la soberanía alimentaria.
- 1.7 Crear y priorizar líneas de crédito diferenciadas y de fácil acceso, orientadas al fortalecimiento de la agricultura familiar campesina.

- 1.8 Mejorar el potencial de captación de excedentes y utilidades de los pequeños y medianos productores agropecuarios y rurales.
- 1.9 Crear sistemas de certificación orgánica y agroecológica públicos, garantizando su accesibilidad y generalización.
- 1.10 Fortalecer las capacidades técnicas, tecnológicas, organizacionales y de comercialización de la pesca artesanal, garantizando mayor rentabilidad de la actividad, la pertinencia cultural y la protección del ambiente.
- 1.11 Formular un programa nacional de escuelas de formación y capacitación de gestores sociales territoriales, así como de líderes y lideresas, para facilitar procesos de articulación intersectorial, cohesión, participación, organización e innovación social.
- 1.12 Incentivar la conformación de redes y plataformas de innovación y ampliación de competencias, vinculando a las universidades e instituciones públicas y privadas, a escala nacional y territorial, en torno a temas identificados como prioritarios para el Buen Vivir de la población urbana y rural en condiciones de pobreza.

2. Mejorar la infraestructura productiva y de comercialización: el almacenaje, el transporte, el riego comunitario, la electrificación, la comunicación, los caminos vecinales rurales y la conectividad digital.

ESTRATEGIAS

- 2.1 Controlar el acaparamiento, el desperdicio y la degradación del agua de riego.
- 2.2 Ampliar y rehabilitar los sistemas de riego parcelario y comunitario, y tecnificar su manejo.
- 2.3 Aumentar el poder de mercado de los campesinos y sus organizaciones, reducir los márgenes de intermediación, crear circuitos cortos, agrocentros comunitarios y servicios de comercialización solidaria.
- 2.4 Multiplicar las ferias agroecológicas y los agrocentros comunitarios en todos los niveles de la organización territorial urbana y rural.
- 2.5 Aumentar y fortalecer los sistemas de comercialización directa y alternativa (ferias de productores, canastas solidarias locales, tiendas campesinas, compras públicas o comercio justo) identificados en la línea de base de la Coordinación General de Redes Comerciales del Magap.
- 2.6 Conformar por lo menos una red solidaria comercial a nivel provincial, dotada de servicios logísticos e infraestructura.
- 2.7 Diseñar y establecer una plataforma virtual comercial y un almacén virtual para la compra directa de productos campesinos en línea.

3. Detener los procesos de degradación de la base productiva de los recursos naturales vinculados a la actividad agropecuaria en los territorios rurales.

ESTRATEGIAS

- 3.1 Proteger las cuencas y microcuencas hidrográficas para garantizar la sustentabilidad ambiental y la soberanía alimentaria.
- 3.2 Transformar progresivamente los sistemas convencionales de producción agropecuaria en sistemas agroecológicos y agroforestales, para garantizar la protección y recuperación de la fertilidad de los suelos cultivables y proteger la agrobiodiversidad.
- 3.3 Privilegiar el uso de controles biológicos y el empleo intensivo de bioinsumos, disminuyendo drásticamente el uso de agroquímicos en las actividades productivas agrícolas y agroindustriales.
- 3.4 Fortalecer las capacidades institucionales de fiscalización y control de fitosanitarios tóxicos.
- 3.5 Mejorar las variedades mediante el desarrollo de biotecnología no transgénica que garantice la conservación, la protección y el acceso a los diversos recursos genéticos locales.
- 3.6 Reemplazar el uso exclusivo de fertilización inorgánica por alternativas de tecnologías energéticas agroecológicas y limpias.
- 3.7 Eliminar el uso de productos agroquímicos de sello rojo.

Fortalecimiento de la economía popular y solidaria

La ENIEP propone fortalecer a la economía social y solidaria. Este esfuerzo supone una ruptura de los paradigmas convencionales de erradicación de la pobreza al establecer vínculos entre lo social, lo económico y lo ambiental, buscando abrir oportunidades de acceso a activos productivos, ampliar las capacidades y crear condiciones para la justicia económica. En todo el Ecuador, hay una experiencia diversa de prácticas productivas asociativas que no funcionan exclusivamente bajo las reglas mercantiles ortodoxas y que deben ser reconocidas y fortalecidas. Es necesario crear las condiciones sociales e institucionales que permitan desplegar una amplia red social y productiva en la que puedan expresarse creativa y solidariamente los excluidos de la riqueza. Se trata de habilitar, en todos los espacios posibles de la economía, el talento humano, la gestión asociativa, los recursos financieros, los medios científicos y tecnológicos, y los mercados sociales, para generar procesos alternativos de producción, distribución y consumo.

No se trata, de ninguna manera, de fortalecer una economía popular como propuesta productiva de gente pobre para consumidores pobres, sino de una variedad de esquemas socialmente heterogéneos que dan respuesta a la demanda local de bienes y servicios, involucrados en programas territoriales, y ejerciendo responsabilidad social y ambiental.

La economía solidaria constituye una respuesta real y viable a muchos de los problemas sociales que preocupan al país, particularmente la pobreza, la exclusión,

la desocupación y el subempleo. Para esto se requieren políticas públicas que promuevan activamente su emergencia, con incentivos para garantizar su fortalecimiento.

Se trata de situar en el centro de las políticas y el esfuerzo público a los sectores campesinos, indígenas, afroecuatorianos y montubios, así como a los agentes de la economía popular urbana, pero también a los agentes empresariales social y ambientalmente responsables, vinculados a la industria y los servicios, y que operan emprendimientos intensivos en conocimiento.

Lineamientos

1 Construir desde los territorios economías solidarias de proximidad buscando establecer encadenamientos empresariales complementarios y sustentables, para mejorar cualitativamente las brechas de productividad entre las distintas empresas asociativas.

ESTRATEGIAS

- 1.1 Facilitar a las economías solidarias el acceso oportuno a recursos financieros y estimular los procesos de incubación de las mismas.
- 1.2 Mejorar los canales de comercialización solidaria dirigidos al mercado interno, posibilitando el acceso de los productores a redes de logística e información de mercado.
- 1.3 Mejorar la productividad, la calidad de la producción asociativa y las modalidades de gestión empresarial solidaria.
- 1.4 Estimular la organización de encadenamientos de economías solidarias para mejorar la sostenibilidad en los mercados y los niveles de productividad, incluyendo la calidad de los productos.
- 1.5 Incentivar la inversión privada para la creación de microempresas en los territorios, según sus capacidades endógenas, para incrementar las fuentes laborales.
- 1.6 Fomentar la organización de conglomerados o redes de empresas asociativas y solidarias locales e integrarlas como proveedores o partícipes de las cadenas productivas, y asegurar que adopten buenas prácticas y tecnologías limpias que eviten o minimicen la contaminación, buscando conseguir el posicionamiento en el mercado como encadenamientos ambientalmente responsables.
- 1.7 Asegurar que los diversos actores o agentes económicos que integran los eslabones de la cadena productiva den exclusiva preferencia no solo a los proveedores pertenecientes a la economía solidaria sino al máximo uso de materia prima nacional.

2 Constituir una cultura pública del conocimiento que busque el desarrollo de la productividad de las pequeñas y medianas empresas solidarias, percibiéndolas como parte integral del conjunto más amplio de articulaciones económicas.

ESTRATEGIAS

- 2.1 Contribuir al desarrollo progresivo del nivel tecnológico de las empresas asociativas para mejorar sus niveles de competitividad en los mercados.

- 2.2 Promover el desarrollo de capacidades, habilidades y destrezas, apoyando la calificación constante de la mano de obra.
- 2.3 Mejorar las capacidades de negociación y la emergencia de sistemas de innovación mediante redes entre el Estado central, los GAD, las entidades de apoyo de la economía popular y solidaria (ONG), las universidades, las entidades privadas y los propios actores de la Economía Popular y Solidaria.
- 2.4 Potenciar el valor agregado local creando ambientes para que los actores de la economía popular y solidaria se articulen con entornos de conocimiento y aprendizaje más amplios.
- 2.5 Impulsar la investigación, diseño e implementación de plantas agroalimentarias ecoeficientes y de bajo costo, adecuadas a la pequeña y mediana escala, así como en equipamientos apropiados y maquinarias, *software* y agrotics, buscando generar valor agregado y fortalecer las economías solidarias.

3. Promover la construcción de una amplia base de articulación de productores buscando un desarrollo local inclusivo, mediante la asociación y la generación de propuestas integradoras.

ESTRATEGIAS

- 3.1 Incentivar la acción colectiva como un componente clave para mejorar los procesos de producción, transformación e innovación.
- 3.2 Generar incentivos para la aglutinación e integración de iniciativas económicas asociativas para la realización de actividades conjuntas que optimicen los resultados y garanticen la sostenibilidad en el mercado de productos y/o servicios.
- 3.3 Facilitar los procesos de asociatividad en el marco de la diversificación económica local y la diversificación de la matriz productiva.

4. Generar mecanismos de asociatividad que incentiven el desarrollo de actividades turísticas.

ESTRATEGIAS

- 4.1 Apoyar la emergencia de nuevos emprendimientos turísticos locales, favoreciendo los negocios asociativos y los encadenamientos solidarios, así como a las mejoras de los negocios actuales procurando introducir la solidaridad en la teoría y en la práctica de la economía del turismo, en la producción, circulación, consumo y distribución de los servicios y productos.
- 4.2 Promover redes sociales e institucionales que integren y comprometan a los diferentes actores turísticos en los proyectos territoriales y en el desarrollo de una oferta turística ampliada y diversificada.
- 4.3 Incorporar la iniciativa y la participación comunitaria, el respeto a la cultura y tradiciones, y la protección de los ecosistemas, en el desarrollo de los proyectos turísticos territoriales.
- 4.4 Fortalecer las organizaciones y empresas que coexisten en el territorio, procurando dinamizar el trabajo asociativo para facilitar que se concreten las acciones compartidas y facilitar la articulación entre los distintos eslabones de las cadenas.



Protección integral al ciclo de vida
COMPONENTE 3

Componente 3. Protección integral al ciclo de vida

Fundamento

La Constitución establece en el Art. 340 al Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social. La consolidación de este sistema requiere de políticas intersectoriales, articuladas entre niveles de gobierno y con fomento de la acción colectiva. El sistema tiene como objetivo asegurar el ejercicio, la garantía y la exigibilidad de los derechos basados en los principios de universalidad, igualdad, equidad, progresividad, interculturalidad, solidaridad y no discriminación. La “protección integral funcionará a través de subsistemas especializados, de acuerdo con la ley. Los sistemas especializados se guiarán por sus principios específicos y los del sistema nacional de inclusión y equidad social” (Art. 341).

Ilustración 7. Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social



Elaboración: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza – Senplades

Dentro del sistema, el Art. 341 establece como obligación del Estado generar las condiciones para la protección integral de las personas a lo largo del ciclo de vida, con el fin de asegurar los derechos y principios constitucionales, priorizando las acciones hacia aquellos grupos que requieren consideración especial por la persistencia de desigualdades, exclusión, discriminación, violencia o debido a su condición etaria, de salud o discapacidad. En este sentido, la Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza ENIEP plantea el cumplimiento del mandato constitucional de protección integral, coordinando la acción pública y la articulación de múltiples actores para atacar los determinantes de la pobreza extrema y eliminar los mecanismos de (re)producción de la pobreza.

El Art. 342 de la Constitución indica que “el Estado asignará de manera prioritaria y equitativa los recursos suficientes, oportunos y permanentes para el funcionamiento del Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social”, asegurando su sostenimiento sobre la base de un pacto fiscal y social para la erradicación de la pobreza. Esto es posible solo en una sociedad que se preocupa y reconoce a los demás. La solidaridad es una condición indispensable. En este sentido, se plantea la redistribución de la riqueza mediante la acción pública y la corresponsabilidad desde un enfoque de familia y comunidad, para la acción intersectorial y en red.

La protección integral en el ciclo de vida, pensada desde el fomento del ejercicio pleno de los derechos establecidos en la Constitución, está alineada a la lucha contra la desigualdad y la pobreza. Permite enfrentar adversidades, detener la reproducción del círculo de la pobreza y fortalecer el poder popular. La protección integral es pensada como un conjunto articulado y coordinado de instituciones, normas y voluntades, además del compromiso del Estado, la sociedad y la familia para la realización de los derechos del Buen Vivir.

Superar la pobreza es lograr el ejercicio pleno de derechos. En este sentido, no se trata de alcanzar mínimos de subsistencia, sino de lograr máximos para el despliegue del Buen Vivir. La erradicación progresiva de los determinantes de la pobreza demanda fortalecer la acción del Estado para garantizar la protección integral a lo largo del ciclo de vida de las personas, enmarcada en la generación de mecanismos y condiciones que fomenten la equidad social, la promoción y la movilidad ascendente, así como los instrumentos para proteger a la población frente a vulnerabilidades y riesgos sociales y económicos.

La protección integral se plantea como un mecanismo para el logro de la equidad social. No es paternalista, sino generadora de condiciones y oportunidades para alcanzar la justicia económica, con corresponsabilidad de toda la sociedad.

Esto conlleva a proponer un conjunto de políticas y programas desde el Estado, con la participación de la sociedad, con los que se de respuestas a diversas contingencias provenientes de un sistema excluyente e injusto en el que la pobreza ha sido el costo inevitable del crecimiento económico, la “acumulación ilimitada” y la concentración de la riqueza.

La protección integral de las personas a lo largo del ciclo de vida, no solo se ocupa de los requerimientos de quienes se encuentran en situación de pobreza o pobreza extrema, sino de quienes, sin ser pobres, corren el riesgo de verse afectados por situaciones adversas o por las necesidades intrínsecas de ciertas etapas del ciclo de vida: primera infancia, niñez y adolescencia, juventud y vejez. Esta visión solo puede darse en la medida en la que se conciba a los ejes de la

protección integral en el ciclo de vida como derechos y no como privilegios. En este sentido es imperativo establecer acciones para reducir las brechas de acceso e implementar políticas integrales que promuevan la indivisibilidad de derechos.

La protección integral incluye, según los principios de universalidad y solidaridad, la protección y seguridad social para enfrentar contingencias frente a la falta o reducción sustancial de ingresos provenientes del trabajo, la necesidad de asistencia a las familias con hijos/as, y los problemas relacionados con el acceso a la salud, la educación y la vivienda¹³².

También incluye la garantía de cuidados y protección de derechos para atender las demandas y necesidades de los distintos grupos etarios. Responsabiliza al Estado por brindar cuidados especializados a los grupos de atención prioritaria en los ámbitos público, privado y comunitario.

La protección y seguridad social, la atención especializada a grupos de atención prioritaria y la protección especial a personas víctimas de violencia son fines en sí mismos, pero también medios para detener los mecanismos de (re)producción y transmisión de la pobreza.

Por un lado, es necesario consolidar el subsistema de seguridad social incluyente y generar mecanismos para que mediante un sistema de protección social se proteja frente a pobreza extrema, y se promueva y sostenga la promoción económica y social. Por otro lado, se establece la protección de derechos mediante la garantía de cuidados en el ciclo de vida y la protección especial que incluye la prevención, atención y restitución de derechos, así como la vinculación de la Función Judicial para garantizar la protección a las víctimas de la violencia y su reparación.

La propuesta es consolidar un mecanismo integral de acompañamiento familiar para la construcción de planes de vida y para la consolidación de instrumentos de referencia y contrarreferencia a los programas públicos enmarcados en la ENIEP desde sus distintos componentes.

El acompañamiento familiar permite además el establecimiento de compromisos y responsabilidades, el seguimiento y la evaluación del proceso de salida de la pobreza y la emancipación social. Será necesario llegar a todos los lugares donde habitan familias en situación de pobreza y pobreza extrema, lo que requiere del compromiso, la voluntad y el trabajo articulado del Estado central desconcentrado, los GAD, con las instancias desconcentradas de las distintas funciones del Estado, las comunidades y las familias, quienes promoverán las redes locales de apoyo conformadas por instituciones públicas y privadas que brindan servicios a familias en condiciones de pobreza o vulnerabilidad.

132 CEPAL, 2011.

Ilustración 8. Ejes del componente Protección integral en el ciclo de vida



Elaboración: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza – Senplades

Diagnóstico

La protección integral al ciclo de vida tiene como objetivo garantizar la vida digna y fomentar la equidad social, así como la generación de capacidades para alcanzar la justicia económica. En esta sección se plantean algunas de las condiciones que demandan el fortalecimiento de la protección integral, y se identifican los retos en materia de cuidados, protección de derechos y erradicación de varias formas de violencia y la discriminación.

Protección y seguridad social

En cuanto a la protección y seguridad social,¹³³ estas incluyen un conjunto de políticas, programas e instrumentos públicos, privados y comunitarios para: i) prevenir, reducir y eliminar el riesgo de falta o disminución de ingresos del trabajo por enfermedad, maternidad, paternidad, riesgos del trabajo, cesantía, desempleo, vejez, invalidez, discapacidad y muerte; ii) fomentar el acceso a servicios de prevención y atención en salud; iii) generar movilidad¹³⁴ social ascendente a la población en situación de pobreza y pobreza extrema por ingreso, y evitar el riesgo de movilidad social descendente; y, iv) detener la transmisión intergeneracional de la pobreza promoviendo la generación de capacidades. De esta manera, la protección y seguridad social son un fin en cuanto constituyen en sí mismos derechos, pero también son medios que permiten el ejercicio de otros derechos.

La protección y seguridad social se relacionan con la capacidad económica de las personas y sus familias. El fin es garantizar un nivel mínimo de ingreso y fomentar el acceso a servicios públicos, en particular a los de salud y educación. En este sentido brindan protección, mediante mecanismos de aseguramiento, frente al riesgo de pobreza (entendida como el no ejercicio de derechos). Por otro lado, la protección y seguridad social generan mecanismos para la justicia económica solventando restricciones de liquidez, y cubriendo costos de oportunidad¹³⁵.

133 Se utiliza el término “protección y seguridad social” a fin de incluir instrumentos contributivos y no-contributivos que se establecen desde el subsistema de seguridad social, pero también desde otros subsistemas del Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social.

134 Siendo un término utilizado por lo menos desde mediados del siglo XX, Pitirim Sorokin, sociólogo estadounidense, definió la movilidad social como toda transición de una persona, objeto o valor social de una posición social a otra (Sorokin, 1961). Otros la definen como el proceso por el que las personas transitan de un estrato social a otro (Bendix, 1969). Este último concepto se dio en el contexto del desarrollo industrial e implica la estratificación social de los hogares y sus miembros según su estatus socioeconómico.

135 Mideros, Gassmann y Mohnen, 2013.

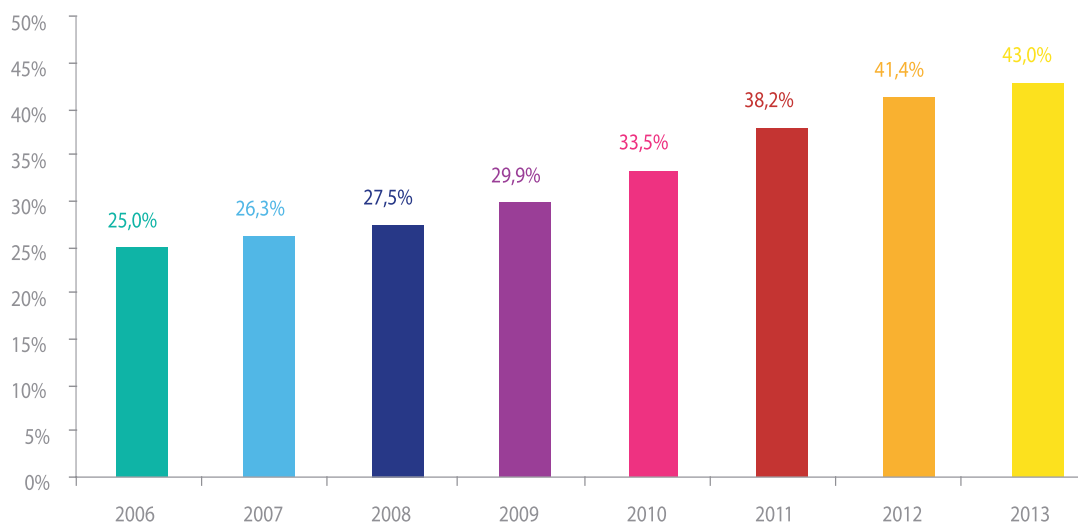
La pobreza extrema por ingresos aproxima la incapacidad de un hogar de adquirir una canasta de alimentos relacionada con la norma kilocalórica diaria. Es decir, aproxima la carencia de alimentos o al hambre. En diciembre de 2013, la línea de pobreza extrema se ubicó en US\$ 44 per cápita por mes (US\$ 1,47 percápita por día). En ese año, el 8,87% (1,4 millones) de personas no cuenta con recursos económicos para cubrir la necesidad de alimentación mínima (aproximada por ingresos). La prevalencia de la pobreza extrema es mayor en el caso de niñas/os menores de 15 años (20,2%) y de adultos mayores (14,2%), lo que demanda mecanismos de protección social que consideren estas condiciones.

El tamaño de un hogar condiciona una mayor probabilidad de caer en pobreza por ingresos, lo que da señales de la necesidad de mejorar la cobertura en protección social y en los servicios de cuidado, especialmente hacia niños, niñas, adolescentes, adultos mayores, mujeres, indígenas, afroecuatorianos y montubios con énfasis en la zonas rurales.

La protección y seguridad social plantea retos importantes dentro de una estructura económica en la que, de acuerdo a datos de la Enemdur 2013,¹³⁶ apenas el 49,5% de la población económicamente activa mayor a 15 años (PEA) trabaja en relación de dependencia. Esto demanda generar mecanismos y procedimientos para garantizar la protección y seguridad social a otras formas de trabajo y empleo, incluyendo el trabajo en la economía del cuidado, tradicionalmente no remunerado.

La cobertura de la seguridad social contributiva a diciembre de 2013 alcanzó al 43%¹³⁷ de la PEA. Son evidentes los avances en relación al año 2006 (cobertura del 25% de la PEA), sin embargo, la mayor parte de la población sigue sin acceder a este derecho (gráfico 67). Es un reto ajustar el marco normativo para profundizar la seguridad social según los mandatos populares establecidos en la Constitución, generar incentivos para la afiliación voluntaria y lograr mayor eficiencia en la prestación de servicios de prevención y atención de salud mediante el sistema nacional de salud.

Gráfico 67. PEA afiliada a la seguridad social contributiva*



* Incluye IESS/Seguro Campesino, ISSFA, ISSPOL

Fuente: INEC – Enemdur (2006-2013)

Elaboración: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza – Senplades

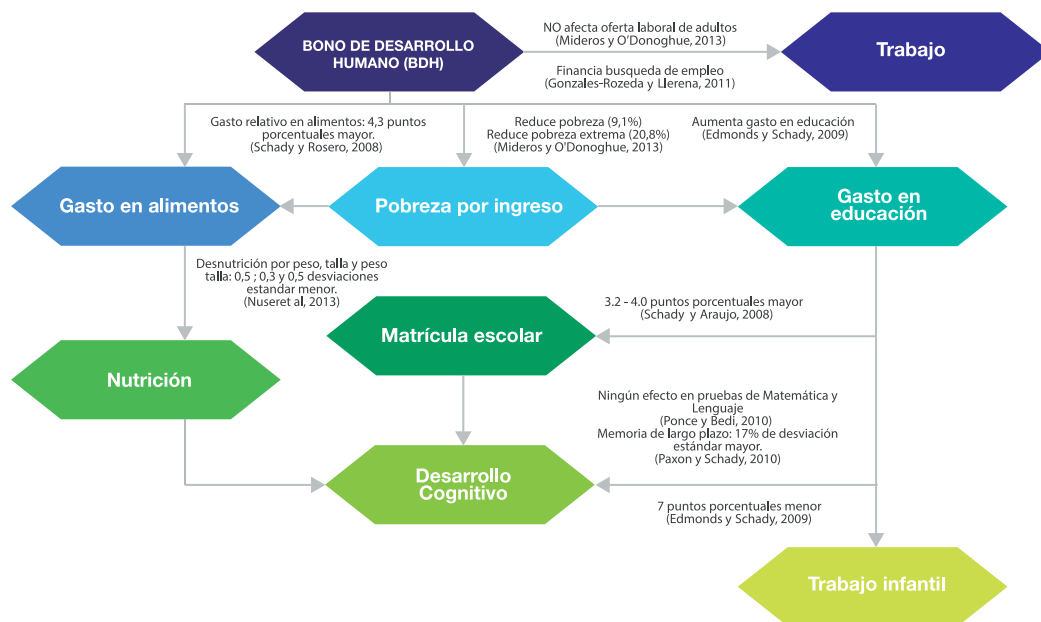
136 INEC, 2013b.

137 El 41,9% es cubierto por el IESS y el 1,2% por los regímenes especiales del ISSFA y el ISSPOL.

Además del estricto control de la regulación laboral en particular en materia de seguridad social, un mecanismo importante para brindar protección y seguridad social es la consolidación de instrumentos no-contributivos. En 2013, 1.026.114 madres, 569.144 adultos mayores y 122.233 personas con discapacidades recibieron pensiones no-contributivas (Registro Interconectado de Programas Sociales a diciembre de 2013). El objetivo de estos instrumentos es garantizar un nivel mínimo de consumo a los hogares que se encuentran por debajo de la línea de pobreza y detener el círculo de transmisión intergeneracional de la pobreza a través del fortalecimiento de las capacidades de las nuevas generaciones, pues la recepción del Bono de Desarrollo Humano (BDH) se condiciona a la asistencia de los niños y niñas miembros del hogar al sistema escolar y al sistema de salud.

Con el objeto de visualizar los efectos que tiene el BDH en los hogares se procedió a realizar un ejercicio de microsimulación estática o contable desde la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (Enemdur) de diciembre de 2013. El resultado fue que sin bono de desarrollo humano la incidencia de pobreza pasaría del 25,5% al 28,7% y la pobreza extrema del 8,6% al 12,4%, representando un incremento del 12,6% en la pobreza y del 44,2% en la pobreza extrema. Adicionalmente, diversos estudios dan a conocer que el BDH genera efectos positivos en el gasto de los hogares, en alimentación y educación, asistencia de niños/as a educación, reducción del trabajo infantil, reducción de la probabilidad de desnutrición, y que no genera desincentivos laborales, tal como se puede apreciar en el siguiente gráfico.

Ilustración 9. Efectos del Bono de Desarrollo Humano



Fuente: Mideros A. y C. O'Donoghue. 'The effects of non-contributory social protection on adults' labour decisions. Fifth Bolivian Conference on Development Economics (BCDE 2013). Santa Cruz; 14th-15th November 2013.

Cuidados y protección de derechos

Al hablar de cuidados y protección de derechos, es importante analizar las diferentes necesidades de las personas dependiendo del ciclo de la vida o de la situación en la que se encuentren. A lo largo del ciclo de vida existen períodos en los que las personas no dependen de un tercero para sus actividades cotidianas, mientras que en otros períodos, se puede incrementar su vulnerabilidad al tener un nivel de dependencia variable, o una condición específica que genere la necesidad de ser cuidado por otra persona para realizar las tareas elementales de la vida. Tradicionalmente en el Ecuador, los cuidados a las personas dependientes han sido provistos en el ámbito familiar y, dentro de este espacio, los cuidados son brindados generalmente por las mujeres, quienes, a pesar de estar vinculadas a los mercados laborales, no han dejado de ser socialmente las responsables de dicha labor, rebasando naturalmente su capacidad de respuesta y afectando directamente en sus vidas, su salud física, mental y espiritual.

Cuidar de otros y otras era entendido como un rol específico de la mujer y en general no era concebido como un trabajo. Esa naturalización de los cuidados contribuyó a la invisibilización de la participación que el trabajo doméstico realiza a la producción de plusvalía, es decir a la generación de riqueza y al sostenimiento del sistema económico. La reproducción y el mantenimiento de la fuerza de trabajo no es asumido por la producción capitalista en tanto estos no son rentables,¹³⁸ y por otro lado, el Estado durante mucho tiempo se mantuvo al margen de estas necesidades de la población. A medida que las mujeres se iban incorporando al sistema laboral y sus proyectos de vida iban más allá del ámbito familiar, se generó un déficit de cuidado, el mismo que fue parcial y desigualmente solucionado a través de la compra de servicios formales e informales por parte de un pequeño porcentaje de la población que podía afrontar dichos gastos. Esta situación dio lugar, por un lado a la mercantilización del cuidado, y por el otro al descuido y abandono de varias personas en situación de vulnerabilidad. A partir del Gobierno de la Revolución Ciudadana, los cuidados se abordan colectivamente a nivel de las políticas públicas con la participación de diversos actores implicados, entre los que constan el Estado, la comunidad y las familias.

Las crecientes necesidades de cuidado plantean un reto de gran magnitud e impacto en las familias, que continúa afectando principalmente a las mujeres. Las crecientes necesidades de cuidado plantean un reto de gran magnitud e impacto en las familias, que continúa afectando principalmente a las mujeres. Según las proyecciones del Censo de Población y Vivienda 2013, de los 15,8 millones de habitantes el 50,5% son mujeres y el 63,2% vive en zonas urbanas. Los niños, niñas y adolescentes (NNA - 0 a 18 años) representan el 37,7% de la población, mientras que los adultos mayores son el 7,5%, por lo tanto la población en edad activa (entre 19 y 65 años) corresponden al 54,8%, superando en número a la población dependiente (NNA y adultos mayores), lo que implica tener un “bono demográfico”. En este contexto, la labor del Estado debe ser brindar protección y cuidados a los grupos prioritarios de atención como niños, niñas, adolescentes, adultos mayores, personas con discapacidad o enfermedades catastróficas, entre otras. De acuerdo a información del Censo de Población y Vivienda 2010, la población de atención prioritaria y cuidados constituye el 45,5% de la población total, siendo la infancia y adolescencia los grupos más vulnerables a la pobreza junto a la población adulta mayor, cuya vulnerabilidad se incrementa cuando estas personas viven solas.

138 Rodríguez, 2005.

Es fundamental, consolidar subsistemas de cuidado a escala territorial, que conserven pertinencia cultural y reconozcan las diversidades de género, edad, discapacidad, etnia y movilidad humana, en especial aquellos dedicados a la atención de niños, niñas, adolescentes y adultos mayores.

Respecto a la población infantil, uno de los grandes desafíos es alcanzar el desarrollo integral de la primera infancia, tanto en el cuidado prenatal como en el desarrollo temprano (hasta los tres años de edad) y en la educación inicial (entre tres y cuatro años), ya que son las etapas decisivas en el desarrollo futuro de la persona¹³⁹. Uno de los problemas más urgentes por resolver es la desnutrición infantil crónica que afecta al 24% de los infantes menores de dos años, principalmente en el campo, siendo la Sierra rural la región con mayor prevalencia¹⁴⁰.

Según el CPV 2010, en cuanto a la población joven, son 3 millones de personas, de las que el 20,9% vive en condiciones de pobreza por NBI. Solamente el 11,1% de los jóvenes pobres por NBI y que está entre 18 y 24 años de edad asiste al sistema educativo formal. Los jóvenes que terminaron la educación básica representan el 65,1%; los que culminaron el bachillerato, el 52,8%, y aquellos que completaron la instrucción superior, el 12,8%.

La situación de la población adulta mayor es una de las más difíciles. De acuerdo con las proyecciones de población 2010-2020, según el CPV 2010, en 2013, el 7,2% de la población corresponde a adultos mayores, de los que el 52,5% son mujeres y el 47,5% son hombres. Según la Enemdur 2013, únicamente el 38,6% de adultos mayores se halla cubierto por la seguridad social.

Según el Censo de Población y Vivienda 2010, el 5,6% de la población ecuatoriana tiene algún tipo de discapacidad. De ellos, el 44% reporta que han trabajado alguna vez, y solo el 25% afirma estar trabajando en la actualidad, 80% no tiene acceso a la seguridad social, el 9,6% está afiliado al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS, voluntario y general), el 5,9% al IESS campesino, el 0,4% al Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA) o al Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (ISSPOL) y el 4,6% a seguros privados.

La discapacidad está íntimamente relacionada a la edad. Tal es así que de acuerdo a datos del Conadis, en 2013, el 33% de la totalidad de personas con discapacidad es adulta mayor, lo que implica una doble condición de vulnerabilidad.

La discriminación es violencia y debe ser erradicada. Según datos de Latinobarómetro,¹⁴¹ en 2011, el 37% de la población ecuatoriana sufría discriminación y el 30% de personas fueron discriminadas por su pertenencia étnica.

Otra forma de violencia y que requiere de protección especial urgente es la del maltrato, la explotación y el trabajo infantil. El Observatorio de la Niñez y Adolescencia ODNA en 2010 registró que el 44% de niñas y niños sufrieron de maltrato extremo en el hogar, mientras que el buen trato beneficiaba solo al 22%. Según este estudio, entre el 70% y 80% de adultos son agresores y atentan contra los derechos de niños, niñas y adolescentes. Del total de niños y niñas ecuatorianos, el 30% ha reportado maltrato en el ámbito educativo por parte de docentes y el 44% indican recibir maltrato por parte de sus padres o tutores¹⁴².

139 Senplades, 2013d.

140 INEC, 2012c.

141 Estudio de opinión pública realizado por la Corporación Latinobarómetro, que aplica anualmente alrededor de 19.000 entrevistas en 18 países de América Latina representando a más de 400 millones de habitantes.

142 ODNA, 2010.

Igualmente, no se cuenta con información oficial y desagregada sobre maltrato infantil. Sin embargo, de acuerdo a información de registros administrativos del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), se conoce que, a diciembre de 2012, existían 290.000 niños y niñas trabajadores y 4.172 requieren de servicios de acogimiento.

La mendicidad es otro de los grandes conflictos sociales que aqueja al Ecuador. La dinámica que opera detrás de esta actividad implica la movilización de niños, niñas, adultos mayores y personas con discapacidad, de sus lugares de origen para ser llevados a centros urbanos y comerciales. Una vez allí son explotados para obtener réditos económicos. Desde esta lógica, la persona es vista como mercancía. Son grandes las redes de trata que se encuentran detrás de esta actividad criminal. 4.228 personas han sido identificadas ejerciendo mendicidad de acuerdo a registros del MIES-INFA del año 2012. Intervenir en esta actividad implica intervenir en un problema estructural de nuestra sociedad, sabiendo que no es un fenómeno aislado, sino parte de un conjunto de conflictos que interfieren en el desarrollo de las personas y en la construcción del buen vivir.

Por otro lado, al estar en una sociedad que no ha superado aún el paradigma patriarcal, urge abordar la cuestión de la desigualdad entre los géneros, como una de las principales problemáticas generadoras de violencia que por tanto tiempo y aún en la actualidad sigue siendo naturalizada y legitimada por la sociedad, lo que hace más difícil la intervención del Estado y la superación de las situaciones vulneradoras de derechos.

Es necesario, entonces, reconfigurar los valores culturales e imaginarios sociales sobre el género y la sexualidad y, por otro lado, promover la seguridad económica de las mujeres a través del acceso a bienes y a empleos dignos, y aumentar su participación política en la vida pública. Estos factores, entre otros, determinan el empoderamiento de las mujeres y, por lo tanto, influyen en la erradicación de la violencia. Con esta mirada, surgen algunos datos preocupantes proporcionados por la Encuesta Nacional de Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres en 2011, como por ejemplo: el 60% de las mujeres en Ecuador ha sido víctima de violencia de género en algún momento de sus vidas y el 25% ha sufrido violencia sexual. El 87,3% de los casos de violencia física contra las mujeres fueron perpetrados por sus propias parejas (ex parejas). Se evidencia que la violencia hacia la mujer está generalizada en todos los grupos socioeconómicos de la sociedad, no responde al nivel de instrucción, ya que en todos sobrepasa del 50%, y tampoco existen grandes diferencias entre los distintos grupos étnicos, aunque hay una mayor prevalencia de violencia en las mujeres indígenas y afroecuatorianas.

Resulta alarmante también el porcentaje de mujeres que han sido violadas o forzadas a tener relaciones sexuales. Se encontró que, a escala nacional, el 6,7% de las mujeres de 15 años o más fueron obligadas a tener sexo en contra de su voluntad, lo que significa que cerca de 380.000 mujeres han vivido este tipo de violencia.

El “Estudio de caso sobre condiciones de vida, inclusión social y cumplimiento de derechos humanos en la población LGBTI en el Ecuador”, realizado por la Comisión de Transición para la definición de la institucionalidad pública que garantiza la igualdad entre hombres y mujeres CDT,¹⁴³ determina que el 58% de la población

143 La Comisión de Transición para la definición de la institucionalidad pública que garantiza la igualdad entre hombres y mujeres (CDT). Creada mediante Decreto Ejecutivo 1733 R.O. 601-29 de mayo 2009.

LGBTI no está afiliada al seguro social, ni tiene acceso a otro tipo de seguro de salud, aunque el 55,1% accedió a servicios de salud en los últimos tres meses. En cuanto al empleo, el 86,2% forma parte de la Población Económicamente Activa (PEA) con una tasa de ocupación del 94,5%, especialmente en la ocupación de servicios y vendedores de comercios (49,5%). Cerca de la mitad de la población recibe ingresos equivalentes a dos salarios mínimos unificados vigentes a diciembre de 2012. Es importante mencionar que el 16% de la población entrevistada en algún momento estuvo involucrada con actividades de trabajo sexual. En temas de discriminación e inclusión social, se evidencia que el nivel de aceptación de los amigos frente a la orientación sexual de las y los entrevistados es el más alto (89%). Quienes presentan mayores porcentajes de rechazo son los padres con un 13%. Respecto a las experiencias de discriminación, exclusión o violencia en diversos entornos, los resultados muestran que el mayor porcentaje de eventos se presentan en espacios públicos, mientras que, en términos de exclusión, estos se dan en mayor medida en espacios privados.

Son varias las demandas de colectivos y organizaciones que defienden derechos sexuales y reproductivos, entre las que consta: “El reconocimiento y garantía a las diversas formas de familia; el adecuado tratamiento e inclusión en el sistema educativo; acceso y atención especializada en la salud; condiciones igualitarias para acceso, permanencia y remuneración laboral y, finalmente, prevención, erradicación y sanción de la vulneración de sus derechos en el ámbito privado y en el público”¹⁴⁴.

Otra situación que requiere de atención inmediata, prevención, sanción y restitución oportuna de derechos a sus víctimas es la trata de personas, llamada también “la esclavitud del siglo XXI”. Según el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, se entiende por trata de personas a “la captación, transporte, traslado, acogida o recepción de personas recurriendo a la amenaza, al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, fraude, engaño, abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad, o a la concesión o recepción de pagos o beneficios, para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación”. Dicha explotación puede ser sexual, laboral, física (extracción de órganos), la servidumbre, entre otros. Aunque es difícil determinar el número exacto de víctimas de trata en el país, según datos difundidos por el Ministerio del Interior, en el país existirían alrededor de 6000 mujeres víctimas de este delito cada año. Sin embargo, la gran mayoría de estos casos no llegan al sistema judicial. De acuerdo a la misma fuente, solo 150 casos son denunciados anualmente, de los que solo cuatro llegan a tener sentencia.

En la actualidad se cuenta con un Plan Integral contra la Trata de Personas, coordinado por el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (MJDHC) que establece los principios, estrategias y acciones integrales y coordinadas para la prevención y sanción de la trata interna e internacional de personas en todos sus fines, atención integral y restitución de derechos de las víctimas, potenciales víctimas y sus familias, de acuerdo a las normas e instrumentos nacionales e internacionales de derechos humanos.

Otro factor que determina la pobreza es la exclusión económica y social que sufren personas en contextos de movilidad humana en el Ecuador. La población

144 Senplades, 2013a.

inmigrante representa el 1,26% de la población nacional y se concentra en las ciudades de Quito, Guayaquil, Cuenca y en la frontera norte. Su nacionalidad es mayoritariamente colombiana, seguida por personas peruanas y estadounidenses. La presencia de personas colombianas en el Ecuador se explica a partir del conflicto armado presente desde décadas atrás en dicho país, razón por la que miles de personas se han visto obligadas a salir de sus hogares para buscar refugio y protección internacional en los países vecinos. Para 2013, según datos del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Estado ecuatoriano ha reconocido a 54.865 personas refugiadas de las 170.965 personas que han solicitado refugio en el país desde el año 2000. De ellos, cerca del 23% son niños, niñas y adolescentes¹⁴⁵.

Estas personas, a menudo son víctimas de discriminación como fruto de los imaginarios sociales contruidos en torno a este grupo poblacional. Su acceso a educación, empleo y servicios de salud se ve frecuentemente restringido, dejándolos en situación de especial vulnerabilidad frente a todo tipo de contingencias y a la pobreza que también les caracteriza. El Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 plantea la necesidad de consolidar un marco normativo sobre movilidad humana que se encuentre acorde a los derechos establecidos en la Constitución 2008 y al Derecho Internacional de Derechos Humanos que forma parte de la normativa interna del Ecuador y a los principios de igualdad y no discriminación, progresividad y no regresividad, movilidad humana, ciudadanía universal y no devolución para el caso de personas con necesidad de protección internacional. Dicha ley debe guardar coherencia también con el artículo 40 de la Constitución de 2008 que reconoce el derecho a migrar y establece que no se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria.

La ENIEP afirma que la promoción, prevención, atención, restitución y reparación en materia de derechos es fundamental para erradicar la pobreza, por lo que se abordan estas temáticas como entrada hacia todas aquellas personas que requieren de protección especial.

Análisis territorial

La consolidación de un sistema de protección integral de derechos en el ciclo de vida requiere fortalecer y generar integralidad de los programas de cuidados y protección especial en todo el territorio nacional, e impulsar la corresponsabilidad de la sociedad.

Teniendo en cuenta que la protección integral al ciclo de vida contempla varios temas primordiales que deben ser trabajados para erradicar la pobreza y la desigualdad en el Ecuador, a continuación se presenta un breve diagnóstico territorial de ciertos indicadores que no pueden ser pasados por alto, como el cuidado infantil tratado desde la perspectiva de la atención especializada, el trabajo infantil y la violencia de género, vistos desde una perspectiva de vulneración de derechos.

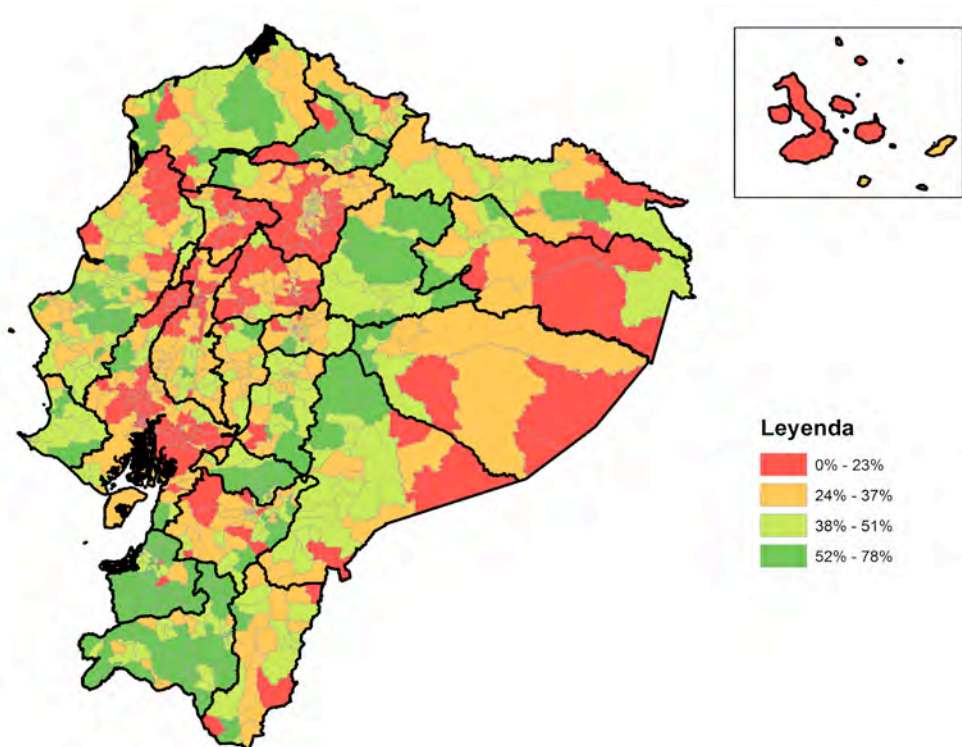
Cuidado infantil

Según el Censo de 2010, en Ecuador hay 1,5 millones de niños y niñas menores de cinco años, de los que 485.000 niños y niñas asiste a algún programa de desarrollo infantil o de educación inicial (33,1%). En el área rural, la asistencia es del 35,6%, mientras que en el área urbana es de 31,4%.

145 ACNUR, 2013.

A escala territorial, los circuitos con menor asistencia pertenecen a las provincias de Guayas, Pichincha, Cotopaxi, Galápagos y Santo Domingo, así como también a ciertas áreas de la Amazonia (mapa 14).

Mapa 14. Asistencia a centros de desarrollo infantil y educación inicial a nivel nacional por circuitos



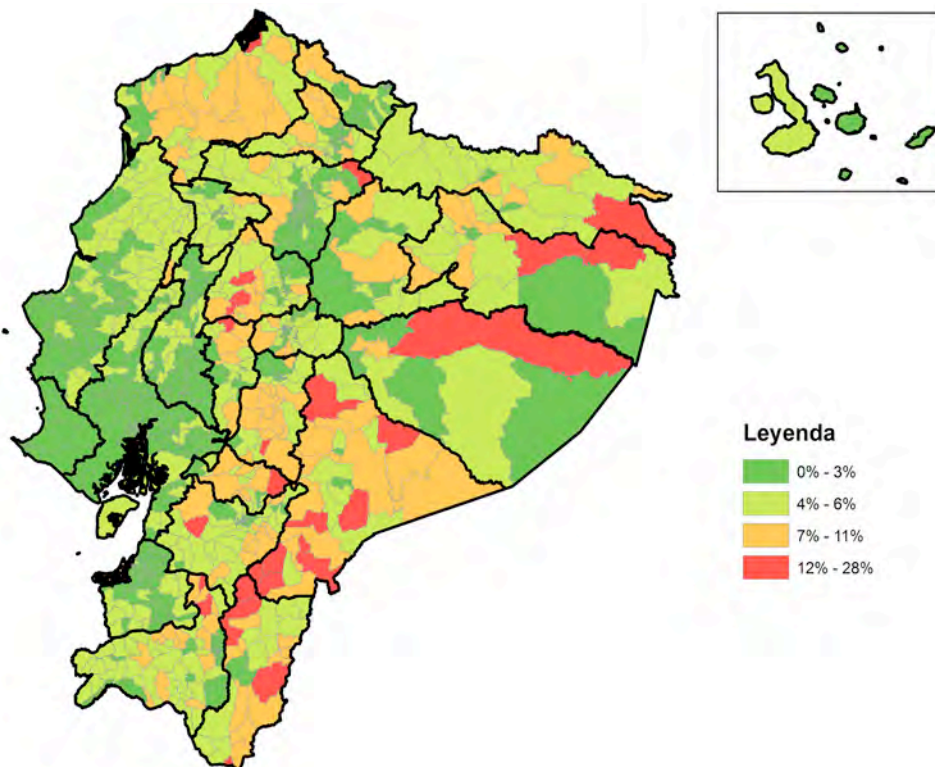
Fuente: INEC - Censo de Población y Vivienda (2010)
 Información Cartográfica: INEC – División político administrativa (2010)
 Elaboración: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza – Senplades

Trabajo infantil

El trabajo infantil en el Ecuador continúa siendo proporcionalmente mayor en el sector rural frente al urbano. Su magnitud todavía es superior al promedio nacional. Sin embargo, la brecha se ha reducido significativamente entre 2001 y 2010. Mientras en 2001, el 10,5% de los niños y niñas rurales trabajaban, en 2010, esta cifra se redujo a 5,5%. Según el *Atlas de las desigualdades socioeconómicas del Ecuador*, las provincias que mayor incidencia de trabajo infantil presentan son las de la Amazonia, seguidas por las provincias de la Sierra. En términos de números absolutos, sin embargo, la Sierra concentra el mayor número de niños y niñas que trabajan, porque tienen una población mayor que la región amazónica y por el peso que tiene el sector rural en relación con la Costa, región que a pesar de ser más poblada, concentra un menor número de niños y niñas trabajadores (mapa 15).

Al ser el trabajo infantil fundamentalmente rural en el Ecuador, la rama que más concentra mano de obra infantil es la agricultura. Continúan siendo importantes en términos de concentración del trabajo infantil, el comercio al por mayor y menor; la industria manufacturera y la construcción, ramas en las que los niños se involucran mayoritariamente en las áreas urbanas.

Mapa 15. Trabajo infantil por circuitos



Fuente: INEC - Censo de Población y Vivienda (2010)
 Información Cartográfica: INEC – División político administrativa (2010)
 Elaboración: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza – Senplades

Violencia de género

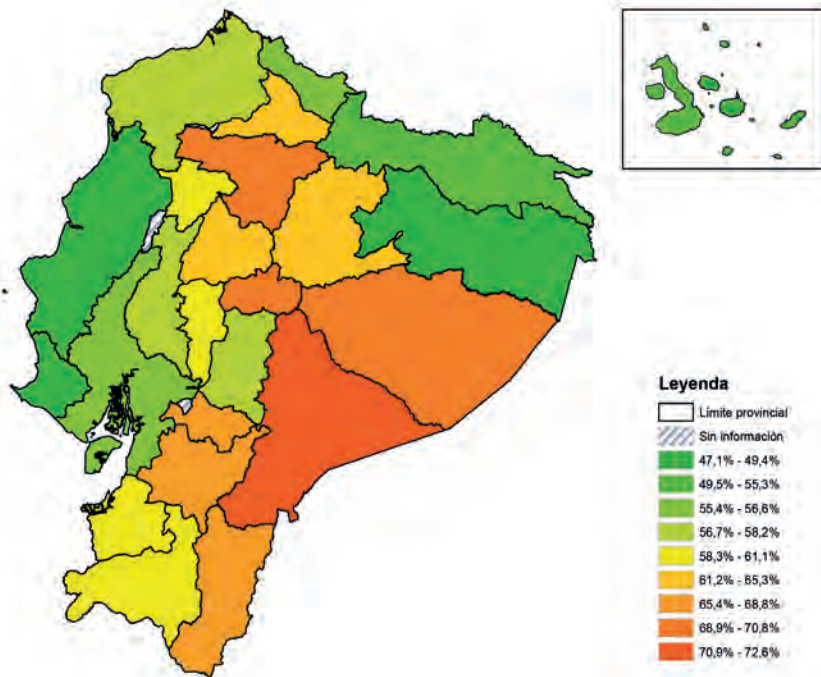
La violencia ejercida contra mujeres y niñas en el ámbito familiar, laboral, educativo, político o comunitario constituye una violación de los derechos humanos y atenta contra la libertad, poniendo en riesgo la integridad física, emocional, sexual de las mujeres, las de sus hijos e hijas. En este contexto, la violencia de género limita sus posibilidades de participación social y su acceso a recursos y servicios, garantizados por la Constitución del Ecuador.

A escala territorial, según el *Atlas de las desigualdades*, las provincias en donde hay mayor incidencia de violencia de género son: Morona Santiago (72,6%), Tungurahua (70,8%), Pastaza (69,8%) y Pichincha (69,8%)¹⁴⁶(mapa 16). La violencia física es

146 Senplades, 2013a.

mayor entre las mujeres indígenas (52,2%) y afrodescendientes (47,3%). Cuando se trata de violencia psicológica y sexual, la mayor violencia es sufrida por mujeres afrodescendientes con 67% y 31,2% respectivamente.

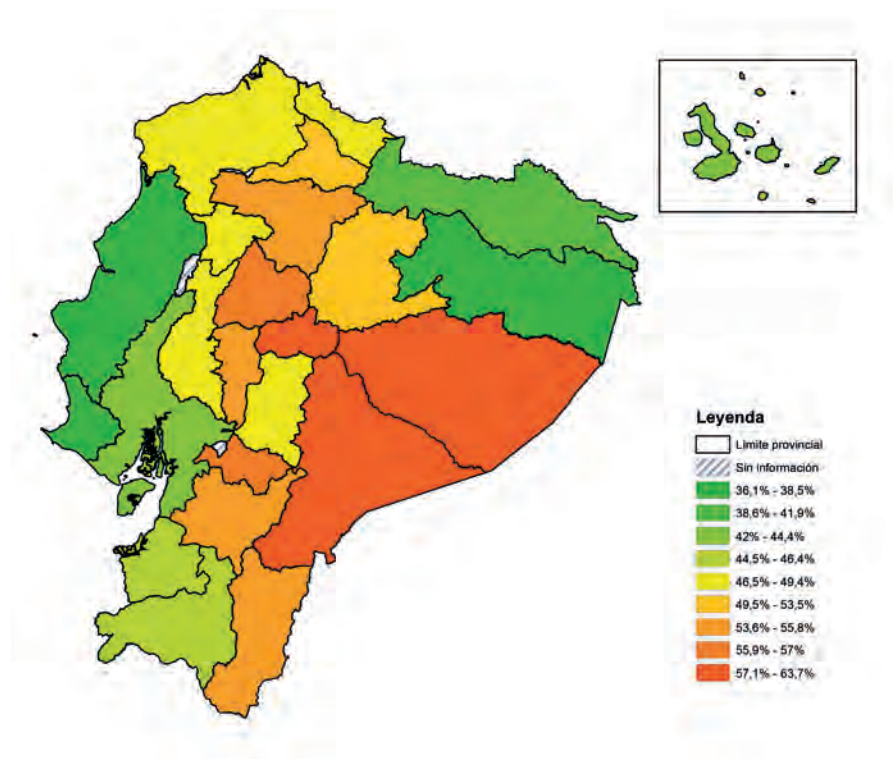
Mapa 16. Porcentaje de mujeres que han sufrido violencia de género de cualquier persona, por provincias (2011)



Fuente: INEC - Encuesta de Relaciones Familiares y Violencia de Género contra la Mujer (2011)
Elaboración: Senplades, Atlas de las desigualdades socioeconómicas del Ecuador (2013)

En el siguiente mapa se pueden observar las provincias con mayores porcentajes respecto a violencia sexual en contra de las mujeres.

Mapa 17. Porcentaje de mujeres que han sido violadas o forzadas a tener sexo, por provincias (2011)



Fuente: INEC - Encuesta de Relaciones Familiares y Violencia de Género contra la Mujer (2011)

Información Cartográfica: INEC – División político administrativa (2010)

Elaboración: Senplades, Atlas de las desigualdades socioeconómicas del Ecuador (2013)

El Ecuador ha dado pasos significativos para combatir la desigualdad y violencia de género, que se plasman en la Constitución de 2008, el Plan Nacional para el Buen Vivir y en los Consejos de la Igualdad. Sin embargo, es importante modificar los patrones socioculturales que fomentan la violencia de género y desarrollar mecanismos de participación de las mujeres. A pesar de los avances significativos en el cumplimiento de derechos es importante aumentar los esfuerzos para eliminar la desigualdad entre hombres y mujeres.

Metas

- Aumentar la PEA afiliada a la seguridad social contributiva al 60% a nivel nacional, y al 50% a nivel rural respecto al 41,4% y al 32,7% de cobertura alcanzado en 2012 respectivamente.
- Aumentar en 10 puntos el porcentaje de hogares que cubren la canasta básica tomando como referencia el 45,5% de 2012.
- Universalizar la cobertura de programas de primera infancia para niños/as menores de cinco años en situación de pobreza y alcanzar el 65% a nivel nacional respecto al 33,1% de 2010.
- Erradicar el trabajo infantil de 5 a 14 años que, a 2012, se encontraba en el 3,2%.

Ejes y lineamientos estratégicos

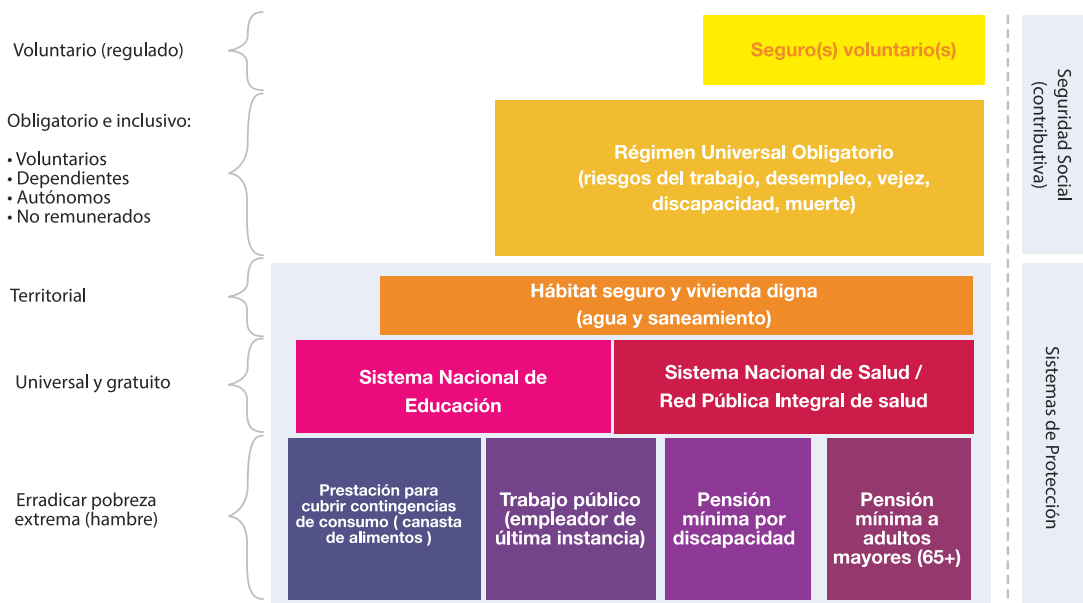
Protección y seguridad social

La protección y la seguridad social deben garantizar la vida digna de todos y de todas, mediante la consolidación de mecanismos contributivos y no contributivos de aseguramiento ante situaciones de pobreza y vulnerabilidad. Igualmente, se debe fomentar la justicia económica y social generando condiciones para sostener procesos de movilidad social ascendente.

Es imperativo reconocer el trabajo del cuidado. El trabajo no remunerado, realizado mayoritariamente por las mujeres, se ha encargado de absorber las ineficiencias del sistema económico capitalista, sosteniéndolo a costa de la salud, el bienestar y la calidad de vida de muchas mujeres. Esto debe terminar si se desea construir una nueva sociedad.

La protección y seguridad social se plantea como un mecanismo de justicia económica y equidad social para quienes han sido históricamente marginados. Para consolidar la protección y seguridad social en el Ecuador, se plantea la necesidad de articular un sistema de protección social no contributivo y la seguridad social inclusiva.

Ilustración 10. Protección y seguridad social



Elaboración: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza – Senplades

Sistema de protección social

El sistema de protección social se enfoca en la cobertura frente a pobreza extrema mediante el acceso a salud, educación, vivienda, servicios básicos, trabajo digno, consumo de alimentos nutricionalmente adecuados e ingresos para la vida digna. El sistema de protección social es universal y atiende a toda la población, pero se activa ante la presencia de pobreza o vulnerabilidad mediante:

- Transferencias para cubrir una canasta básica de alimentos (pobreza extrema por consumo/ingreso).
- La garantía de ingreso a través de pensiones a adultos mayores y personas con discapacidad en situaciones de pobreza por ingresos, que no están cubiertos por la seguridad social contributiva.
- Transferencias monetarias para eliminar restricciones de acceso a salud y educación, especialmente de niños/as y adolescentes, y erradicar el trabajo infantil.
- La garantía del derecho al trabajo y el fomento del pleno empleo mediante políticas activas que incluyen el trabajo público, de manera temporal, como empleador de última instancia.
- El acceso a vivienda digna y hábitat seguro, mediante transferencias monetarias para la mejora de la vivienda y la cobertura de servicios domiciliarios.
- El acceso universal y gratuito a los servicios de salud y educación, con énfasis en prevención de enfermedades.

Lineamientos

1. Reformular el Bono de Desarrollo Humano para cobertura frente a pobreza extrema.

ESTRATEGIAS

- 1.1 Plan de acompañamiento familiar para la inclusión económica y social con estrategias de movilidad social.
- 1.2 Actualización permanente de información para ingreso y salida, y vinculación a programas públicos.

2. Fortalecer el sistema de protección social para grupos de atención prioritaria.

ESTRATEGIAS

- 2.1 Promover la protección social mediante pensiones a adultos mayores y personas con discapacidad, en situación de pobreza, que no cuenten con prestaciones de la seguridad social contributiva.
- 2.2 Cobertura frente a carencia de vivienda digna, y limitaciones de acceso a servicios de salud y educación mediante programas y transferencias.

Seguridad social inclusiva

La seguridad social contributiva requiere generar mecanismos de inclusión de la mano de procesos que permiten el pago de contribuciones. La seguridad social se plantea en términos obligatorios, como derecho irrenunciable y reconociendo las diversas formas de trabajo y empleo. De la misma manera, es necesario regular el aseguramiento voluntario de manera que se genere un subsistema integral de protección y seguridad social, basado en principios de cobertura universal, con instrumentos diferenciados y con financiamiento solidario.

En lo relacionado al aseguramiento contributivo, el marco constitucional plantea con claridad la obligatoriedad del seguro universal obligatorio. El artículo 34 precisa el derecho a la seguridad social como derecho irrenunciable de todas las personas e incluye a las personas que realizan trabajo no remunerado en los hogares, de autosustento y desempleadas.

El artículo 367 de la Constitución establece el carácter público, universal y obligatorio del sistema de seguridad social y sus regímenes especiales, entre ellos el sistema no contributivo que se guía por principios de equidad, solidaridad y subsidiaridad.

Entre las contingencias que cubre la seguridad social se encuentran las de enfermedad, maternidad, paternidad, riesgos del trabajo, cesantía, desempleo, vejez, invalidez, discapacidad y muerte. La afiliación a la seguridad social debe ser independiente de su vinculación con el sistema laboral, además establece la cobertura a las personas que realizan trabajo doméstico no remunerado y tareas de cuidado, cobertura que se financiarán con aportes y contribuciones del Estado.

Complementariamente, el artículo 371 establece que las prestaciones de la seguridad social se financiarán a través de: aportes de las personas aseguradas en relación de dependencia y de sus empleadores/as, aportes de las personas independientes aseguradas, aportes voluntarios de ecuatorianos/as residentes en el exterior, aportes y contribuciones del Estado (PGE) y contribuciones de seguros públicos y privados para el seguro campesino.

El derecho a la salud se vincula con el ejercicio del derecho a la seguridad social y otros que sustentan el buen vivir (Art. 32). En este sentido es necesario consolidar el Sistema Nacional de Salud y en particular unificar los servicios de la Red Pública Integral de Salud, y su articulación con la red complementaria.

Por su parte, el Plan Nacional para el Buen Vivir señala, en su política 1.2, el impulso a la protección social integral y seguridad social solidaria de: niñas, niños, adolescentes y jóvenes, personas con discapacidad, enfermedad crónica o degenerativa, personas en abandono y mendicidad. La misma política plantea la ampliación progresiva de la seguridad social y la asignación de recursos para la cobertura de sectores como los adultos mayores, las personas con discapacidad, los trabajadores autónomos, las personas que están dentro de la economía de cuidados y los trabajadores no remunerados.

Lineamiento

1. Fortalecer el sistema de seguridad social hacia su progresiva universalización.

ESTRATEGIAS

- 1.1 Reforzar el marco normativo y la capacidad de gestión institucional para alcanzar el derecho a la seguridad social universal.
- 1.2 Consolidar la Red Pública Integral de Salud de manera unificada e integral, y asegurando su sostenibilidad fiscal.
- 1.3 Implementar mecanismos de garantía, seguimiento y control de la afiliación y sanción a la no afiliación a la seguridad social de trabajadores/as en relación de dependencia.
- 1.4 Generar incentivos, mecanismos y procedimientos para la afiliación de personas en distintas formas de trabajo, empleo y ocupación.

Cuidados y protección de derechos

Cuidados

El cuidado tiene una doble dimensión social, que incluye la posibilidad de cuidar a otros y de autocuidarse, por lo que implica tanto la promoción de autonomía personal, como la asistencia a personas en situación vulnerable. Existen necesidades de provisión de cuidados en las distintas etapas del ciclo de vida. Todas las personas requieren de la familia, la comunidad y la sociedad para que le proporcionen soporte a lo largo de sus vidas. Entender la noción de seres interdependientes para el cuidado y el desarrollo no solo involucra a todos y todas en esta labor, sino que fortalece y reproduce el tejido social.

El cuidado, en este sentido, debe ser asumido por cuatro esferas: el Estado, el mercado, la comunidad y la familia. La organización social del cuidado depende de la combinación de estos agentes, siendo el Estado el principal garante de su provisión, lo que no implica des-responsabilizar a las familias ni suponer que ellas no quieren o pueden seguir cumpliendo determinadas funciones. El ser cuidado/a en situaciones de dependencia constituye un derecho, y por lo tanto el Estado debe garantizarlo generando las condiciones para que los diversos actores sociales participen y contribuyan a que su ejercicio sea una realidad.

Esta concepción de los cuidados obliga a pensar en servicios y prestaciones universales, de calidad adecuada, distribuidos equitativamente en el territorio, lo que dista mucho de las tradicionales acciones filantrópicas y caritativas destinadas a los sectores más desposeídos del país. Por otra parte, se hace imprescindible contemplar los derechos también de quienes cuidan, de manera que esta actividad socialmente indispensable no vulnere los derechos de quienes la desempeñan.

El tema del cuidado ha cobrado especial preocupación en las últimas décadas al reconocer sus implicaciones desde la perspectiva de género. A más de revalorizar y reconocer la importancia de las actividades de cuidado para la reproducción social de los miembros de la sociedad, y para la generación de plusvalía y de riqueza dentro del sistema económico, el Estado tiene la obligación de garantizar los derechos de todos y todas a iguales oportunidades y beneficios y a satisfacer sus necesidades en un contexto de igualdad. La conformación de un subsistema de cuidados debe favorecer a la equidad entre hombres y mujeres vinculando la economía de la producción con la economía del cuidado, que por tanto tiempo ha permanecido oculta e invisible. La idea del Buen Vivir exige incluir el trabajo de cuidado en la economía y generar capacidades en quienes realizan estas labores, pero también implementar programas y servicios públicos para miembros del hogar que requieren atención especial por su situación de vulnerabilidad. Esto contribuirá no solo a mejorar la sostenibilidad de la economía sino la sostenibilidad de la vida misma.

De acuerdo a lo establecido en la Constitución de 2008 “las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado.”¹⁴⁷

A pesar de los grandes avances que han existido en los últimos años en cuanto a inclusión social y atención especializada a personas y familias a lo largo del ciclo de vida, con énfasis en los grupos de atención prioritaria, es imperante la necesidad de construir un subsistema integral de cuidados que articule de forma intersectorial las intervenciones encaminadas a atender y apoyar tanto a las personas que requieren de cuidados como a quienes cuidan y a la forma en la que lo hacen. El subsistema, vinculado al Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social proveerá de atención y cuidados a las personas y familias que lo requieran en las distintas etapas del ciclo de vida, con pertinencia cultural, generacional, de género y de etnia. El subsistema nacional de cuidados se propone como una oportunidad para la dignificación de hombres y mujeres, quienes en algún momento de sus vidas requerirán de los cuidados de otras personas para realizar ciertas funciones.

No hay soluciones únicas ni caminos transitados que imitar. Entonces, dejando abierta la posibilidad de incluir nuevas categorías de intervención, se establecen las siguientes como las fundamentales sobre las cuales se requiere implementar planes, programas y proyectos enfocados al cuidado integral de las personas:

Lineamientos

1. Promover la articulación e integralidad de programas de cuidados.

ESTRATEGIAS

- 1.1 Regular y controlar estándares de calidad para los servicios públicos, privados y comunitarios de atención a grupos prioritarios.

147 Constitución del Ecuador 2008, Art. 35.

- 1.2 Generar mecanismos de corresponsabilidad social, familiar y comunitaria en los ámbitos de la salud, educación, participación ciudadana y cuidado, y potenciar las capacidades de la familia.
- 1.3 Fortalecer y profesionalizar programas integrales de primera infancia, adultos mayores, personas con discapacidad y juventudes.
- 1.4 Desarrollar un catálogo integral de servicios públicos desconcentrados y descentralizados, y mecanismos de referencia y contrarreferencia.
- 1.5 Complementar los programas de cuidado de personas con discapacidad o con enfermedades catastróficas con acciones encaminadas a promover su rehabilitación física y mental y (re)inserción laboral e inclusión social.

2. Democratizar el trabajo de cuidado humano y doméstico, y promover cambios culturales que eliminen la división sexual del trabajo y de los cuidados.

ESTRATEGIAS

- 2.1 Generar espacios de concienciación en lo referente a igualdad de responsabilidades para hombres y mujeres, para el cuidado humano y doméstico.
- 2.2 Incluir los temas de trabajo de cuidado humano y doméstico en los programas de educación formal e informal, dirigido a hombres y mujeres.
- 2.3 Promover campañas para la difusión de la igualdad de responsabilidades para las labores de cuidado humano y doméstico.

Protección de derechos

Una de las grandes transformaciones plasmadas en la Constitución radica fundamentalmente en reconocer el Estado constitucional de derechos y justicia que implicó una ruptura definitiva con la manera de concebirse su institucionalidad y la necesidad de replantear una nueva sociedad cimentada en el Buen Vivir.

En la Constitución, el artículo 3 numeral 8, se plantea que uno de los fines del Estado es garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz y seguridad integral. La garantía de la seguridad se plantea a través de políticas y acciones integradas que promuevan una cultura de paz y la prevención de formas de violencia y discriminación.

Revertir la herencia histórica de la discriminación es una responsabilidad del Estado y de la sociedad en su conjunto. Las políticas públicas deben garantizar el derecho a la vida, la integridad personal, el acceso a la justicia y la libertad. En esta línea, una de las apuestas del Estado actual es la prestación de servicios públicos como un medio para garantizar los derechos.

La restitución de derechos en el territorio y los servicios públicos de calidad deben responder a las necesidades reales y a las demandas territoriales para garantizar, sin discriminación, los derechos de la población reconocidos en la Constitución. Se entiende como situación de vulnerabilidad que requiere protección especial a

las situaciones de riesgo físico, social, económico o ambiental, por las que puede atravesar una persona y que puede ser prevenida, resistida o sobrepuesta.

La Constitución de 2008 reconoce y garantiza a las personas el derecho a la integridad personal (Art. 66), que entre algunos aspectos incluye la integridad física, psíquica, moral y sexual; una vida libre de violencia en el ámbito público y privado; la prohibición de la tortura, así como los tratos y penas crueles, inhumanos y degradantes. Se establece también que el Estado adoptará las medidas necesarias para prevenir, eliminar y sancionar toda forma de violencia, explotación sexual y esclavitud, en especial la ejercida contra las mujeres, niñas, niños, adolescentes, adultos mayores, personas con discapacidad y contra toda persona en situación de desventaja o vulnerabilidad.

En este sentido, se propone la creación y consolidación de un subsistema distrital de protección especial de derechos en el marco del Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social, que logre articular la respuesta del Estado central, los Gobiernos Autónomos Descentralizados, la Función Judicial y la Función de Transparencia y Control Social, frente a la vulneración de derechos con mecanismos de prevención, atención, restitución y reparación oportunos. En la actualidad, existe la tendencia de enfrentar estas situaciones casi exclusivamente desde la vía judicial cuando es necesario considerar la vía administrativa para la pronta atención de las víctimas y una adecuada restitución de derechos. Tal como se determinó en el diagnóstico, entre las problemáticas más urgentes sobre violaciones sistemáticas de derechos humanos se encuentran: el maltrato infantil, el trabajo infantil, la mendicidad, el abandono, la violencia de género y el refugio, así como la necesidad de ciertas personas de acceder a la protección internacional. Esto no significa que en estas categorías se agoten las situaciones mediante las cuales se dan las vulneraciones de derechos, pues estas se configuran y reconfiguran constantemente en la sociedad, más es un punto de partida sobre aquellas que son más frecuentes y en ciertos casos se encuentran incluso naturalizadas.

El subsistema de protección especial contempla la prevención, atención y restitución de derechos para los ciudadanos en el ciclo de vida, generando intervenciones tanto territoriales como individuales que permitan garantizar y restituir los derechos de las personas si se diera alguna vulneración de los mismos. Paralelamente, es importante fomentar la prevención de todas estas situaciones que contienen por detrás intereses y grupos de poder que no permiten intervenir en las raíces de los delitos.

Las intervenciones territoriales que el Estado realiza para el eje de protección especial deben incluir desde hogares de acogida temporal para mujeres víctimas de violencia de género, maltrato infantil, víctimas de trata y tráfico de personas, personas en condición de mendicidad o en situación de refugio, hasta los hogares de acogida permanentes como los orfanatos para niños y niñas abandonados, centros gerontológicos para adultos mayores, entre otros. La intervención territorial que realice el Estado debe contemplar también la gestión para la prevención, la atención y la restitución de derechos una vez que los mismos hayan sido vulnerados.

Lineamientos

1. Establecer mecanismos de articulación entre la Función Ejecutiva, la Función Judicial y los GAD.

ESTRATEGIAS

- 1.1 Crear un Subsistema Integral de Información de Vulneración de Derechos, dentro del Sistema Nacional de Información (SNI) para la evaluación, la generación de conocimientos especializados y la formulación de políticas públicas.
- 1.2 Implementar de manera articulada los Consejos Cantonales y las Juntas Cantonales de protección de derechos.
- 1.3 Articular institucionalmente los sistemas de denuncias, infracciones y violación de derechos humanos, para generar confianza en la ciudadanía.
- 1.4 Desarrollar e implementar acciones institucionales e intersectorales para la transformación de patrones socioculturales que naturalizan y reproducen la violencia de género en los ámbitos públicos, privados y comunitarios.

2. Mejorar el acceso al Sistema de Protección de Derechos.

ESTRATEGIAS

- 2.1 Mejorar los servicios de justicia en el territorio, mediante una desconcentración equitativa.
- 2.2 Implementar estándares de calidad y protocolos en los servicios públicos, privados y comunitarios para la atención a víctimas de violencia.
- 2.3 Establecer procedimientos y medidas administrativas para la restitución oportuna de derechos, y estimular la resolución alternativa de conflictos a través de la mediación comunitaria.
- 2.4 Coordinar e implementar instrumentos educomunicacionales de concienciación y fomento del cambio cultural para la erradicación de la violencia y la discriminación.
- 2.5 Garantizar la protección especial y fomentar la inclusión económica y social de personas en situación de movilidad humana, incluyendo a aquellas que requieren de protección internacional.
- 2.6 Combatir y erradicar la violencia de género en todas sus formas, fortaleciendo el Sistema de Protección a víctimas de violencia de género que articule las iniciativas estatales de prevención, atención, sanción y reparación de derechos con pertinencia cultural.
- 2.7 Generar acciones orientadas a fomentar la responsabilidad solidaria y de control del Estado, la familia, la sociedad y las empresas privadas, para erradicar la violencia, la mendicidad y el trabajo infantil.



Juntos venceremos la pobreza y la desigualdad

Juntos venceremos la pobreza y la desigualdad

Los últimos siete años de Revolución Ciudadana han sido testigos de procesos inéditos de reducción de la pobreza. El crecimiento de la economía tiende a favorecer a los más pobres y se ha traducido en inversión social, infraestructura, impulso a la producción, más empleo, mejor salud y educación, vialidad, y también mejores niveles de ingresos. Esta realidad ha sido posible gracias al compromiso del Gobierno con el pago de la deuda social. Esa voluntad ha logrado una recaudación tributaria sin precedentes, la renegociación de la deuda en beneficio de las grandes mayorías y la recuperación de la renta petrolera de las manos de las transnacionales. El primer período de Revolución Ciudadana logró redistribuir los ingresos, disminuir la pobreza y llevarnos al primer lugar de América Latina y el Caribe en reducir desigualdades.

La lucha por el Buen Vivir no termina ahí, ese fue solo un proceso de inicio. Un nuevo país se está construyendo y esto implica necesariamente un proceso de rupturas de distinta naturaleza, muchas de las que no dejarán de ser conflictivas, porque incomodan los intereses de quienes por tanto tiempo usufructuaron del poder para su propio beneficio. El Gobierno ha asumido el gran desafío de erradicar la pobreza y garantizar los derechos de todos y todas, base para alcanzar el Buen Vivir.

Albert Einstein decía que locura es hacer lo mismo y esperar diferentes resultados. En otras palabras, si queremos mirar todas las personas viviendo una existencia de libertad y dignidad, debemos dejar de hacer las cosas de la forma en la que siempre las hemos hecho. La erradicación de la pobreza debe ser un proceso de constante creatividad, junto al pueblo.

Si la crisis es estructural, se requieren soluciones estructurales. Se demandan cambios transformacionales más que cambios incrementales, lo que supone nuevas apuestas y enfoques de política tecnológica, organizacional y financiera. Se demandan decisiones políticas audaces, y acciones innovadoras y diferenciadas para destrabar el amplio potencial endógeno de nuestros heterogéneos territorios. Debemos ser capaces de nutrir una economía alternativa capaz de sostener la vida.

Es necesario imaginar otras maneras de organizar la sociedad y las relaciones existentes así como multiplicar las iniciativas solidarias, creando justicia económica y sustentabilidad, pero también posibilitando su estabilidad en el tiempo.

La capacidad individual y colectiva de ser responsable con la vida social y con la naturaleza, es la clave sensible del cambio humano. Un cambio que al reivindicar valores alternativos nos lleva a crear nuevas formas de hacer economía, de hacer política pública, de hacer leyes, en coherencia con el Buen Vivir.

La denominada equidad responsable traduce la virtud consciente de dar a cada quien, individual o colectivamente, lo que merece y corresponde, particularmente al acceso equánime a las oportunidades, según sus circunstancias, para así precisar sus derechos y sin distinción alguna. Lo equitativo y lo justo son las dos caras de lo bueno, del proceso que permite el despliegue gradual del Buen Vivir en la sociedad, mediante la conquista de derechos y libertades.

Conocer y ser conscientes de que somos sujetos de derechos, implica por igual asumir que existen deberes que cumplir, y que somos recíprocamente responsables del Buen Vivir de los otros y las otras, cuidando igualmente de la naturaleza de la que somos parte y de los bienes comunes que nos acogen.

Vinculada a ello se encuentra la conciencia ética, que permite reflexionar sobre lo que merecemos recibir y debemos entregar, para tomar decisiones prudentes y actuar de tal manera que se pueda exigir lo que nos corresponde, defender las libertades, y también mejorar constantemente la calidad de las relaciones que tenemos con los otros y las otras, incluyendo la naturaleza.

Por último, se encuentra la solidaridad redistributiva, cuya intención es potencialmente inclusiva, intercultural y emancipadora, porque reconoce que las vidas de los diferentes grupos, comunidades, pueblos y nacionalidades que abraza el Ecuador están tan entrelazadas que una cuenta por las otras.

La vitalidad del Sumak Kawsay tiene sus raíces en la solidaridad. El ser humano solo existe en el mundo como ser social que crea su entorno de sentido, un entramado de relaciones que va construyendo e inventando junto con los demás. Nos hacemos humanos los unos a los otros. Mientras el otro no consiga vivir en dignidad, yo tampoco lo puedo conseguir. Estamos en constante interrelación entre seres humanos, consiguiendo sustentar nuestra autonomía gracias a la proximidad y las diversas dependencias que mantenemos con nuestros semejantes.¹⁴⁸ Debemos ser capaces de nutrir una cultura política de la solidaridad porque todos somos responsables de combatir la pobreza, la injusticia y la desigualdad.

Somos desafiados a desarrollar nuevas maneras de pensar y sentir la sociedad de forma extremadamente creativa en estos momentos de transición. Cuando creamos ambientes de interaprendizaje y dialogan personas, con sus ideas y conocimientos aplicables a un determinado problema, surgen soluciones concretas y novedosas, ajustadas a cada situación.¹⁴⁹

Para la construcción del nuevo país se debe fortalecer la base social, enfrentar la fragmentación y trabajar por objetivos compartidos de bien común. Es urgente promover la creación de redes en las dinámicas sociales cotidianas, puesto que éstas aumentan el “poder de los débiles”, potenciando la capacidad de hacer valer otros intereses.

Queremos demostrar al mundo lo que una sociedad puede lograr cuando el poder político está al servicio del pueblo. Afirmamos que *“el Buen Vivir construye sociedades solidarias, corresponsables y recíprocas que viven en armonía con la naturaleza, a partir de un cambio en las relaciones de poder”*.¹⁵⁰

148 Savater, 2004.

149 Jara, 2011.

150 Senplades, 2013c, pp. 23.

Es necesario que los múltiples actores sociales y económicos converjan en torno a un proyecto común de país, creando puentes entre intereses conflictivos, para dar paso a acciones compartidas y actitudes solidarias. Se transita decisivamente hacia una nueva matriz productiva que conlleva un diferente patrón de acumulación. En este marco y dentro del contexto de un capitalismo globalizado, debemos discutir seriamente sobre la posibilidad de impulsar nuevas estrategias de cambio social, económico y productivo que puedan ayudarnos a transitar hacia una sociedad diferente, más justa, sustentable y humana.

Un pacto de tal magnitud exige la ampliación de los canales de participación del poder popular, pues la justicia económica y la erradicación de la pobreza no son realizables sin diálogos y relaciones de negociación entre los diversos actores. Lo importante es encaminarse hacia la satisfacción de las necesidades humanas, construir una sociedad lo más autodependiente posible, ampliar progresivamente la inclusión social y económica, y cuidar los derechos de la naturaleza.

El desafío institucional está en explorar, en el marco de los territorios, toda posibilidad de encontrar conexiones viables y virtuosas para la construcción de estos entramados, como sistemas. Para ello, la intervención y compromiso de los GAD es fundamental así como su articulación con el Gobierno central y sus entidades coordinadoras y sectoriales.

El futuro del Ecuador como sociedad libre y justa, emancipada está en manos de todas las personas, los sujetos económicos, las empresas, los gobiernos locales y todo un sistema de economía plural comprometido con el despliegue del Buen Vivir. La solidaridad no ocurre si no hay involucramiento, diálogo y proximidad en medio del conflicto. Juntos lograremos vencer la pobreza y la desigualdad.



Bibliografía

BIBLIOGRAFÍA

ACNUR (Agencia de la ONU para los Refugiados) (2013). Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/>. (consultado el 10 de noviembre de 2014).

Alcock, P. (1997). *Understanding Poverty* (Segunda ed.). Basingstoke: Macmillan Press.

Alkire, S., & Foster, J. (2009). Counting and multidimensional poverty measurement. En OPHI Working Paper No. 32. Oxford.

Altieri, M., Funes, F., Medina, Ch., Petersen, P., y Tomic, T. (2011). Sistemas agrícolas ecológicamente eficientes para los pequeños agricultores. Tercer Foro Europeo en Desarrollo Rural. Palencia. España.

Álvarez, S. (2008). La producción de la pobreza masiva y su persistencia en el pensamiento social. En *Producción de pobreza y desigualdad en América Latina*. Siglo del Hombre. CLACSO.

Ancupa (Asociación Nacional de Cultivadores en Palma Aceitera) (2012). *Revista Palma Ecuador*. Quito: Ancupa.

Assmann, H. (2002). *Placer y Ternura en la Educación. Hacia una Sociedad Aprendiente*. Narcea, S.A. de Ediciones, Madrid.

Atkinson, A. (2003). Multidimensional deprivation: Contrasting social welfare and counting approaches. *Journal of Economic Inequality* No. 1 (pp. 51-65). Nueva York.

BCE (Banco Central del Ecuador) (2014a). *Boletín Estadístico Mensual 1949 julio 2014*. Quito: BCE

BCE (Banco Central del Ecuador) (2014b). *Estadísticas de comercio exterior (2000 – 2014)*. Quito: BCE

Bendix, R. (1974). *Managerial Ideologies in the Course of Industrialization*. Estados Unidos.

Berry, A. (2012). *Eficiencia económica de la pequeña agricultura*. Quito: Flacso/Senplades.

BM (Banco Mundial) (2014). Sección Datos Tierras Cultivables. Disponible en: <http://datos.bancomundial.org>. (consultado el 10 de noviembre de 2014).

Bárcena, A. (2010). Urge priorizar la igualdad y redefinir la pobreza para construir una nueva visión de desarrollo. s/c: s/e.

Beteille, A. (2003). Poverty and inequality. *Economic and Political Weekly* Vol. 38, No. 42 (pp. 4455-4463).

Bourguignon, F., & Chakravarty, S. (2003). The Measurement of Multidimensional Poverty. *Journal of Economic Inequality* Vol. 1 (pp. 25-49).

Campbell, T. (2002). *La Justicia. Los Principales Debates Contemporáneos*. Barcelona: Editorial Gedisa.

Cardona, R. (2003). Guías preliminares para el entendimiento de los asentamientos humanos como un sistema. *Revista Escala* 81. Año 9. No. 45.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2011). Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos. Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2012). Panorama Social de América Latina. Santiago de Chile: CEPAL.

Cherrier, C. G. (2013). Making the Investment Case for Social Protection: Methodological challenges with lessons learnt from a recent study in Cambodia. Florence: UNICEF Office of Research.

Cherrier, C., Gassmann, F., Mideros, A., & Mohnen, P. (2013). Making the investment case for social protection. Discussion paper on the methodological challenges with lessons learnt from a recent study in Cambodia.

Conafips (Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias) (2013). Importancia de las finanzas en la EPS. Quito: Conafips.

Constitución de la República del Ecuador (2008). Ciudad Alfaro: Asamblea Constituyente.

Deaton, A. (2006). Measuring Poverty. En A. V. Banerjee, R. Bénabou y D. Mookherjee, Understanding Poverty. Oxford University Press.

Delgado, M. (2011). Aproximación a los conflictos en tierras comunales de la Península de Santa Elena, Unidad de Tierras y Territorios. Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana. Santa Elena.

FAO. (Food and Agriculture Organization) (2013) Marco Nacional de Prioridades para la Asistencia técnica de la FAO en Ecuador. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura 2013-2017. Disponible en: <http://coin.fao.org/cms/world/ecuador/FAOEcuador.html> (consultado el 10 de noviembre de 2014).

Farrow, A., Larrea, C., Hymann, G., y Lema, G. (2005). Exploring the special variation of food poverty in Ecuador'. En Food Policy No. 30 (pp. 510-531).

Ferreira, F. H., López-Calva, L.-F., Lugo, M. A., Messina, J., Rigolini, J., y Vakis, R. (2013). La Movilidad Económica y el Crecimiento de la Clase Media en América Latina. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Fitoussi, J. P., Sen, A., y Stiglitz, J. (2009). Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress. s/c: Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress.

Foster, J., Greer, J. y Thorbecke, E. (1984). A Class of Decomposable Poverty Measures. En Econometrica Vol. 32 No. 3 (pp. 761-766).

Foucault, M. (1978) Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión. Madrid: Siglo veintiuno editores Argentina.

Mideros, A., Gassmann, F. y Mohnen, P. (2013). Estimation of Rates of Return of Social Protection Instruments in Cambodia: A Case for Non-Contributory Social Transfers. s/c: Maastricht Graduate School of Governance.

Garretón, M. (1999). Igualdad, ciudadanía y actores en las políticas sociales'. En Revista de Ciencias Sociales No. 009 (pp. 41-52).

Houghton, J. y Khandker, S. (2009). Handbook on poverty + inequality. Washington D.C.: Banco Mundial.

Hentschel, J. (2002). Rural poverty in Ecuador: Assessing local realities for the development of anti-poverty programs. En World Development Vol. 30 No. 1 (pp. 33-47).

Hidalgo, F., Lacroix, P., y Román, P. (2013). Comercialización y Soberanía Alimentaria. Quito: Sipae/AVSF.

Hidalgo, F., y Laforge, M. (2011). Tierra Urgente. Sistema de Investigación de la problemática agraria del Ecuador – Intermon - Oxfam. Quito: La Tierra.

INEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) (2001). Censo de Población y Vivienda. Quito: INEC.

INEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) (2000). Censo Nacional Agropecuario – CNA. Quito: INEC.

INEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) (2006). Encuesta Nacional de Condiciones de Vida. ECV. Quito: INEC.

INEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) (2010a). Censo de Población y Vivienda. Quito: INEC.

INEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) (2012a). AEV – Anuario de Estadísticas Vitales 2000 – 2011. Quito: INEC.

INEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) (2011b). Anuario Estadístico de Defunciones Generales. Quito: INEC.

INEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) (2010b). Division político administrativa, Escala 1:50.000. Quito: INEC.

INEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) (2012b). ESPAC – Encuesta de Superficie y Producción Agropecuaria Continua. Quito: INEC.

INEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) (2011c). Bases de datos de entradas y salidas internacionales. Serie histórica 1999 – 2011. Quito: INEC.

INEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) (2013a). ENEMDU - Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo. Quito: INEC.

INEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) (2013b). ENEMDUR - Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo Urbano y Rural. Quito: INEC.

INEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) (2012c). Ensanut – Encuesta Nacional de salud y nutrición. Quito: INEC.

Jara, C. (2000). Solidaridad en el Desarrollo Local: Construyendo Sustentabilidad. IICA. Brasil: Mimeo.

Jara, C. (2012). Campesinos. Quito: Senplades, Subsecretaría de Planificación.

Jara, C.(2011). *Innovación social*. Quito: MCDS.

Jara, C. (2013a). En el agro ecuatoriano la matriz productiva ya cambió ¿Hacia una nueva modernización conservadora?. Documento sin publicar.

Jara, C. (2013b). *La fuerza laboral rural y la “madre” productiva*. Quito: Senplades.

Laforge, M. (2011). *Análisis de sistemas de producción y dinámicas productivas en los territorios rurales del Ecuador*. Quito: AVCF.

Larrea, C. y Sánchez, J. (2003). *Pobreza, dolarización y crisis en el Ecuador*’. En *Ecuador Debate* No. 60 (pp. 7-24).

León, J. (2012). *Monopolios: el agronegocio en Ecuador. El caso de la agroindustria de crianza intensiva de animales*. Acción Ecológica.

Ley Orgánica de Educación Intercultural. (2011). Quito: Asamblea Nacional.

López Pérez César (2004), *Técnicas de Análisis Multivariante de Datos. Aplicaciones con SPSS*. Editorial: Pearson Educación S.A.

Mattos, Carlos A. (2006). ‘Modernización capitalista y transformación metropolitana en América Latina: cinco tendencias constitutivas’. En Amalia Inés Geraiges de Lemos, Mónica Arroyo, María Laura Silveira. *América Latina: cidade, campo e turismo*. San Pablo: CLACSO.

MAGAP – AVCF (Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca – Agricultural Value Chain Financing) (2010). *Circuitos Alternativos Cortos de Comercialización y Consumo en el Ecuador: inventario, impacto, propuestas*. En estudio Cialco.

Max-Neef, M. (1993). *Desarrollo a escala humana. Conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones*. Montevideo: Editorial Nordan-Comunidad.

MAE (Ministerio del Ambiente del Ecuador) (2013). *Reporte de la Huella Ecológica: Ecuador, 2008 y 2009*. Primera Edición. Quito: MAE (pp. 32).

MCDS (Ministerio Coordinador de Desarrollo Social) (2014). *Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador - SIISE*. Disponible en: <http://www.siise.gob.ec/siiseweb/PageWebs/>. (consultado el 10 de noviembre de 2014).

MCPGAD (Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados) (2011). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. Quito: MCPGAD.

MIES (Ministerio de Inclusión Económica y Social) (2012). *Coordinación General de Gestión del Conocimiento. Documento de Políticas del Ministerio de Inclusión Económica y Social*. Quito: MIES.

Mideros, A. (2012). *Ecuador. Definición y medición multidimensional de la pobreza, 2006-2010*’. *Revista CEPAL* No. 108 (pp. 51-70).

Mideros, A. y O’Donoghue, C. (2013). *The effects of non-contributory social protection on adults’ labour decisions*. Fifth Bolivian Conference on Development Economics. Santa Cruz: s/e.

Mideros, A., Gassmann, F., & Mohnen, P. (2013). *Estimations of rates of return on social protection: Making the case for non-contributory social protection in Cambodia*. s/c: ONU-MERIT Working

Paper Series.

Ministerio de Finanzas. (2005 – 2013). Boletines de la Deuda de la Subsecretaría de Financiamiento Público. Quito: Ministerio de Finanzas.

Ministerio de Turismo (2014a). Boletín No. 6 (Junio 2014). Quito: Ministerio de Turismo.

Ministerio de Turismo (2014b). Plan Estratégico de Desarrollo de Turismo Sostenible para Ecuador “Plandetur 2020”. Quito: Ministerio de Turismo.

MSP (Ministerio de Salud Pública) (2012). Modelo de Atención Integral del Sistema Nacional de Salud. Quito: MSP.

MSP – INEC (Ministerio de Salud Pública – Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) (2013). Ensanut, Resumen Ejecutivo. Tomo I. Quito: MSP – INEC (pp. 31 - 42).

ODNA (Observatorio de la Niñez y la Adolescencia – UNICEF) (2010). Boletín Observatorio. Disponible en <http://www.odna.org.ec/>. (consultado el 23 de marzo de 2013).

Pérez, C. Técnicas de Análisis Multivariante de Datos. Madrid: Prentice Hall; 2004.

Pimentel, p. et al. Environmental and Economic Costs of Soil Erosion and Conservation Benefits. En Science. American Association for the Advancement of Science. Vol. 267, No. 5201; 1995.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2013). La Agenda de Desarrollo Post 2015: Consulta Nacional Ecuador. Quito.

Quijano, A. (2000). El fantasma del desarrollo en América Latina. En Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales Vol. 6 No. 2 (pp. 73-90). Venezuela.

Ramírez, R. (2010). Felicidad, desigualdad y pobreza en la revolución ciudadana. Quito: Senplades.

Ramírez, R. (2012). La vida buena como riqueza de las naciones. En Rev. Ciencias Sociales No. 135-136 (pp. 237-249). Disponible en: <http://revistacienciasociales.ucr.ac.cr/wp-content/revistas/135-136/17-RAMIREZ.pdf>. (consultado el 10 de junio de 2013)

Ravallion, M. (2001). Growth, Inequality and Poverty: Looking Beyond Averages En World Development Vol. 29 No. 11 (pp. 1803-1815). Development Research Group, World Bank.

Robert, A. (2011). Propuesta conceptual para la Biopedagogía. Universidad de La Salle. San José, Costa Rica.

Rodríguez, C. (2005). Economía del Cuidado y Política Económica: una aproximación a sus interrelaciones, En XXXVIII Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. Mar del Plata.

Ruggeri, L., Rhi Saith, C. y Steward, F. (2003). Does it matter that we don't agree on the definition of poverty? A comparison of four approaches'. En QEH Working Paper Series No. 107.

Sánchez-Paramo, C. (2005). Pobreza en Ecuador. The World Bank'. En En breve No. 71.

Sandoval Laverde, M. (2002). Línea de base. Dimensión, naturaleza y entorno de la explotación sexual comercial de niñas y adolescentes en el Ecuador. Organización Internacional del Trabajo (OIT), Departamento de Trabajo de los Estados Unidos de Norteamérica. Lima.

Santos, B. D. (2004). XXXV Congreso de la Federación Internacional de los Derechos Humanos (FIDH). Los Derechos Humanos y el Foro Social Mundial. Quito.

Savater, F. (2004). Las preguntas de la vida. Barcelona: Editorial Ariel.

Sen, A. (1976). Poverty: An Ordinal Approach to Measurement'. En *Econometría*, Vol. 44 No. 2 (pp. 219-231).

Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. New York: Anchor Books.

Senplades (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo) (2013a). Atlas de las desigualdades socioeconómicas del Ecuador. Quito: Senplades.

Senplades (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo) (2012). Movilidad social en el Ecuador. Quito: Senplades.

Senplades (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo) (2013b). Estudio cualitativo de movilidad social. Quito: Senplades; 2013b.

Senplades (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo) (2009). Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013. Quito: Senplades.

Senplades (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo) (2013c). Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017. Quito: Senplades.

Senplades (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo) (2013d). Elaboración de un modelo de optimización de la inversión pública en el marco de los procesos de desconcentración y descentralización. Quito: Senplades; 2013d. Documento no publicado.

SENAE (Servicio Nacional de Aduana del Ecuador) (2012). Sección II del Arancel Nacional de Importaciones según Resolución No. 59. Guayaquil: SENA.

SEPS (Superintendencia de Economía Popular y Solidaria) (2014). 'Apunte II'. En Caracterización de las Cooperativas Financieras, No Financieras y Asociaciones. Quito: SEPS.

SEPS (Superintendencia de Economía Popular y Solidaria) (2012). Boletín de Coyuntura No.1 (págs. 7 y 10). Quito: SEPS.

SEPS (Superintendencia de Economía Popular y Solidaria) (2013). Boletín de Estado de Situación del Sistema Financiero Popular – diciembre 2013. Quito: SEPS.

SBS (Superintendencia de Bancos y Seguros del Ecuador) (2013). Boletines Mensuales Bancos Privados. Disponible en: http://www.sbs.gob.ec/practg/sbs_index?vp_art_id=5036&vp_tip=2&vp_buscr=41 (consultado el 10 de noviembre de 2014).

Sorokin, P. (1951). *Teoría Social Contemporánea*. Buenos Aires: Editorial Depalma.

Townsend, P. (1979). *Poverty in the United Kingdom. A Survey of Households Resources and Standards of living*. s/c: University of California Press.

UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo). Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda, (SIGADE). Serie histórica 2005 – 2013.

Universidad Central del Ecuador (2008). El deterioro de los suelos en el Ecuador y la producción agrícola. Facultad de Ciencias Agrícolas, XI Congreso Ecuatoriano de la Ciencia del Suelo. Quito.

Vasco, C., y Vasco, D. (2013). El empleo rural no agrícola en el Ecuador'. En Revista Debate Agrario – Rural. No. 86.

Villaseca, M. d. y Padópolis, I. (2011). Representaciones sociales de la pobreza y sus correlatos en política social'. En Sociedad & Equidad No. 1.

Villegas, G. y Toro, J. (2010). La igualdad y la equidad: dos conceptos clave en la agenda de trabajo de los profesionales de la familia'. En Revista Latinoamericana de Estudios de la Familia No. 2.

White, H., Jennifer, L. y Masters, A. (2002). Comparative perspectives on child poverty: A review of poverty measures'. En Young Lives No. 1.

Zapata, A. (2012) Agua y Riego: avances y límites del debate agrario en el Ecuador. La Línea de Fuego. Disponible en: <http://lalineadefuego.info/>. (consultado el 28 de marzo de 2013).



Anexos

ANEXOS

Anexo 1. Dimensiones e indicadores asociados al ciclo de vida

	Indicadores	Nivel	Primera Infancia	Niños	Adolescentes	Jóvenes	Adultos	Adultos Mayores
			0 a 4	5 a 11	12 a 14	15 a 17	18 a 29	30 a 64
Educación y Comunicación	Participación en programas de desarrollo de la primera infancia	Individuo	•					
	Asistencia a educación primaria y secundaria (Tasa Neta)	Individuo		•	•	•		
	Acceso a Educación Superior (No está privado el que no quiere asistir)	Individuo					•	
	Escolaridad	Individuo						•
	Analfabetismo	Individuo						•
	Analfabetismo digital	Individuo	•	•	•	•	•	•
Trabajo y Seguridad Social	Infantes, niños y adolescentes(12 a 14) cuyo Jefe/a o cónyuge cuenta con seguridad social	Dato Imputado	•	•	•			
	Trabajo Infantil	Individuo		•	•	•		
	Ocupación digna	Individuo				•	•	•
	Adultos mayores con seguridad social (incluye pensiones no contributivas)	Individuo						•
Agua,	Pobreza extrema	Individuo	•	•	•	•	•	•
	Hogar con agua por red pública	Individuo	•	•	•	•	•	•
Alimentación y Salud	Vacunación(Recibió las 5 vacunas)	Individuo	•					
	Necesidad de cuidados	Individuo						•
Hábitat y Vivienda	Vivienda propia	Hogar	•	•	•	•	•	•
	Hacinamiento	Hogar	•	•	•	•	•	•
	Vivienda adecuada	Hogar	•	•	•	•	•	•
	Vivienda con adecuado sistema de eliminación de excretas	Hogar	•	•	•	•	•	•
	Hábitat Inseguro(Índice de percepción de inseguridad)	Individuo	•	•	•	•	•	•
Ambiente sano	Acceso al servicio municipal de recolección de basura	Hogar	•	•	•	•	•	•
	Mala percepción en la calidad del agua	Hogar	•	•	•	•	•	•
	Acceso a áreas verdes	Hogar Urbano	•	•	•	•	•	•

Anexo 2. Metodología para el cálculo del índice de pobreza multidimensional

La forma en qué se mide la pobreza influye de manera importante en cómo la comprendemos, cómo se la analiza, y cómo se crean las políticas para atacarla. Por tal motivo, la elección de los métodos de medición tiene una importancia práctica relevante.

En años recientes, la literatura sobre pobreza multidimensional aumentó significativamente y en varias direcciones. Se destacan los métodos propuestos por Bourguignon y Chakravarty (2003), Atkinson (2003) y Alkire y Foster (2007, 2011). De todos estos métodos, es el de Alkire y Foster el que ha logrado mayor calado a nivel mundial. Tanto organismos multilaterales (ONU, CEPAL), como países de la región (México, Colombia, El Salvador, Chile) han adoptado como su método de medición de pobreza multidimensional la propuesta de Alkire y Foster (AF). Esta tendencia hacia el uso de la metodología AF no es casual, ya que el resultado que se obtiene presenta algunas ventajas como: robustez, facilidad en el cálculo y la interpretación, cumple con los principales axiomas de indicadores de pobreza, refleja la intensidad de la pobreza, y permite desagregar por grupos poblacionales, indicadores y dimensiones. Esta metodología no es rígida, por el contrario, es flexible, ya que las decisiones más importantes (dimensiones, indicadores, ponderaciones y umbrales) quedan en manos del usuario.

Es así que en la ENIEP se utiliza el método AF para estimar un indicador de pobreza multidimensional. Se debe señalar sin embargo que este cálculo es provisional hasta que se establezca una métrica oficial de pobreza multidimensional.

El método Alkire y Foster

El método Alkire y Foster, establece una etapa de identificación, una de agregación y un paso intermedio entre ambas que consiste en la construcción de matrices censuradas.

Identificación

Se parte de una matriz de logros \mathbb{Y} de la forma $n \times p$, donde n representa el número de observaciones y p los indicadores (tanto ordinales como cardinales) asociados a la población de referencia. A continuación se establecen algunos elementos que permiten el cálculo del índice.

Umbrales de privación

Sea un vector $\mathbf{z} = (z_1, \dots, z_p)$ de umbrales de privación (uno para cada indicador) el cual es usado para determinar si una persona tiene privación. Si el nivel de cumplimiento de una persona para un indicador j está por debajo del umbral respectivo z_j , se afirma que la persona está privada en dicho indicador y se asigna un valor de 1, caso contrario la persona no está privada y toma un valor de 0. Por ejemplo, para el indicador de escolaridad adecuada se considera como umbral 10 años.

Ponderaciones (Pesos)

Sea un vector $\mathbf{w} = (w_1, \dots, w_p)$ de ponderaciones asociados a cada indicador el cual indicará la importancia relativa de los diferentes indicadores. En la presente aplicación, se estableció igual ponderación por dimensión e igual ponderación por indicador dentro de cada dimensión. Al contar con 5 dimensiones, cada una de ellas pesa $\frac{1}{5}$ y los indicadores dentro de cada dimensión tendrán igual peso en función del peso ya asignado a la dimensión, así por ejemplo, en la dimensión de trabajo y seguridad social que tiene 4 indicadores, el peso de cada indicador en su dimensión es de $\frac{1}{4}$, por tanto, cada indicador en esta dimensión tendrá un peso relativo de $\frac{1}{20} = \frac{1}{5} \times \frac{1}{4}$ (Ver tabla 3).

Matriz de privación

La matriz de privación \mathbf{g}^0 reemplaza cada valor en \mathbb{Y} que se encuentre por debajo de su respectivo umbral z_j con el valor de privación w_j , caso contrario se asigna el valor de cero. Esta matriz muestra quiénes están privados en qué indicador y su peso asociado.

Recuento de privaciones

Un vector columna $\mathbf{c} = (c_1, \dots, c_n)'$ de recuento de privaciones refleja la amplitud de la privación de cada individuo. El recuento de privación c_i es el número de privaciones (ponderadas) experimentadas por i .

Umbral de pobreza

Un umbral de pobreza k que satisface la condición $0 < k \leq p$ es usado para determinar si una persona tiene la cantidad suficiente de privaciones para ser considerada pobre. Si $c_i < k$ el individuo no es considerado multidimensionalmente pobre, caso contrario se lo identifica en condición de pobreza multidimensional.

Función de identificación

La función de identificación resume el resultado del proceso mencionado anteriormente e indica si una persona es pobre tomando los indicadores \mathbb{Y} , dado los umbrales \mathbf{z} , ponderaciones \mathbf{w} , y el corte de pobreza k . Si la persona es identificada como pobre, la función de identificación toma el valor de uno, caso contrario tendrá un valor de cero.

Matriz censurada

La matriz censurada de privaciones $\mathbb{g}^0(\mathbf{k})$ reemplaza con el valor equivalente a la ponderación de cada indicador a los individuos cuyo recuento de privaciones c_i es mayor que el umbral de pobreza \mathbf{k} , y con el valor cero para el caso contrario. Es decir, la matriz $\mathbb{g}^0(\mathbf{k})$, parte de la matriz \mathbb{g}^0 pero reemplaza con ceros a todos los individuos que fueron identificados como no pobres ($c_i < \mathbf{k}$).

Agregación

Tasa de recuento ajustada (M_0)

La tasa de recuento ajustada combina información sobre la proporción de observaciones identificadas como multidimensionalmente pobres junto con la intensidad de su pobreza, que se calcula a partir del promedio de privaciones. La tasa de recuento se define como M_0 , que se construye a partir de dos de índices parciales que son: i) El porcentaje de la población identificada como multidimensionalmente pobre, se lo nota con la letra H, y se la define como $H = \frac{q}{n}$, donde q es la población identificada como pobre y n corresponde a la población de referencia, ii) El promedio de privaciones entre los identificados como multidimensionalmente pobres, se lo nota con la letra A, y se la define como $A = \frac{1}{q} \sum_{i=1}^n c_i(\mathbf{k})$, donde $c_i(\mathbf{k})$ es el vector de privaciones de la población identificada como pobre. En consecuencia, el índice de pobreza multidimensional se lo define como $M_0 = H \times A$. De esta manera, se garantiza que M_0 refleje la intensidad de la pobreza y además satisfaga la monotonidad dimensional, esto es, si un individuo identificado como pobre sufriera una privación adicional, la intensidad de la pobreza (A) aumentaría y por tanto el indicador final M_0 .

Anexo 3. Metodología de análisis de componentes principales

Al considerar a la pobreza como un fenómeno multidimensional, su medición es una tarea que abarca aspectos conceptuales y metodológicos muy variados que deben ser abordados por el investigador al elegir un método de medición. En este sentido, para reconocer la naturaleza multidimensional de la pobreza desde una perspectiva territorial, la ENIEP utiliza la técnica estadística: Análisis de Componentes Principales (ACP). El ACP es una técnica de análisis estadístico multivariante que se clasifica entre los métodos de simplificación o reducción de la dimensión y que se aplica cuando se dispone de un conjunto elevado de variables con datos cuantitativos persiguiendo obtener un menor número de variable, combinación lineal de las variables originales, que se denominan componentes principales o factores cuya posterior interpretación permite un análisis simplificado del problema estudiado.¹⁵¹

En el ACP se dispone de una muestra de tamaño n acerca de p variables X_1, X_2, \dots, X_p (tipificadas o expresadas en desviaciones respecto de su media) inicialmente correlacionadas, para posteriormente obtener a partir de ellas un número $k \leq p$ de variables incorrelacionadas Z_1, Z_2, \dots, Z_p que sean combinación lineal de las variables iniciales y que expliquen la mayor parte de su variabilidad. La primera componente principal, al igual que las restantes, se expresa como combinación lineal de las variables originales como sigue:

$$Z_{1i} = u_{11}X_{1i} + u_{12}X_{2i} + \dots + u_{1p}X_{pi}$$

Para el conjunto de las n observaciones muestrales esta ecuación puede expresarse matricialmente como sigue:

$$\begin{bmatrix} Z_{11} \\ Z_{12} \\ \dots \\ Z_{1n} \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} X_{11} & \dots & X_{p1} \\ \vdots & \ddots & \vdots \\ X_{1n} & \dots & X_{pn} \end{bmatrix} \begin{bmatrix} u_{11} \\ u_{12} \\ \dots \\ u_{1p} \end{bmatrix}$$

En notación abreviada tendremos: $Z_i = Xu_i$

Tanto si las X_j están tipificadas, como si están expresadas en desviaciones respecto de su media muestral, la media de Z_1 es cero, esto es, $E(Z_1) = E(Xu_1) = E(X)u_1 = 0$

La varianza de Z_1 será:

$$V(Z_1) = \frac{\sum_{i=1}^n Z_{1i}^2}{n} = \frac{1}{n} Z_1' Z_1 = \frac{1}{n} u_1' X' X u_1 = u_1' \left[\frac{1}{n} X' X \right] u_1 = u_1' V u_1$$

151 López Pérez César (2004)

Si las variables están expresadas en desviaciones respecto a la media, la expresión $\frac{1}{n}X'X$ es la matriz de covarianzas muestral a la que se denominará V (caso más general) y para variables tipificadas $\frac{1}{n}X'X$ es la matriz de correlaciones R .

La primera componente Z_1 se obtiene de forma que su varianza sea máxima y sujeta a la restricción de que la suma de los pesos u_{1j} al cuadrado sea igual a la unidad, es decir, la variable de los pesos o ponderaciones $(u_{11}, u_{12}, \dots, u_{1p})'$ se toma normalizada.

Se trata entonces de hallar Z_1 maximizando $V(Z_1)$ sujeta a la restricción $\sum_{i=1}^p u_{1i}^2 = u_1' u_1 = 1$.

Para resolver este problema de optimización con restricciones se aplica el método de multiplicadores de Lagrange considerando la función lagrangiana:

$$L = u_1' V u_1 - \lambda(u_1' u_1 - 1)$$

Derivando respecto de u_1 e igualando a cero, se tiene:

$$\begin{aligned} \frac{\partial L}{\partial u_1} &= 2V u_1 - 2\lambda u_1 = 0 \\ (V - \lambda I) u_1 &= 0 \end{aligned}$$

Se trata de un sistema homogéneo en u_1 , que solo tiene solución si el determinante de la matriz de los coeficientes es nulo, es decir, $\|V - \lambda I\| = 0$. Pero la expresión $\|V - \lambda I\| = 0$ es equivalente a decir λ es un valor propio de la matriz V . En la ecuación $(V - \lambda I) u_1 = 0$ podemos multiplicar por u_1' a la derecha, con lo que se tiene $u_1'(V - \lambda I) u_1 = 0 \Rightarrow u_1' V u_1 = \lambda \Rightarrow V(Z_1) = \lambda$. Por lo tanto, para maximizar $V(Z_1)$ se tomará el mayor valor propio λ de la matriz V .

Tomando λ_1 como el mayor valor propio de V y tomando u_1 como su vector propio asociado normalizado, ya tenemos definido el vector de ponderaciones que se aplica a las variables iniciales para obtener la primera componente principal, componente que vendrá definido como:

$$Z_1 = X u_1$$

De forma similar, la componente principal h -ésima se define como $Z_h = X u_h$ donde u_h es el vector propio de V asociado a su mayor valor propio. Suele denominarse también a u_h eje factorial h -ésimo.

En general, el objetivo de la aplicación de las componentes principales es reducir las dimensiones de las variables originales, pasando de p variables originales a $m < p$ componentes principales. Existen varios criterios de elección del número de componentes principales que retener; sin embargo, el más utilizado es retener aquellas componentes principales tales que $\lambda_h > 1$.

Anexo 4. Modelización territorial¹⁵²

La función de la Modelización Territorial se define como la sumatoria descontada en el tiempo de los indicadores de incidencia y severidad. Es decir, la función objetivo representa una brecha ponderada sectorial intertemporal, la cual se minimizó eligiendo asignaciones de inversiones para cada distrito, por tipo de inversión, y para cada período temporal. La inversión que es denotada como x tiene un impacto sobre el cálculo de la brecha. Por consiguiente, la brecha $g(p, z, x)_t$ depende del valor x .

$$\text{Infimo} \sum_t^T \beta^t \left\{ \delta \cdot \int_0^1 (g(p, z, x)_t)^\alpha dp \Big|_{\alpha=0} + (1 - \delta) \cdot \int_0^1 (g(p, z, x)_t)^\alpha dp \Big|_{\alpha=2}^{1/2} \right\}$$

De la función objetivo, la primera expresión corresponde a la incidencia y la segunda a la severidad. Se presenta también las restricciones a las cuales la función estuvo sujeta. La primera restricción es presupuestaria o de factibilidad temporal, y se formó en base a los techos de inversión. Mientras que la segunda y tercera restricción es de coherencia territorial, es decir que, tomaron en cuenta que la inversión realizada no puede ser mayor a la necesaria en un determinado distrito, en un año ni durante los cuatro años. Sobre la base del estudio Costos para alcanzar el Buen Vivir.

Restricción de factibilidad temporal

$$(1) C_t \cdot (1 - \varepsilon) \leq \sum_d^D \sum_z^Z x_{tdz} \cdot c_{dz} \leq C_t \cdot \varepsilon \forall t$$

Restricciones de coherencia territorial

$$(2) x_{dzt} \leq y_{dzt} \forall t, d, z$$

$$(3) \sum_t^T x_{dzt} \leq \sum_t^T y_{dzt} \forall d, z$$

Donde:

t	Año de intervención [2014-2017]
β	Preferencia temporal [0,9]
δ	Peso relativo [0,5]
$g(.)$	Brecha (distancia al umbral)
α	Valor de aversión (FGT)
p	Distribución de la probabilidad
z	Valor del umbral
x	Intervención que se debe realizar
d	Distrito [1-140]
i	Tipo de intervención
ε	Parámetro de holgura [0,05]
y	Intervención ideal
C	Costo (o inversión total factible en base a los techos presupuestarios)

Anexo 5. Metodología del Índice de Priorización Cantonal para Agua y Alcantarillado

A continuación se presentan las variables y la metodología para la elaboración del índice de priorización cantonal para agua y alcantarillado. Esto nos permitirá identificar a los GAD municipales prioritarios en base a la combinación entre las carencias absolutas y relativas en el acceso a los servicios de agua potable y alcantarillado.

Tabla 20. Indicadores utilizados para el Índice de Priorización Territorial

Variables
Déficit porcentual de agua por red pública (x_1)
Déficit porcentual de alcantarillado (x_2)
Número de viviendas sin agua por red pública (x_3)
Número de viviendas sin alcantarillado sanitario (x_4)

Fuente: INEC - Censo de Población y Vivienda, 2010.
Elaboración: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza - Senplades (2014).

Metodología

El índice se define por la siguiente fórmula:

$$IP_i = \sum_{j=1}^4 (X_{ij} + k Pm_i)$$

Donde:

IP_i : es el índice de priorización para el i GAD.

X_{ij} : es la observación de cada variable j para el i GAD. Con la finalidad de poder calcular el índice se reescaló cada variable antes de proceder con la estimación del índice.

j : es el índice que corresponde a las variables, $j=1, 2, 3, 4$.

Pm_i : indica si en el cantón i se realizará un plan maestro (1) o si no (0).

k : Ponderación a los GAD municipales en donde se intervendrá con planes maestros. Se definió $k = 0,3$.

El índice resultante se lo define entre 0 y 100 puntos, en donde 100 corresponde a la mayor prioridad. Finalmente, se dividió al índice de tal forma que se obtengan dos grupos de alta y media prioridad, los GAD municipales que tengan un índice menor a 35,4 tendrán prioridad media, mientras que los GAD municipales con un índice mayor a 35,4 tendrán prioridad alta.¹⁵³

¹⁵³ Mediana del índice de priorización.



Índices de ilustraciones, gráficos, tablas y mapas

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1: Sociedades aprendientes	97
Ilustración 2: Estructura de la Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza	105
Ilustración 3: Ejes del componente Bienes Superiores	111
Ilustración 4: Ejes del componente Revolución Productiva, Trabajo y Empleo	143
Ilustración 5: Pilares del turismo	153
Ilustración 6: Esquema del sistema tradicional o popular de comercialización	174
Ilustración 7: Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social	191
Ilustración 8: Ejes del componente Protección integral en el ciclo de vida	194
Ilustración 9: Efectos del Bono de Desarrollo Humano	196
Ilustración 10: Protección y Seguridad Social	206

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Incidencia de pobreza por consumo	28
Gráfico 2: Incidencia de pobreza por ingresos	29
Gráfico 3: Coeficiente de Gini	30
Gráfico 4: Incidencia de pobreza por NBI (porcentaje de hogares)	32
Gráfico 5: Incidencia de pobreza por NBI según grupo étnico (porcentaje de hogares)	33
Gráfico 6: Porcentaje de hogares con privaciones	39
Gráfico 7: Cuota promedio de privación-intensidad (A) de los hogares con al menos k% de privaciones	40
Gráfico 8: Índice de recuento ajustado (M0)	41
Gráfico 9: Contribución relativa de los indicadores al IPM	43
Gráfico 10: Población pobre por ingreso: relación ingreso per cápita promedio y privaciones	45
Gráfico 11: Distribución acumulada inversa de carencias: extrema pobreza por ingresos	46

Gráfico 12: Distribución acumulada inversa de carencias: pobreza moderada por ingresos	48
Gráfico 13: Esquema para la construcción de tipologías de pobreza multidimensional en cada etapa del ciclo de vida	49
Gráfico 14: Pobreza multidimensional / primera infancia en condición de pobreza extrema	50
Gráfico 15: Pobreza multidimensional / niñez en condición de pobreza extrema	51
Gráfico 16: Pobreza multidimensional / adolescencia (12 a 14 años) en condición de pobreza extrema	52
Gráfico 17: Pobreza multidimensional / adolescencia (15 a 17 años) en condición de pobreza extrema	53
Gráfico 18: Pobreza multidimensional / jóvenes en condición de pobreza extrema	54
Gráfico 19: Pobreza multidimensional / adultos en condición de pobreza extrema	55
Gráfico 20: Pobreza multidimensional / adultos mayores en condición de pobreza extrema	56
Gráfico 21: Evolución pobreza, gasto social y servicio de la deuda	68
Gráfico 22: Ingreso por habitantes en el Ecuador, 1950-2010	69
Gráfico 23: Tasa de analfabetismo por etnicidad y sexo, 2006, 2007 y 2013	71
Gráfico 24: Promedio de años de escolaridad por área (2007 y 2013)	71
Gráfico 25: Personal equivalente de salud por cada 10.000 habitantes, por área y sector (1990, 2001 y 2010)	74
Gráfico 26: Porcentaje de hacinamiento en el Ecuador en el periodo 2006-2013	75
Gráfico 27: Condición de actividad de la PEA (2005 - 2011)	76
Gráfico 28: Ingreso laboral promedio por sexo (2007-2013)	77
Gráfico 29: Erradicación de la pobreza extrema por ingresos (en porcentajes)	102
Gráfico 30: Reducir el coeficiente de Gini a 0,44	102

Gráfico 31: Relación entre el 10% más rico vs el 10% más pobre (número de veces)	103
Gráfico 32: Reducción de pobreza multidimensional	104
Gráfico 33: Tasa de mortalidad infantil (2000-2011)	112
Gráfico 34: Viviendas adecuadas por región y área (2011, 2012 y 2013)	118
Gráfico 35: Porcentaje de hogares con acceso a agua por red pública por área	120
Gráfico 36: Porcentaje de hogares con acceso a alcantarillado sanitario por área	122
Gráfico 37: Porcentaje de hogares con saneamiento por quintil de ingresos (2013)	123
Gráfico 38: Porcentaje de hogares con saneamiento por grupo étnico (2013)	123
Gráfico 39: Desempleo y subempleo nacional de la PEA mayores de 15 años (2007- 2013)	144
Gráfico 40: Categoría de trabajo (2013)	145
Gráfico 41: Indicadores básicos del sistema de trabajo de la PEA mayores de 15 años.	146
Gráfico 42: Subempleo por área (2007-2013)	147
Gráfico 43: Subempleo por sexo (2007-2013)	148
Gráfico 44: Subempleo por grupo étnico (2007-2013)	149
Gráfico 45: Distribución de la PEA por área a escala nacional (2007-2013)	149
Gráfico 46: Desempleo juvenil / 18-29 años (2007-2013)	150
Gráfico 47: Ingreso laboral personal promedio por sexo (2007-2013)	151
Gráfico 48: Ingreso laboral personal promedio por área (2007-2013)	151
Gráfico 49: Ingreso laboral personal promedio por grupo étnico (2007-2013)	152
Gráfico 50: Entrada de extranjeros y salida de ecuatorianos (2009 -2013)	153

Gráfico 51: Evolución de la superficie de labor agrícola (millones de hectáreas)	156
Gráfico 52: Estructura porcentual de los usos de la tierra por hectáreas	156
Gráfico 53: Caída de tierra arable per cápita	157
Gráfico 54: Superficie sembrada	158
Gráfico 55: Concentración de tierras, UPA y agua	159
Gráfico 56: Evolución de hectáreas plantadas por productos comerciales (2004-2012)	162
Gráfico 57: Rendimientos de la tierra sembrada y cosechada en cultivos permanente (Tm/Ha), (2004-2012)	162
Gráfico 58: Productividad promedio de agroexportación, agroindustria y consumo interno (1970 - 2010)	163
Gráfico 59: Toneladas importadas de fertilizantes y plaguicidas químicos	164
Gráfico 60: Uso de fertilizantes en la siembra de cultivos transitorios (2012)	165
Gráfico 61: Rendimiento de la tierra sembrada y cosechada usada para cultivos transitorios (Tm/Ha), (2004-2012)	167
Gráfico 62: Composición de la PEA Urbano-Rural por sexo (2013)	168
Gráfico 63: Composición de la PEA Urbano-Rural (2005- 2013)	168
Gráfico 64: Tasa de ocupación por área (2005 - 2013)	169
Gráfico 65: Gini de la tierra.	172
Gráfico 66: Relación de superficie regada por UPA de cultivos permanentes y transitorios entre el 30% de mayor concentración respecto al 30% de menor concentración (2002-2011)	173
Gráfico 67: PEA afiliada a la seguridad social contributiva	195

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Incidencia de la pobreza por ingreso	30
Tabla 2: Incidencia de la extrema pobreza por ingreso	31
Tabla 3: Indicadores seleccionados de los Derechos del Buen Vivir	38

Tabla 4: Distribución de carencias: personas en extrema pobreza por ingresos	46
Tabla 5: Distribución de carencias: personas en situación de pobreza moderada por ingresos	47
Tabla 6: Indicadores utilizados para el Índice de Priorización Territorial	60
Tabla 7A-7B-7C-7D: Circuitos más críticos según el Índice de Priorización Territorial y acceso a los Derechos del Buen Vivir	62
Tabla 8: Tipología de priorización territorial, promedio de cobertura de los indicadores de acceso a los indicadores del Buen Vivir	66
Tabla 9: Indicadores de vivienda por región y área, (2005, 2010 y 2013)	75
Tabla 10: Intervenciones para salud, educación y seguridad interna consideradas en el estudio de Modelización Territorial	135
Tabla 11: Distritos seleccionados e inversión para el sector de educación según los resultados del estudio de Modelización Territorial	136
Tabla 12: Distritos seleccionados e inversión para el sector de salud según los resultados del estudio de Modelización Territorial	136
Tabla 13: Distritos seleccionados e inversión para el sector de seguridad interna según los resultados del estudio de Modelización Territorial	137
Tabla 14: Variables empleadas en la construcción del Índice de Priorización Territorial	137
Tabla 15: Rama de actividad	145
Tabla 16: Producto Reino Vegetal por capítulo arancelario en miles US\$ FOB	161
Tabla 17: Importación de plaguicidas y fertilizantes químicos	164
Tabla 18: Tipo de empleo rural por región geográfica (2013)	170
Tabla 19: Ingresos promedios mensuales por actividad y región geográfica (2013)	171
Tabla 20: Indicadores utilizados para el Índice de Priorización Territorial.	240

ÍNDICE DE MAPAS

Índice de priorización territorial nacional por circuitos	61
Mapa 1: de la Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza.	
	72
Mapa 2: Prevalencia de la desnutrición crónica infantil por distritos (2010)	73
Mapa 3: Porcentaje de hijos vivos de madres entre 15 y 49 años, por parroquias (2001 y 2010)	113
Mapa 4: Personal de salud por cada 10.000 habitantes a escala nacional por circuitos	115
Mapa 5: Tasa de asistencia a educación básica por distritos.	116
Mapa 6: Tasa de asistencia al bachillerato por distritos	119
Mapa 7: Hogares hacinados a nivel nacional por circuitos	119
Mapa 8: Vivienda adecuada a escala nacional por circuitos	121
Mapa 9: Déficit cantonal de agua por red pública (2010)	122
Mapa 10: Déficit de alcantarillado sanitario por cantones (2010)	138
Mapa 11: Índice de Priorización Cantonal para Agua por Red Pública y Alcantarillado	178
Mapa 12: Territorios rurales priorizados	180
Mapa 13: Territorios urbanos priorizados	202
Mapa 14: Asistencia a centros de desarrollo infantil y educación inicial a nivel nacional por circuitos	203
Mapa 15: Trabajo infantil por circuitos	204
Mapa 16: Porcentaje de mujeres que han sufrido violencia de género de cualquier persona, por provincias (2011)	205
Mapa 17: Porcentaje de mujeres que han sido violadas o forzadas a tener sexo, por provincias (2011)	



Créditos de la publicación

Créditos de la publicación

Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza

Ana María Larrea

Subsecretario Técnico

Lenin Cadena

Coordinadora de Innovación y Evaluación

Marisol León

Coordinadora de Seguimiento Intersectorial y Territorial

Glenda Calvas

Equipo de la Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza

Santiago Albuja, María Belén Ayala, Soledad Dueñas, Carlos Jara, Cristina Loayza, Sebastián Lucero, José Martínez, Andrés Mideros, Dolores Bolaños, Yrina Protsenko, Catalina Ribadeneira, Fernando Rodríguez, Gustavo Salvador, Raúl Zurita

Se agradece a todo el personal de Senplades, quienes han contribuido en la construcción de esta estrategia y han hecho posible el trabajo de la Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza, en especial a:

Secretario Nacional

Pabel Muñoz

Subsecretarios Generales

Andrés Arauz, Gustavo Bedón

Subsecretarios Zonales

Romina Arteaga, Jilmar Capelo, Jorge Martínez, Kevin Martínez, Katuska Miranda, María Augusta Muñoz, Freddy Silva, Carla Zambrano

Equipo técnico que colaboró en la elaboración de la ENIEP

Nila Chávez, Alejandra Morales, Ana Lucía Torres

Revisión Editorial

Matthieu Le Quang, Juan Pablo Muñoz, Carlos Villacís

Sistema Nacional de Información

Andrea Aguirre, Valeria Banderas, Natalia Cárdenas, Patricia Martínez, Ana Lucía Murillo, Tamara Nacimba, Hernán Nieto, Liliana Roldán, Karina Sandoval

Comunicación Social

María de Lourdes Aguilar, Alejandro Aguirre, María Fernanda Cedeño, Lenin Muela, Carlos Villacís

Se agradece de manera especial al equipo técnico y autoridades del:
Ministerio Coordinador de Desarrollo Social
Con quienes se ha trabajado el índice de pobreza multidimensional.
Cecilia Vaca, Reinaldo Cervantes

Se agradece las valiosas contribuciones, comentarios y aportes de las autoridades y equipos técnicos de las instituciones, organizaciones y personas de los Ministerios y Secretarías Nacionales miembros del Comité Intersectorial para la Erradicación de la Pobreza, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria, Consejos Nacionales para la Igualdad, Gobiernos Autónomos Descentralizados, Organizaciones Sociales, Pueblos y Nacionalidades, Sectores Productivos Organismos internacionales

Expertos nacionales

Carlos Larrea, Mauricio León, Freddy Llerena, Jeannette Sánchez, Alison Vásquez

Expertos internacionales

Carlos Álvarez, Flor Ávila, Isabel Brenes, Álvaro Calderón, Mario Castillo, Óscar Cetrángolo, Marco Dini, Guillermo Fernández, Martín Hopenhayn, Rodrigo Martínez, Juan Meléndez, Nieves Rico, Nydia Pesantez, Moni Pizani, Sergio Salazar, Juliana Sánchez, Magdalena Sepúlveda, Ana Sojo, Gemma Ubasart, Andras Uthoff

Impresión

El Telégrafo EP

Diagramación

El Telégrafo EP





“Vencer la pobreza debe ser el imperativo moral del planeta, más aún cuando esta ya no es fruto de escasez, de sequías, de ausencia de recursos, sino que es fruto de sistemas perversos.

El principal indicador de desarrollo , de Buen Vivir, no debe ser el crecimiento económico, sino la reducción de la pobreza y sobre todo de la pobreza extrema”.

Rafael Correa Delgado, 24 de Mayo de 2013

Discurso de posesión ante la Asamblea Nacional

ISBN 978-9942-07-706-6



9 789942 077066



Secretaría Técnica
para la **Erradicación**
de la Pobreza



Secretaría Nacional
de **Planificación**
y **Desarrollo**

