

Objetivos de Desarrollo del Milenio ESTADO de SITUACIÓN 2006





ODM

Objetivos de Desarrollo del Milenio
ESTADO de SITUACIÓN 2006

PROVINCIA del
AZUAY



Objetivos de Desarrollo del Milenio ESTADO de SITUACIÓN 2006

PROVINCIA del **AZUAY**

La presente publicación ha sido elaborada por el CISMIL y liderada por el Gobierno Provincial del Azuay, como parte del proyecto PRO-ODM del Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador (CONCOPE), con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI, en el marco de la Plataforma Programática de la Submesa de Pobreza del Ecuador, coordinada por United Nations Development Programme (UNDP).

Elaboración técnica del informe:

Centro de Investigaciones Sociales del Milenio, CISMIL, con el apoyo de la Dirección de Desarrollo Provincial del Gobierno Provincial del Azuay.

Revisión editorial:

María Alexandra Prócel
Álvaro Campuzano Arteta

Fotografías: Gobierno Provincial del Azuay

Julio García y Rosario Parra, SISA Producciones, serie "Por un mundo más digno"

Concepto editorial: graphus 290 2760

Diseño: graphus

Ilustración: María Belén Guerrero

Impresión:

Monsalve Moreno

Integrantes del CISMIL:

Secretaría Nacional Objetivos de Desarrollo del Milenio
Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Sede Ecuador
Secretaría Técnica del Frente Social
Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
Banco Mundial
Agencia Española de Cooperación Internacional

Equipo de investigación:

René Ramírez (coordinador), María del Pilar Troya, Malki Sáenz,
Rubén Páez, Pedro Montalvo, Juan Carlos Parra y René Villarreal
Red SIDA AZUAY

Los contenidos de este libro son de libre reproducción (parcial o total), siempre y cuando se cite la fuente, utilizando el siguiente formato: CISMIL, GPA 2006 Objetivos de Desarrollo del Milenio. Estado de situación 2006 (Cuenca: AECI/CONCOPE/ONU/GPA)

contenido

Siglas	5
Prólogo	7
Presentación	9
Introducción	11



OBJETIVO 8

Alianzas para el desarrollo local	31
-----------------------------------	----



OBJETIVO 2

Lograr la enseñanza primaria universal	77
--	----



OBJETIVO 3

Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de las mujeres	109
--	-----



OBJETIVO 4

Reducir la mortalidad de la niñez	143
-----------------------------------	-----



OBJETIVO 5

Mejorar la salud materna 167



OBJETIVO 6

Combatir el VIH/SIDA, el paludismo
y otras enfermedades 181



OBJETIVO 7

Garantizar la sostenibilidad del
ambiente 203



OBJETIVO 1

Erradicar las pobreza y los
problemas alimentarios 229

A manera de epílogo 265

Glosario de definiciones 267

Listado de indicadores 278

Fuentes de datos 282

Bibliografía 284

Anexos CD-ROM

siglas

AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional
AME	Asociación de Municipalidades del Ecuador
BCE	Banco Central del Ecuador
BK	Bacilo de Koch, bacteria causante de la tuberculosis
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, conocido como Banco Mundial
CDC	Center for Disease Control, Atlanta USA: Centro para el Control de la Enfermedad
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y El Caribe
CEPAR	Centro de Estudios de Población y Desarrollo Social, Ecuador (antes, Centro de Estudios de Población y Paternidad Responsable)
CEDAW	Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (por sus siglas en inglés: <i>Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women</i>)
CIE	Clasificación Internacional de Enfermedades
CIU	Clasificación Internacional Industrial Uniforme
CINE	Clasificación Internacional Normalizada de Educación
CONAMU	Consejo Nacional de las Mujeres, Ecuador
CONCOPE	Consortio de Consejos Provinciales del Ecuador
DANS	Encuesta Nacional de la Situación Alimentaria y nutricional (ex-CONADE)
DPS	Dirección Provincial de Salud
DPA	División Política Administrativa
ECOCIENCIA	Fundación Ecuatoriana de Estudios Ecológicos
EDA	Enfermedad Diarreica Aguda
ENDEMAIN	Encuesta Demográfica y de Salud Materna e Infantil (CEPAR)
ENEMDU	Encuesta de Empleo y Desempleo (INEC)
ENIGHU	Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares Urbanos (INEC)
ETAPA	Empresa Pública Municipal de Telecomunicaciones, Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Cuenca
ECV	Encuesta de Condiciones de Vida
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
GPA	Gobierno Provincial del Azuay
GTZ	Agencia Alemana de Cooperación Técnica para el Desarrollo
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos, Ecuador
IRA	Infección Respiratoria Aguda
ITS	Infecciones de Transmisión Sexual
MAE	Ministerio del Ambiente del Ecuador
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ecuador
PPDA	Plan Participativo de Desarrollo del Azuay
MEC	Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, Ecuador
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas, Ecuador

MEF	Mujeres en Edad Fértil
MEM	Ministerio de Energía y Minas, Ecuador
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
MSP	Ministerio de Salud Pública, Ecuador
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización(es) No Gubernamental(es)
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PEA	Población Económicamente Activa
PEC	Plan Estratégico de Cuenca
PEI	Población Económicamente Inactiva
PET	Población en Edad de Trabajar
PGE	Presupuesto General del Estado
PIO	Plan de Igualdad de Oportunidades
PROMSA	Programa de Modernización de los Servicios Agropecuarios (MAG-BIRF-BID)
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SODEM	Secretaría Nacional de Objetivos de Desarrollo del Milenio, Ecuador
SICA	Servicio de Información y Censo Agropecuario del Ecuador, MAG
SIDA	Síndrome de Inmuno Deficiencia Adquirida
SIG	Sistema de Información Geográfica
SIEH	Sistema Integrado de Encuestas de Hogares (INEC)
SIISE	Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (STFS)
SIISEC	Sistema de Indicadores Económicos de Gobiernos Seccionales
SINEC	Sistema Nacional de Estadísticas Educativas (MEC)
SNAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas, Ecuador
SNV	Servicio Holandes de Cooperación al Desarrollo
STFS	Secretaría Técnica del Frente Social, Ecuador
SUMA	Sistema Único de Manejo Ambiental, Ecuador
TAES	Tratamiento Acortado Estrictamente Supervisado (para la tuberculosis) también conocido como DOTS (siglas en inglés)
TB	Tuberculosis
TSE	Tribunal Supremo Electoral, Ecuador
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNEP	<i>United Nations Environment Programme</i> : Programa de las Naciones Unidas para el Medioambiente
UNFPA	<i>United Nations Fund for Poulation Activities</i> : Fondo de las Naciones Unidas para Actividades de Población
UNICEF	<i>United Nations Children Fund</i> : Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UPA	Unidad de Producción Agropecuaria
VIH	Virus de Inmunodeficiencia Humana
UNEP-WCMC	World Conservation Monitoring Centre, UNEP
PYDLOS	Programa de Población y Desarrollo Local Sustentable - Universidad de Cuenca
IERSE	Instituto Ecuatoriano de Régimen Seccional - Universidad del Azuay

prólogo

En el año 2000, representantes de 189 países miembros de la Organización de Naciones Unidas, entre ellos el Presidente de Ecuador, firmaron la Declaración del Milenio, que incluyó el compromiso de cumplir, hasta 2015, con ocho objetivos de desarrollo, para lo cual se fijaron dieciocho metas y cuarenta y ocho indicadores. La finalidad fue la de construir un mundo más justo, próspero y pacífico.

Con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) se busca en Ecuador reducir a la mitad el porcentaje de personas con ingresos menores a un dólar por día; disminuir el porcentaje de niñas y niños menores de cinco años que padecen desnutrición crónica y global; lograr que todos los niños y niñas puedan terminar los diez años de educación básica; eliminar las desigualdades entre mujeres y hombres en todos los niveles de enseñanza; bajar la mortalidad infantil, la de menores de cinco años y la materna; detener y empezar a reducir la propagación de VIH/Sida, el paludismo y la tuberculosis; integrar los principios del desarrollo sostenible en las políticas nacionales y revertir la pérdida de recursos naturales y ambientales; estrechar el porcentaje de personas que carecen de acceso sostenible a agua potable y saneamiento básico; contraer el porcentaje de población que vive en tugurios, garantizar, año tras año, un adecuado financiamiento para lograr todas estas metas, y fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

En resumidas cuentas, se trata de una agenda prioritaria para arrancar hacia condiciones que propicien el desarrollo del Ecuador.

Para cumplir con los objetivos de desarrollo del milenio es imprescindible contar con una línea de base que muestre en detalle la situación de partida del país, de las provincias y de los cantones. Esa información es fundamental para el diseño de políticas públicas adecuadas, para hacer evaluaciones de proceso con los ajustes que sean necesarios y para verificar, cuando el plazo venza, el avance en el logro de las metas establecidas.

En el año 2005 el Ecuador elaboró un primer informe nacional. A partir de ahí, el reto derivó a la producción de informes provinciales. Si lo nacional da una visión ponderada del conjunto, lo territorial desagrega datos. Una y otra información es de primordial importancia. Con una apreciable ganancia: al hacerlo localmente se construyen capacidades metodológicas para que los y las investigadoras sociales de esos sitios las apliquen en lo sucesivo.



En la realización de informes provinciales han participado de manera concertada, coordinada y complementaria el Gobierno Central, los gobiernos provinciales y municipales, la cooperación internacional, sectores académicos y otros organismos del Estado.

En la medida en que estos informes provinciales se socialicen, se propiciará una mayor apropiación de los ODM por parte de la ciudadanía. Así, existirán mejores posibilidades de construcción de los caminos hacia el desarrollo, a través de estrategias concertadas entre los distintos actores territoriales, con verdaderos compromisos de acción y recursos, que cuenten con indicadores que permitan un efectivo seguimiento y veeduría de las metas propuestas en cada provincia.

Secretaría Nacional de Objetivos de Desarrollo del Milenio

Consortio de Consejos Provinciales del Ecuador

Sistema de las Naciones Unidas en Ecuador

Embajada del Reino de España

presentación

El Gobierno Provincial del Azuay ha realizado importantes esfuerzos para planificar y organizar el desarrollo provincial. En esta línea se enmarcan la sistematización de la información disponible, la elaboración de una línea de base provincial y, sobre todo, la realización del Plan Participativo de Desarrollo del Azuay (PPDA). El plan fue definido y consensado con la participación de los principales actores sociales de la provincia, y contempla políticas, programas y proyectos a ser ejecutados entre 2005 y 2015.

El Plan Participativo de Desarrollo ha generado para el Azuay una referencia hacia el 2015, sus propuestas son producto del debate entre sociedad civil y el Estado y han planteado objetivos en seis ejes de desarrollo (Económico, Ambiente, Salud, Educación, Gobernabilidad e Infraestructura), los objetivos de esos ejes son coincidentes con las metas comprometidas mundialmente por Naciones Unidas en los objetivos del Milenio.

Por ello en acuerdo con el proyecto PRO-ODM, CISMIL-FLACSO-SNU, PNUD, CONCOPE, la Secretaría Nacional de Objetivos de Desarrollo del Milenio (SODEM), decidimos realizar una valoración de la situación del Azuay frente a estos objetivos con el fin de valorar el esfuerzo que tendremos que realizar local y nacionalmente para alcanzarlas en los próximos años.



El Gobierno Provincial del Azuay asume el desafío de valorar el estado actual, pero sobre todo asume el reto de impulsar los programas que sean necesarios para alcanzar cuando menos esas metas que aportan al beneficio de cada uno de los habitantes del Azuay.

Esperamos que este informe constituya un aporte significativo al debate entre todas y todos los actores sociales de la provincia, en la perspectiva de profundizar la concertación, pues consideramos que la participación democrática es elemento imprescindible para lograr las metas propuestas.

Paúl Carrasco Carpio

Prefecto Provincial del Azuay

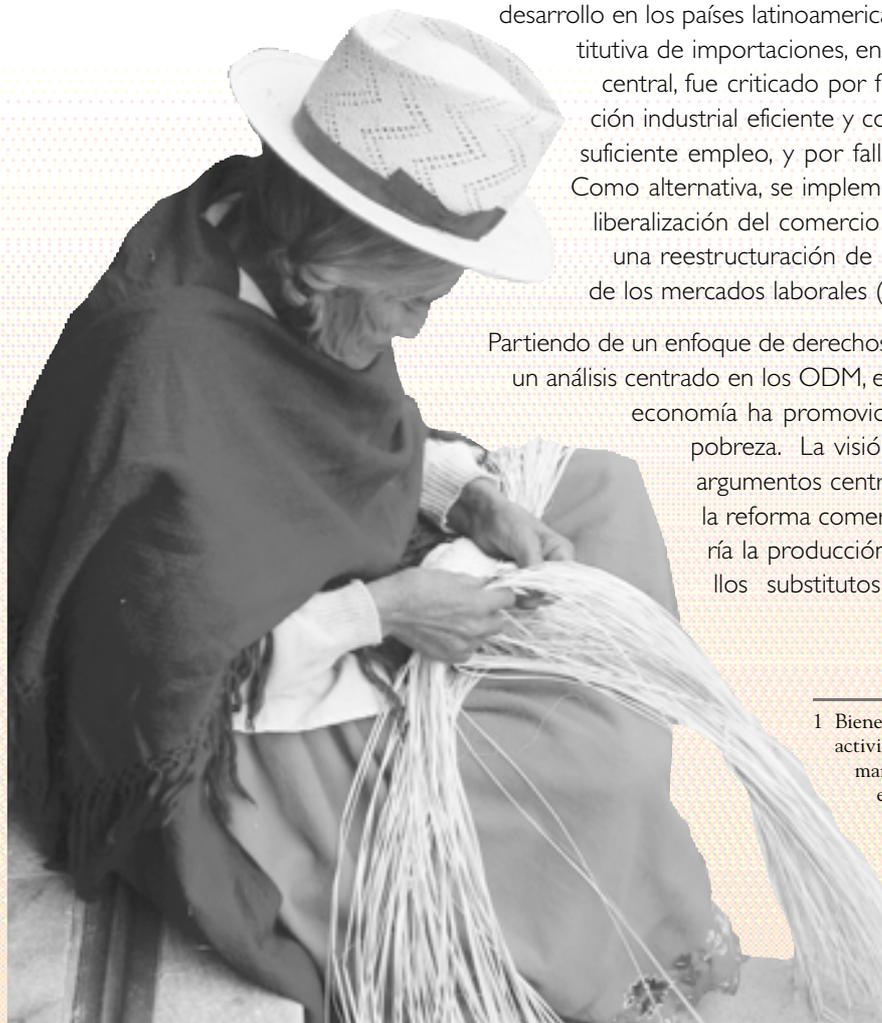
introducción

LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD: LA MIRADA SOBRE LOS ODM EN EL PRESENTE INFORME

El bienestar de la población está directamente relacionado con las oportunidades de realización y expansión de sus capacidades. Tales oportunidades se hallan históricamente determinadas y circunscritas a un específico ordenamiento económico, político y social. En referencia a este marco histórico sobre el que se asientan las posibilidades del bienestar social y personal, en el contexto de fines de la década de los 80 y principios de los 90, se dio un cambio drástico en la política del desarrollo en los países latinoamericanos. El modelo de industrialización substitutiva de importaciones, en el que el estado desempeñaba un papel central, fue criticado por fracasar en la promoción de una producción industrial eficiente y competitiva, por su incapacidad de generar suficiente empleo, y por fallar en la reducción de las desigualdades. Como alternativa, se implementaron diversas políticas orientadas a la liberalización del comercio y de los flujos de capital, que incluyeron una reestructuración de sistemas impositivos y una desregulación de los mercados laborales (Taylor; Vos, Paes de Barro, 2002).

Partiendo de un enfoque de derechos humanos, una pregunta insoslayable para un análisis centrado en los ODM, es si dicho proceso de desregulación de la economía ha promovido una mayor igualdad y ha reducido la pobreza. La visión "exitosa" de la liberalización emana de argumentos centrados en el incremento de la oferta: tras la reforma comercial, sostienen sus defensores, se trasladaría la producción de los bienes no transables¹ y de aquellos substitutos de importación ineficientes, hacia la

¹ Bienes transables se denomina a los que provienen de las actividades agrícolas, minas y canteras y productos manufacturados. Entre los bienes no transables se encuentran electricidad, gas, agua, construcción, comercio, hoteles, restaurantes, transporte, almacenamiento, servicios financieros, servicios personales y sociales y otros.



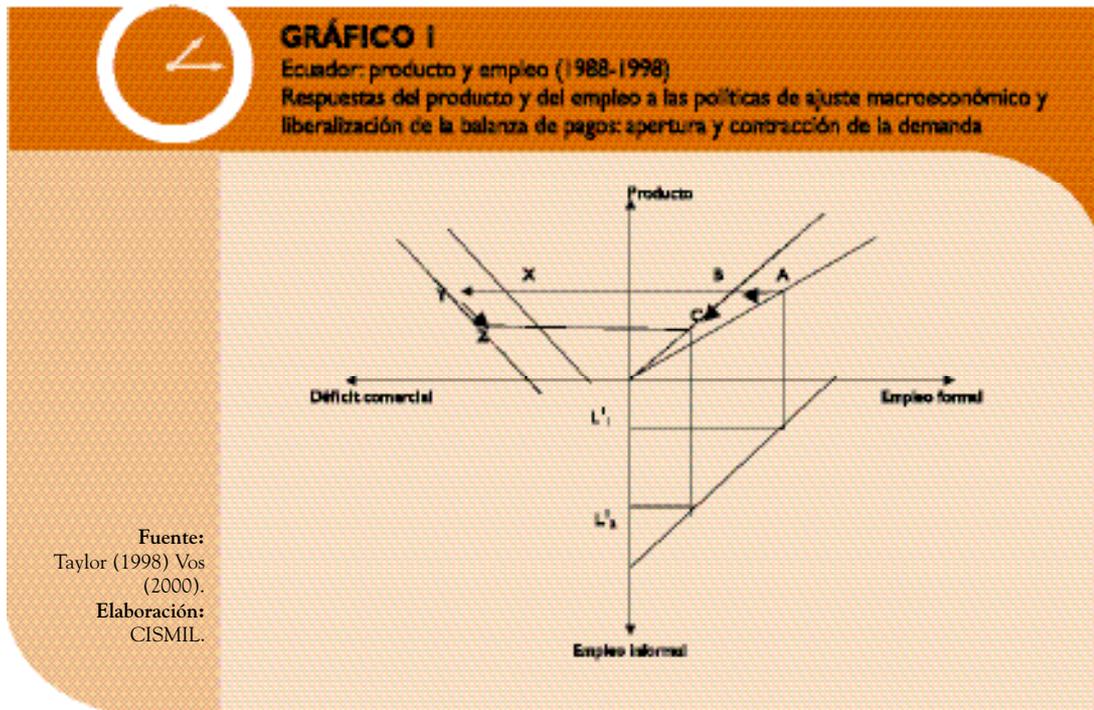
exportación en actividades que cuentan con ventajas comparativas. El aumento de la oferta (particularmente en el sector exportador de productos primarios) se trasluciría en un círculo virtuoso de incremento de producción de las empresas y generación de empleo. Por otra parte, siempre desde esta perspectiva, se argumenta que la liberalización de la cuenta de capital supondría un influjo financiero que estimularía la inversión y el crecimiento con productividad (Taylor; Vos, Paes de Barro, 2002). Cabe señalar que esta mirada es uno de los pilares de las estrategias propuestas desde el Proyecto del Milenio de Naciones Unidas en su Plan práctico para conseguir los objetivos del Milenio.

Sin embargo, es claro que esta perspectiva tiene limitaciones. Para empezar, el supuesto implícito del cambio esperado tras la liberalización, era que la economía funcionaría bajo pleno empleo, fenómeno que nunca ocurrió. Por lo demás, el principal inconveniente de esta versión sobre el desarrollo que mencionamos escuetamente, consiste en que descuida el estudio de los efectos tanto del impacto de la demanda agregada sobre la distribución y el crecimiento, como del impacto de las entradas de capital sobre los precios relativos. El efecto de la liberalización sobre el bienestar y la desigualdad de la población, resulta de un complejo de interrelaciones que involucran tanto el lado de la oferta como el de la demanda. Por ello, la redistribución del ingreso y los cambios en los precios relativos son endógenos al proceso de impulso del desarrollo.

A partir de esta pregunta abierta sobre lo que ha de entenderse por desarrollo, en el presente informe se pretende realizar una evaluación o un diagnóstico del estado de situación de los ODM en la provincia del Azuay. Al ofrecer este análisis, exploramos, aunque todavía de modo preliminar, si acaso las causalidades encontradas a nivel de país respecto a los impactos de la liberalización en el bienestar y la desigualdad, se reproducen en el ámbito provincial. Desde luego, trazar esta conexión entre el nivel nacional y el provincial requeriría de otros métodos de análisis distintos a los aquí utilizados. Sin embargo, consideramos que incluir esta perspectiva macro en el análisis, sirve como un punto de fuga que ayuda a visualizar mejor el estado de desarrollo, en distintos niveles, dentro de la provincia. Ya en lo que respecta a la perspectiva de análisis intra-provincial, procuramos desentrañar las diferentes interconexiones existentes entre los 8 ODM, con la finalidad de poder comprender las relaciones existentes entre el mercado productivo, el mercado laboral, el desarrollo de capacidades humanas, la utilización de los recursos naturales y los niveles de desigualdad.

Sintetizando estas consideraciones, si bien los niveles de bienestar de la población serán vistos estáticamente y privilegiando un análisis a escala provincial, no perdemos de vista procesos estructurales más amplios vinculados con la estrategia de inserción del país en el mercado global. Por lo demás, este intento por superar y enriquecer la mirada sectorial de los ODM, abre la posibilidad de ubicar a las y los ganadores y perdedores del proceso de liberalización. Esto último apunta a plantear nuevas estrategias de desarrollo a ser discutidas por los actores locales, en la búsqueda de revertir procesos de exclusión sistemáticos vigentes en el país.

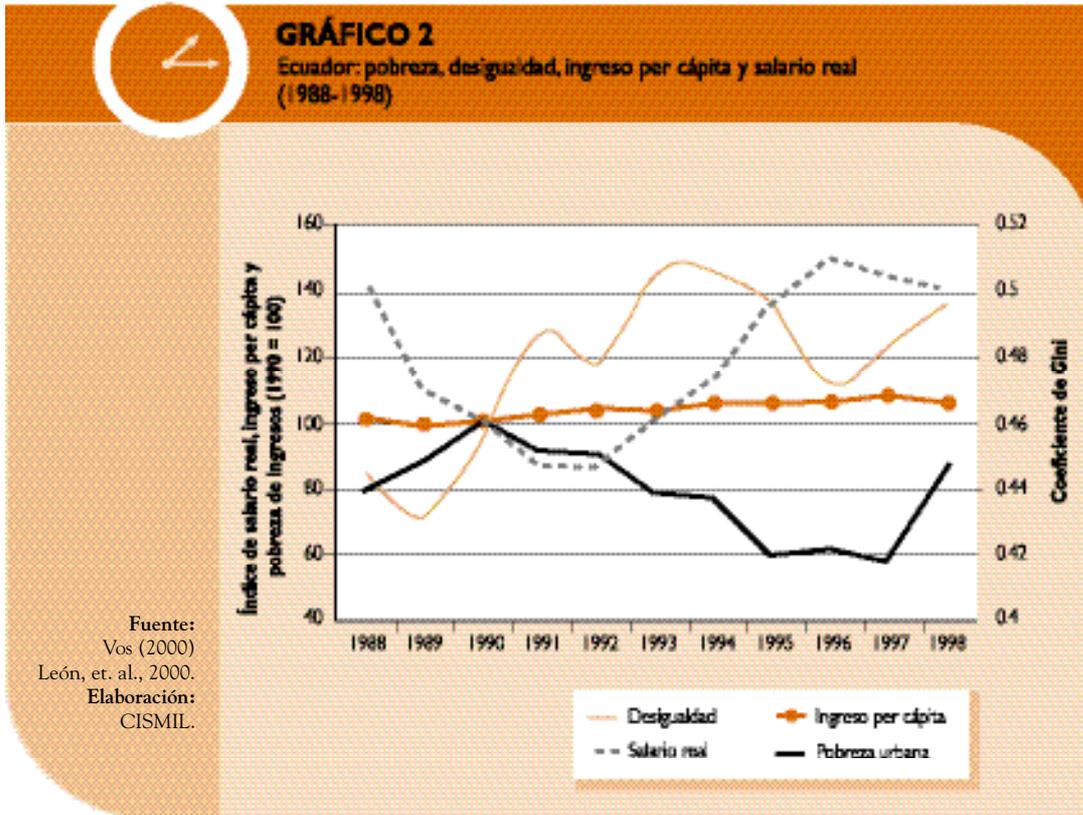
A manera de un preámbulo general, en el siguiente gráfico se ofrece un esquema sobre las respuestas del producto y del empleo a las políticas de ajuste macroeconómico y a la liberalización de la balanza de pagos. Tal esquema constituye una versión simplificada del estudio de Robert Vos (2002) sobre la liberalización económica, la distribución y la pobreza en Ecuador durante los 90.



En el cuadrante superior derecho, se plantea que la liberalización bien puede haber resultado en una menor demanda de empleo formal para un nivel dado de producto. Las presiones para bajar los costos a través de una mayor productividad laboral en los sectores de bienes transables, junto con un crecimiento de la demanda por trabajadores de menor calificación en los sectores de bienes no transables, contribuyeron a empujar esta tendencia. Como lo muestra el cuadrante inferior derecho, una reducción del empleo formal está probablemente asociada con un incremento de los empleos informales, mayor trabajo por cuenta propia y, dada la rigidez en los sectores formales, mayor desempleo. De modo conocido, la liberalización, junto con las entradas de capital, llevaron inicialmente a un crecimiento de la productividad y a una reducción del empleo formal en un movimiento de A hacia B. Al mismo tiempo, el déficit comercial empeoró, saltando de X a Y. Para evitar un agravamiento mayor del desequilibrio externo y cortar la inflación interna, las autoridades asumieron austeridad fiscal para reducir la demanda agregada y promover más entradas de capital. El crecimiento del producto se desaceleró y el empleo formal decreció de B a C durante la transición de políticas inducidas, y al mismo tiempo, el déficit comercial fue contenido en un movimiento de Y a Z (Vos, 2000: 4-5).

Como resultado del proceso, vemos que la pobreza disminuye pero la desigualdad tiene una tendencia creciente, principalmente como consecuencia del incremento de las brechas entre trabajadores y trabajadoras calificados y no calificados. Estos últimos son absorbidos por el mercado informal, cuenta propia y servicios, o en el peor de los casos pasan al desempleo. La productividad del sector transable, por su parte, incrementa, sobre todo, debido al aumento de la eficiencia de la mano de obra.

Una síntesis de lo sucedido en el período mencionado se presenta en los dos gráficos siguientes.



Se evidencia claramente que existe una recuperación de los salarios reales que conlleva a una reducción de la pobreza. Pero todo lo contrario sucede con la desigualdad en el período en cuestión: se incrementa la brecha entre las y los trabajadores calificados y no calificados, así como la brecha de ingresos entre el sector formal y no formal. Los procesos son revertidos durante la crisis financiera, período en que la pobreza se incrementa al igual que la desigualdad. Como consecuencia de la reducción de la inflación luego de casi dos años de dolarización, se da una mejora de los salarios reales, lo que vuelve a reducir la pobreza, pero no necesariamente la desigualdad.

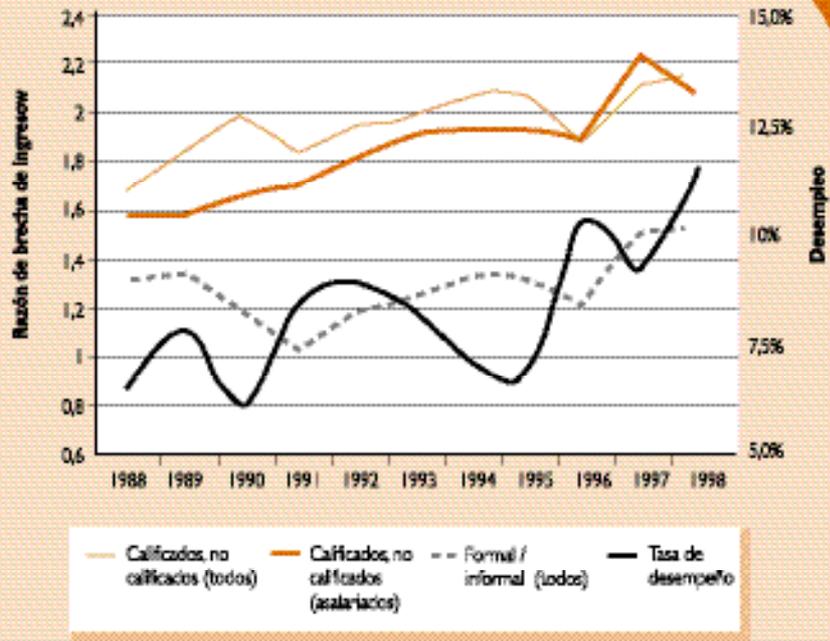
Este proceso reseñado en pocas líneas, será un hilo conductor a través del cual se analizarán los diferentes ODM, principalmente porque recoge la relación existente entre el desarrollo de capacidades humanas (educación y salud), el empleo, la producción y competitividad, y su impacto en la pobreza y desigualdad. En términos medioambientales, si bien el modelo presentado no recoge explícitamente las vías de transmisión, como bien proponen Falconí y Larrea (2004), el sustento teórico de la liberalización se basa en el desarrollo de las ventajas comparativas. Dado que Ecuador es un país que ha basado su crecimiento en la producción de bienes primarios, el proceso de apertura comercial lo lleva hacia una re-primarización de la economía, en donde “los flujos de capital están dirigidos a los sectores más contaminantes, (...) aumentando la tasa de extracción y explotación de los recursos naturales”, en el afán de promover “un modelo de crecimiento basado en las exportaciones de recursos primarios” (Falconí, Larrea, 2004: 133).

A la luz de todo lo expuesto, como estrategia de presentación del informe, el objetivo 8 se muestra como primera sección porque nos permite describir el proceso de producción, la absorción-expulsión de la mano de obra, la productividad y el manejo fiscal que se han dado al interior de la provincia del



GRÁFICO 3

Ecuador: tendencias en las brechas de ingresos entre trabajadores/as calificados y no calificados y entre trabajadores/as urbanos formales e informales (1988-1998)



Fuente: Vos (2000), INEC, Encuestas de Empleo Urbano.
Elaboración: CISMIL.

NOTA:

La brecha de ingresos por nivel de calificación se define como la razón entre el ingreso principal medio de las/os trabajadoras/os calificados y el de las/os no calificados (total de trabajadoras/os y asalariadas/os del sector privado, respectivamente). La brecha de ingresos formal/informal es la razón entre el ingreso medio de las/os asalariadas/os del sector privado moderno y el de las/os del sector informal por cuenta propia.

Azuay. Esta descripción pretende brindar un marco general para comprender el contexto económico sobre el que se asienta el análisis de los demás objetivos. A continuación de ello, los objetivos del 2 al 7 se presentan sin alterar el orden. Con respecto a estos objetivos, el estado de situación de los sectores educación, género, salud y ambiente deberán ser leídos a través de los lentes de lo que implica el desarrollo de capacidades humanas y uso y protección de recursos naturales en el marco de procesos de apertura comercial. Hacia el final, se concluye con el análisis de la pobreza y la desigualdad como resultado final de un largo proceso de múltiples interconexiones económicas que marginan sistemáticamente a ciertos grupos de la población o nunca los incorporan. Así, y para proseguir, todos los indicadores calculados, además de responder a la necesidad de visualizar el estado de situación de los ODM a escala provincial, enfocan las desigualdades y brechas tanto personales como territoriales.

MARCO GENERAL DE ANÁLISIS

En el proceso de elaboración de este informe, el primer paso fue producir un documento metodológico con las pautas para elaborar informes locales de ODM. En este documento se definieron un marco teórico general y marcos específicos para cada tema, a partir de los cuales se especificaron los indicadores. De cada indicador se anotó la definición teórica y operativa, los métodos de cálculo, las fuentes y los desgloses. En caso de requerirse una definición sobre alguno de los términos técnicos utilizados a lo largo del informe, consultar la sección glosario de definiciones. Por otro lado, también se definió un conjunto de preguntas para ser aplicadas en talleres y en entrevistas individuales, cuyo fin fue recopilar información cualitativa que complemente las estadísticas y contraponga los datos con las percepciones tanto de actores calificados como de ciudadanas y ciudadanos pobres.

El documento metodológico también será empleado para la elaboración de los informes de otras provincias y otros cantones, de modo que pueda haber comparabilidad entre las diferentes localidades del país.

• Objetivos del informe

- a. Establecer el grado de avance de la provincia del Azuay con respecto a los objetivos de desarrollo del milenio: ubicar las metas cumplidas o en proceso de cumplimiento, y señalar aquellas en las que se requiere dar un impulso importante a los esfuerzos en marcha, ya que presentan avances demasiado lentos.
- b. Determinar las brechas y las desigualdades que presentan estos avances de cumplimiento de metas en el interior de la provincia.
- c. Sugerir recomendaciones, a partir de un diagnóstico sobre los ODM, en cuanto al diseño de políticas públicas que permitan conseguir el cumplimiento de las metas.
- d. Permitir la comparación de los avances en el logro de los ODM entre las distintas provincias del país.

Intencionadamente, este informe se presenta como un documento de discusión, que busca provocar el debate público, como un mecanismo ideal para fomentar la concertación y los acuerdos entre la mayor amplitud y diversidad de actores sociales. Únicamente si se realizan acciones conjuntas es posible alcanzar los ODM en el plazo señalado.

• La selección de indicadores

A partir de un marco teórico que privilegia el análisis de las necesidades mínimas y de las capacidades básicas, al igual que la medición de las desigualdades –de género, de ingresos, étnicas, generacionales y por área de residencia– se analizó el listado de indicadores propuesto por Naciones Unidas. Posteriormente, se revisaron los indicadores utilizados en el Informe Nacional de ODM y se hicieron los ajustes requeridos de acuerdo con un análisis cuidadoso de las fuentes nacionales y locales disponibles. En este sentido, se procuró tener al menos dos puntos de referencia (se determinaron 1990 y 2001 por ser años censales, siendo el primero, además, el año de referencia para los ODM) y más, en los casos que fuera posible. El último año del que se dispone información relacionada con la provincia del Azuay es 2003 en la mayoría de casos. Los indicadores seleccionados para la provincia del Azuay son susceptibles de ser calculados y permiten la comparabilidad con las diversas unidades político-administrativas del país.

Para ciertos indicadores no se dispone aún de una serie de tiempo, pero han sido extraídos de fuentes de recolección que seguirán siendo aplicadas y que, por lo tanto, son susceptibles a monitoreo en el futuro.

La medición de los avances logrados con respecto a los ODM resulta compleja por la escasez de fuentes en la provincia. Entonces, uno de los desafíos es incrementar las fuentes de datos confiables y permanentes sobre aspectos como la calidad de la educación, el estado de los suelos, la pérdida de biodiversidad, la frecuencia y calidad del servicio de agua potable, entre otros. Otro reto es mejorar el acceso a las fuentes de información disponibles, tarea que no compete solamente a la provincia, pues ya ha sido abordada, en buena medida, por el GPA al desarrollar un sistema de información provincial y un sistema de cuentas provinciales. Sin embargo, quedan pendientes otros esfuerzos, sobre todo por parte de la institucionalidad estatal nacional, para democratizar el acceso a la información.

• Los límites

Cabe destacar que si bien los ODM constituyen un marco mínimo de desarrollo del capital humano no son suficientes para dar cuenta global de las condiciones de vida de las personas, por lo que resulta ineludible la referencia a los Derechos Humanos como marco general. Ecuador es, de acuerdo con su Constitución, un Estado Social de Derecho, que ha ratificado las convenciones, los tratados y las plataformas internacionales de Viena, del Cairo, de El Salvador; la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención sobre los Derechos de los Niños, el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entre otros.

En este punto conviene puntualizar que este informe se centra exclusivamente en los ODM y que, por lo tanto, no es una medición completa del desarrollo humano y social en la provincia del Azuay ni del grado de cumplimiento de los derechos humanos de sus habitantes, mucho menos de la gestión del Gobierno Provincial.

BREVE MIRADA A LA PROVINCIA DEL AZUAY²

La provincia del Azuay tiene una población total de 599.546 habitantes, que representa el 4,93% de la población de Ecuador (Censo 2001). En la zona urbana habitan 147.041 hombres y 165.553 mujeres, mientras que en la zona rural, 132.751 hombres y 154.201 mujeres.

El territorio del Azuay está conformado por los cantones: Cuenca, Girón, Gualaceo, Nabón, Paute, Pucará, San Fernando, Santa Isabel, Sígig, Oña, Chordeleg, El Pan, Sevilla de Oro, Ponce Enríquez y Guachapala, distribuidos en una superficie de 8.718,82 km².

El clima varía entre 12 y 20 grados centígrados. En las altas mesetas hay páramos; y las otras zonas de la provincia presentan climas mesotérmicos, húmedos y semihúmedos.

² Tomado de la Línea de Base elaborada para el Plan Participativo de Desarrollo del Azuay 2005-2015.

La cuenca del río Santiago, perteneciente al sistema hidrográfico del Amazonas, es el eje principal del sistema hidrográfico. De los ramales del occidente nacen los ríos Tomebamba y Yanuncay que bañan la ciudad de Cuenca. La cuenca del río Jubones perteneciente al sistema hidrográfico del Pacífico, es la segunda en importancia en el Azuay.

El Instituto Ecuatoriano de Electrificación (INECEL) construyó en la Cola de San Pablo la planta subterránea que es alimentada por la represa Daniel Palacios (en memoria del ingeniero que concibió y diseñó el proyecto). La represa de la Central Hidroeléctrica Paute atiende las necesidades energéticas de alumbrado urbano rural y de la industria de casi el 70% del país.

El Azuay posee muchos recursos naturales como la minería y la paja toquilla. Posee industria textil, llantera, cuero, orfebrería, agrícola, automotriz, papel y alimentaria. En el comercio destacan la cerámica, la artesanía, las joyas, los muebles, los tejidos, los neumáticos, los alimentos y las bebidas.

La región austral (Azuay, Cañar y Morona Santiago) ha experimentado ciclos de auge y de crisis, condicionados fundamentalmente por sus relaciones con el medio externo. La gran bonanza regional, por ejemplo, se derivó de la exportación masiva de artesanías a los centros mineros del Perú, exportaciones que luego sufrieron una fuerte caída y que originaron una crisis regional. Este hecho produjo un repliegue interno que, a su vez, influyó en el desarrollo de las haciendas de producción agrícola y ganadera.

A inicios de los 80, en la provincia del Azuay ocurren una serie de cambios, ocasionados por la crisis de la deuda externa (1982), que configuran una etapa de transición hacia un nuevo modelo de desarrollo. Frente a la crisis financiera que afecta la industria adquiere importancia la constitución de pequeñas y medianas empresas en los sectores de servicios, artesanía, minería, comercio y turismo.

Durante este periodo, la emigración se convierte en una fuente de ingresos debido al envío de remesas. Este fenómeno favorece la especulación, lo que convierte a la provincia y especialmente a la ciudad de Cuenca en una de las más caras del país.

EL PLAN PARTICIPATIVO DE DESARROLLO DEL AZUAY 2005-2015

En julio de 2004, la provincia del Azuay realizó su primera Asamblea Provincial, coordinada por el Gobierno Provincial del Azuay, y las Universidades de Cuenca, del Azuay y Politécnica Salesiana, bajo dos objetivos generales: a) "Diseñar un referente de futuro, definir acciones y ejecutar proceso que generen oportunidades y fortalezcan las capacidades para un desarrollo humano sustentable y b) Consolidar el proceso de descentralización y desconcentración del Estado señalando como objetivos específicos los siguientes":

- Diseñar políticas públicas para el desarrollo provincial.
- Diseñar, proponer y ejecutar macroproyectos de desarrollo.
- Generar propuestas de reorganización institucional.

- Construir y difundir la información necesaria para la toma de decisiones.
- Articular los distintos esfuerzos y propuestas existentes en la provincia.

En el diseño de PPDA, las metas y los objetivos fueron pensados para cumplirse desde 2005 hasta 2015. Asimismo, en su proceso de construcción se previeron seis momentos interdependientes y cuyo desarrollo exige permanencia: 1) organización, 2) sistematización de la información, 3) diagnóstico, 4) formulación del plan, 5) implementación, 6) evaluación y seguimiento.

Para comenzar el trabajo se partió de la recopilación y de la sistematización de los planes cantorales existentes, que permitieron la definición de seis principales ejes de trabajo, en función de los cuales se organizó la información y las propuestas. Estos ejes son:

1. Económico-productivo.
2. Infraestructura y servicios.
3. Ambiente, territorio y riesgos.
4. Salud.
5. Educación, identidades y culturas
6. Gobernabilidad y desarrollo institucional.

La propuesta del Gobierno Provincial del Azuay fue institucionalizar el PPDA como forma de planificación, con el objetivo de construir una provincia organizada, solidaria y competitiva.

BALANCE DE CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO

La provincia del Azuay ha logrado avances en la consecución de los ODM. Algunas metas han sido cumplidas o se avizora su cumplimiento en el plazo previsto. Tal es el caso de los indicadores de equidad en educación, gastos de inversión en el presupuesto local, así como parcialmente, los de pobreza y de cobertura de áreas protegidas y bosques protectores.

Sin embargo, es preocupante que la desigualdad no ha disminuido, que las tasas de matriculación escolar y de eliminación del analfabetismo han avanzado en forma lenta, que la condición de la salud materna todavía es crítica, que las brechas entre los ingresos de mujeres y hombres son enormes, que la distribución de la tierra está altamente concentrada y que la capacidad de generación de ingresos de los gobiernos locales es poca o nula.

El cuadro que se presenta a continuación resume el progreso de los principales indicadores ODM con respecto al año base, 1990³. Cabe señalar que en algunos casos no es posible determinar el avance por falta de otros años de referencia, ya que ciertos indicadores añadidos en este informe no tienen meta todavía. De todas maneras, se ha realizado una aproximación a su grado de avance. Para este último caso se sugiere que las metas sean fijadas por los actores involucrados en el desarrollo de la provincia.

RESUMEN DE AVANCE EN EL CUMPLIMIENTO DE LOS ODM PROVINCIA DEL AZUAY		
 LOGROS (Metas cumplidas o alcanzables al 2015)	 PROGRESOS (Metas en proceso de cumplimiento)	 DESAFÍOS (Retrocesos y metas que requieren un impulso fuerte)
OBJETIVO 1: ERRADICAR LAS POBREZAS Y LOS PROBLEMAS ALIMENTARIOS		
META 1: Reducir a la mitad el porcentaje de personas indigentes (pobres extremos)		
	Pobreza de ingreso 2003: 47,15% Extrema pobreza de ingreso 2003: 19,02% Extrema pobreza según NBI ⁴ 1990: 41,9% 2001: 26,6% META: 20,95%	
		Pobreza según NBI 1990: 67,3% 2001: 53,2% META: 33,65%
		Coefficiente de Gini (medida de desigualdad) 1990: 0,468 (c) 2001: 0,554 (c) 2003: 0,50 (c) 2003: 0,488 (Azuay)
		Distribución del ingreso/consumo según quintiles 2003 20% + pobre 4,13% 2 quintil 8,90% 3 quintil 12,46% 4 quintil 20,64% 20% + rico 53,87%
META 2: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que están desnutridas o que padecen hambre		
	Desnutrición global 2004: 12,1% Desnutrición crónica 2004: 16,9%	

3 Siempre que no existan datos disponibles para 1990. Caso contrario, se toma como base el año más próximo del que haya información disponible. Si el primer año disponible está muy lejano con respecto a 1990 se toma la meta del país como referencia, tal es el caso de los indicadores de mortalidad de la niñez e infantil, para los cuales el primer año de referencia disponible con el método de cálculo directo es 1998.

4 Necesidades básicas insatisfechas.

 <p>LOGROS (Metas cumplidas o alcanzables al 2015)</p>	 <p>PROGRESOS (Metas en proceso de cumplimiento)</p>	 <p>DESAFÍOS (Retrosesos y metas que requieren un impulso fuerte)</p>
--	--	---

OBJETIVO 2: LOGRAR LA ENSEÑANZA PRIMARIA UNIVERSAL

META 3: Velar para que al 2015, las niñas y los niños de todo el mundo puedan completar el ciclo de enseñanza primaria.

Tasa neta de matrícula primaria: 1990: 90,88% 2001: 92,67% 2003: 93,93% META 100%		Tasa neta de matrícula preescolar: 2003: 27,62% META 100%
	Tasa neta de matrícula básica: 2001: 85,02% 2003: 85,41% META 100%	
	Tasa de supervivencia al quinto grado 1997-2001: 84,43% META 100%	Tasa de transición entre primaria y secundaria (séptimo y octava de básica) 2003: 76,16% META 100%
	Esperanza de vida escolar 2003: 11,66 años	
		Población con primaria aprobada 1990: 62,56% 2001: 61,36% 2003: 72,66% META 100%
		Analfabetismo 1990: 13,80% 2001: 8,78% 2003: 11,84% META 0%
		Analfabetismo funcional 1990: 29,98% 2001: 22,51% 2003: 21,24% META 0%

OBJETIVO 3: PROMOVER LA IGUALDAD ENTRE LOS GÉNEROS Y LA AUTONOMÍA DE LAS MUJERES

META 4: Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes de 2015. Incrementar la equidad económica y la participación pública de las mujeres y reducir la violencia contra ellas

Brecha en la tasa neta de matrícula en educación primaria 1990: 0,989 2001: 0,992 2003: 1,012 META: 1,00		
--	--	--

 LOGROS (Metas cumplidas o alcanzables al 2015)	 PROGRESOS (Metas en proceso de cumplimiento)	 DESAFÍOS (Retrocesos y metas que requieren un impulso fuerte)
Brecha en la tasa neta de matrícula en educación secundaria 1990: 0,919 2001: 0,977 2003: 1,118 META: 1,00		
Brecha en la tasa neta de matrícula en educación superior 1990: 0,839 2001: 0,948 META: 1,00		
Brecha en la tasa neta de matrícula en educación básica 2001: 0,989 2003: 1,058 META: 1,00		
Relación entre tasas de alfabetización (15-24 años) 2001: 1,333 2003: 1,017 META: 1,00		
		Brechas de género en el ingreso laboral por nivel educativo, 2003 Ninguno: 0,56 Primaria: 0,50 Secundaria: 0,65 Superior: 0,60 META 1,00
		Proporción de mujeres entre los empleados remunerados en el Sector no agrícola, 2003 Sector moderno: 37,2% Sector informal: 39,9% Sector doméstico: 95,3% META: 50%
		Brechas en la dedicación al trabajo doméstico 2003: 3,31 META: 1,00
		Brechas en la dedicación al cuidado de los hijos 2003: 3,25 META: 1,00
Brechas en la dedicación a actividades comunitarias 2003: 0,83 META: 1,00		

 LOGROS (Metas cumplidas o alcanzables al 2015)	 PROGRESOS (Metas en proceso de cumplimiento)	 DESAFÍOS (Retrocesos y metas que requieren un impulso fuerte)
Mujeres electas a juntas parroquiales (1) 2000: 25,5% 2004: 29,8% META: 50%		
Mujeres electas concejales 2000: 26,7% 2002: 24,5% 2004: 28,1% META: 50%		
Mujeres electas a alcaldías (1) 2000: 7,1% 2004: 26,7% META: 50%		
Mujeres electas consejeras 2000: 0% 2002: 25,0% 2004: 20,0% META: 50%		
		Prevalencia de violencia intrafamiliar (Mujeres en edad fértil) 1999: 32,2% 2004 Física: 38,8% Psicológica: 21,5% Sexual: 10,4% META: 0%
		Violencia sexual 2004: 13,6% META: 0%
OBJETIVO 4: REDUCIR LA MORTALIDAD DE LA NIÑEZ		
META 5: Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños y niñas menores de cinco años		
	Mortalidad de la niñez o de niños menores de cinco años (tasa por mil) 1998: 22,2 2003: 16,9 META PAÍS: 10,18	
	Tasa de mortalidad infantil (menores de un año) (tasa por mil) 1998: 14,8 2003: 11,3 META PAÍS: 7,58	
	Tasa de mortalidad neonatal 1998: 7,5 2003: 5,5	

 LOGROS (Metas cumplidas o alcanzables al 2015)	 PROGRESOS (Metas en proceso de cumplimiento)	 DESAFÍOS (Retrocesos y metas que requieren un impulso fuerte)
	Tasa de mortalidad neonatal precoz 1998: 5,6 2003: 3,8	
	Tasa de mortalidad posneonatal 1998: 7,3 2003: 6,4	
	Cobertura de control prenatal (al menos un control) 1994: 59% 1999: 70% 2004: 71% META: 100%	
	Cobertura de control prenatal en el primer trimestre 2004: 50% META 100%	
		Niños de un año vacunados contra el sarampión 1998 (INEC): 75,4% 2004 (ENDEMAIN): 74,6% META: 100%

OBJETIVO 5: MEJORAR LA SALUD MATERNA

META 6: Reducir, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes

		Tasa de mortalidad materna (por 100.000 nacidos vivos) 1995: 160 2000: 160 2003: 110 META: 40
		Partos con asistencia de personal sanitario especializado 1994: 51,3% 1999: 60,6% 2003: 58,1%
		Cobertura del control posparto 1994: 28,1% 1999: 28,7% 2003: 24,8% META: 100%

OBJETIVO 6: COMBATIR EL VIH/SIDA, EL PALUDISMO Y OTRAS ENFERMEDADES

META 7: Haber detenido y comenzado a reducir, para 2015, la propagación del VIH/SIDA

	Grado de conocimiento de MEF sobre el VIH/SIDA 2004: 87,0% META: 100%	
--	---	--

 LOGROS (Metas cumplidas o alcanzables al 2015)	 PROGRESOS (Metas en proceso de cumplimiento)	 DESAFÍOS (Retrocesos y metas que requieren un impulso fuerte)
		% conocimiento formas de prevención del VIH/SIDA 2004 Abstinencia: 14,3% Monogamia: 22,5% Uso condón: 41,2% META: 100%
		Personas con VIH/SIDA 1990: 7 2005: 23
		Personas con VIH 1990: 3 2004: 8
		Personas con SIDA 1990: 4 2005: 16
		Tasa de mortalidad por VIH/SIDA 1990: 0,93 2004: 3,34
		Uso de preservativos dentro tasa uso de anticonceptivos 1994: 2,2% 1999: 4,2% 2004: 2,8%

META 8: Haber detenido y comenzado a reducir, para 2015, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves

	Número de casos anuales de paludismo 1996: 26 2000: 118 2003: 29	
	Tasa de incidencia de tuberculosis pulmonar (por 100.000 habitantes) 1996: 58,5 2000: 62,5 2004: 16,5	
	Tasa de incidencia de tuberculosis pulmonar con BK + (por 100.000 habitantes) 2000: 33,0 2004: 13,5	
		Tasa de mortalidad por tuberculosis pulmonar (por 100.000 habitantes) 2004: 3,02
		Relación complementaria entre la tuberculosis y el VIH/SIDA 2000: 12,5%

 <p>LOGROS (Metas cumplidas o alcanzables al 2015)</p>	 <p>PROGRESOS (Metas en proceso de cumplimiento)</p>	 <p>DESAFÍOS (Retrocesos y metas que requieren un impulso fuerte)</p>
--	--	--

OBJETIVO 7: GARANTIZAR LA SOSTENIBILIDAD DEL AMBIENTE

META 9: Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y en los programas nacionales e invertir en la pérdida de recursos del medio ambiente

		Cobertura vegetal remanente 2001: 43,56%
Suelos erosionados 2001: 2,97%		
	Índice de capital natural 2001: 62,71%	
	Áreas de extracción 2001: 0,21% 2003: 10,20%	
	Áreas de producción 2001: 45,33%	
Cobertura áreas protegidas 1990: 3,68% 2001: 3,68% 2003: 3,68%		
Cobertura bosques protectores 2001: 32,70% 2003: 32,70%		
Inversión ambiental anual 2005: 14,7%		

META 10: Reducir a la mitad para el año 2015, el porcentaje de personas que carecen de acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento

Proporción de la población con acceso a agua entubada 1990: 43,8% 2001: 59,6% META: 71,9%		
---	--	--

META 11: Haber mejorado considerablemente, para 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios. (Para el caso ecuatoriano 40% de habitantes de tugurios)

Población con acceso a eliminación de excretas 1990: 50,5% 2001: 80,8% META: 70,3%	Población con red de alcantarillado 1990: 41,8% 2001: 57,0% META: 65,0% Población en hacinamiento 1990: 29,7% 2001: 21,4% META: 17,82% Población con servicio de recolección de basura 1990: 38,3% 2001: 54,2% META: 63,02%	
---	--	--

 LOGROS (Metas cumplidas o alcanzables al 2015)	 PROGRESOS (Metas en proceso de cumplimiento)	 DESAFÍOS (Retrosos y metas que requieren un impulso fuerte)
	Población que vive en casa, villa o departamento 1990: 83,3% 2001: 85,3% META: 91,98%	
		Población que tiene vivienda propia 1990: 71,0% 2001: 66,2% META: 82,6

OBJETIVO 8: ALIANZAS PARA EL DESARROLLO LOCAL

INDICADORES	1990	2001	2003	AVANCE META 2015
-------------	------	------	------	---------------------

META 12: Lograr una eficiente y equitativa gestión de los recursos

META 13: Fortalecer procesos de autonomía en el gobierno y la población local

Distribución de la tierra por tamaño de propiedad en el sector rural				
Gini tierra: Cuenca		0,86		
Superficie en UPA – 1he		2%		
Superficie en UPA – 200he		29%		
Análisis sectorial				
Producto sectorial y productividad		5%		
PEA sectorial y VAB		5%		
Temas adicionales				
Dependencia de remesas				
Porcentaje de hogares que reciben remesas Total de hogares			52%	
Remesas como proporción del ingreso en los hogares que reciben remesas			38%	
Número de micro emprendimientos/PEA			1,6%	
Cobertura de servicio telefónico		17,7%	41,77%	42%
Grado de dependencia del endeudamiento público				
Servicio de la deuda/población total del cantón o provincia (USD per cápita)	700	520	830	
Servicio de la deuda/total del presupuesto público local	11%	5%	4%	
Servicio de la deuda/total de ingresos del presupuesto local	12%	4%	4%	

INDICADORES	1990	2001	2003	AVANCE META 2015
Posibilidades de generación de ingresos				
Gastos de inversión/gastos corrientes	67%	206%	251%	
Recursos de autogestión por fuentes / ingresos totales				
Ingresos tributarios	1%	0%	0%	
Ingresos no tributarios	4%	6%	2%	
Transferencias	95%	94%	98%	

Meta 14: Elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes trabajo digno y productivo

Tasa de desempleo de las personas comprendidas entre los 15 y 24 años			9%	
PEA de personas de entre 15 y 24 años por tipo de contratación (i)				
Nombramiento			2%	
Contrato indefinido escrito			10%	
Contrato indefinido verbal			42%	
Contrato temporal o por obra cierta escrito			10%	
Contrato temporal o por obra cierta verbal			37%	
Brecha de ingresos personas 15-24 años por categoría/Promedio de ingresos de categoría				
Empleado/obrero de gobierno			2%	
Empleado/obrero privado			51%	
Jornalero o peón			16%	
Patrono o socio			2%	
Cuenta propia			16%	
Empleado/a doméstico/a			7%	
Trabaja y no estudia				
15-24 años			7%	
Mayor de 24 años			6%	
Trabaja y estudia				
15-24 años			7%	
Mayor de 24 años			7%	

INDICADORES	1990	2001	2003	AVANCE META 2015
No trabaja ni estudia				
15-24 años			4%	
Mayor de 24 años				
Estudia y no trabaja				
15-24 años			6%	
Mayor de 24 años			4%	

- (1) Los alcaldes y miembros de las Juntas parroquiales se eligen cada cuatro años
(c) El indicador correspondiente únicamente a la ciudad de Cuenca.

INEC, Censos 1990, 2001.
ECV: 1995, 1999.
Estadísticas Vitales: 1994, 1998, 1999, 2003, 2004.
ENEMDU: 1998-2002.
ENIGHU, 2003.
Proyecciones de Población 2001-2010.
SIEH: 2003.

CEPAR, ENDEMAIN: 1994, 1999, 2004.

EcoCiencia – MAE – UNEP/ WCMC, Sistema de Monitoreo Socioambiental del Ecuador: 2005.

Gobierno Provincial del Azuay, Plan Participativo de Desarrollo del Azuay: 2005.

MAE, Sistema Nacional de Áreas Protegidas y Bosques Protectores: 2005

MEC, Sistema Nacional de Estadísticas Educativas SINEC: 1998, 2001, 2002.

MEM, Catastro Minero, 2005.

MEF, Sistema de indicadores económicos de gobiernos seccionales – SISSEC 1990-2004

MSP, Programa Nacional de Prevención y Control del VIH/SIDA.

Dirección Provincial de Salud del Azuay.
Dirección Nacional de Epidemiología. SNEM.
Programa Nacional de Control de la Tuberculosis.

Proyecto PROMSA-CDC: 2001.

STFS, Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE 3.5 y 4.0): 2003, 2005.

TSE – CONAMU: Resultados Electorales 2000, 2002, 2004.

OBJETIVO

ALIANZAS PARA EL
DESARROLLO LOCAL



8

resumen

Dentro de la alianza para el desarrollo local que plantea el objetivo número 8 del milenio para el Ecuador, se analizarán las evidencias del desarrollo del Azuay, en función de los datos disponibles para esta provincia contextualizándolos, donde sea posible, con información adicional.

La situación del Azuay presenta una diversificada estructura de condiciones económicas que han frenado su desarrollo a lo largo del tiempo. Fruto de situaciones al interior de la provincia, pero que necesariamente se han visto expuestas a efectos de las crisis del país, el Azuay exhibe una alta variación dentro de los sectores que conforman la producción provincial. A pesar de que el producto interno bruto de la provincia no presenta esta volatilidad durante un periodo de estudio de 8 años, se puede caracterizar una reubicación del sector laboral dentro de los sectores productivos.

En el tema presupuestario, el Azuay tiene una altísima dependencia en los recursos y asignaciones centrales lo que lo hace un territorio fuertemente susceptible de tener mayores efectos en el caso de *shocks* externos o restricciones presupuestarias no planificadas por parte de la autoridad central. Además, esta situación ha detonado el éxodo migratorio de la población con importantes consecuencias a nivel social y económico.



INTRODUCCIÓN

La provincia del Azuay presenta un desarrollo variado hacia finales de la segunda mitad del siglo pasado, como consecuencia de una serie de políticas con propósitos divergentes a partir de la década de los setenta⁵. Debido a la dependencia en insumos importados, el modelo de sustitución de importaciones no pudo desarrollarse y colapsó para la década de los años ochenta⁶. En los años noventa se propone un nuevo sistema, con un fuerte componente de mercado⁷, que incorpora el apoyo a algunos sectores internos de la provincia.

Si bien durante los noventa en el Azuay hubo industrias con un alto crecimiento, el sector microempresarial evidenció una estructura productiva no competitiva⁸ que empeoró con la crisis financiera de finales de la década. Este hecho desencadenó, a su vez, un éxodo masivo de la población que impactó profundamente en la economía, debido a la falta de mano de obra, y en la estructura social, por la ausencia de cabezas de hogar y otros familiares. Posteriormente, la economía se compensó con el flujo de remesas del extranjero.

Dentro de este contexto se propone el objetivo 8⁹, en cuyo propósito se distinguen distintas condiciones económicas, sociales, históricas y naturales que comulgan por su carácter pluridimensional. Estas condiciones están delimitadas por intereses comunes que se construyen desde diferentes ámbitos y experiencias que permiten encontrar los elementos constitutivos del desarrollo local.

La presente sección pretende describir las principales características y capacidades necesarias para el desarrollo local¹⁰, con el objetivo de tener una idea más completa de la pluridimensionalidad del desarrollo en el Azuay, a la vez enmarcar los

demás objetivos en un contexto local, sin que se pretenda determinar una situación ideal, sino una visión de las principales variables sobre las condiciones actuales de la provincia.

Los fundamentos para plasmar esta visión parten del concepto de las capacidades necesarias para establecer un desarrollo local: capacidades social, humana, organizacional, económica y natural¹¹. De cada una se pretende entregar cierto tipo de indicadores y características en función de las variables y de las relaciones que permiten acceder a una descripción general del estado actual de la provincia.

El conjunto de características expuestas están alineadas con aquellas metas propuestas por el objetivo ocho¹², con el fin de crear una base de información sobre la cual se analicen los distintos sistemas productivos de la provincia, el manejo de recursos públicos, el sector agrícola, el desempleo, algunas instituciones organizacionales, y ciertos factores sociales y/o económicos, como la emigración, que afectan a la provincia del Azuay.

A partir del análisis descriptivo se proponen algunos lineamientos de políticas y sugerencias que estructuran un menú dirigido a mejorar aquellas particularidades que están afectando o impidiendo el desarrollo de la provincia.

La estructura general del informe ha sido planteada de la siguiente manera: en primera instancia se analiza la capacidad económica y se propone una desagregación del producto bruto del Azuay. Después se realiza un breve recorrido por el sector agrícola, considerado como base de la capacidad natural. Luego, se estudia el componente relacionado con el aspecto social y organizacional de la provincia. Finalmente, para cerrar el informe, se vincula la capacidad humana con los temas productivos y de empleo.

5 Plan Participativo de Desarrollo del Azuay, Diagnóstico, 2005.

6 *Ibíd.*

7 *Ibíd.*

8 *Ibíd.*

9 El objetivo 8 ha sido propuesto por el CISMIL, de Alianzas para el Desarrollo Local.

10 Documento de trabajo Marco conceptual Objetivo 8. CISMIL.

11 Documento de trabajo Marco conceptual Objetivo 8. CISMIL.

12 Dentro de los ODM, el objetivo 8 es el único que carece de metas cuantificables y de un presupuesto de tiempo para alcanzar los lineamientos generales que propone la Alianza para el Desarrollo.

LA VOZ de la gente...

“No hay fábricas ni empresas para poder ganar un salario fijo, entonces toca sembrar para el consumo de uno mismo. Tampoco se puede sacar a vender los productos, antes se tenía más trigo y cebada, y eso sí se sacaba para vender, pero ahora ya no produce la tierra. Cuando no hay trabajo toca sembrar para el consumo de uno mismo, produzca o no produzca. Aquí no gana nada bien, nadie tiene empleo”.

Mujer mestiza, 31 años, Cochapata

“No tengo ningún familiar o conocido que se haya ido. Yo no me iría, aquí están mis animales y no puedo dejar a nadie para que les cuide”.

Mujer mestiza, 45 años,
Rumipamba

“Ahora dicen los maestros que les botan, y que no hay mucho trabajos para ellos. Aquí cuando ya no hay trabajo se sale fuera del país. Los hombres tienen mejores empleos porque dicen que el hombre es más fuerte para trabajar. En los trabajos pesados es muy difícil que una mujer pueda trabajar”.

Mujer mestiza, 30 años, Nabón

“Ahora va a la plaza de trabajo: viene un cuencano, y dicen cuánto gana, y contesta 80 (Dólares). Viene el peruano y dice, yo le gano 60. Entonces viene otro cuencano y dice yo me voy por 70, lléveme; y el peruano le dice, lléveme por 40. Entonces, lo que ha pasado con el personal de aquí es que se ha quedado parado. Cuando no hay trabajo, yo me las he arreglado como sea, por lo que trato de ser responsable con la casa. Yo me he metido en construcción, a hacer estucos, salir a la venta, instalaciones de agua, empastado, pintura, soldadura, si puedo hago puertas y ventanas y ando vendiendo. He buscado (cachuelitos) como dicen algunos, pequeñas cosas para arreglar”.

Hombre mestizo, 31 años, Chiquintad.

META 12: LOGRAR UNA EFICIENTE Y EQUITATIVA GESTIÓN DE LOS RECURSOS

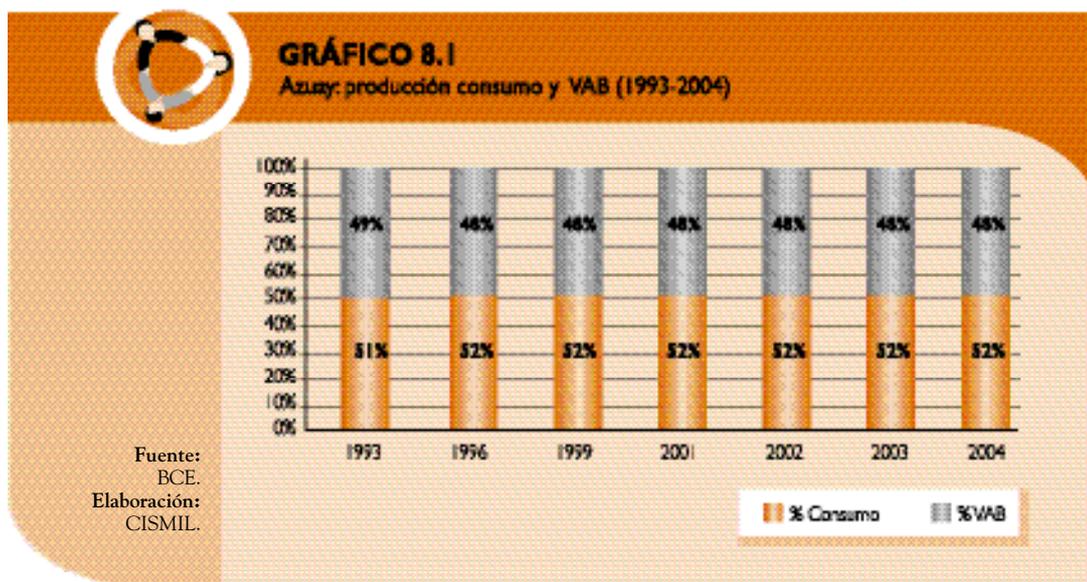
META 13: FORTALECER PROCESOS DE AUTONOMÍA EN EL GOBIERNO Y LA POBLACIÓN LOCAL

La capacidad económica está relacionada, en muchos sentidos, con el desarrollo. Sin embargo, en la actualidad su importancia ha sido matizada, pues se la entiende como una condición necesaria, pero no suficiente para permitir el desarrollo. Por tal razón, para entender el dinamismo de la capacidad económica, se propone una descripción del aparato productivo de la provincia que incluye una breve referencia al sector agrícola y un detalle del manejo de los recursos públicos del gobierno seccional.

La producción al interior de la provincia se resume en la combinación de bienes y servicios utilizados como insumos en el proceso productivo

para fabricar o producir productos y servicios finales¹³. Para visualizar la magnitud del peso que tienen los consumos intermedios y el valor agregado de la producción en el Azuay se ha graficado la evolución de esta variable a través de un periodo de ocho años. (ver el gráfico 8.1.)

En este informe se estudian las distintas actividades productivas a través de los valores utilizados para obtener la producción final. Sin embargo, se presenta adicionalmente un capítulo dedicado al valor agregado bruto (VAB) donde se analiza la relación de este componente con la producción y con los sectores.



¹³ La producción se explica como la actividad ejercida bajo el control, responsabilidad y gestión de una unidad institucional que para el caso de estudio, será la provincia y su gobierno. Esta producción combina los recursos de mano de obra, capital, bienes y servicios para fabricar bienes y/o proporcionar servicios. (www.bce.fin.ec)

Al desagregar la producción en sectores se obtiene un mapa sobre la evolución de la capacidad productiva provincial desde 1993 hasta 2001. En el mapeo sectorial presentado en el cuadro 8.1 es posible determinar que el principal sector que contribuye a la producción del Azuay es la actividad de manufacturas, ya que abarca el 26% en promedio. La participación¹⁴ de este sector se mantiene estable a lo largo del periodo, sin presentar cambios importantes en su relación con la producción provincial.

Cabe destacar este comportamiento temporal de la actividad manufacturera, ya que su participación, a priori, responde a cierta estabilidad en el sector y, en términos globales, una estabilidad en

la producción provincial es consecuencia de reducidos movimientos en la composición de la producción (hipótesis que se revisará más adelante).

El comercio en el Azuay contribuye con el 19% de la producción provincial. Esta cifra lo posiciona como el segundo rubro de participación en la producción local durante el periodo 1993-1999. A partir de 2001, el comercio desciende bruscamente en 5 puntos porcentuales hacia el 13% de la participación: el cuarto puesto luego de las manufacturas, de la construcción y del sector eléctrico. El comercio es la única actividad que presenta este salto en la participación, pues ningún otro sector productivo expone tales variaciones porcentuales.

CUADRO 8.1		Azuay: participación provincial por actividades productivas (1993-2001)			
	1993	1996	1999	2001	
Manufacturas	25,4%	26,6%	26,0%	25,6%	
Construcción	16,1%	16,6%	13,6%	17,3%	
Electricidad y agua	10,3%	9,9%	12,1%	14,1%	
Comercio	19,5%	19,0%	18,0%	13,2%	
Transporte y comunicación	7,4%	7,7%	9,5%	10,4%	
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	5,2%	5,5%	6,7%	5,6%	
Actividades inmobiliarias	3,7%	3,5%	3,4%	3,5%	
Administración	4,0%	3,5%	3,2%	3,2%	
Otros	3,5%	2,8%	3,5%	2,7%	
Hoteles y restaurantes	2,1%	2,0%	1,9%	2,1%	
Intermediación financiera	2,6%	2,7%	2,1%	2,1%	
Minas y canteras	0,2%	0,2%	0,1%	0,2%	
Total actividades	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	
PROVINCIA	6%	5%	6%	6%	

Fuente: BCE.
Elaboración: CISMIL.

La construcción y la electricidad, por su parte, son dos actividades asociadas con el crecimiento de la producción. Como se observa en el cuadro 8.1, la construcción mantiene un comportamiento estable que bordea el 16% de de la producción local hasta 1996. En el periodo 1996-1999,

este sector mengua su aporte, pues reduce su participación en 3%. Sin embargo, para el siguiente periodo 1999-2001, esta actividad no solo recupera su participación, sino que alcanza un 17%, cifra que la ubica como la segunda actividad de mayor contribución a la producción del Azuay.

14 La participación es definida como la producción del sector i en el año t, dividida para la producción de la provincia en el año t.

El sector electricidad y agua evidencia una cierta estabilidad durante los ocho años de análisis, con un crecimiento del 2% para el último periodo (1999-2001), cuando alcanza el 14% de participación en la producción.

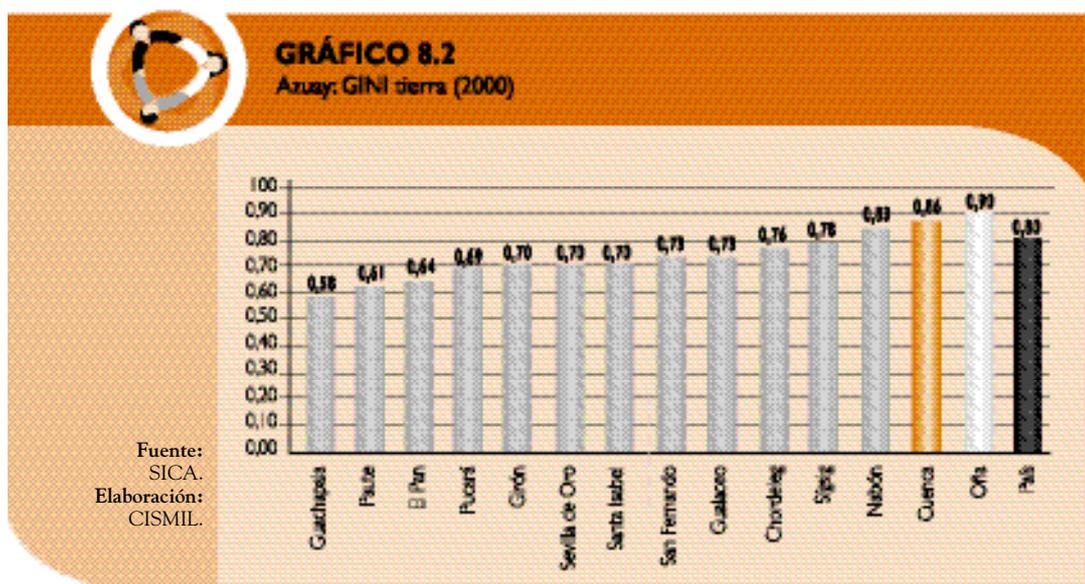
El transporte y las comunicaciones, por su parte, exhiben un comportamiento estable y modestamente creciente en la producción provincial. A partir de 1993 su participación porcentual ha ido en aumento, desde el 7,4% hasta alcanzar, en 2001, el 10%: tres puntos de crecimiento en la producción local.

La agricultura no presenta mayores diferencias de participación en la producción del Azuay. En 1993, esta actividad constituye el 5,2% de la producción y en 2001, el 5,6%. En este periodo, su mayor participación es de 6,7% obtenida en 1999. Como punto de referencia adicional, se puede señalar que la producción del Azuay se ha mantenido en el orden del 6% frente a la producción del país durante los ocho años de análisis.

Por otro lado, para analizar la actividad de la agricultura es preciso revisar el grado de concentración de su principal insumo, la tierra, cuya referencia es el índice de GINI. El grado de concentración cantonal se expresa con 0 para una distribución equitativa, y con 1 para el mayor grado de concentración.

En el gráfico 8.2 se puede apreciar que en el Azuay existen altos grados de concentración de la tierra. Todos los valores de distribución cantonal se encuentran por encima del 0,5 GINI, con valores del 0,85 para Cuenca y 0,9 para Oña, hecho que demuestra una alta concentración de la tierra dentro de la provincia.

El GINI tierra del país obtiene un 0,80¹⁵ en 2000 que, en comparación con el 0,85 obtenido en 1974¹⁶, no expresa cambios significativos en cuanto a redistribución de la tierra, aún cuando se dio una reforma agraria durante este periodo.



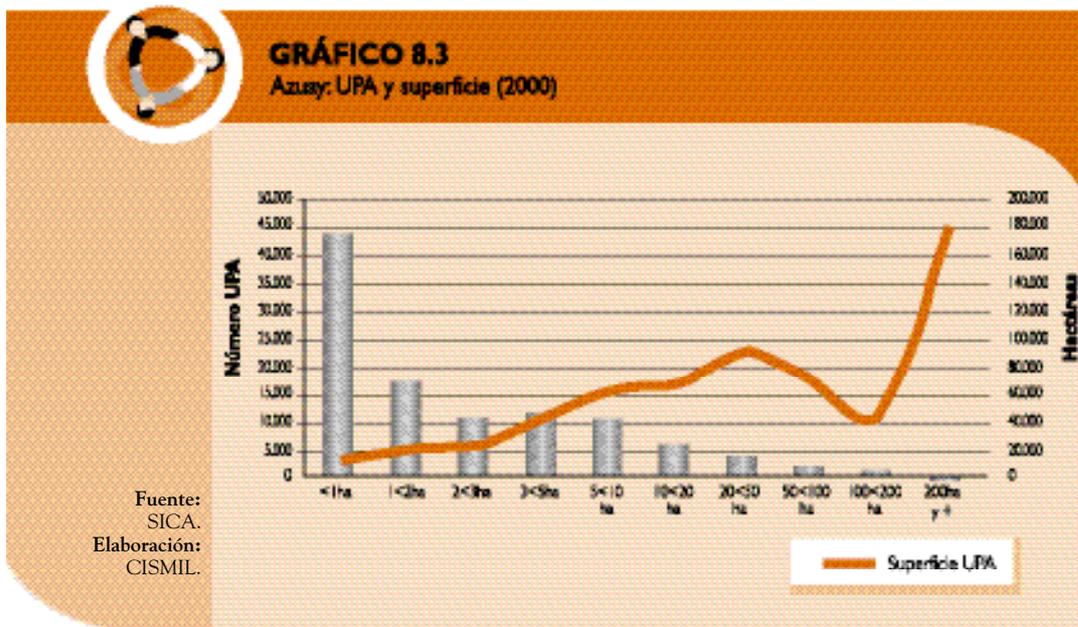
15 Sin la Amazonía ni Galápagos.
16 Fuente: SICA.

El análisis de la exploración del sector agrícola es relevante debido a que constituye el sustento individual de muchos hogares. Según los testimonios de la entrevista cualitativa: "No hay fábricas o empresas para poder ganar un salario fijo, entonces toca sembrar para el consumo de uno mismo". Este tema trasciende dado que grandes superficies de tierra se encuentra aglutinadas en pocos usuarios.

Para examinar más profundamente el tema de la concentración se emplean las Unidades de Producción Agropecuaria (UPA),¹⁷ de acuerdo

con su dimensión en hectáreas y con el número de UPA existentes en una superficie específica.

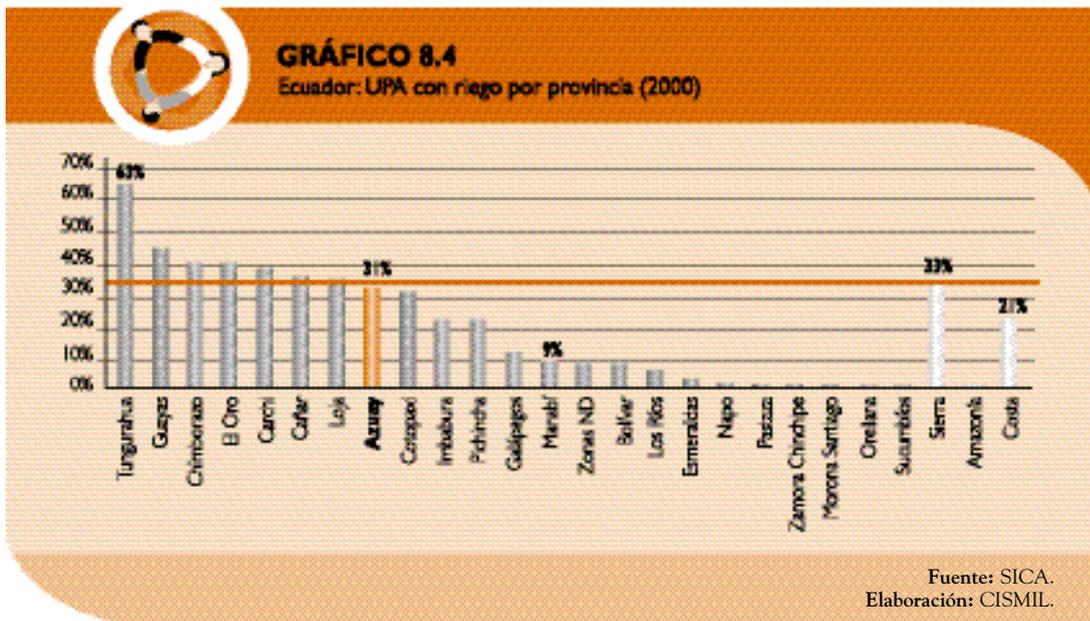
En el gráfico 8.3 es posible verificar que las unidades productivas con superficies inferiores a una y dos hectáreas representan el 60% de todas las UPA en la provincia del Azuay, lo que constituye apenas el 5% de la superficie de UPA de dicha provincia. Por el contrario, el 0,3% corresponde a UPA con extensiones superiores a las 200 hectáreas, que representan el 30% de la superficie disponible de UPA en el Azuay.



Este grado de concentración, a su vez, está relacionado con la dotación y el acceso al recurso hídrico por UPA. Para tener una idea precisa sobre la disponibilidad de acceso a fuentes de agua en la provincia se ha desarrollado el gráfico 8.3 que refleja las UPA en el nivel nacional así como el acceso al recurso hídrico en actividades

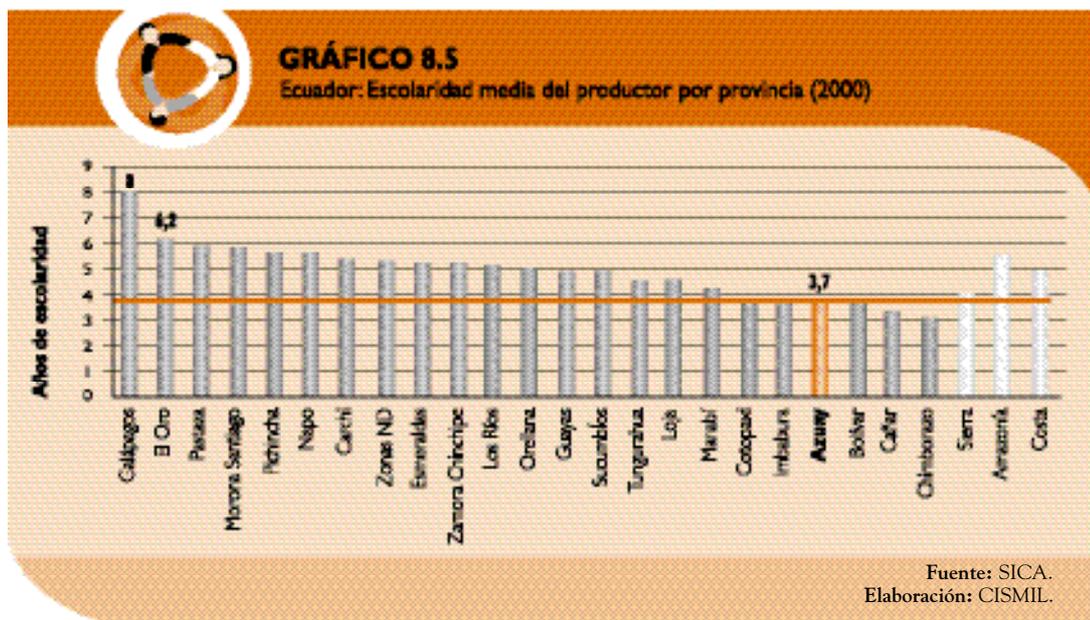
agropecuarias. La provincia del Azuay presenta un porcentaje cercano al de la región sierra: un 31% de UPA tiene acceso a riego; sin embargo, esta cifra contrasta con las de otras provincias como Tungurahua, donde el 60% de UPA tiene acceso a esta fuente.

¹⁷ UPA es toda finca, quinta, granja o predio dedicados, total o parcialmente, a la producción agropecuaria. Puede estar conformada por uno o varios terrenos, tener una gerencia única y compartir los mismos medios productivos.



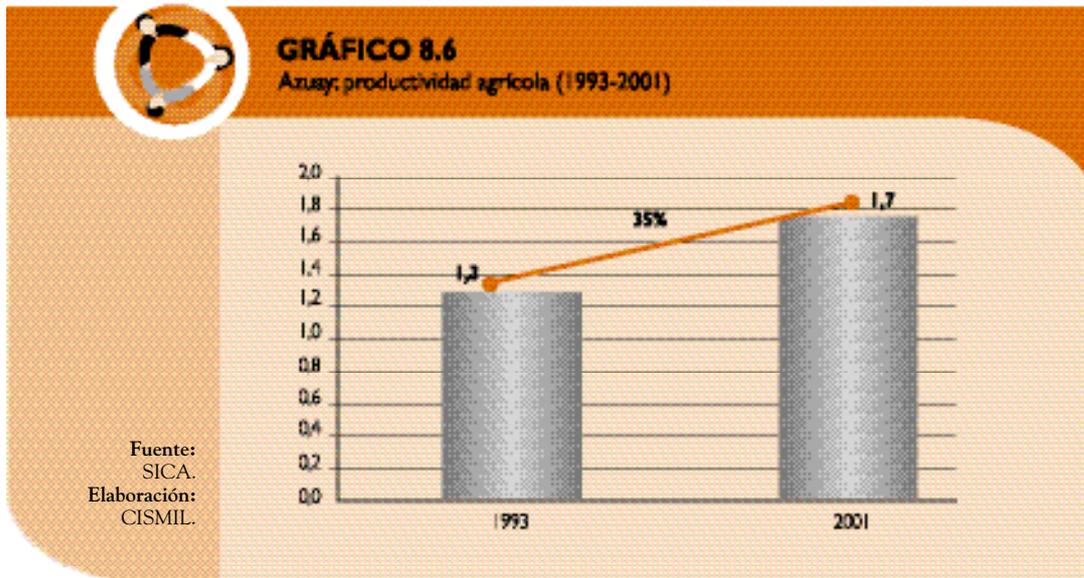
A continuación, como elemento adicional de análisis, se expone la escolaridad media del productor del Azuay, en contraste con las demás provincias y regiones. En el gráfico 8.5 se aprecia

que el productor medio en el Azuay no alcanza el cuarto año de escolaridad, lo que posiciona a la provincia entre las cuatro con menores tasas educativas del país.



Para concluir en términos productivos, la agricultura ha mejorado un 35% en el transcurso de

ocho años (1993-2001), desde 1,3 dólares a 1,7 dólares.



• Análisis por sector productivo

El análisis de la estructura sectorial¹⁸ de la producción permite contrastar la participación de cada actividad productiva con la dinámica de los sectores. Este estudio explora la evolución sectorial y provincial en función de las tasas de crecimiento por periodo de los sectores productivos del Azuay. El cuadro 8.2 presenta estas tasas de crecimiento ordenadas de acuerdo con la actividad que presenta un mayor crecimiento durante el periodo 1993-1996.

Contrariamente a la hipótesis planteada al revisar la participación de los sectores en la producción provincial, la mayoría de actividades presenta una alta volatilidad en el periodo 1993-2001: existen saltos de 47 puntos porcentuales, como el que ocurre con el sector de minas y canteras. Estas variaciones se compensan entre sectores, ya que

la tasa de crecimiento en la provincia no exhibe mayor variación y se mantiene en el orden del 6% en promedio, como se puede observar en el cuadro 8.2.

Existen solo cuatro actividades que, si bien presentan variaciones en sus tasas, éstas siempre se mantienen positivas, indicando un crecimiento permanente a lo largo de los ocho años: transportes, manufacturas, electricidad, agua, y actividades empresariales.

La actividad de transportes evidencia una tasa de crecimiento del 19% a lo largo del periodo, seguida por una tasa del 18% correspondiente al sector eléctrico. Estos promedios ratifican el crecimiento individual y posicionan a estos dos sectores como los de mayor crecimiento entre 1993 y 2001.

Ahora bien, aunque los valores de la manufactura son positivos en todos los periodos, sus tasas

¹⁸ Los sectores son agregados de acuerdo con el anexo 2 de este CD ROM.

de crecimiento se reducen significativamente, pues pasan del 13% entre 1993-1999 al 4% entre 1999-2001. Hay que destacar que las manufactu-

ras, la electricidad y los transportes son los sectores que más aportan a la producción del Azuay con una participación cercana al 50%.

CUADRO 8.2 Azuay: tasas de crecimiento por sector (1993-2001)

Actividad	Período			
	93-96	96-99	99-01	Promedio
Minas y canteras	22%	-33%	14%	1%
Agricultura	14%	27%	-11%	10%
Transporte	13%	28%	16%	19%
Manufacturas	13%	2%	4%	6%
Construcción	11%	-15%	35%	10%
S.S. Financiera	9%	-19%	5%	-2%
Comercio	5%	-2%	-23%	-6%
Hoteles y restaurantes	5%	-5%	17%	6%
Electricidad	4%	27%	22%	18%
Actividades empresariales	2%	1%	7%	4%
Pesca	0%	0%	0%	0%
Refinación de petróleo	0%	0%	0%	0%
Administración pública	-5%	-5%	6%	-2%
Otros	-14%	28%	-18%	-1%
PROVINCIA	8%	4%	5%	6%
CRECIMIENTO PROVINCIAL POR AÑO	3,8%	0%	2,5%	

Fuente: BCE.
Elaboración: CISMIL.

El comercio, en cambio, es la única actividad con dos tasas de crecimiento negativas en los periodos consecutivos finales, lo que indica un decrecimiento sostenido de esta actividad. Estas tasas negativas de crecimiento revelan una fuerte crisis recesiva del sector que, en promedio, se reduce seis puntos porcentuales en ocho años. Este decrecimiento tiene un fuerte efecto en la participación del comercio en la producción, ya que en 1993 es el segundo sector con mayor peso y para finales de 2001 desciende al cuarto lugar.¹⁹

En el intermedio de los sectores que presentan un crecimiento sostenido y aquellos que decrecieron en forma consecutiva se ubican las actividades con mayores saltos en crecimiento, es decir, con periodos de crisis y recuperación. Las minas y canteras, por ejemplo, reflejan esta volatilidad en su dinámica interna, con un crecimiento inicial del 22% entre 1993-1996 y, luego, con una contracción de -33%. Finalmente, esta activi-

dad se recupera con un crecimiento del 14% en el periodo 1999-2001.

El sector financiero y la construcción son actividades que revelan pronunciados descensos en sus tasas de crecimiento en 1996 y en 1999, con el -19% y el -15%, respectivamente. Ambas actividades serán estudiadas más adelante.

La administración pública y los hoteles exhiben contracciones en sus tasas de crecimiento que alcanzan el -5%. Es importante señalar que si bien ambos sectores se recuperan en el siguiente periodo, el sector hotelero logra un mayor incremento, 17%, en comparación con el 6% que consigue la administración pública.

Para contraponer la participación sectorial con la tasa de crecimiento, se presenta el gráfico 8.7, que permite analizar las principales actividades productivas en el Azuay junto con sus respectivas tasas de crecimiento a lo largo de ocho años de estudio.

¹⁹ Datos del año 2002 pueden encontrarse en el documento "Sistema de cuentas provinciales del Azuay" publicado en abril del 2006 por el Gobierno Provincial del Azuay.

Se graficaron seis actividades (excepto servicios financieros que se incluyen en el gráfico con propósitos comparativos) que representan el 83,8% de la producción local en 1993, y el 86,3% en 2001.

Todas las actividades parten de un crecimiento positivo durante el período 1993-1996, aunque la agricultura alcanza un mayor desarrollo con el 14%. En la siguiente etapa comprendida entre 1996 y 1999, esta misma actividad crece sustancialmente. Sin embargo, en el último periodo de estudio, 1999-2001, decrece dramáticamente en un 11% negativo.

El transporte y la electricidad exponen una tendencia inicial de crecimiento positivo, pero experimentan una tasa de rendimiento decreciente entre 1996 y 2001. Hay que anotar que durante ese periodo se suscita la crisis financiera que afecta al país en general. Finalmente, estas actividades terminan con tasas de crecimiento positivas, pero inferiores a los valores alcanzados entre 1996-2001.

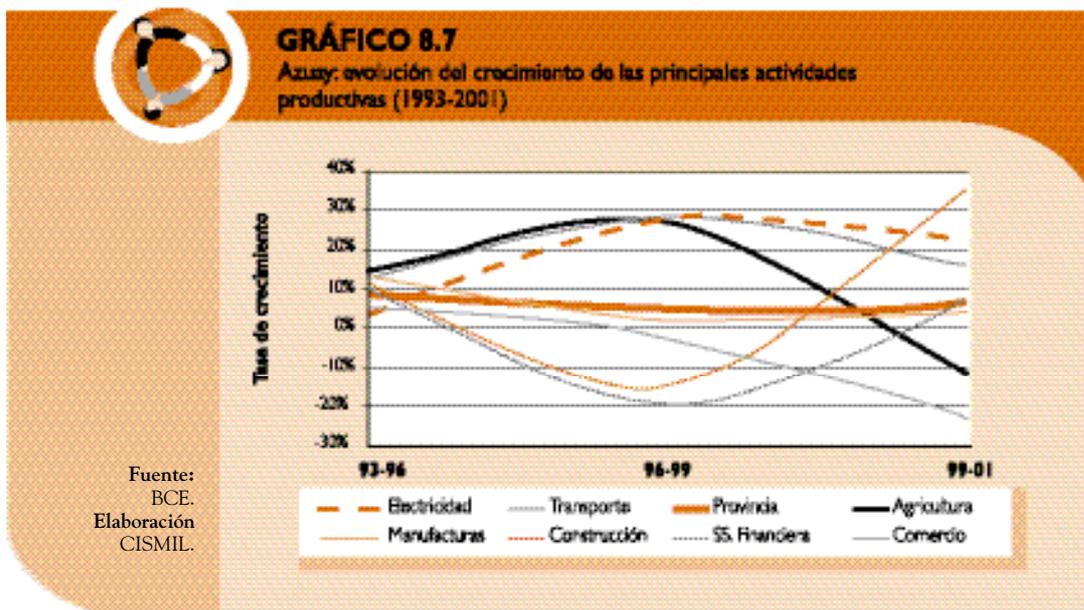
La actividad manufacturera, por su parte, evoluciona muy cerca a la producción provincial y, en cierto sentido, marca el comportamiento productivo al tener una participación mayor al 25% en la producción del Azuay.

Como se mencionó anteriormente, el comercio fue la actividad más perjudicada por la crisis financiera, pues contrajo el consumo interno. Sin

embargo, en el Azuay esta actividad se vio también afectada por la emigración masiva. Este hecho se refleja en la curva que expone la tasa de crecimiento del comercio, donde la tendencia negativa recrudece y se inclina aún más, a partir de 1999, hasta llegar a una tasa negativa inferior a los 20 puntos porcentuales.

Para mantener el volumen de la producción provincial sin altas variaciones, las contracciones en ciertos sectores deben ser compensadas por el crecimiento en otros. Una pista para ubicar los sectores de crecimiento es revelada en las entrevistas cualitativas: "... No sé donde haya menos trabajo, todos quieren trabajar de albañiles"; "la mayor parte que veo en la ciudad, es la construcción", frases que responden a la pregunta del sector que más trabajo genera.

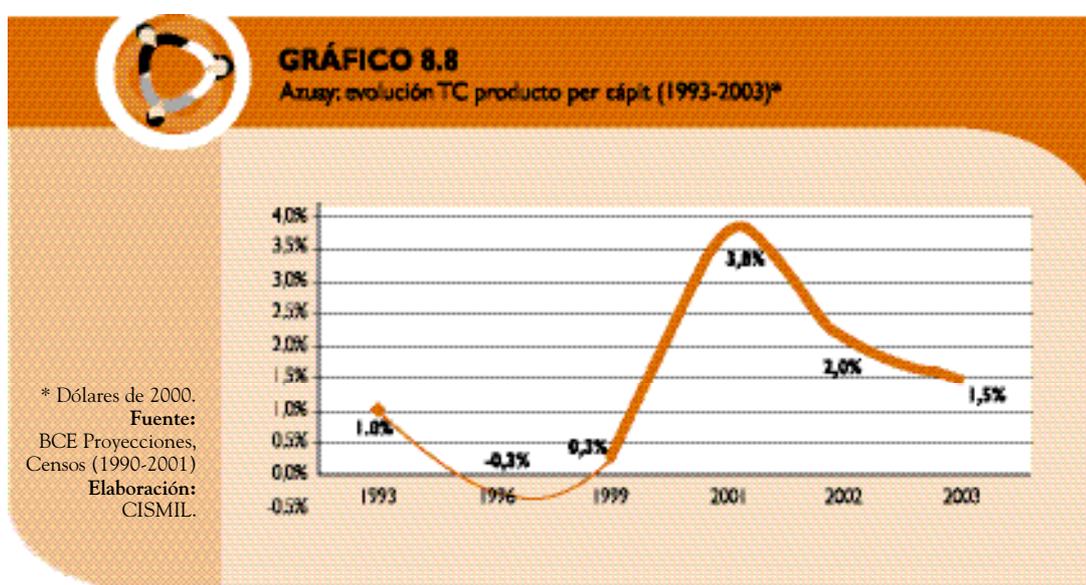
El éxodo y la crisis financiera que generan recesiones en ciertos sectores permiten, a su vez, que otros se desarrollen como consecuencia de la coyuntura. Así, es posible observar la respuesta del sector construcción, cuyo decrecimiento inicial del -15% se ubica, a partir de 1999, en +35%. Esta condición refleja el flujo de remesas al interior de la provincia, que se traduce en gastos de capital, específicamente en construcción. De igual forma, para reforzar este argumento aplicado a la actividad de la construcción, se puede prever un movimiento o un ajuste en términos del mercado laboral, así como un comportamiento similar en el sector financiero.



Entre 1993 y 1996 la intermediación financiera presenta un crecimiento inicial del 9%, para luego decrecer a -19%. Más adelante, hacia 2001, esta actividad se recupera y presenta un crecimiento del 5%, con lo que exhibe tendencias similares a las de la actividad de la construcción (con las diferencias de valores en sus crecimientos), como se demuestra en el gráfico 8.7.

Otro valor que permite tener una idea de la evolución del producto del Azuay es la observación

de la producción per cápita. Se puede apreciar un reducido crecimiento de 1,4% durante 1993-2001, que salta al 3,8% entre 2001-2002, para luego entregar un crecimiento del 2% y del 1,5% en 2003 y 2004, respectivamente. El crecimiento de casi cuatro puntos porcentuales en el lapso 2001-2002 se justifica principalmente por un aumento en los servicios financieros, que crecen un 21%, y en el sector público que llega al 18% de crecimiento durante ese año. (ver el gráfico 8.8.)²⁰



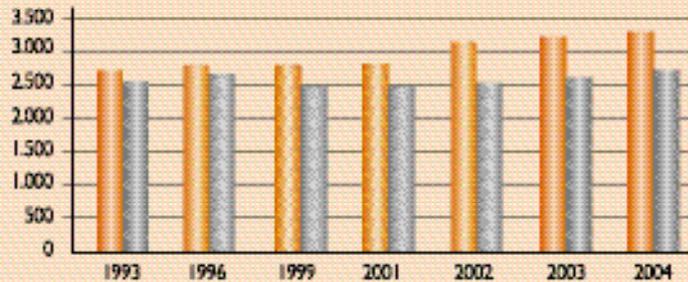
Por su parte, el gráfico 8.9 permite observar la producción per cápita en dólares constantes de 2000. Ésta presenta un aumento de 316 dólares entre 1993 y 2001. Luego, durante 2001 y 2004 se incrementa permanentemente en 222 dólares: 112 en 2001-2002, 63 en 2002-2003, y 47 dólares en 2003-2004. Conviene señalar que, en promedio, el per cápita del Azuay registra sumas superiores a las promedio del país.

²⁰ El producto bruto se expresa en dólares constantes del año 2000. La línea menos clara reporta los valores de la serie cada tres años desde 1993 hasta 1999 y finalmente dos años entre 1999 y el 2001.



GRÁFICO 8.9

Ecuador y Azuay: evolución del producto (1993-2004)*



* Dólares de 2000.

Fuente:

BCE.

Elaboración:

CISMIL.

Para continuar el análisis al interior de la producción del Azuay es necesario incorporar a la población económicamente activa. Esta incorporación pretende explicar la alta variación en la producción provincial y contrastar la PEA en términos dinámicos, desde 1990 hasta 2001, con el fin de observar sus tendencias.

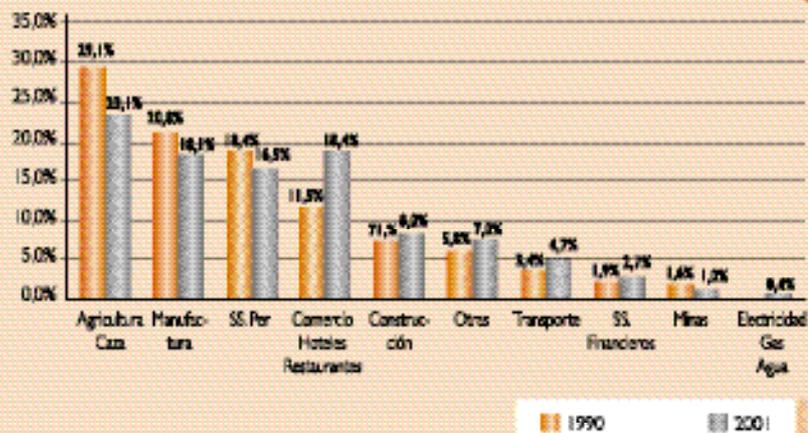
En el gráfico 8.10 se desagrega la PEA y se la compara por sectores durante 1990-2001. Como vemos, se registra una apreciable reducción de la PEA en las actividades agrícola, manu-

facturera y de servicios personales. El sector agrícola es el más afectado: experimenta un descenso de 6 puntos, del 29% a 23%. Por su parte, el sector que presenta una mayor reestructuración de la PEA es comercio y hotelería, donde se exhibe un salto de siete puntos porcentuales. Esta actividad más la construcción, el transporte, los servicios financieros (principalmente), presentan un aumento en la PEA que absorbe el crecimiento de la provincia y el decrecimiento de las tres actividades iniciales.



GRÁFICO 8.10

Azuay: PEA sectorial (1990-2001)



Fuente:

BCE.

Elaboración:

CISMIL.

El contraste de la PEA permite analizar la estructura sectorial de la provincia en términos productivos. La razón de la producción sectorial, en términos de la PEA, representa la productividad de los sectores. En otras palabras, refleja la capacidad de cada sector para producir bienes y servicios, dada la población económicamente activa del sector:

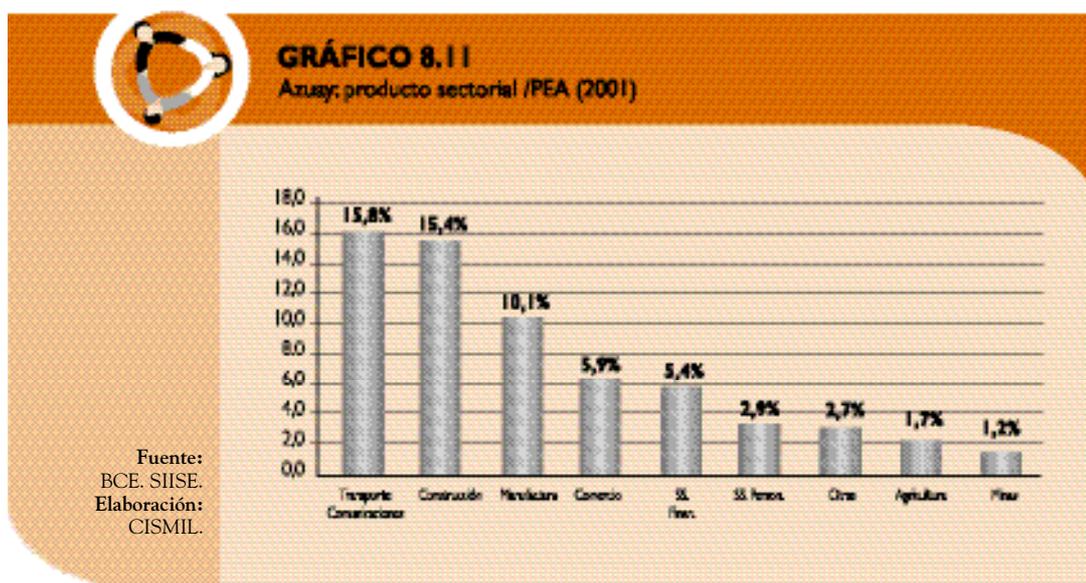
En este análisis, el sector eléctrico, al igual que los servicios de agua, son altamente ahorradores de mano de obra e intensivos en capital, puesto que el cociente entrega una proporción de 270 dólares.

Para los restantes sectores se estudia la razón del producto sectorial entre la PEA, que permite observar la relación de la productividad en función de los ingresos generados por cada actividad. Así, el transporte y la construcción son los sectores con mayor productividad de la PEA. Por su parte, las actividades de manufactura, comer-

cio y servicios financieros presentan una menor razón, lo que implica que la PEA es menos productiva en estos sectores.

Para analizar detenidamente la composición sectorial de la provincia se presenta el gráfico 8.11, donde se puede apreciar la contribución del empleo sectorial en la producción de la provincia, la productividad de la PEA, el crecimiento del producto, el empleo y la productividad, la productividad ponderada por la participación del sector en la producción y la reubicación del trabajo.

Cabe anotar que los bienes transables²¹ presentan un decrecimiento en el empleo, a excepción del sector de la manufactura. Este decrecimiento contrasta con el fuerte incremento en la tasa de productividad en los sectores que conforman el grupo de transables, pues presentan tasas de crecimiento de hasta el 35% en la productividad de la PEA.



21 Se denomina bienes transables a las actividades agrícolas, minas y canteras y productos manufacturados. Entre las actividades no transables, por otro lado, se encuentran electricidad, gas, agua, construcción, comercio, hoteles, restaurantes, transporte, almacenamiento, servicios financieros, servicios personales, y otros.

Sin embargo, al enfocar la razón producto/PEA o productividad²¹ se observa que estos sectores no exhiben coeficientes altos en comparación con las demás actividades. Es decir, la productividad no responde necesariamente a mayores incrementos en la producción (que es del 20% en transables y del 17% en no transables), sino más

bien, a una contracción en el mercado laboral del sector transable.

La relación anterior implica que estos sectores son mucho más eficientes en términos laborales dado que el volumen productivo ha crecido relativamente poco, pero lo ha hecho con menos mano de obra. Dicho de otra manera, la PEA ha

CUADRO 8.3 Azuay: productividad y crecimiento por sectores (1993-2001)*					
Descomposición de los sectores en productividad y crecimiento	Contribución del empleo		Productividad, producción, empleo		Crecimiento del producto
	Li/L*		Xi/Li dólares const. 2000*		d Xi/Xi*
	1993	2001	1993	2001	93-01
Agricultura	29,1%	23,1%	1,3	1,7	3,2%
Minas	1,6%	1,0%	0,9	1,2	-0,9%
Manufactura	20,8%	18,1%	8,8	10,1	2,2%
Electricidad	0,5%	0,4%	151,0	270,6	6,2%
Construcción	7,1%	8,0%	16,4	15,4	3,1%
Comercio	11,5%	18,4%	13,6	5,9	-2,2%
Transporte	3,4%	4,7%	15,7	15,8	6,7%
S.S. financieros	1,9%	2,7%	10,0	5,4	-0,9%
S.S. personales	18,4%	16,5%	3,0	2,9	0,3%
Otros	5,8%	7,0%	4,4	2,7	-1,3%
TRANSABLES	51,5%	42,2%	4,3	5,3	2,4%
NO TRANSABLES	48,5%	57,8%	10,3	8,5	2,0%

Descomposición de los sectores en productividad y crecimiento	Contribución del empleo		Productividad, producción, empleo		Crecimiento del producto
	Li/L*		Xi/Li dólares const. 2000*		d Xi/Xi*
	1993	2001	1993	2001	93-01
Agricultura					
Minas	1,6%	1,0%	0,9	1,2	-6,9%
Manufactura	20,8%	18,1%	8,8	10,1	19,2%
Electricidad	0,5%	0,4%	151,0	270,6	61,5%
Construcción	7,1%	8,0%	16,4	15,4	27,3%
Comercio	11,5%	18,4%	13,6	5,9	-16,5%
Transporte	3,4%	4,7%	15,7	15,8	67,8%
S.S. financieros	1,9%	2,7%	10,0	5,4	-7,2%
S.S. personales	18,4%	16,5%	3,0	2,9	2,7%
Otros	5,8%	7,0%	4,4	2,7	-10,1%
TRANSABLES	31,6%	24,7%	8,3	9,7	19,0%
NO TRANSABLES	68,4%	75,3%	10,3	8,5	17,1%

* (Li) representa el trabajo sectorial, (L) es el trabajo provincial, (Xi) producción sectorial, (X) producción provincial, (d) tasa de cambio, (r) productividad.

incrementado su productividad laboral en estas actividades.

El análisis de los sectores transables y no transables filtra su información por la agricultura, lo que significa que se la retira para observar su impacto sobre el agregado. De esta manera, la productividad de los transables aumenta casi al

doble de su proporción original, tanto en 1993 como en 2001. Esta situación implica que el desarrollo productivo no ha alcanzado a la agricultura, cuyos bienes son en su mayoría potencialmente exportables. Estas comparaciones son apreciables en el cuadro 8.3.

Crecimiento del empleo	Participación en el producto		Tasa de productividad	Productividad ponderada		Reubicación del trabajo	
	Xi/X*		r*	(Xi/X)r*		(Xi/X-Li/L)Li*	
d Li/Li*	1993	2001	93-01	1993	2001	1993	2001
-4,9%	5%	6%	35%	1,8%	2,0%	1,2%	0,9%
-25,6%	0%	0%	25%	0,1%	0,0%	0,3%	0,2%
3,6%	25%	26%	15%	3,8%	3,9%	0,2%	0,3%
-9,9%	10%	14%	79%	8,2%	11,2%	-1,0%	-1,4%
35,7%	16%	17%	-6%	-1,0%	-1,1%	3,2%	3,3%
91,1%	22%	15%	-56%	-12,2%	-8,6%	9,2%	-2,8%
67,0%	7%	10%	1%	0,0%	0,1%	2,7%	3,8%
71,5%	3%	2%	-46%	-1,2%	-0,9%	0,5%	-0,5%
7,5%	8%	7%	-4%	-0,3%	-0,3%	-0,8%	-0,7%
45,2%	4%	3%	-38%	-1,3%	-1,0%	-1,0%	-2,0%
-2,1%	30,8%	31,4%	23%	7,1%	7,3%	1,1%	0,9%
42,4%	69,2%	68,6%	-18%	-12,3%	-12,2%	-20,6%	-24,5%

Crecimiento del empleo	Participación en el producto		Tasa de productividad	Productividad ponderada		Reubicación del trabajo	
	Xi/X*		r*	(Xi/X)r*		(Xi/X-Li/L)Li*	
d Li/Li*	1993	2001	93-01	1993	2001	1993	2001
-25,6%	0%	0%	25%	0,1%	0,0%	0,3%	0,2%
3,6%	25%	26%	15%	3,8%	3,9%	0,2%	0,3%
-9,9%	10%	14%	79%	8,2%	11,2%	-1,0%	-1,4%
35,7%	16%	17%	-6%	-1,0%	-1,1%	3,2%	3,3%
91,1%	22%	15%	-56%	-12,2%	-8,6%	9,2%	-2,8%
67,0%	7%	10%	1%	0,0%	0,1%	2,7%	3,8%
71,5%	3%	2%	-46%	-1,2%	-0,9%	0,5%	-0,5%
7,5%	8%	7%	-4%	-0,3%	-0,3%	-0,8%	-0,7%
45,2%	4%	3%	-38%	-1,3%	-1,0%	-1,0%	-2,0%
-1,5%	27,0%	27,3%	17%	4,6%	4,7%	-0,5%	-0,4%
42,4%	73,0%	72,7%	-18%	-13,0%	-12,9%	-29,0%	-31,9%

Fuente: BCE.
Elaboración: CISMIL.

Ahora bien, en el cuadro 8.4 se realiza una comparación entre los ingresos percibidos por los empleados que tienen escolaridad menor a noveno año, no capacitados, y aquellos que tienen escolaridad de noveno año en adelante (capacitados). La brecha resultante es definida como la razón entre calificados y no calificados.

En 1990, en Cuenca se puede observar que los ingresos en promedio del sector no transables es superior al de transables. Sin embargo, esta situación cambia dramáticamente en 2003 cuando la brecha prácticamente se duplica. En otras palabras, el sector transables valora mucho más la escolaridad en términos remunerativos.

Sector	Cuenca: razón calificados / no calificados en ingresos salariales (1990-2003)			
	Todos los sectores		Sin agricultura	
	1990	2003	1990	2003
Transables	1,48	4,62	1,56	1,96
No transables	1,62	1,96	1,68	1,96

Fuente: Encuesta de empleo (1990), SIEH (2003).
Elaboración: CISMIL.

En la estructura productiva de la provincia, el sector comercial presenta mayor dinámica dentro de las ramas de actividad. Sin embargo, ha disminuido su tasa de crecimiento, en comparación con el nivel presentado durante la década de los

noventa. Igual condición se puede apreciar en la mayoría de actividades que han reducido su crecimiento o se han estabilizado sin presentar un cambio importante dentro de su rama. (ver el cuadro 8.5.)

Rama / Actividad / Año	1990	2001	Promedio
Agricultura, caza y pesca	29,1	23,1	26,1
Minas y canteras	1,6	1,0	1,3
Manufactura	20,8	18,1	19,4
Electricidad, gas y agua	0,5	0,4	0,4
Construcción	7,1	8,0	7,6
Comercio, hoteles y restaurantes	11,5	18,4	14,9
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	3,4	4,7	4,1
Servicios financieros	1,9	2,7	2,3
Servicios personales y sociales	18,4	16,5	17,5
No especificadas	5,8	7,0	6,4

Fuente: BCE, SIISE.
Elaboración: CISMIL.

• Análisis productivo en términos del Valor Agregado Bruto (VAB)

Para finalizar el análisis de la producción se detallan ciertas particularidades y algunos comporta-

mientos del sector productivo en función del VAB, como uno de los componentes del producto.²²

La evolución del VAB presenta un comportamiento análogo al del producto bruto, sin grandes diferencias entre ambos. Sin embargo, el gráfico 8.12 pone en evidencia la evolución del valor agregado y de su per cápita.



El gráfico permite observar, en general, dos tipos de tendencia en el comportamiento de los sectores productivos tanto en el nivel agregado como en el nivel per cápita.

Como primera tendencia, durante la década de los noventa los sectores productivos presentan un desarrollo pausado, que incluso se detiene y que se revierte hacia finales del milenio, durante la crisis financiera. Esta contracción se refleja pronunciadamente en el valor per cápita, más que en el nivel agregado del sistema productivo del

Azúay. En cierto sentido, los efectos sobre el bienestar individual son profundos cuando se presenta este tipo de fenómenos económicos. Además, con este hecho se resalta que la serie per cápita es más sensible que aquella observada en el valor agregado.

En cuanto a la segunda tendencia, los sectores productivos revelan un quiebre en la serie que involucra los procesos de la crisis y de la implementación del sistema dolarizado en Ecuador (que ocurren hacia finales de los noventa e inicios

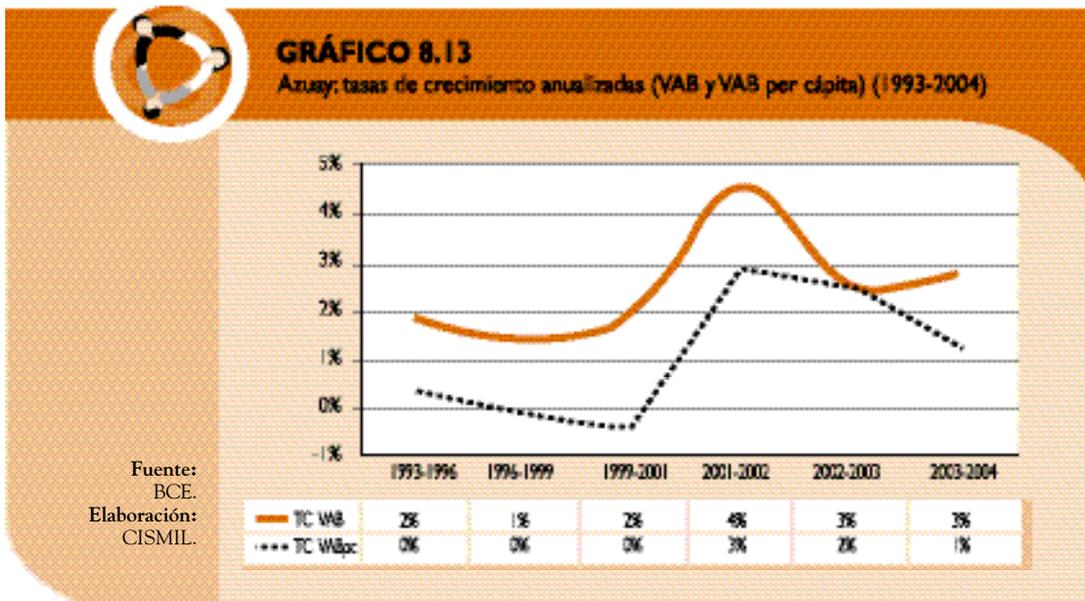
²² El producto bruto es definido como la suma del consumo intermedio y del valor agregado. La generación de estas series está a cargo del Banco Central del Ecuador. Para mayor información ingresar a www.bce.fin.ec, estadísticas económicas.

de 2000). Este hecho marca un nuevo episodio en la dinámica de las series, pues si bien la tendencia expone un crecimiento, esta evolución no es muy diferente a la expuesta en la década pasada.

Para analizar este tema se presenta el gráfico 8.13 (que contiene las series de crecimiento del valor agregado y del valor per cápita entre 1993-2004, con tasas anualizadas) que permite apreciar el comportamiento volátil de las series y la contracción en el crecimiento del aparato productivo del Azuay, hacia finales de la década pasada. Cabe señalar que en términos de crecimiento, el valor

per cápita siempre ha sido inferior al expuesto por el valor agregado de la provincia, y que el efecto contractivo de la crisis es mayor en esta serie, como ya se había señalado

Existe una evolución positiva dentro del comportamiento del valor agregado, aún cuando existe una contracción hacia finales de 2003, posiblemente como secuela de la crisis financiera y de la implementación del sistema dolarizado. Sin embargo, el valor per cápita no logra recuperarse, incluso después de cinco años de pasada la crisis de finales de década.



Estos datos dan paso al análisis sectorial del valor agregado para reconocer los posibles efectos de las contracciones y de las expansiones del sector productivo en la provincia, así como para matizarlos con el comportamiento del mercado laboral.

En el cuadro 8.6 se ha incorporado la participación sectorial de cada actividad y su peso dentro del valor agregado de la provincia, así como sus respectivas tasas de crecimiento. Inicialmente, la actividad con mayor peso dentro del valor agregado del Azuay en 2004 es la construcción. Este hecho refuerza la hipótesis de que la construcción ha tenido una mayor dinámica al interior de

la provincia (situación expuesta en el análisis de la producción bruta). El comercio y el transporte también evidencian participaciones en el valor agregado. Si se incluye a la manufactura, cuya participación alcanza el 13%, en el valor agregado provincial, estas cuatro actividades representan el 66% del VAB del Azuay.

Otras actividades dentro de la provincia registran una participación baja en comparación con los otros sectores, y no han experimentado cambios importantes durante los once años de análisis. Entre éstas se encuentra el sector minero, que representa apenas el 0,6% dentro del valor agregado provincial.

Turismo: La población económicamente activa del Azuay dedicada a actividades relacionadas directamente con el turismo (hoteles y restaurantes) es apenas del 2%, sin considerar las actividades conexas. Menos del 20% de los atractivos registrados en los inventarios turísticos están siendo ofrecidos como producto efectivo a través de las operadoras, y de éstos, seis concentran el mayor porcentaje de productos vendidos para la demanda convencional, lo que supone que un 7% de los atractivos están siendo utilizados de forma habitual para la producción turística y consumidos por las operadoras para estructurar sus paquetes turísticos.

Fuente: Plan Participativo de Desarrollo del Azuay 2005.

Por otra parte, el cuadro 8.6 posibilita revisar las tasas de crecimiento anualizadas que estos sectores han presentado durante el periodo de análisis. En primer lugar se encuentra el sector minero, analizado anteriormente, con una evolución para el periodo 2003-2004 en el orden de los

nueve puntos porcentuales y con un crecimiento promedio del 4,2%. Esta actividad aparece como una de las de mayor tasa de crecimiento sostenido a lo largo del periodo, a pesar de una contracción del 16% durante la crisis.

CUADRO 8.6		Azuay: participación sectorial VAB (1993-2004)						
Actividad	1993	1996	1999	2001	2002	2003	2004	
Construcción	17,6%	18,9%	14,0%	19,0%	20,7%	20,7%	20,5%	
Comercio	26,1%	26,0%	25,3%	19,2%	17,0%	17,2%	17,1%	
Transporte	9,0%	9,5%	12,1%	13,3%	14,9%	15,5%	15,6%	
Manufacturas	14,4%	14,9%	15,2%	15,3%	13,1%	12,6%	12,9%	
Electricidad	4,9%	4,2%	6,4%	7,1%	7,7%	7,2%	6,8%	
Agricultura	4,9%	5,6%	6,9%	6,3%	6,2%	6,5%	6,3%	
Actividades empresariales	6,0%	5,8%	5,7%	5,9%	5,6%	5,8%	6,0%	
Otros	5,7%	4,6%	6,1%	4,7%	5,6%	5,5%	5,6%	
Administración pública	5,9%	4,7%	4,6%	5,0%	5,0%	4,6%	4,7%	
SS. Financiera	3,5%	3,7%	2,1%	2,1%	2,1%	2,2%	2,3%	
Hoteles	1,7%	1,7%	1,5%	1,7%	1,6%	1,6%	1,6%	
Minas	0,3%	0,4%	0,2%	0,3%	0,6%	0,6%	0,6%	
VAB PROVINCIAL	5,1%	4,9%	5,2%	5%	5,7%	5,6%	5,4%	

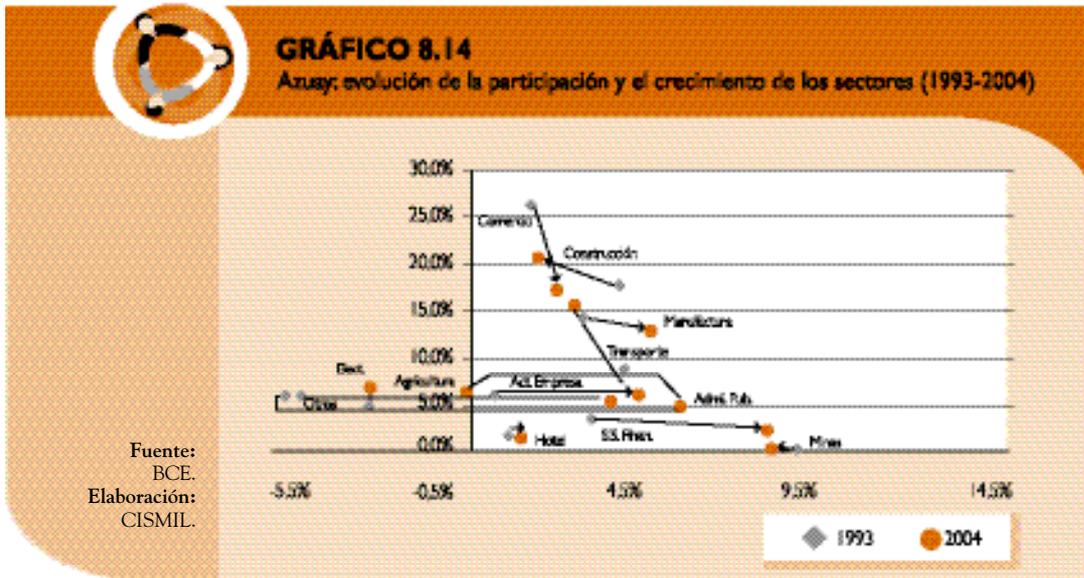
Tasa de crecimiento VAB / Sectorial anualizada						
Actividad	1993-1996	1996-1999	1999-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004
Minas	9,5%	-16,0%	7,7%	3,9%	11,5%	8,8%
SS. Financiera	3,5%	-16,0%	2,3%	0,8%	5,7%	8,7%
Administración pública	-5,5%	0,4%	6,7%	14,3%	-5,3%	6,1%
Manufacturas	3,2%	2,0%	2,4%	1,3%	-1,4%	5,3%
Actividades empresariales	0,7%	0,8%	4,1%	10,0%	6,2%	4,9%
Otros	-5,0%	11,3%	-10,1%	-1,8%	1,0%	4,1%
Transporte	3,8%	10,0%	7,1%	0,5%	7,2%	3,0%
Comercio	1,8%	0,5%	-11,1%	2,3%	3,5%	2,5%
Construcción	4,3%	-8,3%	18,6%	7,0%	2,1%	2,0%
Hoteles	1,1%	-1,2%	8,3%	3,3%	6,6%	1,5%
Agricultura	6,1%	8,9%	-2,7%	3,6%	7,5%	-0,1%
Electricidad	-3,0%	16,3%	7,6%	14,3%	-3,7%	-3,0%
VAB PROVINCIAL	1,9%	1,4%	2,0%	4,5%	2,5%	2,8%

Fuente: BCE, Cuentas Nacionales.
Elaboración: CISMIL.

Los servicios financieros reflejan un crecimiento de 8,7% durante 2003 y 2004. Esta recuperación es importante, ya que desde 1993 hasta 2001 esta actividad mantiene un crecimiento bajo, sobre todo por la gran contracción en su valor agregado durante la crisis. Por su parte, el transporte crece en promedio el 5,2% en este periodo, lo que representa una gran expansión de este sector que, por lo demás, ha sido permanente (salvo la disminución hacia 2002). Otro sector con gran dinamismo durante esta etapa es la electricidad, con un crecimiento promedio del 4,8%, a pesar de su decrecimiento en tres puntos para finales de 2004. La construcción también se incorpora a los sectores con grandes desarrollos al crecer un 2% en 2004 y con un promedio del 4,3%. Sin embargo, se aprecia que el crecimiento

de este sector no representa la tasa del orden del 7% expuesta durante 2002.

Para complementar el análisis de la evolución sectorial del VAB y de su crecimiento se incorpora a este informe el gráfico 8.14. Este diagrama de dispersión representa la participación de cada sector en el valor agregado en el eje vertical, y el crecimiento respectivo de la actividad en el eje horizontal. Se lo realiza a partir de dos momentos, 1993 y 1994, con el objetivo de identificar una cierta dinámica en el comportamiento de los sectores al interior del valor agregado. Por su puesto que estas dos descripciones del tiempo no rescatan la totalidad del proceso dinámico de la serie, pero permiten entender la conducta sectorial en estos años.



En el gráfico es posible observar que la construcción es la actividad con mayor peso dentro del valor agregado en 2004, fruto de un crecimiento sostenido durante el periodo, que culmina con una tasa cercana al 2%. El comercio reduce su participación, a pesar de que aumenta su tasa de crecimiento hacia finales de 2004. El transporte

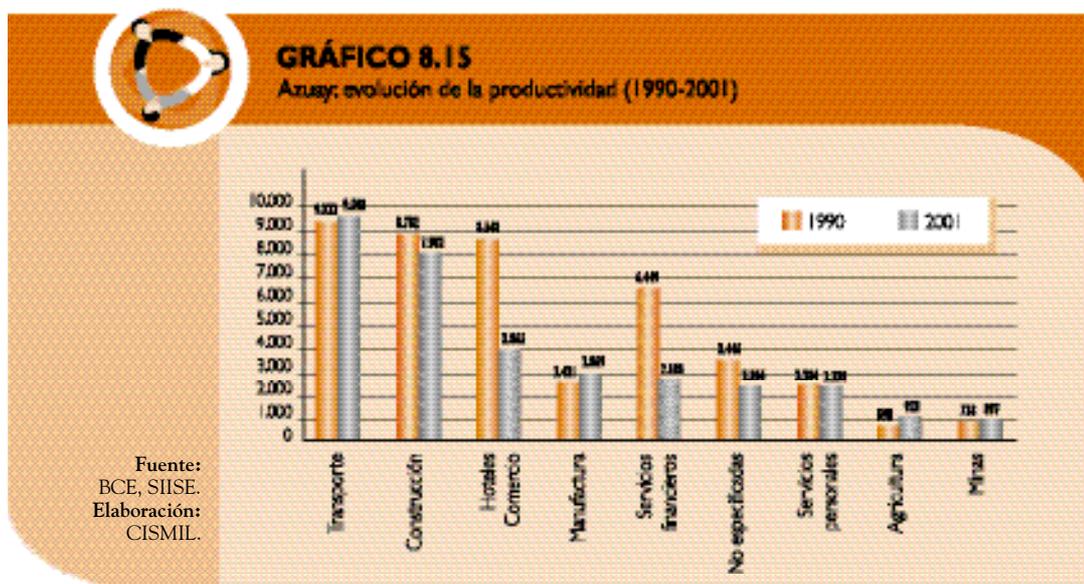
evidencia un peso superior dentro del VAB, en comparación a 2003, gracias a un crecimiento estable que culmina en el 4,5% en 2004.

El sector otros (al igual que el sector administrativo) presenta una dinámica importante de crecimiento que lo mantiene relativamente en su participación, pero que ofrece un crecimiento supe-

rior al expuesto en 1993. Al contrario, la electricidad presenta una reducción en su tasa de crecimiento, pero mantiene su participación.

Para finalizar, el gráfico 8.15 plantea la productividad medida en dos momentos: 1990 y 2001,²³ como la relación entre el valor agregado y la PEA para los respectivos años. Esta relación presenta al sector transporte como el más productivo,

pues presenta un incremento cercano a 180 dólares. La construcción es la segunda actividad, sin tomar en cuenta el sector eléctrico, que presenta mayores rendimientos productivos dentro del valor agregado bruto de la provincia. El comercio aparece como la tercera actividad productiva sectorial. Sin embargo, este sector decrece 4.683 dólares.



TEMAS ADICIONALES

• Remesas

Por los datos analizados se puede inferir que el impacto de la crisis financiera de finales del siglo pasado dejó secuelas y repercusiones permanentes en las variables económicas, además de otros efectos que si bien tuvieron un fuerte impacto inicial han ido desapareciendo paulatinamente.

Como efectos permanentes se puede mencionar la emigración. Los efectos y el impacto de este fenómeno en la población se los puede palpar en

los testimonios cualitativos de los entrevistados que, en la mayoría de casos, conocen a emigrantes cercanos o que incluso han sido ellos mismos emigrantes:

“Yo me fui, pero no pude llegar..., me regresaron por Manta y la otra vez por Colombia”.

**Hombre, mestizo, 36 años,
San José de Raranga.**

²³ Este análisis emplea la serie del BCE que parte de 1993. De ahí que la productividad de 1990 esté relacionada como el valor agregado de 1993 entre la PEA de 1990. (Valores constantes de 2000).

Para analizar algunas de las secuelas de la crisis en el Azuay se expone el cuadro 8.7 sobre el flujo de remesas por provincias, desde 1990 hasta 2000. Además, en el gráfico 8.16 se representa el

porcentaje de hogares que reciben remesas en todas las provincias del país, con excepción de aquellas cuyo valor es inferior al 5%.

CUADRO 8.7 Remesas familiares en Ecuador: estimación del monto recibido por provincias (1990-2000)								
Millones de dólares								
Años	Azuay	Cañar	Loja	Manabí	Pichincha	Guayas	Resto del país	TOTAL
1990	35,0	3,0	3,0	4,0	4,1	6,8	17,0	72,9
1991	50,8	4,0	5,0	6,0	6,1	10,2	26,0	108,1
1992	68,8	6,0	8,0	8,0	8,2	13,9	36,0	148,7
1993	93,1	8,0	9,0	11,0	11,2	20,6	47,0	199,9
1994	126,0	11,0	13,0	15,0	15,3	28,2	66,0	274,5
1995	174,0	15,0	17,0	21,0	21,3	40,1	93,0	381,4
1996	219,2	18,2	21,1	26,9	26,4	52,0	121,0	484,8
1997	294,2	22,0	27,0	34,0	34,2	69,0	163,0	643,4
1998	361,8	29,0	36,0	43,0	43,2	84,4	197,0	794,4
1999	495,0	39,1	48,5	59,0	58,0	108,9	275,0	1.083,5
2000	599,5	47,5	58,9	71,7	70,6	140,6	328,0	1.316,8

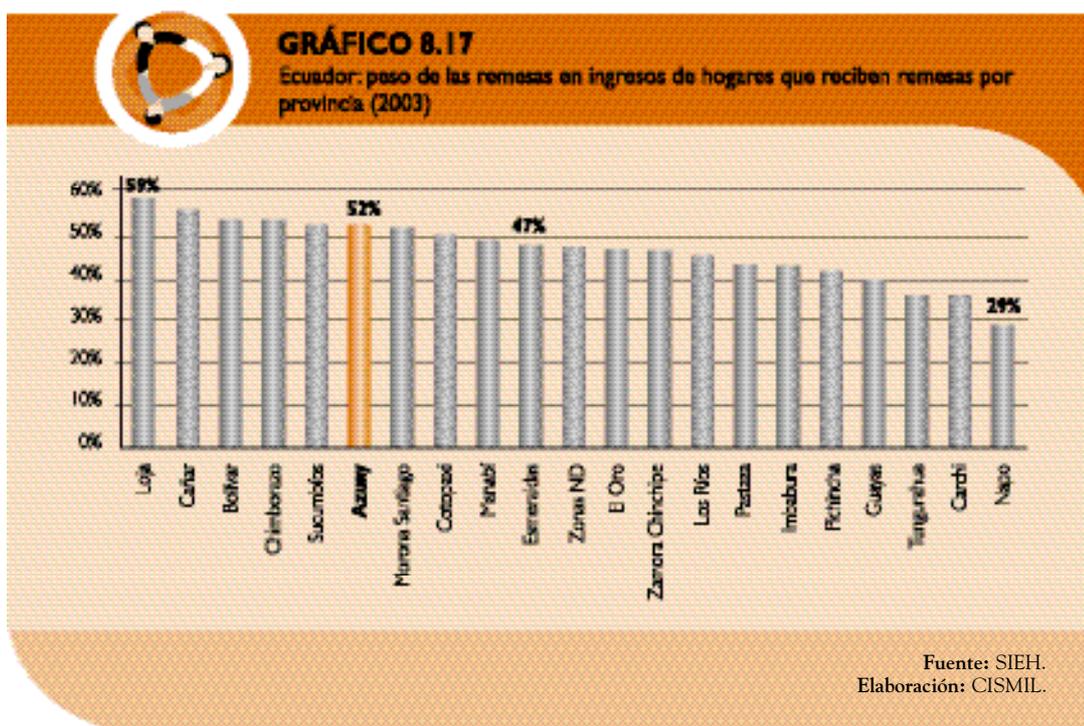
Fuente: Plan Participativo de Desarrollo del Azuay, 2005. Gobernaciones, Jefaturas y Tenencias Políticas, Instituciones religiosas, entrevistas con pobladores de la zona. Tomado de: Boletín del Observatorio Económico del Azuay, No. 4, Cuenca, enero 2004, p.9.
Elaboración: BCE., Dirección de Estadística Económica.



Cabe destacar que después de la provincia de Cañar, en el Azuay se encuentra el mayor número de hogares que recibe remesas del extranjero, (16% de acuerdo con el SIEH 2003), ubicándose diez puntos porcentuales encima del promedio del país.

Para contextualizar esta situación, se presenta el gráfico 8.17 que permite apreciar el peso que tiene el flujo de ingresos del extranjero en aquellos hogares que reciben remesas. En el Azuay, las

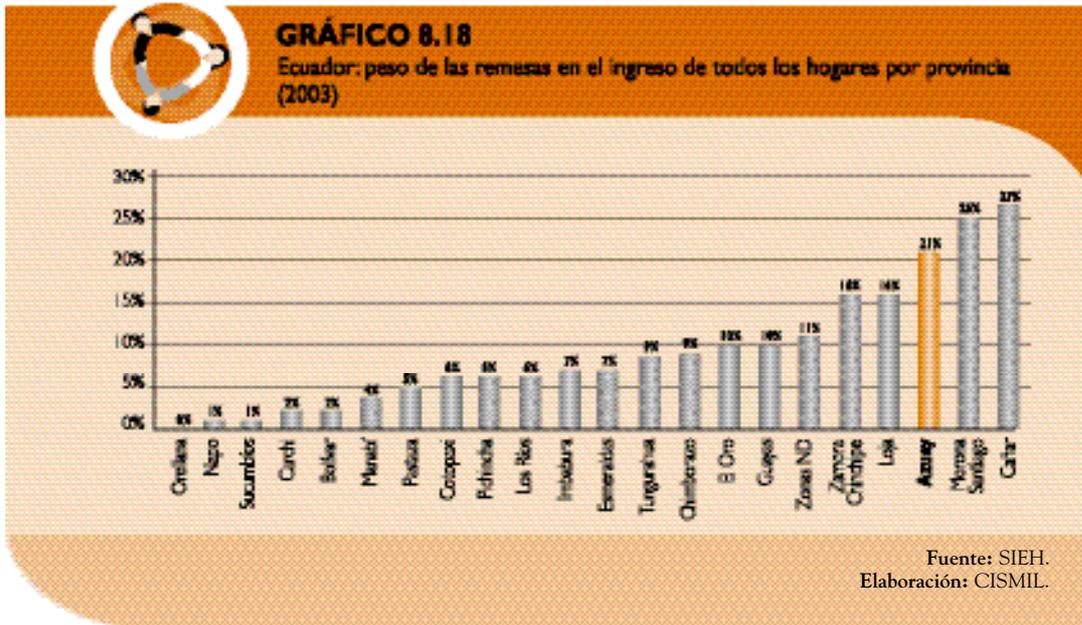
remesas del extranjero representan el 52% del ingreso en aquellos hogares que reciben remesas. Por el contrario, Napo es la provincia donde las remesas tienen el menor peso²⁴; representan el 29% del ingreso del hogar; valor significativamente alto dentro del ingreso promedio de los hogares. Más allá del gráfico, otro punto de referencia es el peso de las remesas dentro de los ingresos promedio de los hogares en Ecuador (representan el 46%).



Con el fin de ahondar en el tema del flujo de dinero del extranjero y sus indicadores, en el gráfico 8.18 se analiza el peso de las remesas en el total de hogares de la provincia, independientemente de si esos hogares las reciben o no. En el

Azuay se observa que del total de ingresos de los hogares de la provincia, las remesas representan el 21%. Este valor involucra cerca de treinta mil hogares en la provincia.

²⁴ Peso de las remesas en aquellos hogares que reciben remesas.



• Microemprendimientos

Como complemento al análisis productivo, en este acápite se ofrece información sobre organizaciones públicas o privadas que se integran en un marco de desarrollo local en el Azuay.

En el gráfico 8.19, acerca del número de microemprendimientos²⁵ en relación con la PEA, se observa que la provincia del Azuay está por encima del promedio de microemprendimientos en la sierra y en el país. No se puede concluir que este fenómeno se dé como consecuencia de una

canalización del flujo de remesas hacia la formación de micro, pequeños y medianos emprendimientos. Sin embargo, sí se puede proponer una política local que incentive este tipo de inversiones, en función del posicionamiento de la provincia. Si se mantiene la tendencia en los flujos de remesas hacia Ecuador, el Azuay continuará siendo un importante receptor de estos capitales, que pueden traducirse en inversión local y productiva. Un ejemplo de microemprendimiento es explicado en el siguiente testimonio:

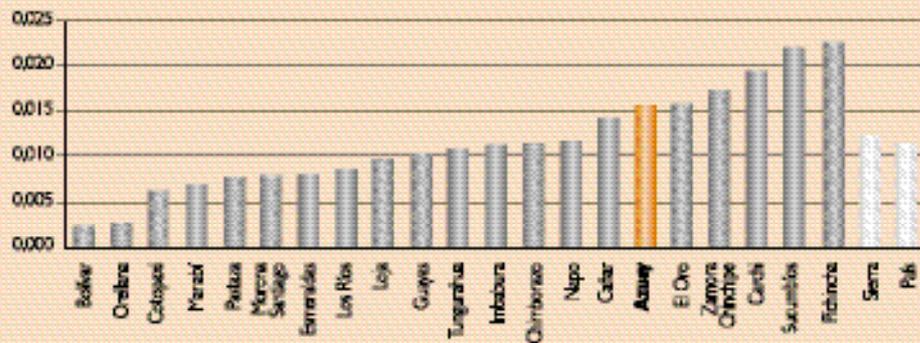
“Mi señora también me ha tratado de ayudar con el negocio que se ha puesto: vendiendo colitas, pancitos. Se gana 0,10 centavos por cola que vende y en una semana no se venden 10 colas, ni para decir que se gana un dólar”.

Hombre mestizo, 30 años, urbano, Chiquintad.

25 Categoría ocupacional: patrono/a; o trabajador/a por cuenta propia y establecimientos con menos de diez personas.



GRÁFICO 8.19
Azúay: microemprendimientos por PEA (2003)



Fuentes: SIEH (2003). SICA.
Elaboración: CISMIL.

• Participación electoral

Para concluir con los indicadores del objetivo 8, en el gráfico 8.20 se analiza la participación electoral.

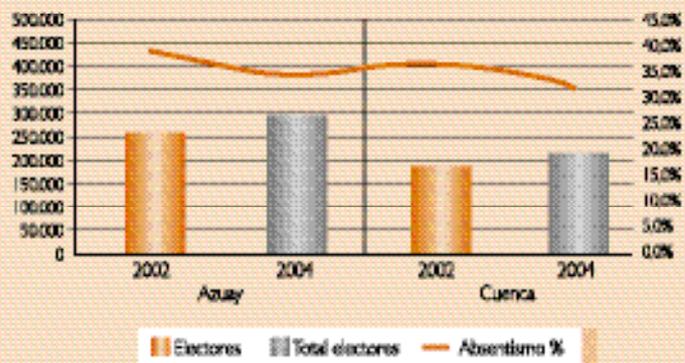
En el Azúay se ha producido una reducción en cuanto al absentismo electoral. De 420.363 empadronados, 257.430 cumplieron con la obligación del sufragio en 2002. En 2004, 95.680 electores sufragaron de 451.213 inscritos.

Cuenca representó el 69% del voto en el Azúay en 2002, con un registro de 289.648 electores, de los que sufragaron un total de 183.533. En 2004 los votantes inscritos fueron 311.322, pero efectivizaron su voto solo 212.197.

La tasa de participación electoral efectiva creció en la provincia un 14,9%, mientras que en la ciudad de Cuenca se ubicó en un 15,6% en el lapso de dos años. También es importante tomar en cuenta que el padrón creció un 7,3% en el Azúay, y un 7,5% en Cuenca.



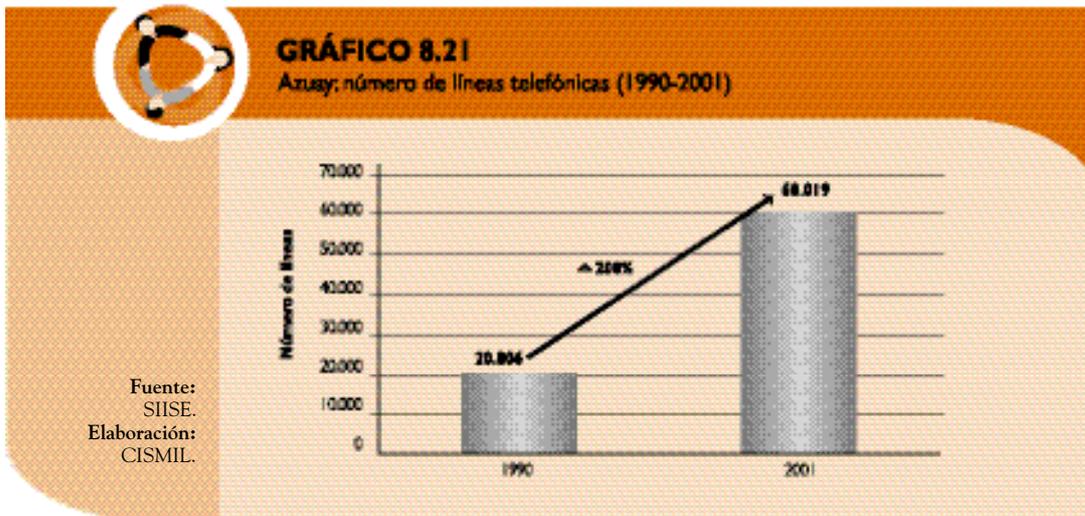
GRÁFICO 8.20
Azúay: participación electoral y absentismo (2002-2004)



Fuente:
TSE (2002-2004).
Elaboración:
CISMIL.

• **Acceso a servicio telefónico**

En lo que respecta al acceso a líneas telefónicas en el Azuay, el gráfico 8.21 permite apreciar un importante crecimiento del 200% entre 1990-2001.



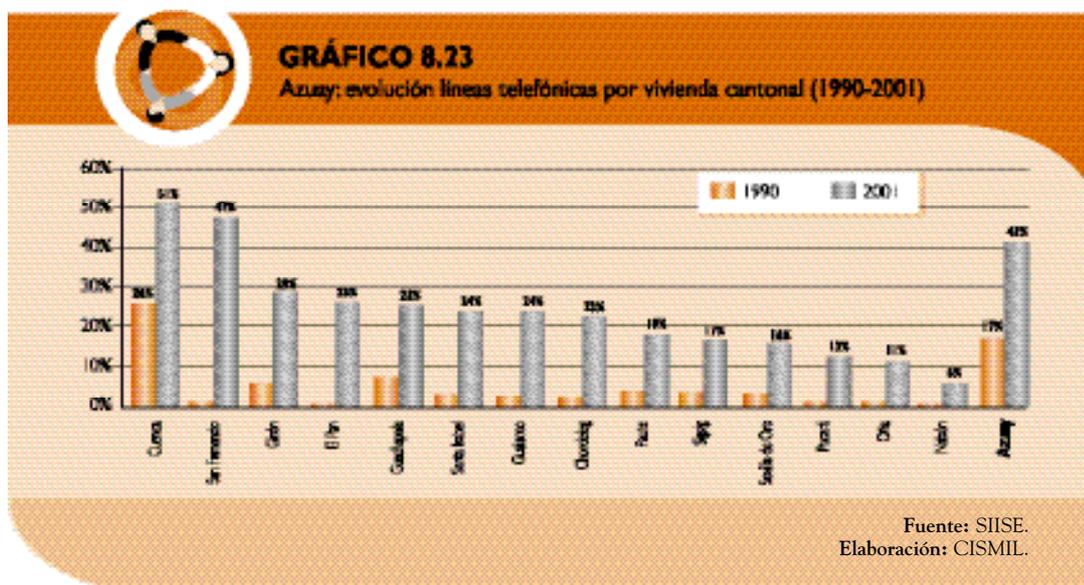
De manera complementaria, el gráfico 8.22 presenta el porcentaje de líneas telefónicas en relación con los hogares en la provincia. Como se puede apreciar el Azuay es el tercer territorio

local mayor dotado en cuanto a servicio telefónico en hogares. En comparación con el país y con la región sierra, el Azuay se ubica por encima de los valores alcanzados en Ecuador:



En el análisis interno, Cuenca es la localidad de la provincia del Azuay que evidencia una mayor participación en términos del servicio telefónico²⁷. Sin embargo, en términos generales, es

importante notar el incremento de este servicio en los cantones que conforman la provincia, sobre todo en el periodo 1990-2001 cuando se reflejan importantes tasas de crecimiento.



- **Lograr una eficiente y equitativa gestión de los recursos públicos**

El análisis sectorial del Azuay ha permitido tener una historia acerca de la evolución de las actividades que conforman la producción. Sin embargo, para completar el contexto económico de la provincia es necesario incorporar su estructura presupuestaria.²⁷

La economía de mercado ha representado para el Azuay el crecimiento y el desarrollo de ciertas localidades que revelan altas tasas de concentración de recursos, especialmente en la ciudad de Cuenca, en tanto que ha marginado zonas y municipios que requieren una atención urgente.

El sector productivo presenta una estructura con alta volatilidad en las tasas productivas sectoriales, puesto que su desarrollo está condicionado a la existencia de recursos tanto del sector público como del sector privado.

26 Si bien existe información referente a líneas telefónicas fijas, celulares e internet, tal información no está desagregada por localidades al interior de la provincia, razón por lo que no es incorporada en este informe.

27 Se anexa la estructura presupuestaria en el CD-ROM que complementa a esta publicación.

El presupuesto de la provincia²⁸ se ha incrementado sustancialmente si se toma como punto de partida a 1990. Incluso se triplicó en 2003 y se mantuvo una deuda per cápita relativamente similar a la de 1990.²⁹

Los indicadores del análisis per cápita revelan que el gobierno de la provincia ha destinado más recursos por cada habitante: Por esa razón, en el cuadro 8.8, gastos totales ha experimentado un crecimiento mayor al del presupuesto, lo que refleja déficits en ciertos periodos.

Por su parte, la inversión dentro del gasto total per cápita experimenta el mayor dinamismo dentro del periodo de estudio. Su aumento representa en 2003 cinco veces el valor de 1990. Es decir, el destino de los recursos se está focalizando, en gran manera, dentro del gasto de capital.

Las fuentes de recursos se originan especialmente en las transferencias del gobierno central. En los años 90 y 95, las transferencias representan el 95%, mientras que en 2003, el 98% del ingreso total. Como consecuencia, las transferencias han triplicado su cifra durante el periodo de estudio.

En el análisis exploratorio de la gestión de recursos públicos, el Azuay presenta un desarrollo restringido y altamente dependiente del Estado Central en términos de recursos financieros. El sector productivo, donde se propone un nuevo

CUADRO 8.8	Azuay: indicadores financieros per cápita (dólares) (1990-2004)		
	1990	2001	2003*
Deuda	0,70	0,52	0,82
Inversión	2,72	6,77	14,38
Presupuesto	6,6	10,4	20,1
Déficit	-0,05	4,37	-0,49
Transferencias	5,5	13,4	18,4
Ingresos totales	5,8	14,2	18,8
Gastos totales	5,9	9,8	19,3

*Proyección de la población año 2003.
Fuente: MEF -Cuentas 1990-2004. INEC.
Elaboración: CISMIL.

modelo de desarrollo en los años ochenta, no termina de configurarse en la década de los noventa, por lo que está muy lejos de cumplir sus objetivos principales.³⁰

A los problemas originados por la falta de competitividad se añaden otros coyunturales, como el desastre de la Josefina y la crisis financiera de fin de siglo, que golpean duramente al Azuay. Como consecuencia se produce una alta tasa migratoria, cuyo flujo de remesas se concentra en Cuenca y en algunas localidades vecinas. Al respecto se presenta el siguiente testimonio:

28 La base de datos empleada es la del SISSEC. La información anual de ingresos y gastos desde 1990 hasta 2003 proviene del Banco del Estado por medio del Sistema de Información Municipal, y la mensual a partir del 2004 es la información enviada por los gobiernos seccionales al Ministerio de Economía y Finanzas. Por las diversas fuentes de información se realizó una homologación entre las cuentas del Sistema de Información Municipal con la Normativa de Finanzas Públicas del MEF para disponer la estructura de ingresos y gastos presentada. Los valores anuales de estas cuentas se encuentran en función de subcuentas de las cédulas presupuestarias y representan el total de la cuenta correspondiente para un gobierno seccional, de enero a diciembre, para un año dado. Los valores mensuales se construyen con la información del Datamart del SIGEF, la cual para cada período (mes) es acumulada desde enero hasta el mes vigente, por lo que el sistema hace la diferencia entre el mes vigente y el mes anterior para obtener los datos del período actual. En el caso que exista un período con un valor acumulado menor al anterior, el sistema toma para ese mes el valor del período anterior y al realizar la diferencia el valor resultante cero. Referirse a la página del MEF. <http://minfinanzas.ec-gov.net/>. Corresponde a datos del gobierno local en su nivel central y de administraciones locales y no incluye datos de las empresas autónomas y las corporaciones.

29 Se refiere a la deuda local, no a la deuda nacional

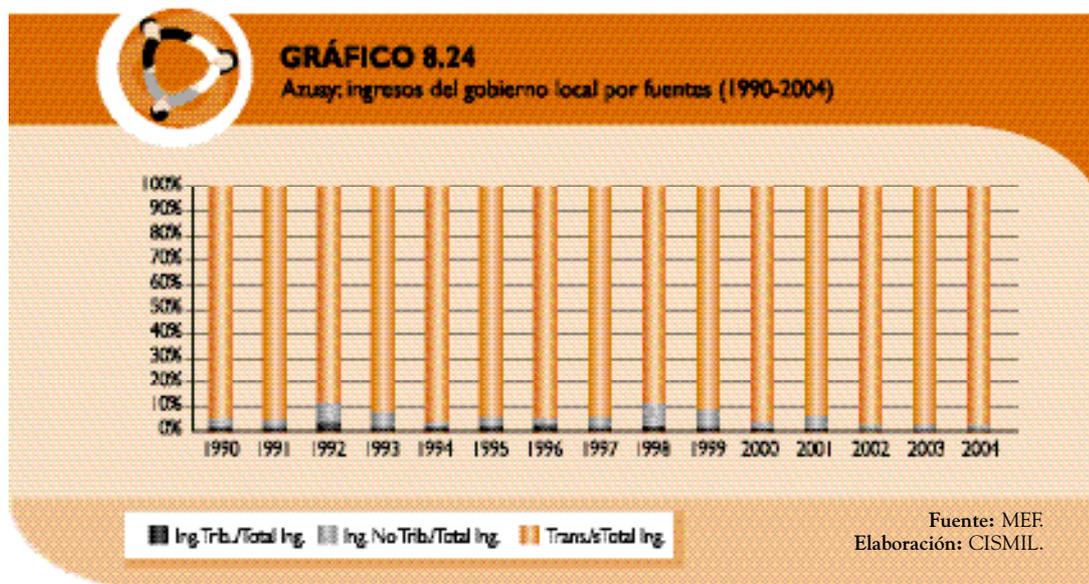
30 Plan Participativo de Desarrollo del Azuay, 2005.

“En las horas del jornal hay menos trabajo en el Ecuador porque antes salíamos a la costa a ciudades grandes donde se conseguía trabajo. Ahora hay apenas para la agricultura... pero es con la naturaleza con lo que combatimos porque a veces hay sembríos pero, por el mal tiempo, no se sabe si se puede cosechar y eso no es causado por nadie. Cuando no hay trabajo uno se puede sobrevivir de alguna forma en el campo sembrando hortalizas, criando aves. Los políticos son los que más subsidiados están y tienen mejores empleos”.

Hombre mestizo, 36 años, Sígsig.

En cuanto a los recursos de la provincia, éstos se establecen en base a la estructura presupuestaria, cuyas fuentes de ingreso son altamente dependientes de las asignaciones del Estado. En términos per cápita e históricamente se puede estimar que los recursos locales dependen en un 94% de las transferencias centrales, con algunos periodos cuando la dependencia es cercana al

98%. Sin embargo, existe un evidente contraste con la capital azuaya, Cuenca, donde se aprecia una importante recaudación tributaria que permite la autogestión dentro del municipio. Así, el 50% de los ingresos generados por el cabildo provienen de la autogestión en 2004. (ver el gráfico 8.24.)



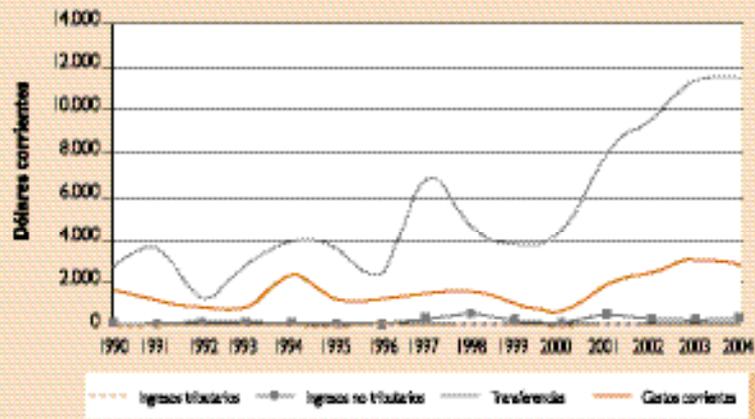
En el gráfico 8.25 se puede observar que los ingresos de la provincia, conformados por transferencias, ingresos tributarios y no tributarios, desde mediados de la década de los noventa presentan un crecimiento sostenido, fenómeno que obedece directamente al aumento en la tasa de crecimiento de las transferencias centrales

hacia la provincia. En otras palabras, sin el flujo de recursos proveniente de las asignaciones del gobierno central, ya sea a través de transferencias corrientes o de transferencias de capital, el presupuesto de la provincia no experimentaría mayor evolución.



GRÁFICO 8.25

Azuay; serie histórica ingresos vs. gasto (1990-2004)



Fuente:
MEF.
Elaboración:
CISMIL.

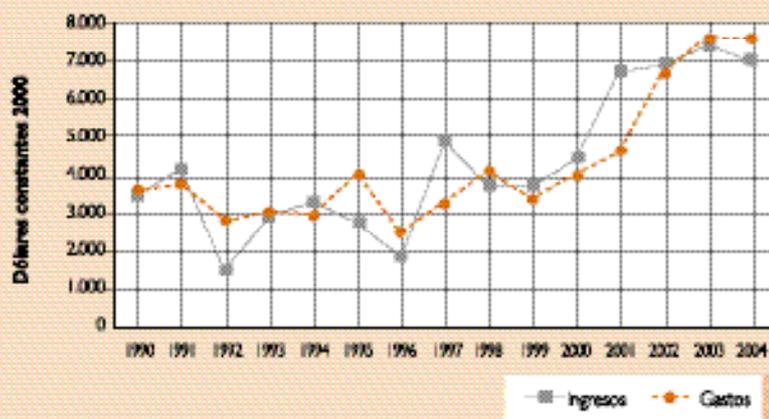
Por otra parte, el gráfico 8.26 permite evaluar los impactos del déficit y de las posibles brechas fiscales, mediante el análisis de los ingresos y de los gastos deflactados. El crecimiento de los ingresos, como se señaló, ha dependido en gran medida de las transferencias del gobierno central. Por su

parte, el incremento de los gastos ha sido proporcional al ritmo de crecimiento de los ingresos. Inclusive, en algunos años, se ha apreciado un mayor gasto dentro del presupuesto, lo que ha determinado la existencia de déficits en las cuentas de la provincia.



GRÁFICO 8.26

Azuay; ingresos y gastos del gobierno local (1990-2004)



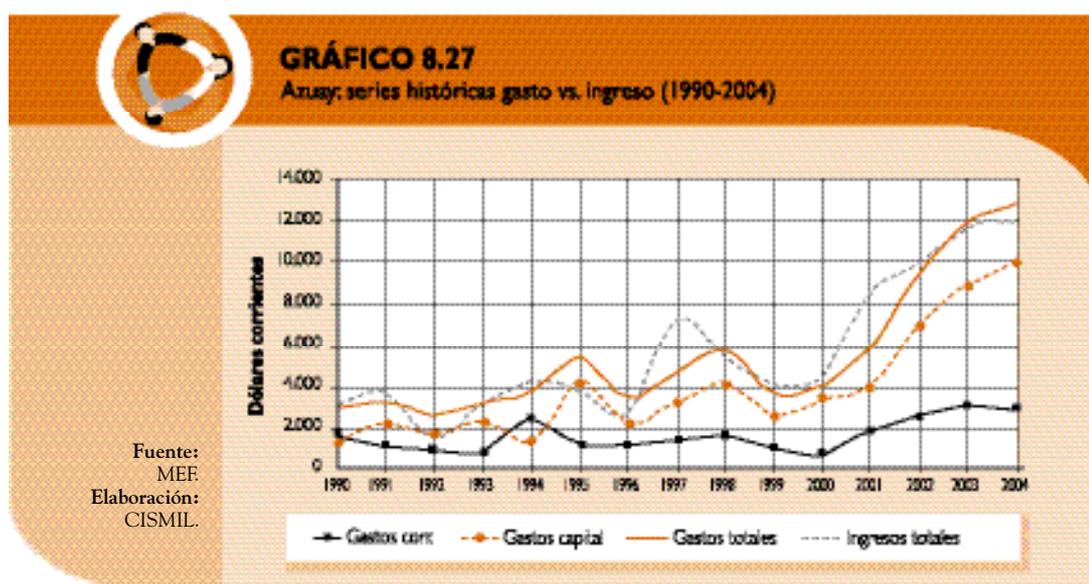
Fuente:
MEF.
Elaboración:
CISMIL.

En el análisis histórico que ofrece el gráfico 8.27 es posible comprobar que el crecimiento fundamental del gasto deriva del rubro de “vías”, que representa más del 50% del gasto durante todo el periodo de estudio y que ha exhibido una tasa de crecimiento superior al 350%. Esta tasa es superada únicamente por “otros rubros”, que explica apenas el 8% del gasto total en promedio.

Al analizar más a fondo la estructura del gasto y tomando en cuenta la generación de ingresos, se

puede determinar que el gasto corriente ha sido cubierto, en todo del periodo, por la generación de ingresos dentro de la provincia.

Asimismo, es preciso señalar que la evolución del gasto responde directamente al rubro de inversión en capital. Sin embargo, dentro de la categoría gastos se presentan algunos periodos cuando los ingresos no cubren el crecimiento de este rubro.



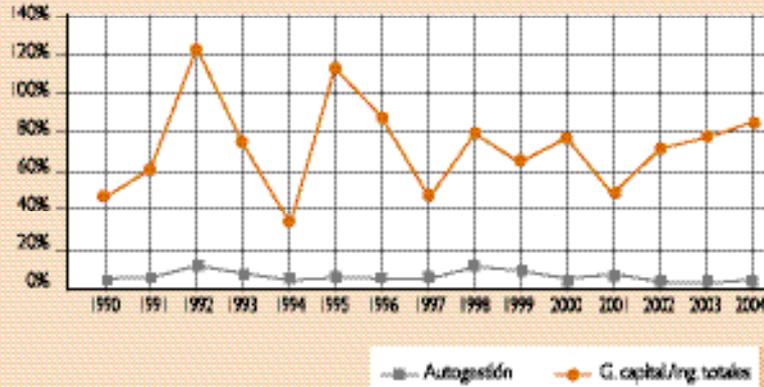
Más aún, si se comparan los ingresos locales y el gasto en capital (como inversiones) en relación con los ingresos totales, es evidente que los cambios en el gasto total son generados por las variaciones en la inversión. (ver el gráfico 2.28)

Por otra parte, aunque la eficiencia del gasto no puede ser analizada por estos indicadores, sí se puede apreciar que el gasto de la provincia (transferencias del gobierno central, en su mayoría) está siendo canalizado en gran medida a la inversión, cuyo componente principal del gasto son las vías.



GRÁFICO 8.28

Azuay: recursos de autogestión e inversión dentro de los ingresos locales (1990-2004)



Fuente:
MEF
Elaboración:
CISMIL.

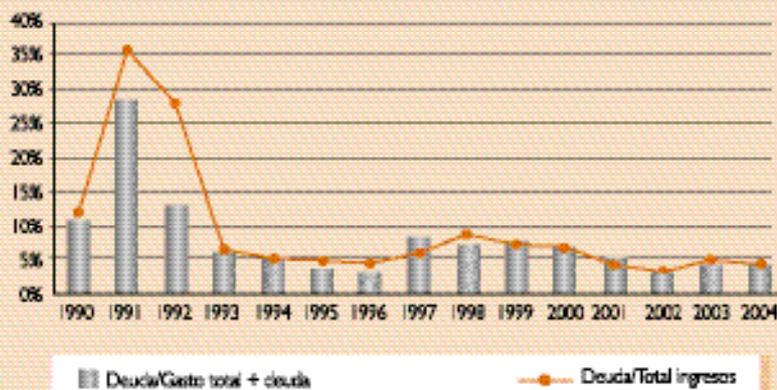
Para continuar el análisis presupuestario en la provincia del Azuay, el gráfico 8.29 guarda relación con el manejo de cuentas del sector fiscal y revela que se han presentado algunos desajustes, especialmente a inicios de la década de los noventa, cuando el déficit se eleva extraordinaria-

mente hasta alcanzar el 35% y el 30% del presupuesto local. Esta situación se corrige hacia 1994 gracias a un importante flujo de transferencias del gobierno central que permiten estabilizar las cuentas fiscales de la provincia.



GRÁFICO 8.29

Azuay: deuda en el presupuesto local (1990-2004)

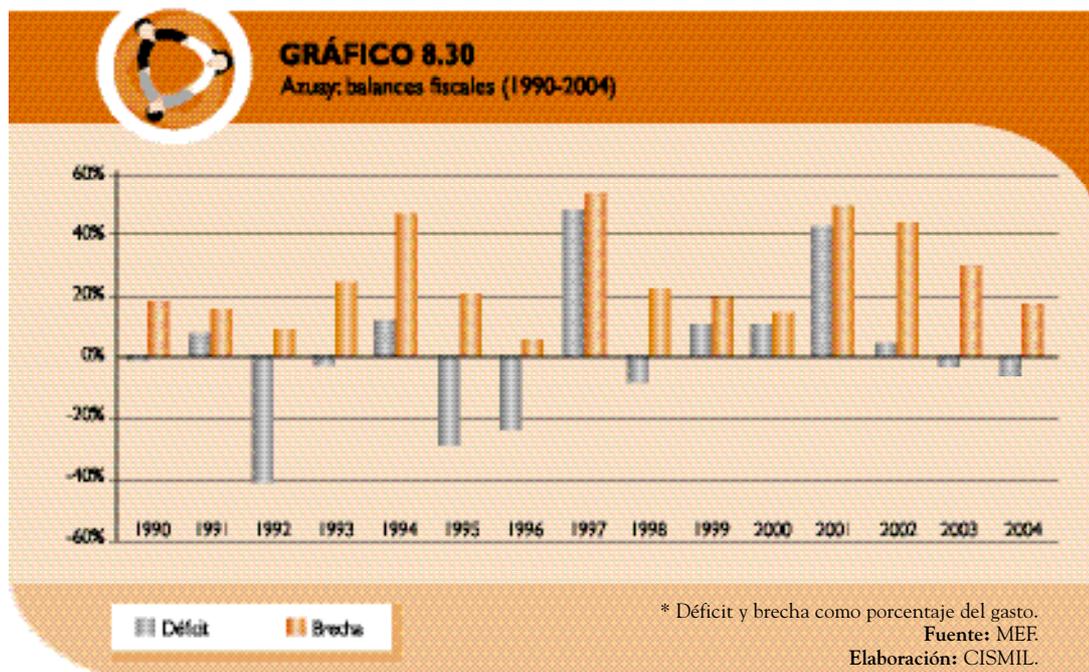


Fuente:
MEF
Elaboración:
CISMIL.

A pesar de esta rectificación, la provincia no está exenta de nuevos déficits que, en relación del presupuesto, tienen un peso significativamente menor.

En el gráfico 8.30 se observa que a partir de 2001 se produce un incremento en el gasto local

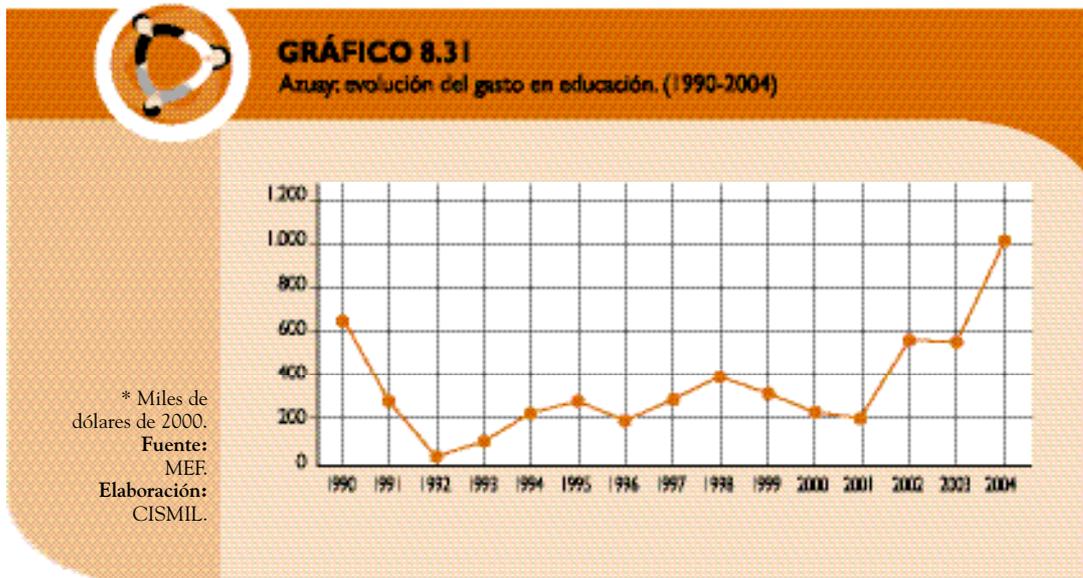
y, al mismo tiempo, un recorte en la generación de ingresos. Este hecho causa nuevos problemas de manejo fiscal y déficits en los años 2003 y 2004, a los que se trata de solucionar con un aumento en el flujo de recursos provenientes del rubro "financiamiento adicional".



Sin embargo, el flujo de recursos provenientes de las fuentes de financiamiento presenta una tendencia decreciente (menores ingresos) durante los últimos años, precisamente cuando han reaparecido los déficits presupuestarios. Resulta importante considerar esta relación debido al efecto negativo que ocasiona en las cuentas fiscales de la provincia: una tendencia a la reducción de ingresos y al crecimiento sostenido del gasto en el Azúay permite prever estrechos márgenes de acción para el gobierno local y provincial, en función de futuras restricciones presupuestarias.

El gasto social del Azúay puede ser expresado en forma gráfica mediante la evolución de la serie gasto en educación³¹ (ver el gráfico 8.31). Como vemos, desde 2001 se presenta una nueva tendencia que obedece a un incremento en los fondos destinados a este rubro. El aumento supera las mejores observaciones de la serie obtenidas en 1990.

31 En cuanto al gasto social se ha considerado únicamente el gasto en educación, ya que en la fuente utilizada (MEF) no hay información acerca de los restantes rubros (salud, género, etc.).



META 14: ELABORAR Y APLICAR ESTRATEGIAS QUE PROPORCIONEN A LOS JÓVENES TRABAJO DIGNO Y PRODUCTIVO

- **Estrategias de trabajo digno para jóvenes**

Para comenzar es necesario entender a la provincia del Azuay dentro de un marco de efectos económicos y sociales que inciden en el comportamiento de los agentes representativos de la sociedad, en la toma de decisiones de los consumidores y de las firmas y, por ende, en las políticas gubernamentales que se planteen.

En este apartado se analizan aspectos relacionados con la situación laboral en la provincia, sobre todo en cuanto a la población joven. Sin embargo, este planteamiento no deja de lado situaciones coyunturales que afectan las competencias necesarias para que cualquier persona pueda desarrollarse. Por ejemplo, la emigración y el flujo

de remesas, factores que inciden en la evolución de la provincia.

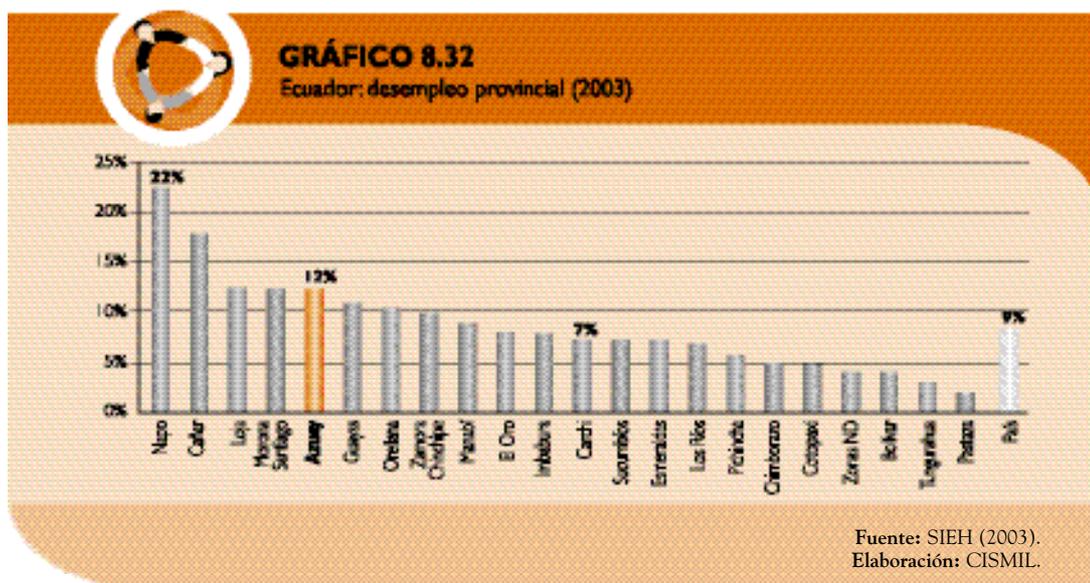
- **Generación de empleo en el nivel local**

En el Azuay, la emigración, la poca competitividad y el escaso dinamismo en el sector productivo generan en comparación con otras provincias del país escasez de fuentes de trabajo en el sector laboral.

Para analizar la situación del empleo en términos contextuales, en el gráfico 8.32 se desarrolla un análisis temporal en función de la PEA y de otros datos que posibilitan determinar las posibles secuelas de la condición económica del Azuay.

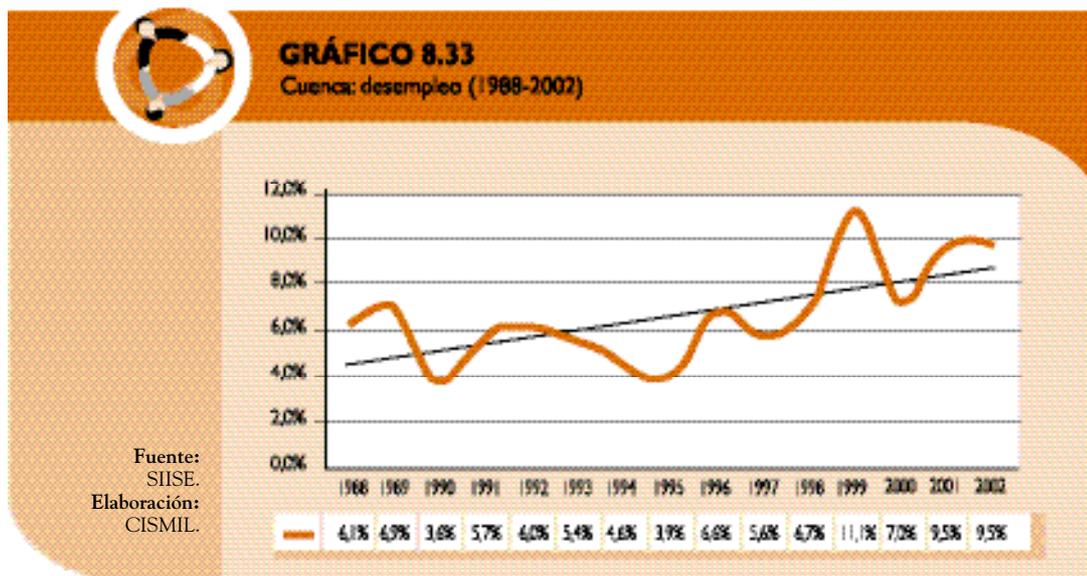
Así, en 2003 se aprecia una tasa de desempleo alta en el nivel provincial: 12%, en términos comparativos con algunas provincias y con el resultado del país. De esto se desprende que el Azuay esté ubicada entre las cinco provincias con mayo-

res tasas de desempleo en el ámbito nacional. Esta situación refleja la baja dinámica del sector productivo incapaz de absorber la oferta laboral de la provincia.



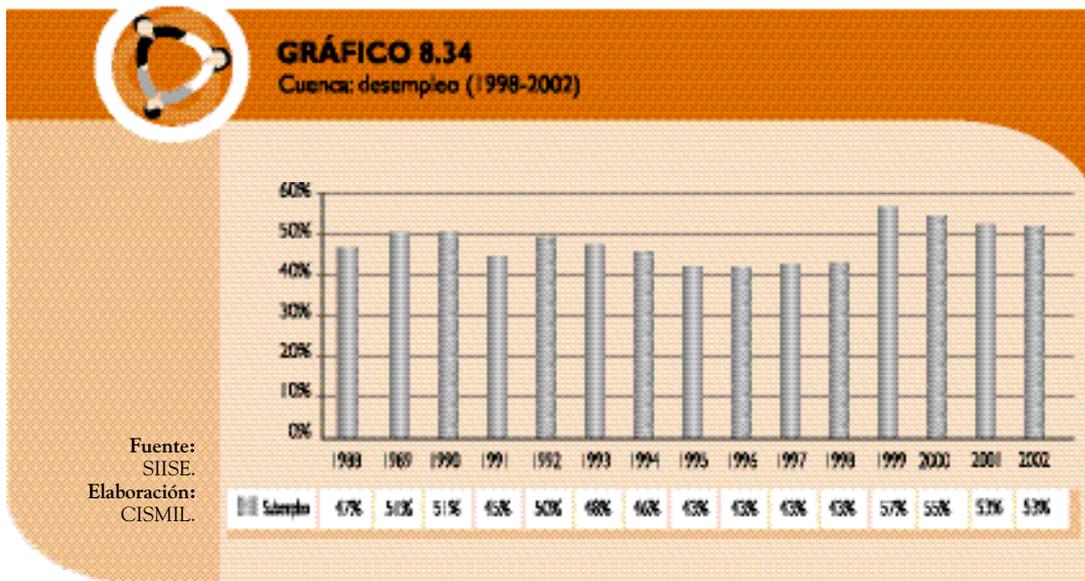
Al observar la conformación de la PEA en el interior del Azuay se advierte que, de acuerdo con el SIEH (2003), Cuenca representa el 37% de la PEA provincial. Por otra parte, al considerar el comportamiento histórico de la serie de datos

del desempleo en Cuenca, se aprecia una tendencia creciente en la tasa de desempleo, que se ha acentuado a partir de 1995 con un incremento de cinco puntos porcentuales durante los años de crisis. (ver el gráfico 8.33)



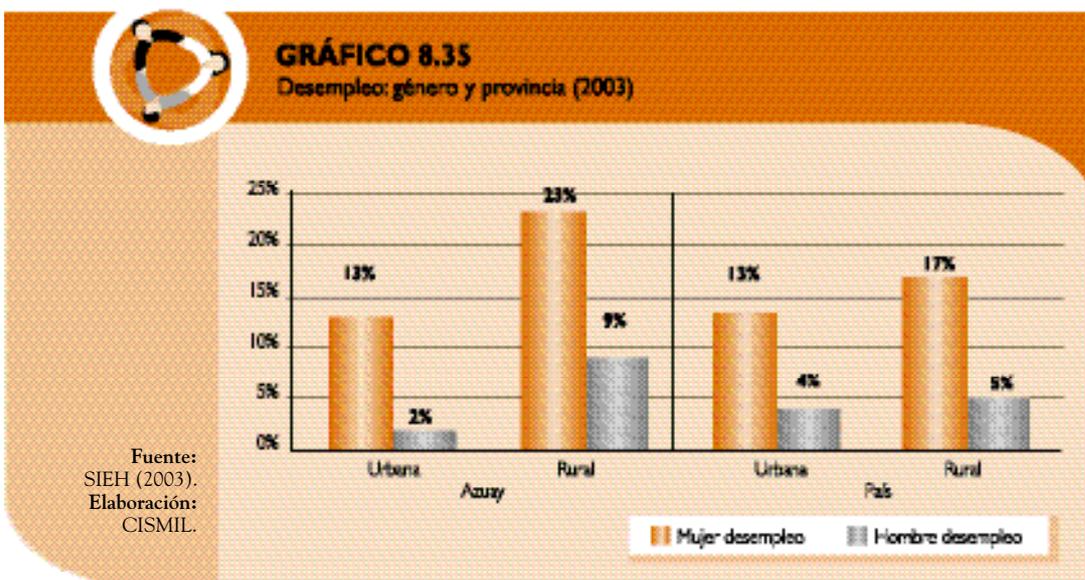
De igual forma, en el gráfico 8.34 se expone el subempleo histórico en Cuenca: un alto porcentaje de la población trabaja menos de cuarenta horas semanales, o percibe un ingreso por deba-

jo del mínimo salarial. En promedio, durante los catorce años estudiados, la tasa de subempleo entrega una cifra del 48%.



La condición de subempleo en la principal ciudad del Azuay puede ser tomada como un reflejo del estado general de la provincia. Para analizar con

mayor detalle las condiciones de trabajo en el Azuay, de acuerdo con el sexo y con el área rural o urbana, se presenta el gráfico 8.35.



Como es posible advertir, en la provincia del Azuay existe gran diferencia entre sexos y entre zonas. Así, el desempleo afecta principalmente a mujeres del área rural. Este indicador se encuentra cinco puntos por encima de la tasa de desempleo rural del país, puesto que alcanza el 23% en 2003.

• Generación de trabajo digno para jóvenes

En la provincia del Azuay, el 24% de la PEA corresponde a personas de entre 15 y 24 años. En 2003, el desempleo se encuentra en el orden del 8% en este rango de edad. La PEA ocupada está compuesta, en un gran porcentaje, por jóvenes, tanto en el sector moderno como en el sector informal, aunque en este último se evidencia una mayor participación. (ver el cuadro 8.9)

Para evaluar el tipo de ocupación de la PEA, en el cuadro 8.10 se exponen los distintos tipos de contrato a los que accede la población, específicamente los jóvenes entre 15 y 24 años de edad. En este sentido, los contratos temporales representan el 47% de todos los contratos ofrecidos en el rango de edad de los jóvenes. Dentro de estos contratos temporales, el 37% son de tipo verbal.

El tipo de contrato está ligado a la ocupación o al empleo en el cual se desenvuelve la PEA. En el cuadro 8.11 es posible apreciar que cerca del 50% de la población entre 15 y 24 años trabaja bajo el rubro de empleado u obrero privado. Este hecho implica que un gran porcentaje de la PEA está laborando bajo contrato verbal y, en muchos casos, de tipo temporal.

La condición de trabajo se enmarca dentro de los factores socioeconómicos de la provincia. El trabajo para jóvenes está relacionado directamente con la situación educacional. Las entrevistas cualitativas pueden revelar algunos síntomas de las preocupaciones de la población: "... cuando ya no hay trabajo se apegan al campo para sembrar para el consumo propio. Los que tienen mejores empleos son los bachilleres". Estos argumentos sirven de base para desarrollar la relación entre empleo y educación.

CUADRO 8.9	Azuay: PEA ocupada por sector (2003)	
	15 a 24 años	Mayor a 24 años
Sector moderno	28%	31%
Sector informal	47%	41%
Sector agrícola	18%	25%
Servicio doméstico	7%	3%

Fuente: SIEH / Elaboración: CISMIL.

CUADRO 8.10	Azuay: PEA ocupada por tipo de contrato (2003)	
	15 a 24 años	Mayor a 24 años
Nombramiento	2%	16%
Contrato indefinido escrito	10%	21%
Contrato indefinido verbal	42%	26%
Contrato temporal obra cierta escrito	10%	11%
Contrato temporal obra cierta verbal	37%	26%

Fuente: SIEH / Elaboración: CISMIL.

CUADRO 8.11	Azuay: PEA ocupada por tipo de empleo (2003)	
	15 a 24 años	Mayor a 24 años
Empleado / obrero de gobierno	2%	10%
Empleado / obrero privado	51%	26%
Jornalero o peón	16%	11%
Patrono o socio	2%	6%
Cuenta propia	16%	39%
Trabajo familiar no remunerado	6%	4%
Empleado doméstico	7%	3%

Fuente: SIEH / Elaboración: CISMIL.

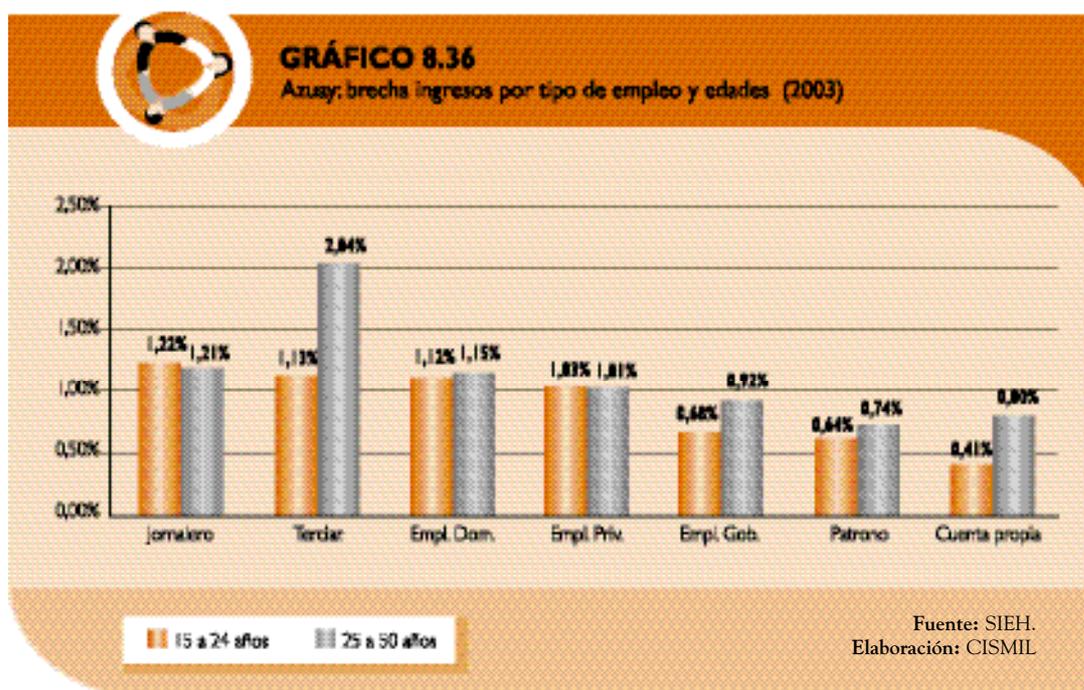
Para analizar la interdependencia entre trabajo y estudio en la provincia del Azuay se presenta el cuadro 8.12. En relación con el país, el Azuay exhibe una alta incidencia de trabajo en aquellos grupos menores a 15 años: el 14% de la población menor a 15 años estudia, y de este grupo, el 61% trabaja. Por el contrario, un 12% de la población menor a 15 años trabaja exclusivamente. En cuanto a la población ubicada entre las edades de 15 a 24 años, el 5,7% estudia, y el 7,4% se dedica íntegramente a trabajar.

El gráfico 8.36 permite confrontar los ingresos, según el tipo de empleo y las edades. Los empleados de Gobierno, los patrones y los trabajadores por cuenta propia, entre 15 y 24 años, presentan ingresos (brecha)³² inferiores al promedio de ingresos de la categoría. Por ejemplo, aquellos trabajadores por cuenta propia en el Azuay perciben, en promedio, el 40% de los ingresos de la misma categoría en el ámbito nacional, valor extremadamente bajo en comparación con las otras categorías.

CUADRO 8.12	Azuay: condición de trabajo y estudio	
	15 a 24 años	Mayor a 24 años
Trabaja y estudia	6,6%	6,5%
Trabaja y no estudia	7,4%	5,8%
No trabaja y estudia	5,7%	4,3%
No trabaja y no estudia	4,1%	6,1%

Fuente: SIEH / Elaboración: CISMIL.

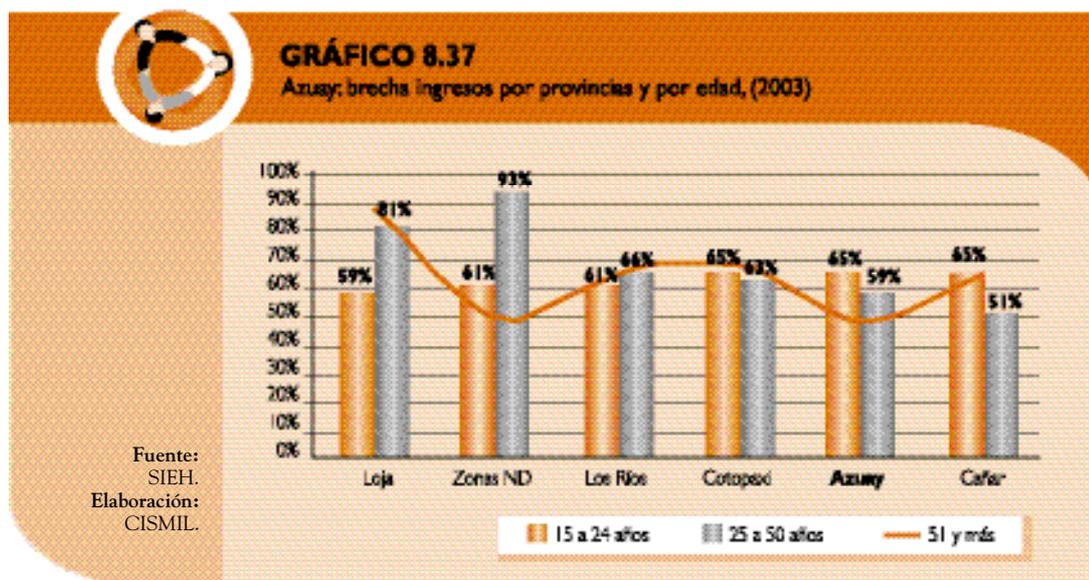
Por su parte, los empleados privados, tercerizados, jornaleros y domésticos exhiben ingresos promedio, superiores al promedio nacional. Sin embargo, en la mayoría de casos, estos valores no representan montos significativamente superiores a los del promedio nacional, con excepción de los empleados jornaleros quienes perciben un 22% más que el promedio nacional.



32 La brecha es calculada como ingresos promedio por tipo de empleo, entre el promedio de ingresos del tipo de empleo del país.

El Azuay se localiza entre las cinco provincias que presentan mayor brecha por ingreso promedio en términos de edades, como lo demuestra el gráfico 8.37. Asimismo, revela que las mujeres

perciben el 65% de los ingresos de los hombres en la provincia del Azuay, en promedio para las edades comprendidas entre 15 y 24 años.



CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En el Azuay se observa una política en la que participan sus principales actores. Resulta fundamental mantener este nexo entre gobierno, sectores privados y actores sociales con el fin de posibilitar cualquier proyecto de desarrollo en la provincia.

El producto provincial refleja limitados incrementos porcentuales y presenta una débil estabilidad productiva, sobre todo en algunos sectores. En este sentido, es importante diseñar políticas específicas para cada sector en particular; de tal manera que se refuerce su capacidad de producción y se obtengan mejoras productivas en el corto y en el mediano plazo.

La recomposición de los sectores, especialmente el de transables, sugiere una absorción de la PEA

capacitada con mejoras en eficiencia. Sin embargo, se puede inferir otro movimiento de PEA no capacitado hacia sectores informales de la provincia del Azuay. Por esta razón, es indispensable el desarrollo de políticas que fomenten las capacidades individuales, a la vez que permitan aprovechar las distintas oportunidades económicas que paulatinamente se crean en la provincia.

En este sentido, se sugiere implementar políticas cuyo objetivo principal sea la canalización de los flujos de las remesas hacia los sectores productivos y hacia el desarrollo de capacidades en las personas. Esta propuesta surge de una necesidad primordial en la provincia, pues es la segunda provincia con mayor porcentaje de remesas en los ingresos de los hogares.

En relación con el manejo presupuestario, este debe ir acompañado de planes que incorporen líneas de apoyo para el desarrollo de políticas sectoriales.

En el Azuay existe un fuerte componente agrícola-

la y de recursos naturales que puede ser explotado sustentablemente. Este tipo de políticas puede, en el mediano plazo, reducir el problema de desempleo que existe en algunos sectores de la provincia, al acomodar a un gran porcentaje de mano de obra desocupada.

CUADRO 8.13

Azuay: programas y proyectos de desarrollo

Económico productivo	Infraestructura y servicios	Ambiente, territorio y riesgos
<ol style="list-style-type: none"> 1. Sistema de cuentas provinciales del Azuay. 2. Sistema solidario de comercialización, distribución y apoyo. 3. Agenda provincial de competitividad. 4. Creación y manejo descentralizado del sistema provincial de capacitación y asistencia técnica. 5. Plan de ordenamiento productivo del Azuay con inclusión de asentamientos industriales. 6. Creación de la corporación de microfinanzas del Azuay. 7. Incubadora de empresas del Azuay. 8. Compañía regional de aviación. 9. Plan provincial de turismo. 10. Identificación, análisis e implementación de cadenas. 11. Programa de capacitación en sistemas, metodologías y tecnologías. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Plan provincial de ordenamiento territorial. 2. Plan vial de la provincia del Azuay. 3. Programa de mejoramiento y rehabilitación de la infraestructura. 4. Conformación de la empresa vial provincial. 6. Programa provincial de infraestructura de soporte a la producción (riego y centros de acopio). 7. Plan sustentable para la explotación racional de áridos en el cerro Tamuga. 8. Proyecto de uso múltiple Shincata. 9. Proyecto Mazar para la generación de energía eléctrica. 10. Plan de infraestructura básica (agua, alcantarillado y tratamiento de desechos) en la provincia del Azuay. 11. Plan de manejo de desechos sólidos. 12. Plan de construcción y mejoramiento de la infraestructura. 13. Programa de vivienda. 14. Proyecto de integración provincial regional - binacional. 15. Red de conectividad provincial y de telecomunicaciones mediante redes de distribución. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Gestión descentralizada de la unidad técnica provincial del control ambiental. 2. Plan provincial de manejo y conservación de fuentes hídricas y protección de bosques en la provincia del Azuay. 3. Plan hídrico del Azuay. 4. Inventario de recursos hídricos superficiales en la provincia del Azuay. 5. Programa provincial de repoblación forestal. 6. Sistema provincial de gestión ambiental. 7. Plan de fortalecimiento de las unidades de gestión ambiental. 8. Programa de educación ambiental en el Azuay. 9. Plan provincial de monitoreo, mitigación y control de riesgos para el Azuay. 10. Plan de conservación y recuperación de los páramos en la provincia del Azuay. 11. Plan de capacitación del manejo del agua para riego y consumo.

Como complemento a este acápite de cierre, a continuación se incluye un listado de los programas y proyectos de desarrollo actualmente implementados en el Azuay.

Educación, identidades y culturas	Salud	Gobernabilidad y desarrollo institucional
<ol style="list-style-type: none"> 1. Plan de capacitación para docentes de educación inicial y básica. 2. Programa de innovación pedagógica para la educación en el Azuay. 3. “Yo si puedo aprender”, programa de alfabetización, postalfabetización y seguimiento. 4. Programa “Silabas”, de educación básica. 5. Programa de derechos humanos para docentes y alumnos de educación básica de la provincia del Azuay. 6. Sistema de contraloría social al proceso educativo de la provincia del Azuay. 7. Creación del Consejo de Cultura. 8. Construcción de la línea de base de educación para la provincia del Azuay. 9. Sistema de educación multimedia y mejoramiento de la educación básica de la provincia del Azuay. 10. Diseño y distribución de la revista “Aulabierta” para docentes. 11. Programa de fortalecimiento de una cultura de lectura. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Conformación del Consejo Provincial de Salud y funcionamiento del Sistema Provincial de Salud. 2. Plan Interinstitucional de Seguridad Alimentaria y Nutrición, con prioridad hacia niños y niñas menores de cinco años y mujeres embarazadas. 3. Plan de fortalecimiento al Programa de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia. 4. Plan de capacitación a usuarios/as en cuidados de salud y derechos. 5. Plan de formación de recursos humanos en atención primaria de salud. 6. Programa de ampliación de la cobertura de servicios de salud. 7. Conformación de la sala de situación de salud del Azuay. 8. Programa de escuelas saludables. 9. Programa interuniversitario en capacitación e investigación en salud, gerencia de establecimientos. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sistema de contraloría social de la gestión de desarrollo provincial del Azuay. 2. Conformación del sistema de planificación provincial del Azuay. 3. Creación de la escuela de gobernabilidad y liderazgo. 4. Sistema de información provincial del Azuay. 5. Sistema de presupuestación participativa de la provincia del Azuay. 6. Plan de desarrollo institucional del gobierno provincial del Azuay. 7. Programa de derechos humanos. 8. Programa de seguridad ciudadana y monitoreo.



CUADRO 8.14 Resumen de los indicadores del objetivo 8				
Indicadores	1990	2001	2003	Avance meta 2005
META 12: Lograr una eficiente y equitativa gestión de los recursos				
META 13: Fortalecer procesos de autonomía en el gobierno y la población local				
Distribución de los recursos tierra				
Gini tierra: Cuenca			0,86	Incumplida
Dependencia de remesas				
Porcentaje de hogares que reciben remesas /total de hogares			52%	
Remesas como proporción del ingreso en los hogares que reciben remesas			38%	
Distribución de la tierra por tamaño de propiedad en el sector rural				
UPA < 1 hectárea que porcentaje de tierra tienen		2%		Incumplida
UPA > 200 hectáreas que porcentaje de tierra tienen		29%		Incumplida
Grado de dependencia del endeudamiento público				
Servicio de la deuda/Población total del cantón o provincia (dólares per cápita)	700	520	830	Por cumplir
Servicio de la deuda/Total del presupuesto público local	11%	5%	4%	Cumplida
Servicio de la deuda/Total de ingresos del presupuesto local	12%	4%	4%	Cumplida
Posibilidades de generación de ingresos				
Gastos de inversión /Gastos corrientes	67%	206%	251%	Cumplida
Recursos de autogestión por fuentes /Ingresos totales				
Ingresos tributarios	1%	0%	0%	Incumplida
Ingresos no tributarios	4%	6%	2%	Incumplida
Transferencias	95%	94%	98%	Incumplida

Indicadores	1990	2001	2003	Avance meta 2005
Meta 14: Elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes trabajo digno y productivo				
Tasa de desempleo de las personas comprendidas entre los 15 y 24 años			9%	Por cumplir
PEA de personas de entre 15 y 24 años por tipo de contratación(i)				
Nombramiento			2%	Por cumplir
Contrato indefinido escrito			10%	Por cumplir
Contrato indefinido verbal			42%	Por cumplir
Contrato temporal o por obra cierta escrito			10%	Por cumplir
Contrato temporal o por obra cierta verbal			37%	Por cumplir
Brecha de ingresos personas 15-24 años por categoría/Promedio de ingresos de categoría				
Empleado/Obrero de gobierno			2%	Por cumplir
Empleado/Obrero privado			51%	Incumplida
Jornalero o peón			16%	Por cumplir
Patrono o socio			2%	Por cumplir
Cuenta propia			16%	Por cumplir
Empleado/a doméstico/a			7%	Por cumplir
Trabaja y no estudia				
15-24 años			7%	Por cumplir
Mayor de 24 años			6%	Por cumplir
Trabaja y estudia				
15-24 años			7%	Por cumplir
Mayor de 24 años			7%	Por cumplir
No trabaja ni estudia				
15-24 años			4%	Por cumplir
Mayor de 24 años			6%	Por cumplir
Estudia y no trabaja				
15-24 años			6%	Por cumplir
Mayor de 24 años			4%	Por cumplir
Número de micro emprendimientos / PEA			1,6%	Por cumplir
Cobertura de servicio telefónico	17,7%	41,77%	42%	Incumplida

Fuentes: INEC, Censos (1990-2001), ENEMDU (1998-2002), ENIGHU (2003), Proyecciones de población (2001-2010), SIEH(2003), MEF-GTZ, Cuentas de gobiernos locales, (1990-2004), STFS. SIISE v3.5 y v4.0: (2003-2005), TSE Resultados Electorales (2000-2002-2004).
Elaboración: CISMIL.

OBJETIVO

LOGRAR LA
ENSEÑANZA PRIMARIA
UNIVERSAL



2

resumen

La educación en la provincia del Azuay presenta una marcada concentración por parte de los hogares con mayores recursos, en la medida que los niveles educativos son superiores.

El empeoramiento de algunos de los indicadores relacionados con la educación afecta a más del 75% de las parroquias de la provincia, sobre todo a aquellas del sector rural. La revisión intercensal no permite precisar con claridad avances sostenidos en cuanto a la eficiencia, al acceso y a la cobertura educativos.

En este sentido, es necesario realizar acciones encaminadas a superar problemas básicos de analfabetismo y de analfabetismo funcional que ubica a la provincia en una situación media dentro del contexto nacional. Sin embargo, la ciudad de Cuenca presenta indicadores mejores que la separan fuertemente de los promedios provinciales y que establecen una marcada diferencia con el resto de la población azuaya.



INTRODUCCIÓN

Esta sección analiza los indicadores propuestos para el cumplimiento del objetivo 2 referido a educación. Para empezar, es importante establecer los alcances y los límites, así como las respectivas aclaraciones acerca del manejo de la información.

En lo que sigue, se pretende realizar un análisis descriptivo general de los indicadores ODM, pero ante todo se busca aportar con más elementos de investigación, al tomar en cuenta aspectos transversales que pueden dar luces sobre el estado de la educación en el ámbito local. Por este motivo, se abarcan temas concernientes a la segmentación de los indicadores según el nivel de ingresos, la condición étnica, las zonas (urbano-rurales), y se establecen, en los casos posibles, análisis de las unidades territoriales dentro de la provincia.

Es importante considerar la escasez de información para el análisis. Las fuentes disponibles para la generación de los indicadores se determinan en base a encuestas de hogares y censos nacionales, y la información cualitativa se funda en entrevistas a los hogares pobres de la comunidad, entrevistas a informantes calificados y en las plenarios de las mesas de trabajo en educación

realizadas para la formulación del PPDA. Para robustecer los planteamientos sobre recomendaciones de políticas educativas se toman en cuenta los planes de desarrollo existentes para el entorno local.

Cabe recordar que, luego de la Reforma Curricular Consensuada de 1995, se replanteó el esquema educativo que comprendía las instrucciones preescolar, primaria y secundaria, en educación básica y bachillerato. Sin embargo, debido a las dos consideraciones que se detallan a continuación, algunos indicadores son presentados dentro del esquema curricular anterior:

1. Fuentes de información. Las tasas educativas se siguen presentando por los niveles de instrucción establecidos antes de la Reforma. En este sentido, es preciso estandarizar lo acaecido desde 1990,³³ año más actualizado posible.
2. Omisión de información relevante. Si se analizara solamente la tasa de educación básica como indicador ODM se estaría obviando información pertinente a los problemas que aún persisten en el sistema educativo ecuatoriano; por ejemplo, acerca de las múltiples diferencias entre cursar preescolar, primaria y/o secundaria.³⁴

33 1990 es el año de referencia para el establecimiento de las metas ODM a escala mundial. Cabe recalcar que en este año el esquema educativo estaba dividido en preescolar, primario y secundario.

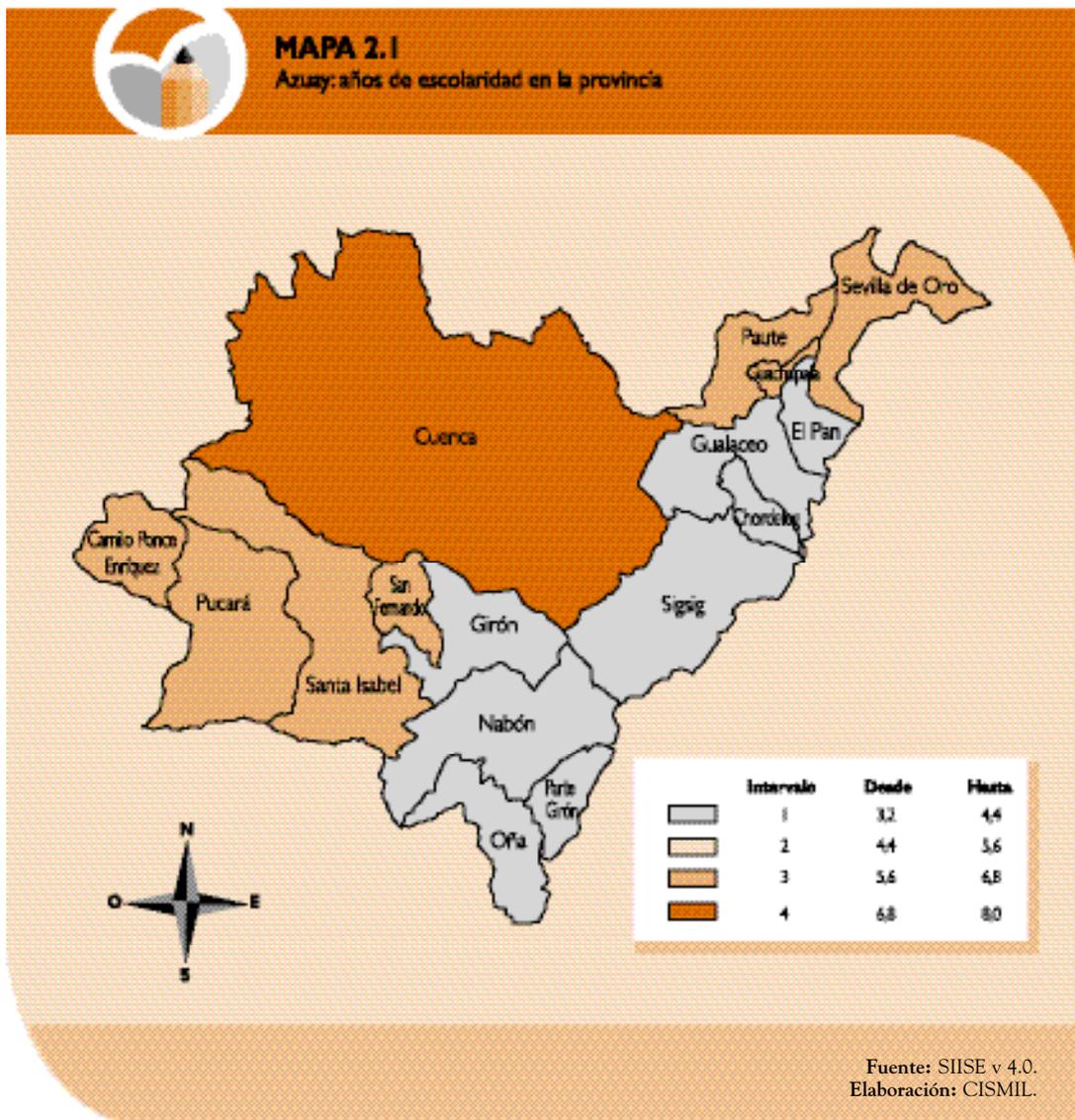
34 La educación básica comprende actualmente los dos primeros niveles de instrucción (preescolar y primaria) y los tres primeros años de la secundaria.

META 3: VELAR PARA QUE AL 2015, LAS NIÑAS Y LOS NIÑOS DE TODO EL MUNDO COMPLETEN EL CICLO DE ENSEÑANZA PRIMARIA

• Escolaridad

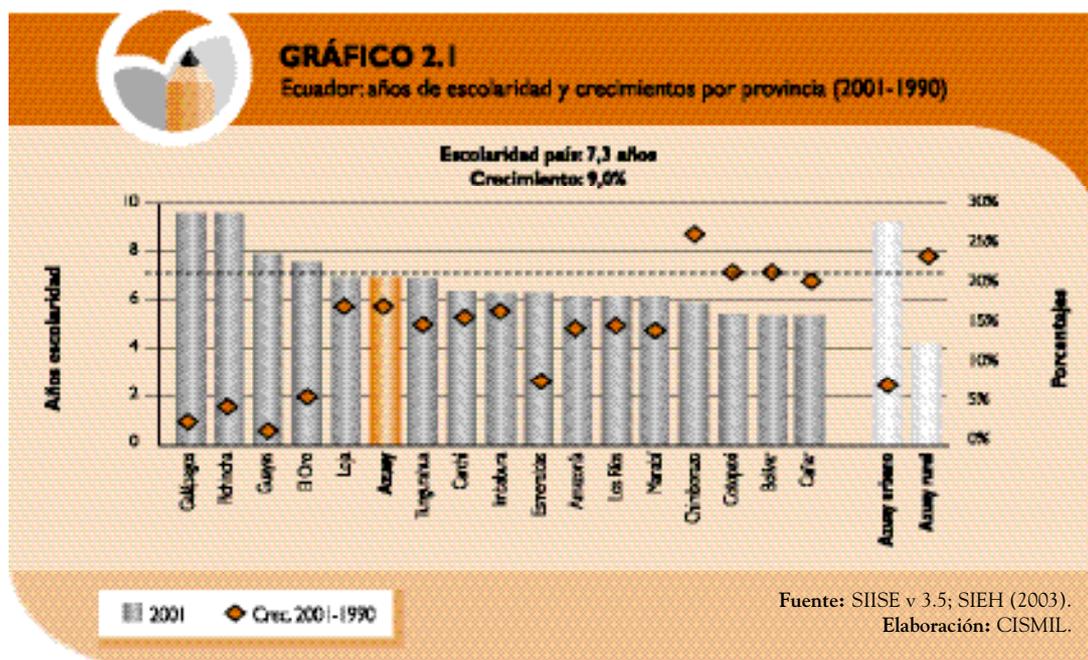
La escolaridad en la provincia muestra intervalos que oscilan desde los 3,2 hasta los 8 años. El can-

tón Cuenca se encuentra en el último tramo, en tanto que los cantones restantes reflejan niveles de escolaridad inferiores a los 5,6 años.



Con respecto a las demás provincias, para 2001 el Azuay está ubicada en un puesto intermedio con siete años de escolaridad. Este crecimiento provincial en cuanto a escolaridad es uno de los más altos registrados, situándose nueve puntos porcentuales por encima del promedio de creci-

miento nacional. Este hecho trae como consecuencia que, en promedio, la provincia tenga menos de medio año de escolaridad en comparación con el índice que registra el país. (ver el gráfico 2.1)



DIAGNÓSTICO DESCRIPTIVO DE LA SITUACIÓN ACTUAL

Con la finalidad de evaluar el desempeño y el cumplimiento progresivo de las metas del milenio, a continuación se presenta la evolución de los indicadores del objetivo de educación en la provincia. En la medida de lo posible se ha realizado un análisis comparativo con la situación del país, así como con la brecha existente para la debida satisfacción de las metas planteadas en cada objetivo.

En este sentido, se revisan los indicadores de acceso/cobertura que guardan relación con: las

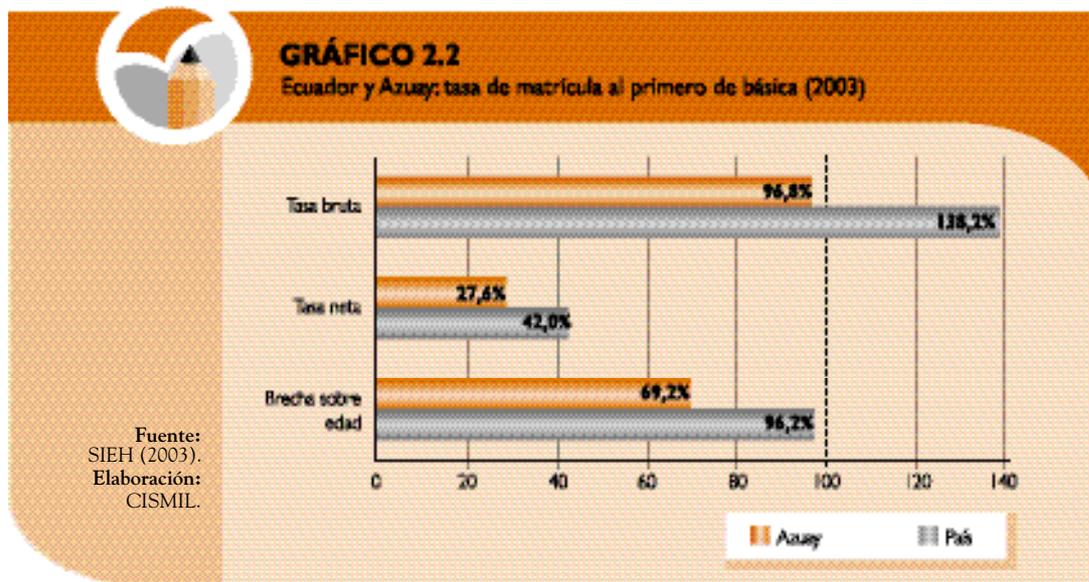
tasas brutas y netas de matrícula en primero de básica, primaria y básica, así como la esperanza de vida escolar; los indicadores de eficiencia interna que comprenden la tasa de supervivencia al sexto de básica y la tasa de transición entre séptimo y octavo de básica; finalmente se presentan, los indicadores de educación de la población que se estipulan mediante las tasas de analfabetismo, analfabetismo funcional, primaria y educación básica completa.

• Indicadores de acceso/cobertura

a. Tasa de matrícula al primero de básica

A 2003, los valores reportados por este indicador exponen niveles provinciales por debajo del índice del país. La tasa neta de matrícula al primero de básica en el Azuay es de 27,6%, mientras que en el

país este nivel alcanza un 42%. En otras palabras, aproximadamente solo tres de cada diez niños menores de seis años acceden a la educación del primero de básica. (ver el gráfico 2.2)



A pesar de que los padres reconocen que la inclusión del niño en la educación de primero de básica le permite desarrollar habilidades y destrezas para los años posteriores, en las entrevistas realizadas a las personas pobres de la provincia se manifiestan problemas de acceso, ya sea por falta de recursos o por falta de cobertura debido a que en las zonas pobres no existen estos centros educativos. Al revisar las cifras de la tasa bruta se puede determinar que existe una proporción de niños y niñas que no cumple este nivel educativo, incluso en edades posteriores a la adecuada.

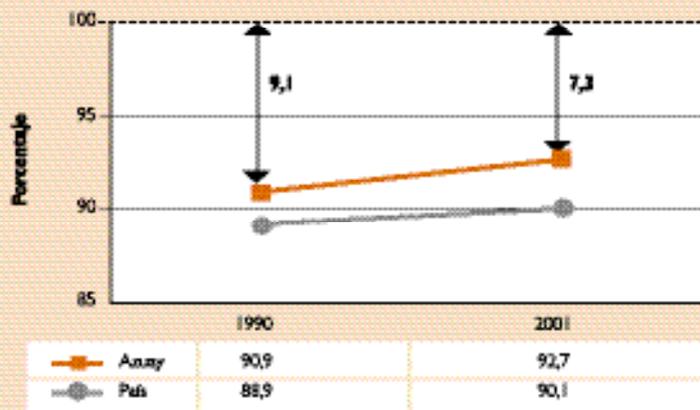
b. Tasa de matrícula primaria

Este indicador forma parte de la meta trazada para el objetivo de enseñanza primaria universal. Por esta razón, se desarrolla la comparación entre la provincia y el país, y su distancia con el objetivo. El gráfico 2.3 evidencia la evolución del indicador en la provincia del Azuay durante el periodo 1990-2001, con sostenidos niveles superiores de matrícula primaria en relación con el índice país. En 2001 la tasa asciende a 93% y distancia su cumplimiento siete puntos porcentuales en relación con el objetivo. (ver el gráfico 2.3)



GRÁFICO 2.3

Azuay: tasa de matrícula primaria (1990-2001)



Fuente:
SIISE v 3.5 (2002).
Elaboración:
CISMIL.

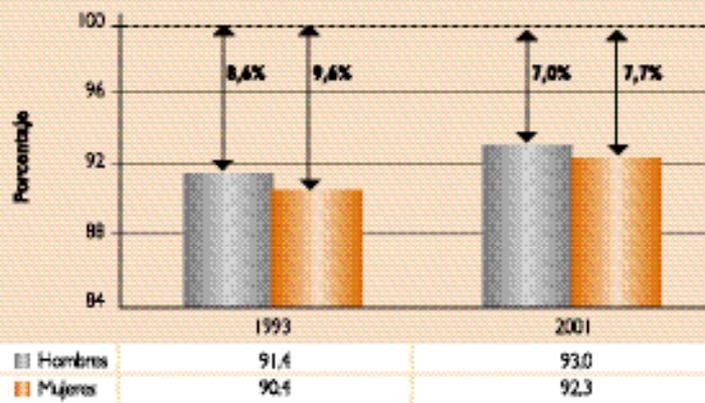
Al segmentar la población del Azuay por sexo se puede apreciar una evolución superior en la matrícula primaria de las niñas con respecto a los niños: en 2003, la proporción de niñas es mayor en este nivel de instrucción. Este fenómeno mani-

fiesta una brecha de seis puntos porcentuales, aproximadamente, en relación con la meta, mientras que los niños se encuentran a siete puntos de satisfacerla. (ver el gráfico 2.4)



GRÁFICO 2.4

Azuay: tasa de matrícula primaria según género (1993-2001)



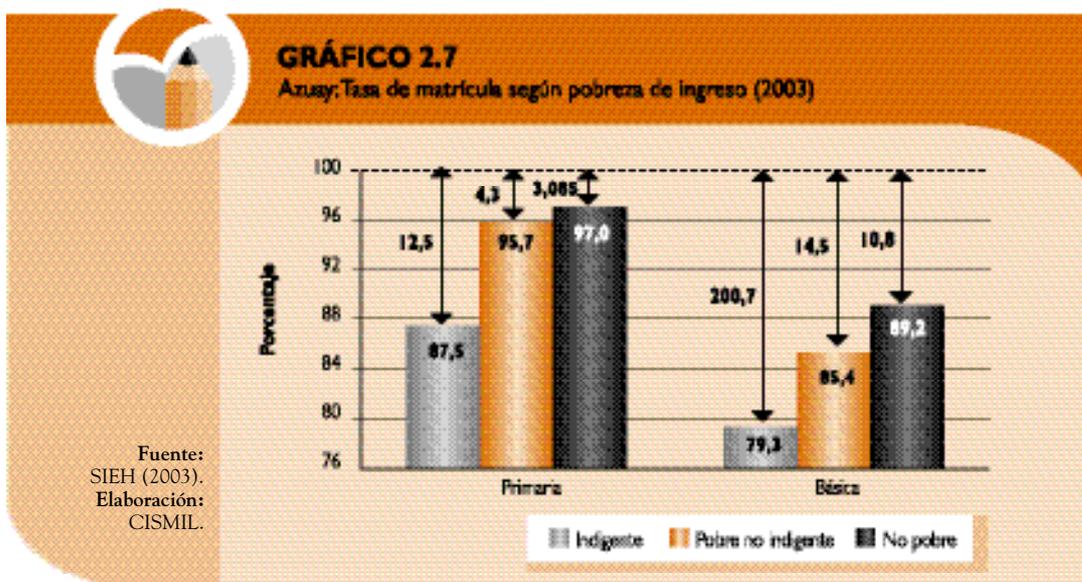
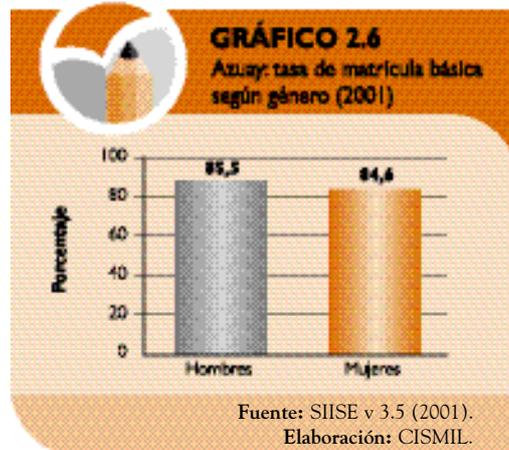
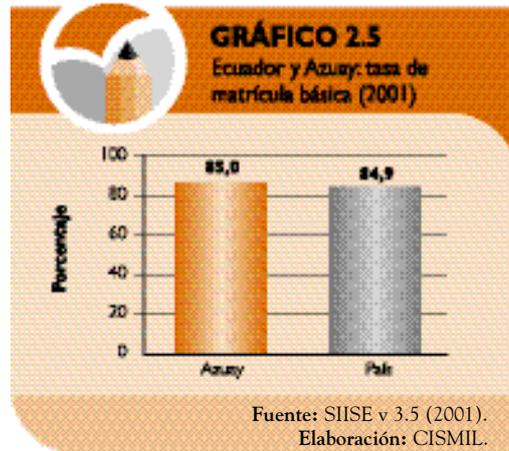
Fuente:
SIISE v 3.5 (2002).
Elaboración:
CISMIL.

c. Tasa de matrícula básica

La tasa de matrícula básica alcanza niveles del 85%. Es decir, que de cada cien niños y niñas en edades comprendidas entre cinco y catorce años, 85 se encuentran matriculados y asisten a este nivel de instrucción. La distancia de cumplimiento con respecto al objetivo no varía sustancialmente, pues obtiene quince puntos porcentuales de brecha. (ver el gráfico 2.5)

En 2001, los niveles alcanzados de matrícula básica según sexo representan un 86% en los niños y un 85% en las niñas. Sin embargo, la brecha mantiene niveles que superan los diez puntos porcentuales. (ver el gráfico 2.6)

Para complementar el análisis se revisan estos indicadores (matrícula primaria y básica) según niveles de pobreza por ingreso.³⁵ En referencia al nivel primario, los hogares clasificados como indigentes tienen la tasa más baja de matrícula, los demás estratos superan la tasa provincial, como lo demuestra el gráfico 2.7. Es probable que el impacto de la matrícula en los hogares indigentes mejore sustancialmente el índice provincial de tasa neta primaria. En esta misma perspectiva se puede apreciar la tasa de matrícula básica por estrato.

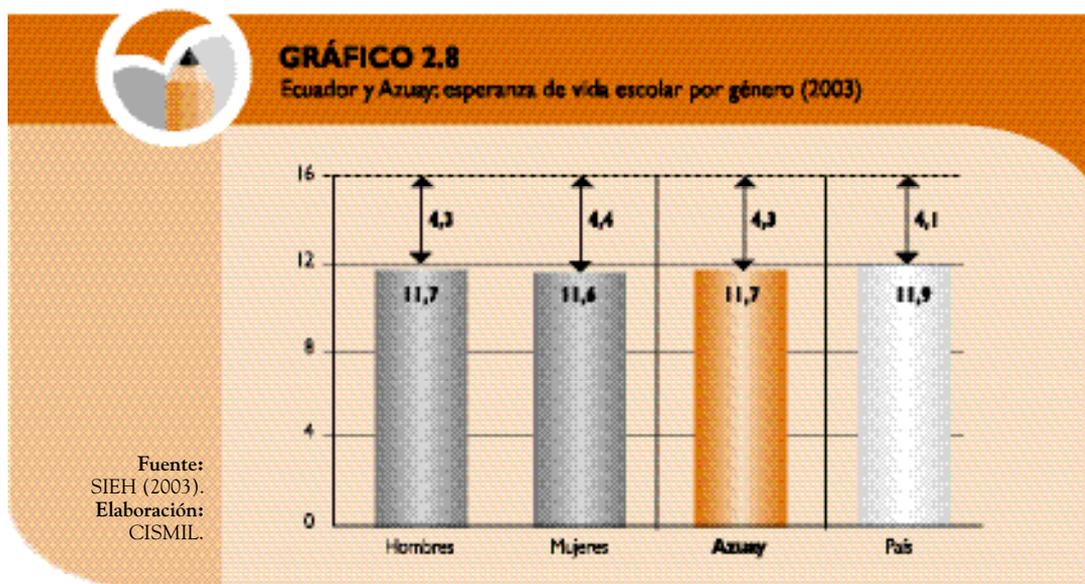


³⁵ Los hogares con ingreso per cápita menor a 30 dólares mensuales son considerados indigentes; entre 30 dólares y 60 dólares, pobres no indigentes; y aquellos con ingresos mayores a 60 dólares no pobres.

d. Esperanza de vida escolar

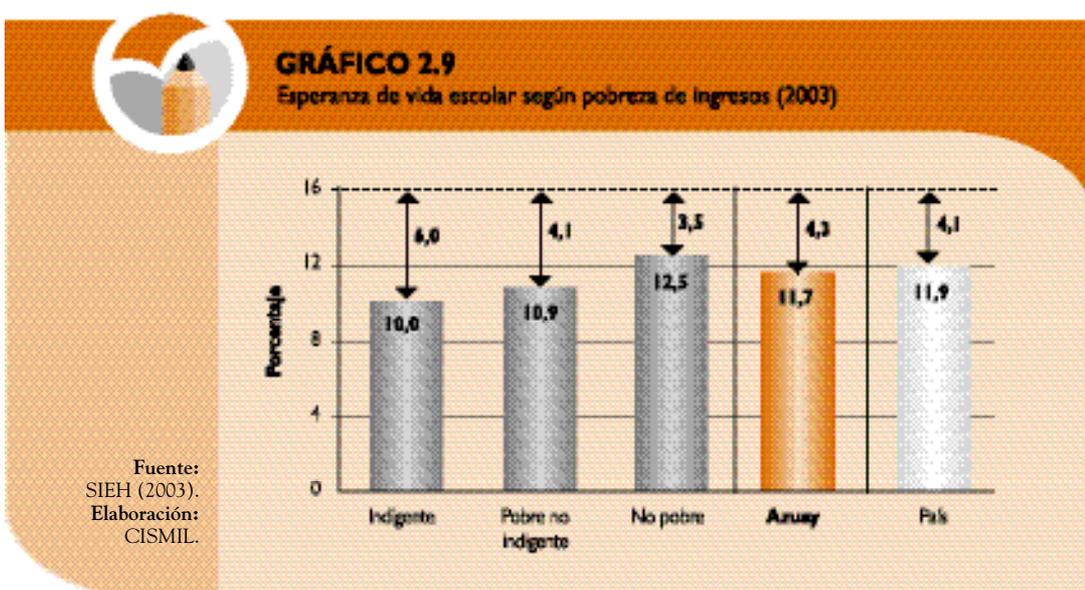
La esperanza de vida escolar comprende el número de años de educación formal o escolari-

dad que, en promedio, se espera tendrán en el futuro los niños y las niñas que tienen seis años de edad en un determinado año. (ver el gráfico 2.8).



En este sentido, los indicadores provinciales, así como su descomposición por sexo, son similares, con una brecha hacia la meta de cuatro años aproximadamente.³⁶ La brecha de años de esperanza de vida escolar (2,5) entre hogares indigentes y no pobres sugiere que el nivel de ingresos

de los hogares incide sobre las expectativas de cumplimiento de la escolaridad primaria y básica, dado que, por ejemplo, se espera que en un hogar indigente un niño que cumpla los seis años al menos complete diez años de escolaridad. (ver el gráfico 2.9)



³⁶ La meta de 16 años fue definida en función de la esperanza de vida escolar más alta estimada entre los países de América Latina. Según el informe de Unesco, Argentina (2002) tiene el mayor número de años y este valor es empleado como comparable ante la información nacional y local.

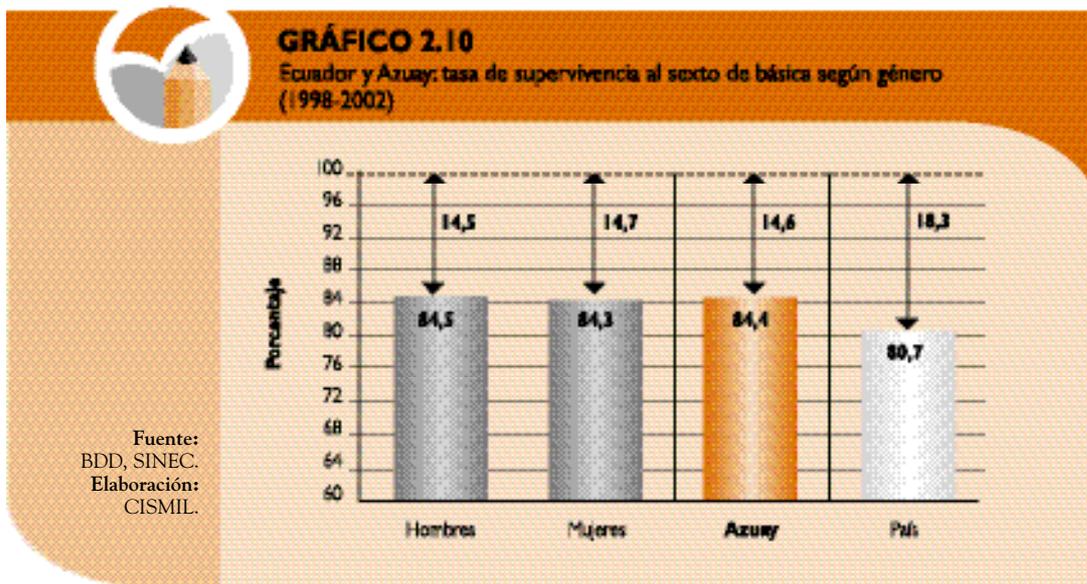
• **Indicadores de eficiencia interna**

a. Tasa de supervivencia al sexto de básica (quinto grado)

Esta tasa representa la proporción de niños y niñas que completaron el quinto grado (sexto año de básica), al tomar en cuenta a aquellos que

ingresaron en 1998 a segundo de básica y que en 2002 se encuentran matriculados en sexto de básica.

La tasa provincial (84,4%) supera la nacional en cuatro puntos porcentuales aproximadamente. Así, en la provincia del Azuay se puede apreciar que del 100% de alumnas y alumnos inscritos en 1998, el 84% se encuentra en sexto de básica a 2002. Este valor implica una brecha de quince puntos, en comparación con la meta propuesta.³⁷



b. Tasa de transición de séptimo a octavo de básica

Como se puede apreciar en el gráfico 2.11, el porcentaje de alumnos que pasan de séptimo a octavo de básica en el periodo de análisis (2001-2002) refleja un nivel de transición del 76% a escala provincial. En relación con el indicador país (72%), el Azuay posee niveles mayores de transición. En cuanto a la segmentación del indicador según sexo, los niños (80%) poseen una tasa de transición mayor que las niñas (72%).

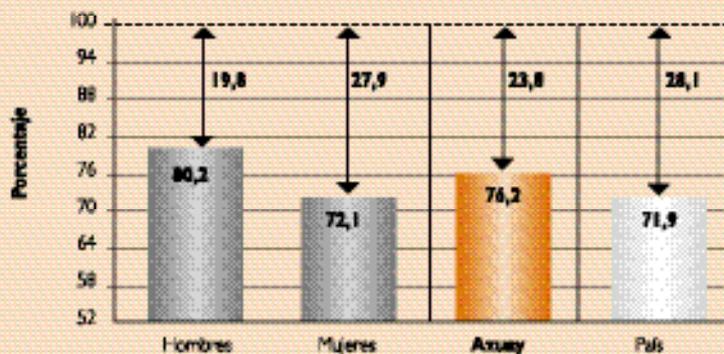
Según la información proporcionada en las entrevistas realizadas a familias pobres de la provincia, la principal causa que afecta las tasas de matrícula en la transición de la instrucción primaria hacia la secundaria es la falta de recursos. Este factor es considerado fundamental debido al costo de los implementos educativos así como de la matrícula. Por este motivo, cuando uno de los hijos completa la primaria, en el hogar se decide si debe abandonar los estudios para trabajar y aportar económicamente, en algunos casos, o para que otro miembro (generalmente el hermano menor) curse los primeros años de educación.

³⁷ La meta de 99% de tasa de supervivencia se estableció según las estimaciones realizadas por la Unesco con respecto a este índice en países de América Latina. Chile obtuvo la tasa más alta con un 99% en 2002.



GRÁFICO 2.11

Ecuador y Azuay: tasa de transición entre séptimo de básica y octavo de básica según género (2001-2002)



Fuente:
BDD, SINEC.
Elaboración:
CISMIL.

Educación de la población

a. Analfabetismo

El porcentaje de personas que no saben leer y/o escribir al año 2001 alcanzó una tasa de 8,8%. Esto implicó una reducción de 36% con respecto a 1990. Estos niveles se encuentran por debajo de la tasa país (9%) y, consecuentemente, de la

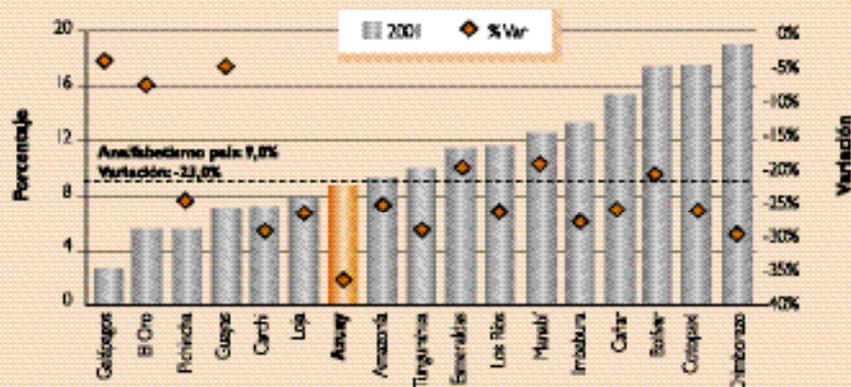
tasa de reducción del analfabetismo nacional (23%).

En el gráfico 2.12 se presentan las tasas de analfabetismo de las provincias y su porcentaje de reducción entre los censos de 1990 y de 2001. Del gráfico se desprende que, a 2001, el Azuay se encuentra en el séptimo puesto en lo que respecta a este indicador.



GRÁFICO 2.12

Ecuador: tasas de analfabetismo y crecimiento por provincia (2001-1990)

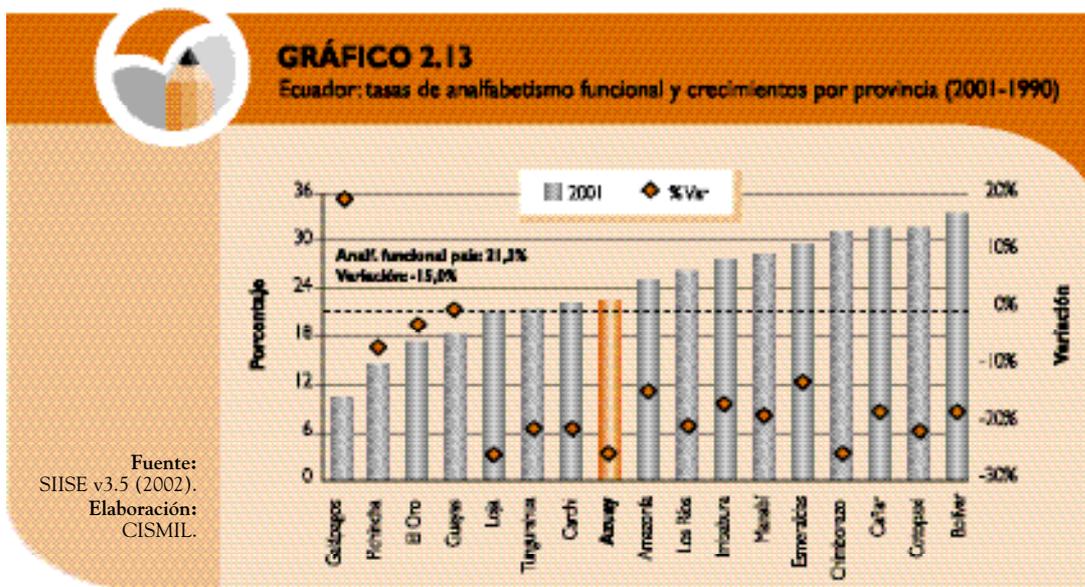


Fuente:
SIISE v3.5 (2002).
Elaboración:
CISMIL.

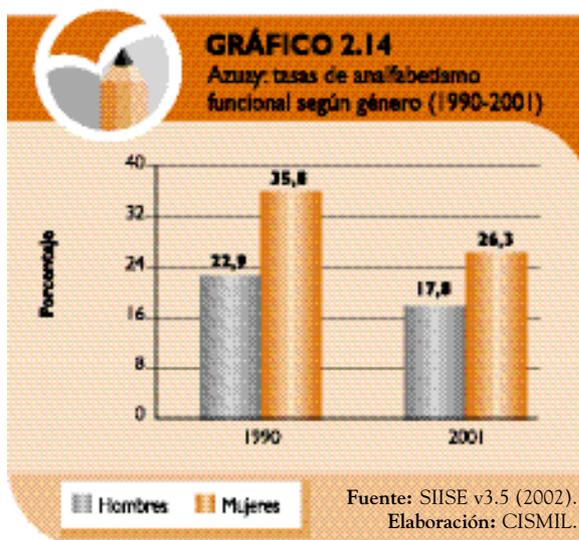
b. Analfabetismo funcional

Las personas mayores de quince años que tienen menos de tres años de escolaridad primaria³⁸ son consideradas analfabetos funcionales. Para 2001, la tasa país llegó a 21,3%, una reducción de este índice en 15% en relación con 1990. A pesar de

que la tasa de analfabetismo funcional se ha reducido en un 25%, para 2001 el Azuay alcanzó valores cercanos al 23%. Esto implica que la provincia tiene un nivel de analfabetismo funcional que se encuentra por encima del indicador nacional. (ver el gráfico 2.13)



En el gráfico 2.14 se presentan las tasas de analfabetismo funcional por sexo. Se puede observar que la brecha de la tasa entre hombres y mujeres se contrae con el paso del tiempo, siendo las mujeres quienes reducen en mayor cuantía el porcentaje de analfabetismo funcional en comparación con las tasas estimadas para los hombres.

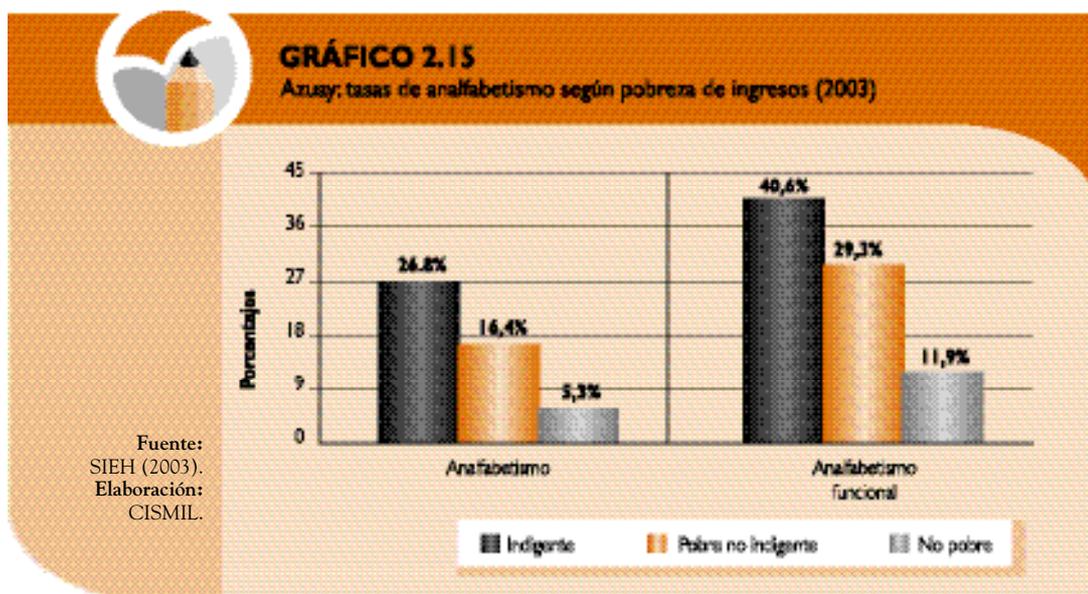


38 Según la ficha metodológica del SIISE v 4.0, cumplir tres o menos años de escolaridad primaria implica que las personas no pueden entender lo que leen, o que no pueden darse a entender por escrito, o que no pueden realizar operaciones matemáticas elementales.

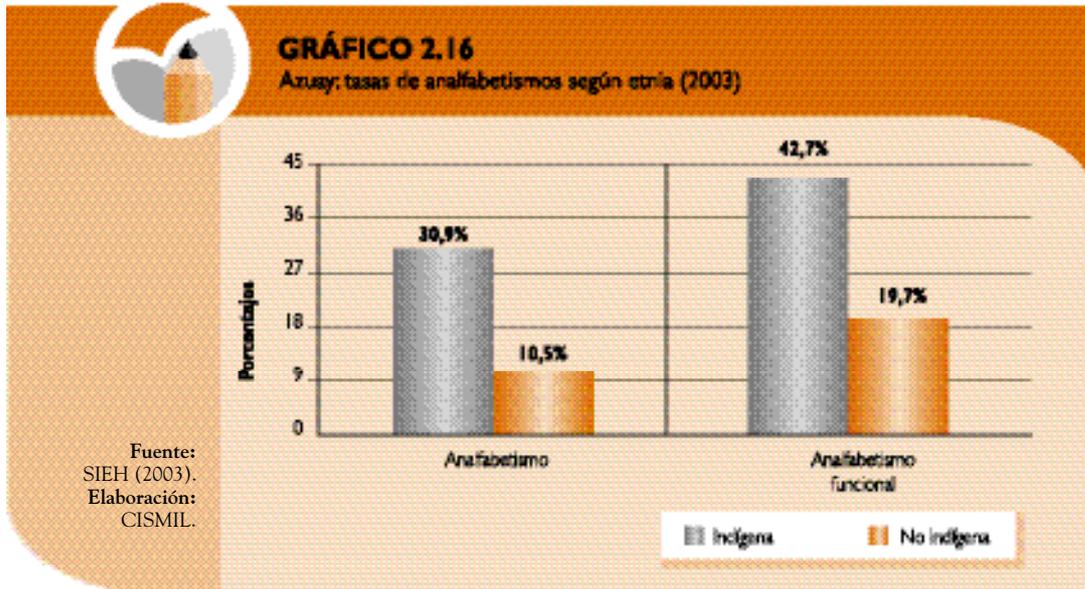
No obstante, la condición de pobreza por ingresos otorga mayor claridad respecto a la localización de mayores tasas de analfabetismo según el estrato del hogar; como lo demuestra el gráfico 2.15. Para el caso de aquellos que no saben leer ni escribir, la tasa más alta se encuentra en los hogares indígenas (27%) que, en comparación con la tasa de los hogares no pobres (5%), muestra una brecha de 22 puntos porcentuales.

A la vez es importante destacar el hecho de que los hogares pobres de la provincia también están por encima de los niveles nacionales de analfabetismo.

En relación con el analfabetismo funcional, esta situación se replica para los hogares indígenas, dado que el 41% de las personas mayores de 15 años se ubican bajo esta categoría. El analfabetismo funcional incide de igual manera en los hogares pobres, debido a que la tasa estimada (29%) es mayor a la estimada a escala de país.



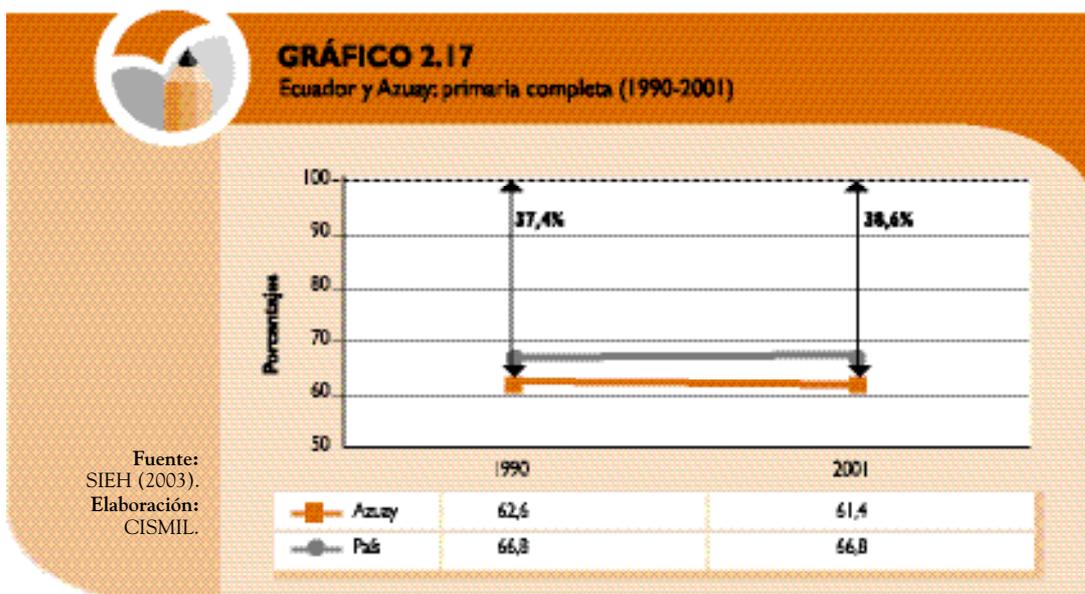
Para complementar el análisis de estos indicadores a 2003, las tasas de analfabetismo y de analfabetismo funcional en los hogares considerados indígenas son superiores en relación con los hogares no indígenas. La proporción es, en el caso del analfabetismo, tres veces mayor entre indígenas y no indígenas. En contrapunto con el analfabetismo funcional, la relación llega al doble. (ver el gráfico 2.16)



c. Primaria completa

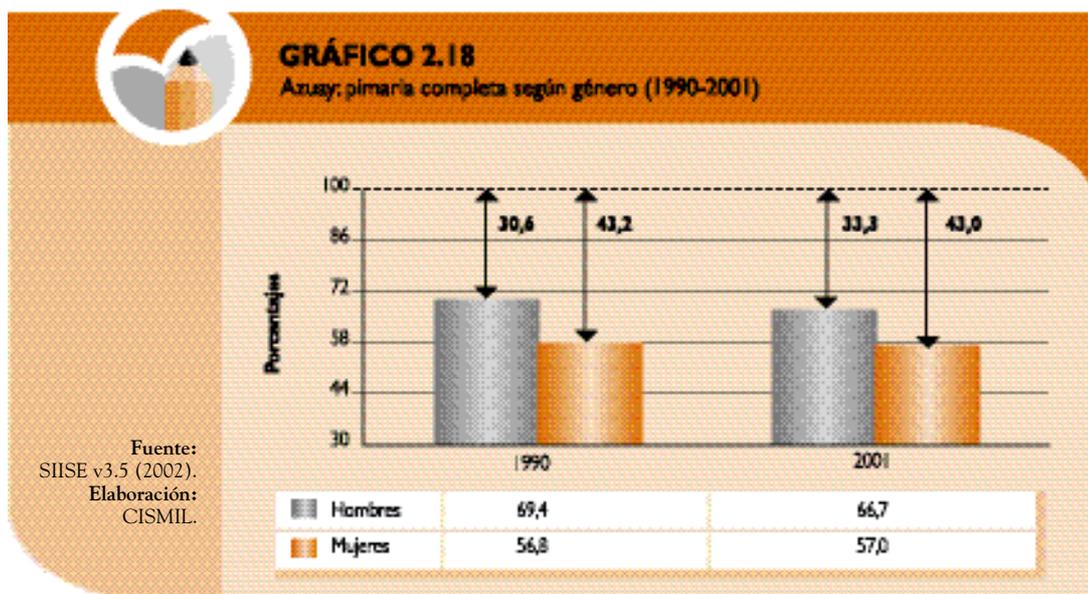
Según el siguiente gráfico, las tasas de primaria completa se han mantenido constantes entre los años censales 1990 y 2001. En la provincia del Azuay, esta tasa ha incurrido en una disminución

de un punto porcentual para 2001, en comparación con el valor reportado en 1990. Los índices definidos para 2001 establecen que el Azuay tiene una tasa de primaria completa de 61,4%, mientras que en el ámbito nacional, este indicador llegó a 66,8%, como lo indica el gráfico 2.17.



Del mismo modo, los porcentajes de educación primaria completa por sexo establecen una brecha absoluta de trece puntos porcentuales en 1990, que se reduce a diez puntos en 2001. Las

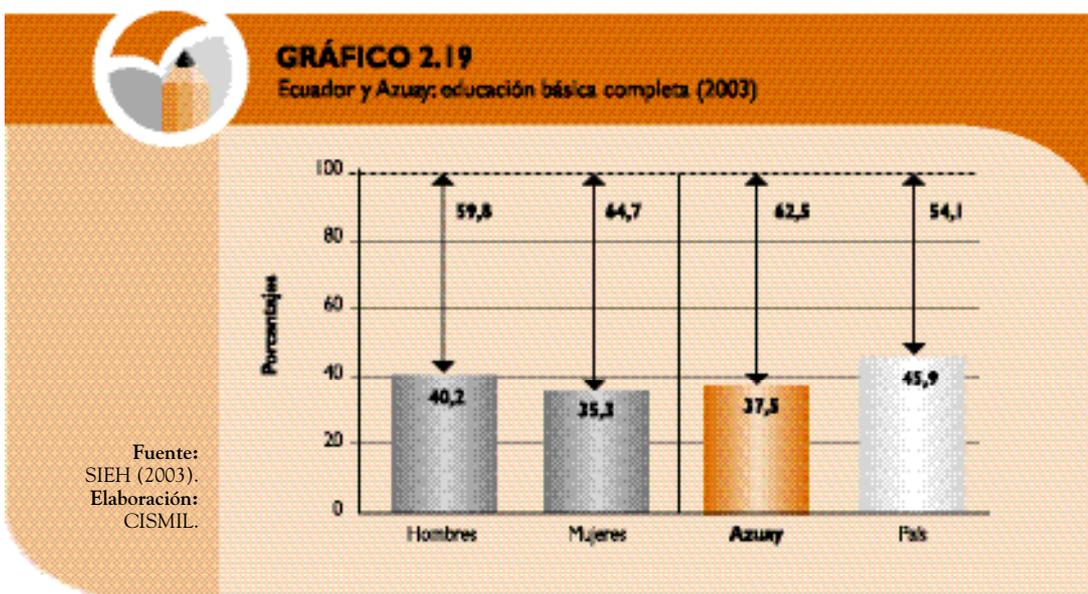
distancias con el objetivo propuesto se establecen en 33 puntos para los hombres y 43 para las mujeres. (ver el gráfico 2.18)



d. Educación básica completa

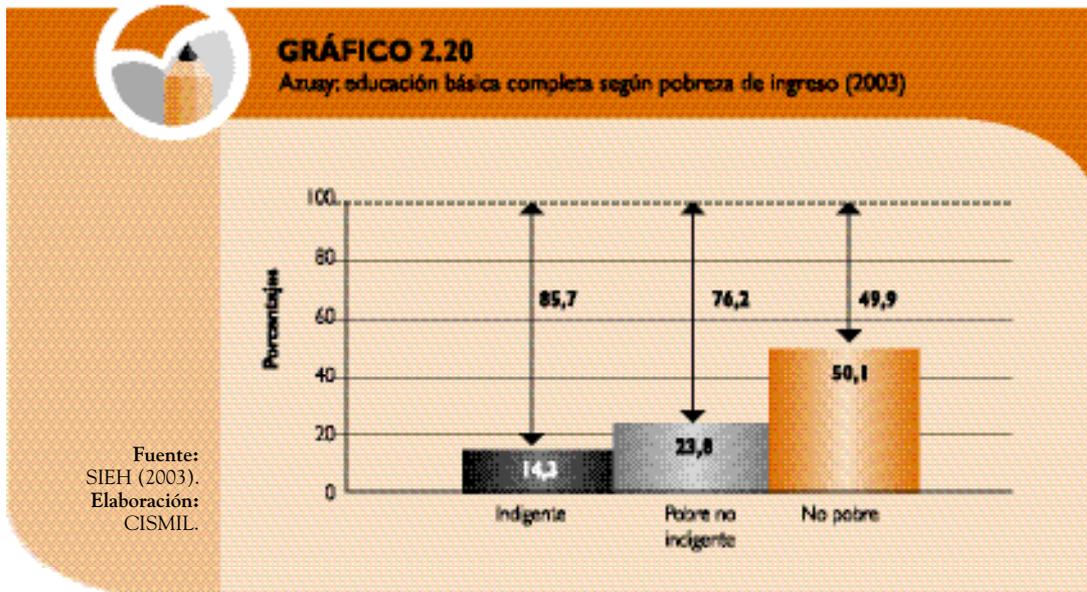
Los índices reflejan que en la provincia del Azuay, el 37,5% de las personas mayores a 14 años ha concluido la educación básica. Esta tasa se encuentra por debajo de la estimada a escala

nacional (45,9%). En relación con la descomposición de la educación básica completa, el 40,2% de los hombres mayores de 14 años han completado este nivel de instrucción, mientras que las mujeres alcanzan el 35,3% del total. (ver el gráfico 2.19)

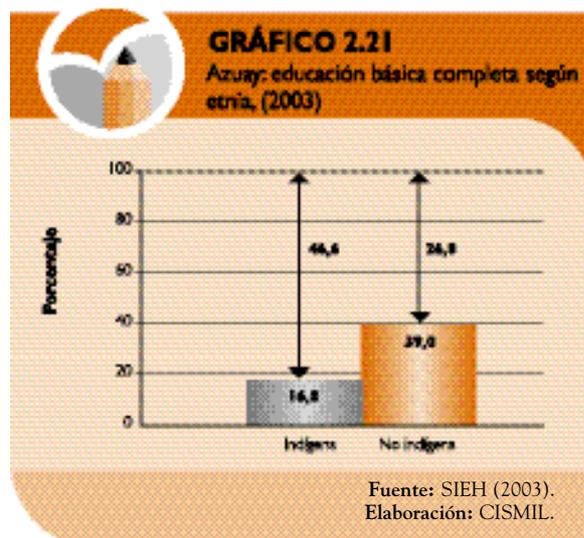


Al segmentar la provincia por estrato de ingreso, como se lo realiza en el gráfico 2.20, los desniveles en las tasas de educación básica completa permiten insinuar los problemas de acceso a la educación en este nivel de instrucción. Así, los hogares indigentes y pobres apenas consiguen un

14% y un 24% de cumplimiento del indicador entre las personas mayores a 14 años. Como se mencionó anteriormente, es probable que se deba focalizar la atención hacia los estratos más vulnerables, con la finalidad de una mejora sustancial en los niveles de instrucción.



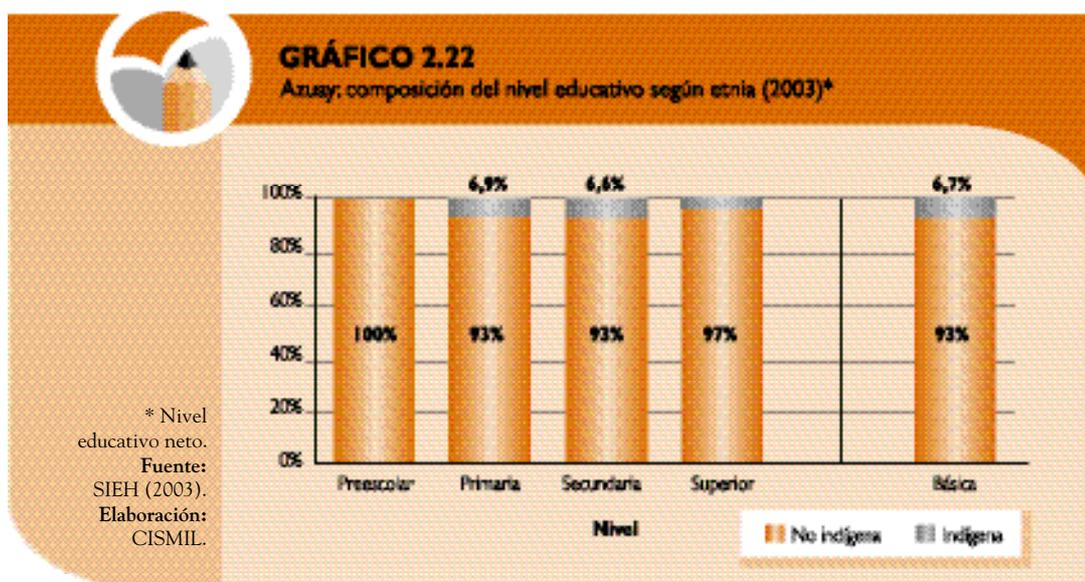
Finalmente, otra disparidad se puede apreciar entre los hogares indígenas y no indígenas. Los niveles de instrucción en la culminación de la educación básica son muy inferiores en la población indígena de la provincia. En el gráfico 2.21 se puede apreciar una tasa de cumplimiento de la educación básica en los hogares indígenas del 16%, mientras que en los no indígenas, del 39%.



COMPOSICIÓN DE LA POBLACIÓN POR NIVEL EDUCATIVO NETO³⁹

Este análisis complementa el conjunto de indicadores ODM de educación al realizar una evaluación transversal de la estructura de la matrícula en número de personas. En otras palabras, se segmentan las tasas netas de asistencia a primero de básica, primaria, secundaria, superior y básica según etnia, estrato y sexo, y se analizan los porcentajes de participación en cada grupo de división.

El gráfico 2.22 presenta la estructura por etnia; es decir, aquellas personas que, en edades adecuadas, están matriculadas en los distintos niveles educativos, según sean indígenas y no indígenas. Los no indígenas presentan una participación superior al 90% en todos los niveles educativos.



La composición de los niveles educativos netos según estrato (pobreza de ingresos) revela que de acuerdo con el incremento del nivel de escolaridad, la participación en la matrícula neta del Azúay de aquellos considerados no pobres también aumenta. Las diferencias más destacables

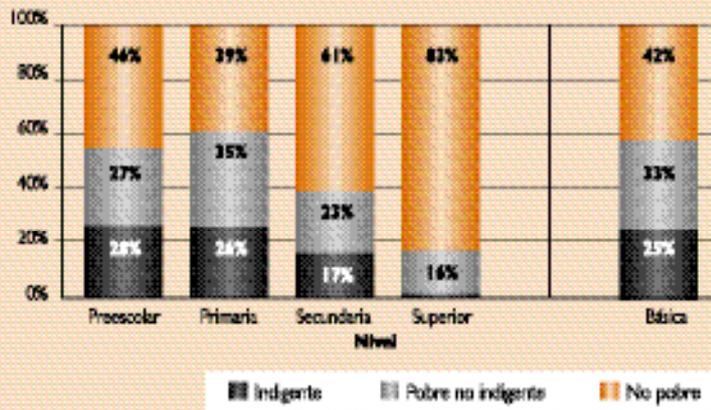
guardan relación con los niveles secundario y superior, en los cuales los hogares no pobres aumentan su participación de 40% en promedio a 61% en el colegio, y a un 83% en el nivel superior. (ver el gráfico 2.23)

³⁹ Con la finalidad de mantener el esquema de las tasas de matrículas netas, los niveles netos corresponden a las personas que han cursado preescolar, primaria, secundaria, universidad y educación básica a las edades adecuadas.



GRÁFICO 2.23

Azuay; composición el nivel educativo según estrato (2003)*



* Nivel educativo neto.
Fuente: SIEH (2003).
Elaboración: CISMIL.

Cabe mencionar que al revisar la composición de la educación básica (42% de participación en la matrícula por parte de los hogares no pobres) se presume que la brecha en el acceso a la secundaria cambia en el momento de pasar al cuarto año de colegio (primer año de bachillerato).

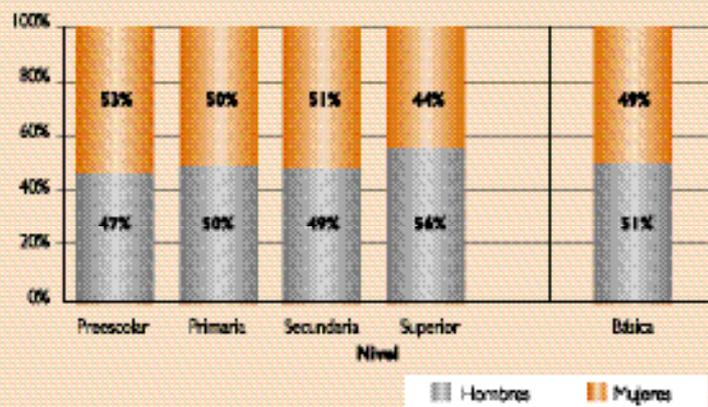
Por otro lado, la composición en los niveles de matrícula por sexo, presentada en el gráfico 2.24, revela que la participación entre hombres y

mujeres es aproximadamente equitativa hasta el nivel secundario. En cuanto a la educación superior se presenta un ligero aumento en la participación de hombres (56%). Sin embargo, según información del SIIE, la proporción de mujeres en el Azuay es de 53%, lo que puede sugerir que, naturalmente, la composición del acceso a los niveles educativos debe sostener una leve participación mayoritaria por parte de las mujeres.



GRÁFICO 2.24

Azuay; composición del nivel educativo según género (2003)*



* Nivel educativo neto.
Fuente: SIEH (2003).
Elaboración: CISMIL.

ANÁLISIS DE TIPOLOGÍAS PARROQUIALES*

• Indicadores de acceso

Las siguientes tipologías parroquiales responden a componentes principales para el Azuay.

El objetivo de este análisis es establecer grupos de parroquias según su estado educativo para clasificarlas según los niveles censales calculados

por cada indicador, así como las velocidades de cambio en puntos porcentuales.

Con base en los indicadores parroquiales de la provincia del Azuay, del análisis de componentes principales se identificaron tres grupos, reunidos en el cuadro 2.1:

CUADRO 2.1		Grupos identificados		
Grupo 1		Grupo 2		Grupo 3
CC*	Chordeleg		Principal	La Unión
	Baños		Checa (Jidcay)	Luis Galarza Orellana (Delegsol)
CC*	Cuenca		Chiquintad	San Martín de Puzhio
	Llacao		Cumbe	Chaucha
	Nulti		Molleturo	Octavio Cordero
	Paccha		Sidcay	Palacios (Santa Rosa)
	Ricaurte		Sinincay	Quingeo
	San Juanquín		Victoria de Portete (Irquis)	Santa Ana
	Sayausí		San Vicente	Tarqui
	Valle	CC*	Girón	Turi
CC*	El Pan		San Gerarado	Asunción
CC*	Gualaceo	CC*	Guachapala	Remigio Crespo Toral (Gúlag)
CC*	Paute		Daniel Cordova Toral (El Oriente)	San Juan
CC*	Camilo Ponce Enríquez		Jadán	Zhidmad
CC*	San Fernando		Luis Cordero Vega	El Progreso (Cab. en Zhota)
CC*	Santa Isabel		Mariano Moreno	Las Nieves (Chaya)
CC*	Sevilla de Oro		Cochapata	CC* Nabón
			Bulán	CC* Oña
			Guarainag	Susudel
			Chumblín	Chicán
			Abdón Calderón (La Unión)	Dug-Dug
			Zhaglli (Shaglli)	El Cabo
			Palmas	San Cristobal
			Cuchil (Cuchil)	Tomebamba
			Gima	CC* Pucará
			San Bartolomé	San Rafael de Sharug
		CC*	Sígsig	El Carmen de Pijilí
				Ludo
				San José de Raranga

* CC: Cabecera Cantonal / Fuente: SIISE v 3.5 (2002). / Elaboración: CISMIL.

* Para una ampliación de esta parte del análisis, consultar los anexos 6 y 7 de este CD ROM

Las características relevantes de los grupos se detallan a continuación:

Grupo 1

Presenta más años de escolaridad que el promedio parroquial, así como altas tasas de primaria y secundaria completas. Además, tiene bajos índices de analfabetismo y analfabetismo funcional. Estas situaciones traen como consecuencia que en este grupo existan bajas tasas de reducción del analfabetismo y del analfabetismo funcional. Sin embargo, la tasa de crecimiento del índice de secundaria completa es inferior al promedio. A este grupo se lo puede definir como el mejor en términos de indicadores absolutos.

El grupo 1 se caracteriza por aglutinar la mayoría de cabeceras cantorales de la provincia. Un ejemplo es Cuenca, que en 2001 tiene niveles de primaria y secundaria completas del 82 y 37%, respectivamente, 9,5 años de escolaridad, tasas de analfabetismo del 4%, y de analfabetismo funcional del 12%. El cuadro 2.2 ilustra la tipología del grupo 1 en base al ejemplo comparativo entre el cantón Cuenca y el promedio parroquial.

Grupo 2

Guarda relación con la velocidad de cambio de los indicadores analizados. Es decir que las parroquias identificadas en este grupo obtienen las tasas más bajas de cambio de analfabetismo y de analfabetismo funcional, los menores crecimientos en las tasas de escolaridad y puntos porcentuales negativos de crecimiento de la primaria completa. Como aspecto positivo, en este grupo se obtienen los más altos y más bajos niveles de analfabetismo de 1990. Este grupo se define como el de cambios más lentos en los indicadores absolutos.

El cuadro 2.3 ilustra un ejemplo de la parroquia Girón, donde se reflejan las características de los indicadores expuestos. Los puntos porcentuales de cambio son lentos en comparación con el estimado parroquial promedio.

CUADRO 2.2		Ejemplo: parroquia del grupo 1
Indicador	Parroquia Cuenca	Estado sobre el promedio
Analfabetismo 90	5,1	Mejora
Analfabetismo 01	3,9	Mejora
Cambio analfabetismo	-1,2	Empeora
Analfabetismo funcional 90	11,7	Mejora
Analfabetismo funcional 01	11,6	Mejora
Cambio analfabetismo funcional	-0,1	Empeora
Escolaridad 90	9,1	Mejora
Escolaridad 01	9,5	Mejora
Primaria completa 90	83,8	Mejora
Primaria completa 01	82,3	Mejora
Secundaria completa 90	41,1	Mejora
Secundaria completa 01	36,5	Mejora
Cambio secundaria completa	-4,6	Empeora

Fuente: SIISE v 3.5 (2002). / Elaboración: CISMIL.

CUADRO 2.3		Ejemplo: parroquia del grupo 2
Indicador	Parroquia Girón	Estado sobre el promedio
Analfabetismo 90	16,6	Mejora
Cambio analfabetismo	-3,0	Empeora
Cambio analfabetismo funcional	-6,1	Empeora
Cambio escolaridad	0,5	Empeora
Cambio primaria completa	-8,3	Empeora

Fuente: SIISE v 3.5 (2002). / Elaboración: CISMIL.

Grupo 3

Aglomera a las parroquias que se encuentran en desventaja frente al promedio parroquial. En este grupo, los indicadores absolutos de 1990 y 2001 no han reflejado mejoría en las tasas de analfabetismo, analfabetismo funcional, primaria y secundaria completas, así como en los años de escolaridad. Sin embargo, reportan mejores niveles de cambio en relación con el promedio de parroquias de la provincia, aunque no son suficientes para mejorar su situación. Este grupo está caracterizado por obtener los indicadores absolutos más bajos de la provincia.

Como ejemplo se reportan los valores estimados por la parroquia San Juan. El cuadro 2.4 demuestra lo expuesto con respecto al nivel de los indicadores de educación de la parroquia.

• Indicadores de cobertura

Por otro lado, los indicadores de cobertura utilizados para el análisis guardan relación con la experiencia del docente, sus niveles de instrucción y un conjunto de indicadores de infraestructura medido por estudiante, en los niveles primario y secundario.

Mediante estos indicadores que se emplean como insumos de oferta educativa para la identificación de *clusters* se estipularon tres grupos que guardan características similares y que son explicados en el cuadro 2.5.

Indicador	Comparativo ejemplo: parroquia del grupo 3	
	Parroquia San Juan	Estado sobre el promedio
Analfabetismo 90	44,5	Empeora
Analfabetismo 01	32,6	Empeora
Cambio analfabetismo	-11,9	Mejora
Analfabetismo funcional 90	68,5	Empeora
Analfabetismo funcional 01	52,4	Empeora
Cambio analfabetismo funcional	-16,1	Mejora
Escolaridad 90	1,7	Empeora
Escolaridad 01	2,3	Empeora
Cambio escolaridad	0,6	Empeora
Primaria completa 90	23,5	Empeora
Primaria completa 01	24,2	Empeora
Cambio primaria completa	0,7	Mejora
Secundaria completa 90	0,9	Empeora
Secundaria completa 01	1,2	Empeora
Cambio secundaria completa	0,3	Mejora

Fuente: SIISE v 3.5 (2002). / Elaboración: CISMIL.

CUADRO 2.5 Grupos identificados

Grupo 1		Grupo 2		Grupo 3	
CC*	Cuenca	CC*	Nabón		Sidcay
CC*	Girón	CC*	Paute		San Gerardo
CC*	Gualaceo	CC*	Pucará		Daniel Cordova Toral (El Oriente)
CC*	Chordeleg	CC*	San Fernando		Remigio Crespo Toral (G lag)
	Baños	CC*	Santa Isabel		Luis Cordero Vega
	Cumbe	CC*	Sígsig		Las Nieves (Chaya)
	Checa (Jidcay)	CC*	Oña		Bulán
	Chiquitad	CC*	El Pan		San Cristóbal
	Llacao	CC*	Servilla de Oro		Tomebamba
	Nulti	CC*	Guachapala		Dug-Dug
	Ricaurte		Chaucha		Chumblín
	San Joaquín		Molleturo		El Carmen de Pijilí
	Sayausí		Octavio Cordero Palacios (Santa Rosa)		Cuchil (Cutchil)
	Sinincay		Paccha		Güel
	Tarqui		Quingeo		Ludo
	Turí		Santa Ana		Luis Galarza Orellana (Delegsol)
	Valle		Asunción		San Vicente
	Victoria del Portete (Irquis)		Jadán		
	Chicán		Mariano Moreno		
			Cochapata		
			Zhidmad		
			El Progreso		
			El Cabo		
			Guarainag		
		CC*	Camilo Ponce Enríquez		
			San Rafael de Sharug		
			Abdón Calderón (La Unión)		
			Zhaglli (Shaglli)		
			Gima		
			San Bartolomé		
			San José de Raranga		
			Susudel		
			Amaluza		
			Palmas		

* CC: Cabecera Cantonal.

Fuente: SIISE v 3.5 (2002). / Elaboración: CISMIL.

Grupo 1

Incluye al cuerpo docente de primaria y secundaria con más experiencia académica, así como las parroquias y las cabeceras cantonales con mayores niveles de oferta educativa (profesores, plantales, aulas) por alumno, y cuyas razones satisfacen estándares pedagógicos adecuados.⁴⁰ Finalmente, este grupo congrega a un porcentaje alto de docentes de secundaria con nivel de instrucción superior:

Sin embargo, entre los docentes del nivel primario, el porcentaje de profesores con nivel de instrucción secundaria es superior al promedio simple parroquial. Este hecho permite suponer que en este grupo pueden existir docentes con muchos años de experiencia, pero que no han incrementado su formación académica.

Grupo 2

Se caracteriza por obtener altas tasas de profesores con menos de quince años de experiencia, tanto en primaria como en secundaria. No obstante, es importante recalcar que los docentes de secundaria con nivel de instrucción superior ocupan un gran porcentaje en este grupo. Por

otro lado, esta característica del conglomerado aplica para diez cabeceras cantonales, según lo expone el cuadro 2.5. Finalmente, se debe mencionar que en el nivel secundario existe una tasa baja en la composición de docentes con más de quince años de experiencia.

Grupo 3

Presenta como características principales una alta concentración de profesores primarios con menos de quince años de experiencia, así como una fuerte existencia de docentes con niveles de instrucción posecundario. Respecto a la oferta de la educación secundaria, el análisis tipifica a este grupo con los índices más bajos de todas las parroquias. Esto puede sugerir algunas explicaciones: o bien efectivamente no existe infraestructura educativa secundaria en este grupo o pueden existir problemas puntuales con la recolección de la información del SINEC. Lo cierto es que al no haber información de estas parroquias respecto a los indicadores de oferta del nivel secundario, y al complementar este resultado con las tasas de primaria y secundaria completas,⁴¹ se pueden inferir condiciones educativas secundarias precarias

ANÁLISIS DESCRIPTIVO POR ÁREA URBANO-RURAL

De acuerdo con el análisis de tipologías existen diferencias puntuales entre las cabeceras cantonales⁴² y las demás parroquias. En este sentido se presume que la brecha urbano-rural está incidiendo en los indicadores de educación. En este apartado se analizan las brechas absolutas y cambios porcentuales en las tasas de matrícula neta

en primaria, secundaria y superior entre los años censales 1990 y 2001.

En el gráfico 2.27 se presenta la evolución de la composición urbano-rural en las tasas netas de matrícula, es decir, el número de veces que los valores obtenidos por nivel educativo urbano

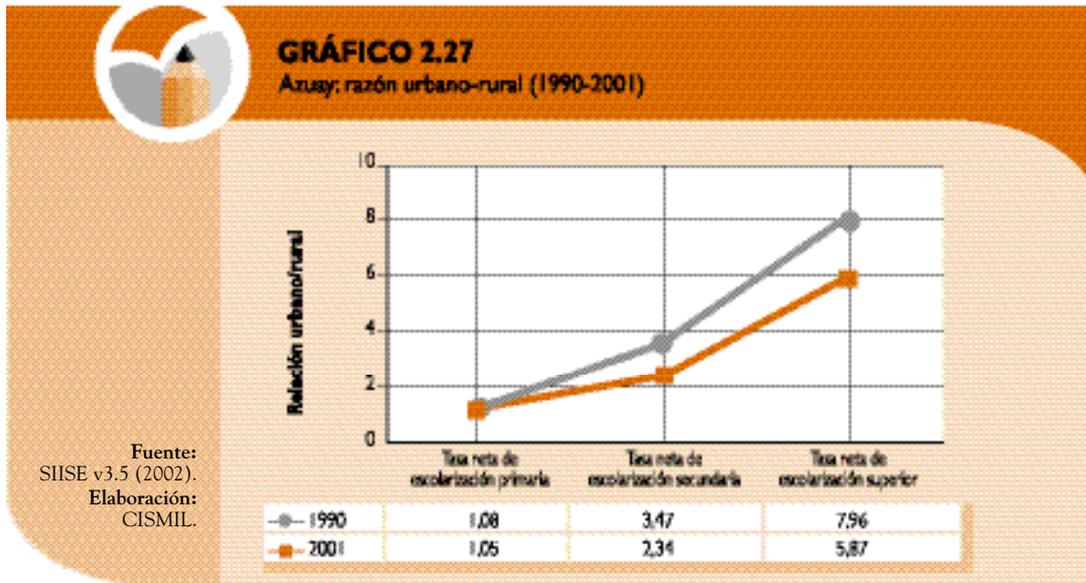
40 Por ejemplo, la parroquia tipo del grupo 1 tiene, en promedio, 21 estudiantes por aula, 11 estudiantes por profesor y 275 estudiantes por plantel.

40 La tasa promedio de secundaria completa para 2001 de las parroquias del grupo 3, se estima en 2% (mientras que la provincia tiene 21% y el país 23%). En relación con la primaria completa, la tasa promedio de estas parroquias es de 29% (mientras que en la provincia es de 61% y en el país 67%).

41 De acuerdo con la división político-administrativa, las cabeceras cantonales se establecen como áreas urbanas.

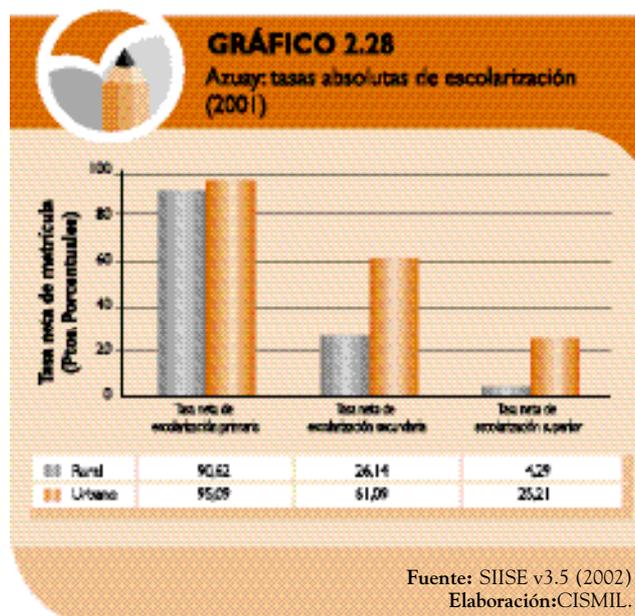
superan al área rural en los periodos intercensales de análisis. De la información gráfica se puede interpretar una leve mejora en las tasas netas de

matrícula primaria de las zonas rurales, dado que la razón calculada para 1990 se estimó en 1,08, y en 2001 llegó a 1,05.



En síntesis, esto implica que no existe una diferencia significativa de esta tasa según el área urbano-rural. La complementariedad de este análisis se puede observar en el gráfico 2.28, donde, la tasa neta de matrícula primaria de 1990 para el sector rural se estimó en 91%, mientras que en el sector urbano llegó a 95%, aproximadamente.

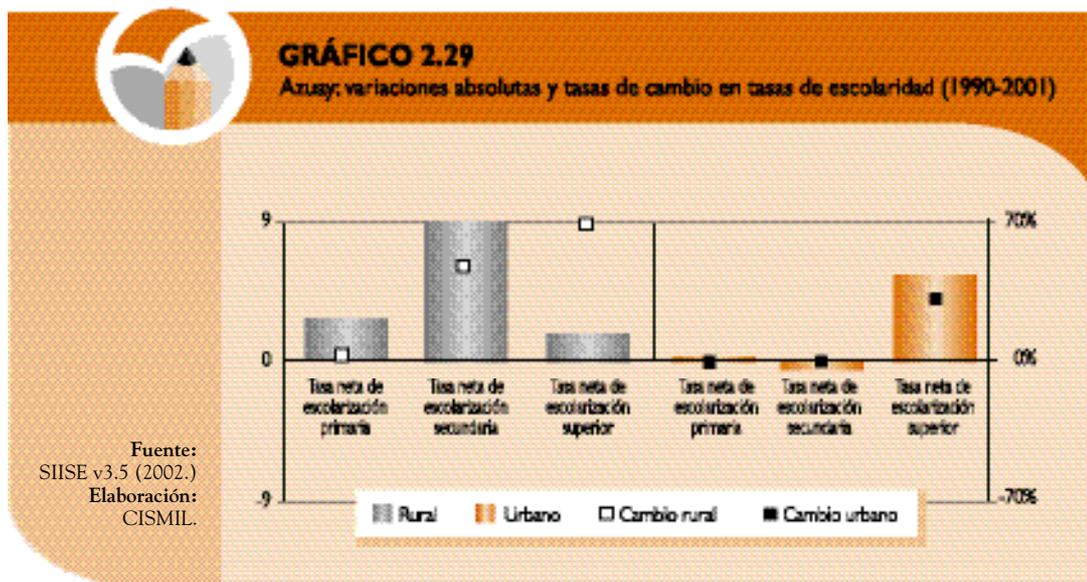
Según los gráficos 2.26 y 2.27, las mejoras destacables a nivel de indicadores se reportan en los niveles secundario y superior; tanto en la razón urbano-rural como en el nivel absoluto. Sin embargo, esta reducción de la brecha relativa entre ambas zonas se produce por las bajas tasas de matrícula neta en la provincia.⁴³



⁴³ El incremento de un punto porcentual en una tasa muy baja (como la secundaria y superior en el gráfico 2.28) tiene mayor impacto relativo que el aumento de la misma unidad en tasas más altas. Esto se refleja mejor en el gráfico 2.29, donde un incremento absoluto menor en la tasa rural de matrícula superior implica una mayor tasa de variación, en comparación con el incremento absoluto de la tasa de matrícula secundaria.

Al revisar las variaciones absolutas y relativas en las áreas urbanas y rurales, el gráfico 2.29 denota altos incrementos de las tasas netas de matrícula rural entre los años 1990 y 2001. Es importante destacar el estancamiento en la evolución de las tasas de matrícula en los niveles educativos pri-

mario y secundario de las zonas urbanas, que incluso decrecieron (-1%) en la tasa neta de escolarización secundaria. La tasa neta de matrícula superior urbana, entre 1990 a 2001, creció en niveles sostenidos anuales de 2%.⁴⁴ (ver el gráfico 2.29).



DISPERSIÓN ENTRE INDICADORES DE OFERTA Y DE EDUCACIÓN DE LA POBLACIÓN POR CANTÓN

Los gráficos de dispersión presentados a continuación estipulan correlaciones entre el porcentaje de escuelas fiscales unidocentes y/o escuelas incompletas (fiscales, públicas y privadas) en relación con los indicadores de educación de la

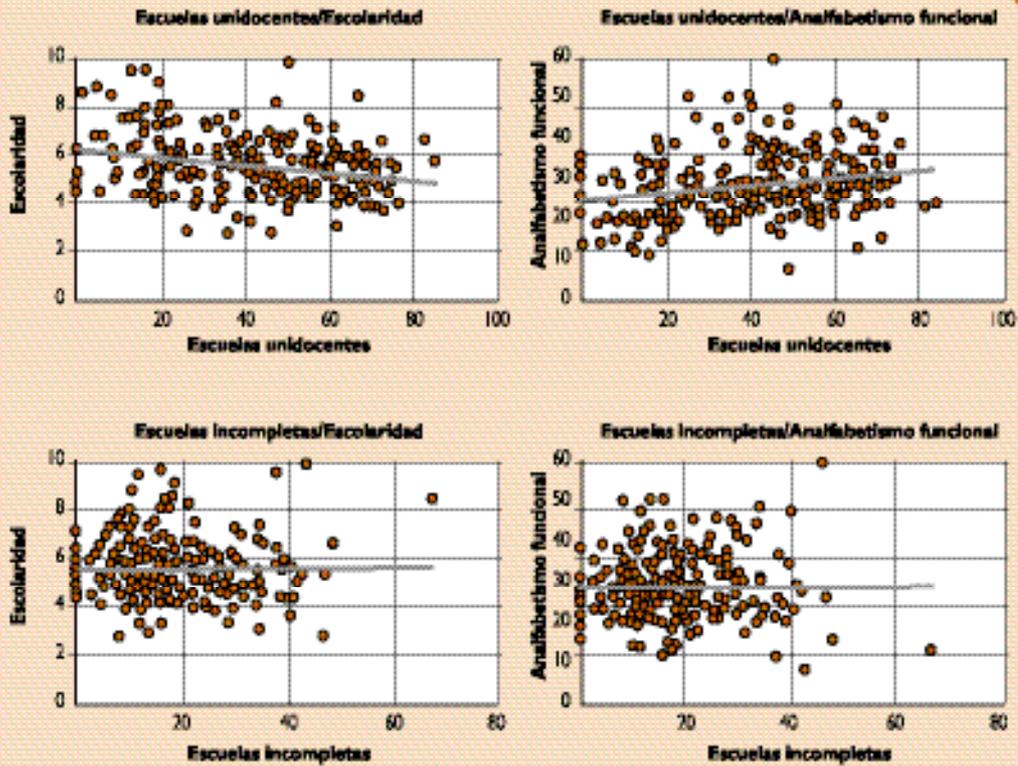
población (escolaridad y analfabetismo funcional). Su objetivo es analizar descriptivamente si existen cantones con altos porcentajes de escuelas unidocentes/incompletas y con bajos niveles de educación.

44 25% en total entre 1990 y 2001.



GRÁFICO 2.30

Azuay: situación de los cantones con respecto a la oferta y a los resultados educativos (2000-2001)



Fuente: SIISE v3.5 (1999-2000-2001).
Elaboración: CISMIL.

El gráfico 2.30 presenta la información a escala país acerca de las relaciones lineales entre las escuelas unidocentes y/o incompletas, los años de escolaridad y las tasas de analfabetismo funcional de los cantones. En este sentido, se evidencia que el porcentaje de escuelas unidocentes es inversamente proporcional a los años de escolaridad de un cantón. De forma contraria, se aprecia una correlación positiva entre las escuelas unidocentes y el analfabetismo funcional. Sin embargo, con respecto a las escuelas incompletas, no se puede concluir con ninguna tendencia al conside-

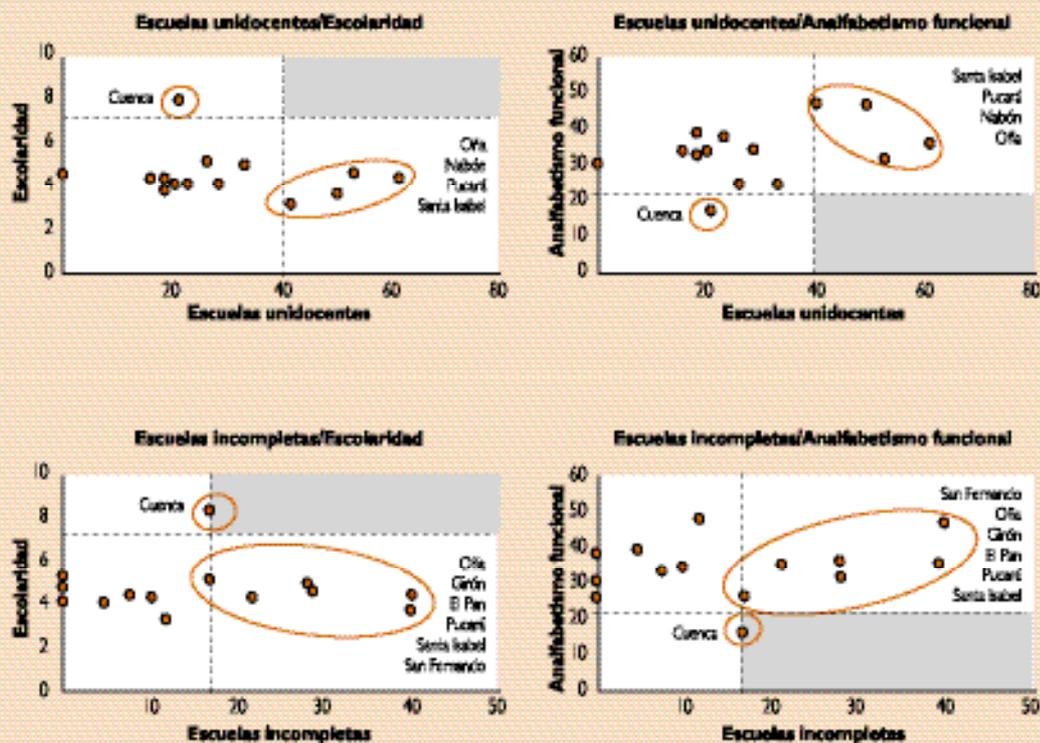
rar los años de escolaridad y el analfabetismo funcional.

En el plano local, el gráfico 2.31 divide las correlaciones en cuadrantes y toma como referencia los valores nacionales de cada variable empleada. Así, se pueden visualizar cantones que se encuentran en una situación favorable y otros que no. En este sentido, el cantón Cuenca es el único que se encuentra en mejores condiciones, tanto de oferta como de resultados educativos, en comparación con el país.



GRÁFICO 2.31

Azuay: situación de los cantones con respecto a la oferta y a los resultados educativos (2000-2001)



Fuente: SIISE v3.5 (1999-2000-2001).
Elaboración: CISMIL.

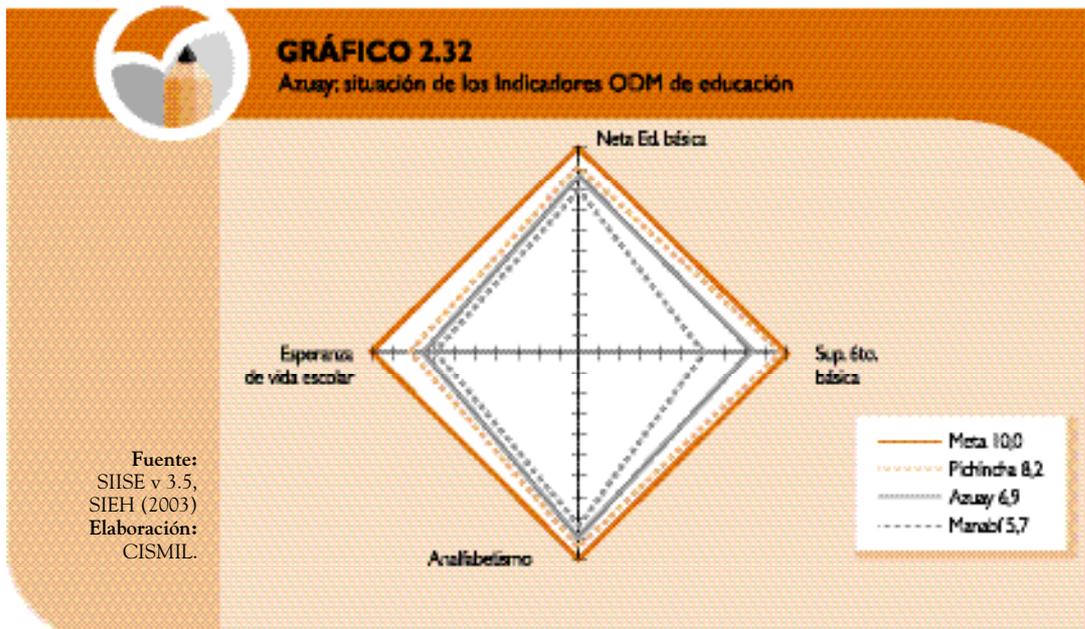
Por otro lado, es recurrente la situación precaria en términos de oferta docente y de resultados educativos en Oña, Pucará y Santa Isabel, además de los mencionados anteriormente. Entre los cantones con bajos niveles de escolaridad, altas tasas de analfabetismo y alto porcentaje de

escuelas unidocentes se incluye al cantón Nabón. Ahora, en el momento de tomar en cuenta las tasas de escuela incompletas se obtiene que, aparte de los tres primeros cantones mencionados, se adhieren Girón, El Pan y San Fernando.

RESUMEN DEL NIVEL DE AVANCE ODM DE EDUCACIÓN

Con la finalidad de establecer un estimativo sobre la situación de la educación en la provincia del Azuay según indicadores ODM, se elaboró un índice del objetivo que contempla indicadores de eficiencia, acceso y educación de la población.⁴⁵

Con base en este análisis se determinó una puntuación de 1 a 10, sobre la cual se hizo un escalafón provincial y se comparó a la provincia del Azuay con aquellas que están en mejores y en peores condiciones.



El Azuay obtiene un puntaje de 6,9 sobre 10, si se toma en cuenta la información que proporcionan los indicadores de tasa neta de matrícula básica, tasa de supervivencia al sexto de básica, esperanza de vida escolar y analfabetismo.

En el gráfico 2.32 se presentan los niveles de estos indicadores y se pueden apreciar en cuáles la provincia tiene problemas dada su proximidad con la frontera de aquella en peores condiciones. Por lo tanto, existe una baja esperanza de vida escolar, así como una menor tasa de supervivencia al sexto de básica.

Esto implica que, a pesar de tener una tasa aceptable de matrícula neta en la educación básica, se presume que a partir de los nueve años empiezan los problemas para la consecución de mayores años de escolaridad en la provincia. Finalmente, es posible vincular esta situación con el número de años que se espera que un niño del Azuay alcance en el momento de ingresar a la educación formal (esperanza de vida escolar), dado que el indicador está más cercano al límite del que está en peor condición.

⁴⁵ Conviene indicar que se asumen pesos iguales para los indicadores presentados.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La provincia del Azuay tiene una escolaridad de siete años. Los cantones de la provincia registran años de escolaridad inferiores a seis, excepto Cuenca que es la única ciudad que se encuentra a la par con el indicador del país (8 años).

En la matrícula de primero de básica se presume que existen niños que no cursaron ese nivel incluso en edades superiores a la adecuada. Además, sobre los resultados reflejados en las tasas netas de matrícula en primero de básica se tiene que de cada diez niños en edad de cursarla, apenas tres se matriculan. Cabe destacar que la participación de los indígenas, con edad adecuada para acceder a este nivel de educación, es prácticamente nula.

Las tasas netas de matrícula primaria sugieren niveles que llegan a establecer un margen de diferencia con respecto a la meta del 100% en aproximadamente seis puntos porcentuales. Este indicador da cuenta de un posible cumplimiento de la meta a 2015. Sin embargo, la tasa neta de matrícula básica sostiene brechas superiores a catorce puntos porcentuales en relación con la meta propuesta al indicador (100%). Es importante destacar el hecho de la incidencia según pobreza de ingresos en las tasas de matrícula antes mencionadas. Los números estimados apuntan a que se debe atender a los menos favorecidos para la consecución de mejoras en la proporción de matriculados en esos estratos, los cuales comprenden más del 55% de la provincia, entre indigentes y pobres no indigentes.

Las tasas de transición entre sexto y octavo de básica son superiores al indicador nacional. Sin embargo, a escala provincial, la distancia al objetivo sigue siendo importante (24 puntos porcentuales). En la segmentación por sexo los resultados difieren: a medida que los niños llegan a cursar el primer año de colegio, la proporción de asistentes en los varones (80%) es mayor con respecto a las mujeres (72%) en este indicador.

Entre 1990-2001, el Azuay ha logrado reducir (en porcentaje) el analfabetismo en mayor medida

que el resto de provincias. Sin embargo, los niveles registrados en el censo de 2001 apenas son inferiores a la tasa nacional. En relación con el analfabetismo funcional, el 23% de los azuayos mayores de 15 años no llegan a los tres años de escolaridad (esta tasa es superior a la estimada en el ámbito nacional). La segmentación por sexo, pobreza por ingresos y condición étnica supone que las mujeres, los pobres e indigentes y los indígenas son aquellos que reportan las mayores tasas de analfabetismo funcional en cada uno de sus esquemas comparativos.

Del total de individuos mayores de 11 años en la provincia, el 61% terminó satisfactoriamente la instrucción primaria. En relación con la instrucción básica, el 38% de los individuos mayores a 14 años lograron culminarla. Este hecho implica una baja proporción en el cumplimiento de los niveles de instrucción educativa, con mayor incidencia en los hogares pobres e indigentes, así como en los hogares indígenas.

En base al análisis de tipologías, se establecieron 29 parroquias (grupo 3) que se encuentran con los índices absolutos de educación más bajos en comparación con las demás. Tanto las tasas de 1990 como las de 2001 representan desmejoras globales en analfabetismo, analfabetismo funcional, escolaridad, primaria y secundaria completa. Por otro lado, se tipificaron 27 parroquias (grupo 2) con las tasas de cambio en puntos porcentuales más lentas en los últimos once años correspondientes a analfabetismo, analfabetismo funcional, escolaridad y primaria completa. Esto implica que aproximadamente el 76% de las parroquias de la provincia están en condiciones precarias en el ámbito educativo, tanto en los niveles absolutos de sus indicadores, como en la velocidad de mejoramiento de éstos (en esta proporción se incluyen seis cabeceras cantonales).

Puede interpretarse como un punto de inflexión en la evolución del nivel educativo básico, la baja tasa de supervivencia al sexto de básica. Si bien es cierto, la tasa neta de matrícula básica es rela-

tivamente aceptable, en comparación con el país, existen niños y niñas que no llegan al sexto nivel, por lo que este indicador aparece como uno de los más bajos según el resumen del objetivo.

Dadas las diferencias generales que existen entre las zonas urbanas y rurales, las tasas de matrícula no son la excepción. En términos absolutos, las tasas urbanas de secundaria y superior superan en dos y seis veces, respectivamente, las tasas rurales en 2001. En términos relativos, las tasas de crecimiento rurales crecen, en porcentaje, por encima de las tasas urbanas. Sin embargo, en la educación superior es importante destacar el crecimiento de la tasa en la zona urbana (20% en once años equivalente a 2% anual); mejoría que no se presenta en la tasa neta de matrícula secundaria, la cual presenta un decrecimiento de 1% entre los años censales.

• Recomendaciones de política

Se debe impulsar la búsqueda de mecanismos que permitan generar oportunidades para la consecución de logros educativos. En este ámbito, se puede sugerir la realización de estímulos desde la demanda (como se ha realizado en México, donde no solo se opera a nivel de educación primaria –como el Bono de Desarrollo Humano– sino que se apunta a sostener al estudiante en la escala académica hasta llegar a niveles de educación superior). La educación superior debe estar al alcance de todas y todos y es ahí donde se marca la diferencia entre los pobres y no pobres. Por este motivo es necesario realizar un replanteamiento respecto de los programas sociales orientados directa o indirectamente hacia el mejoramiento de la educación.

Estas estrategias deben estar encaminadas en el largo plazo para permitir el fomento de la educación en aquellas familias que no han llegado, en términos generacionales, a adquirir niveles educativos superiores. Cabe recalcar que estos esfuer-

zos en el largo plazo conllevan el incremento de la matrícula superior; pero focalizada hacia los grupos minoritarios y excluidos. Como se ha observado a lo largo del documento, el problema educativo se manifiesta en brechas en las tasas, (en los niveles de estrato y etnia principalmente). En este sentido, se adquieren mayores beneficios en la reducción de la desigualdad, así como en el incremento de las tasas de matrícula en el momento de focalizar la atención, por ejemplo, hacia las parroquias tipificadas como las de peores índices educativos absolutos.

En relación con la oferta educativa y con los resultados obtenidos en el análisis de tipologías, se pueden realizar recomendaciones de política bajo algunas consideraciones: realizar un seguimiento de los problemas educativos de las parroquias identificadas como grupo 3,⁴⁶ con la finalidad de explicar esta ausencia de información en el nivel secundario; y, de confirmarse estos problemas en la oferta, focalizar hacia las mencionadas parroquias que no cuentan con este bien preferente, la atención desde la provisión pública de educación secundaria y fortalecer la instrucción primaria. La precaria situación de la educación secundaria en este grupo se traduce en los resultados de los indicadores de primaria completa y secundaria completa. En promedio, de 1990 a 2001 la tasa de primaria completa cayó en 8 puntos porcentuales, y la de secundaria completa se ha mantenido pero con un nivel inferior al 3%.

Se recomienda la elaboración de investigaciones y estudios a profundidad, tanto en los niveles cuantitativo como cualitativo, cuyos resultados sirvan de insumos para la elaboración de políticas educativas distritales. Conviene pensar en un concepto de universalización de la educación que no solamente implique su cumplimiento mediante la evaluación de tasas que representen acceso/cobertura, eficiencia interna y educación de la población, sino que también consideren igualdad en la calidad de la educación.

⁴⁶ Se sugiere revisar el cuadro 2.5.

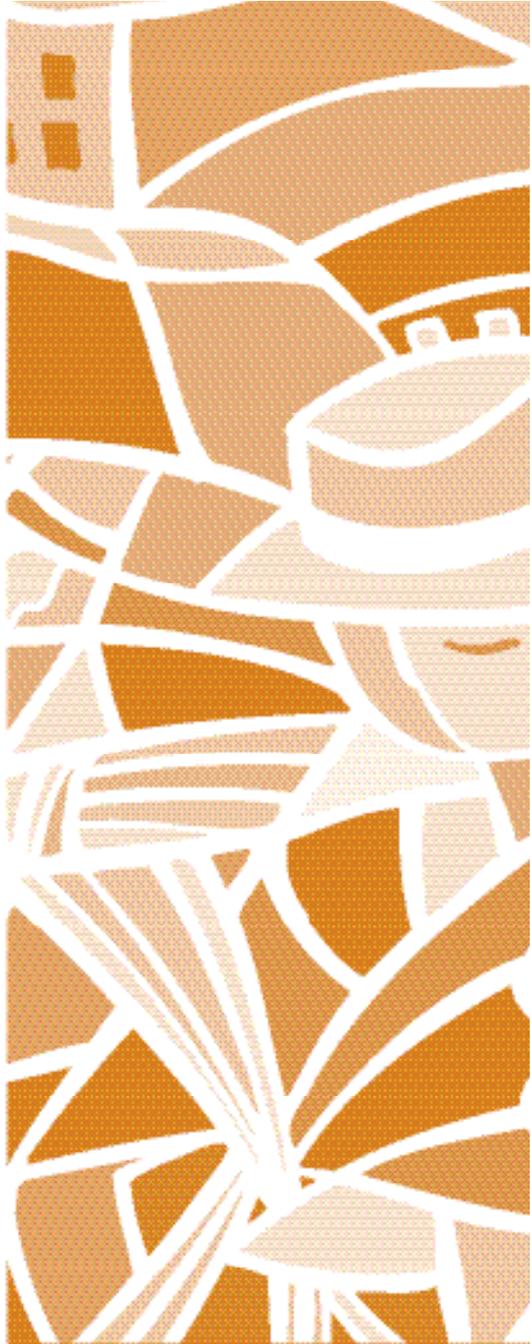


CUADRO 2.6		Azuay: resumen de los indicadores del objetivo 2				
Azuay	1990	2001	2003	Meta ODM 2015	Brecha	Estado actual
META 3: Velar para que al 2015, las niñas y los niños de todo el mundo puedan completar el ciclo de enseñanza primaria						
Tasa neta de escolarización primero de básica	n.d.	n.d.	27,6	100,0	72,4	Incumplida
Tasa neta de escolarización primaria	90,9	92,7	n.d.	100,0	7,3	Por cumplir
Tasa neta de escolarización básica	n.d.	85,0	n.d.	100,0	15,0	Incumplida
Tasa de sobrevivencia al sexto de básica	n.d.	n.d.	84,4	99,0	14,6	Incumplida
Tasa de transición entre 7mo.y 8vo.de básica	n.d.	n.d.	76,2	100,0	23,8	Incumplida
Esperanza de vida escolar	n.d.	n.d.	11,7	16,0	4,3	Por cumplir
Analfabetismo	13,8	8,8	n.d.	0,0	8,8	Incumplida
Analfabetismo funcional	30,0	22,5	n.d.	0,0	22,5	Incumplida
Primaria completa	62,6	61,4	n.d.	100,0	38,6	Incumplida

Fuentes: INEC, SIEH (2003).
STFS SISSE 3.5 (2003).
SINEC (1998-2001-2002).
Elaboración: CISMIL.

OBJETIVO

PROMOVER LA
IGUALDAD ENTRE
LOS GÉNEROS Y LA
AUTONOMÍA DE LAS
MUJERES



3

resumen

Los avances logrados por las mujeres azuayas en lo que respecta a educación desde 1990 repercuten en forma positiva en los promedios provinciales. Sin embargo, hay que señalar que persisten e incluso aumentan las brechas en las tasas de matrícula y en el analfabetismo en algunos cantones, así como entre la población indígena y rural. En otras palabras, no ha habido una distribución equitativa de los progresos.

El acceso de las mujeres al trabajo es todavía limitado y para quienes tienen trabajo, éste es peor remunerado que el de los hombres aún cuando existan iguales condiciones de experiencia y educación. Las dificultades para generar ingresos propios, sumadas a la violencia de género, constituyen los principales frenos para el empoderamiento de las azuayas.

Si bien se ha registrado un incremento sustancial en la elección de mujeres en los gobiernos locales, a raíz de la aplicación de la ley de cuotas, la brecha entre las candidaturas femeninas y las mujeres electas es todavía importante y la paridad en la representación es una meta lejana.

La percepción de igualdad entre mujeres y hombres ya es parte del bagaje cultural femenino, percepción que no es compartida por la mayoría de varones.



INTRODUCCIÓN

La igualdad de género y la autonomía de las mujeres tienen múltiples dimensiones difícilmente reductibles a los cuatro indicadores planteados para este objetivo. Desde la posición del CISMIL,⁴⁷ que entiende los ODM como indicadores referidos a la medición de las capacidades básicas y de las necesidades mínimas, promover la igualdad y el empoderamiento de las mujeres implica aumentar su acceso y control sobre una variedad de recursos, entre los que se consideran fundamentales la educación, la capacidad de generar ingresos, la posibilidad de vivir libres de violencia y la de tomar parte en las decisiones sobre el bien común. La distribución no equitativa de esos recursos viola los derechos humanos de las mujeres, limita su ejercicio ciudadano y reduce sus posibilidades de beneficiarse de igual manera que los varones con los avances del desarrollo.

En este documento se asumen varias de las siete estrategias prioritarias del Grupo de Tarea en Educación e Igualdad de Género del Proyecto del Milenio (2005), concretamente aquellas que son aplicables a la realidad ecuatoriana: fortalecer las oportunidades de las mujeres para recibir educación posprimaria, al mismo tiempo que cumplir los compromisos de universalizar la educación primaria;⁴⁸ garantizar los derechos y la salud sexual y reproductiva; eliminar la desigualdad de género en el empleo; disminuir la dependencia de las mujeres del empleo informal; eliminar las brechas en los salarios entre mujeres y hombres y reducir la segregación ocupacional; incrementar la proporción de mujeres en cargos de elección popular (gobiernos locales); y, combatir la violencia contra niñas y mujeres.

Con todas estas consideraciones y a la luz de los indicadores definidos por la ONU, para este objetivo que abarca educación, empleo remunerado y participación política, la meta fue redefinida de la siguiente forma:

Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes del fin de 2015; incrementar la equidad económica y la participación pública de las mujeres; y reducir la violencia contra ellas.

Por los motivos expuestos se incluyen, además, otros indicadores de empleo, participación política y violencia, tales como las brechas en los ingresos, las mujeres en la PEA por rama de actividad y por categoría de ocupación, las mujeres sin ingresos y la incidencia de la violencia intrafamiliar y sexual contra las mujeres. Se procura también que la mirada sobre las desigualdades de género se exponga de manera transversal en todos los objetivos.

La propuesta en los indicadores de educación consiste en medir la relación entre las tasas de mujeres y hombres. Para hacerlo, se ha optado por las brechas,⁴⁹ con el fin de evidenciar la distancia entre la situación de las mujeres y la de hombres, sin tomar esta última como un ideal o un punto de llegada, sino como la mejor condición actual posible. Bajo una lógica similar se emplean las brechas para la medición de las disparidades en los ingresos, así como en la dedicación al trabajo reproductivo.

47 Este marco conceptual se define en el Documento Metodológico acerca de cómo elaborar informes de ODM.

48 Preprimaria (primero de básica) también de acuerdo con el enfoque del CISMIL.

49 Las brechas se miden en este informe al dividir el dato correspondiente a las mujeres para el de los hombres. Entonces, siempre un resultado de 1 significa equidad, y mientras más se aleja de 1 el resultado, mayor es la brecha entre mujeres y hombres.

En el caso de indicadores en los que un valor mayor es mejor (por ejemplo, las tasas netas de matrícula o los ingresos) un resultado mayor que 1 significa que la situación de las mujeres es mejor que la de los hombres, y un resultado menor que 1, lo contrario.

En el caso de los indicadores en los cuales un mayor valor implica una peor situación (por ejemplo, el analfabetismo), un resultado mayor que 1 significa que la situación de los hombres es mejor y viceversa.

La primera parte de este capítulo aborda los indicadores de educación, empleo, participación política y violencia, en su afán por abordar las desigualdades de género, pero también las desigualdades por ubicación geográfica, área de residencia urbana o rural, condición étnica y edad (factores que pueden ser ocultados en los promedios provinciales). La segunda parte analiza

los resultados del modelo de retornos laborales.⁵⁰ La tercera resume los programas y proyectos que ejecuta el Gobierno Provincial del Azuay que pueden impulsar la consecución de este objetivo. La cuarta presenta un gráfico que resume la situación del Azuay respecto a los ODM. Finalmente se anotan conclusiones y recomendaciones.

META 4: ELIMINAR LAS DESIGUALDADES ENTRE GÉNEROS EN LA ENSEÑANZA PRIMARIA Y SECUNDARIA, PREFERIBLEMENTE PARA 2005, Y EN TODOS LOS NIVELES DE ENSEÑANZA ANTES DE 2015. INCREMENTAR LA EQUIDAD ECONÓMICA Y LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA DE LAS MUJERES Y REDUCIR LA VIOLENCIA CONTRA ELLAS

• Educación

El primer indicador de educación establecido para este objetivo son las relaciones entre las tasas netas de matrícula de mujeres y de hombres en los niveles primario, secundario y superior. En Ecuador se ha definido como obligatorio el nivel de educación básica. Por esta razón se presentan los indicadores en todos estos niveles.

• Brechas las tasas netas de matrícula

En el cuadro 3.1 se puede observar que las brechas se han reducido constantemente, al punto de que las tasas de matrícula de las mujeres han superado a las de los hombres.

CUADRO 3.1 Azuay: brechas en las tasas netas de matrícula*			
Brechas mujeres - hombres	1990	2001	2003
Tasa neta de matrícula primaria	0,989	0,992	1,012
Urbana	0,994	0,997	n. d.
Rural	0,984	0,984	n. d.
Indígenas	n. d.	0,984	n. d.
Afrodescendientes	n. d.	1,029	n. d.
Tasa neta de matrícula secundaria	0,919	0,977	1,118
Urbana	0,929	0,990	n. d.
Rural	0,832	0,926	n. d.
Indígenas	n. d.	0,818	n. d.
Afrodescendientes	n. d.	1,094	n. d.

50 Respecto del modelo y la forma como fue calculado ver el anexo 3. de este CD ROM

Brechas mujeres - hombres	1990	2001	2003
Tasa neta de matrícula básica	n. d.	1,019	1,058
Urbana	n. d.	0,997	n. d.
Rural	n. d.	0,981	n. d.
Indígenas	n. d.	0,946	n. d.
Afrodescendientes	n. d.	1,019	n. d.
Tasa neta de matrícula superior	0,839	0,948	n. d.
Urbana	0,840	0,997	n. d.
Rural	0,767	1,016	n. d.
Indígenas	n. d.	0,806	n. d.
Afrodescendientes	n. d.	1,217	n. d.

Fuente: SIISE v.3,5 y 4,0 sobre la base de INEC, Censos (1990-2001); INEC, SIEH (2003).

Elaboración: CISMIL.

* El valor de 1 significa equidad, menos de 1 que las mujeres tienen tasas menores que los hombres y más de 1 que las tasas de las mujeres son más altas

Al tomar en cuenta diversas dimensiones de inequidad se determina que las brechas son mayores entre la población indígena, mientras que las mujeres afrodescendientes disfrutaron de un mayor acceso a la educación que los hombres de este grupo étnico (la brecha es positiva en todos los niveles).

En 2001, las brechas más altas se presentan entre los indígenas. Por ejemplo, en el caso de la tasa de matrícula en educación superior alcanza casi 20 puntos, situación similar a la de la población rural de la provincia en 1990, cuando la brecha en el acceso a la educación superior era de casi 24 puntos. El mayor salto en el ámbito provincial se

ha dado también en ese nivel, ya que la brecha global se redujo 11 puntos entre 1990 y 2001.

Las mujeres rurales han mejorado significativamente su acceso a los niveles secundario y superior; pero no hubo mejoras en el nivel primario en los 11 años comprendidos entre los dos últimos censos.

Según los hombres entrevistados, no se discrimina a las niñas en cuanto a educación. Sin embargo, algunas mujeres sostienen que todavía existe una cierta preferencia por los niños. Este hecho se ratifica en que más niños pasan de la primaria a la secundaria. Algunos testimonios al respecto:

“Los niños, porque a veces algunos padres aquí les sacan a las mujercitas de la escuela, tienen preferencia por los varones, porque hay machismo, porque dicen que las niñas no necesitan tanto como los varones, yo pienso que todos son iguales, hombres y mujeres”.

Mujer, rural, mestiza, 29 años.

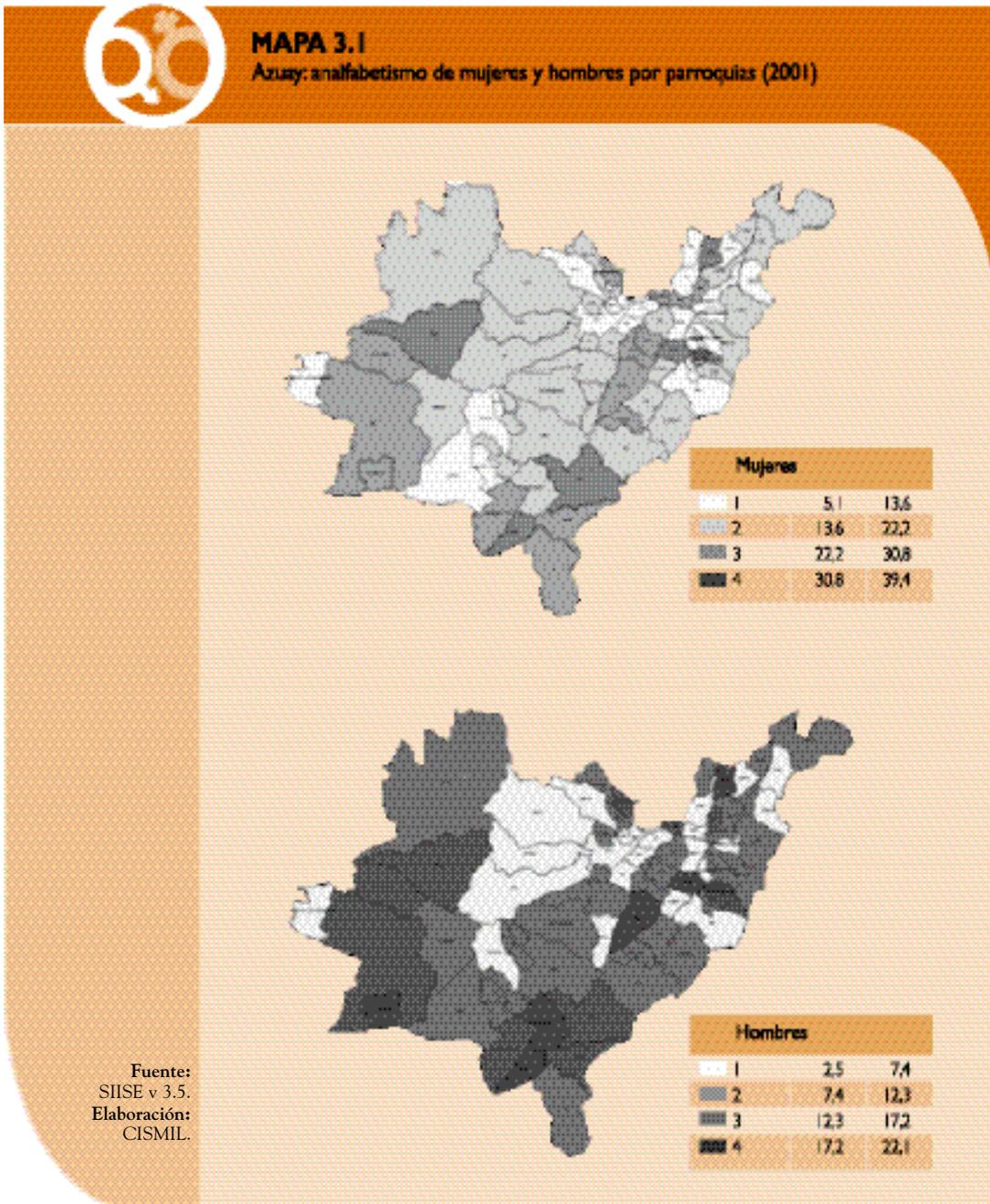
“Ahí sí que diría que son iguales los que aprovechan la educación, a veces cuando pierden el año se atrasan y terminan desigual, pero se ve más niños en los últimos grados”.

Mujer, urbana, mestiza, 49 años.

• **Brechas en las tasas de analfabetismo**

Entre las áreas urbanas y rurales existen brechas enormes en cuanto a analfabetismo mucho mayores que las que se dan entre mujeres y hombres. Tales brechas son peores en las parroquias San Bartolomé, Paccha, Turi, Zhidmad, Llacao y El Cabo (tres de éstas forman parte del cantón Cuenca). Por su parte, San Juan, Nabón,

Dug-Dug, Susudel y Chaucha poseen las tasas de analfabetismo más altas en relación con las mujeres, mientras que Dug-dug, Susudel, San Juan y San Rafael de Sharug, en varones. De las parroquias con las diez peores brechas solo Zhidmad está entre las diez con peores tasas de analfabetismo femenino y masculino, lo que permite inferir que no necesariamente una peor situación educativa implica una mayor discriminación de las mujeres. (ver el mapa 3.1).



Como se puede observar en el cuadro 3.2, entre 1990 y 2001 las brechas se reducen en casi todos los casos. Solamente el área rural, considerada globalmente, se mantiene sin cambios. Sin embargo, la tasa de analfabetismo de las mujeres de la provincia es, en promedio, el doble que la de los hombres.

En lo que se refiere a la población afrodescendiente, las brechas en el analfabetismo resultan ser las más altas de la provincia, lo cual contrasta con el acceso actual a la educación (tal como se vio en el indicador anterior). Se evidencia aquí el rezago histórico que sufrieron las mujeres afro y cómo esta situación está cambiando aceleradamente.

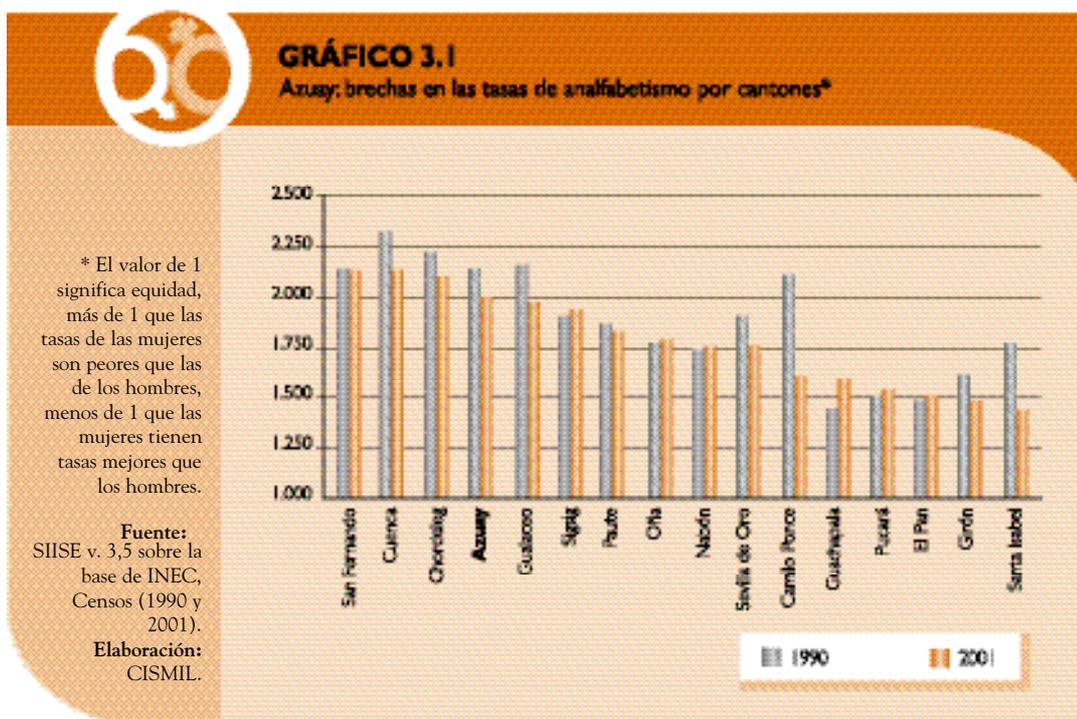
De acuerdo con el gráfico 3.1, los cantones en peor situación son Nabón y Oña, donde la población mayor de 15 años todavía tiene tasas de analfabetismo de 24% y 22%, respectivamente (más del doble de la tasa nacional).

CUADRO 3.2		
Azuay: brechas en las tasas de analfabetismo*		
Brechas mujeres - hombres	1990	2001
TOTAL	2,138	2,005
Área de residencia		
Urbana	2,501	1,971
Rural	2,063	2,063
Condición étnica		
Indígenas	n. d.	2,013
Afrodescendientes	n. d.	2,204

Fuente: SIISE v. 3,5 y 4,0 sobre la base de INEC, Censos (1990 y 2001).

Elaboración: CISMIL.

* El valor de 1 significa equidad, más de 1 que las tasas de las mujeres son peores que las de los hombres, menos de 1 que las mujeres tienen tasas mejores que los hombres.



Si bien en la mayoría de cantones las brechas se han acortado en el último periodo intercensal, resulta preocupante que en los casos de El Pan y San Fernando la brecha se haya estancado, mientras que en Sígsig, Guachapala, Nabón, Oña, Pucará y Paute, incluso haya aumentado. La población en estos cantones aumentó, así que no puede explicarse el fenómeno mediante la emigración de personas jóvenes.⁵¹ Puede pensarse, sin embargo, en el proceso inverso, es decir, la llegada a estos cantones de mujeres mayores con tasas más altas de analfabetismo.

El cantón Cuenca llama la atención: presenta la menor tasa de analfabetismo, situación que es coherente con su calidad de capital de la provincia y centro de articulación regional (sierra sur)

de Ecuador, pero refleja casi la mayor brecha entre hombres y mujeres, como consecuencia de que los beneficios del desarrollo no se reparten equitativamente por género. Las mujeres analfabetas están concentradas sobre todo en la zona rural del cantón: 16,5% de analfabetismo en las zonas rurales contra un 5% en las áreas urbanas.

El indicador ODM propone originalmente la relación entre las tasas de analfabetismo en la población de 15 a 24 años. Como se puede observar en el cuadro 3.3, las brechas entre los jóvenes se han reducido de manera general, aunque algunos cantones, San Fernando y Nabón (en ese orden), presenten aún indicadores de mucha discriminación contra las mujeres con respecto al acceso a la educación.

CUADRO 3.3 Azuay: brechas en las tasas de analfabetismo de la población entre 15 y 24 años por cantón (2002)*			
Cantones	% analfabetismo mujeres	% analfabetismo hombres	Brecha
San Fernando	4,6%	1,4%	3,324
Nabón	8,2%	4,0%	2,057
Paute	17,5%	10,6%	1,648
AZUAY	14,3%	8,8%	1,618
El Pan	3,3%	2,1%	1,549
Sevilla de Oro	2,5%	1,6%	1,519
Chordeleg	3,0%	2,2%	1,390
Sígsig	4,0%	3,0%	1,367
Pucará	6,7%	5,3%	1,256
Cuenca	1,9%	1,7%	1,141
Gualaceo	3,6%	3,3%	1,111
Camilo Ponce	3,3%	3,0%	1,097
Guachapala	2,7%	2,5%	1,071
Santa Isabel	3,6%	4,4%	0,820
Girón	3,1%	4,0%	0,781
Oña	3,1%	4,3%	0,722

Fuente: Censo (2001).
Elaboración: CISMIL.

*El valor de 1 significa equidad, más de 1 que las tasas de las mujeres son peores que las de los hombres, menos de 1 que las mujeres tienen tasas mejores que los hombres.

51 De acuerdo con las desventajas, las tasas de analfabetismo y las brechas entre mujeres y hombres en dichas tasas son siempre más altas en las personas de mayor edad.

En algunos cantones se ha invertido la situación: Santa Isabel, Girón y Oña presentan tasas de analfabetismo mayores entre los varones. Conviene mencionar que en el cantón Oña las brechas persisten y no han mejorado entre la población adulta, mientras que entre los jóvenes la situación se ha invertido: las mujeres acceden a mejores niveles de educación que los hombres.

Los indicadores que miden la permanencia de las niñas en la escuela, tomados de la SIEH (2003), revelan que la brecha en la tasa de supervivencia al sexto año de básica (quinto grado de primaria) en la actualidad es pequeña: 0,998. Sin embargo, la brecha en la tasa de transición entre primaria y secundaria (paso de séptimo a octavo de bási-

ca) es todavía significativa: 0,877. Este hecho, como se ha mencionado, permite explicar la mayor brecha entre mujeres y hombres en las tasas de matrícula secundaria. No obstante, la esperanza de vida escolar es muy parecida para niñas y niños: 11,64 y 11,70, respectivamente, con una brecha de 0,995 entre ambos.

Ahora bien, los mejores niveles de educación no garantizan necesariamente mejores condiciones de empleo ni equidad en la participación laboral.⁵² La segregación vertical y horizontal, así como las diferencias salariales entre mujeres y hombres son todavía grandes. Probablemente la razón salarial sea el factor crucial para el logro de la autonomía de las mujeres.

• Trabajo y empleo

“Claro, lo que más falta es el acceso al trabajo aquí. Yo diría que más para mujeres, porque a los hombres les sale más rápido un trabajo, pero a las mujeres aunque queramos trabajar en algo no encontramos. La principal dificultad es que no hay fuentes de trabajo, porque si se formaran organizaciones, aunque sea para hacer una cría de animales o dedicarse a los huertos, cultivos, la agricultura, pero ya estamos mal acostumbrados a coger lo que sembramos para nosotros mismos”.

Mujer, rural, mestiza, 31 años.

“Los hombres tienen mejores trabajos aquí en la comunidad y algunas mujeres van a Cuenca, trabajan de empleadas domésticas, yo también he trabajado así. Aquí hay mucha competencia y es difícil sacar las cosas a vender en Nabón, porque vienen de Cochapata. Algunitos venden, pero yo no he vendido mucho”.

Mujer, indígena, 29 años, rural.

“Yo creo que sí, para los hombres no es tan difícil, trabajan aquí en la parroquia o salen a Cuenca. Las mujeres se quedan trabajando en el campo, piqueando, o sea, arando la tierra con picos”.

Mujer, mestiza, 15 años, rural.

⁵² En la publicación: “Mujeres ecuatorianas: entre la crisis y las oportunidades”, los estudios de Vásconez, Naranjo y de Ponce y Martínez demuestran esta tendencia a escala nacional.

Los indicadores de empleo reflejan claramente la pobreza y el subdesarrollo que afronta el país: altas tasas de subempleo y desempleo dan constancia de la precariedad de la economía ecuatoriana y de las enormes dificultades que las personas enfrentan para desplegar sus capacidades (–en términos de Amartya Sen–). Las mujeres azuayas pobres perciben conflictos mayores y diferentes a los de los hombres para acceder al empleo.

La participación de las mujeres en la PEA apenas se ha incrementado un punto porcentual en once años, con resultados muy desiguales en diferentes cantones. Si bien en la mayoría hay un crecimiento, Nabón, Gualaceo, Oña y Sígsig muestran una disminución de las mujeres que participan en actividades económicas fuera del hogar.⁵³

El indicador propuesto por Naciones Unidas con respecto al empleo de las mujeres es la proporción de mujeres en empleo remunerado en los sectores no agrícolas. Se excluye el sector agrícola porque las estadísticas no registran adecuadamente el trabajo de las mujeres (UN 2003). Esto sucede porque el trabajo femenino en la producción de autoconsumo, como huertas familiares, se considera dentro del trabajo doméstico. La participación de las mujeres azuayas en los secto-

Azuay: mujeres como porcentaje de la PEA por cantones (1990-2001)		
Cantón	1990	2001
Pucará	21,4%	21,7%
Sevilla de Oro	27,3%	28,6%
El Pan	25,1%	29,1%
Santa Isabel	27,0%	33,7%
Nabón	37,2%	34,4%
Guachapala	31,9%	36,0%
Paute	38,6%	38,2%
Girón	31,9%	38,5%
San Fernando	32,9%	39,1%
Cuenca	36,9%	39,2%
Gualaceo	44,4%	39,8%
Oña	48,4%	39,9%
Sígsig	50,7%	42,4%
Chordeleg	44,6%	46,9%
AZUAY	37,3%	38,4%

Fuente: SIISE v. 3,5 sobre la base de INEC, Censos (1990 y 2001).
Elaboración: CISMIL.

res moderno e informal del mercado laboral bordea el 40%, mientras que están sobrerrepresentadas en el servicio doméstico, como sucede en todo el país. (ver cuadro 3.5).

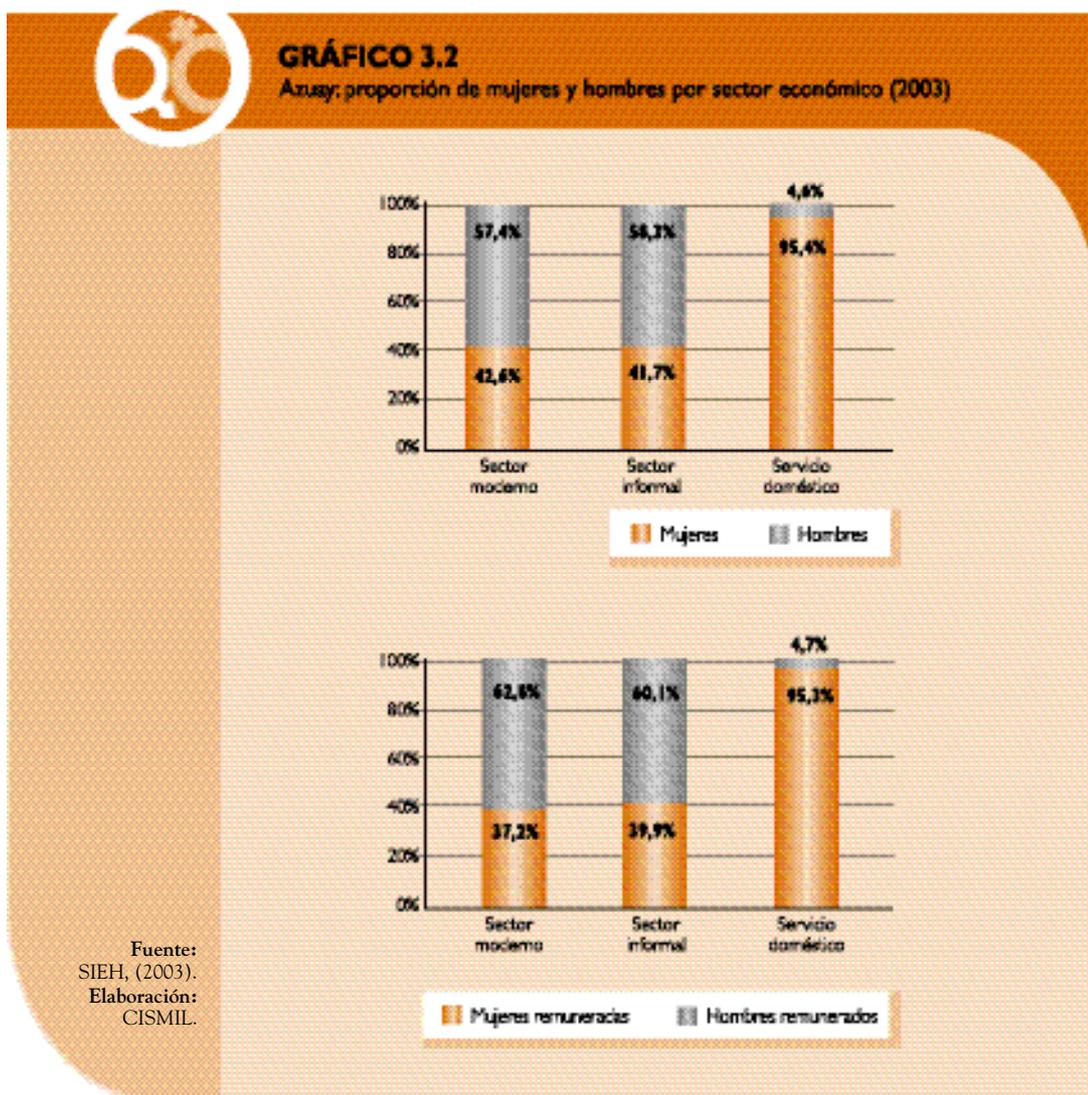
Azuay: proporción de mujeres en la PEA y en la PEA remunerada (2003)				
Sectores del mercado laboral	% mujeres PEA remunerada	PEA remunerada	% mujeres PEA	PEA PEA
Sector moderno	37,2%	89.857	42,6%	107.715
Sector informal	39,9%	128.149	41,6%	139.474
Servicio doméstico	95,3%	12.791	97,2%	13.047

Fuente: SIEH (2003).
Elaboración: CISMIL.

53 No podemos calcular la PEA femenina del nuevo cantón Camilo Ponce a 1990 debido a deficiencias en la información, sin embargo, en 2001 fue 21,6%, mientras que la del cantón Pucará (de donde se separa Camilo Ponce), 21,8%.

Entre la PEA remunerada, con excepción del servicio doméstico que se mantiene igual, la participación de las mujeres decrece en la PEA total, como muestra de la incidencia del trabajo no remunerado. En el caso de los hombres sucede exactamente lo contrario: su participación en la PEA remunerada es mayor que en la PEA total.

La mayor diferencia se presenta en el sector moderno, en el que si se considera a todos los trabajadores, 57% son hombres, pero si se buscan los remunerados, el porcentaje de hombres asciende a 63%, como se puede observar en el gráfico 3.2.



En lo que respecta a la rama de actividad, el cuadro 3.6 permite apreciar que las mujeres se encuentran ubicadas en los sectores vinculados con servicios. Es decir, hoteles y restaurantes, enseñanza, servicios sociales y de salud, y otras actividades (rubro que generalmente incluye buena parte del sector informal). Mientras que su presencia es escasa en sectores como la construcción, el transporte y las comunicaciones y los servicios de gas, electricidad y agua. En comercio

e intermediación financiera se da una distribución paritaria y en las actividades inmobiliarias está cerca de serlo.

Las mujeres azuayas representan más de la mitad de la PEA en el sector agrícola, fenómeno que puede explicarse por la fuerte emigración inicial de varones, aunque en la actualidad haya cambiado hacia una distribución equitativa (Ramírez, 2005).

CUADRO 3.6 Azuay: proporción de mujeres por rama de actividad (2003)		
Rama de actividad	% mujeres	PEA 12 años
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	53,4%	103.251
Explotación de minas y canteras	21,9%	769
Industrias manufactureras	38,0%	68.602
Servicios de gas electricidad y agua	20,0%	1.300
Construcción	2,5%	26.803
Comercio	51,2%	68.514
Hoteles y restaurantes	73,9%	5.972
Transporte y comunicaciones	9,5%	12.105
Intermediación financiera	48,3%	1.571
Actividades inmobiliarias, empresariales y alquiler	45,6%	6.391
Administración pública y defensa	25,7%	7.393
Enseñanza	61,2%	19.202
Servicios sociales y de salud	57,9%	7.431
Otras actividades	77,6%	28.723

Fuente: SIEH (2003).
Elaboración: CISMIL.

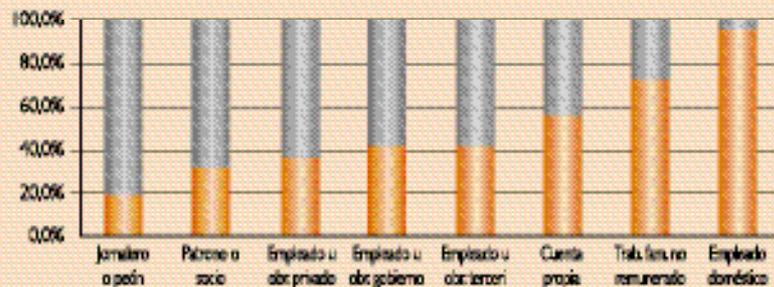
Al clasificar a la PEA femenina azuaya por categoría de ocupación, (ver el gráfico 3.3), se evidencia que las mujeres tienen presencia mayoritaria en

las actividades no remuneradas y en las peor remuneradas: empleados domésticos y trabajadores por cuenta propia.



GRÁFICO 3.3

Azuay: Proporción de mujeres por categoría de ocupación



Fuente: SIEH (2003).
Elaboración: CISMIL.

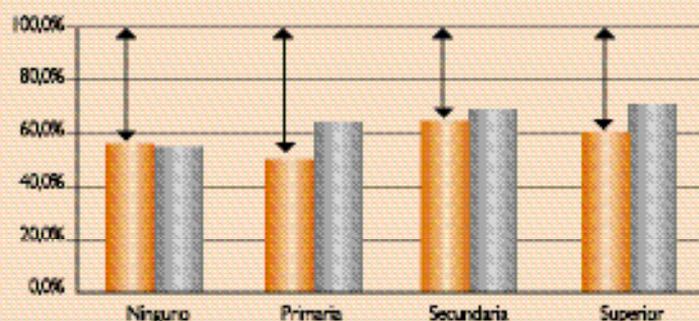
La ubicación de las mujeres en las ocupaciones y en las ramas de actividad peor remuneradas (segregación horizontal), así como la segregación vertical se reafirman en las brechas de remuneración media mensual según el nivel de instrucción, que son todavía muy amplias. Las mujeres con igual nivel de instrucción que los hombres, reciben en promedio entre el 50% y el 65% de lo que reciben ellos por cada mes de trabajo. Las brechas en el Azuay son mayores que a escala nacional, excepto en el caso de personas sin ins-

trucción: en el país, mientras el nivel de instrucción es mayor; menor es la brecha; en el Azuay la situación es parecida, pero no igual. Entre las personas con educación primaria las brechas son mayores que entre aquellas sin ninguna educación, así como entre quienes acceden a la educación superior con respecto a quienes poseen secundaria, como se puede apreciar en el gráfico 3.4. Este nivel presenta la situación menos desigual pero, de todas formas, las mujeres ganan 35% menos que los hombres.



GRÁFICO 3.4

Ecuador y Azuay: brechas en ingreso laboral mensual por nivel educativo



Fuente: SIEH (2003).
Elaboración: CISMIL.

Con los límites que presenta el siguiente indicador (debido a que responde a una pregunta que no se aplica a todas las personas, sino solamente a aquellas mayores de 5 años que reportan previamente haber realizado alguna actividad reproductiva o doméstica)⁵⁴ las brechas en la dedicación de mujeres y hombres al trabajo reproductivo son muy importantes. Las mujeres dedican el triple de tiempo que los hombres a actividades de cuidado de los hijos y a quehaceres domésticos, hecho que les significa una participación menor en actividades voluntarias. La situación de la provincia con respecto a este indicador es muy similar al promedio nacional y prácticamente no hay diferencia entre la brecha del trabajo doméstico y la que se refiere al cuidado de los hijos. (ver el cuadro 3.7.

Los datos anteriores dificultan la autonomía y el empoderamiento de las mujeres. Dada la carga del trabajo doméstico, la posibilidad de participar en actividades laborales se reduce y las condiciones en las que se realizan no son equitativas con respecto a los hombres. El peso del trabajo doméstico dificulta los ascensos y, en general, los empleos a tiempo completo.

CUADRO 3.7		Ecuador y Azuay: brechas en la dedicación al trabajo reproductivo y voluntario		
		Trabajo doméstico	Cuidado Hijos	Trabajo voluntario
Azuay				
Mujeres	17,51	4,92	0,30	
Hombres	5,29	1,52	0,37	
Brecha M/H	3,31	3,25	0,83	
País				
Mujeres	18,6	6,55	0,29	
Hombres	5,39	1,96	0,30	
Brecha M/H	3,45	3,34	0,97	

* Horas de trabajo.

Fuente: SIEH (2003). / Elaboración: Elaboración: CISMIL.

En la recopilación de información cualitativa se preguntó a las personas si consideraban que el trabajo doméstico debía ser pagado, hecho que podría convertirse en una alternativa para garantizar la autonomía económica de las mujeres⁵⁵ y para paliar la sobrecarga de trabajo. He aquí dos testimonios que ilustran las percepciones de los hombres al respecto:

54 Cabe resaltar que las personas que han respondido se distribuyen de la siguiente manera: 72% fueron hombres y 88% mujeres responden.

55 Hay otras alternativas, entre las cuales se citan únicamente seguro social y de salud para las amas de casa.

LA VOZ de la gente...

“Solo yo trabajo y apporto con el dinero, del trabajo doméstico se encarga mi esposa y los fines de semana o a veces las noches le ayudo yo. Sobre el pago por el trabajo doméstico, eso va de acuerdo a los dos. Hay esposos que les encanta la chicha o son viciosos, ellos usan el machismo, yo creo que esas personas que son maltratadas deberían hacer un reclamo. ¿Yo cuánto te estoy cobrando por todo esto? Porque sería un trabajo estar con un hombre machista, que le golpea o que llega borracho, ¡imagínese!

Dormir con un hombre todas las noches borracho o los fines de semana, entonces ahí yo creo que debería haber un sueldo a las esposas, por aguantarles, pero yo como en mi hogar no existe eso, pero mi esposa solo por extrema pobreza sí me ha reclamado, que necesita esto, esto y esto. Pero es una discusión por extrema pobreza”.

Hombre, 31 años, mestizo, urbano.

“Solo yo trabajo y mi esposa se dedica al trabajo doméstico porque pasa en la casa. Debemos encargarnos los dos del trabajo doméstico, porque el trabajo duro debo ayudarle yo, lo liviano ella hace. Yo creo que ya formado un hogar ya no se debería pagar por el trabajo doméstico o no sé. Cuando se hace un contrato a una persona que venga a trabajar a la casa ahí sí toca pagar”.

Hombre, 37 años, mestizo, rural.

“Mi marido es el que trabaja y pone también para que pueda comprar cosas en la tienda, pero él gana más. Del trabajo doméstico me encargo yo, no sé quién debería encargarse del trabajo doméstico. Creo que sí deberían ser pagadas las mujeres por el trabajo doméstico”.

Mujer, 22 años, indígena, rural.

“En el trabajo doméstico hombres y mujeres nos encargamos, cuando salen los hombres a trabajar hacemos nosotras las mujeres y somos nosotras las que debemos encargarnos del trabajo doméstico. Para el pago depende de con quién estén, por ejemplo a mi mamá no se va a pagar entre ella misma, no va a tener a quién cobrar, como ya es nuestra obligación no podemos esperar nada”.

Mujer, 31 años, mestiza, urbana.

“Somos tres los que trabajamos y los otros hermanos trabajan en la casa. Mi papá es el que más pone. Yo y mi hermana menor le ayudamos, pero con una mínima parte. Del trabajo doméstico se encarga mi mami y nosotros le ayudamos. Deben encargarse del trabajo doméstico las mujeres porque más se piensa que la mujer debe hacer, aunque los varones también están a la disposición de hacer. Si fuera pagado el trabajo doméstico, ¿quién nos va a pagar? Si se fuera a trabajar en otro hogar ahí se paga, pero en la casa aunque se quiera que nos paguen no hay quién lo haga”.

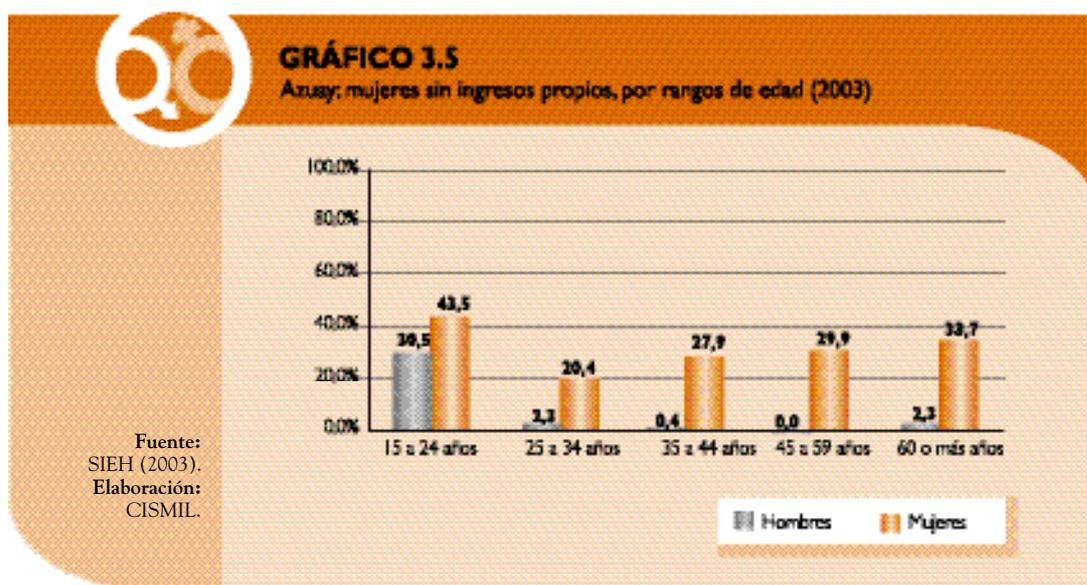
Mujer, 30 años, mestiza, urbana.

“Mi marido manda la plata, a veces mis hijos ayudan, pero mi marido es el que más aporta. Del trabajo doméstico me encargo yo, y yo tengo que encargarme, tengo que hacer, sembrar, desyerbar y arreglar la casa. No hay que pagar por el trabajo doméstico, ¿quién va a pagar?”

Mujer, 45 años, mestiza, rural.

De acuerdo con estos testimonios, el trabajo de las mujeres dentro del hogar no exige remuneración, en tanto que los ingresos masculinos son percibidos como familiares y las mujeres deben depender de éstos. Las mujeres que no disponen de ingresos propios⁵⁶ (ver el gráfico 3.5) están algo más expuestas que las otras a sufrir violencia doméstica.⁵⁷ Para ellas también es difícil acce-

der a mayores niveles de educación y a tener maternidades saludables. En promedio el triple, 32% de mujeres azuayas mayores de 15 años, carece de ingresos propios contra un 11% de hombres en la misma situación. La tasa es marcadamente más alta en la población entre 15 y 24 años porque, en su mayoría, está estudiando todavía.



56 Personas en la PEI que no reportan ingreso alguno: estudiantes, amas de casa, ancianos que no reciben jubilación, discapacitados.

57 Sobre este punto conviene aclarar que no se refiere al volumen de ingresos (si las mujeres en cuestión son ricas ni pobres) ni se está insinuando que sea la principal causa de violencia doméstica, solamente se señala que es un factor que incide. Si bien no disponemos de estudios para el caso ecuatoriano, varios estudios a escala internacional confirman esta tendencia, por ejemplo: Rocío Ribero y Fabio Sánchez, Determinants, Effects And Costs Of Domestic Violence in Colombia, Centro de Estudios y Desarrollo Económico, Universidad de los Andes, Bogotá. Este artículo comprueba que existe una relación entre mayor dependencia económica de las mujeres y mayor violencia doméstica, p.3.

Otro artículo: Bharati Basu and Felix Famoye, Domestic Violence Against Women, and their Economic Dependence: a Count Data Analysis, Review of Political Economy, Volume 16, Number 4 / October 2004, pp. 457-472, Routledge, part of the Taylor & Francis Group. "Data analyses in this paper show that less economic dependence of women is associated with less violence". Es decir que a menos dependencia económica de las mujeres, menos violencia.

Otro: Amy Farmer and Jill Tiefenthaler, Explaining The Recent Decline In Domestic Violence: "Our results indicate that there are three important factors that likely contribute to the decline: (1) the increased provision of legal services for victims of intimate partner abuse, (2) improvements in women's economic status, and (3) demographic trends, most notably the aging of the population". Es decir que una mejora en el estatus económico de las mujeres conduce a que sufran menos violencia doméstica.

• Participación política

Las cuotas para mujeres en las candidaturas a cargos de elección popular; vigentes en Ecuador desde 1998, han ocasionado en todo el país⁵⁸ y también en el Azuay un aumento en el número de mujeres que acceden a estos cargos. Las cuotas se iniciaron con un 20%, en 2000 se fijaron en 30%, más la disposición de incrementar un 5% en cada nueva elección y de colocar a las mujeres en las listas en forma alternativa y secuencial. Sin embargo, el Tribunal Supremo Electoral no ha

regulado y controlado esta disposición de las candidaturas, sino que ha dejado a cada partido u organización política libertad para la colocación de las candidaturas de las mujeres. El resultado ha sido que muchas mujeres son colocadas al final de las listas o en calidad de suplentes, como evidencian los resultados: en 2004, en el nivel global más de un 40% de candidaturas fueron femeninas (Vega, 2005), pero el porcentaje de mujeres elegidas en promedio no alcanza siquiera el 30%. (ver el cuadro 3.8).

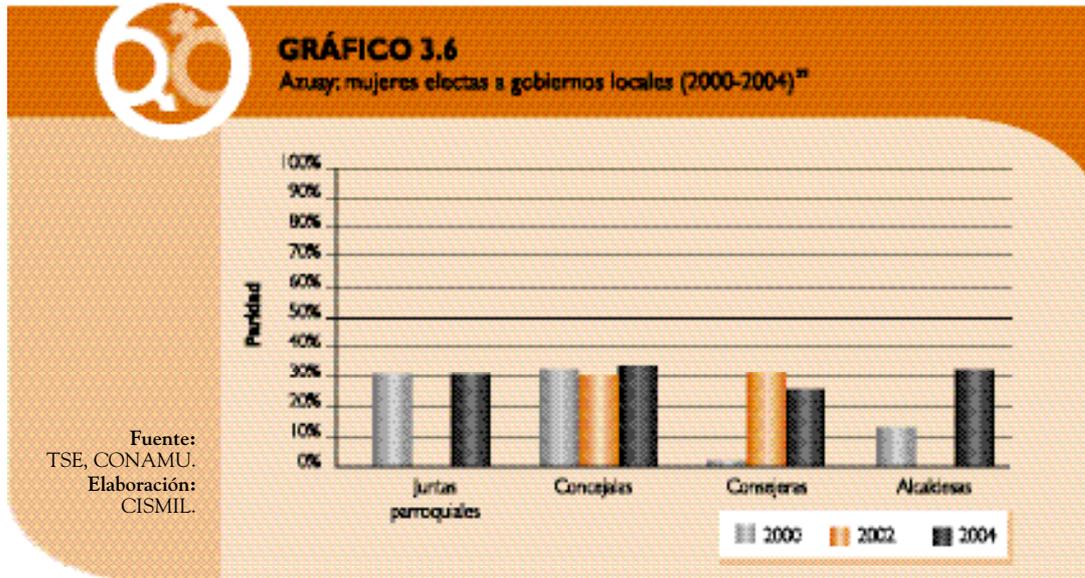
CUADRO 3.8 Azuay: mujeres electas

Dignidad	Mujeres elegidas		Total elegidos
	Número	%	Número
2000			
Juntas parroquiales	74	25,5	290
Alcaldes/alcaldesas	1	7,1	14
Concejales/concejales	16	26,7	60
Prefectos/prefectas	0	0,0	1
Consejeros/consejeras	0	0,0	5
2004			
Juntas parroquiales	88	29,8	295
Alcaldes/alcaldesas	4	26,7	15
Concejales/concejales	18	28,1	64
Prefectos/prefectas	0	0,0	1
Consejeros/consejeras	1	20,0	5

Fuentes: TSE, CONAMU.
Elaboración: CISMIL.

El porcentaje de mujeres electas muestra una tendencia incremental en el caso de las consejeras, que en 2000 eran 0%, y también en las mujeres miembros de juntas parroquiales. En el caso de las concejalas, cargo que presenta los mayores porcentajes de participación, la tendencia no se puede establecer aún. Pero, con ligeras variaciones, el porcentaje se ha mantenido alrededor del 30%, como se puede apreciar en el gráfico 3.6.

⁵⁸ Como referencia, en 1996 del total de concejales electos en el país solo el 8% eran mujeres; en 2000 el porcentaje subió a 31% y en 2004 se ubicó en 32%. (SIISE v. 3.5, TSE)



Como datos destacables es importante señalar que el mayor incremento se ha dado en el número de alcaldesas. Sin embargo, nunca ha habido una prefecta de la provincia del Azuay. Ni siquiera se han postulado candidatas al cargo en las dos últimas elecciones, lo que corrobora el incumplimiento de la cuota en algunos niveles.

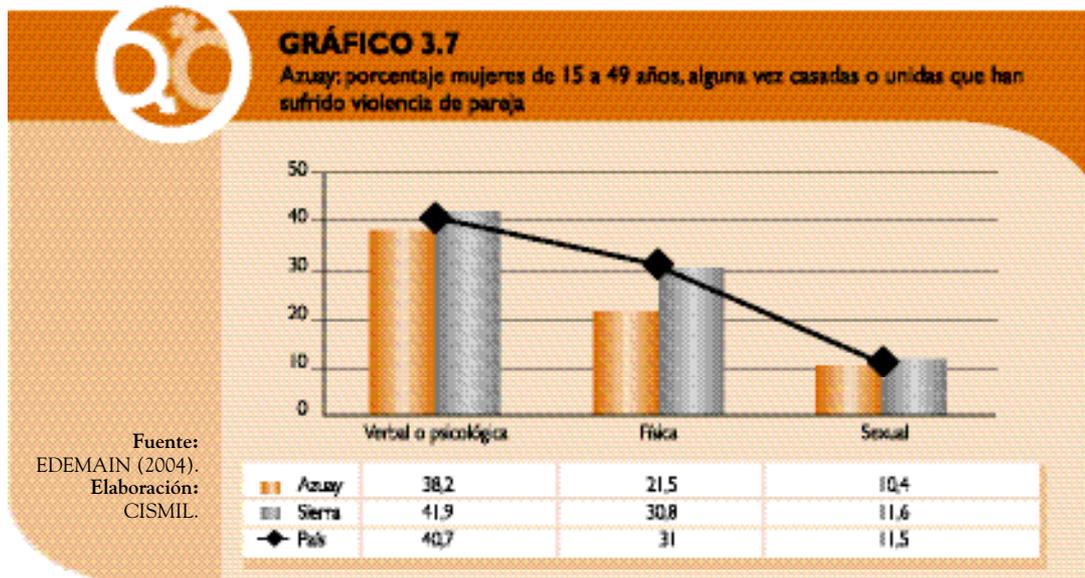
La violencia de género, por su parte, es enfocada con especial cuidado por su impacto en la restricción de los otros derechos que permiten la obtención y la apropiación de recursos, así como la igualdad y la autonomía a las que refiere el objetivo 3.

• Violencia de género⁶⁰

Las mujeres azuayas casadas o unidas reportan tasas de prevalencia de violencia por parte de sus parejas similares a las tasas regional y nacional en las dimensiones psicológica/verbal y sexual. Sin embargo, la incidencia es casi diez puntos menor en el aspecto físico.

59 Alcaldes/alcaldesas y miembros de juntas parroquiales se eligen solamente cada cuatro años (2000 y 2004). En 2002 ninguna mujer fue elegida consejera provincial.

60 Los datos de esta sección fueron obtenidos de la ENDEMAIN (2004), cuya limitación está en referirse solamente a las mujeres en edad fértil (15-49 años). Por otra parte, se ha recogido información en encuestas de hogares, que puede contribuir a un ocultamiento del fenómeno. Lamentablemente, no se dispone de mejores indicadores que abarquen toda la provincia (solo información parcial de varios cantones e información incompleta de las Comisarías de la Mujer y la Familia) y que permitan la comparación entre provincias.



Con respecto a la violencia cotidiana, los datos de la ENDEMAIN reseñados en el cuadro 3.9 muestran que en 2004 más del 10% de mujeres azúyas reportaron haber sufrido violencia por parte de sus parejas o ex parejas durante el año anterior a la encuesta.

La incidencia de la violencia es mayor en los quintiles de ingreso más bajos, pero las diferencias no son muy grandes con los quintiles superiores. La incidencia más alta de violencia verbal/psicológica se presenta en el quintil 3, mientras que la de violencia física en el quintil 2, pero con un dato muy similar al del quintil 1. Por su parte, la violencia sexual es mayor en el quintil 1. La violencia física reportada por mujeres con niveles de instrucción menores es ligeramente mayor, mientras que las mujeres con instrucción secundaria y superior señalan mayor incidencia de violencia psicológica y sexual. Entonces, las mujeres más pobres y con menor instrucción sufren mayor violencia física, con respecto a las demás, mientras que en los quintiles superiores las mujeres reportan sufrir más violencia verbal/psicológica. (ver el cuadro 3.9).

CUADRO 3.9 Azúy: % mujeres de 15 a 49 años que han sufrido violencia ejercida por la pareja o ex pareja en los últimos doce meses

	Verbal o psicológica	Física	Sexual
TOTAL AZÚY	11,4	7,2	3,1
Edad			
15-24	14,8	10,2	5,6
25-29	7,4	6,2	1,2
30-34	6,3	7,4	2,1
35-39	13,2	8,8	5,9
40-44	12,2	3,1	2,0
45-49	14,8	8,2	1,6
Nivel de Instrucción			
Ninguno / Primario	10,1	7,8	2,9
Secundario / Superior	13,9	6	3,6
Quintil de Ingreso			
1 (más pobre)	13,6	10,2	5,7
2	10,7	10,7	2,7
3	16,2	6,1	3,0
4	7,9	5,3	2,6
5 (más rico)	9,2	4,1	2,0

Fuente: ENDEMAIN (2004).
Elaboración: CISMIL.

La percepción sobre la violencia doméstica indica que hay un mayor conocimiento acerca de esta violación a los derechos de las mujeres. En el caso del Azuay se la asocia con el consumo de alcohol o drogas, aunque no es posible verificar

este dato estadísticamente.⁶¹ Sin embargo, abundantes testimonios que dan cuenta de este fenómeno, que se describe como una combinación de violencia psicológica, verbal y física:

61 Coincide con estas percepciones el artículo citado sobre la violencia doméstica en Colombia, que indica: “los determinantes más relevantes de la violencia intrafamiliar son haber sido víctima o testigo de violencia en el hogar materno y estar casada o unida a un hombre que consume alcohol de manera frecuente y elevada”, p. 1.

LA VOZ de la gente...

“Yo veo que existe mucho machismo, es algo psicológico, no sé si es por el vicio del licor, por drogas o porque están mal de la cabeza. Hablando de mi esposa, yo no encuentro la razón para golpearle, todos tenemos problemas, hasta una monja con un cura pueden tener problemas en la iglesia y discutir, pero no es como para alzarle la mano. En especial si son casados bien, peor. Yo no le veo nada bueno, el único remedio sería que se conozcan bien antes de amarrarse, verse los defectos, porque si el uno es celoso, borracho, drogadicto, fumador, para luego no tener que reprochar, o si la mujer ha sabido andar con alguien o ha tenido un hijo. Yo veo más en la costa más violencia, en la sierra hablemos de los que trabajan más en la calle, no tienen educación y usan la violencia. Yo he visto por ahí en el mercado los que llaman placeros, pero nosotros nunca hemos llegado a ese extremo”.

Hombre, 31 años, mestizo, urbano.

“Sí he escuchado, mi esposo mismo me trata mal, él es medio bravo, no necesita siempre estar borracho para pegarme, como es bravo grita, insulta, habla y golpea, es medio malo. La otra vez sí fui a la comisaría de puras iras y vino el Teniente, y le dijo que le va a mandar lejos y luego le encerraron, la otra vez llamé a los policías, pero no sé por qué no vinieron. (...) Los maridos de las vecinas también son medio malos, bravos, aquí parece que han minorado los casos porque algunas ya son viudas y de otras ya no las golpean tanto”.

Mujer, 45 años, mestiza, rural.

“Mi marido, cuando toma, viene a la casa y se pone furioso y quiere pegarme. Antes cuando venía borracho rompía todo, ahora ya no tanto como antes. Ahora me dice que no valgo nada, a veces son bien machistas, vienen a putear a una, patean las puertas, botan todo lo que tienen. A las otras vecinas también les pasa eso, parece que ha aumentado, porque se ve cuando llegan los hombres borrachos y les pegan a las mujeres”.

Mujer, indígena, 22 años, rural.

“Hay muchas personas que les pegan a las mujeres aquí, comenzando por mi ñaño, le trata mal a mi cuñada. Con el tiempo hay menos porque la gente se da cuenta, por ejemplo mi hermano se fue a Cuenca y ahí cambió. Pero yo creo que cuando está lejos no le trata bien, y cuando está borracho. En la parroquia siguen iguales los casos porque se les ve a las mujeres golpeadas y se escucha que les tratan mal”.

Mujer, 15 años, mestiza, rural.

“Ha habido y he vivido también. Los esposos toman y luego maltratan a las esposas, les pasa a los vecinas, a las suegras, reclaman que tienen amantes, que han gastado la plata demasiado, de todo, se debería hacer un control sobre el alcohol porque aquí no hay, hay demasiado alcoholismo, hay personas contadas que se mueren por el alcohol y empezando por las mismas autoridades que venden el alcohol, no se denuncia, todo se queda callado. Se viene a la autoridad de aquí y no hace nada. El otro día fuimos al hospital con una señora, porque el esposo le había golpeado estando borracho. No se habla, porque si se quiere dar un consejo a la persona que está tomando, más le insultan, no hacen valer y si se le pide a la señora que vende el trago, parece que con venganza hasta regala el trago, por eso yo me separé de mi marido”.

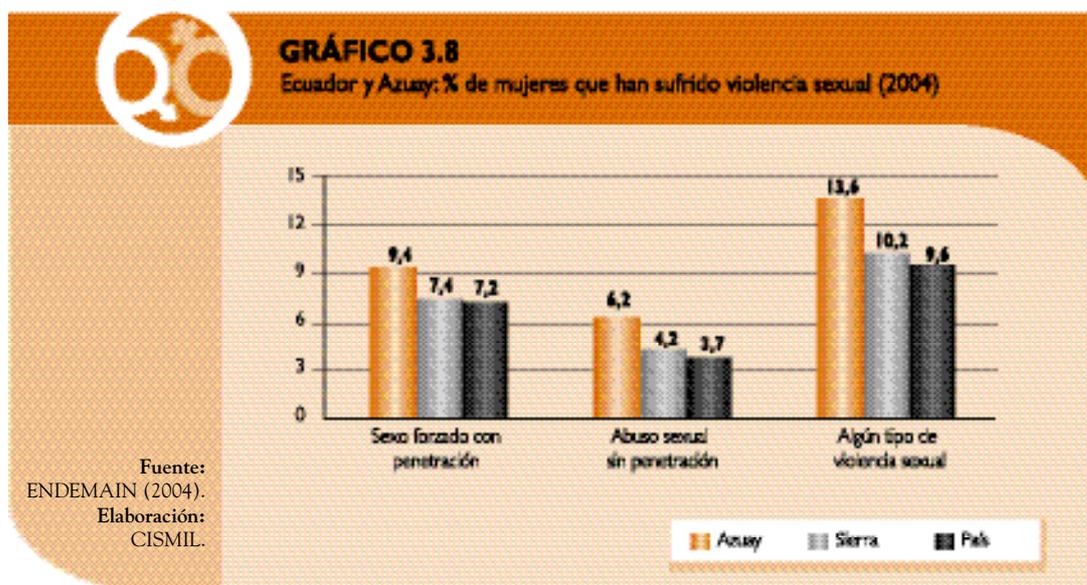
Mujer, 29 años, mestiza, rural.

Como se puede ver en el cuadro 3.10 y en el gráfico 3.8, la incidencia de la violencia sexual en las mujeres en edad fértil es 40% mayor en el

Azuay en relación con el dato del país y con el dato regional. Las mujeres de mayor edad reportan índices más altos de violencia.

CUADRO 3.10 Azuay: % mujeres de 15 a 49 años que han sufrido abuso sexual y sexo forzado			
	Sexo forzado con penetración	Abuso sexual sin penetración	Algún tipo de violencia sexual
AZUAY	9,4	6,2	13,6
Edad			
15-24	10,1	5,9	13,7
25-29	8,0	8,9	15,2
30-34	6,5	2,8	7,4
35-39	7,5	7,5	12,5
40-44	9,7	5,8	13,6
45-49	14,7	8,0	21,3
SIERRA	7,4	4,2	10,2
PAÍS	7,2	3,7	9,6

Fuente: ENDEMAIN (2004).
Elaboración: CISMIL.

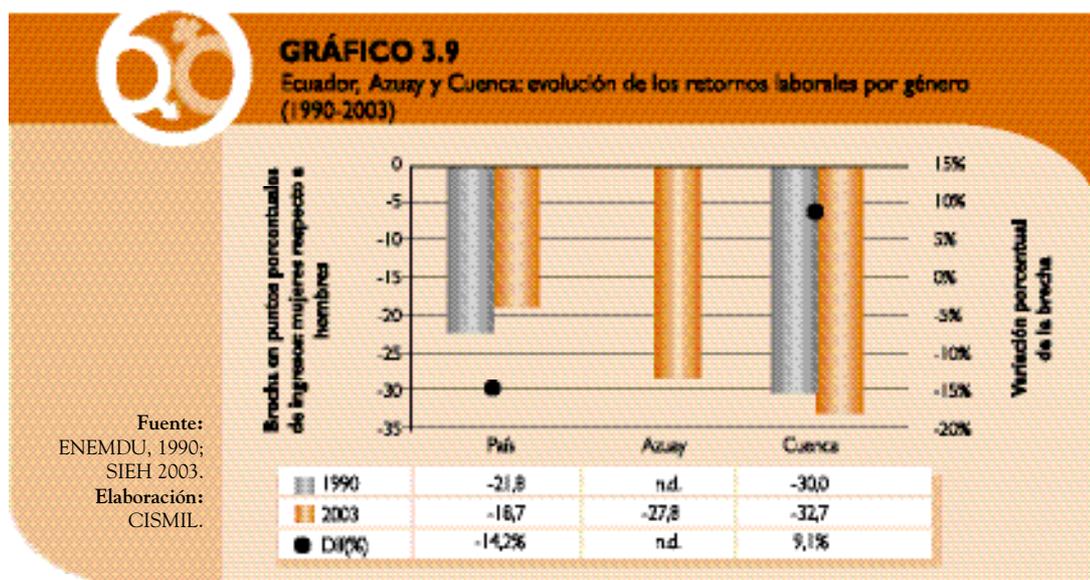


RESULTADOS DEL MODELO DE RETORNOS LABORALES⁶²

Se elaboraron dos modelos que miden los retornos laborales (considerados en este caso como los salarios del trabajo en relación de dependencia): el primero incluye como variable explicativa los años de escolaridad a nivel agregado; el segundo reemplaza los años de escolaridad por los niveles educativos (a saber primaria, secundaria y superior). En relación con las variables de nivel educativo, dado que son dicotómicas (*dummies*), es importante recalcar que los resultados de los estimadores tienen como categoría base a los individuos con nivel universitario. Los años de análisis de los modelos son: 1990, empleando la ENEMDU y 2003, con base en la SIEH. Se efectuaron tres corridas de cada modelo: una general para todas las personas con el sexo como variable categórica, una solo para mujeres, y otra solo para hombres.

• Modelo agregado⁶³

Del gráfico 3.9 se desprende el siguiente análisis: a escala de país, la brecha en puntos porcentuales entre los ingresos salariales de las mujeres con respecto a los ingresos de los hombres ha disminuido en 14% entre 1990-2003. En este último año, los ingresos de las mujeres eran 18 puntos porcentuales menores que los de los hombres, de acuerdo con similares características: edad, nivel de instrucción/años de escolaridad, sector económico, categoría de ocupación. En comparación, en la provincia del Azuay, la brecha establecida en puntos porcentuales es superior: el ingreso salarial promedio de las mujeres se coloca 25 puntos por debajo del ingreso de los hombres. En la ciudad de Cuenca, la brecha salarial entre mujeres y hombres ha aumentado en detrimento de las primeras, pero el nivel de deterioro no es estadísticamente significativo,⁶⁴ es decir, se puede establecer que no han variado las brechas salariales entre los periodos de análisis. (ver el gráfico 3.9)



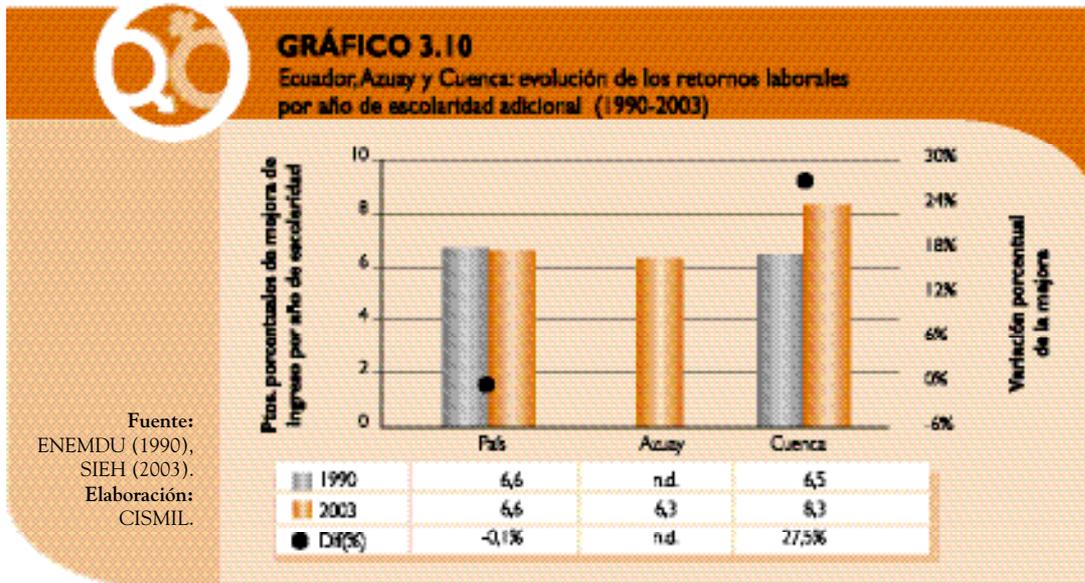
⁶² Para una explicación detallada de los modelos, consultar el anexo 3, incluido en el CD-ROM que complementa esta publicación. Lo que se busca medir (retornos salariales) es cuánto más salario significa para las personas, en general, y para las mujeres y los hombres, en forma particular, obtener mayores niveles de educación. Las diferencias que se presentan han sido medidas al controlar que otras características como la edad, la experiencia y la categoría de ocupación sean iguales. Es decir, se trata de una aproximación para medir la discriminación "pura": aquella que no depende del nivel educativo, del tipo de trabajo ni de la experiencia.

⁶³ En caso de requerir detalles puntuales relacionados con las salidas (outputs) del modelo conjunto, remitirse al CISMIL.

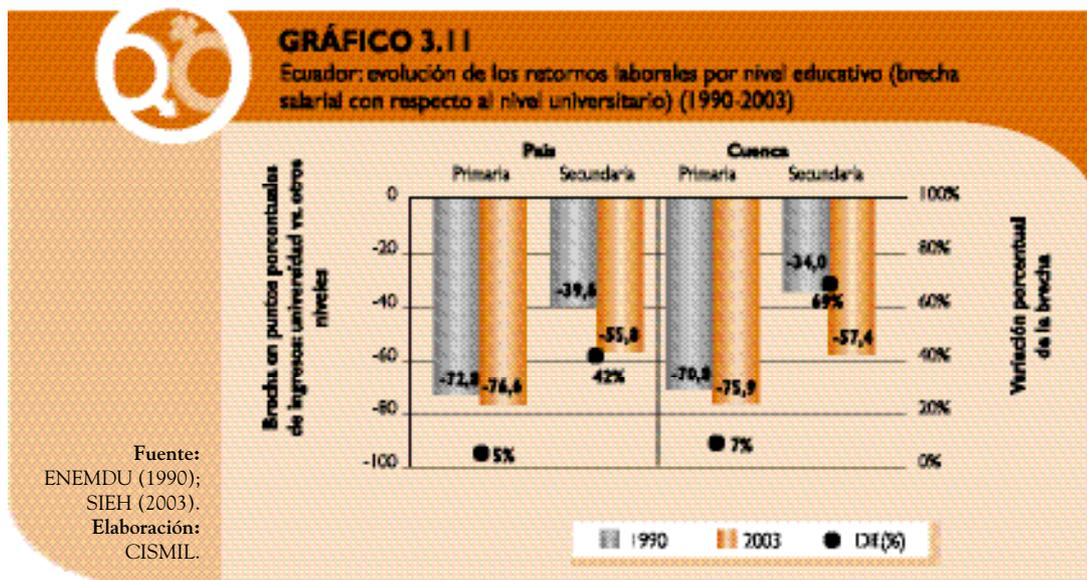
⁶⁴ Al 90% de confianza.

En relación con los años de escolaridad, el gráfico 3.10 establece que para 1990 cada año adicional de escolaridad adicional representaba un incremento en promedio de 6,5% en los ingresos salariales, (tanto en el ámbito de país como en la ciudad de Cuenca).

Este incremento se mantiene hasta 2003 en todos los niveles territoriales, excepto Cuenca, donde los puntos porcentuales de rendimiento aumentan en un 28% aproximadamente, y el incremento en el salario por cada año adicional de educación se establece en 8,3%.



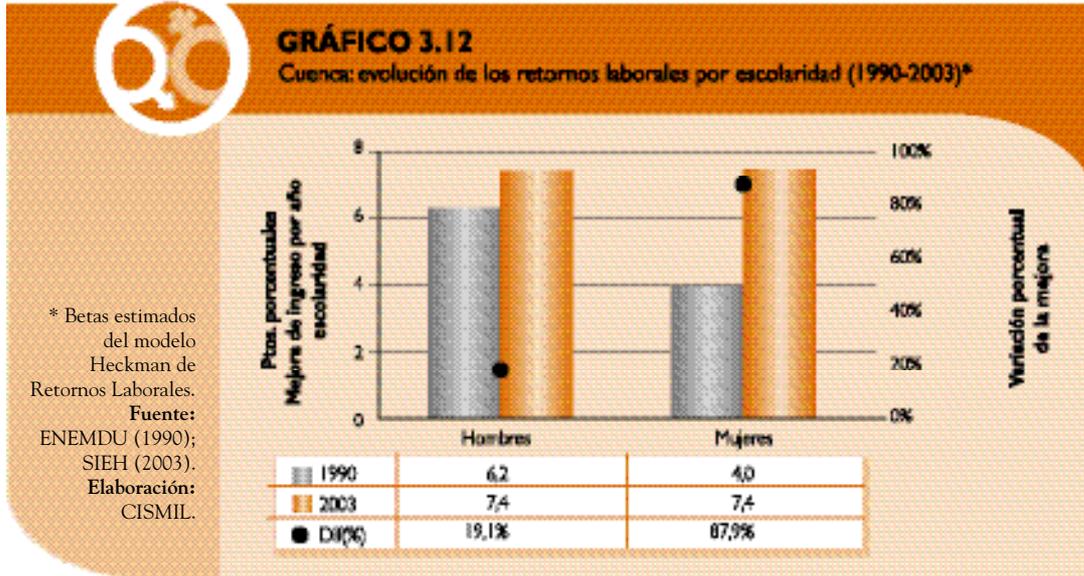
Para complementar el análisis se estableció el modelo conjunto, pero con niveles educativos. Como categoría base se eligió a aquellas personas que han cursado la universidad. Al respecto, el gráfico 3.11 presenta los resultados de las brechas salariales en puntos porcentuales entre quienes han accedido a instrucción superior en comparación con aquellas que tienen niveles primario y secundario. Del gráfico expuesto se establece que los indicadores agregados a escala país señalan una desmejora de los retornos laborales de las personas que alcanzaron el nivel secundario.



A escala nacional, la brecha salarial en el nivel secundario se incrementó en un 42%, por lo que llegó a niveles de 56 puntos porcentuales por debajo del salario de una persona con nivel universitario. La misma situación ocurre en Cuenca, pero la desmejora relativa en los salarios de aquellos con instrucción secundaria (69% entre 1990 y 2003) en relación con los de nivel superior es todavía mayor que en el país. Esto sugiere que en la actualidad los cambios en las modalidades de reclutamiento, que implican una preferencia por personas más calificadas (nivel universitario), desmejoran significativamente los salarios de los considerados no calificados

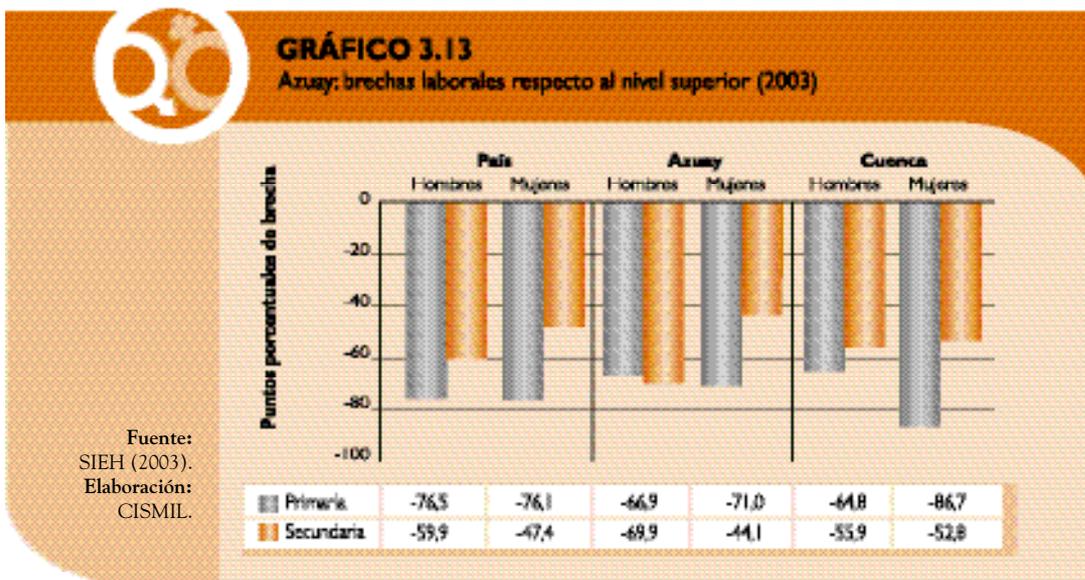
• Modelo desagregado por género

Dado que las variaciones importantes entre los retornos laborales por año de escolaridad se dieron en la ciudad de Cuenca, al desagregar por género esta composición se obtiene que los hombres han mejorado los retornos escolares en un 6,2% por año adicional en 1990 a 7,4% en 2003, con un incremento de 19% en los puntos porcentuales de retorno. Sin embargo, el cambio significativo se concentra en las mujeres. En trece años se ha mejorado el retorno por año de escolaridad en un 88%, por lo que se han igualado los puntos porcentuales de retorno que reportan los hombres por cada año adicional de educación. (ver el gráfico 3.12)



Los retornos laborales, desagregados en el gráfico 3.13, a 2003 reportan la siguiente información: en los ámbitos nacional y provincial, los retornos laborales entre hombres y mujeres de educación primaria mantienen los mismos niveles por debajo de los individuos de instrucción universitaria sin diferencia entre los sexos (76

puntos en el país y 70 en promedio en el Azuay). Sin embargo, la misma brecha reportan los hombres de nivel secundario en la provincia, esto quiere decir que, a escala provincial, el paso de los varones a secundaria no implica mejoras en los retornos laborales, sino hasta que llegan a cursar la universidad.



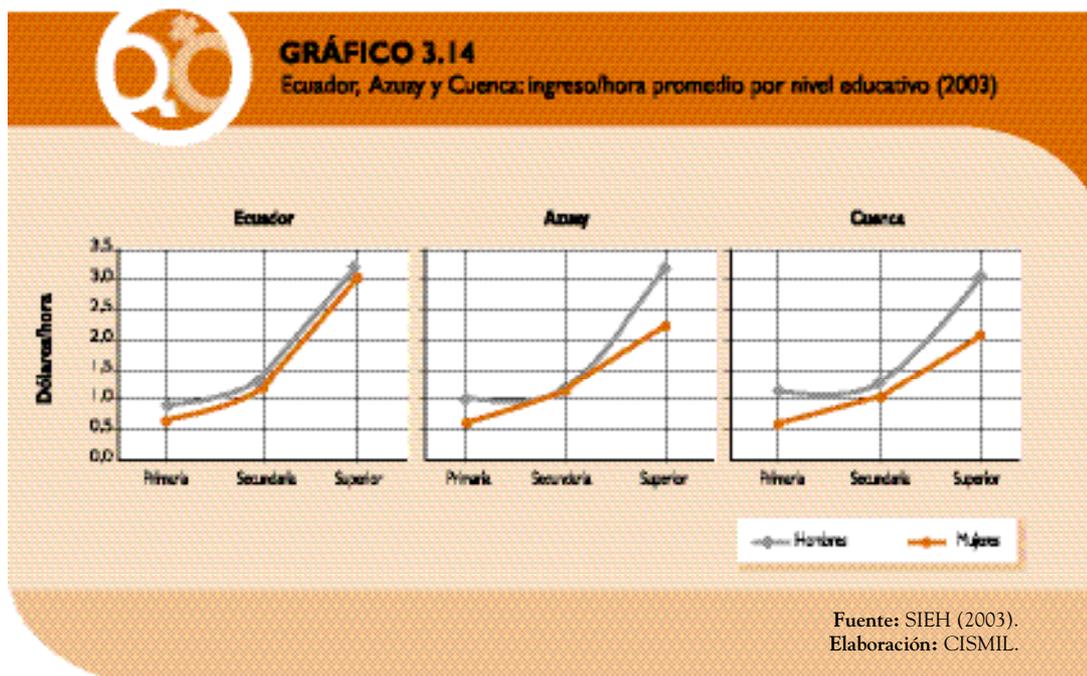
En Cuenca, los retornos laborales de la educación primaria versus la universitaria denotan una mayor brecha de puntos porcentuales en las mujeres. Sin embargo, las brechas en puntos que se reportan por sexo en la educación secundaria son, en términos generales, similares. Esto implica que la consecución de la educación primaria para posteriormente estudiar la secundaria guarda mayores beneficios implícitos, en sentido monetario, para las mujeres.

En el gráfico 3.14 se presentan los ingresos por hora promedio por nivel de instrucción y sexo, cifras que permiten comprender lo expuesto en el gráfico 3.13.

En el ámbito del país, los ingresos por hora adquieren una pendiente de crecimiento mayor cuando se alcanza el nivel de instrucción universitario. Sin embargo, esta tendencia solo se repli-

ca para los hombres en la provincia del Azuay y en la ciudad de Cuenca, con la observación particular de que el paso de los hombres de la provincia y del cantón al nivel secundario no implica mayor ingreso por hora en promedio, por lo que se refleja el crecimiento abrupto únicamente en el momento de estudiar la universidad.

En cuanto a las mujeres, la situación es diferente. Las brechas anteriormente expuestas sugieren que las variaciones de los retornos salariales están en detrimento de los salarios de las mujeres. Al revisar el gráfico de los ingresos por hora, se determina que las mujeres mejoran sus ingresos al pasar de la primaria a la secundaria en mayor proporción que los hombres, pero al pasar al nivel universitario la pendiente de crecimiento no varía de la misma manera que la de los varones.



• Conclusiones del modelo

Las disparidades salariales entre hombres y mujeres en la ciudad de Cuenca no han mejorado. En este sentido, es importante mencionar que esta situación se diferencia del comportamiento de las brechas salariales de género a escala nacional, que si bien se mantienen a 2003, se han reducido desde 1990, lo que no está sucediendo en el ámbito local.

Según los resultados expuestos por género, para un hombre de Cuenca es necesario cursar la universidad para mejorar su salario, dado que las brechas de salario en los niveles primario y

secundario son similares a las de aquellos que han cursado el nivel superior de instrucción.

Algo parecido ocurre con las mujeres. Sin embargo, para ellas la adquisición del nivel universitario no garantiza la reducción de las brechas salariales. Los salarios/hora promedio sumados a las brechas en los retornos en comparación con los hombres establecen diferencias de salarios todavía amplias. Este fenómeno se produce incluso entre hombres y mujeres con características similares de edad, experiencia, instrucción, sector de trabajo y categoría de ocupación. Es decir, el modelo verifica que a iguales condiciones de experiencia e instrucción y en los mismos nichos laborales, las mujeres son discriminadas en cuanto a sus salarios.

PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS DEL GOBIERNO PROVINCIAL DEL AZUAY VINCULADOS CON EL OBJETIVO 3

En este acápite, en primer lugar, se señalan los objetivos directamente vinculados con la igualdad de género mencionados en cada eje del Plan Participativo de Desarrollo del Azuay 2005-2015 y, luego, los proyectos y programas en ejecución.

El hecho de enfatizar aquellos directamente dirigidos a promover la igualdad entre hombres y mujeres en el marco del objetivo 3 no implica un desconocimiento con respecto a que mejorar la infraestructura social, la gestión ambiental, así como disponer de un sistema de información provincial (por solo citar algunos ejemplos), impactan positivamente en las condiciones de vida de las niñas y de las mujeres de la provincia. Para un análisis completo sobre este aspecto, queda pendiente un inventario de todos los programas y proyectos que se ejecutan en la provincia en favor de la igualdad de género.

• Eje: educación, identidades y culturas

Objetivos

- Consolidar los ejes transversales de interculturalidad, educación ambiental, educación sexual, derechos humanos y equidad de género en los programas de estudio.
- Implementar programas específicos para los niños y las niñas y los jóvenes de las familias de los emigrantes.

Programas y proyectos

- Programa Sílabas-Sí a la Educación Básica.
- Yo sí puedo aprender: programa de alfabetización, postalfabetización y seguimiento de acciones educativas para adultas/os.
- Diseño y distribución de la revista Aulabierta para docentes de educación básica.

• Eje: Salud

Objetivos

- Impulsar el Plan Interinstitucional de Seguridad Alimentaria y Nutrición, con prioridad hacia los niños y las niñas menores de cinco años y mujeres embarazadas.
- Fortalecer el Programa de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia.
- Implementar políticas y programas provinciales de promoción de salud (capacitación, educación y manejo de sistemas sanitarios, salud sexual y reproductiva, etc.).

Programas y proyectos

- Plan Interinstitucional de Seguridad Alimentaria y Nutrición, con prioridad hacia niños y niñas menores de cinco años y mujeres embarazadas.
- Plan de fortalecimiento al programa de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia.

• Eje: Gobernabilidad y Desarrollo Institucional

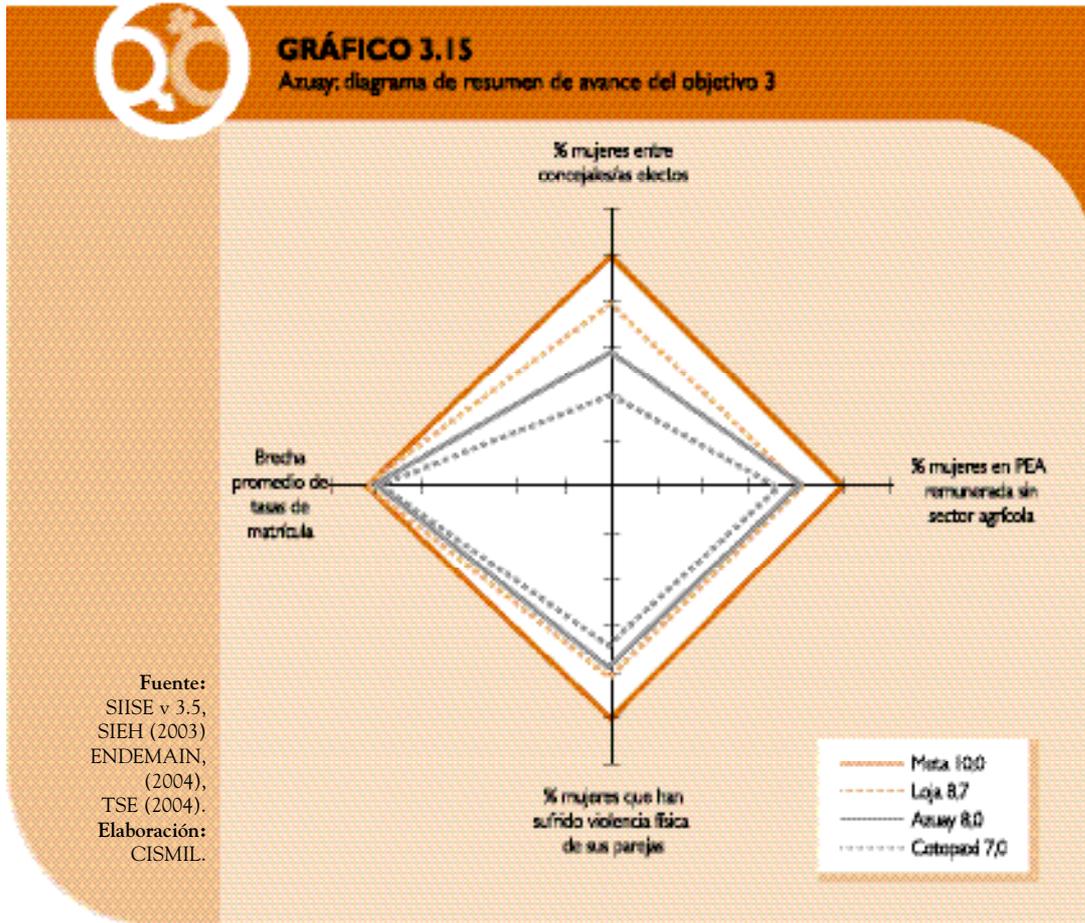
Programas y proyectos

- Programa de Derechos Humanos
- Creación de la escuela de gobernabilidad y liderazgo

RESUMEN DEL NIVEL DE AVANCE

El siguiente gráfico resume los cuatro tipos de indicadores sobre los cuales se evalúa la **meta 4** del objetivo 3: educación (brechas en las tasas netas de matrícula primaria, secundaria y superior); empleo (porcentaje de mujeres en la PEA remunerada no agrícola); violencia (incidencia de violencia física intrafamiliar); y participación política (% de mujeres del total de concejales/concejales electos). Se elaboró un índice en el que la

meta es el cumplimiento pleno de cada uno de los indicadores: tasas de matrícula iguales para mujeres y hombres; 50% de mujeres en la PEA remunerada; 50% de mujeres electas como concejales; y 0% de violencia física. Sobre la base de este análisis se determinó una puntuación de 1 a 10. Se hizo un escalafón provincial y se comparó la provincia del Azuay con aquellas que están en mejores y en peores condiciones.



En el escalafón de provincias la mejor ubicada es Loja, mientras que la que se encuentra en peor situación es Cotacachi. El Azuay tiene una calificación de 8,0, que implica una posición intermedia.

En lo que respecta a las tasas de matrícula se ha sobrepasado la meta. Es decir, ahora las mujeres azuayas tienen mejores tasas de matrícula que los hombres.

Las metas de acceso al trabajo remunerado y la incidencia de la violencia son muy similares al

mejor caso: Loja. En el trabajo remunerado incluso sobrepasan ligeramente a esta provincia.

La meta más lejana tiene que ver con la participación en los concejos municipales, pues está relativamente más próxima a la peor situación del país. El poco acceso a la participación política de las mujeres, aparte de mostrar una faceta de la discriminación, incide en las dificultades para adoptar políticas que favorezcan la garantía de sus derechos, puesto que normalmente son las propias mujeres quienes las impulsan.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Como se ha podido constatar, las mujeres han cambiado sus percepciones sobre las relaciones entre los géneros. Sin embargo, para algunos hom-

bres aún es difícil aceptar que todas y todos tenemos los mismos derechos, como se puede estimar en los siguientes testimonios:

“A mí los maltratos me parece que se dan por la misma sociedad, hay maltratos de parte y parte. Eso se da cuando no hay una cabeza en el hogar, porque las leyes están quebradas, porque decir que totalmente como humano se cree que la cabeza del hogar es el hombre y ahora las leyes están dando derechos a la mujer, en esos puntos hay desigualdades, porque si es una mujer perfecta, humana y cristiana que debe estar sujeta al marido y a las leyes también”.

Hombre, 38 años, mestizo, rural.

“Sobre quién debe ir a trabajar: eso sí, el esposo tiene que ir a trabajar, no queda más, tiene que trabajar y seguir trabajando. Ahora con la liberación de la mujer, he visto yo a lo mejor acá en nuestra parroquia y creo que a nivel nacional que la mujer se impone en las cosas y a veces se pasan de la raya y hay problemas.

Hombre, 67 años, mestizo, rural”.

De continuar la tendencia actual, la meta de equidad en el acceso de todas las mujeres a los diferentes niveles de educación puede ser alcanzada para la fecha prevista: 2015. Esto, siempre que se realicen esfuerzos para una distribución equitativa de esos beneficios en todos los cantones y en todas las condiciones étnicas.

En el último periodo intercensal el acceso de las mujeres rurales a la educación primaria no había mejorado. Por esta razón es prioritario que se continúen impulsando los programas y proyectos dedicados a mejorar este acceso, para que lo logrado en décadas anteriores no se pierda y se puedan realizar nuevos avances.

Aunque no se dispone de estadísticas adecuadas, numerosos estudios señalan que mejorar la edu-

cación es el reto en Ecuador. En la dimensión de género es importante eliminar los contenidos sexistas de los textos escolares, erradicar las prácticas machistas y de desvalorización de las niñas, así como el acoso y abuso sexual a niñas y niños en escuelas y colegios. El gobierno provincial del Azuay puede contribuir con la aplicación del Plan Nacional de Erradicación de los Delitos Sexuales en el Sistema Educativo.

La situación de las mujeres presenta retrocesos en lo que se refiere a educación y a empleo en los cantones San Fernando, Oña y Nabón. En este sentido, es preciso analizar con más atención cuáles son los factores que contribuyen a este deterioro, ya que no es posible dentro de los límites de este estudio.

Los mayores frenos para la igualdad y la autonomía de las mujeres azuayas están en el ámbito económico. Mientras mayor educación alcanzan las mujeres, aumenta la brecha de ingresos con respecto a los hombres. Si bien para todas las personas un incremento en el nivel educativo se refleja en un incremento en los ingresos laborales, ese incremento es aún mayor para los hombres que para las mujeres. En este sentido, son urgentes políticas que incentiven la equidad en la contratación y en los salarios, así como aquellas que se enfoquen a eliminar la segregación vertical (promover ascensos de mujeres, ampliar la cobertura de servicios de cuidado infantil) y horizontal (promover el acceso de las mujeres a profesiones mejor remuneradas e incrementar los salarios de las profesiones feminizadas).

El lentísimo crecimiento de la PEA femenina, 1% en once años, apunta a que si no se realizan esfuerzos importantes por incrementar la participación laboral femenina no se alcanzará la meta de este indicador (50% de la PEA conformada por mujeres) para 2015.

La participación política de las mujeres ha crecido sustancialmente en los últimos seis años. Para lograrlo ha sido determinante la aplicación de las cuotas establecidas en la Ley de Elecciones. Se verifica, con este ejemplo, el impacto positivo de las políticas de acción afirmativa y la necesidad de mantenerlas.

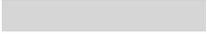
En general, promover la corresponsabilidad masculina en el trabajo reproductivo es una de las mejores formas para conseguir que las niñas y las mujeres permanezcan en el sistema educativo y culminen sus estudios, así como para que puedan competir en igualdad de condiciones en el mercado laboral. Algunas medidas como las siguientes pueden contribuir en este sentido: aseguramiento social y de salud de las amas de casa, permisos de paternidad, permisos para quienes cuidan a menores de edad o personas discapacitadas sin importar su sexo, reducciones de jornadas laborales por permisos familiares. Sin embargo, la mayor tarea guarda relación con un cambio cultural en las actitudes de las personas al interior de los hogares.

Por su parte, la violencia limita las posibilidades de las mujeres de empoderarse. Si no se toma en cuenta esta realidad para cambiarla, no será posible alcanzar el objetivo 3. Las elevadas tasas de violencia sexual que presenta el Azuay con respecto al resto del país, y la persistente violencia doméstica, indican claramente la necesidad de incrementar las acciones de prevención, por un lado y de atención a las víctimas, por otro. De ahí que sean urgentes medidas que permitan detener la situación de violencia, tales como los servicios de asesoría psicológica y legal, así como la creación de casas de refugio. Luego, se requieren políticas que apoyen a las mujeres en la consecución de empleo y en la generación de recursos propios. La asesoría psicológica y la autonomía económica permiten a las mujeres empoderarse y romper los círculos viciosos de violencia.

La recolección de fuentes sobre violencia de género es incipiente. Por esta razón se deben realizar esfuerzos para recolectar y sistematizar la información de comisarías y de la fiscalía. Si bien esta tarea no es responsabilidad del gobierno provincial, sí lo es apoyarla en aras de contar con datos relevantes y oportunos para el diseño de políticas y proyectos específicos.

Varios de los programas y proyectos planteados en el PPDA se encaminan a la consecución del objetivo 3. De ahí que sea importante fortalecerlos y procurar que su desarrollo se oriente hacia la reducción de las desigualdades entre áreas urbanas y rurales, entre cantones, y entre grupos étnicos.

Una última recomendación consiste en procurar que la transversalidad del género enunciada como principio en el PPDA sea cumplida en todas las áreas. Al respecto, experiencias de todo el mundo demuestran que el mejor funcionamiento se da con una instancia específica dedicada al seguimiento del tema (unidad de género, comisión de la mujer, entre otras) en su esencia, al menos se debe contar con un grupo de personas (preferiblemente una combinación de técnicos y políticos), que se encargue del impulso y seguimiento de las políticas de igualdad de género (Barrera 2004, Ayuntamiento de Sagunt 2004, Proyecto Ciudades Incluyentes 2005).

	CUMPLIDA
	POR CUMPLIR
	INCUMPLIDA

CUADRO 3.13

Azuay: resumen de los indicadores del objetivo 3 en la provincia

OBJETIVO 3: PROMOVER LA IGUALDAD ENTRE LOS GÉNEROS Y LA AUTONOMÍA DE LAS MUJERES

META 4: Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes del fin de 2015. Incrementar la equidad económica y la participación pública de las mujeres y reducir la violencia contra ellas

	1990	2001	2003	Avance meta 2015
Brecha en la tasa neta de matrícula en educación primaria	0,989	0,992	1,012	Cumplida
Brecha en la tasa neta de matrícula en educación secundaria	0,919	0,977	1,118	Cumplida
Brecha en la tasa neta de matrícula en educación superior	0,839	0,948	n.d**	Por cumplir
Brecha en la tasa neta de matrícula en educación básica	n.d**	0,989	1,058	Cumplida
Relación entre tasas de alfabetización (15-24 años)	n.d**	1,333	1,017	Cumplida

Brecha de ingreso laboral por nivel educativo

Ninguno	n.d**	n.d**	0,56	Incumplida
Primaria	n.d**	n.d**	0,50	Incumplida
Secundaria	n.d**	n.d**	0,65	Incumplida
Superior	n.d**	n.d**	0,60	Incumplida
Posgrado	n.d**	n.d**	0,24	Incumplida
Proporción de mujeres entre los empleados remunerados en el sector no agrícola: sector moderno	n.d**	n.d**	37,2%	Incumplida
Proporción de mujeres entre los empleados remunerados en el sector no agrícola: sector informal	n.d**	n.d**	39,9%	Incumplida
Proporción de mujeres entre los empleados remunerados en el sector no agrícola: sector doméstico	n.d**	n.d**	95,3%	Incumplida
Brechas en la dedicación al trabajo doméstico	n.d**	n.d**	3,31	Incumplida
Brechas en la dedicación al cuidado de los hijos	n.d**	n.d**	3,25	Incumplida
Brecha en la dedicación a actividades comunitarias	n.d**	n.d**	0,83	Por cumplir

	1990	2001	2003	Avance meta 2015
Brecha de retornos laborales		n.d**	0,72	Incumplida
Mujeres electas a alcaldías	n.d**	7,1%	26,7%	Incumplida
Mujeres electas a concejos municipales (1)	n.d**	26,7%	28,1%	Incumplida
Mujeres electas a prefecturas	n.d**	0%	0%	Incumplida
Mujeres electas a consejos provinciales	n.d**	0%	20%	Incumplida
Mujeres víctimas de violencia doméstica ejercida por la pareja (2)	n.d**	32,2%	38,8%	Incumplida
Mujeres víctimas de violencia sexual (2)	n.d**	n.d**	13,6%	Incumplida

** Sin datos.

(1) Todos los datos electorales se refieren a los años 2000 y 2004.

(2) Todos los datos sobre violencia se refieren a los años 1999 y 2004.

Fuentes:

INEC, CENSOS (1990 y 2001).

SIEH (2003).

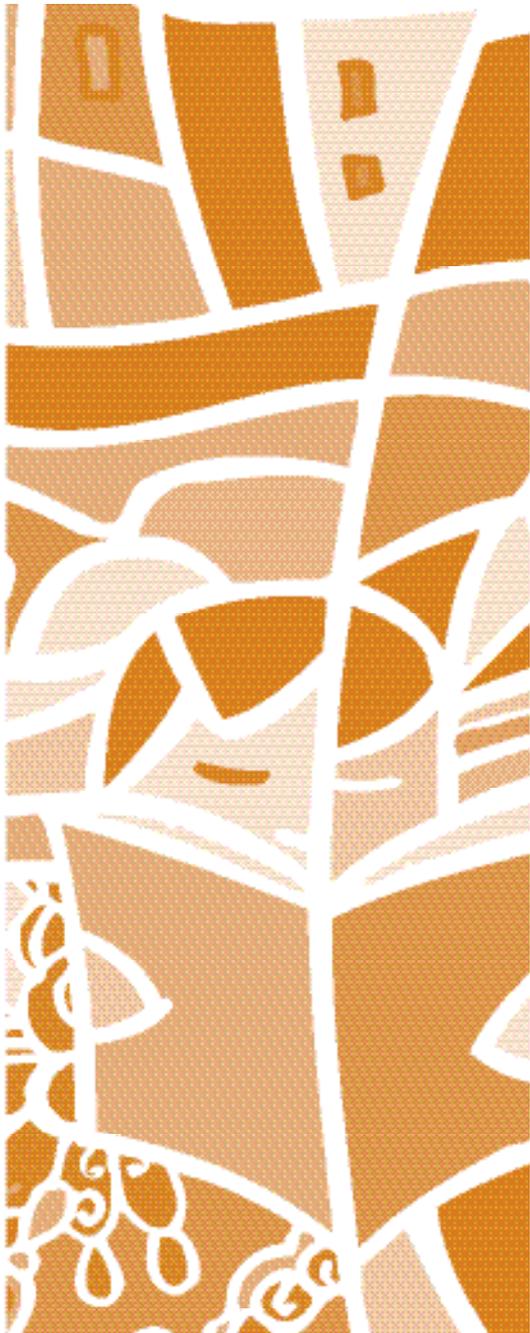
CEPAR, ENDEMAIN (1999, 2004).

TSE – CONAMU (2000, 2004).

Elaboración: CISMIL.

OBJETIVO

REDUCIR LA
MORTALIDAD DE
LA NIÑEZ



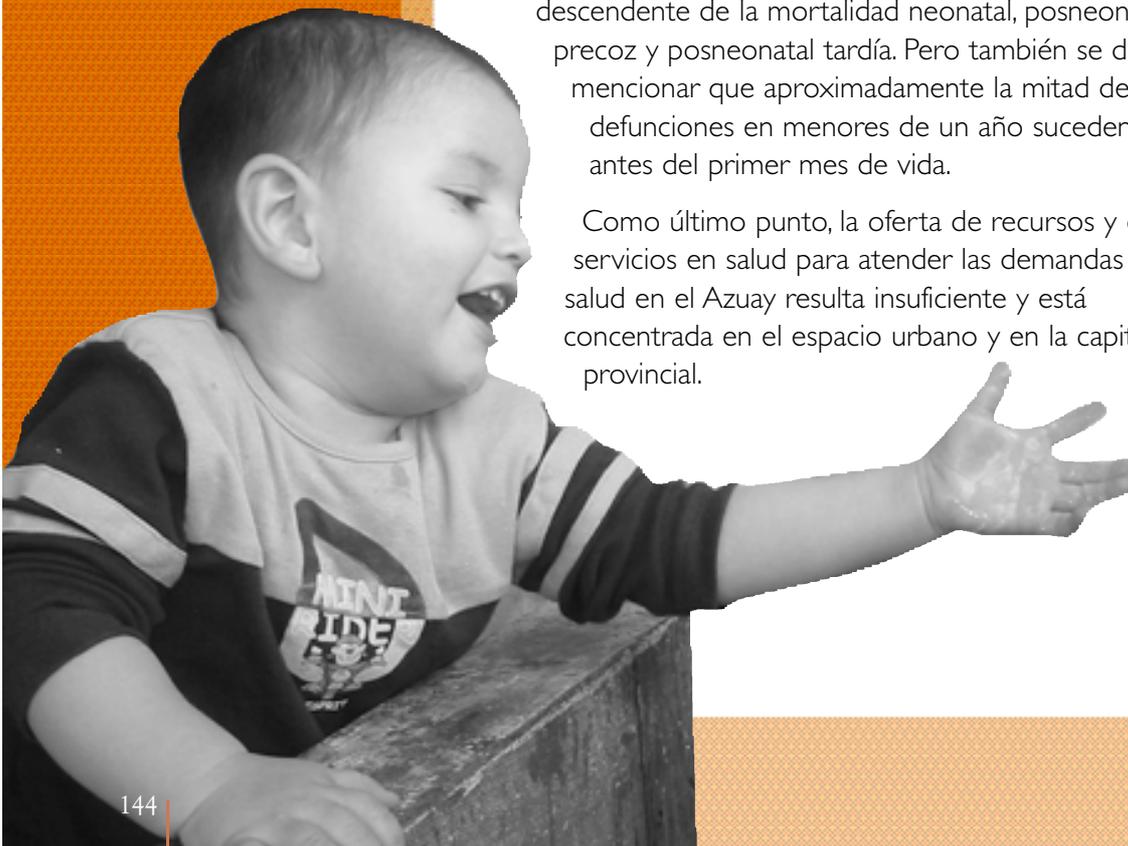
4

El objetivo 4 plantea reducir la mortalidad en la niñez y la mortalidad infantil, debido a que estas etapas son consideradas esenciales tanto por su vulnerabilidad como por su capacidad para mejorar la vida de una persona en caso de acceder a adecuados servicios de salud.

A pesar de los importantes esfuerzos realizados en la provincia del Azuay para mejorar las condiciones de vida de la población, como haber alcanzado la meta en el nivel provincial, la tasa de mortalidad en la niñez y la infantil siguen considerándose altas. En cuanto a este punto conviene llamar la atención sobre las heterogeneidades que esconde la tasa global. Existen segmentos de población que habitan en el área rural o en cantones con elevados niveles de pobreza en los que es posible reconocer una alta incidencia de procesos infecciosos intestinales y respiratorios, carencias nutricionales manifiestas, limitado acceso a servicios de infraestructura sanitaria básica y bajos niveles educativos (factores que determinan valores de la tasa de mortalidad en la niñez significativamente superiores a la tasa global de la provincia).

Sin embargo, es importante destacar la tendencia descendente de la mortalidad neonatal, posneonatal precoz y posneonatal tardía. Pero también se debe mencionar que aproximadamente la mitad de las defunciones en menores de un año suceden antes del primer mes de vida.

Como último punto, la oferta de recursos y de servicios en salud para atender las demandas de salud en el Azuay resulta insuficiente y está concentrada en el espacio urbano y en la capital provincial.



INTRODUCCIÓN

La mortalidad constituye la medida de impacto que refleja con más claridad la importancia que el Estado asigna a la salud tanto como las condiciones económicas y sociales de la población. Desde la perspectiva demográfica, constituye un factor fundamental en la definición de su estructura, mas su significado varía de acuerdo con la edad cuando ocurre.

En el análisis de la mortalidad es determinante la capacidad que tiene la población para acceder a los servicios y a los medios necesarios de salud. Sin embargo, para una gran parte de la población,

la posibilidad de prevenir la muerte radica únicamente en la disponibilidad del servicio, en la existencia de personal médico y de medicamentos. Esta percepción comunitaria es el reflejo de un modelo de salud curativo, basado en la medicación y que mantiene una actitud pasiva frente a la llegada de los enfermos. Este modelo no prioriza la prevención de la enfermedad ni la promoción de la salud. Tampoco busca mejorar las condiciones de vida de la población, ya que incluso parece desconocerlas como factores fundamentales del complejo proceso salud/enfermedad.

LA VOZ de la gente...

“Las principales dificultades en los hogares creo que es el trago, los esposos toman y más se dedican al trago que a los hijos, hay niños que han perdido la educación porque los papás no han dejado de tomar”.

“Cuando no hay aquí, hay que encargar a Cuenca, porque aquí no hay ni botica y en el subcentro tampoco hay mucha medicina... Si no hay plata se pide prestado y toca cubrir la próxima semana. Con lo que gano toca comprar una parte de la receta”.

¿Cómo mejorar la atención en salud de las niñas y de los niños?

Usualmente, los entrevistados responden “no sé”. Esto ratifica la escasez de acciones para la prevención de enfermedades, para la promoción de la salud, para el fomento del autocuidado y para la generación de una cultura que promueva ambientes y estilos de vida saludables.

Cuando dan alternativas, los testimonios confirman el modelo curativo para alcanzar la salud:

“Llevando al doctor para que vea a los niños... Se mejoraría habiendo un doctor estable, que viva aquí, que sea gratis. Teniendo los medicamentos aquí mismo y poniendo una farmacia o botiquín. Habiendo un hospital que sea seguro, que sea estable para todos los niños”.

En muy pocos casos, la demanda es:

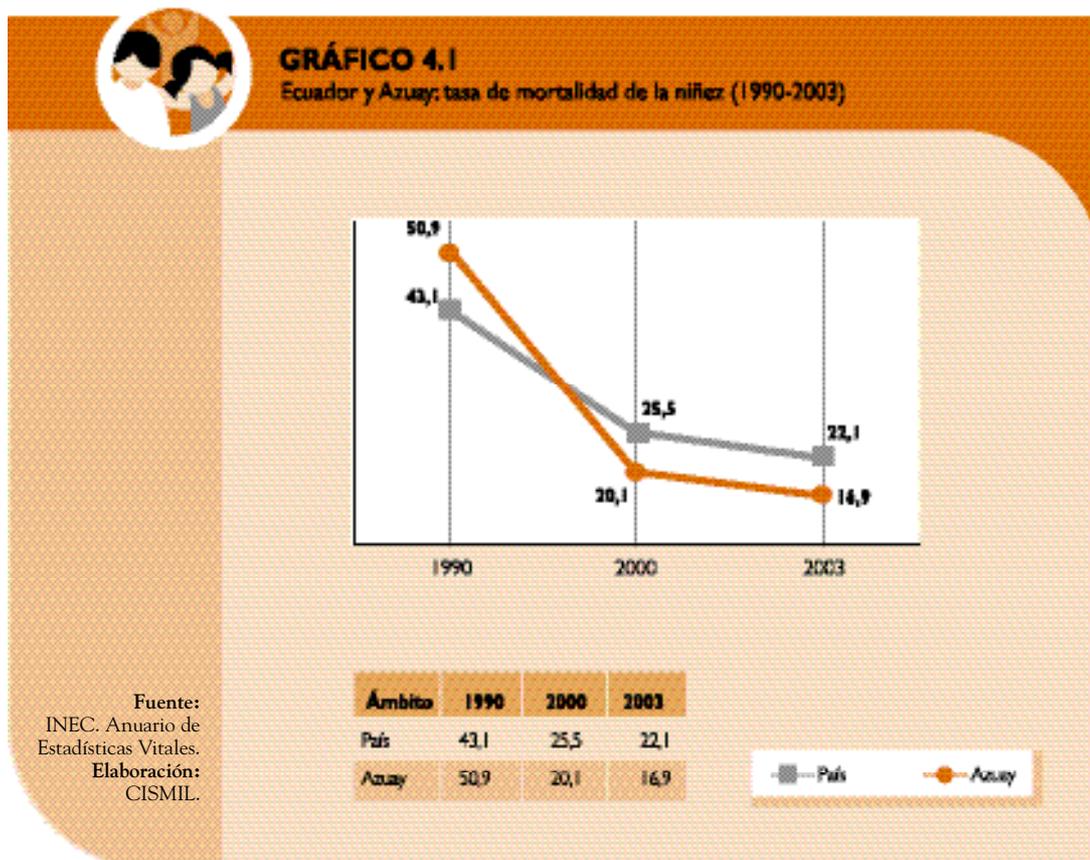
“Dando algunas charlas a las mamás para que se incentiven en ayudar. Motivar a los niños porque hay muchas mamás que no le

toman interés a su salud, entonces se puede ayudar desde la misma familia. Evitando la contaminación y mejorando el aseo”.

META 5: REDUCIR EN DOS TERCERAS PARTES, ENTRE 1990 Y 2015, LA MORTALIDAD DE LOS NIÑOS Y NIÑAS MENORES DE CINCO AÑOS

En el caso de la provincia del Azuay, según los informes del INEC, en 1990 la tasa de mortalidad en menores de cinco años fue de 50,9 por cada mil nacidos vivos, y en 2003, de 16,9 (es decir 3,0 veces menor). Con este valor se habría cumplido la meta, sin embargo, se considera necesario sos-

tener y fortalecer las medidas con el fin de continuar disminuyendo la mortalidad en este grupo de edad, pues aún se la considera alta.⁶⁵ (ver el gráfico 4.1)



⁶⁵ Como se podrá observar, el valor y la tendencia de la tasa de mortalidad en la niñez reportada por el INEC mantiene sensibles diferencias con otras encuestas realizadas en el país.

Se considera que la mortalidad en este grupo de edad está muy asociada con las condiciones de vida de la población. Es decir, con la satisfacción de los requerimientos mínimos vitales, cuyos problemas principales son el incremento en los niveles de pobreza, la desocupación y la subocupación. A esto se suma el abandono de los menores ocasionado por el progresivo aumento de la emigración, especialmente de madres y padres jóvenes, quienes en busca de la utopía de mejores ingresos toman la decisión de abandonarlos.

Lo señalado permite advertir que la tasa global de mortalidad de las niñas y de los niños menores de cinco años esconde las heterogeneidades en cuanto a la disponibilidad de elementos protectores de la salud en los diferentes cantones y parroquias de la provincia del Azuay. En este sentido, no es difícil inferir que la tasa global debe tener manifestaciones también desiguales.⁶⁶ La Dirección de Desarrollo Provincial del Gobierno Provincial del Azuay en su informe "Línea de base la provincia del Azuay y sus cantones: su situación frente a los ODM señala: "En el periodo 1998-2000 la mortalidad en la niñez de la provincia del Azuay se ubicó en 54 muertes de niños y niñas menores de cinco años". Información que se puede comprobar en el cuadro 4.1.

La información anterior pone de manifiesto la necesidad de profundizar medidas de protección en cantones como Guachapala, donde la mortalidad de las niñas y de los niños menores de cinco años es elevada (87 por 1 000 nacidos vivos), al igual que en Oña (42 defunciones de niñas y niños menores de cinco años por cada mil nacidos vivos) y en Gualaceo, Sígsig, El Pan (38 por 1.000 nacidos vivos).

Por otra parte, el Ministerio de Salud Pública, en sus normas de atención a la niñez, dispone controlar la nutrición, así como prevenir y tratar oportunamente la enfermedad diarreica aguda y las infecciones respiratorias que impactan en el

CUADRO 4.1	
Azuay: tasa de mortalidad de la niñez cantonal (1998-2002)	
Cantones	Tasa por 1.000 nacidos vivos
Cuenca	26
Girón	32
Nabón	25
Pucará	21
San Fernando	26
Santa Isabel	9
Oña	42
Gualaceo	38
Paute	23
Sígsig	38
Chordeleg	18
El Pan	38
Sevilla de Oro	30
Guachapala	87
AZUAY	54
PAÍS	27

Fuente: UNICEF (2004).
Elaboración: CISMIL.

perfil de morbilidad y mortalidad en los menores de cinco años.

En el caso de la condición nutricional, los informes del SIISE ponen de manifiesto que la desnutrición crónica al iniciar la presente década afecta a un poco más del 60% de menores de cinco años en el Azuay. Nuevamente, Chordeleg, Sígsig, Santa Isabel, Oña y Nabón son los cantones más afectados. Cuenca, la capital provincial, tiene una tasa del 52% de menores de cinco años con desnutrición crónica.

En la última década, en el horizonte epidemiológico del Azuay permanecen la enfermedad diarreica aguda y las infecciones respiratorias agudas

66 Cuando se evalúa el comportamiento de la mortalidad general se encuentra que, al iniciar la presente década, los cantones Oña, San Fernando y Sevilla de Oro presentan las tasas más altas, mientras que Pucará, Camilo Ponce, Guachapala, Cuenca, Santa Isabel y Nabón, las inferiores al total provincial. Chordeleg, Gualaceo, Girón, Paute y El Pan, por su parte, superan la tasa provincial.

entre las cinco principales enfermedades notificadas por el subsistema EPI2. En 2003, el Departamento de Epidemiología de la Dirección Provincial de Salud del Azuay informó que de

todas las enfermedades de notificación obligatoria (EPI2), el 65,9% correspondieron a infecciones respiratorias agudas y el 22,6% a enfermedad diarreica aguda.

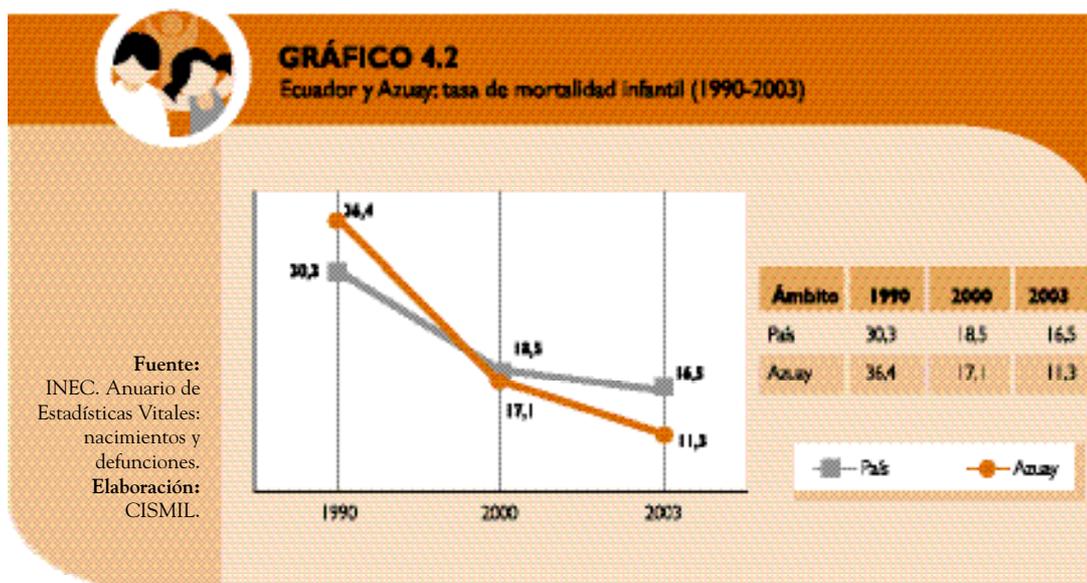
MORTALIDAD INFANTIL

En la provincia del Azuay, el 29,47% de madres entrevistadas por la ENDEMAIN 2004 señaló que sus hijos menores de cinco años habían tenido episodios de diarrea en las dos semanas anteriores a la entrevista. En el caso de la infección respiratoria aguda su presencia es del 37,8%. Los valores señalados se incrementan en la medida que disminuye la edad del menor; el nivel de educación de la madre y la disponibilidad de servicios de infraestructura básica.

En la provincia del Azuay, la tasa de mortalidad en menores de un año obtenida del Anuario de Estadísticas Vitales del INEC revela una tendencia descendente y valores sensiblemente más bajos

que los reportados por otras encuestas, tal como ocurre con la tasa de mortalidad en menores de cinco años. En 1990 y en 2003 se reportó una tasa de mortalidad infantil de 36,4, y de 11,3 por cada mil nacidos vivos, respectivamente.⁶⁷ (ver el gráfico 4.2)

Cabe añadir que en 2001 el INEC, a través del Anuario de Estadísticas Vitales, informó que el 68% de la mortalidad en menores de un año ocurrió en residentes del espacio urbano, unidad territorial que concentra la disponibilidad de servicios, sin que esto necesariamente represente un mayor acceso de la población, especialmente en cuanto a atención directa a la enfermedad.



67 Como se podrá observar, el valor y la tendencia de la tasa de mortalidad infantil reportada por el INEC mantiene sensibles diferencias con otras encuestas realizadas en el país.

El cuadro 4.2 permite apreciar que, al igual que en el caso de la mortalidad en la niñez, la tasa global de mortalidad infantil esconde las heterogeneidades en cuanto a la disponibilidad de elementos protectores de la salud en los diferentes cantones y parroquias de la provincia del Azuay. No es difícil inferir que la tasa global de mortalidad infantil debe tener manifestaciones también desiguales. Al finalizar la década anterior, Nabón registró 55,8 defunciones de menores de un año por cada mil nacidos vivos, El Pan, 45,8, Oña, 43,2, Sígsig, 42,1, y Pucará, 40,8.

Se estima que, a más de las condiciones de vida de la población, la oferta y la capacidad de acceso a los servicios de salud tienen un peso determinante en el comportamiento de la mortalidad infantil. Según el Sistema Integrado de Indicadores Sociales de Salud, el 90,4% de parroquias tiene un índice de oferta en salud⁶⁸ de entre 40 y 49. Es decir, la mayor parte de la población ve sensiblemente restringido su derecho a recibir atención en su salud.

CUADRO 4.2	
Azuay: tasa de mortalidad infantil por cantones (1990)	
Cantones	Tasa por 1.000 nacidos vivos
Cuenca	24,38
Girón	35,22
Nabón	55,76
Pucará	40,78
San Fernando	23,93
Santa Isabel	28,34
Oña	43,15
Gualaceo	36
Paute	31,92
Sígsig	42,05
Chordeleg	29,72
El Pan	45,77
Sevilla de Oro	23,29
Guachapala	26,86
AZUAY	43
PAÍS	39,8

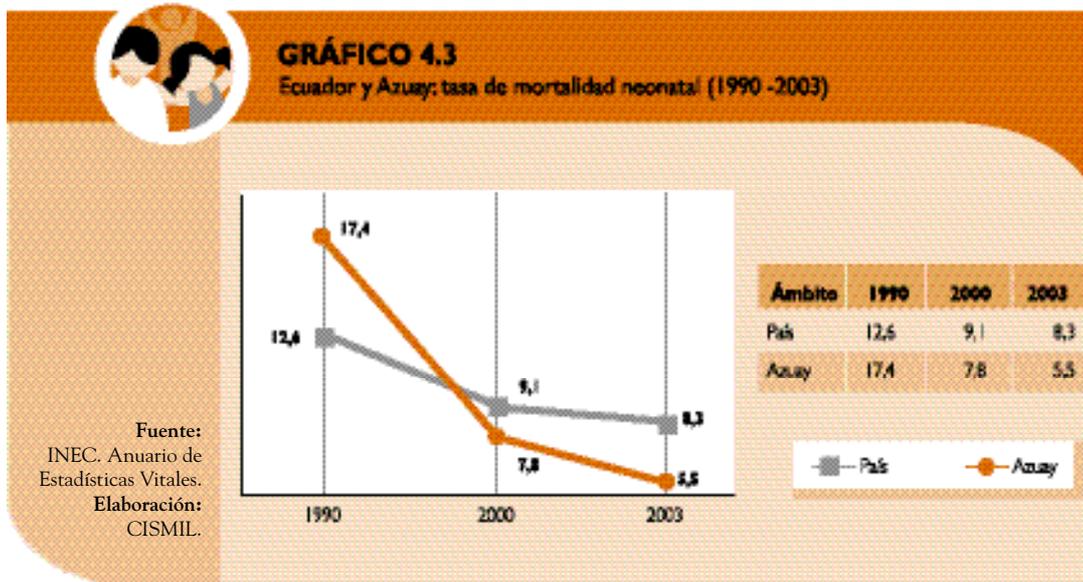
Fuente: INFOPLAN V2.0, (1990).
Elaboración: CISMIL.

TASA DE MORTALIDAD NEONATAL

La tasa de mortalidad neonatal está vinculada directamente con el uso y con la calidad de las prestaciones de los servicios de salud. En el gráfico 4.3 es posible observar la tasa de defunciones en menores de 28 días, durante el periodo 1998-2003, en la provincia del Azuay, tasa que varía de 7,5 a 5,5 por cada mil nacidos vivos.

Es probable que la tasa de defunciones en menores de 28 días esté siendo definida por el incremento en la atención institucional del parto. En la provincia del Azuay, la ENDEMAIN señala que el 62,3% de los partos a partir de 2002 fueron atendidos en el ámbito institucional.

⁶⁸ El índice de oferta en salud constituye un promedio ponderado de indicadores que valora la disponibilidad de personal y de servicios de salud en relación con la magnitud de la población, cuyo valor máximo es 100.



Conviene recordar que aproximadamente la mitad de las defunciones en menores de un año suceden antes del primer mes de vida. En el cuadro 4.3 se puede apreciar que el peso de la mortalidad neonatal es muy significativo frente a la mortalidad infantil, hecho que exige esfuerzos sostenidos para garantizar mejor cuidado y

mayor protección a los recién nacidos. Para citar un ejemplo, en 2003 se registraron 65 defunciones de menores de 28 días y 68 en el grupo de 1 a 11 meses, es decir 133 defunciones en menores de un año, por lo tanto el 48,9% de la mortalidad infantil proviene del grupo de menores de 28 días.

Mortalidad	1990		2003	
	No.	%	No.	%
Infantil < 1 año	496	100,0	133	100,0
Neonatal < 28 días	237	47,8	65	48,9

Fuente: INEC. Anuario de Estadísticas Vitales.
Elaboración: CISMIL.

LA VOZ de la gente...

Los servicios de salud pública

“Son buenos, por ejemplo, los hospitales no son caros, pero las clínicas sí. Vienen muchos doctores y dejan bien a los niños. Ahora ya es bueno porque hay remedios, antes no había, solo se hacía atender y le daban la receta que había que comprar en Cuenca, era lo mismo que nada, aquí si atienden bien”.

Si no acude a los servicios de salud públicos, ¿a dónde lleva a sus niños?

“Se cura naturalmente con hierbas del campo que son más económicas, porque salir a un centro de salud, una doctora o un consultorio médico es costoso y no hay facilidades para eso. Aquí hacemos remedios de campo, algunas señoras que saben, curan. Se les coge la orinita y se le lleva a mostrar a la partera, le dan el remedio y se curan. En las escuelas acostumbran tener su botiquín y cuando están graves salen a los cantones o a Cuenca. Las personas que están en las zonas más dispersas y que no pueden salir, ahí mueren, en ocasiones es por falta de cuidado o descuido de los padres... Hay un seguro campesino”.

Sin embargo, otras voces demandan mejorar:

“Los doctores están por temporadas, no más de un año, no tienen paciencia para atender a los pacientes. Depende de los doctores que vienen y de si tienen ganas de trabajar... pero hay algunos que llegan y no tienen ganas de atender: cuando se fue mi hermana al hospital no le atendía nadie, cuando les revisan no les ven bien, a mí me pasó con mi hija, porque quedó mal. Dice mi señora que no tratan tan bien, con aprecio al paciente”.

Dificultades o facilidades para atender a sus niños en los centros de salud públicos

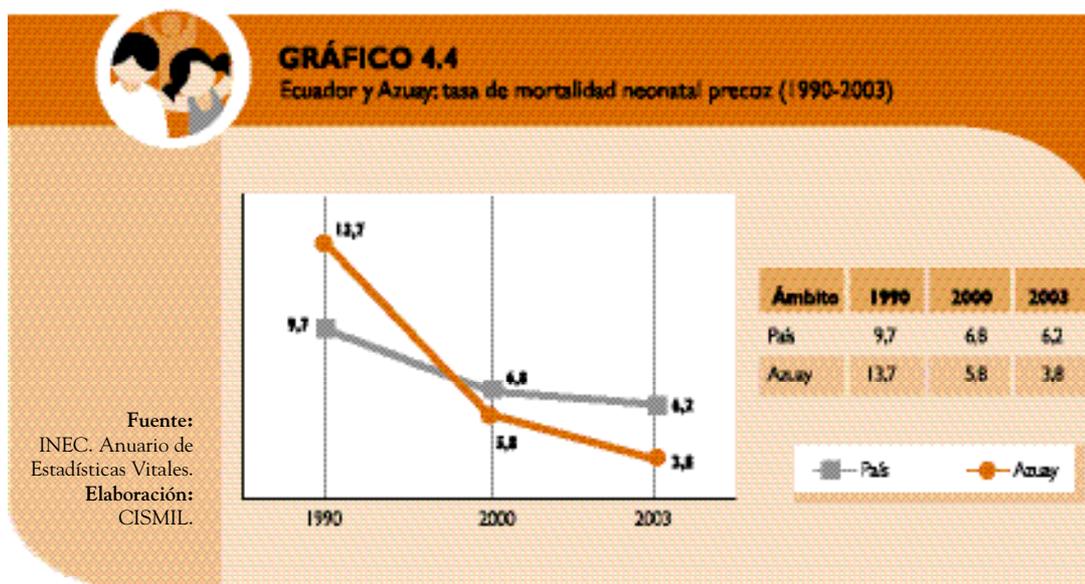
“La facilidad es que ahora ya tenemos un subcentro de salud en el centro poblado; por ese lado, hay mucha facilidad y no hay tanto sufrimiento, hay una mejoría en la salud... Claro que la facilidad aquí solo es para los que estamos cerca del centro, acudimos cada mes con los niños a hacerles controlar; pero los de lejos, para ellos es difícil, hay muchas comunidades que no tienen acceso a transporte y se les hace difícil traer a los niños”.

“Aquí no hay centro de salud, cuando un niño está enfermo toca salir a Nabón o a Cuenca y la carrera cuesta 20 dólares... no hay transporte, toca esperar hasta que salga uno y el flete es caro... Aquí el doctor del subcentro no está todos los días, solo son tres días a la semana y es nuevo. El subcentro está muy lejos, no hay dinero”.

TASA DE MORTALIDAD NEONATAL PRECOZ

Se conoce como mortalidad precoz a la defunción sucedida antes de cumplir los siete días de nacido. El gráfico 4.4 revela que la tasa de mortalidad neonatal precoz muestra valores sensiblemente altos.

En 1990, el 47,8% de la mortalidad infantil sucedió dentro de la etapa neonatal precoz. Sin embargo, el cuadro 4.4 indica que, además, representó el 78,5% de la mortalidad neonatal. Al año 2003 la mortalidad neonatal precoz constituyó el 69,2% de la mortalidad neonatal.



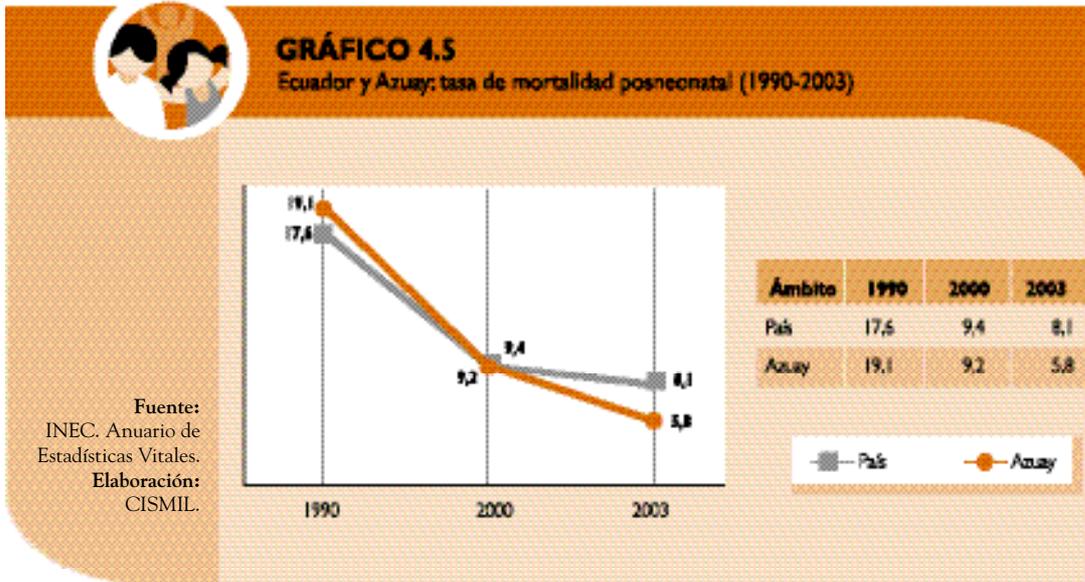
CUADRO 4.4 Azuay: porcentaje de la mortalidad precoz en relación con la mortalidad neonatal (1990-2003)

Mortalidad	1990		2003	
	No.	%	No.	%
Neonatal < 28 días	237	100,0	65	100,0
Precoz < 7 días	186	78,5	45	69,2

Fuente: INEC. Anuario de Estadísticas Vitales.
Elaboración: CISMIL.

TASA DE MORTALIDAD POSNEONATAL

La tasa de mortalidad posneonatal registra las defunciones de las niñas y de los niños entre los 29 días de nacidos y antes de cumplir un año.



En el gráfico 4.5 se observa una tendencia a disminuir la magnitud de la tasa de mortalidad posneonatal en la provincia del Azuay. Sin embargo, su

peso en relación con la mortalidad infantil representa casi la mitad de muertes, tal como lo expresan el cuadro 4.5 y el gráfico 4.6.

CUADRO 4.5 Azuay: porcentaje de la mortalidad posneonatal en relación con la mortalidad infantil (1990-2003)

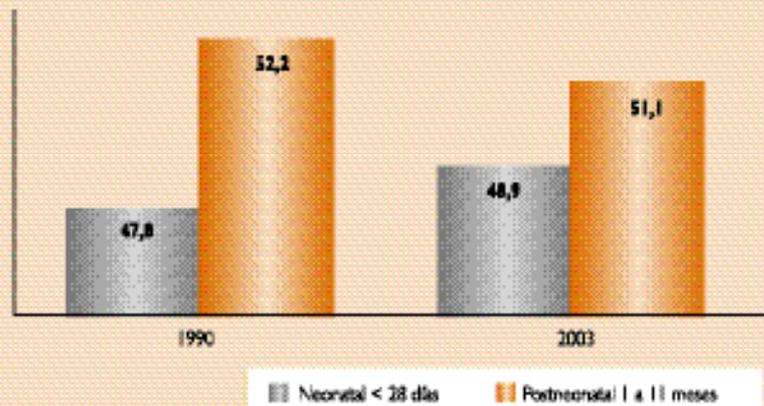
Mortalidad	1990		2003	
	No.	%	No.	%
Infantil < 1 año	496	100,0	133	100,0
Postneonatal 1 a 11 meses	259	52,2	68	51,1

Fuente: INEC. Anuario de Estadísticas Vitales.
Elaboración: CISMIL.



GRÁFICO 4.6

Azuay: porcentaje de la mortalidad neonatal y posneonatal en relación con la mortalidad infantil (1998-2001)



Mortalidad	1990		2003	
	No.	%	No.	%
Infantil < 1 año	496	1000	133	1000
Neonatal < 28 días	237	47,8	65	48,9
Postneonatal 1 a 11 meses	259	52,2	68	51,1

Fuente:
INEC. Anuario de Estadísticas Vitales.
Elaboración:
CISMIL.

RECURSOS EN SALUD

A lo largo de este análisis se ha sostenido que la mortalidad infantil y de la niñez dependen, en gran medida, de la capacidad de oferta y de la calidad de los servicios de salud. Sin embargo, también está determinada por la capacidad de acceso de la demanda a tales servicios.

La provincia del Azuay concentra el 7,4% del total de establecimientos de salud del país.

Con ayuda del gráfico 4.7 es posible determinar que de los 49 establecimientos de salud con internación existentes en la provincia en el 2004, apenas 10 (es decir, el 20,4%) pertenecen al sector público, y de éstos únicamente 6 (o sea, un

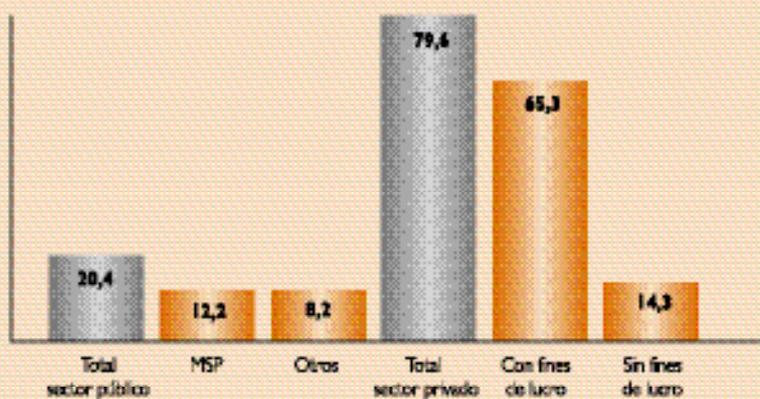
12,2% del total), al Ministerio de Salud Pública. Dicho de otra manera, la oferta de servicios con internación está concentrada en el sector privado (con el 79,6% de los establecimientos), y aún más, en manos del sector privado con fines de lucro (el 65,3% del total de unidades de salud con internación).

Sucede lo contrario en cuanto a los establecimientos de salud sin internación. De las 230 unidades existentes en la provincia, 213 (es decir, el 92,6%) pertenecen al sector público y, de éstas un 37% al Ministerio de Salud Pública. El 7,4% restante corresponde a unidades de salud sin internación en el sector privado, todas sin fines de lucro.



GRÁFICO 4.7

Azuay: establecimientos de salud con internación por sector al que pertenecen (2004)

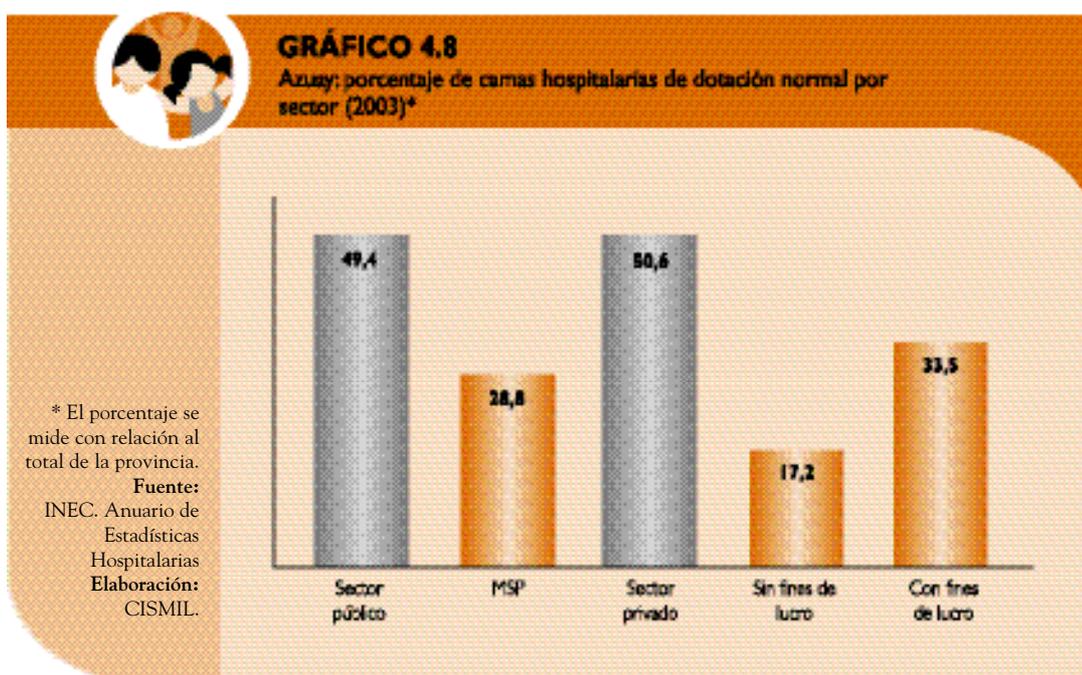


Sector	No.	%
Total sector público	10	20,4
Ministerio de Salud Pública	6	12,2
Otros Ministerios e IESS	4	8,2
Total sector privado	39	79,6
Con fines de lucro	32	65,3
Sin fines de lucro	7	14,3
TOTAL	49	100,0

Fuente:
INEC. Anuario de recursos y actividades de salud
Elaboración:
CISMIL.

Por otra parte, la oferta de camas hospitalarias se considera totalmente deficitaria. Según informes del INEC, en 2003 en la provincia del Azuay apenas existen 2 camas hospitalarias de dotación normal por cada mil habitantes. Pero además, es fundamental destacar que, del total de camas de dotación normal existentes en la provincia, únicamente el 49,4% pertenecen al sector público, es decir que el 50,6% están en el sector privado. Del

total de camas disponibles en el sector público, el 58,3% corresponde al Ministerio de Salud Pública (lo que representa apenas el 28,8% del total en la provincia). En el caso del sector privado, el 66,2% de camas de dotación normal existentes pertenecen al sector privado con fines de lucro (lo que corresponde al 33,4% del total en la provincia).



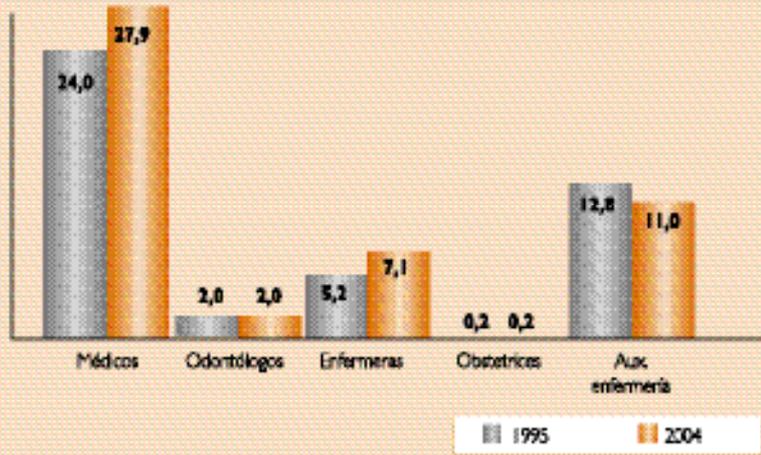
Por su parte, la oferta de personal de salud es considerada sensiblemente deficitaria, aún cuando en la última década ha incrementado, como se puede determinar en el gráfico 4.9.

Al finalizar el periodo de estudio se estimó que en la provincia del Azuay por cada mil habitantes existían 2,8 médicos, 0,2 odontólogos, 0,02 obstétricas, 0,7 enfermeras, y 1,1 auxiliares de enfermería.



GRÁFICO 4.9

Azuay: médicos, odontólogos, enfermeras, obstétricas y auxiliares de enfermería por cada diez mil habitantes (1995-2004)



Personal de salud	1995	2004
Médicos	24,0	27,9
Odontólogos	2,0	2,0
Enfermeras	5,2	7,1
Obstétricas	0,2	0,2
Auxiliares de enfermería	12,8	11,0

Fuente:
INEC. Anuario de
Recursos y
Actividades de
Salud.
Elaboración:
CISMIL.

Por otra parte, el gráfico 4.10 permite comprender que la distribución del personal que trabaja en salud dentro del espacio territorial del Azuay es totalmente contradictoria con la realidad y con las necesidades de salud de la población.

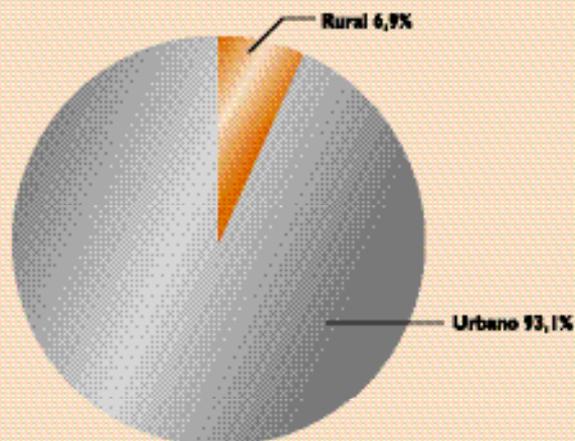
La oferta está concentrada en el área urbana, en la capital de la provincia y en las cabeceras cantonales, pues del total de profesionales de la salud

en la provincia, el 93,1% trabaja en el perímetro urbano, mientras que el 6,9% lo hace en el área rural.

Sin duda, el espacio rural demanda una mayor presencia de profesionales de la salud, pero allí únicamente se desempeñan el 6,2% médicos, el 30,2% de odontólogos, el 6,0% de obstétricas y el 7,7% de enfermeras.

**GRÁFICO 4.10**

Azuay: porcentaje de personal de salud que trabaja en establecimientos de salud (2004)



Personal de salud	Urbano	Rural
Médicos	93,8	6,2
Odontólogos	69,8	30,2
Enfermeras	92,3	7,7
Obstétricas	99,6	0,4
Auxiliares de enfermería	90,5	9,5
TOTAL	93,1	6,9

Fuente:
INEC. Anuario de
Recursos y
Actividades de
Salud.
Elaboración:
CISMIL.

Para terminar este apartado, cabe recordar que el modelo de salud en la provincia del Azuay evidencia una alta concentración en las actividades de tipo curativas, por lo tanto, centradas en la enfermedad.

Actualmente, apenas el 31,3% del total de consultas que se llevan a cabo en la provincia están dedicadas a la prevención. Es decir, el 68,7% están dirigidas a atender la morbilidad.

En el caso de los menores de cinco años, aún con las consultas subsecuentes de prevención, el comportamiento es similar: el 65% de consultas corresponden a la morbilidad, y el 41,8% a la prevención.

Los porcentajes anteriores exigen fortalecer el diseño e institucionalizar políticas que permitan prevenir la enfermedad y promover la atención primaria de salud.

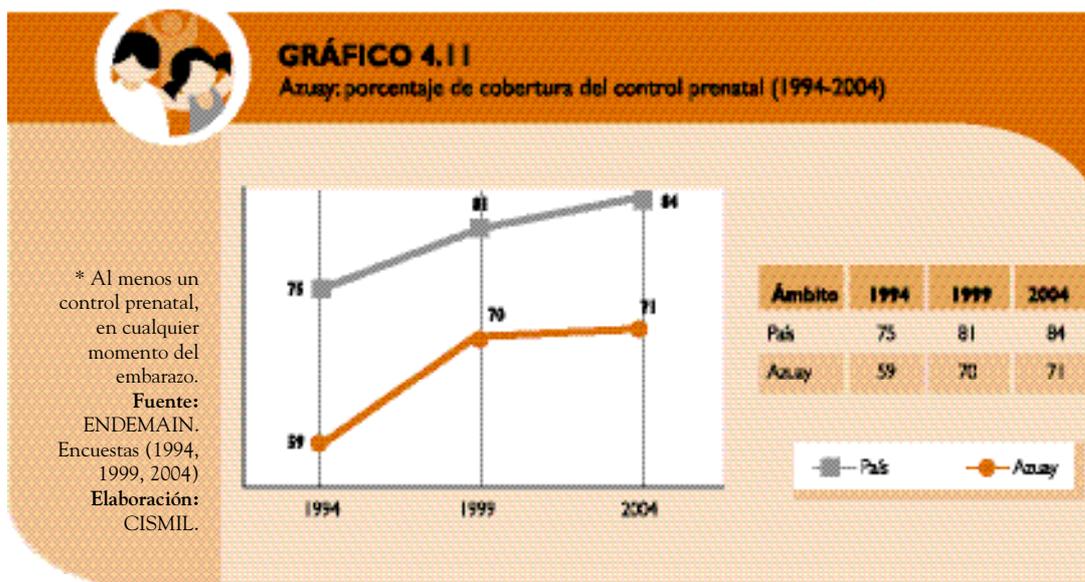
CONTROL PRENATAL

“El control prenatal comprende la atención desde la concepción hasta el inicio del trabajo de parto. Los cambios fisiológicos propios del periodo del embarazo, obligan a programar una eficiente atención médica a la mujer embarazada, para prepararla física y psicológicamente con el fin de conseguir una evolución normal de su embarazo, un parto sin complicaciones y el nacimiento de un niño o de una niña saludables.

La atención prenatal debe ser precoz, periódica e integral. Precoz en la medida que permita la captación de la embarazada, en lo posible desde la primera falta de menstruación o, por lo menos, en el primer trimestre de la gestación. Periódica: se considera como nivel óptimo trece consultas. Una consulta mensual hasta la trigésima segunda semana de embarazo, una cada dos semanas hasta la trigésima sexta semana y una consulta semanal hasta el momento del parto. El nivel mínimo es de cinco controles, una consulta en la

primera mitad del embarazo, otra en la vigésima y trigésima segunda semana de gestación, luego una consulta en la trigésima sexta semana y dos cada dos semanas hasta el momento del parto. La periodicidad varía ante la presencia de cualquier complicación”.⁶⁹

Se estima que en el periodo prenatal es posible determinar en buena medida la probabilidad de muerte de niñas y niños en sus primeros años. El Ministerio de Salud Pública, debido a las tasas importantes de morbilidad y de mortalidad infantil y materna, inició acciones para promover el control prenatal y brindar cuidados integrales en la mayor cobertura posible. Como resultado, en la provincia del Azuay se ha incrementado este tipo de atención. Sin embargo, resulta todavía insuficiente, pues en 2004 la cobertura con al menos un control prenatal fue del 71% (ver el gráfico 4.11)



⁶⁹ Ministerio de Salud Pública, Normas para la Atención Materna e Infantil, en Vigilancia Epidemiológica e Investigación de la Mortalidad Materna, 2006.

Para el análisis de este indicador es importante conocer el momento cuando la madre inicia el control prenatal. En la provincia del Azuay, únicamente el 50% de mujeres embarazadas comenzaron el control prenatal durante el primer trimestre del embarazo. El 17% tuvo su primer control en el segundo trimestre, y un importante 4,1%, durante el tercer trimestre.

El cuadro 4.6 permite comprender que la precocidad del primer control prenatal guarda una relación directa con variables como la edad de la madre, su nivel de educación y el quintil de pobreza. Mientras el nivel educativo de la madre es más alto, mientras su edad es menor y su nivel de pobreza es menor, entonces la precocidad en la demanda del control prenatal es mayor.

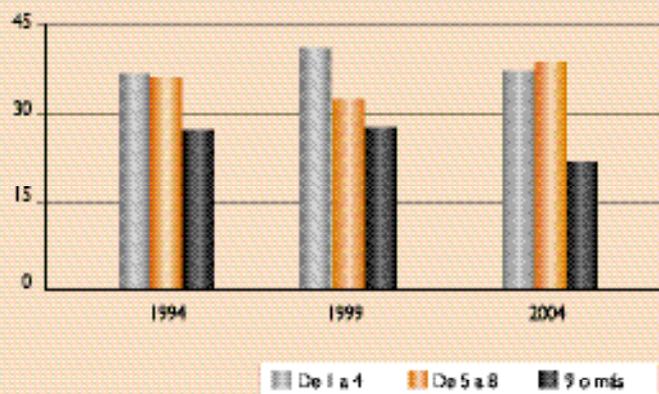
Características	Trimestre de embarazo		
	Primero	Segundo	Tercero
Edad de madre en años			
Menos de 20	55,3	19,7	1,3
Entre 20 y 29	51,8	15,9	5,5
Entre 30 y 49	41,8	17,3	3,1
Nivel de instrucción			
Ninguno y primario	39,6	18,6	4,3
Secundario	72,3	15,7	4,8
Superior y postgrado	83,9	6,5	0,0
Quintiles económicos			
Primero	35,2	15,2	3,8
Segundo	33,3	26,9	8,6
Tercero	46,0	21,8	3,4
Cuarto	75,4	8,8	1,8
Quinto	88,5	3,8	0,0
TOTAL	50,0	17,0	4,1

Fuente: ENDEMAIN. Encuesta. Nacido vivos de julio de 1999 a junio de 2004.
Elaboración: CISMIL.

Si la cobertura y el momento de inicio del control prenatal son insatisfactorios, el número de controles resulta aún más preocupante. En el gráfico 4.12 se puede observar que menos de la tercera parte de mujeres embarazadas se acerca a la norma óptima definida por el Ministerio de Salud Pública: en 2004, únicamente el 32,7% de mujeres embarazadas tuvo nueve o más controles. Si se parte del mínimo recomendable, cinco controles, apenas el 39,3% de mujeres embarazadas cumplió con este requerimiento. Como se ha señalado, el control prenatal es de gran importancia para prevenir las altas tasas de morbilidad y mortalidad materna e infantil.



GRÁFICO 4.12
Azuay: controles prenatales (1994-2004)



Fuente:
ENDEMAIN.
Encuestas (1994,
1999 y 2004).
Elaboración:
CISMIL.

Número de controles	1994	1999	2004
De 1 a 4	37,1%	40,6%	37,1%
De 5 a 8	36,0%	32,1%	39,3%
9 o más	27,0%	27,4%	22,1%

En otro aspecto, el sector donde las madres acuden para realizar el control prenatal mantiene relación directa con su nivel de instrucción y con el quintil económico al que pertenecen.

En el cuadro 4.7 es posible advertir que mientras el nivel de instrucción de la madre es mayor, también es mayor el porcentaje de demanda de atención en el sector privado (clínicas o consulta privada). De igual manera, mientras el quintil económico de la madre es mayor, también lo es el nivel de demanda de la atención en el sector privado.

CUADRO 4.7**Azuay: lugar de atención del control prenatal según el nivel de instrucción de la madre y el quintil económico (2004)**

Características	% del lugar del control prenatal	
	Sector público	Sector privado
Nivel de instrucción		
Ninguno y primario	68,0	47,6
Secundario y superior	47,6	40,0
Quintil económico		
Primero	79,0	7,0
Segundo	79,7	9,4
Tercero	53,3	43,5
Cuarto	51,0	38,8
Quinto	31,3	47,9

Fuente: EDEMAIN (2004).

Elaboración: CISMIL.

COBERTURA DE INMUNIZACIONES

En los ODM se considera importante valorar la cobertura de la vacuna antisarampionosa, ya que el sarampión, como varias de las enfermedades infectocontagiosas, tiene una asociación directa con las condiciones de vida de la población, por lo que al conocer su cobertura es posible analizar la tendencia del esquema general de inmunizaciones.

Actualmente, en el país la vacuna antisarampionosa forma parte de la inmunización SRP (saram-

pión, rubéola y paperas) que se aplica a las niñas y a los niños entre los 12 y 23 meses de edad, en dosis única. Desde 1999 este esquema ha sido implementado como política nacional por el Ministerio de Salud Pública del Ecuador.

En la provincia del Azuay, en 2004, apenas el 90,1% de menores de cinco años recibió la vacuna BCG, el 75,4% la antipoliomielítica, el 82,6% la DPT, y el 74,6% la antisarampionosa.

CUADRO 4.8**Azuay: inmunización completa por tipo de vacuna en menores de cinco años (2004)**

Territorio	BCG		DPT*	SRP*	Pentavalente*	Antipoliomielítica*		Antisarampionosa	
	1990	2003	1990	2003		1990	2003	1990	2003**
País	88,8	135,1	68,4	58,4	30,7	67,1	100,0	59,5	106,0
Azuay	90,5	124,1	69,3	23,9	67,3	69,2	99,0	49,4	109,3

* Tercera dosis.

** SRP.

Fuente: MSP, División Nacional de Estadística.

Elaboración: CISMIL.

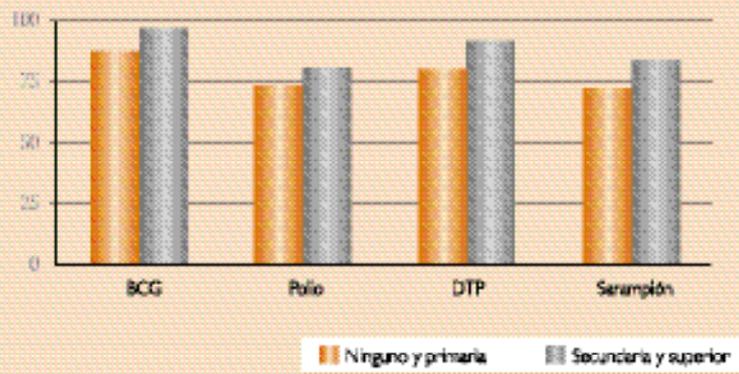
Es preciso hacer evidente que las coberturas expuestas por el MSP a través de su sistema de información son mucho más altas a las descritas por varias encuestas en el país. Como se puede apreciar en el gráfico 4.13 obtenido a partir de los datos de la EDEMAIN las coberturas serían más bajas. El mismo gráfico también muestra que la cobertura de vacunación está muy asociada con el nivel de instrucción de la madre. Se puede

apreciar que mientras menor es la instrucción, menor es la cobertura. En el caso de la vacuna antisarampionosa, cuando la madre refiere como nivel de instrucción, ninguno y primaria, el porcentaje de menores vacunados es del 71,5%. Pero cuando la madre refiere nivel de educación secundaria y superior el porcentaje sube al 82,7%.



GRÁFICO 4.13

Azuay; cobertura de vacunación según el nivel de educación de la madre (2004)



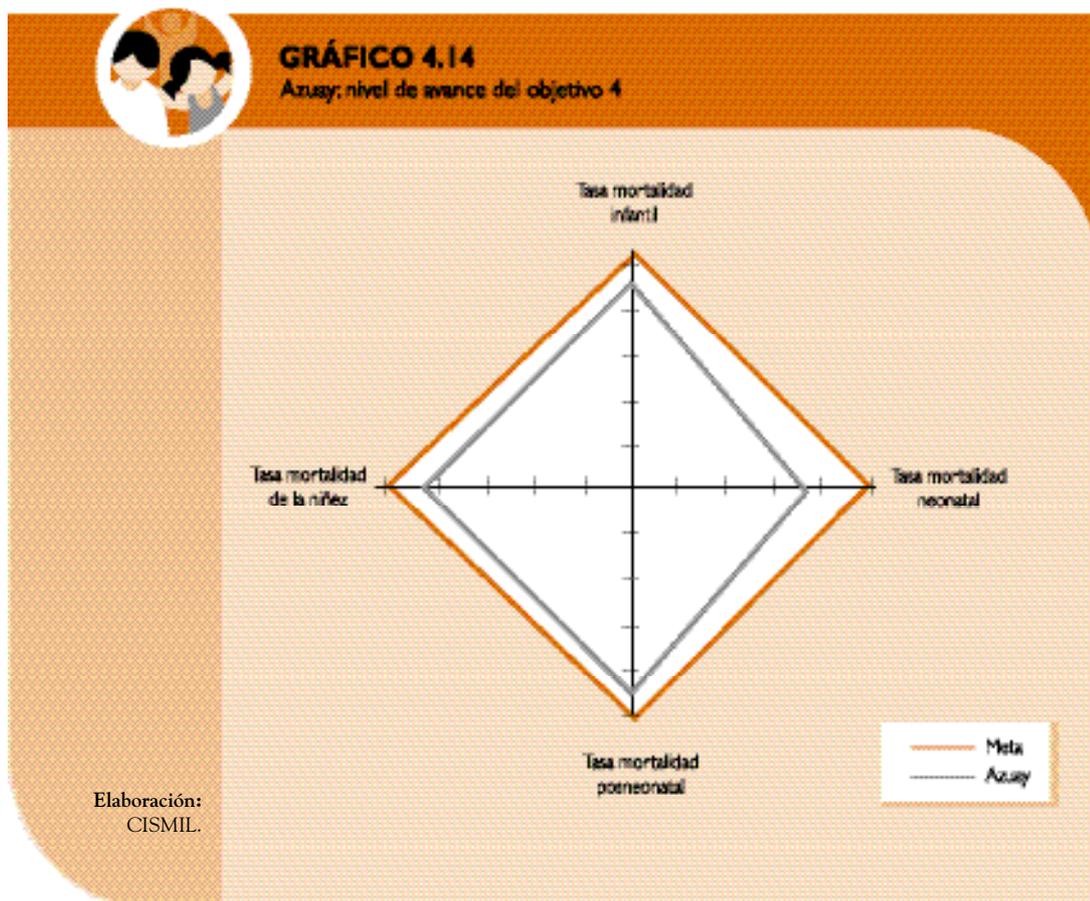
* Antisarampionosa.
Fuente:
ENDEMAIN (2004).
Elaboración:
CISMIL.

Educación de la madre	BCG (%)	Polio (%)	DTP (%)	Sarampión* (%)
Ninguno y primaria	87,7	73,4	79,3	71,5
Secundaria y superior	96,4	80,2	91,1	82,7

RESUMEN DEL NIVEL DE AVANCE

Si se toma la meta país como parámetro de referencia para valorar la meta de la provincia del Azuay (reducir, en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de las niñas y de los niños menores de cinco años) es posible señalar que sobre un puntaje óptimo de 10, la provincia

alcanza 8,8. Lo que se ha logrado hasta el momento en cuanto a disminución de la mortalidad de la niñez es muy importante, sobre todo por la reducción de la mortalidad posneonatal e infantil.





CUADRO 4.10 Resumen de los indicadores del objetivo 4

OBJETIVO 4 : REDUCIR LA MORTALIDAD DE LA NIÑEZ

META 5: Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños y niñas menores de 5 años

Indicadores	Ámbito	1990	2003
Tasa de mortalidad de la niñez menores de 5 años	País	43,1	22,1
	Azuay	50,9	16,9
Tasa de mortalidad infantil	País	30,3	16,5
	Azuay	36,4	11,3
Tasa de mortalidad neonatal	Azuay	17,4	5,5
Tasa de mortalidad neonatal precoz	Azuay	13,7	3,8
Tasa de mortalidad postneonatal	Azuay	19,1	5,8

Fuente: INEC. Anuario de Estadísticas Vitales.
Elaboración: CISMIL.

Indicadores	Territorio	1994	1999	2004
Cobertura de control prenatal (al menos un control)	País	75.0	81.0	84.0
	Azuay	59	70	71
Cobertura de control prenatal en el primer trimestre del embarazo	País	75.9	75.3	64.6
	Azuay	----	----	50.0
Cobertura de control prenatal en el segundo trimestre del embarazo	País	19.7	20.2	16.6
	Azuay	----	----	17.0

Fuente: ENDEMAIN (1994, 1999, 2004)
Elaboración: CISMIL.

Indicador	Ámbito	1990	2003
Niñas/os vacunados contra el sarampión	País	59,5	106,0
	Azuay	49,4	109,3

Fuente: MSP, División Nacional de Estadística.
Elaboración: CISMIL.

OBJETIVO

MEJORAR LA
SALUD MATERNA



5

resumen

La mortalidad materna, así como la morbilidad asociada con sus factores determinantes, constituye un grave problema de salud pública en la provincia del Azuay relacionado con algunas de las más profundas inequidades en las condiciones de vida de las mujeres, específicamente con la pobreza. Asimismo, la mortalidad materna es un reflejo del estado de salud de las mujeres en edad reproductiva y de las políticas de salud implementadas al respecto. Este fenómeno está íntimamente ligado a los derechos de las mujeres y a su acceso a los servicios de salud, por lo que es un indicador síntesis de las inequidades de género (UNFPA/EAT, 2004).

El objetivo 5 busca mejorar la salud materna, por lo que se traduce en la meta de reducir, en tres cuartas partes, la razón de mortalidad materna entre 1990 y 2015. En la provincia del Azuay, si bien la tendencia muestra un descenso en el último quinquenio, su valor es considerablemente alto todavía. Esta situación demanda multiplicar



los esfuerzos con el fin de cumplir la meta y, fundamentalmente, de prevenir uno de los episodios más traumáticos en la sociedad y en la familia: la muerte materna.

Para mejorar la calidad de vida de las madres es preciso que accedan a los servicios de salud. En este sentido, se debe mejorar la cobertura de la atención institucional y profesional del parto, así como promover los controles prenatal y posnatal, cuyos diagnósticos permiten detectar las complicaciones que causan el mayor porcentaje de muerte materna.

La Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia aún no logra garantizar el derecho de las mujeres a acceder a las prestaciones de la salud. Un amplio segmento de mujeres paga por recibir atención médica, mientras que otro grupo importante encuentra en ese factor económico la principal barrera para acceder a los servicios de salud.

Considerando la recomendación internacional se debe insistir en la implementación del programa, las estrategias y estándares que forman parte de los cuidados obstétricos esenciales (básicos y completos). La mayor parte del personal de los servicios de salud del Ministerio de Salud Pública desconoce los fundamentos, contenidos y elementos operativos de esta estrategia, por lo que aún es muy difícil evaluar su institucionalización. Además y de manera conjunta se requiere que los Municipios asuman sus responsabilidades expresas en la Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia, para así evitar: 1) la demora de la mujer embarazada en hacer conciencia que está confrontando un problema de salud asociado a su embarazo y tomar la decisión de acudir a un centro de salud; 2) la demora relacionada con el acceso (transporte, costos, hora, etc.); y 3) la demora en la atención una vez que llega a la unidad de salud (calidad de atención y competencias técnicas).

INTRODUCCIÓN

La gestación es un periodo fisiológico no exento de complicaciones que pueden generar secuelas como la limitación funcional, la minusvalía o la discapacidad, e incluso la muerte. El daño en la salud materna proviene de múltiples factores, pero uno muy importante se origina en la ausencia de control y de atención durante los embarazos y los partos.

Resulta evidente que la mortalidad materna, así como la morbilidad asociada a sus factores determinantes, constituye un grave problema de salud pública, pues revela el acceso de las mujeres a los servicios de salud y la clase de atención que reciben. Si la atención es deficiente o inexistente, produce la muerte o daños en la salud, y si es de calidad permite sobrellevar los problemas mediante un adecuado control.⁷⁰

⁷⁰ Los testimonios provienen de entrevistas realizadas por el equipo del CISMIL a personas pobres de las áreas rurales y urbanas más marginadas de la provincia.

LA VOZ de la gente...

En cuanto a la prevención de la mortalidad materna, todas las opiniones concuerdan en que sí es posible evitarla a través de estas acciones:

“Con un control y un tratamiento adecuado, continuo, asistiendo al hospital”. “Habiendo aquí una maternidad, pero aquí atienden solo los domingos, si no les atienden aquí les mandan a Sígsig, pero es lejos”. “Recibiendo capacitación cuando están encintas, a veces mueren porque no pueden dar a luz o porque el esposo les maltrata”.

En cuanto a las dificultades para atender a las mujeres embarazadas, las percepciones coinciden en que la principal barrera es la limitada disponibilidad de recursos económicos, servicios de salud y actitud del personal:

“No hay centro de salud aquí y toca salir a la ciudad, son casi tres horas para llegar a Cuenca, entonces eso complica llevarles al hospital”. “Nuestro centro de salud no cuenta con el equipo necesario, ellos les dicen que no le pueden atender y que vayan a Cuenca, entonces es necesario que el gobierno apoye a los subcentros equipándolos con mejores maquinarias de trabajo para que puedan atender a la gente del campo”. “Yo creo que nadie les lleva a los controles médicos. Cuando no hay plata, no hay cómo hacerles atender por la distancia y por el costo; por ejemplo, yo tuve una complicación y por falta de equipos perdí a mis hijos por tres veces consecutivas, ahora tendría cuatro y solo tengo una, no tenían ni cómo hacerme el eco, tener equipos sería bueno para que las mujeres estemos más tranquilas, ya que no tenemos hospital”. “A veces por descuido de una misma que no se hace los controles”. “Los partos ya no son normales, se hacen cesáreas y las personas son más débiles”. “Las enfermeras son bravas, no atienden rápido, hacen esperar”. “La distancia y la falta de transporte y a veces la falta de colaboración de los señores que viven por aquí, tienen carro, y no auxilian”. “No asisten mucho a los centros de salud para dar a luz, lo hacen directamente en la casa”.

En cuanto a la Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia, la mayoría señala:

“No conozco. Eso no he escuchado”. “No se sabe definitivamente porque acá todavía no tenemos. Los médicos cuando ya hablan al pueblo y dicen hay tal programa se aprende, pero acá todavía no tenemos conocimiento de eso”. “Así dicen, he escuchado pero no sé qué mismo es”. En muy pocos casos, las personas manifiestan: “Sí, la maternidad es gratuita y la atención lo es para los niños menores de cinco años”. “He visto en algunas propagandas que dicen, los niños menores de cuatro años no pagan y madres embarazadas, pero solo eso”. “Sí, que hay maternidad gratuita y que atienden a niños menores de cinco años, pero no se usa, esa ley aquí no se cumple”.

Ante la pregunta, si no reciben atención en los servicios de salud públicos, ¿a dónde acuden las mujeres que van a dar a luz o que ya han tenido a su hijo?, las respuestas fueron:

“Aquí hay personas que entienden algo de la salud, hay muchas personas que tienen conocimiento y son parteras y hacen sus tratamientos”. “La mayoría de las mujeres se hacen atender con las parteras o comadronas. Dan a luz en la casa, les ayudan las mamás, el esposo o ellas mismas. Ya es una costumbre por la falta de médicos”. “Las que tienen plata, se van a las clínicas y las que no tienen plata, deben estar esperando a la voluntad de los que atienden, la mayoría busca a las comadronas, mi hijo nació en la casa, sin ayuda de nadie”. “Yo he dado a luz las tres veces con parteras y no he tenido ningún problema”. “Llevan a las parteras porque se tiene desconfianza con los médicos, vergüenza, el médico es alguien desconocido”.

Ante la pregunta, ¿cómo se puede mejorar la atención a las madres y a las mujeres embarazadas?, las opiniones fueron:

“Reuniéndose en sociedad para solicitar un centro de salud estable que trabaje por el bien y que no haya cosas como que a veces vienen a trabajar y otras no”. “Se mejoraría teniendo un hospital aquí cerca. Con medicamentos, mandando remedios inyecciones”.

“Que dentro del centro de salud incentiven e informen la ayudan que dan, porque sabemos que hay una ley que está a favor de la madre y del hijo, pero no sabemos cómo funciona”. “Que atiendan mejor, que sean puntuales y que no sean bravos los doctores”. “En especial sería haciéndoles perder el miedo a los doctores y que se hagan atender con ellos”.

META 6: REDUCIR, ENTRE 1990 Y 2015, LA MORTALIDAD MATERNA EN TRES CUARTAS PARTES

• Tasa mortalidad materna

La meta de este ODM plantea: “reducir, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes”.

En el caso de la provincia del Azuay, según los informes del INEC, en 1990 la tasa de mortalidad materna fue de 117,6 por cada cien mil nacidos vivos, mientras que en 2003, de 68,1 (es decir, apenas 1,7 veces menor). Sin embargo, en relación con la meta (29,4 defunciones maternas por cada cien mil nacidos vivos) es todavía 2,3 veces mayor.

Las cifras anteriores ponen en evidencia el escaso progreso alcanzado en la disminución de la mortalidad materna. Por esta razón, es preciso optimizar la institucionalización de las políticas

públicas, fomentar el acceso de las mujeres a los servicios de salud, mejorar la calidad de la atención, más aún cuando apenas restan nueve años para que la población evalúe su cumplimiento.

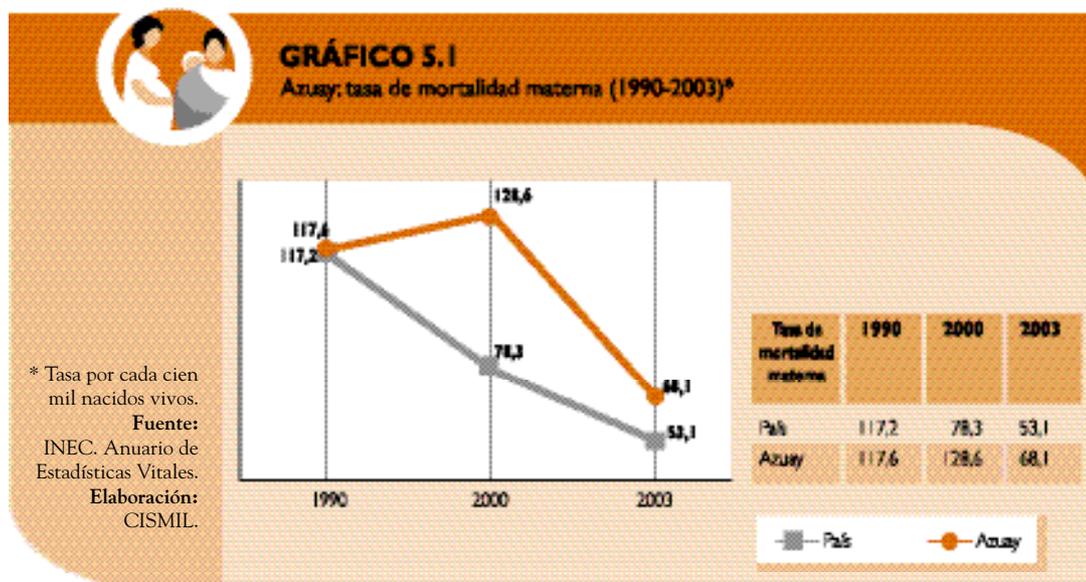
Al analizar el avance registrado con respecto a este objetivo y a esta meta cabe tener especial cautela en la interpretación de la razón de la mortalidad materna, pues se sabe que las estimaciones presentan elevados márgenes de incertidumbre, mucho mayores que los indicadores demográficos y de salud. Esto se origina en varios factores, entre otros, la escasez de fuentes, el subregistro y los diversos valores en cada fuente investigada, incluida la oficial (INEC).

De acuerdo con la Ley, todas las muertes deben ser reportadas en el Registro Civil, dentro de las 48 horas posteriores a su ocurrencia. Sin embargo, debido a la lejanía o a la imposibilidad para la

entrega de la información, esta disposición no se cumple. Por otra parte, las publicaciones del INEC mantienen, en el mejor de los casos, un retraso de dos años y el subregistro se estima entre el 16 y el 35%.⁷¹

Desde 2002, el Ministerio de Salud Pública implementó el Subsistema de Vigilancia Epidemiológica e Investigación de la Mortalidad Materna, con el propósito de depurar la información y de facilitar su oportuna utilización. Sin embargo, los valores registrados por este subsistema aún mantienen sensibles diferencias con los expuestos por el INEC.

La tasa de mortalidad materna permite: a) evaluar la calidad de la atención antes, durante y luego del parto; b) analizar la capacidad de oferta y la posibilidad de acceso de las mujeres a los servicios de salud; y, c) agrupar los procesos obstétricos directos o las causas de mortalidad relacionadas directamente con el embarazo, el parto y el posparto. En Ecuador, la tendencia es irregular con periodos que revelan un incremento en la mortalidad materna y con otros en que disminuye. Por su parte, en la provincia del Azuay, la tasa de mortalidad materna es muy superior a la del nivel nacional y su tendencia descendente es muy lenta, como lo ratifica el gráfico 5.1.



Los valores expresados en el gráfico demandan al país y a la provincia del Azuay enormes esfuerzos para disminuir en tres cuartas partes la mortalidad materna. En el caso específico del Azuay, la meta debe incluso ser más exigente, ya que incluso alcanzándola, sus valores continuarían muy altos.

Al analizar la mortalidad materna es importante conocer sus causas, puesto que el Plan Nacional para la Reducción de la Mortalidad Materna menciona que se trata de un evento totalmente eludible y cuya reducción radica en ofrecer un tratamiento oportuno, eficaz y accesible a sus principales complicaciones y factores determinantes.

71 Ministerio de Salud Pública, Dirección de Normatización del Sistema Nacional de Salud, Plan Nacional para la Reducción de la Mortalidad Materna, Ecuador, 2005.

Actualmente, en el nivel país se reconoce que la mayoría de muertes maternas ocurren en el transcurso de las primeras horas del posparto, como consecuencia de las hemorragias. En 2005, “para el Subsistema de Vigilancia Epidemiológica e Investigación de la Muerte Materna (MSP) la hemorragia obstétrica es la primera causa de

muerte materna, pues representa el 43,3%, y de éstas, la hemorragia posparto corresponde al 31,8%. Como segunda causa está la eclampsia, con el 32,7% y por sepsis con el 1,7%”.⁷² Este perfil de la mortalidad materna exige respuestas consistentes desde el control prenatal hasta la atención del posparto.

PARTOS CON ASISTENCIA DE PERSONAL PROFESIONAL ESPECIALIZADO

Entre los factores de directa asociación con la muerte materna se encuentran: el lugar donde se atiende el parto; el personal que participa en este evento; y la oportunidad, el lugar y el personal que cubre las complicaciones de un parto. Dicho de otra manera, la muerte materna depende de la calidad de la atención y del servicio de salud.

Se considera que una debida atención por parte de personal calificado contribuye, además, a la remisión y a la complementación con otros servicios médicos, entre éstos los relacionados con planificación familiar y con el tratamiento de enfermedades de transmisión sexual.⁷³

En la provincia del Azuay, el 62% de partos desde 2002 se dieron en instituciones de salud. Es decir, un importante 37% prefirió realizarlo en su domicilio. Las personas que optan por atenderse en una institución de salud consideran que en ese lugar la atención es buena y confían en el

personal de salud. Por el contrario, quienes prefieren realizar los partos en sus domicilios señalan que allí existe un ambiente de mayor confianza donde pueden tener la compañía de sus familiares y donde pueden aplicar costumbres propias y tradicionales de su cultura.

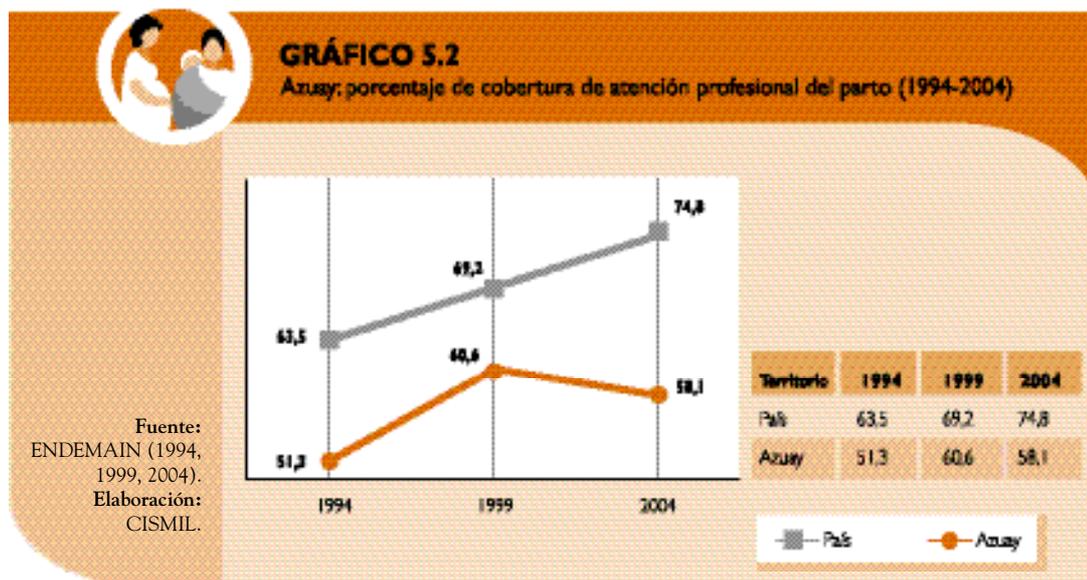
Otras mujeres que optan por el parto domiciliario mencionan que “es por costumbre”. En otros casos, debido a las limitaciones económicas y a la falta de dinero para enfrentar los gastos que demanda la atención institucional.⁷⁴

Cuando se realiza un análisis de la tendencia relacionada con la atención profesional del parto se evidencia que, en el último quinquenio, la cobertura porcentual ha disminuido. Así, en el gráfico 5.2 es posible observar que se ha pasado del 60,6% en 1994 al 58,1% en 2004, en un claro incremento de la tendencia a la atención no profesional del parto.

72 MSP, Subsistema de Vigilancia Epidemiológica e Investigación de la Muerte Materna, propuesta de Norma Técnica del Manejo Activo del Tercer Periodo del Parto, marzo de 2006.

73 Por personal calificado se entiende a todo profesional de la salud (matronas, médicos, enfermeras) con formación en las disciplinas necesarias para manejar embarazos normales (sin complicaciones), partos y el periodo inmediato de posparto, así como para la identificación, la administración y la referencia de complicaciones en la mujer y en el recién nacido.

74 ENDEMAIN, Informe de la provincia del Azuay, 2004.



Por otra parte, en cuanto a la atención profesional se revela un significativo incremento en el sector privado (del 12,3% en 1994 al 26,1% en 2004). Además, la atención institucional del parto muestra una relación directa con el nivel de instrucción y con el quintil económico al que pertenece la madre. Al respecto, el cuadro 5.1 permi-

te apreciar que mientras mayor es el nivel de instrucción de la madre, mayor es el porcentaje de atención institucional, y dentro de ella, mayor es la atención en el sector privado (clínicas o consulta privada). De igual manera, mientras mayor es el quintil económico de la madre, mayor es el nivel de atención institucional en el sector privado.

CUADRO 5.1

Azuay: lugar de atención del parto según el nivel de instrucción y el quintil económico de la madre (1999-2004)

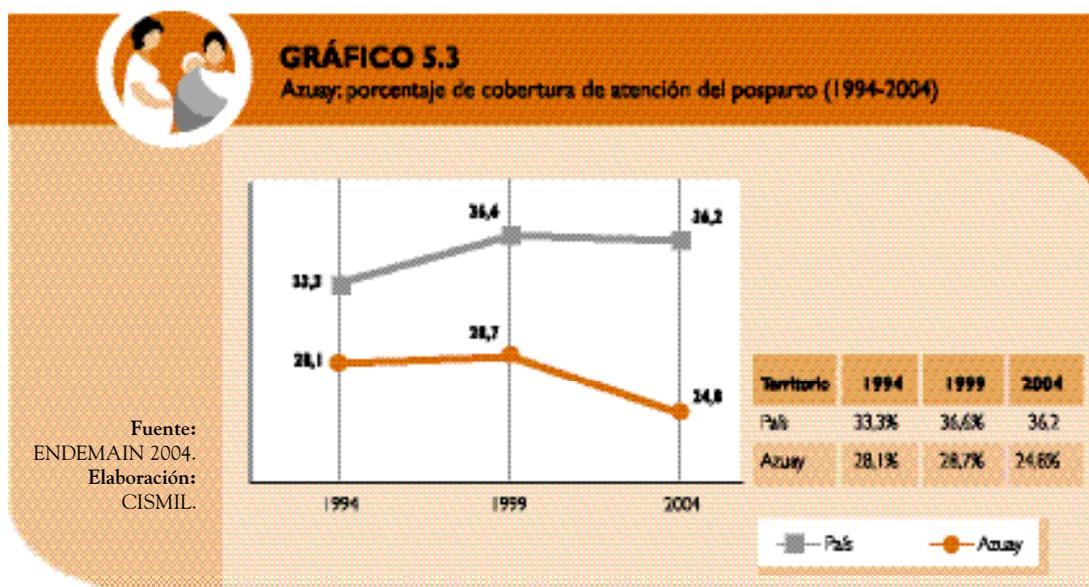
Características	% del lugar de atención del parto		
	Sector público	Sector privado	Domicilio
Nivel de instrucción			
Ninguno y primario	31,1	12,5	51,4
Secundario	31,3	49,4	9,6
Superior y postgrado	22,6	51,6	6,5
Quintil económico			
Primero	30,5	1,9	65,7
Segundo	40,9	10,8	43,0
Tercero	31,0	31,0	31,0
Cuarto	35,1	35,1	21,1
Quinto	5,8	63,5	11,5

Fuente: EDEMAIN (2004).
Elaboración: CISMIL.

Como se señaló anteriormente, uno de los atenuantes fundamentales de la mortalidad materna es el adecuado control del posparto y, sobre todo, el manejo activo del tercer periodo del parto,⁷⁵ cuando se generan complicaciones hemorrágicas que deben ser prevenidas y controladas.

Ahora bien, el gráfico 5.3 posibilita observar que en la provincia del Azuay, en 2004, únicamente el

24,8% de mujeres que tuvieron su parto señalaron haber recibido atención en el posparto. Este valor es incluso inferior al ya bajo e insuficiente 28,7% de 1994. En este sentido, es evidente que los servicios de salud requieren multiplicar sus esfuerzos con el doble fin de garantizar un óptimo control del posparto y evitar la mortalidad materna.



Al igual que con la atención institucional del parto, el control del posparto revela un vínculo directo con el nivel de instrucción y con el quintil económico al que pertenece la madre. Mientras mayor es el nivel de instrucción, mayor

es el porcentaje de control del posparto en el sector privado (clínicas o consulta privada). De igual manera, mientras el quintil económico de la madre es mayor, también es mayor el nivel de control durante el posparto en el sector privado.

75 MSP.- PROGRAMA DE MATERNIDAD GRATUITA Y ATENCIÓN A LA INFANCIA. MANUAL TÉCNICO OPERATIVO. "Manejo activo: se recomienda el manejo del alumbramiento con drogas y maniobras como método de prevención de la hemorragia post parto a pacientes institucionalizadas de alto y bajo riesgo para hemorragia, que finalicen su embarazo a través de un parto vaginal".

MSP.- NORMATIZACIÓN TÉCNICA DEL MANEJO ACTIVO DEL TERCER PERÍODO DEL PARTO: "Las estrategias básicas para el manejo activo del tercer periodo del parto son: a) uso de agentes uterotónicos; b) tracción controlada del cordón umbilical y c) masaje uterino. Además, vigilar constantemente la coloración de la piel y mucosas, pulso, tensión arterial y temperatura; realizar el examen médico del conducto vaginal; revisar el canal del parto y la cavidad uterina en los casos de: hemorragia anormal, parto instrumentado, sospecha de retención de restos placentarios, parto post cesárea y placenta incompleta.

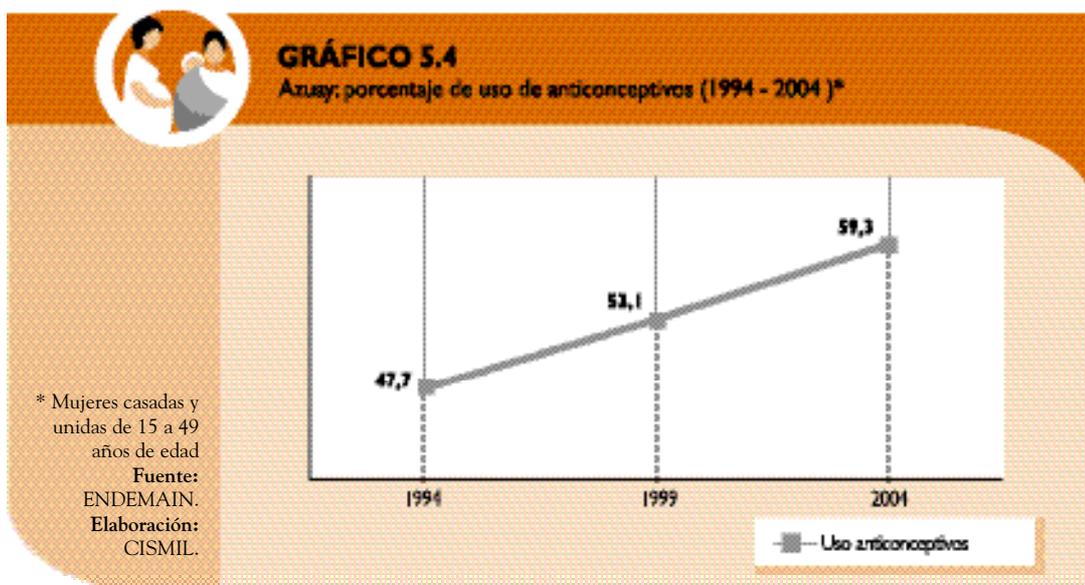
La ENDEMAIN (2004) en el informe de la provincia del Azuay, al referirse a la atención del parto institucional, menciona: "el 58% de mujeres pagaron por la atención recibida y el 4% compró insumos y medicinas". Esta situación contradice el esfuerzo del país por institucionalizar la Ley de

Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia, más aún cuando muchas mujeres embarazadas señalaron que no utilizan los servicios institucionales de salud debido a su costo.

USO DE MÉTODOS ANTICONCEPTIVOS

Se considera que el uso de métodos anticonceptivos es parte de los determinantes fundamentales en el comportamiento de la mortalidad materna. Está comprobado que la posibilidad de decidir si tener hijos, cuándo y cuántos, sobre la base de información suficiente y la adecuada disponibilidad de métodos anticonceptivos efectivos, contribuye a prevenir embarazos de alto riesgo y sus complicaciones, así como a disminuir las tasas de aborto (ambas causas de muerte materna).

Por su parte, la Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia, una de las principales políticas públicas en esta área del país, incluye como parte de sus prestaciones la entrega de métodos anticonceptivos. Por todas estas razones, se ha incorporado una breve descripción de su situación como parte del análisis de este objetivo. En el año 2004, únicamente el 59,3% de mujeres casadas y unidas de 15 a 49 años de edad residentes en la provincia están utilizando algún método anticonceptivo. Este porcentaje es superior al registrado una década antes (47,7%).



Por otra parte, el uso de anticonceptivos es mayor cuanto mayor es el nivel educativo, y en las mujeres entre 30 a 39 años de edad. El 59,3% obtiene los métodos anticonceptivos en el sector privado, fundamentalmente en aquél con fines de lucro (42,6%), cerca del 39,7% lo hace en el sector público, y únicamente el 32,8% en las unidades operativas del Ministerio de Salud Pública. Es importante destacar que la esterilización femenina es el método más utilizado (17,7%).

En el grupo de las mujeres casadas y unidas no usuarias de métodos anticonceptivos y sin problemas de fertilidad, el 46% manifiesta su deseo de utilizar algún método de anticoncepción.

Finalmente, nos referimos a las principales acciones emprendidas a nivel nacional para contribuir a la reducción de las tasas de mortalidad materna: "Como parte de las estrategias para disminuir la mortalidad materna en el país, el Ministerio de Salud Pública fortalece la implementación del Plan Nacional para la Reducción de la Mortalidad Materna. Este Plan se desarrolla de manera progresiva en cada una de las provincias del país y contempla 5 ejes de acción:

1. Subsistema de Vigilancia Epidemiológica e Investigación de la Mortalidad.
2. Servicios integrales de salud reproductiva y atención materna prenatal que incluye las emergencias obstétricas y planificación familiar, utilizando la estrategia del mejoramiento continuo de la calidad en cuidados obstétricos esenciales, cuyo objetivo es brindar una atención integral en Salud Reproductiva.
3. Aplicación de la ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia.
4. Movilización social y cultural con acciones de promoción, información, educación y capacitación, en signos y síntomas de riesgo obstétricos a la comunidad y ejercicio de los derechos de salud sexual y reproductiva, utilizando el concepto pro-activo de la prevención.

Azuay: porcentaje de uso de anticonceptivos,* según nivel de instrucción y edad. (2004)	
Característica	% uso método anticonceptivo
Nivel de Instrucción	
Ninguno y primario	53,2
Secundario	67,6
Superior y postgrado	81,4
Edad en años	
Menos de 29	53,2
30 a 39	67,6
40 a 49	56,9
TOTAL	59,3

* Mujeres casadas y unidas de 15 a 49 años de edad.
Fuente: ENDEMAIN.
Elaboración: CISMIL

5. Trabajo en red con las instituciones públicas, privadas y comunitarias, fortaleciendo las redes sociales solidarias para la disminución de la mortalidad materna.

Además, el MSP entrega el manual de "Vigilancia Epidemiológica e Investigación de la Mortalidad Materna", la norma técnica del "Manejo Activo del tercer Período del Parto" y los "Estándares de Mejoramiento de la Calidad de los Cuidados Obstétricos Esenciales". Sin embargo, la mayor parte del personal de los servicios del Ministerio de Salud Pública que actúa en la provincia del Azuay desconoce los contenidos, estrategias y estándares que forman parte de los Cuidados Obstétricos Esenciales, situación que limita sensiblemente el propósito de garantizar calidad integral a la atención materna.⁷⁶

De manera conjunta se observa el requerimiento de evitar: 1) la demora de la mujer embaraza-

76 OMS.- La Mortalidad Materna Tiene Nombre y Apellido. "DISPONIBILIDAD DE CUIDADOS OBSTÉTRICOS ESENCIALES: Número de establecimientos asistenciales que cuentan con antibióticos y oxicóticos parenterales, sedantes en caso de eclampsia y, capacidad para realizar extracción manual de la placenta y restos retenidos. La recomendación internacional es de 4 establecimientos con COE por cada 500.000 habitantes.
DISPONIBILIDAD DE CUIDADOS OBSTÉTRICOS ESENCIALES INTEGRALES: Número de establecimientos asistenciales que cuentan con COE básico más cirugía, anestesia, transfusión de sangre. La recomendación Internacional es de 1 establecimiento COE-I por cada 500.000 habitantes.

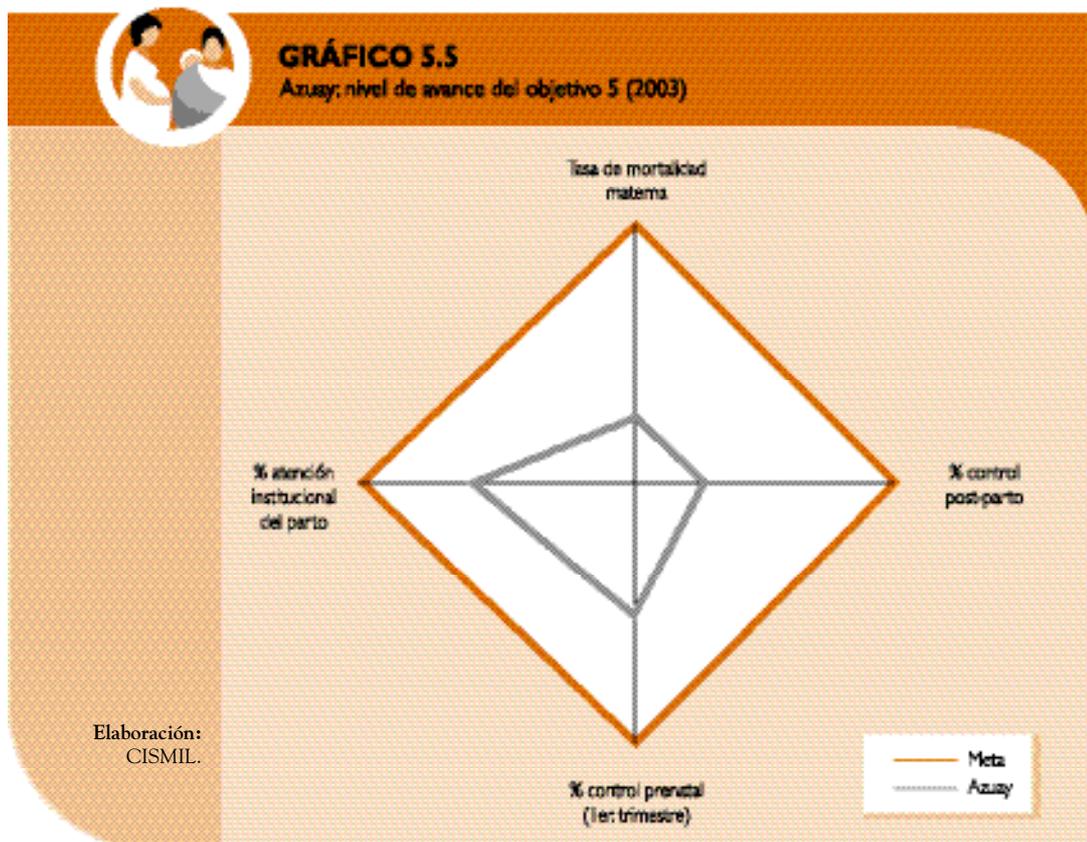
da en hacer conciencia que está confrontando un problema de salud asociado a su embarazo y tomar la decisión de acudir a un centro de salud; 2) la demora relacionada con el acceso (transporte, costos, hora, etc.); y 3) la demora en la

atención una vez que llega a la unidad de salud (calidad de atención y competencias técnicas). Además, los municipios deben asumir las disposiciones expresas en la Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia".⁷⁷

RESUMEN DEL NIVEL DE AVANCE

Si se toma como parámetro de referencia la meta país para valorar el avance de la provincia del Azuay hacia su meta (reducir, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes) es posible señalar que sobre un puntaje óptimo de 10, la provincia alcanza apenas un 4,1.

Las principales barreras contra la reducción de la mortalidad materna son: el escaso acceso a servicios de atención profesional del parto, del control prenatal y el casi nulo control del postparto.



77 Gobierno de la República del Ecuador. MSP- Proceso de Normatización.- El MSP presenta plan para reducir la mortalidad materna. El periódico digital. Agosto del 2006.



CUADRO 5.3 Resumen de los indicadores del objetivo 5

OBJETIVO 5 : MEJORAR LA SALUD MATERNA

META 6 : Reducir, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes

Indicadores	Territorio	1990	2000	2003
Tasa de mortalidad materna*	País	117,2	78,3	53,1
	Azuay	117,6	128,6	68,1

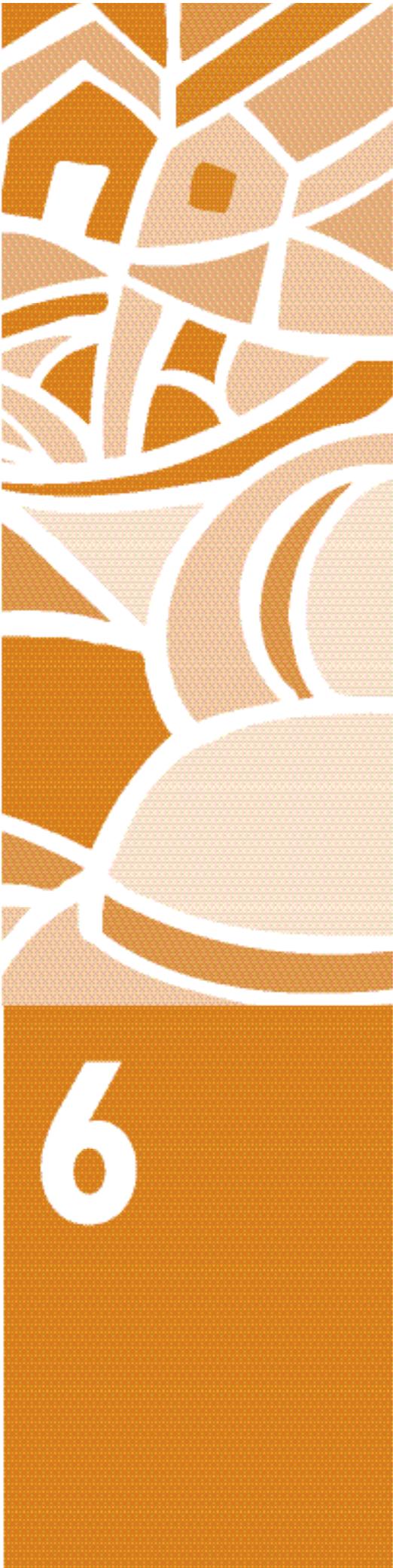
* Tasa por cada cien mil nacidos vivos.
 Fuente: INEC. Anuario de Estadísticas Vitales
 Elaboración: CISMIL.

Indicadores	Territorio	1994	1999	2004
Partos con asistencia de personal sanitario especializado	País	63,5	69,2	74,8
	Azuay	51,3	60,6	58,1
Cobertura de atención del post-parto	País	33,3	36,3	36,2
	Azuay	28,1	28,7	24,8

Fuente: ENDEMAIN (1994, 1999, 2004); INEC (2003).
 Elaboración: CISMIL.

OBJETIVO

COMBATIR EL VIH/SIDA,
EL PALUDISMO Y
OTRAS ENFERMEDADES



6

Todas las fuentes de información y las estadísticas revisadas concuerdan en que el VIH/SIDA ha aumentado no solo en la provincia, sino también en el resto del país, aún cuando es significativo el porcentaje de personas que por lo menos han escuchado hablar sobre el VIH/SIDA. Sin embargo todavía existen altos niveles de desinformación sobre las formas de transmisión de la infección y las medidas de prevención. Ello exige mejorar el contenido y las estrategias de comunicación

En la provincia del Azuay el número de casos detectados, es cada vez mayor; especialmente en mujeres. El incremento de casos en mujeres contradice su baja percepción de riesgo para infectarse y/o adquirir la enfermedad. Este nivel de apreciación es más elevado en las mujeres de mayor edad que están separadas y en aquellas que tienen un mayor grado educativo.

El uso de preservativo o condón es sensiblemente menor en relación con otros métodos anticonceptivos y no necesariamente se lo utiliza como un medio para prevenir las enfermedades de transmisión sexual. En este punto es importante destacar que mientras más joven es la mujer; mientras mayor es su nivel educativo y menor el número de hijos que tiene, mayor es el uso del condón.

Por otra parte, la tuberculosis es una enfermedad que se consideró controlada. Sin embargo, en la actualidad ha sido calificada como un proceso re-emergente, entre otras causas por el alto nivel de resistencia a la farmacoterapia. En la provincia del Azuay, la tasa de incidencia de la tuberculosis pulmonar disminuye progresivamente. Se estima que la incidencia de tuberculosis pulmonar es en promedio cinco veces mayor a todas las formas extrapulmonares.



INTRODUCCIÓN

Este ODM se relaciona con el control de enfermedades como el VIH/SIDA, el paludismo y la tuberculosis. En Ecuador estas enfermedades forman parte del sistema de vigilancia epidemiológica y son de notificación obligatoria.

Cabe señalar que este capítulo fue elaborado con la colaboración de la Red SIDA del Azuay.

El Programa Nacional de Prevención y Control del VIH/SIDA realiza importantes esfuerzos para controlar la enfermedad. En la actualidad está en funcionamiento una completa campaña nacional para la prevención de la transmisión vertical por VIH, en la que han participado organizaciones sociales nacionales e internacionales, con la dirección del Ministerio de Salud Pública. Por otra parte, se considera necesario implementar sistemas de vigilancia epidemiológica de segunda generación para VIH/SIDA que permitan optimizar tanto el diagnóstico como la planificación y la distribución de los recursos disponibles.

Se reconoce que los servicios de salud deben proporcionar a la población los conocimientos que necesitan para proteger su salud y la de sus familias. Esto incluye información para la prevención y el tratamiento de enfermedades de trans-

misión sexual, entre ellas el VIH/SIDA. Lo señalado forma parte de los derechos sexuales y reproductivos dirigidos, entre otras cosas, a mejorar el nivel de conocimiento de quienes tienen que ejercerlos, y a eliminar las reducciones y distorsiones que aún existen sobre los roles sociales de los varones y las mujeres. Cultural y socialmente persiste la asociación de lo privado-doméstico-reproductivo, ligado con lo femenino, y lo público-extradoméstico-productivo, ligado a lo masculino. Se estima que la reducción de las desigualdades de género es parte fundamental para contener la propagación de procesos como el VIH/SIDA.

Los indicadores de frecuencia de VIH/SIDA en la población pueden presentar importantes subestimaciones, debido a deficiencias propias del sistema de información, que incluyen la demora y la no notificación. Además que muchos habitantes del Azuay viven en zonas rurales con serias limitaciones para acceder a los servicios de salud.

A continuación se transcribe el criterio de personas que viven en situaciones de pobreza, sobre su conocimiento, percepción de riesgo y medidas de prevención del VIH/SIDA.⁷⁸

“Eso sí se ha comentado mucho en todos lados... Es una enfermedad muy grave que tiene que cuidarse la juventud especialmente... Es una enfermedad grave que da a las personas y viene por las relaciones sexuales... Es una enfermedad muy peligrosa, mortal y que no hay cura... Sí, ahora en este tiempo se escucha lo del SIDA, es una enfermedad por fallas del hombre o de la mujer que no se cuidan; de contaminación cuando comemos por igual, en el plato puede seguir la enfermedad en la cuchara, cuando damos la mano... No sé por qué dará esa enfermedad, sería bueno que nos hagan conocer cómo es y cómo se transmite. Aquí no se han dado casos... He escuchado por el radio, no más, ya no me acuerdo, sé que es una enfermedad”.

⁷⁸ Los testimonios provienen de entrevistas sobre los ODM realizadas por el equipo del CISMIL a personas pobres de las áreas rurales y urbanas más marginadas de la provincia.

LA VOZ de la gente...

“Puede pasar porque está avanzando por todo el mundo... Como estamos en el mundo, nadie está libre... Es posible porque dicen que no solamente en los actos sexuales se contagia, sino también puede darse en la conversación con el enfermo... Creo que sí, porque no se sabe, porque no se tiene conocimiento”.

En cuanto a, ¿cómo puede protegerse del VIH/SIDA?:

“Los adultos deben evitar relaciones con otras personas, de otros países que llegan... Sería de protegerse no buscando mujeres aparte del hogar, usando el condón... El Estado debería apoyar para esto con mejores incentivos a la juventud, como ahora se hace en los colegios, entonces esas charlas son importantísimas para erradicar este problema que es mortal. Debería haber atenciones buenas en los subcentros de salud... Acudiendo al subcentro para que me ayuden”.

Existen varias opiniones que reflejan desconocimiento e incluso total desinformación:

“Eso sí que no sé cómo haya que hacer para protegerse... No sé, a lo mejor con remedios... No sé cómo, pero pienso que no hay cómo cuidarse, por la razón de que compramos las cosas, las frutas y a veces en el mercado están manoseando, el que menos, y también comemos la comida en el mercado”.

META 7: HABER DETENIDO Y COMENZADO A REDUCIR, PARA 2015, LA PROPAGACIÓN DEL VIH/SIDA

En cuanto al VIH/SIDA:

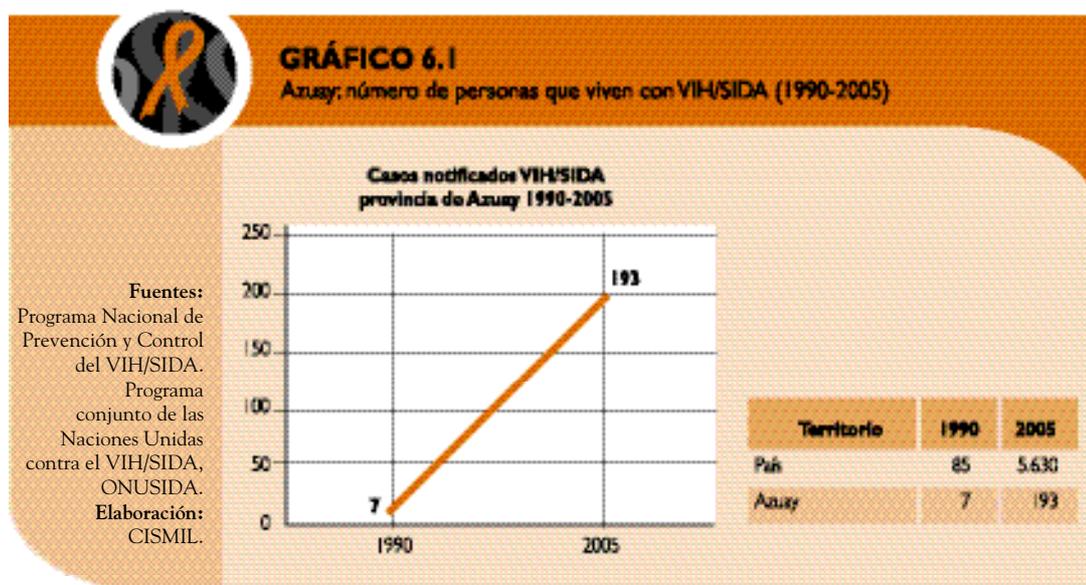
El logro de este objetivo requiere atención especial, por su impacto y por sus altos niveles de asociación con la pobreza, las distorsiones de género y los valores culturales. Además, su cumplimiento puede fortalecer la capacidad de los países para alcanzar los otros objetivos de desarrollo del milenio. La rápida y extraordinaria propagación del VIH/SIDA, en todo el mundo, determina que esta enfermedad sea cuidadosamente atendida por quienes tienen responsabilidad en la salud pública.

Según las estadísticas del Programa Nacional de Prevención y Control de VIH/SIDA, en Ecuador el número de casos reportados de VIH fue de 108 en 1994, mientras que en 2004 fue de 627; es decir, casi seis veces más en apenas una década.

Lo señalado corresponde a una variación de la tasa por cada cien mil habitantes, desde 0,96 hasta 4,81.

En el caso de la provincia del Azuay, los casos de VIH/SIDA registrados al iniciar la presente década corresponden al 2% del total nacional, lo que supone a una tasa de 1,9 por cada cien mil habitantes.⁷⁹

Si se toma como referencia el informe del Programa Nacional de Prevención y Control del VIH/SIDA y los datos de ONUSIDA, en la provincia del Azuay los casos han incrementado desde 1990 hasta 2005 en un 69,6%, esta situación que pone en evidencia el acelerado incremento en el número de personas afectadas por este proceso letal. (ver los gráficos 6.1 y 6.2)



79 MSP. Programa nacional de prevención y control del VIH/SIDA. El VIH/SIDA en el Ecuador, 1984-2001.



GRÁFICO 6.2

Ecuador: evolución incidencia VIH/SIDA en algunas provincias (1990-2002)



Fuente: MSP, Estadísticas epidemiológicas. Series (1990-2002).
Elaboración: CISMIL.

La tendencia y el número de personas afectadas por el VIH/SIDA, de acuerdo con la característica de hombre o mujer, refleja importantes diferencias, como lo demuestra el cuadro 6.1.

Desde 1984 hasta 1991 no se registró ningún caso de mujeres afectadas. A partir de 1992 se registra el primer caso. Hasta 2005 se reportaron siete casos, que corresponden al 1,6% del total de mujeres con VIH/SIDA en el país. De acuerdo

al Programa Nacional de Prevención y Control del VIH/SIDA, los cálculos de RedSIDAzuay y de ONUSIDA estiman 60 casos en 2005.

En el caso de los hombres, el número de afectados es superior al de las mujeres. En el periodo 1990 a 2005, el incremento fue de 7 a 16, respectivamente (la cifra para este último año representa el 1,7% del total de hombres con VIH/SIDA en el país).

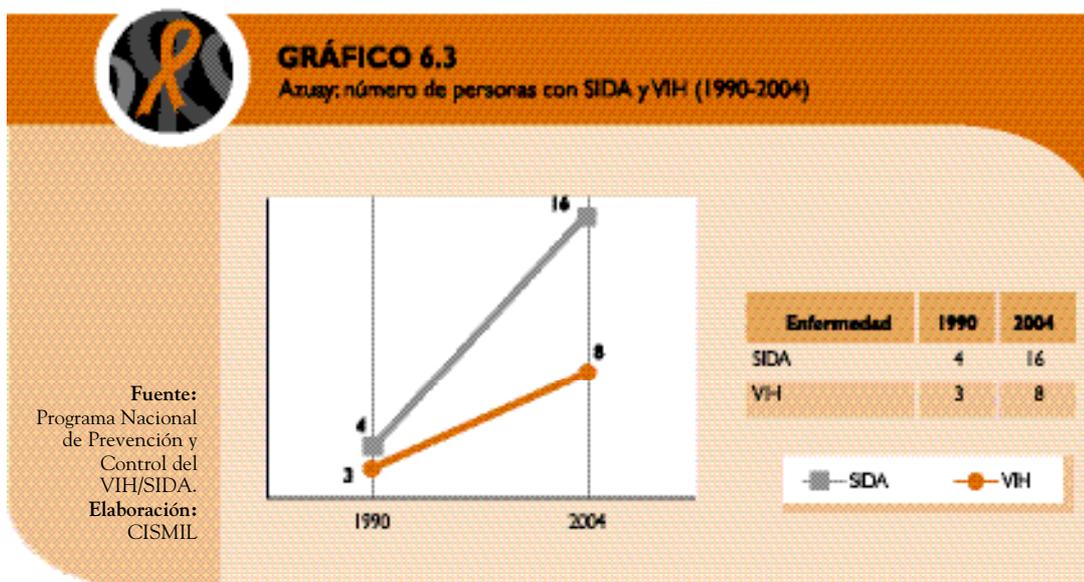
Territorio	1990			2005		
	Total	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres
País	85	15	70	5.630	1.689	3.941
Azuay	7	0	7	193	60	133

Nota: Aunque el Programa Nacional de Prevención y Control del VIH/SIDA registra 5 630 casos notificados, ONUSIDA para el mismo año ha estimado aproximadamente 19 000 en todo el país.

Fuente: Programa Nacional de Prevención y Control del VIH/SIDA.
Elaboración: CISMIL

De acuerdo al Programa Nacional de Prevención y Control del VIH/SIDA, el número de personas con la enfermedad en la provincia del Azuay se modificó entre 1990 y 2004 de 4 a 16 (cifra que representó para el último año señalado el 3,7% en relación con el total del país). El número de personas infectadas con VIH se incrementó sen-

siblemente de 3 a 8 en el mismo periodo, que para 2004 constituye el 1,4% respecto del total país. Sin embargo, es importante señalar que para 2005 el mismo Programa reportó 19 personas infectadas con VIH/SIDA en la provincia del Azuay. (ver el gráfico 6.3)

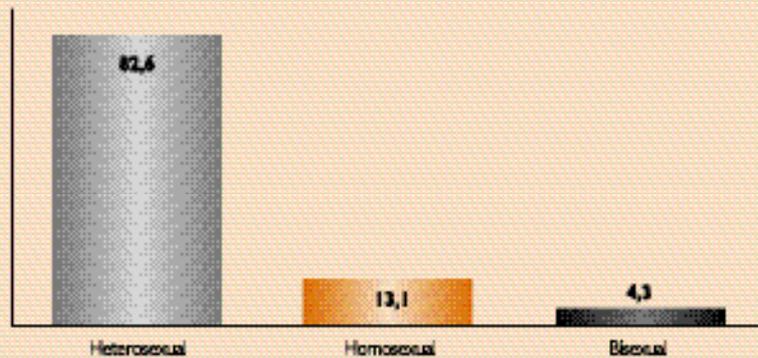


Tras considerar la identidad sexual, en la provincia del Azuay en 2005 se informó que el mayor número y, por tanto, la mayor proporción de casos corresponden al grupo de heterosexuales (82,6%). Este hecho contradice el criterio tradicional de asumir el proceso como exclusivamente ligado a personas con opción e identidad homosexual, a su vez, obliga a los programas de prevención y control del VIH/SIDA a trabajar con mayor especificidad en los grupos de mayor prevalencia. (ver el gráfico 6.4)



GRÁFICO 6.4

Azuay; porcentaje de casos de VIH/SIDA según identidad sexual (2005)



Fuente:
Programa Nacional
de Prevención y
Control del
VIH/SIDA.
Elaboración:
CISMIL.

• Mortalidad por SIDA

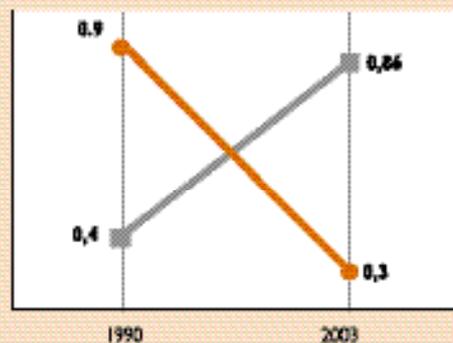
En Ecuador la tasa de mortalidad por VIH/SIDA se ha incrementado significativamente. En 1990 se reportó una tasa de 0,40 por cada cien mil habitantes, en tanto que en 2004 ésta se incrementó a 0,86, es decir, 2,2 veces más. Cabe señalar que en 2001 la tasa reportada por el Programa Nacional de Prevención y Control del VIH/SIDA fue de 2,31.

En el caso de la provincia del Azuay, la tasa de mortalidad por VIH/SIDA se incrementó también de manera significativa. En 1990 se informó de 0,93 defunciones por cada cien mil habitantes, mientras que en 2004 se registró el valor de 0,32. (ver gráfico 6.5)



GRÁFICO 6.5

Azuay; tasa de mortalidad por SIDA (1990-2003)



Territorio	1990	2003
País	0,40	0,86
Azuay	0,93	0,32

— País — Azuay

Fuente:
Programa Nacional
de Prevención y
Control del
VIH/SIDA.
Elaboración:
CISMIL.

• **Conocimiento e información sobre VIH/SIDA en mujeres**

Como se ha señalado, un factor esencial en el comportamiento epidemiológico de la enfermedad constituye la información, el nivel de conocimiento de la población y la práctica de medidas preventivas.

En el Azuay, la Encuesta Demográfica y de Salud Materno-Infantil señala que “el 87% de las mujeres en edad fértil conocen o han escuchado hablar del VIH/SIDA”, su severidad, forma de contagio y sus medidas preventivas. Este nivel de conocimiento es mayor en las mujeres de entre 25 y 34 años y se incrementa la medida que es mayor su nivel educativo y menor su nivel de pobreza. Esta situación contrasta cuando se observa un progresivo y significativo incremento en el número de casos, como lo demuestra el cuadro 6.2.

Por otra parte, cuando se evalúa el conocimiento de las formas más comunes de prevención, como se lo realiza en el cuadro 6.3, se observa que en la provincia del Azuay, la mayor parte de mujeres sabe o ha escuchado hablar del uso del preservativo como método de prevención, seguido en magnitud por la monogamia y, finalmente, por la abstinencia sexual. Este nivel de conocimiento es mayor en las mujeres solteras, con educación secundaria y superior.

CUADRO 6.2		Azuay: conocimiento del VIH/SIDA, mujeres de 15 a 49 años de edad, según nivel de instrucción, quintil económico y estado civil
Característica	% de conocimiento VIH/SIDA	
Nivel de instrucción		
Ninguno y primario	78,1	
Secundario	97,1	
Superior y posgrado	100,0	
Edad en años		
15-24	82,6	
25-34	93,5	
35-49	85,9	
Quintil económico		
Uno	73,0	
Dos	80,7	
Tres	85,7	
Cuatro	93,6	
Cinco	98,1	
Estado civil		
Casada-unida	85,7	
Viuda, separada o divorciada	94,9	
Soltera	86,9	
TOTAL	87,0	

Fuente: ENDEMAIN (2004).
Elaboración: CISMIL.

CUADRO 6.3	Azuay: conocimiento de las formas de prevención del VIH/SIDA, mujeres de 15 a 49 años (2004)			
	Característica	% de conocimiento		
		Abstinencia	Monogamia	Uso condón
Nivel de instrucción				
Ninguno y primario	9,9	17,6	23,5	
Secundario	14,4	25,4	56,4	
Superior y posgrado	28,7	32,4	65,7	
Estado civil				
Casada o unida	14,4	26,5	39,1	
Viuda, separada o divorciada	10,7	8,9	44,6	
Soltera	15,1	19,2	43,7	
TOTAL	14,3	22,5	41,2	

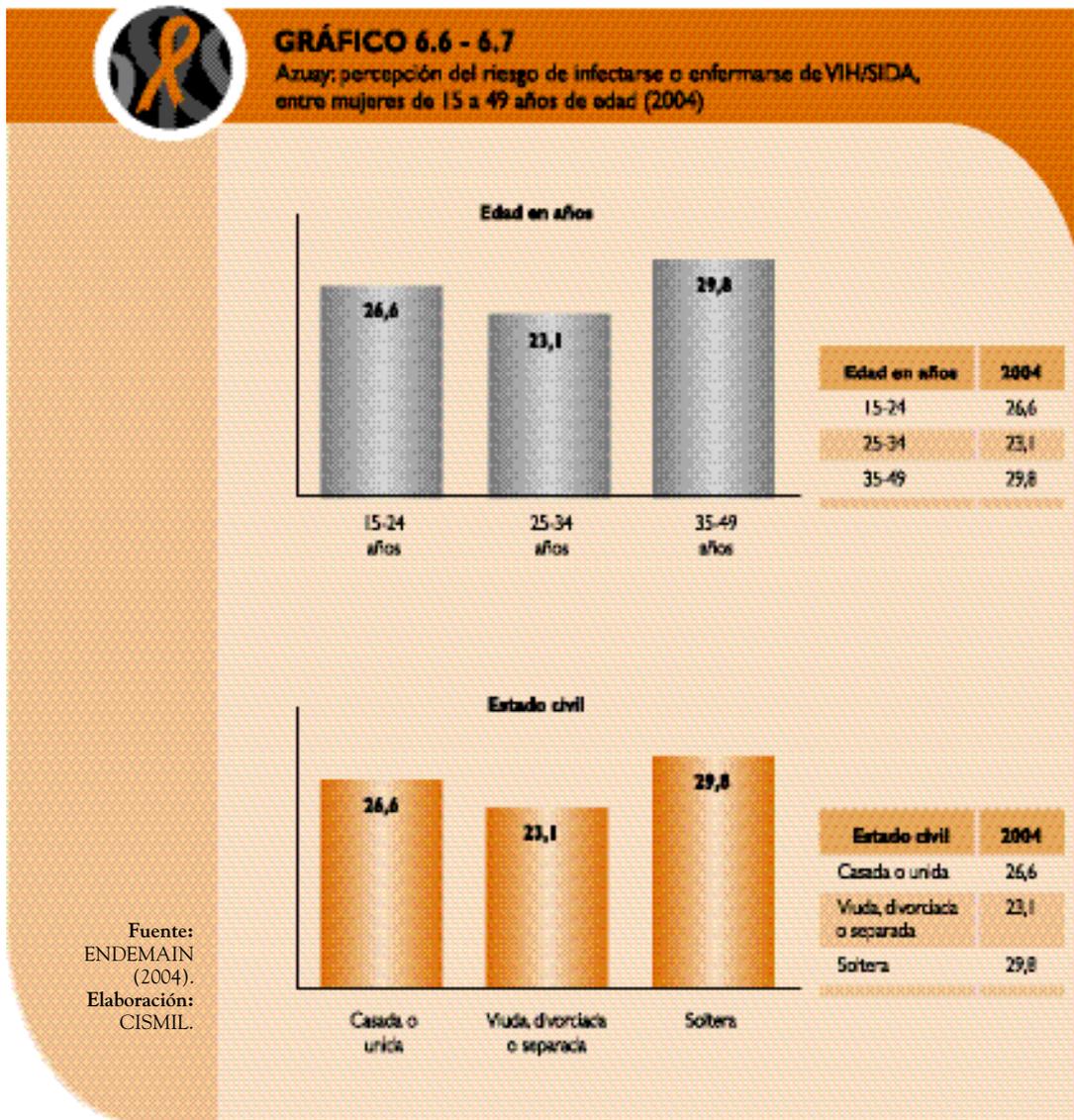
Fuente: ENDEMAIN, 2004.
Elaboración: CISMIL.

En relación con la percepción del riesgo de infectarse o adquirir la enfermedad, los gráficos 6.6 y 6.7 permiten observar que en la provincia del Azuay apenas el 26,5% de mujeres de 15 a 49 años de edad lo considera probable. Este nivel de apreciación es mayor en las mujeres de mayor edad, quienes están separadas y en aquellas que tienen un mayor grado educativo.

Las mujeres adolescentes y jóvenes, por su parte, tienen una menor percepción en cuanto al riesgo de infectarse o contraer la enfermedad. Por

esta razón, se considera necesario trabajar con este grupo para concienciarlo acerca del riesgo, más aún cuando en el país el proceso de inicio de la vida sexual ocurre a más temprana edad.

Finalmente, del total de mujeres que conocen o han escuchado hablar sobre el VIH/SIDA, únicamente el 48,8% sabe que existe una prueba de laboratorio a través de la cual es posible hacer su diagnóstico. Sin embargo, únicamente el 31,1% sabe dónde se la puede realizar.



- **Porcentaje de uso de preservativos dentro de la tasa de uso de anticonceptivos**

En la provincia del Azuay, un poco más del 72% de mujeres entre 15 y 49 años conoce varios de los métodos anticonceptivos. Por otra parte, el uso de anticonceptivos ha incrementado: en 1994, el 47,7% de mujeres entrevistadas por la ENDEMAIN aceptó usar anticonceptivos, mientras que en 2004 este porcentaje se incrementó al 59,3%.

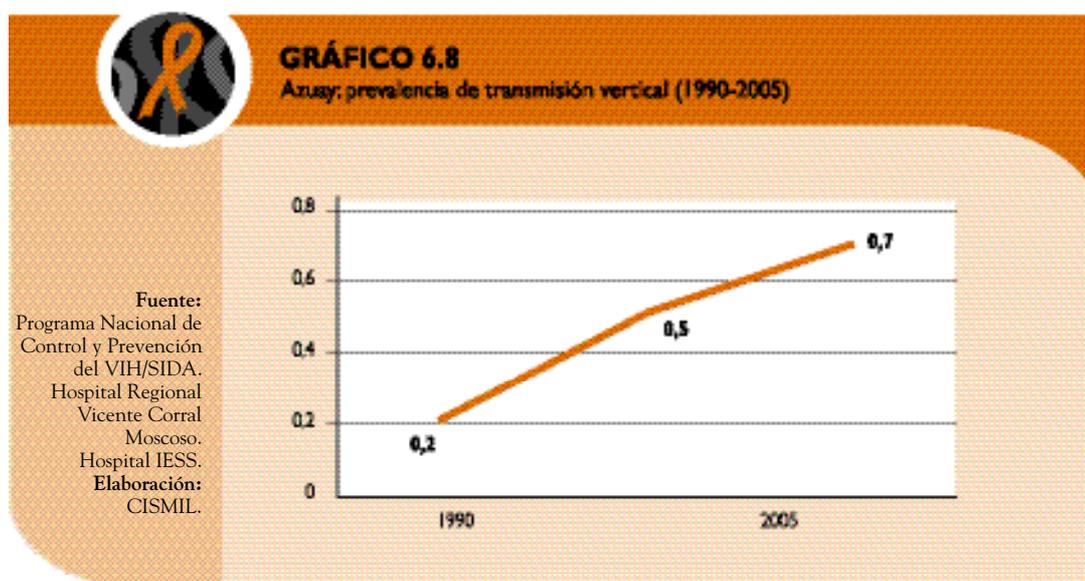
No obstante, el uso del condón o preservativo es sensiblemente menor comparado con el uso de otros métodos. Actualmente, en la provincia del Azuay, apenas el 2,8% de mujeres casadas o unidas utiliza este método fundamentalmente contra la concepción y no como medio para la prevención de enfermedades de transmisión sexual. Es importante destacar que mientras más joven es la mujer; mientras mayor es su nivel educativo y menor el número de hijos que tiene, mayor es el uso del condón o preservativo.

En la población general, según datos entregados por el PNUD, solo un 4% de la población sexualmente activa utiliza preservativo en Quito, mientras en Guayaquil alcanza solo al 2%. En el Azuay no existen estadísticas claras al respecto, pero tal vez pueden ser similares a las cifras mostradas por las provincias más grandes (2-3% de la población sexualmente activa).

- **Transmisión vertical del VIH/SIDA**

Desde la formulación de los ODM, éste ha sido un punto crucial de discusión, puesto que es un indicador esencial en la evaluación del comportamiento de la epidemia en la población general.

En este sentido, desde 2001 las cifras han aumentado de 0,3 a 0,7%, duplicándose el número de madres que son portadoras del virus. En la provincia del Azuay las cifras son similares a las nacionales, con una prevalencia que fluctúa, según la fuente estudiada, entre 0,5 y 1% de la población de madres gestantes. Esto indica que el número de mujeres embarazadas que viven con el virus del VIH/SIDA ha incrementado en los últimos quince años, incluso casi triplicado. (ver el gráfico 6.8).



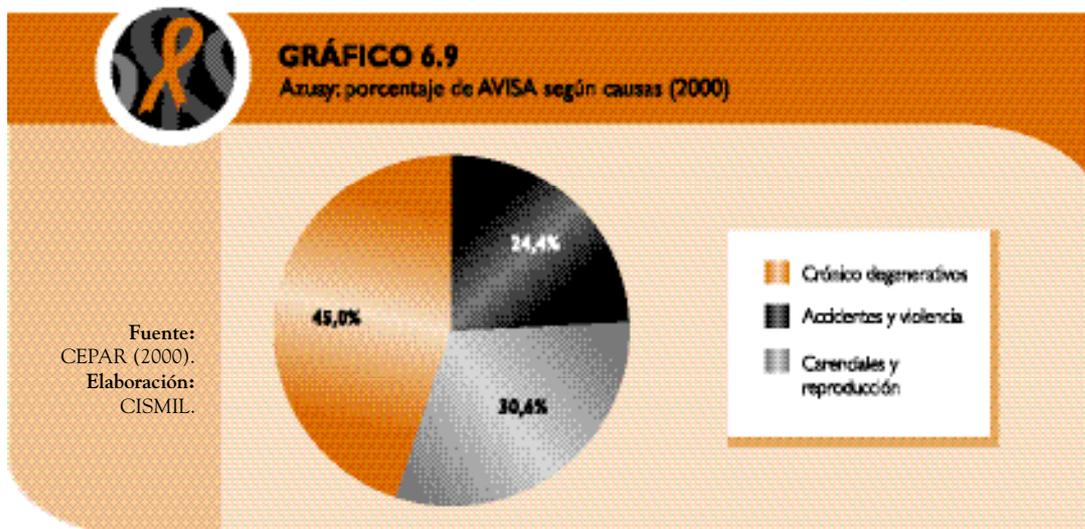
META 8: HABER DETENIDO Y COMENZADO A REDUCIR, PARA 2015, LA INCIDENCIA DEL PALUDISMO Y OTRAS ENFERMEDADES GRAVES

Al tomar en consideración el perfil epidemiológico generado a partir de las enfermedades y eventos de notificación obligatoria sujetas a vigilancia epidemiológica, las diez principales causas de morbilidad en la provincia son:

Azuay: diez principales causas de morbilidad (2005)		
Enfermedades	Casos	Tasa*
Infección respiratoria aguda	36.221	5.532,6
Enfermedad diarreica aguda	14.117	2.156,3
Hipertensión arterial	1.566	239,2
Varicela	706	107,8
Diabetes	575	87,8
Otras enfermedades venéreas	301	46,0
Intoxicación alimentaria	135	20,6
Tuberculosis pulmonar	88	13,4
Salmonelosis	8	1,2
Leishmaniasis	6	0,9

* Tasa por cien mil habitantes / Fuente: MSP, Subproceso de Epidemiología / Elaboración: CISMIL.

El comportamiento epidemiológico medido a través de los años de vida saludables perdidos por muerte prematura y discapacidad (AVISA, ver gráfico 6.9) señala al iniciar el presente milenio: "La Provincia del Azuay contribuye con 88 768 años de vida saludables perdidos por muerte prematura y discapacidad, esto corresponde al 4,2% del total país y a una tasa de 156 años de vida saludables por cada mil habitantes residentes. (...) En el espacio urbano se pierde el mayor número de años de vida saludables (62,2%). (...) Los hombres contribuyen con el 59,0% y las mujeres con el 41,0%. (...) El grupo de edad de 15 a 44 años pierde más años de vida saludables, tanto en hombres como en mujeres. (...) Según el grupo de enfermedades, el 30,6% de los años de vida saludables perdidos por muerte prematura y discapacidad corresponde a procesos carenciales y de la reproducción, enfermedades infecciosas y parasitarias; el 45% a procesos crónicos degenerativos y el 24,4% debido a accidentes y violencia".⁸⁰



⁸⁰ Cepar, El peso de la enfermedad en las provincias de Ecuador. Años de vida saludables perdidos por muerte prematura y discapacidad, Avisa, septiembre, 2000.

Al considerar el perfil epidemiológico generado a partir de las enfermedades de control y vigilancia epidemiológica, en 2003 la varicela es la enfermedad más frecuente (52%), seguida de la hepatitis A (21,4%) y de la intoxicación alimentaria aguda (9,6%). De todas las patologías notificadas con urgencia a través del Sistema SIVE-Alerta o EPI1.⁸¹

Sin embargo, durante los últimos años, las enfermedades con alto potencial epidémico en el Azuay, además de las señaladas, incorporan el dengue clásico y el paludismo. En 2003, las infecciones respiratorias agudas fueron las de mayor frecuencia (66%) y junto con las enfermedades diarreicas agudas alcanzaron el 88,5%.⁸²

• **Haber detenido y comenzado a reducir el paludismo para 2015**

El propósito es reducir la carga del paludismo en al menos el 50% para 2010 y reducirla en 75% para 2015.⁸³ La incidencia del paludismo es un indicador importante debido a que la mayor ocurrencia sucede en las zonas tropicales y subtropicales y en espacios donde el desarrollo socioeconómico, las condiciones y la calidad de vida es deficiente. En este punto es evidente el déficit de servicios básicos y la planificación para enfrentar el incremento de las lluvias e inundaciones oca-

sionadas por situaciones como el fenómeno de El Niño.

En Ecuador, el paludismo es un problema grave de salud pública. Esta enfermedad endémica ha mantenido un comportamiento irregular propio a su relación con las situaciones climáticas que ponen en evidencia la alta vulnerabilidad del país debido a la escasa infraestructura y cultura sanitaria.

Como en el país, en la provincia del Azuay la tendencia en el número de casos ha sido sumamente irregular. Según los informes del Departamento de Epidemiología de la Dirección Provincial del Azuay, en 1996 se registraron 26 casos, siete años después, 29, y en 2000 se reportaron 118 casos de paludismo. Lamentablemente, no se encontraron informes de morbilidad palúdica que permitan establecer diferencias entre *falciparum* y *vivax*.

CUADRO 6.4		Azuay: número de casos anuales de paludismo (1996-2003)		
Territorio	1996	2000	2003	
País	11.991	97.007	52.065	
Azuay	26	118	29	

Fuente: Dirección Nacional de Epidemiología. MSP (2005).
Departamento de Epidemiología de la Dirección Provincial de Salud del Azuay.
Elaboración: CISMIL.

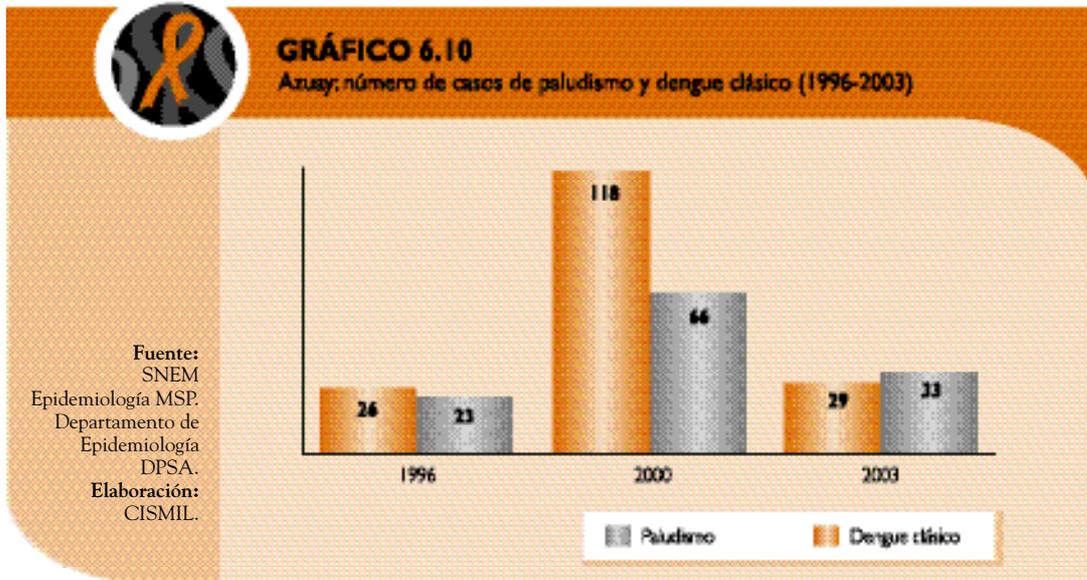
81 SIVE-Alerta O EPI1 tiene como objetivo general “detectar, investigar, notificar y obtener la respuesta o intervención rápida ante la presencia de emergencias o desastres, brotes o epidemias, enfermedades transmisibles de alto potencial epidémico y de eventos de importancia en salud pública”. (MSP, Manual de normas y procedimientos del sistema integrado de vigilancia epidemiológica, SIVE-Alerta, 2002). Las enfermedades incluidas en el sistema de notificación EPI2 son endémicas, de alta frecuencia y consideradas graves.

82 Muñoz (2005).

83 Resolución del Consejo Directivo OPS/OMS, septiembre 2005.

El dengue clásico, por ser un proceso cuyas determinaciones son muy similares a las del paludismo, muestra una tendencia y un comportamiento similares. Según los informes del Departamento de Epidemiología de la Dirección Provincial del Azuay, en 1996 se registraron 23

casos y siete años más tarde, 33. Sin embargo, en 2000 se reportaron 66 casos de dengue clásico. En relación con el dengue hemorrágico, en el 2003 únicamente se informó de un caso. (ver en el gráfico 6.10)



En relación con la pregunta,

¿Ha escuchado hablar sobre la tuberculosis?:

“Sí he oído, pero no habido una persona por aquí con esa enfermedad... Eso sí se ha escuchado, dicen que es por el descuido de la misma persona que no acude donde el médico para controlarle porque hay medicamentos... Se sabe que es bastante peligrosa, y si esa enfermedad está avanzada ya no hay cura... Dicen que cuando recién está pegando tiene curación, pero cuando ya pasa el tiempo se puede morir. Mi hermano estaba con eso, se fue al hospital, pero ya está curándose... Solo he escuchado que primero les da pulmonía, es contagiosa, dicen que es por la mala alimentación... Sí, aquí hay algunas señoras que tienen”.

En torno a la pregunta,

¿Considera usted que esta enfermedad puede ser contagiosa?:

“No se sabe, puede ser. Tal vez se puede contagiar por el desaseo... Puede ser contagiosa, pero no puede decir eso con seguridad porque no sé... No sé, nunca se ha ofrecido, no sé como podría protegerme”.

Otros testimonios señalan:

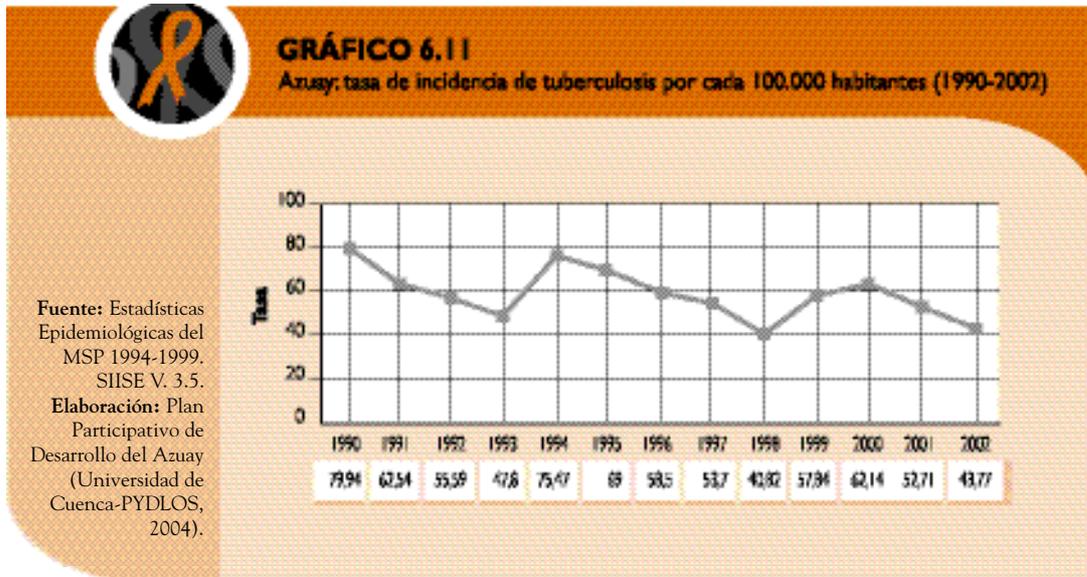
“Es contagiosa y se transmite estando cerca de la persona enferma, los doctores han dicho que esa flema que escupen por ahí, que de una contagia... Claro que es contagiosa, por ejemplo comiendo con la cuchara del enfermo, por eso hay que hervir los cubiertos... Han dicho que sí es contagiosa, solo con estar cerca de la persona enferma que tose... Parece que puede contagiarse, me han dicho que por medio del aliento, los alimentos, los mismos platos que se usen, las cucharas que no se lavan bien”.

Acerca de la pregunta, ¿Qué haría en caso de que una persona de su hogar presentara síntomas de tuberculosis (tos permanente y sangre en la flema)?

“Le llevaría a alguna parte, al hospital público, lo más al alcance que se pueda tener, para saber qué mismo es... Le haría atender donde el médico para que le dé un tratamiento para no tener que ir al hospital... Le llevaría al doctor a que le den algún tipo de tratamiento... Iría al hospital... Acudir al doctor y poner un tratamiento, para eso no hay tratamientos caseros”.

• **Haber detenido y comenzado a reducir la tuberculosis**

La tuberculosis es una enfermedad que se consideró controlada. Sin embargo, es calificada actualmente como un proceso emergente, objeto de control y vigilancia epidemiológica.⁸⁴



Actualmente, la provincia del Azuay forma parte de la implementación progresiva de la estrategia DOTS (tratamiento acortado y directamente observado), que se inició en el país a partir de 2002. La norma nacional del Programa de Control de la tuberculosis establece los criterios para que el tratamiento antituberculoso sea administrado bajo supervisión directa de acuerdo con el antecedente de tratamiento "El Programa Nacional de TB en Ecuador se encuentra en fase de implementación y extensión de la estrategia DOTS. Con una cobertura de población del 100% en las provincias de Guayas, Pichincha, Azuay y Tungurahua".⁸⁵

En la provincia del Azuay, en 2004 la tasa de incidencia de la tuberculosis pulmonar es de 16,5 por cada cien mil habitantes, valor sensiblemente menor al identificado en 1996 (58,5), y en 2000 de 62,5 por cada cien mil habitantes.

CUADRO 6.5
Azuay: tasas de incidencia anual de tuberculosis pulmonar, (1996-2004)*

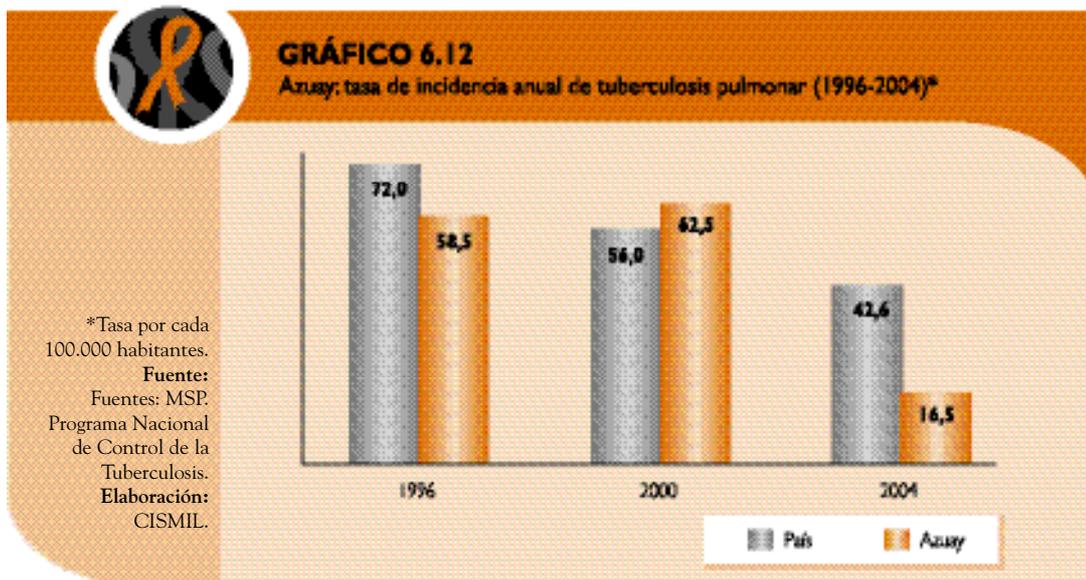
Territorio	1996	2000	2004
País**	72,0	56,0	42,6
Azuay***	58,5	62,5	16,5

*Tasa por cada 100 000 habitantes.
**Fuente: MSP. Programa Nacional de Control de la Tuberculosis.
***Fuente: MSP. Dirección Nacional de Epidemiología.
Elaboración: CISMIL.

Se estima que la incidencia de tuberculosis pulmonar es en promedio cinco veces mayor a todas las formas extrapulmonares. A mediados de la década de los noventa la tasa de incidencia de tuberculosis extrapulmonar fue de 6,46, al iniciar el presente milenio de 4,47, y en 2004, de 3,97. (ver el gráfico 6.12)

84 Los testimonios provienen de entrevistas sobre los ODM realizadas por el equipo del CISMIL a personas pobres de las áreas rurales y urbanas más marginadas de la provincia.

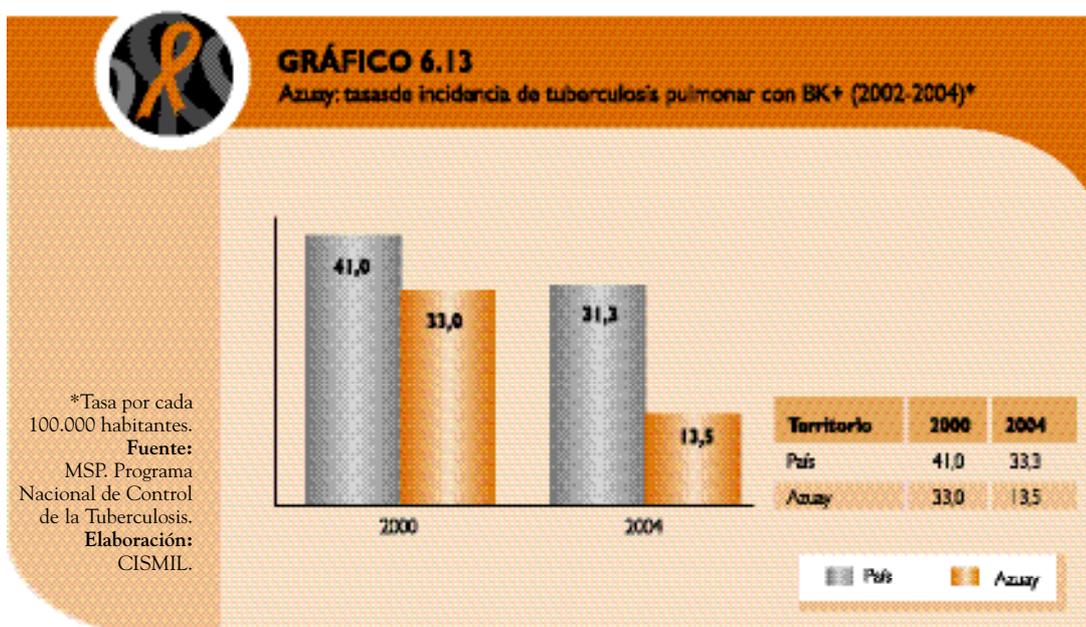
85 MSP, Programa nacional de control de la tuberculosis, Informe Quinquenal del Programa Nacional de Control de la tuberculosis. Los testimonios provienen de entrevistas sobre los ODM realizadas por el equipo del CISMIL a personas pobres de las áreas rurales y urbanas más marginadas de la provincia.



La tasa de incidencia de morbilidad con baciloscopia positiva (BK+ casos confirmados de tuberculosis) por cada 100.000 habitantes es mucho mayor a los no confirmados. En 2004 en la provincia del Azuay su valor fue de 13,2. Sin embargo, como en el caso anterior su tendencia mues-

tra un sensible incremento desde 2003 (1,55). (ver el gráfico 6.13)

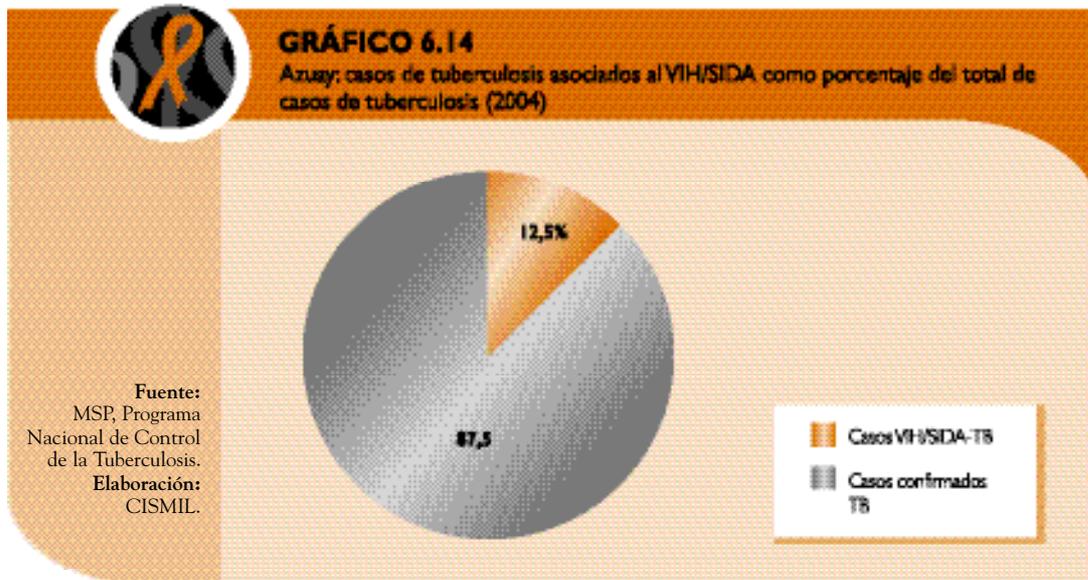
En 2004 la tasa de mortalidad asociada a la tuberculosis por 100.000 habitantes en la provincia del Azuay fue de 3,02.⁸⁶



86 INEC. Anuario de Estadísticas Vitales: Nacimientos y defunciones, 2004.

- **Relaciones complementarias entre la tuberculosis y el VIH/SIDA**

Del total de casos reportados como confirmados de tuberculosis en la provincia del Azuay, el 12,5% tiene una relación con el VIH/SIDA. (ver el gráfico 6.14)



CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En este acápite se ofrece una lista de puntos que constituyen una conclusión global de los objetivos 4,5,6 y a la vez, un listado de recomendaciones.

En el Azuay es necesario: fortalecer y garantizar la sostenibilidad de los espacios intersectoriales, interinstitucionales y ciudadanos de salud generados en las diferentes delimitaciones geopoblacionales de la provincia.

Optimizar la rectoría y construir un verdadero liderazgo en salud que permita poner en práctica decisiones consensuadas que mejoren las condiciones y la calidad de vida de la población, que satisfagan las necesidades mínimas de salud, y que desarrollen capacidades básicas individuales de autocuidado y protección.

Implementar políticas locales que garanticen el derecho a la salud y que permitan generar ciuda-

danía en salud. Fortalecer la coordinación y la articulación funcional de los actores de la salud. Institucionalizar, de manera participativa y consensuada, un verdadero sistema de salud que permita superar la fragmentación y la falta de coordinación entre los distintos proveedores y subsectores que actúan en su territorio. Acoger disposiciones constitucionales y legales que demandan aplicar modelos de atención integrales e integrados, articulados funcionalmente a través de una red de servicios que funcionan con procesos de gestión desconcentrados y descentralizados. Incorporar la visión de la demanda en los servicios y complementar la atención curativa y de rehabilitación con la prevención de la enfermedad y la promoción de la salud.

La participación ciudadana en salud debe traducirse en políticas concretas de fortalecimiento institucional. Es decir, debe establecerse un nexo entre la sociedad civil organizada y las instancias gubernamentales. De esta manera, frente a hechos como el VIH/SIDA se puede mejorar el control, optimizar las intervenciones y limitar el progresivo incremento de personas afectadas por la enfermedad.

A pesar de los importantes esfuerzos realizados por mejorar las condiciones y la calidad de vida de la población, las tasas globales de mortalidad en la niñez y en el periodo infantil siguen siendo altas, aún cuando a escala provincial se ha logrado alcanzar la meta. Adicionalmente, es importante destacar que también la mortalidad neonatal, posneonatal precoz y posneonatal tardía muestran una tendencia descendente. Sin embargo, aproximadamente la mitad de las defunciones de menores de un año suceden antes del primer mes de vida, situación que obliga a mejorar la cobertura y la atención a los niños e infantes y a optimizar la calidad de los servicios.

En relación con la mortalidad materna, en la provincia del Azuay, si bien en el último quinquenio su tendencia muestra un descenso, su valor es sensiblemente alto. Este hecho demanda multiplicar esfuerzos para prevenir uno de los episodios más traumáticos para la sociedad y la familia. En este sentido, se precisa facilitar el acceso de las madres a los servicios de salud, mejorar la cobertura en atención institucional y profesional del

parto, en el control prenatal y en el control del posparto (puesto que en este momento especialmente sensible suceden las complicaciones que deterioran la salud materna y generan el mayor número de casos de muerte materna). La Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia aún no logra garantizar el derecho a la Salud de las mujeres, de los niños y de las niñas. Un importante porcentaje de mujeres paga por la atención médica y encuentra en el cobro una de las barreras más importantes para acceder a los servicios de salud.

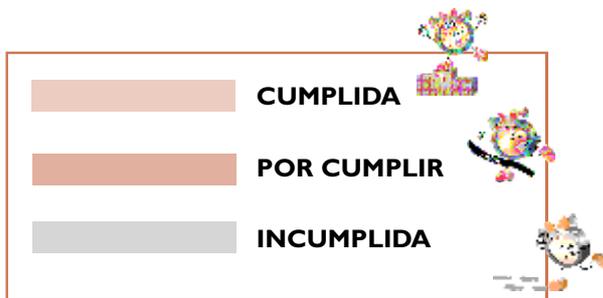
Es fundamental insistir en el impulso del programa, las estrategias y los estándares que forman parte de los cuidados obstétricos básicos y completos. La mayor parte del personal de los servicios de salud del Ministerio de Salud Pública desconoce los fundamentos, contenidos y elementos operativos de esta estrategia por lo que aún es muy difícil garantizar la calidad integral de la atención materna. Además y de manera conjunta, se requiere que los municipios asuman sus responsabilidades expresadas en la Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia, para así evitar: 1) la demora de la mujer embarazada en hacer conciencia que está confrontando un problema de salud asociado a su embarazo y tomar la decisión de acudir a un centro de salud; 2) la demora relacionada con el acceso (transporte, costos, hora, etc.); y 3) la demora en la atención una vez que llega a la unidad de salud (calidad de atención y competencias técnicas).

En la provincia del Azuay es significativamente amplio el porcentaje de personas que conocen o que han escuchado hablar acerca del VIH/SIDA. Sin embargo, el número de casos detectados es cada vez mayor, especialmente en mujeres. El incremento de casos en mujeres contradice, por una parte, el uso de medidas preventivas y, por otra, su baja percepción de riesgo para infectarse y/o adquirir la enfermedad.

Conviene llamar la atención sobre las heterogeneidades que esconden las tasas globales de mortalidad y morbilidad, pues existen segmentos geográficos y grupos de población que habitan en el espacio rural y en los cantones con elevados niveles de pobreza que superan significativamente su valor provincial. Como respuesta, se

requiere ampliar la oferta de recursos y de servicios para atender las demandas de salud de la población, puesto que, además de ser insuficiente, está concentrada fundamentalmente en el espacio urbano y en la capital provincial.

Finalmente, se requiere organizar e implementar un óptimo sistema de información que garantice, por una parte, la disponibilidad de datos actualizados y oportunos, y por otra, que ejerza un programa de control (monitoreo y evaluación de los problemas prevalentes y de sus determinantes).



CUADRO 6.6 Resumen de los indicadores del objetivo 6

OBJETIVO 6: COMBATIR EL VIH/SIDA, EL PALUDISMO Y OTRAS ENFERMEDADES

META 7: Haber detenido y comenzado a reducir, para 2015 la propagación del VIH/SIDA

Indicador	Territorio	1990	2003
Número de personas con VIH/SIDA	País	85	1.369
	Azuay	7	23
Indicador	Azuay	1990	2004
Número de personas con SIDA y VIH	SIDA	4	16
	VIH	3	8
Tasa de mortalidad por VIH/SIDA	País	0,40	0,86
	Azuay	0,93	0,3

Fuentes: Programa Nacional de Prevención y Control del VIH/SIDA
Dirección Provincial de Salud del Azuay

Indicadores	Territorio	2004		
		Abstinencia	Monogamia	Uso condón
% de conocimiento de las formas de prevención del VIH/SIDA. Mujeres de 15 a 49 años de edad	Azuay	14,3	22,5	41,2
	Territorio	1994	1999	2004
Porcentaje de uso de preservativos dentro de la tasa de uso de anticonceptivos. Mujeres unidas o casadas de 15 a 49 años de edad	País	2,6	2,7	4,3
	Azuay	2,2	4,2	2,8

Fuente: ENDEMAIN 1994, 1999, 2004

OBJETIVO 6: COMBATIR EL VIH/SIDA, EL PALUDISMO Y OTRAS ENFERMEDADES

META 8: Haber detenido y comenzado a reducir, para 2015, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves

Indicador	Territorio	1996	2000	2003
Número de casos anuales de paludismo	País	11.991	97.007	52.065
	Azuay	26	118	29
Indicador	Territorio	1996	2000	2004
Tasa de incidencia de tuberculosis pulmonar por cada 100.000 habitantes	País	72,0	56,0	42,6
	Azuay	58,5	62,5	16,5
Indicador	Territorio	2000	2004	
Tasa de incidencia de morbilidad con BK + por cada 100.000 habitantes	País	41,0	33,3	
	Azuay	33,0	13,5	
% de relación complementaria entre la tuberculosis y el VIH/SIDA	Azuay		12,5	
Tasa de mortalidad por tuberculosis pulmonar, por cien mil habitantes	Azuay		3,02	

Fuentes: Ministerio de Salud Pública. Dirección Nacional de Epidemiología. SNEM, Departamento de Epidemiología. DPSA. Programa Nacional de Control de la Tuberculosis. Elaboración: CISMIL.

OBJETIVO

GARANTIZAR LA
SOSTENIBILIDAD DEL
AMBIENTE



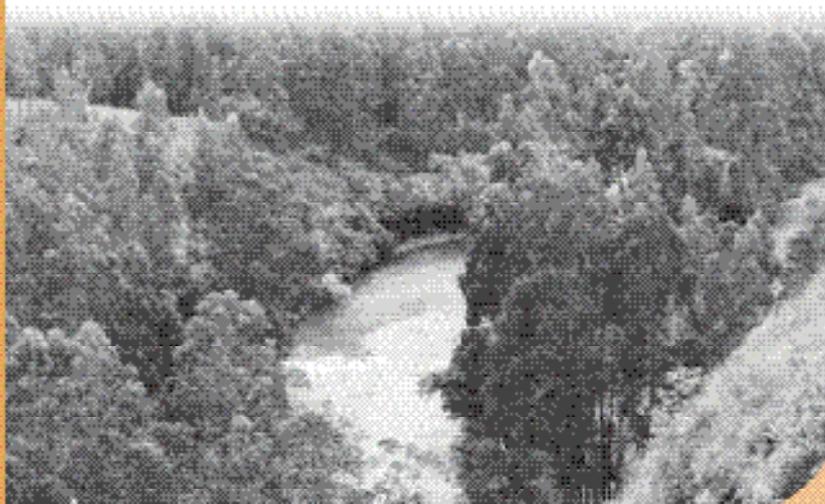
7

resumen

La evaluación del objetivo 7 de los ODM en la provincia del Azuay ha sido trabajada a dos escalas. La primera, contempla el análisis de la meta 9, referida a los procesos de uso del suelo, de protección ecosistémica, de conservación de la biodiversidad y de inversión pública en control y reparación ambiental. La segunda contempla el análisis de las metas 10 y 11, referida a los procesos ambientales ligados con salud pública, saneamiento ambiental y deterioro de las condiciones de acceso a servicios básicos de agua potable, red de alcantarillado, sistema de eliminación de excretas y recolección de basura, y las condiciones de habitabilidad y hacinamiento.

La provincia del Azuay representa un caso importante de gestión ambiental, así como de mejoramiento y mantenimiento de los entornos ambientalmente saludables. Desde hace más de diez años ha mantenido un proceso sostenido de gestión ambiental e inversión para la protección de cuencas, reservas de agua y zonas forestales, ya que estos recursos han sido evaluados como estratégicos. Sin embargo, se puede encontrar un creciente deterioro ambiental en la zona interandina de la provincia, principalmente por procesos de erosión de suelos y pérdida de cobertura natural.

En el caso de los indicadores de servicios básicos se revelan fuertes diferencias urbano-rurales. Si bien la cobertura en el nivel provincial cumple con las expectativas de las metas 10 y 11 de la Declaración del Milenio, hay una brecha evidente entre las buenas condiciones del cantón Cuenca y el deterioro en los otros cantones de la provincia.



INTRODUCCIÓN

La evaluación del objetivo 7 de los ODM es analizada a dos escalas. La primera contempla el análisis de la meta 9, referida a los procesos de uso del suelo, la protección ecosistémica, la conservación de la biodiversidad y la inversión pública en control y reparación ambiental. La segunda contempla el análisis de la meta 10 y 11, referida a los procesos ambientales ligados a la salud pública, saneamiento ambiental y la cobertura de los servicios básicos como el caso del agua o los sistemas de reducción de residuos.

Si bien el objetivo *garantizar la sostenibilidad del medio ambiente* todavía expresa un universo amplio de evaluación, a través del marco conceptual del CISMIL y la ubicación nacional y provincial de los indicadores de las tres metas, pretendemos cubrir los aspectos ambientales relevantes para la provincia.

El análisis de las metas ambientales de los ODM es tomada desde su concepto amplio, donde incluimos los preceptos de irreversibilidad, incertidumbre, identidad y multirelación.⁸⁷ Si bien creemos que existen un sin número de criterios de valoración e interpretación sobre el medio ambiente, usaremos una aproximación cuantitativa respecto a los factores y aspectos de la evaluación de la sostenibilidad sugeridos en las metas de los ODM. Trabajaremos en la lectura y análisis de algunos indicadores consignados en los Censos de Población y Vivienda de 1990 y 2001, así como, datos geográficos tomados de diferentes fuentes cartográficas. La evaluación de los indicadores a nivel global y nacional fue necesaria en la medida de enfatizar la problemática particular del Ecuador y la disponibilidad de información para su análisis.

Las metas del objetivo 7 serán evaluadas a partir del concepto de *necesidades mínimas* y *el derecho humano a un ambiente sano*. En tal virtud la *condición ambiental* y los *factores de cambio* son en sí

una evaluación de las necesidades mínimas humanas. La primera de las metas de este objetivo (meta 9), referida a la incorporación de los principios del desarrollo sustentable en las políticas y programas nacionales, muestra un amplio margen de acción respecto a la forma de evaluación y línea de información. Sin embargo, tomaremos principalmente los elementos e indicadores descritos en los ODM internacionales y nacionales, y haremos una verificación de la información existente y los instrumentos de la gestión ambiental nacional relevantes dentro de la política pública ambiental.

La segunda y tercera meta del objetivo 7 (metas 10 y 11), hacen referencia a la evaluación de los condicionantes ambientales sobre la salud pública y el saneamiento ambiental. Es así que, la evaluación central se enfocará en el acceso a recursos ambientales básicos (como el agua) y en las condiciones de vida referentes al tipo de vivienda, su localización, nivel de hacinamiento y acceso a servicios básicos (sistema de eliminación de excretas, recolección de basura, red de alcantarillado y acceso a agua potable).

Como parte de la evaluación de las tres metas se revisan dos instrumentos de gestión propios de la provincia. Por un lado, el *Plan Participativo de Desarrollo del Azuay* y su línea de base (elaborado por Dirección de Desarrollo Provincial del Azuay) y, por otro, el *Informe 2005* de la gestión realizada por la prefectura durante el periodo 2005-2009. Del primer documento se analizan los planteamientos acerca de la creación de proyectos y programas para el "manejo sustentable de los recursos naturales, con énfasis en los recursos hídricos, y en el acceso universal a los servicios sociales básicos y de educación", entre éstos los de saneamiento ambiental. El segundo documento da cuenta de los avances y del presupuesto utilizado para la gestión ambiental y de salud pública.

⁸⁷ La explicación sobre la aproximación de la sostenibilidad y la explicación de los indicadores utilizados se encuentra en el documento conceptual de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, producido por CISMIL.

META 9: INCORPORAR LOS PRINCIPIOS DEL DESARROLLO SOSTENIBLE EN LAS POLÍTICAS Y EN LOS PROGRAMAS NACIONALES, E INVERTIR EN LA PÉRDIDA DE RECURSOS DEL MEDIO AMBIENTE

La evaluación de la meta 9 se la hace a través de tres elementos de análisis. 1) La evaluación del estado de los ecosistemas naturales y el uso del suelo. 2) Los sistemas de áreas protegidas y bosques protectores, como parte de respuesta pública al deterioro de la biodiversidad, de los recursos hídricos y de los suelos. 3) La evaluación de la gestión pública local de los recursos naturales.

Al igual que los demás objetivos y metas del milenio, la meta 9 no describe ni evalúa todos los aspectos, condicionantes y dinámicas del desarrollo sostenible o las políticas públicas ambientales. No se trata de un documento evaluatorio de las políticas y programas nacionales de la biodiversidad o los recursos naturales, sino solo de la presentación de algunos aspectos fundamentales y comparativos del estado ambiental territorial, y de los principales programas locales de gestión ambiental.

• La cobertura vegetal y el proceso de erosión del suelo

A escala nacional, para 2001 se contabilizan 138.493,9 km² de bosques y vegetación natural remanente, que corresponden al 55,8% del total del territorio continental. En la provincia del Azuay el valor de remanencia es del 45,2%, de 8.718,8 km² de territorio provincial. Sin embargo, en el ámbito cantonal, la proporción de la cobertura vegetal remanente no es homogénea (cuadro 7.1 y gráfico 7.1), pues existe una relación directa entre las zonas de asentamientos humanos, la infraestructura vial y las actividades productivas (uso del suelo), y los espacios intervenidos fuertemente (sobre todo, en los cantones ubicados sobre del Callejón Interandino y en algunos cantones con conexión a la costa como Pucará, Santa Isabel y Cuenca occidental). Guachapala, por su parte, mantiene menos del 6,9% de su cobertura natural, en tanto que el cantón Oña reporta una mayor remanencia con un 69,1% del total de su superficie (mapa 7.1).

En términos de ecosistema, los páramos húmedos y secos ocupan el 22% del área total; los bosques montanos occidentales y orientales el 18%; mientras que el resto del área está ocupada por ecosistemas menores, como valles secos y húmedos interandinos, algunos bosques costeros, y los humedales que representan parte de las reservas hídricas de la provincia. (ver el mapa 7.2)

Esta perspectiva se mantiene en los procesos de erosión reportados para el Azuay. Así, en términos comparativos, a escala nacional el porcentaje de suelos erosionados representa el 5,3% del total de superficie continental del país. En el Azuay este valor alcanza alrededor del 3%. En lo cantonal, Guachapala reporta un 40% de su superficie erosionada, en tanto que Chordeleg, Sígsig, San Fernando, Girón, Camilo Ponce Enríquez son cantones con un mínimo o ningún reporte de suelos erosionados o en procesos (cuadro 7.1 y mapa 7.1). Resulta claro que la dinámica asociada con la erosión se produce en los cantones del callejón interandino (condiciones naturales), donde se reporta la mayor concentración poblacional, infraestructura vial y asentamientos humanos de la provincia.

Para 2005, el Gobierno Provincial del Azuay reportó, dentro de su Programa de Manejo de Recursos Naturales, el avance en iniciativas de corto y mediano plazo destinadas a frenar la pérdida de vegetación natural, la cobertura forestal y el deterioro de las cuencas hídricas o de la biodiversidad. Estas estrategias se encuentran resumidas en el cuadro 7.2 que ofrece una perspectiva

general de los procesos públicos de gestión ambiental, aunque no una evaluación de su efectividad. La mayoría responde a la demanda de conservación y recuperación de suelos, así como de protección al principal recurso natural de la provincia, el agua y sus cuencas. También se implementan procesos de reforestación o aprovechamiento forestal en el ámbito parroquial.

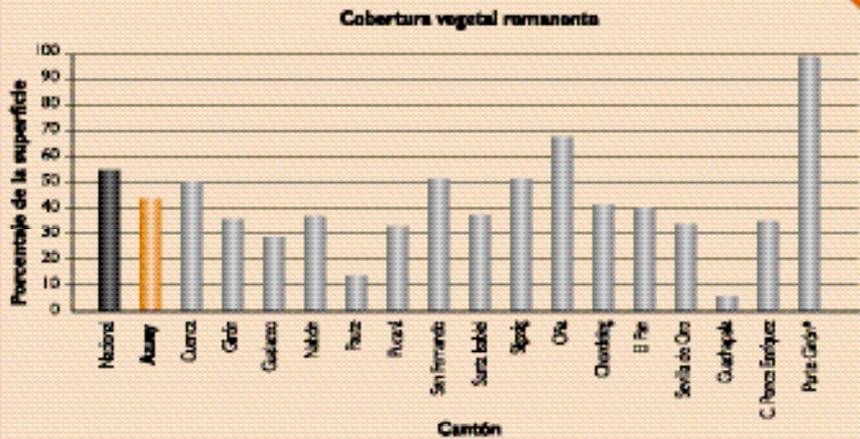
CUADRO 7.1		Azuay: superficie de remanencia ecosistémica y suelos erosionados a escala cantonal (2001)	
División política	Superficie	% remanente	% en erosión o en proceso
Nacional	248.196,90	55,8	5,3
AZUAY	8.718,82	45,2	2,7
Cuenca	3.594,83	51,1	0,1
Girón	353,47	37,1	0,0
Gualaceo	360,98	29,5	2,2
Nabón	643,32	38,1	6,4
Paute	261,43	14,2	18,8
Pucará	640,73	34,4	0,3
San Fernando	140,51	52,6	0,0
Santa Isabel	800,94	38,6	3,1
Sígsig	668,41	51,9	0,0
Oña	309,70	69,1	6,0
Chordeleg	90,37	42,0	0,0
El Pan	143,47	41,5	10,1
Sevilla de Oro	315,07	33,8	18,5
Guachapala	42,05	6,9	40,1
Camilo Ponce Enríquez	214,14	35,9	0,0
Parte Girón*	139,40	99,8	0,0

* Se refiere a la superficie noroccidental colindante con Nabón y Oña.
Fuente: Sistema de Monitoreo Socioambiental (2005) y Proyecto PROMSA-CDC (2001). Gobierno Provincial del Azuay (2005). Plan Participativo de Desarrollo del Azuay. Línea Base: ambiente, territorio y riesgo.
Elaboración: CISMIL.



GRÁFICO 7.1

Azuay; comparación cantonal de la superficie con cobertura vegetal remanente (2001)

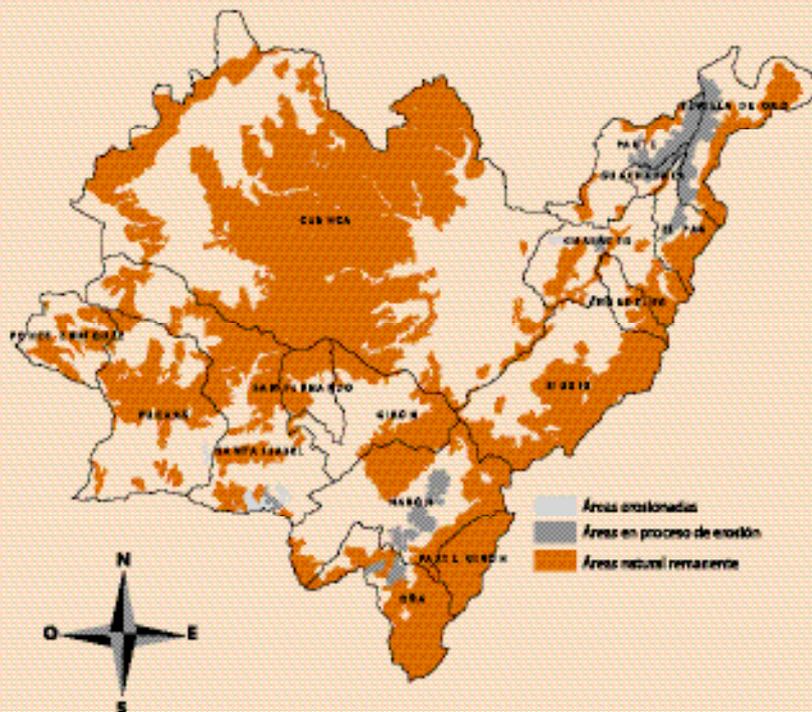


* Se refiere a la superficie sureste colindante con Nabón y Oña.
 Fuente: Sistema de Monitoreo Socioambiental (2005) y Proyecto PROMSA-CDC (2001). Gobierno Provincial del Azuay (2005). Plan Participativo de Desarrollo del Azuay. Línea Base: ambiente, territorio y riesgo.
 Elaboración: CISMIL.



MAPA 7.1

Azuay; ubicación de la cobertura natural remanente y áreas erosionadas en cada uno de los cantones (2001)



Fuente: Sistema de Monitoreo Socioambiental (2005) y Proyecto PROMSA-CDC (2001). Gobierno Provincial del Azuay (2005). Plan Participativo de Desarrollo del Azuay. Línea Base: ambiente, territorio y riesgo.
 Elaboración: CISMIL.

Descripción	Localización
Determinación de las áreas degradadas en los sectores de Cámara y Poetate (4 hectáreas)	
Capacitación a técnicos y promotores del Municipio de Nabón en el manejo de GPS y sistemas de información geográfica (GIS)	Nabón
Convenio para la implantación de un vivero forestal y frutal, así como para la protección de fuentes hídricas y recuperación de áreas degradadas	Oña
Manejo integral de recursos naturales en las comunidades San José de Lalcote y Guayán.	Junta Parroquial de Zhidmad, Gualaceo
Implementación de programas silvopastoriles, protección de fuentes hídricas y repoblación forestal	Junta de Agua Parchaca -Chaván, parroquia Jima. Sígsg
Plan de Manejo de los Terrenos Comunitarios de la Cooperativa Agropecuaria Sinincay	Consejo de la Cuenca del río Machángara y la Cooperativa Agropecuaria Sinincay

Fuente: Informe (2005), Gobierno Provincial del Azuay (2006).

Elaboración: CISMIL.

• Los sistemas productivos y la extracción de recursos naturales no renovables

En términos netos, la provincia está por encima del valor nacional y regional en superficie dedicada a algún tipo de producción agropecuaria o a asentamientos humanos. El área nacional de producción asciende al 38,7% del total continental, y en el Azuay al 51,7%. Girón, Gualaceo, Pucará, Camilo Ponce Enríquez y Paute registran más del 60% de su superficie total en alguna categoría de uso. (ver el cuadro 7.3 y gráfico 7.2)

A escala provincial, en el Azuay se destacan los cultivos de maíz (más del 8% de la superficie total), cultivos de ciclo corto en general (7%) y los pastos plantados (6,1%). Existen algunos cultivos menores como plantaciones forestales, cacao, caña de azúcar, arboricultura y café que cubren alrededor del 4% del territorio. Se distinguen, además, algunos procesos en mosaico como la vegetación arbustiva intervenida (8,2%), los bosques naturales intervenidos (7,7%), los páramos intervenidos (>1%) y los asentamientos humanos (1%). (ver el gráfico 7.3 y mapa 7.3)

El Índice de Capital Natural (ICN) revela una provincia por debajo del valor nacional en términos de mantenimiento de la biodiversidad (62,7 y 72,8, respectivamente), aunque superior al encontrado en otras provincias de la sierra y de la costa de Ecuador; donde los procesos de deterioro son más altos. A escala cantonal destacan Oña (72,9) y Cuenca (69,5) como zonas de alta remanencia y conservación de biodiversidad. En contraste, Guachapala (23,2) y Paute (35,1) aparecen como las zonas de mayor deterioro de la provincia, como lo demuestra el cuadro 7.3, debido a una menor remanencia natural y a un mayor proceso de erosión del suelo. (ver el cuadro 7.1 y mapa 7.1)

La dinámica del uso del suelo del Azuay puede ser vista desde la evolución provincial del producto interno bruto. El Banco Central del Ecuador reporta un importante aumento en sectores específicos de la producción agrícola y de algunos productos elaborados a partir de recursos naturales. De 1993 a 2001 se incrementa significativamente el cultivo de flores en más del 500%, como se puede apreciar en el cuadro 7.4. Los dos sectores que han disminuido en el periodo 1993-2001 son el de explotación de minas y canteras, y la fabricación de textiles y cueros. La silvicultura y la extracción de madera han aumen-

tado en casi 50%, y la fabricación de papel en casi un 100%.

Con respecto a los procesos de extracción de recursos no renovables, específicamente la extracción minera, según el Ministerio de Energía y Minas del Ecuador, el Azuay dedica el 0,2% del total de su superficie a esta actividad. A escala nacional, la superficie minera es de 0,03%. La concentración de concesiones mineras, en el ámbito cantonal, está restringida a Pucará (1,3%) y a Paute (0,5%). Sin embargo, de acuerdo con el reporte de la Prefectura del Azuay, en la provincia hay 205 concesiones mineras, de las cuales 64 se encuentran en el cantón Cuenca, 30 en Gualaceo y 25 en Paute (como se puede observar en el cuadro 7.5 y en el mapa 7.3)

En el ámbito territorial, la zona comprendida entre Cuenca, Chordeleg, Gualaceo, Paute, El Pan y Sevilla de Oro tiene la más alta densidad de concesiones mineras de la provincia. El Banco Central señala que el sector de explotación mine-

ra y de canteras, durante el periodo 1993-2001, disminuye en un 7%, aunque el sector de la fabricación de productos derivados de la minería (no metálicos) crece en un 130%. (ver el cuadro 7.4)

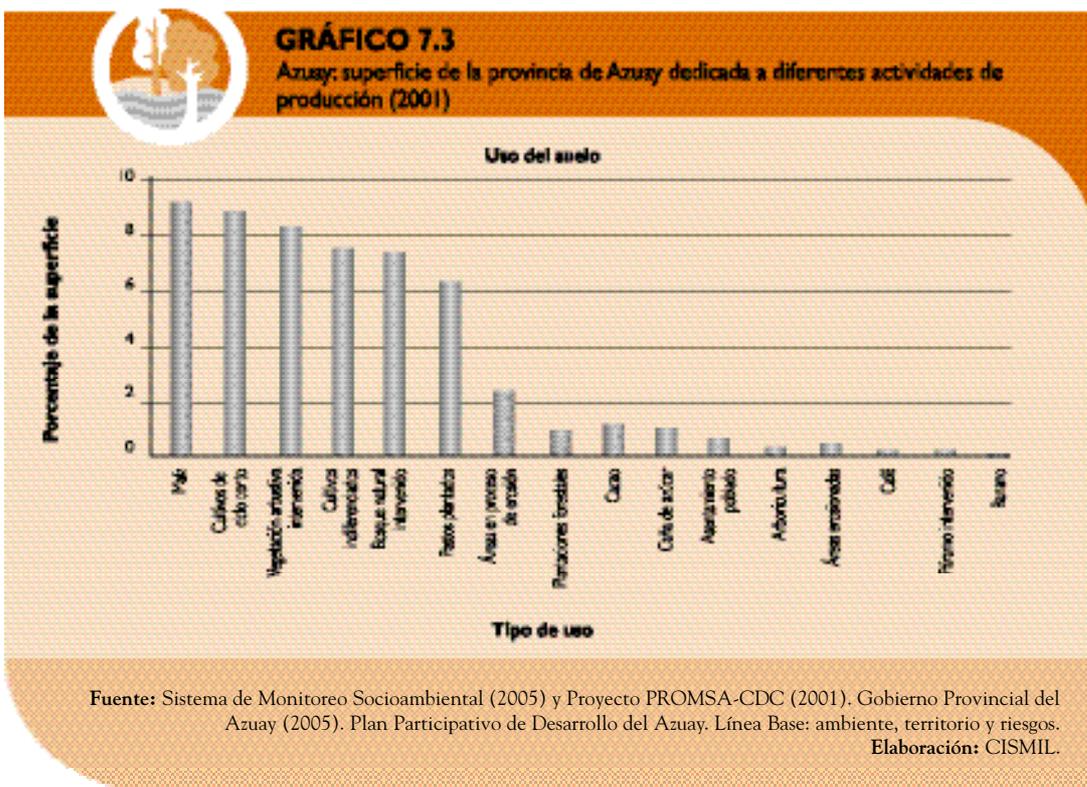
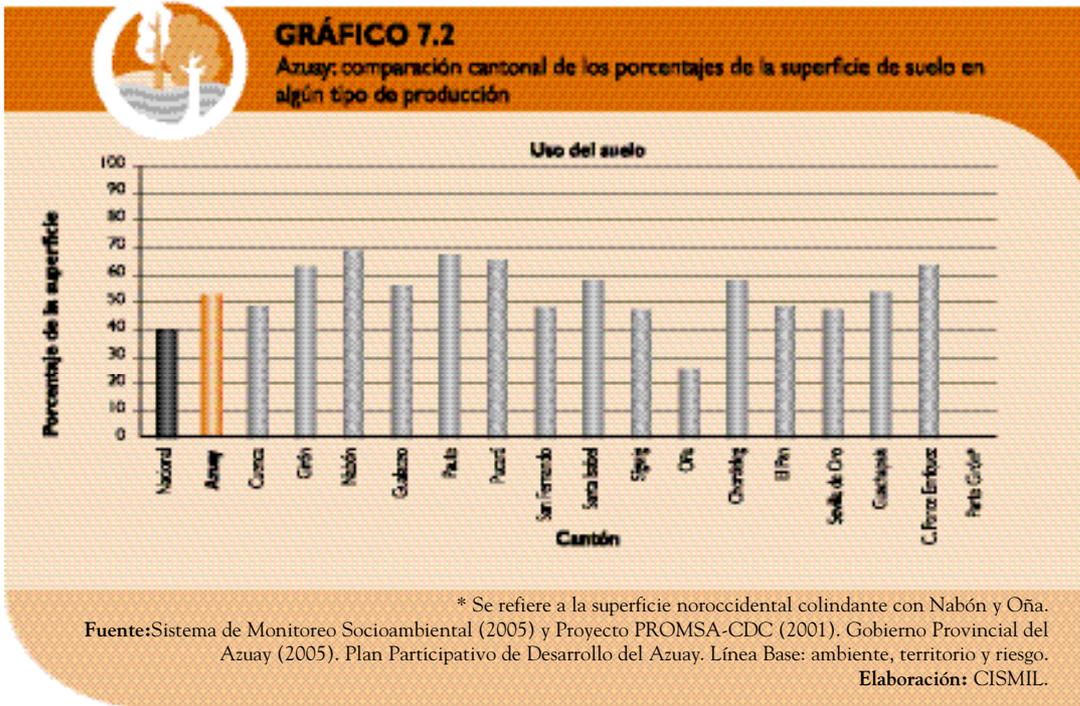
El Gobierno Provincial del Azuay destaca algunas de las acciones emprendidas para el control y la gestión de los espacios de prospección minera en los diferentes cantones en 2005. Aunque este informe no resulta una evaluación en sí, en el cuadro 7.6 se presentan tales acciones. La mayoría está relacionada con la inspección de funcionamiento y con el control de la explotación. A partir de las entrevistas realizadas en la provincia se puede comentar que la percepción sobre la minería y sobre el daño ambiental que esta actividad produce es variada. Se describen ciertas actividades puntuales de oro y caliza, que no conllevan en sí un problema de deterioro del ambiente, pero que probablemente afecten la salud pública en escalas locales difíciles de percibir en este nivel de análisis.

CUADRO 7.3 Azuay: superficie de producción e Índice de Capital Natural (ICN) a escala cantonal (2001)		
División política	% áreas de producción	Índice de Capital Natural
NACIONAL	38,7	72,76
AZUAY	51,7	62,71
Cuenca	48,3	69,48
Girón	62,8	56,47
Gualaceo	68,3	49,95
Nabón	55,5	48,68
Paute	67,0	35,12
Pucará	65,3	65,79
San Fernando	47,3	65,22
Santa Isabel	58,3	59,00
Sígsig	47,2	65,47
Oña	24,7	72,85
Chordeleg	58,0	57,20
El Pan	48,4	57,80
Sevilla de Oro	47,5	63,37
Guachapala	53,0	23,24
Camilo Ponce Enríquez	63,4	60,02
Parte Girón*	0,2	70,01

* Superficie noroccidental colindante con Nabón y Oña.

Fuente: Sistema de Monitoreo Socioambiental (2005) y Proyecto PROMSA-CDC (2001). Gobierno Provincial del Azuay (2005). Plan Participativo de Desarrollo del Azuay. Línea Base: ambiente, territorio y riesgo.

Elaboración: CISMIL.



CUADRO 7.5		Azuay: número de concesiones mineras por cantón (2005)
División política	Número de concesiones	
AZUAY	205	
Cuenca	64	
Girón	9	
Gualaceo	30	
Nabón	11	
Paute	25	
Pucará	5	
San Fernando	4	
Santa Isabel	20	
Sígsig	6	
Oña	1	
Chordeleg	6	
El Pan	2	
Sevilla de Oro	5	
Guachapala	8	
Camilo Ponce Enríquez	5	
Parte Girón*	1	

* Comprende la superficie noroccidental colindante con Nabón y Oña.

Fuente: Gobierno Provincial del Azuay (2005). Plan Participativo de Desarrollo del Azuay. Línea Base: ambiente, territorio y riesgo.

Elaboración: CISMIL.

CUADRO 7.6		Azuay: informe del Gobierno Provincial acerca de la gestión de la prospección minera
Descripción	Localización	
Inspección a la planta de beneficio, fundición y refinación de la cooperativa 24 de enero, titular de la concesión minera Mollopongo	Parroquia Camilo Ponce Enríquez, Pucará	
Inspección a la explotación de minerales en el sector San Juan de Naranjillas	Parroquia Camilo Ponce Enríquez, Pucará	
Inspección a la extracción de materiales pétreos en la zona de El Plateado,	Cuenca	
Inspección a la subcuenca del río Vivar y la microcuenca del río Gigantones por problemas de contaminación de agua	concesión minera Challyacu Pucará	
Inspección al barrio Santa María de Ricaurte para la elaboración de un proyecto ecoturístico.	Cuenca	
Inspección a la mina de mármol Santa Rosa.	Parroquia Octavio Cordero Palacios, Cuenca	
Inspección a una mina de lastre	Parroquia Cumbe, Cuenca	

Descripción	Localización
Inspección al complejo turístico y productivo Dos Chorreras	Cuenca
Informe sobre la ubicación del relleno sanitario de Chordeleg	Chordeleg
Inspección a los proyectos de recuperación de suelo en el margen derecho aguas abajo del río Cuenca	Gualaceo
Inspección al proyecto de mantenimiento de la vía La Tina-La Dolorosa-La Merced	El Pan
Inspección a los terrenos comunitarios de la cooperativa San Luís de Parculoma Cuenca	Parroquia Octavio Cordero,
Elaboración la documentación precontractual para el estudio de impacto ambiental para el funcionamiento de la mina de Lastre	Parroquia Cumbe, Cuenca

Fuente: Informe (2005), Gobierno Provincial del Azuay (2006).
Elaboración: CISMIL.

• Las áreas protegidas y los bosques protectores

El Azuay representa un caso importante en cuanto a sus procesos estatales y privados de conservación y protección de la biodiversidad. La superficie de áreas estatales protegidas asciende únicamente al 3,7% del total de la provincia. Sin embargo, existe una superficie complementaria de 28 bosques protectores que representan el 31%, como se puede observar en el mapa 7.3 y en el cuadro 7.7. En el cantón Cuenca se registra un área protegida estatal, el Parque Nacional Cajas.

Los bosques protectores están presentes en la mayoría de cantones, con excepción de Nabón, Oña, Guachapala y Parte Girón. El 60% de la superficie del cantón Cuenca está ubicada dentro de un bosque protector. En este punto, también se destacan Sígsig (30%), el Pan (30%) y Sevilla de Oro (28%). El Azuay tiene la superficie provincial

de manejo de áreas protegidas y bosques protectores más alta de Ecuador. (ver el gráfico 7.4)

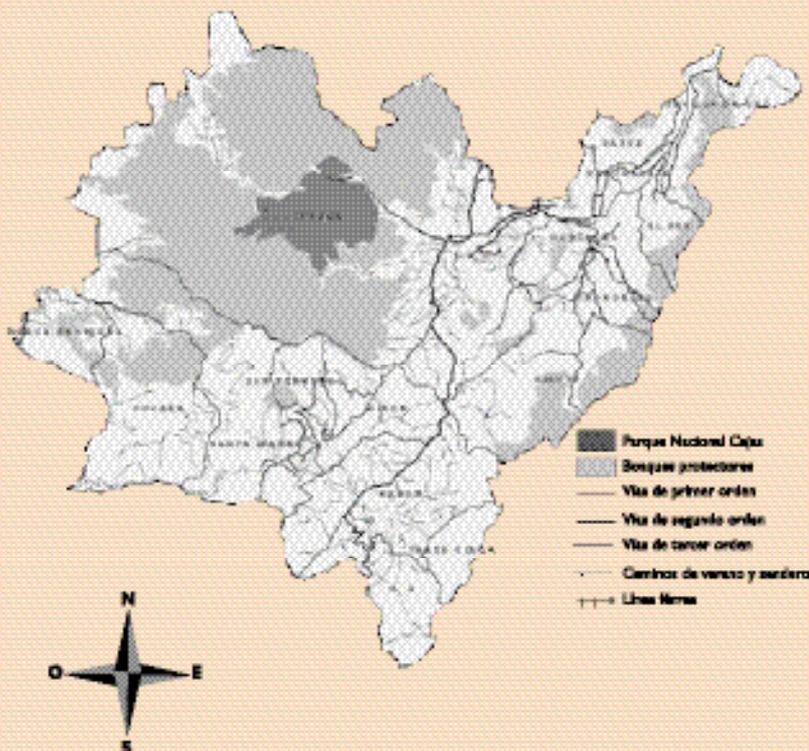
La línea base realizada para el Plan Participativo de Desarrollo del Azuay (2005) reporta 17 de los bosques protectores localizados en Cuenca, con una extensión de 2.038,34 km², es decir, 71,12% de su cobertura boscosa. Cuatro bosques protectores se localizan en Sígsig, con 209,22 km², (7,30% de la cobertura boscosa), y en Santa Isabel hay cinco bosques protectores, con 181,12 km², (6,32% del total de bosques). (ver el cuadro 7.7)

La política de conservación del Azuay se sustenta en las fuentes hídricas y en el recurso forestal, por lo que es de vital importancia la conservación de los páramos y de los ecosistemas de estribaciones. Según el Plan Participativo del Azuay, el Parque Nacional El Cajas genera hasta el 60% del agua de consumo para la ciudad de Cuenca.



MAPA 7.4

Azuay: ubicación del Parque Nacional El Cajas y de los diferentes bosques protectores (2005)

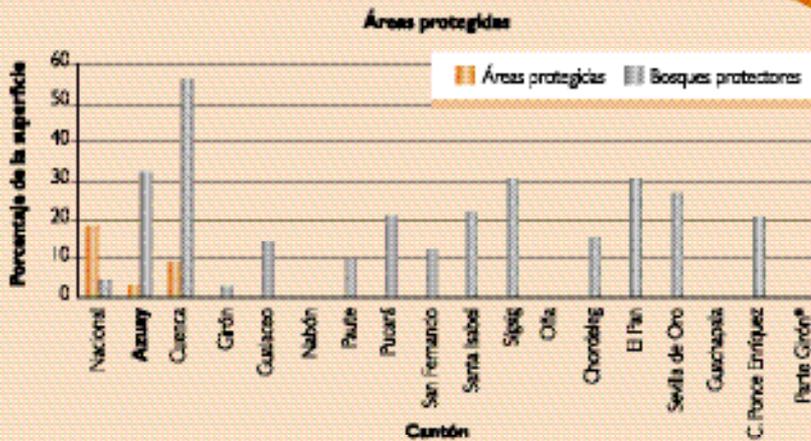


Fuente:
 Mapa Vial del Ecuador, Ministerio de Obras Públicas (2004). Sistema Nacional de Áreas Protegidas, Ministerio de Ambiente del Ecuador (2005). Mapa de Bosques Protectores, Ministerio del Ambiente del Ecuador (2005). Gobierno Provincial del Azuay (2005). Plan Participativo de Desarrollo del Azuay. Línea Base: ambiente, territorio y riesgo.
Elaboración:
 CISMIL.



GRÁFICO 7.4

Azuay: superficie cubierta por el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) y Bosques Protectores por cantón (2005)



* Comprende la superficie colindante con Nabón y Oña.
Fuente:
 Sistema Nacional de Áreas Protegidas, Ministerio del Ambiente del Ecuador (2005). Mapa de Bosques Protectores, Ministerio del Ambiente del Ecuador (2005). Gobierno Provincial del Azuay (2005). Plan Participativo de Desarrollo del Azuay. Línea Base: ambiente, territorio y riesgo.
Elaboración:
 CISMIL.

CUADRO 7.7**Azuay: superficie cubierta por el Sistema de Bosques Protectores (2005)**

Bosques protectores	% cobertura
B. P. Cuenca del río Paute microcuencas de los ríos Moya y Molón	3,72
B. P. Cuenca del río Paute Quebrada Guarango	0,71
B. P. Mazán	0,69
B. P. Molleturo y Mollepungo Área 1	7,77
B. P. Molleturo y Mollepungo Área 3	6,08
B. P. Molleturo y Mollepungo Área 4	22,54
B. P. Molleturo y Mollepungo Área 5	1,63
B. P. Molleturo y Mollepungo Área 6	5,53
B. P. Molleturo y Mollepungo Área 7	2,18
B. P. Totorillas	0,27
B. P. Bosque de Quinoa Miguir	0,09
B. P. Cuenca del río Paute subcuenca del río Collay	3,03
B. P. Cuenca del río Paute	0,73
B. P. Cuenca del río Paute - Área 1	0,23
B. P. Cuenca del río Paute - cerro Ashcuqui	2,31
B. P. Cuenca del río Paute - cerro Rumicruz	0,76
B. P. Cuenca del río Paute - microcuenca de la quebrada Yunga	0,30
B. P. Cuenca del río Paute - microcuenca del río Yanuncay e Irquis	11,73
B. P. Cuenca del río Paute - subcuenca del río Yunguilla	1,55
B. P. Cuenca del río Paute-cerro Cuabidula	0,24
B. P. Cuenca del río Paute-microcuenca de los ríos Shio y Santa Bárbara	4,18
B. P. Cuenca del río Paute-subcuenca	11,20
B. P. Hacienda Cigasa	0,10
B. P. Jeco	0,82
B. P. Molleturo y Mollepungo Área 2	9,84
B. P. Sunsun Yanasacha	1,54
B. P. Totoracocho	0,14
Cuenca del río Paute-subcuenca de los ríos Mazar, Llavirca, Juval, Pulpito	0,10

Fuente y elaboración: Gobierno Provincial del Azuay (2005). Plan Participativo de Desarrollo del Azuay. Línea Base: ambiente, territorio y riesgo.

• Inversión anual provincial

A partir del Plan Participativo de Desarrollo del Azuay, la administración provincial 2005-2009, en su informe de actividades 2005 destaca un presupuesto de 24'988.921,89, dentro del cual se incluyen todas las actividades impulsadas por el

Gobierno Provincial a partir de los ingresos provenientes del Estado central, de créditos, entre otros. Sin embargo, cabe señalar que más del 80% de los ingresos provienen del Estado central.

Del presupuesto general se ha reportado una inversión de 1'212.596,25 dólares en obras públicas relacionadas con saneamiento ambiental. Esto

incluye obras para agua potable, entramado y captación de aguas subterráneas, construcción de alcantarillado, baterías sanitarias y letrización.⁸⁸

El Programa de Saneamiento Ambiental y el Programa de Gestión Ambiental y Manejo de Recursos Naturales han invertido 2'469.099,72 dólares, en acciones de control ambiental, inventarios de recursos estratégicos como el agua, estudios de impacto ambiental por construcción vial e iniciativas de educación ambiental a diferentes niveles. (ver el cuadro 7.2 y el cuadro 7.6)

En este punto, es importante señalar que el Gobierno Provincial del Azuay solicitó formalmente la descentralizó de las competencias ambientales al Ministerio del Ambiente del Ecuador. Este hecho trae consigo la reasignación futura de las partidas presupuestarias de la gestión del Sistema Único de Manejo Ambiental-SUMA. Estos ingresos significarán un complemento para los generados por la concesión del Parque Nacional El Cajas actualmente bajo administración de la provincia y de Etapa.

META 10: REDUCIR A LA MITAD PARA EL AÑO 2015, EL PORCENTAJE DE PERSONAS QUE CARECEN DE ACCESO SOSTENIBLE AL AGUA POTABLE Y A SERVICIOS BÁSICOS DE SANEAMIENTO

Los servicios de saneamiento ambiental como medida de salud pública han sido generalizados en la verificación del acceso a un sistema de eliminación de excretas, el servicio de recolección de basura y acceso a una red de alcantarillado. Al igual que el servicio de agua entubada, estas medidas nos permiten relacionar la calidad de la vivienda y el sistema de salud más próximo al hogar:

⁸⁸ La información relacionada con la inversión en obras públicas de saneamiento ambiental tiene directa relación con la evaluación de las metas 10 y 11 del objetivo 7.

• **Acceso a agua entubada**

La aproximación de la meta 10 recomendada por las Naciones Unidas responde al criterio de mejores servicios relacionados con la calidad ambiental y con la salud de la población. El acceso directo al servicio de agua entubada influye directamente sobre la salud pública y sobre el control de riesgos en enfermedades. En el caso ecuatoriano no se han encontrado fuentes estadísticas y comparativamente utilizables para evaluar el acceso al agua potable. Si bien el acceso a agua entubada no se refiere directamente al acceso al agua potable, entendemos a esta variable como un proxy a la evaluación de la meta 10, en el sentido de evaluar la infraestructura necesaria para que sea posible el acceso al agua potable.

Como se puede apreciar en el gráfico 7.5, tanto en el ámbito nacional como en el Azuay, entre

1990 y 2001 existe un incremento en alrededor del 20% en el total de hogares con servicio de agua entubada. Probablemente los mayores incrementos estén dados en poblaciones urbanas o semirurales (en términos de densidad poblacional), por ejemplo, en los cantones Cuenca, Girón, San Fernando y Guachapala.

Sin embargo, únicamente el 35% de los hogares de los cantones Sígsig, Nabón, Oña, Camilo Ponce Enríquez y Paute acceden en forma directa al servicio de agua entubada, cifra muy por debajo de la media nacional y del Azuay como provincia. En otras palabras, si bien en diez años ha aumentado significativamente la proporción de hogares con acceso a agua entubada, este incremento no es homogéneo a escala cantonal, puesto que en algunos casos no supera el 50%. (ver el gráfico 7.5)



• **Acceso a un sistema de eliminación de excretas**

Los servicios de saneamiento ambiental han sido generalizados como medida de salud pública. La eliminación de excretas, el servicio de recolección de basura y el acceso a una red de alcantarillado, al igual que el servicio de agua entubada, son medidas que permiten relacionar la calidad de la vivienda y el sistema de salud más próximo al hogar. Una mejor condición de vida está asociada con el hecho de acceder a servicios básicos y de higiene. Sin embargo, en este apartado no se menciona el tratamiento de las excretas poste-

rior al sistema de eliminación ni la calidad de los servicios básicos.

De 1990 a 2001, tanto a escala nacional, provincial y cantonal se evidencia un incremento significativo en el acceso a un sistema de eliminación de excretas. Todos los cantones sobrepasan actualmente el 50% de viviendas, con una tendencia importante de las zonas urbanas respecto a las rurales (principalmente Cuenca, San Fernando y El Pan). En términos generales, en el Azuay se reportan más del 80% del total de viviendas con un sistema de eliminación.

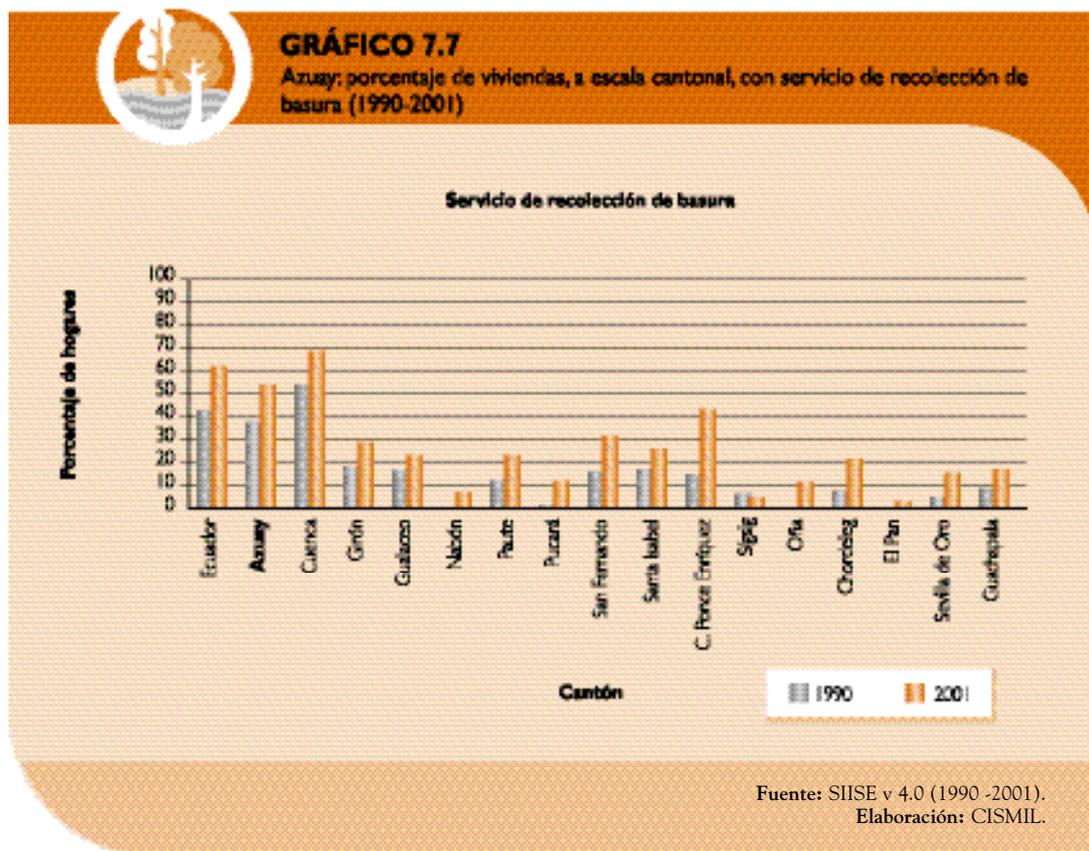
(ver gráfico 7.6)



• **Servicio de recolección de basura**

Con respecto al servicio de recolección de basura, si bien a escala nacional y provincial también ha existido un aumento importante en la cobertura, en la mayoría de cantones del Azuay sus valores aún están por debajo del 30% de hoga-

res. Solo Cuenca llega al 70% de cobertura, mientras que Nabón, Sígsig, El Pan y Oña no sobrepasan el 10%. Hay que mencionar que Sígsig es el único caso donde la cobertura disminuye (ver en el gráfico 7.7) mientras que Camilo Ponce Enríquez ha experimentado el mayor crecimiento desde 1990, con el 40% de cobertura.



• **Red de alcantarillado**

En el acceso a una red de alcantarillado sucede algo similar a lo que con el servicio de recolección de basura. El crecimiento fundamental de la cobertura en el Azuay se da en Cuenca (70% de

cobertura). En los otros cantones, en promedio, la cobertura no llega al 30% (Nabón, Pucará, Sígsig y Oña no sobrepasan el 20% de cobertura por hogar). Ninguno de los cantones reporta un descenso en la cobertura de este servicio. (ver el gráfico 7.8)



META II: HABER MEJORADO CONSIDERABLEMENTE, PARA 2020, LA VIDA DE POR LO MENOS 100 MILLONES DE HABITANTES DE TUGURIOS (para el caso ecuatoriano 40% de habitantes de tugurios)

• Estatus residencial seguro

Adoptamos el criterio de *residencia y condiciones de vivienda* segura a todo hogar con estatus de *casa, villa y departamento* descrito en los censos de población y vivienda de 1990 y 2001 en el Ecuador. Sin embargo, este indicador no detalla ni especifica los niveles de seguridad de la vivienda, respecto a su construcción y ubicación. Hacemos una inferencia respecto a considerar a casa, villa o departamento como las viviendas de mayor seguridad y protección.

Como complemento al análisis residencial hemos incluido la variable *vivienda propia* en la medida que proporciona información sobre la estabilidad residencial familiar; y la comparación de las proporciones respecto al estatus residencial de seguridad y protección.

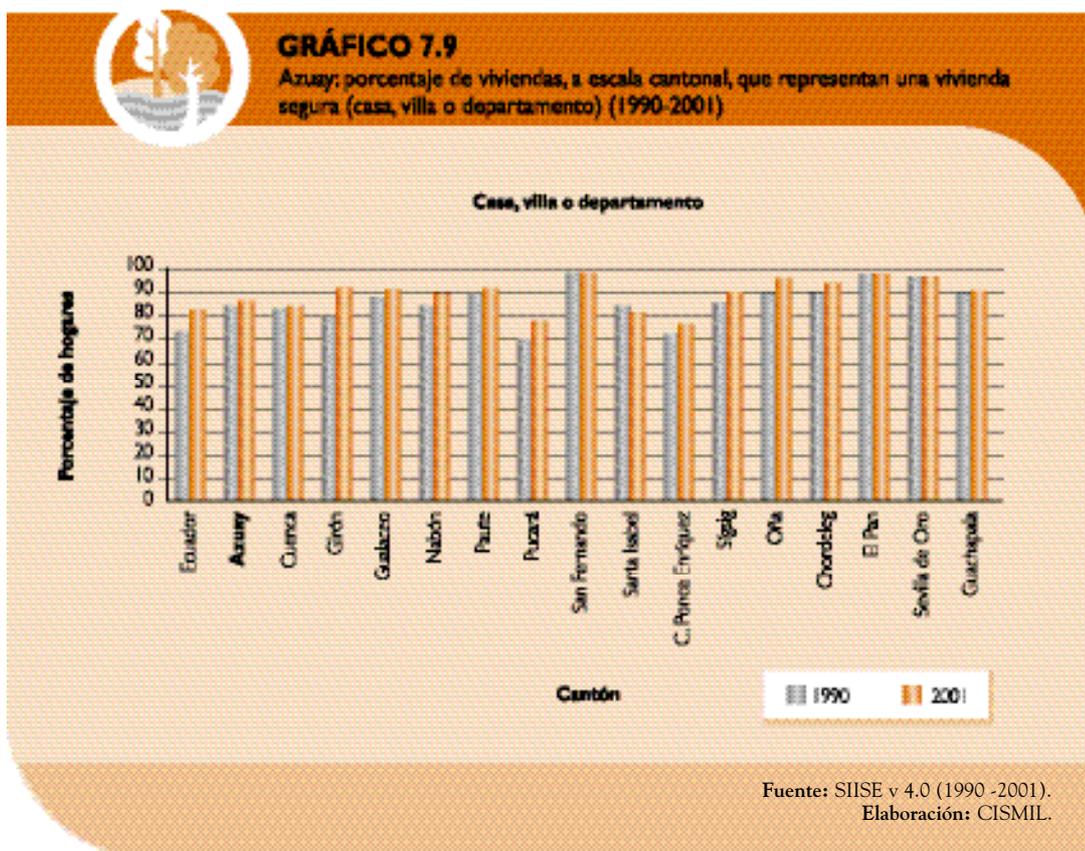
El criterio de residencia y condiciones de vivienda segura se adapta a todo hogar con estatus de casa, villa y departamento descrito en los censos de Población y Vivienda de 1990 y 2001 en Ecuador. Sin embargo, este indicador no puede detallar y especificar los niveles de seguridad de la vivienda, en cuanto a su construcción y ubicación. Por esta razón, se realiza una inferencia al considerar casa, villa o departamento como las viviendas de mayor seguridad y protección. En este sentido, se sugiere un margen de error en esta medida y en la generalización de la interpretación.

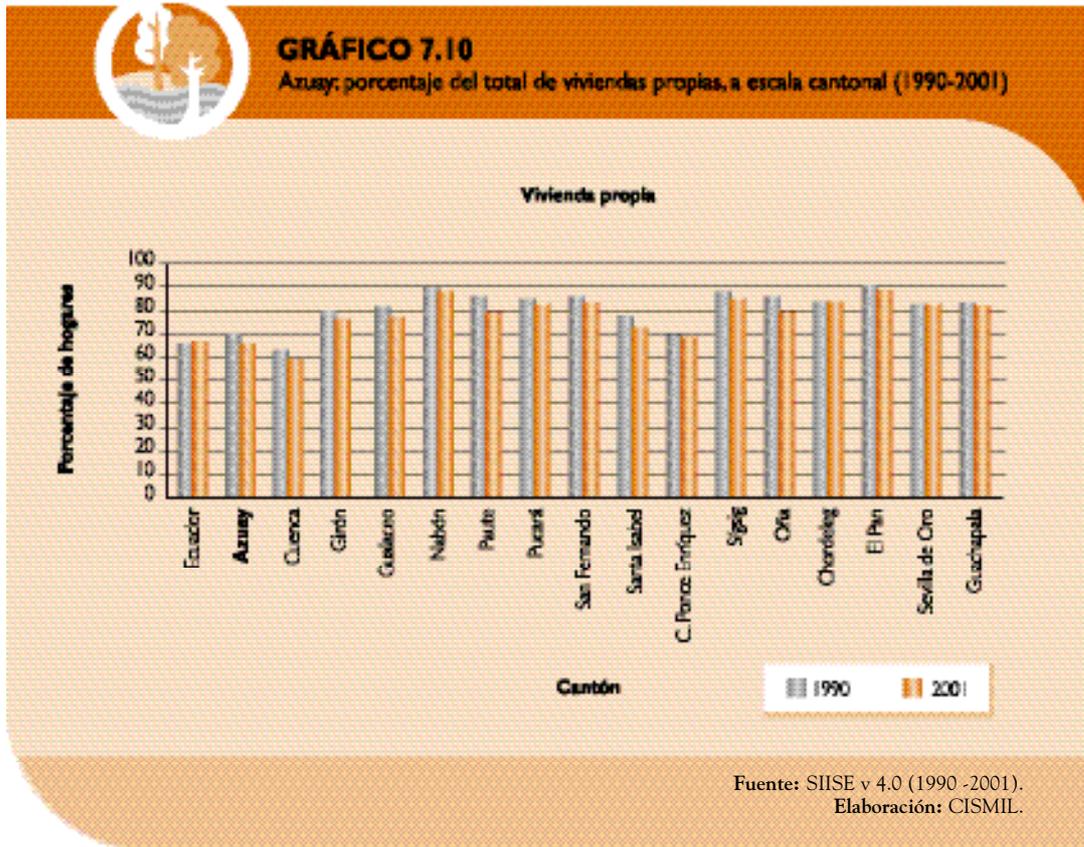
A 1990, la media nacional asciende al 70%, y cubre significativamente a los centros urbanos. En el Azuay la proporción de casa, villa o departamento es superior al 80%, con una distribución cantonal homogénea. Para 2001, el censo poblacional estima un estatus residencial seguro de más del 80% en el caso nacional, y de casi el 85%

en el Azuay. Los cambios a escala cantonal mantienen la misma tendencia con excepción de Girón que pasa del 79% a más del 90% en 2001. (ver el gráfico 7.9)

Las entrevistas realizadas en la provincia revelan que en Sígusig y Nabón se considera a los derrumbes, producidos por lluvias, deslaves, o movimiento tectónicos, como una causa de inseguridad de las viviendas. Sin embargo, esta no es una percepción generalizada de inseguridad de la vivienda en la provincia.

A escala nacional, el gráfico 7.10 muestra que más del 60% de viviendas son reportadas como propias. Sin embargo, en el caso del Azuay, aunque está por encima de la media nacional, ha existido un descenso en el número de viviendas propias, tanto en la cabecera cantonal como en el resto de cantones. Los únicos cantones que reportan un aumento son Sevilla de Oro y Chordeleg.





• Proporción del hacinamiento

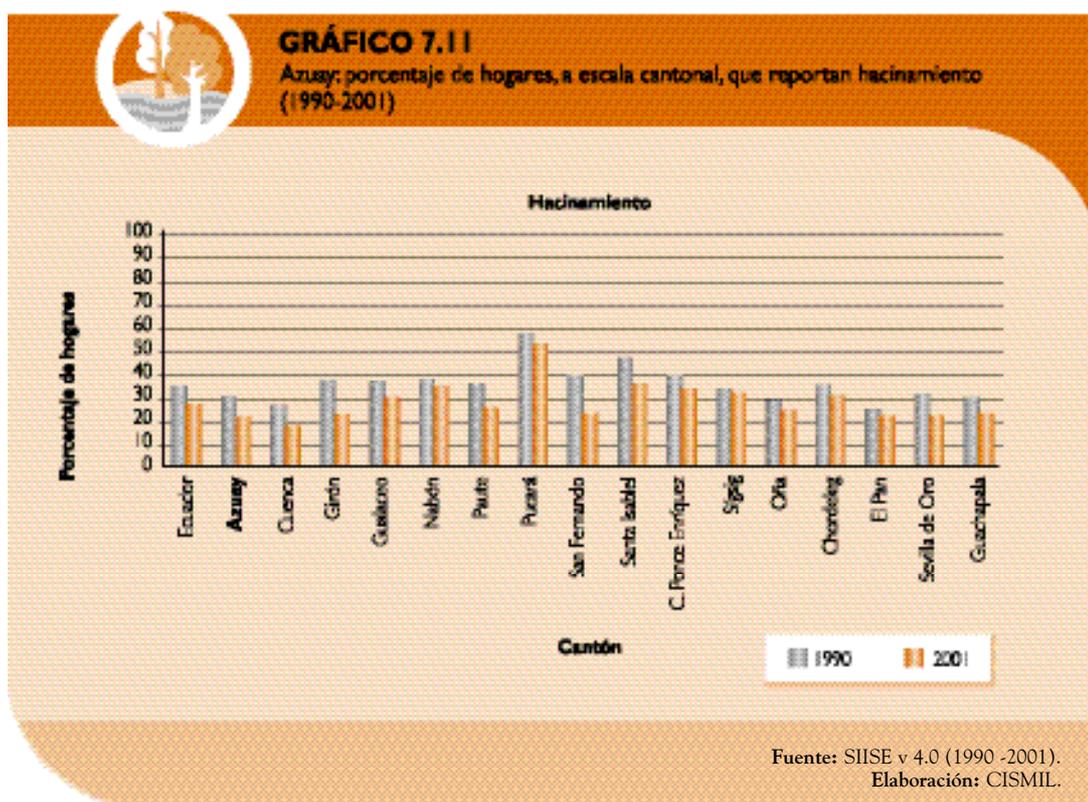
La meta II se refiere al monitoreo de las condiciones del hacinamiento por hogar y a las repercusiones en la calidad de vida. La última de las medidas de la meta II se refiere al monitoreo sobre las condiciones de hacinamiento por hogar.⁸⁹ Al respecto, se ofrece una aproximación

a una medida de pobreza relacionada con un aspecto ambiental básico y, por tanto, con la salud pública. Al igual que las medidas de calidad de la vivienda, el hacinamiento repercute en la condición de vida y en el tipo de hogar.

⁸⁹ El hacinamiento es definido por la Secretaría Técnica del Frente Social en los siguientes términos “un hogar está hacinado si cada uno de los dormitorios con los que cuenta sirve, en promedio, a un número de miembros es mayor a tres. Se define como dormitorio a los cuartos o espacios dedicados solo a dormir; no se incluyen otros espacios disponibles para habitar que pueden dedicarse ocasional o parcialmente a dormir, así como las cocinas, baños, pasillos, garajes y espacios destinados a fines profesionales o negocios”.

A escala nacional, la proporción del hacinamiento en promedio ha bajado de un 35% a un 26% de hogares. En 2001 el Azuay reporta un 20% de hogares en hacinamiento. Sin embargo, las condiciones a escala cantonal no son homogéneas:

cantones urbanos como Cuenca registran menos de un 20% de hogares hacinados, mientras que Pucará, Santa Isabel y Sígig todavía sobrepasan el 30%. (ver el gráfico 7.11)



• Resumen del nivel de avance

Si se asume una calificación de 10 puntos para la consecución de las metas 9, 10 y 11, es posible evaluar a la provincia en términos de la brecha numérica a 2001. Ahora bien, al considerar cuatro indicadores básicos que resumen las tres metas es posible comparar la calificación del Azuay con las provincias de más alta y más baja calificación.

En el promedio general, el Azuay obtiene una calificación de 7,86/10, que también representa la mejor calificación entre Pichincha, Los Ríos, Bolívar y Manabí (provincias del estudio de la pri-

mera parte de la evaluación de los ODM a escala provincial).

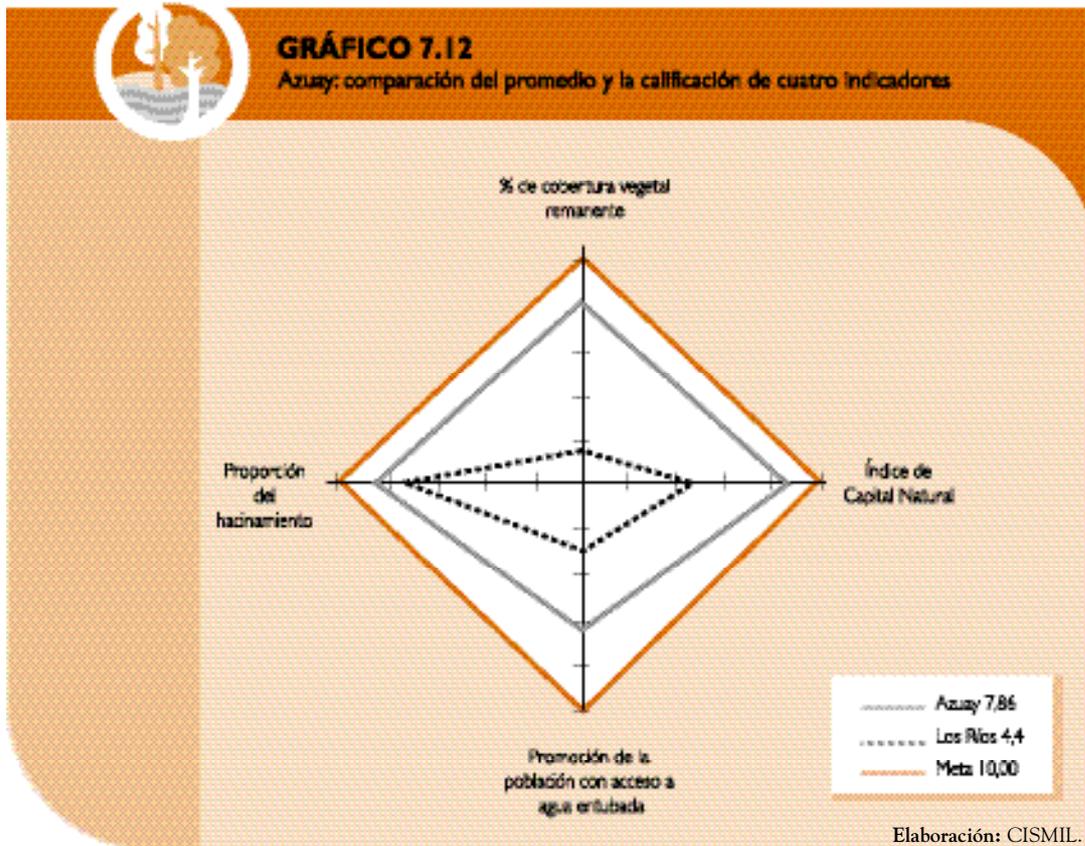
Si se compara al Azuay con la provincia de menor calificación, Los Ríos (4,04) se determina una diferencia de 3,82 puntos. Con respecto a la meta de 10 puntos se reconoce una diferencia de 3,24. Por su parte, el índice de capital natural y la proporción del hacinamiento están muy cercanos (menos de un punto) a la meta de diez puntos. La cobertura vegetal remanente se encuentra a dos puntos de la meta, mientras que la proporción de la población con acceso a agua entubada está a casi cuatro puntos. En cualquiera de los cuatro indicadores, el Azuay está por encima de los valores de Los Ríos.

La meta del indicador *% de cobertura vegetal remanente* e Índice de Capital Natural está dada por el valor de la media nacional (55,79% y 72,76%, respectivamente).

La meta del indicador proporción del hacinamiento está dada por el mejoramiento del 40% de la población en tugurios, y corresponde a 95,75% de hogares sin hacinamiento en el Azuay.

La meta del indicador proporción de la población con acceso a agua entubada refleja el mejoramiento de, al menos, la mitad de la población sin acceso actual, lo que corresponde al 89,41% de hogares con acceso a agua entubada en la provincia del Azuay.

Sobre los aspectos de evaluación de la cobertura vegetal y uso del suelo en general (meta 9):



CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A escala provincial, el Azuay mantiene una línea definida de protección ambiental, principalmente relacionada con el agua y con las áreas forestales. Para la protección de estos recursos naturales es fundamental la existencia complementaria de bosques protectores, además del Parque Nacional El Cajas. Ahora bien, en función del ambiente en general y de otros recursos naturales, la provincia ha transformado más del 50% de su paisaje natural original, igual como ha ocurrido en el ámbito nacional.

La producción provincial ocupa buena parte de los suelos, principalmente con cultivos de maíz, pastos plantados y cultivos de ciclo corto. Los procesos de erosión, aunque aún no en gran medida, se concentran en las zonas de mayor densidad poblacional del callejón oriental interandino. Se recomienda una atención especial al proceso de erosión y pérdida de la cobertura natural original en Guachapala, donde se registran valores superiores al 40% de erosión y solo el 5% de remanencia.

Por otra parte, la prospección minera en el Azuay está en aumento, con una concentración importante en la zona andina, principalmente al nororiente de la provincia. Aunque el Banco Central del Ecuador reporta un estancamiento y una disminución en esta actividad extractiva, según el Ministerio de Energía y Minas y la Prefectura del Azuay, tanto a escala nacional como provincial, los pedidos por licencias de exploración y explotación mineras rebasan más del 300% de la situación actual. En un periodo corto, si no existe una reglamentación real y un impulso a las normas ambientales, la minería puede generar un problema provincial relacionado con la contaminación, la deforestación, la remoción de escombros y la salud pública.

En cuanto a la inversión ambiental pública no se cuenta con suficientes datos para una evaluación exhaustiva. Si bien el Informe 2005 del Gobierno Provincial del Azuay reporta las inversiones y los gastos en sus programas ambientales, todavía resulta difícil percibir una línea base comparativa

sobre la demanda o la necesidad de una inversión ambiental real. Sin embargo, los reportes anuales permiten sondear las perspectivas futuras de inversión.

Sobre la condición ambiental, la salud pública y habitabilidad (meta 10 y 11):

Los indicadores a escala provincial sobre el acceso a servicios básicos como el agua y la eliminación de excretas, así como sobre las condiciones de vivienda segura conceden al Azuay valores por encima de los encontrados a escala nacional o en otras provincias de la sierra ecuatoriana. Aunque no se ha medido la calidad de los servicios, la cobertura del Azuay rebasa el 70% de los hogares en la mayoría de casos, excepto los cantones Oña, Sígsig, Pucará y Nabón, que aún no han cubierto el acceso a agua entubada.

Los servicios de recolección de basura y red de alcantarillado son los más críticos. El Azuay aún no se ha alcanzado una cobertura por encima del 50% de hogares. Además, existe una diferencia marcada entre el proceso de la cabecera provincial y los del resto de cantones de la provincia.

En términos de hacinamiento y vivienda segura es importante realizar una investigación acerca de las diferencias que se pueden encontrar en las zonas urbanas y en las zonas rurales, puesto que, probablemente, los mayores avances en servicios básicos estén dados en los centros urbanos o semirurales (de acuerdo con el tamaño de la población). Adicionalmente, es importante determinar las diferencias entre los cantones y las localidades del oriente de la provincia frente a los de occidente.

Para terminar, en el interior de la provincia del Azuay se hace prioritaria la evaluación de la calidad de los servicios básicos más allá de los indicadores de presencia. No existe una aproximación provincial con respecto al tratamiento anterior y posterior del agua de consumo, así como de las condiciones de vivienda segura expuestas en este informe.



CUADRO 7.8 Resumen de los indicadores del objetivo 7

OBJETIVO 7: GARANTIZAR LA SOSTENIBILIDAD DEL AMBIENTE

META 9: Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y en los programas nacionales e invertir en la pérdida de recursos del medio ambiente

	1990	2001	2003	Meta 2015
% de cobertura vegetal remanente		43,56%	n.d.	Incumplida
% de suelos erosionados		2,97%	n.d.	Cumplida
Índice de Capital Natural		62,71%	n.d.	Por cumplir
% áreas de extracción		0,21%	10,20%	Cumplida
% áreas de producción		45,33%	n.d.	Por cumplir
% de cobertura de áreas protegidas	3,68%	3,68%	3,68%	Cumplida en conjunto
% de bosques protectores		32,70%	32,70%	
Inversión ambiental anual				Por cumplir

META 10: Reducir a la mitad para el año 2015 el porcentaje de personas que carecen de acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento

Proporción de la población con acceso a agua entubada	43,80%	59,50%	n.d.	Por cumplir
Acceso a un sistema de eliminación de excretas	50,50%	80,80%	n.d.	Por cumplir
Servicio de recolección de basura	38,30%	54,20%	n.d.	Por cumplir
Red de alcantarillado	41,80%	57,00%	n.d.	Por cumplir

META 11: Haber mejorado considerablemente, para 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios. (Para el caso ecuatoriano 40% de habitantes de tugurios)

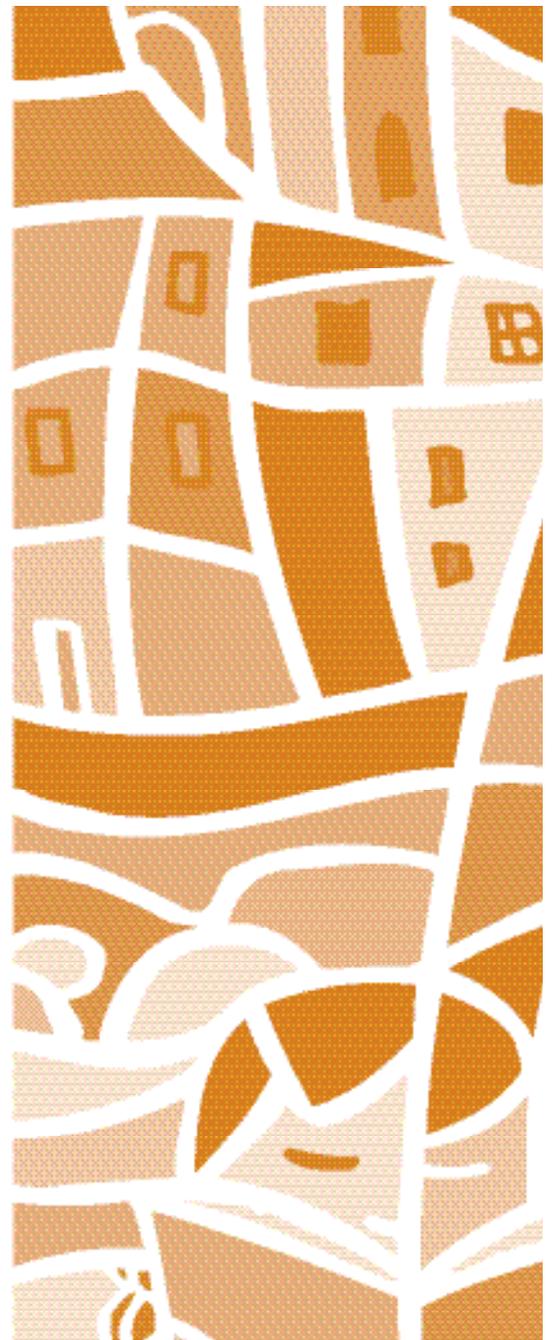
Proporción de casa, villa o departamento	83,30%	85,30%	n.d.	Por cumplir
Vivienda propia	71,00%	66,20%	n.d.	Incumplida (retroceso)
Proporción del hacinamiento	29,70%	21,40%	n.d.	Por cumplir

Fuentes:

Sistema de Monitoreo Socioambiental (2005) y Proyecto PROMSA-CDC (2001).
 Catastro Minero del Ministerio de Energía y Minas (2005).
 Sistema Nacional de Áreas Protegidas y Bosques Protectores, MAE (2005).
 Censo de Población y Vivienda (1990-2001); EMENDU (2003-2004).
 Secretaría Técnica del Frente Social. SIISE v 4.0.

OBJETIVO

ERRADICAR LAS
POBREZAS Y LOS
PROBLEMAS
ALIMENTARIOS



Si bien, en términos generales, el Azuay se encuentra dentro del grupo de provincias con niveles bajos de pobreza y, por ende, con mejores indicadores de bienestar en Ecuador, su grave problema radica en la marcada diferencia en el desarrollo de Cuenca frente al resto de zonas de la provincia. Si se mide la pobreza de acuerdo con el ingreso, Cuenca cumplió en 2001 la meta estipulada por los ODM. No obstante, la totalidad de la provincia del Azuay todavía necesita emprender esfuerzos significativos de crecimiento, superiores a los realizados en la última década, para reducir a la mitad la pobreza hasta el 2015. Si se pretende conseguir esta meta con menor esfuerzo o si se quiere avanzar hacia una meta más ambiciosa es recomendable establecer políticas para la redistribución de los ingresos y no únicamente estrategias pro crecimiento.

Eliminar la pobreza por NBI y la desnutrición crónica son metas costosas de conseguir para la provincia del Azuay, especialmente si no se da prioridad a sus zonas rurales. La alta concentración de la riqueza existente en 1990 no solo se ha mantenido, sino que se ha incrementado en los últimos años. Esta fuerte desigualdad económica se ha traducido en una inequitativa distribución del consumo de alimentos. De ahí que exista un déficit calórico y proteico, mas no insuficiencia de alimentos.

Finalmente, se pudo constatar que los beneficios del desarrollo están produciendo una divergencia espacial en términos relativos: entre 1990 y 2001, las parroquias más ricas se han visto beneficiadas en mayor proporción que las parroquias más pobres de la provincia. No resulta sorprendente, bajo esta perspectiva, que casi la mitad de la población se sienta pobre en términos subjetivos.

Ante lo expuesto se puede afirmar que el gran desafío para la provincia del Azuay es construir una sociedad igualitaria a través de políticas que reduzcan las brechas entre individuos y entre espacios territoriales. Buscar la equidad social, bajo los patrones de crecimiento ya conseguidos hasta la fecha, es quizá la estrategia más efectiva para reducir las pobrezas en esta provincia.



LA VOZ de la gente...

“No tengo tiempo libre para hacer lo que quiero. Desde las seis de la mañana hasta las ocho o diez de la noche trabajo. La televisión no veo, porque no coge canales; el fútbol no atrae mucho, porque uno tiene que hacer una cosa de cualquier forma para estar ocupado en el campo”.

Hombre mestizo, 36 años, San José de Raranga.

“Cuando recién me casé, en el noventa y siete, yo me dije que en el 2005 debería estar bien y hasta ahorita no estoy bien”.

Mujer mestiza, 41 años, parroquia de Chiquintad.

“Da pena decir, pero parece que cada vez mis hijos van a vivir peor, porque nosotros casi no estamos avanzando a educarles sanamente. Eso uno. Y otro que a lo mejor no tengamos lo justo para dar la educación, a lo mejor ya no les pueda dar todo... Tal vez, si me quedo con los dos hijos; si vienen más se nos va a hacer más difícil, corregirles y educarles, porque la educación no solo está en nosotros dar buen ejemplo, sino en mandarles también a la escuela”.

Hombre mestizo de 31 años, parroquia de Chiquintad.

“Nosotros, por las obligaciones del campo, solo desayunamos y por la tarde, una cena. En la mañana tomamos una taza de agua de hierbas aromáticas y dos panes, al medio día, por el frío, no llevamos ningún alimento al campo, y en la noche unas verduras del campo. Por la situación económica, casi no se come arroz”.

Hombre mestizo, 36 años, San José de Raranga.

“No tengo tiempo para hacer lo que quisiera hacer. A mí no me alcanza el tiempo porque yo salgo a las siete de la mañana al trabajo, termino a las cinco y regreso a las siete de la noche de la casa y toca ayudar algo en la casa”.

Hombre mestizo de 37 años, Nabón.

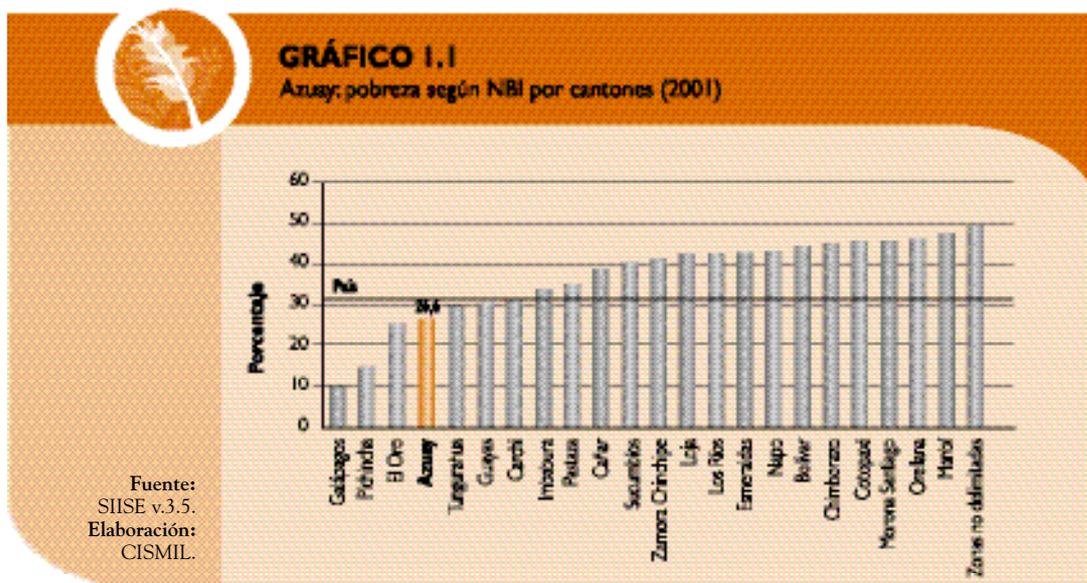
“En general, no estoy estudiando y me hubiera gustado, y mi mami me sacó porque ya no quiere que estudie”.

Mujer mestiza, 15 años, Sígsig.

“Mi situación de vida ha empeorado porque estoy más enferma. En el campo trabajamos, cogemos picos, lampeamos y eso ha hecho que me empeore. Dicen que yo tengo algo en la cabeza por falta de alimentos. Dicen que vaya a ponerme inyecciones, pero no tengo...”.

Mujer mestiza, 45 años, Ludo.

• La lucha contra las pobreza y el hambre en el Azuay

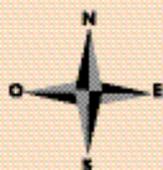
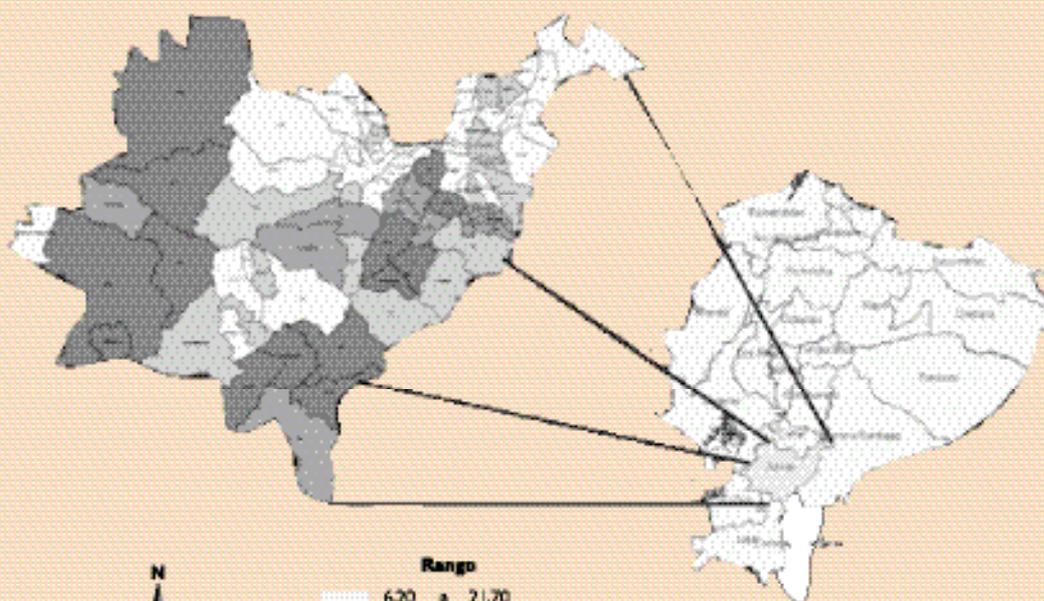




MAPA 1.1

Azuay: extrema pobreza según NBI por cantones (2001)

Promedio nacional: 31,9%	Azuay: 24,6%
Urbano: 18,2%	Urbano: 6,6%
Rural: 53,6%	Rural: 48,4%



Rango

6,20 a 21,70
21,70 a 37,20
37,20 a 52,70
52,70 a 68,20
68,20 a 83,70

Fuente:
SIISE v. 3.5.
Elaboración:
CISMIL.

INTRODUCCIÓN

“Una persona pobre es alguien triste. Es alguien que no tiene que poner algo en la olla; no tiene qué comer y piensa en trabajar para obtener algo para ellos”.

Mujer de Sígsig.

Quizá este testimonio permite comprender la relación estrecha que existe entre pobreza y malnutrición, aunque también es cierto que personas no pobres sufren problemas nutricionales. Sea cual sea su origen, la desnutrición trae consigo consecuencias que ponen al individuo en condiciones de vulnerabilidad, en muchos casos irreparables. Por esta razón, el primer ODM plantea reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas extremadamente pobres, así como sus problemas alimentarios.⁹⁰

Al analizar los fenómenos de la indigencia y de la malnutrición se apela a un componente no sustituible relacionado con las políticas públicas. En este sentido, conviene evaluar la pobreza dentro de los ODM. Una persona extremadamente pobre es aquella que vive con menos de 1 dólar diario. Sin embargo, tal pobreza es solo una de las múltiples pobreza que pueden ser evaluadas. Este informe no se agota en la perspectiva del ingreso (aún cuando sea un tema que metodológicamente está sobre la mesa de debate en los círculos académicos), sino que presenta, además, la pobreza de consumo, la de necesidades básicas insatisfechas y la pobreza subjetiva. La importancia de visualizar los múltiples matices cómo se expresa la pobreza, radica en que el fenómeno tiene un impacto diferente según el grupo analizado, debido a la heterogeneidad de la estructura social.

Por su parte, el análisis de los problemas alimentarios se divide en dos: el estudio de la insuficiencia calórica y proteica en los ciudadanos de Cuenca,⁹¹ y la malnutrición crónica y global en las niñas y en los niños menores de 5 años de la provincia del Azuay. Cabe señalar que ambos fenómenos están atravesados por una mirada relativa al fenómeno de la desigualdad.

A partir de estas premisas, la sección se divide en seis apartados. En el primero se realiza una retrospectiva histórica para estudiar la evolución de la indigencia y pobreza de NBI, y del ingreso en la provincia del Azuay. En el segundo se efectúa un examen de la desigualdad. Como parte de esta sección se realizan simulaciones para evaluar el esfuerzo, en términos de crecimiento y distribución, que debe realizar el Azuay con el fin de conseguir una meta más ambiciosa a la planteada: reducir la indigencia de ingreso de 2003 a la mitad. En el tercer apartado, se aborda el tema de la pobreza subjetiva, generalmente relacionado con los niveles absolutos y con los problemas de desigualdad existentes en cada región. En el cuarto, se analiza la suficiencia alimentaria en el corto plazo a través de la accesibilidad y de la concentración en el consumo calórico y proteico de los hogares del cantón Cuenca. Como parte de esta sección se presenta una evaluación en mediano y largo plazo, acerca de la desnutrición crónica y global en menores de 5 años en toda la provincia. En el

90 En el texto original de los ODM la meta final es la reducción del hambre. Dicha meta está pensada principalmente para países africanos. Para el caso de Ecuador se hace referencia a problemas de desnutrición, sobre todo de desnutrición infantil.

91 Los problemas relacionados con déficit calórico y proteico se analizan únicamente en el cantón Cuenca debido a que al momento de hacer este estudio no existían bases estadísticas que permitieran estudiar el fenómeno en toda la provincia. No obstante, el cantón Cuenca representa aproximadamente el 70% de la población de la provincia.

quinto apartado se determina si los beneficios del desarrollo producidos en el Azuay han conllevado a una convergencia o a una divergencia espacial. En el sexto se elaboran tipologías que permiten ubicar las parroquias rurales más rezagadas y vulnerables de la provincia del Azuay,

mediante la metodología de análisis de componentes principales.

Finalmente, es preciso señalar que este análisis está acompañado por testimonios de ciudadanos pobres que describen su forma de vida y la manera cómo afrontan su pobreza.

META I: REDUCIR A LA MITAD, EL PORCENTAJE DE PERSONAS INDIGENTES (pobres extremos)

- **Una perspectiva histórica de la situación actual de la extrema pobreza**

La magnitud actual de la extrema pobreza según NBI

La medición de la pobreza según Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) da cuenta de una

visión más estructural que la obtenida a través de ingresos/consumo. Desde la perspectiva de los aspectos observables de la pobreza, las NBI constituyen una forma directa de establecer las privaciones materiales de los hogares y de las personas. En este apartado se utilizan las cifras calculadas por el SIISE para evaluar la extrema pobreza según NBI a partir de los Censos de Población 1990-2001.

CUADRO 1.1		Azuay: pobreza según NBI			
	1990	2001	Objetivo 2015	Porcentaje de avance	
NBI (extrema)	41,9	26,6	20,95	73%	
NBI	67,3	53,2	33,65	42%	
POBLACIÓN TOTAL	506.090	599.546			

Fuente: INEC, Censos (1990-2001).
Elaboración: CISMIL.

Según NBI, la extrema pobreza en el Azuay ha disminuido de 41,9% a 26,6%. Dado que el objetivo 1 es reducir la pobreza a la mitad, tomando como punto de partida 1990, es posible saber que el porcentaje de avance en este fenómeno es del 73%. Es decir, aproximadamente 159.479 habitantes del Azuay son indigentes, según sus necesidades básicas insatisfechas. Lo anterior implica que, de acuerdo con la población respectiva de cada año, actualmente existen alrededor de 52.500 pobres menos que en 1990. Sin embargo, a pesar de que la indigencia según NBI ha caído considerablemente hasta el momento y que de continuar la tendencia se cumplirá la meta en 2015, si se toma como unidad de análisis a los pobres no indigentes, se determina que el grado de avance en cuanto a la pobreza total es apenas el 42%.

En términos comparativos y relativos, el Azuay se encuentra entre las provincias con mejores niveles de vida según las necesidades básicas satisfechas. Se ubica en el cuarto puesto después de Galápagos, Pichincha y El Oro. (ver el gráfico 1.1)

Empero, cabe señalar que el indicador anterior esconde ciertas disparidades que se pueden observar en el mapa 1.1, sobre la diferencia entre el campo y la ciudad. El gran problema de la pobreza según el indicador de NBI se encuentra en los sectores rurales, donde viven alrededor de 287.000 personas, que representan el 48% de la

población total del Azuay, de las cuales casi la mitad (48,4%) no satisface sus necesidades básicas. En la urbe, por su parte, un 6% de la población vive en pobreza de acuerdo con el mismo parámetro.

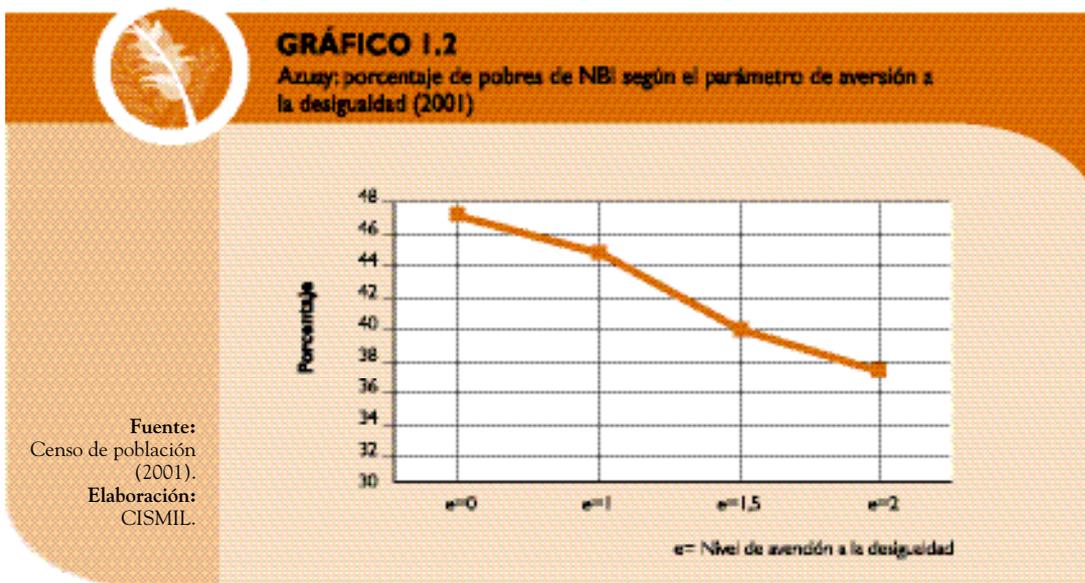
Por otra parte, si el objetivo es reducir a la mitad la pobreza y no solo la indigencia, los esfuerzos que debe realizar la provincia del Azuay son mayores: en 2001 uno de cada dos ciudadanos era pobre, lo que representaba un 42% de grado de cumplimiento de la meta. (ver el cuadro 1.1)

Finalmente, es preciso tomar en cuenta a las parroquias más rezagadas de la provincia.

Al utilizar la siguiente fórmula:

$$u = \left| \frac{I}{N} \sum_{i=1}^N I_i^{1-e} \right|^{\frac{1}{1-e}}$$

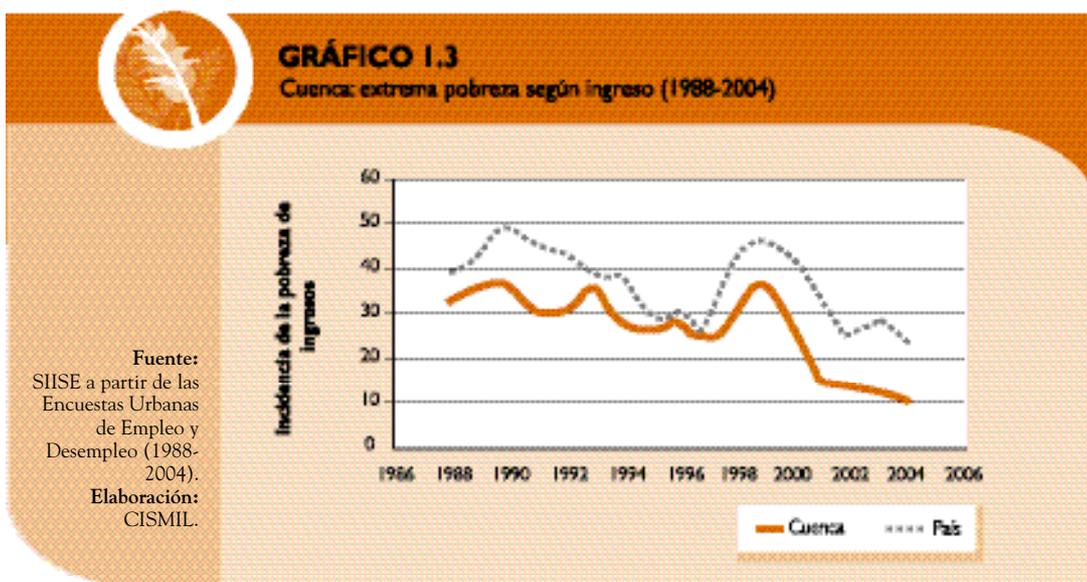
se demuestra la relevancia del concepto equidad cuando se intenta reducir la pobreza según NBI. En esta expresión, 'e' representa un parámetro que hipotéticamente da cuenta de la "aversión a la desigualdad"; 'I' es la pobreza (no ponderada) según NBI de cada parroquia; y 'N' es el total de parroquias en la provincia del Azuay.



Como se puede observar en el gráfico 1.3, a mayor adversidad hacia la desigualdad, menor pobreza. O en otras palabras, si se cierran las brechas existentes entre las parroquias del Azuay, la caída del nivel de pobreza será mucho más rápida. Este gráfico da cuenta del principio Rawlsiano consistente en dar mayor peso a las poblaciones rezagadas: $e=0$ equivale a que todas las parroquias tienen igual valor; a medida que incrementa 'e' ($e>0$) se da mayor peso a las parroquias más pobres del Azuay.

La indigencia según el ingreso:⁹² un análisis de su tendencia en las últimas dos décadas⁹³

Medida por ingresos, la ciudad de Cuenca cumplió la meta del milenio de reducir la pobreza y la indigencia a la mitad hace cuatro años, es decir, en 2001. Como se puede establecer en el gráfico 1.3, en términos generales la pobreza de ingreso en Cuenca ha disminuido a lo largo de los últimos veinte años, con excepción de la época de la crisis que incrementó la pobreza aceleradamente. En la actualidad, la pobreza en Cuenca se encuentra en su punto más bajo.



⁹² Las referencias de pobreza y de extrema pobreza fueron obtenidas de los indicadores calculados por el SIISE, cuya línea permite la comparabilidad a lo largo del periodo analizado. Los datos históricos presentados permiten observar la tendencia de lo que ha sucedido en Cuenca en los últimos veinte años. En la simulación para estimar los agregados simples y la comparación de los diferentes grupos sociales se decidió tener una línea de pobreza equivalente a uno y dos dólares diarios per cápita en términos corrientes. Dicha línea será utilizada en los demás informes provinciales y permitirá la comparabilidad con el resto de provincias. En este sentido, no se debe comparar los niveles de pobreza calculados en esta tendencia histórica con los calculados en el apartado para la provincia del Azuay.

⁹³ El análisis corresponde únicamente al área urbana de Cuenca. Sin embargo, como es conocido, esta es la zona más poblada de la provincia del Azuay.

Al igual que con los índices de pobreza según NBI, Cuenca presenta una pobreza de ingreso inferior al promedio nacional. Cabe señalar también que la caída a causa de la crisis de 1999 en la ciudad de Cuenca fue mucho más pronunciada que en el resto del país. Actualmente, la pobreza de ingreso en Cuenca es la mitad del promedio de las urbes ecuatorianas.

Finalmente, se puede mencionar que, en términos generales, Cuenca disminuyó la incidencia de la pobreza, los pobres son menos pobres, y que la desigualdad entre éstos igualmente cayó durante la década de los noventa. Sin embargo, es necesario advertir que entre 2001 y 2003 la brecha para superar la pobreza ha aumentado, al igual que la desigualdad entre los pobres.

La magnitud de la indigencia según la línea de un dólar al día, 2003⁹⁴

Si se define la pobreza como la escasez de ingresos, se puede afirmar que ésta es función de la línea de pobreza, del ingreso promedio y de su distribución: en una línea constante, tanto el crecimiento como la distribución afectan directamente a la pobreza. En teoría, el crecimiento económico es un reductor de la pobreza solo si conduce a un incremento en el ingreso per cápita de los individuos que se encuentran por debajo de la línea de la pobreza, de tal forma que sus ingre-

sos incrementen por arriba del umbral establecido como línea de pobreza. Por otro lado, la pobreza puede reducirse sin un crecimiento per cápita si el ingreso se distribuye de los ricos a los pobres, con lo cual se mantiene constante el ingreso per cápita. (Karshenas, 2004: 14)

Sin embargo, existen tres puntos adicionales que deben ser tomados en cuenta. Primero, si se mantiene constante la distribución del ingreso, la pobreza depende de la posición relativa del ingreso per cápita frente a la línea de pobreza. Segundo, la reducción de la pobreza está afectada por el nivel inicial de desigualdad. Tercero, se debe notar que “el efecto del crecimiento en la pobreza depende del inicial nivel de desigualdad, pero éste depende, a su vez, de las condiciones iniciales de pobreza”. (Karshenas, 2004: 22)⁹⁵

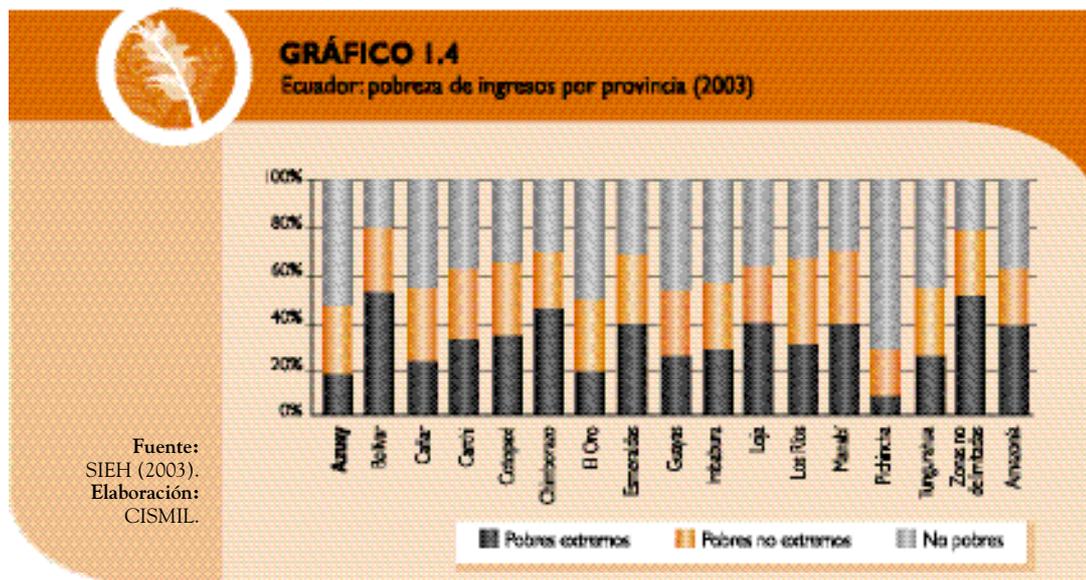
Por las razones expuestas, en este trabajo se analizan los tres componentes que por definición no deben ser separados: el crecimiento, la pobreza y la desigualdad. Como consecuencia, se ha incluido una simulación que permite visualizar el esfuerzo de crecimiento y de desigualdad requerido por parte del Azuay para reducir la pobreza extrema a la mitad hasta el 2015.

La pobreza de ingresos

En el gráfico 1.4 se puede apreciar que el Azuay es la segunda provincia ecuatoriana con menor indigencia de ingreso.

⁹⁴ En este apartado se utilizan las cifras calculadas a partir de la línea de pobreza propuesta de un dólar al día en términos corrientes. Esta línea sirve para realizar una comparación con el resto del país, pero no debe ser comparable con la pobreza o con la indigencia calculada por el SIISE. El afán de este cálculo es buscar diferencias, a partir de una misma fuente de información, entre distintos grupos sociales y áreas geográficas. Esta es la fuente, y el año, que permitirá la comparabilidad con los informes provinciales.

⁹⁵ Los niveles iniciales de pobreza y de desigualdad son diferentes a lo largo del país, por lo que se puede afirmar que los datos agregados en el nivel nacional esconden información.



En términos generales se puede afirmar que en el Azuay, alrededor del 19,02% de la población subsiste con menos de un dólar diario. Es decir que existen alrededor de 114 016 personas indigentes, y que un 28,1% es pobre no indigente. En otras palabras, cerca del 47,2% de la población vive con menos de dos dólares diarios. Tales niveles de indigencia y pobreza en la provincia prácticamente doblan los que presenta la ciudad de Cuenca: 8,1% de indigencia y 26,3% de pobreza.

Sin embargo, en términos relativos, la diferencia puede ser mayor según el grupo social al que pertenezca la persona o a la ubicación geográfica donde viva. A continuación se muestran dichas diferencias.

Examen de las inequidades en las magnitudes de la pobreza extrema⁹⁶

En múltiples investigaciones se ha mencionado que la pobreza está asociada con ciertos ciclos de vida, especialmente con los grupos más jóvenes y con los ancianos. En Azuay esta situación no es distinta: la mayor incidencia de pobreza se presenta en personas menores de 25 años y repunta en adultos mayores. No obstante, en términos de contribución son los jóvenes quienes tienen mayor peso sobre la totalidad de pobres: casi el 44% de indigentes es menor de 30 años en Azuay.

Por otra parte, si bien en términos relativos no existe evidencia clara de una indigencia feminizada, en términos absolutos de cada 100 personas extremadamente pobres en el Azuay, 54 son mujeres.

96 Ver anexo 3 de este CD ROM

Lo que sí se puede afirmar es que la pobreza extrema en el Azuay es un fenómeno netamente rural. La indigencia en las zonas rurales incide casi tres veces más que en las zonas urbanas: aunque el 52% de la población habita en las zonas urbanas, de la totalidad de indigentes casi el 80% pertenece al campo.

En términos educativos, se comprueba la conocida relación a mayor educación menor pobreza. En efecto, mientras la indigencia incide en un 33,5% en personas analfabetas, lo hace en un 1% en estudiantes universitarios o con título superior. Cabe mencionar que el nivel educativo primario contribuye a la pobreza. Sin embargo, a diferencia de lo que pasa en el país, en el Azuay,

el dejar de ser analfabeto y cursar la primaria tiene un impacto significativo en la reducción de la pobreza.

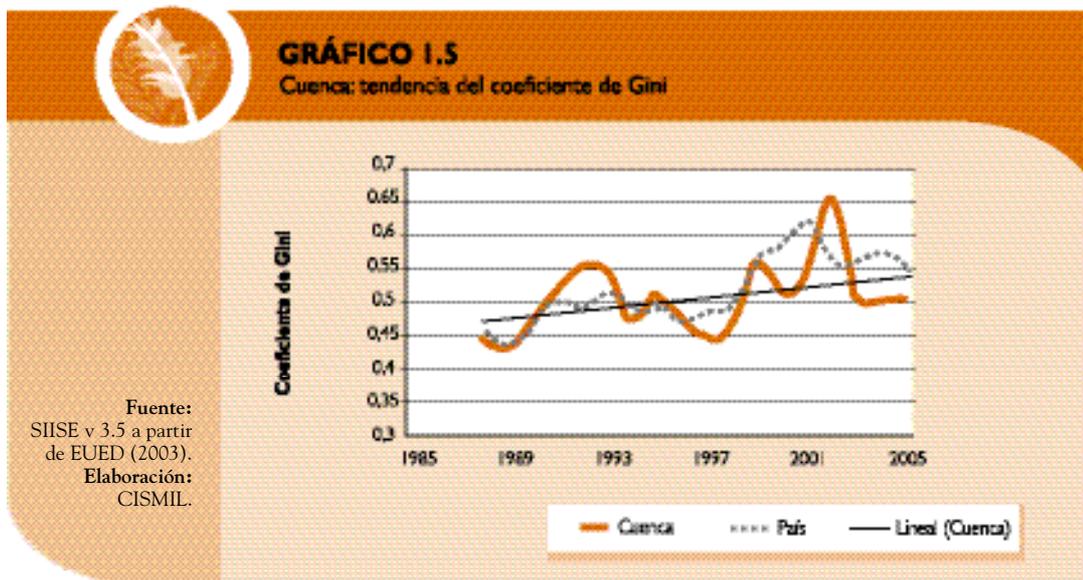
Según las diferentes etnias, en el Azuay los grupos más excluidos son las personas que se autodefinen indígenas y afroecuatorianos: de la totalidad de indigentes, 17 de cada 100 son indígenas.

Finalmente, se puede constatar que la indigencia incide en mayor porcentaje en aquellas categorías de ocupación relacionadas con ser un trabajador familiar no remunerado, una empleada doméstica o un trabajador por cuenta propia. En términos de contribución, estos tres grupos representan el 93% del total de indigentes en el Azuay.

EXAMEN DE LAS DESIGUALDADES

Aunque todavía no es posible tener una tendencia de la desigualdad en la provincia del Azuay, en términos generales se puede observar que en Cuenca,⁹⁷ en los últimos veinte años, la tendencia del coeficiente de Gini refleja un crecimiento irregular: este patrón no ha sido uniforme, sino bimodal. En efecto, hay un primer periodo de crecimiento desde 1988 hasta 1993. Luego, decrece hasta un momento antes de la crisis financiera en 1998. A partir de 1999, la tendencia incrementa otra vez, y llega a su mayor valor en 2002. Desde este año se evidencia un nuevo decrecimiento mayor a la desigualdad existente antes de la crisis en 1999. En otras palabras, todavía no se ha logrado recuperar el valor más bajo alcanzado durante la década de los noventa.

97 Los valores presentados en el gráfico 1.5 no son comparables con los valores promedio de la provincia, puesto que utilizan diferentes líneas de pobreza. El gráfico 1.5 permite ver la tendencia del principal cantón de la provincia del Azuay.



El coeficiente de Gini en el Azuay es 0,07 puntos más bajo que el promedio nacional: mientras en Ecuador es 0,559, en el Azuay es el 0,488.⁹⁸ No obstante, aunque dicha situación es favorable en términos comparativos, la distribución de la

riqueza en el Azuay continúa siendo poco equitativa. En efecto, en el gráfico 1.6 se puede ver que el 20% más rico se lleva el 54% del total de ingresos de la provincia, en tanto que el 20% más pobre, apenas el 4%.



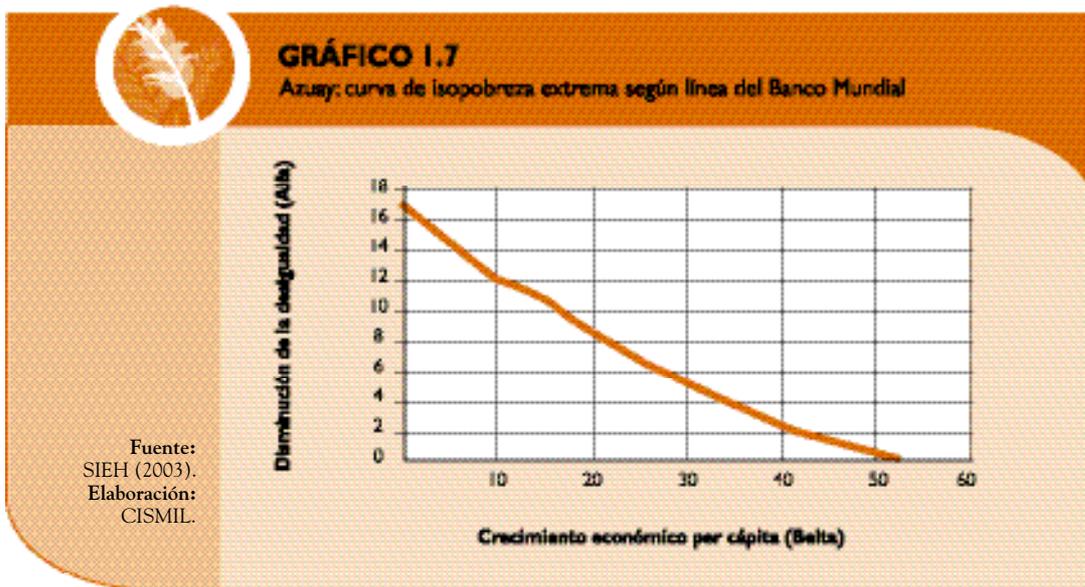
98 El coeficiente de Gini comparable de la ciudad de Cuenca es 0,453.

Más adelante se analizará que la no equitativa distribución de la riqueza es una de las principales causas que incide sobre los problemas alimentarios.

Hacia un objetivo más ambicioso: reducir la (extrema) pobreza de 2003 a la mitad en el Azuay

Si se asume como línea de pobreza un dólar diario per cápita, para reducir la pobreza extrema en el Azuay es necesario disminuir los porcentajes de 16,6% en 2003 a 8,3% en 2015, puesto que el promedio de la brecha de pobreza entre los pobres es de 11,89 dólares. A partir de estos valores, y desde una posición monetaria-utilitaris-

ta, se puede afirmar que el Azuay necesita entre el 9 y el 12% del gasto total para sacar a los indigentes de su situación (es decir, para que sean pobres no indigentes). De ahí que sea necesario analizar si es prioritario establecer políticas pro-distribución de los recursos, o si se debe buscar un mayor crecimiento económico dentro de la provincia del Azuay. Para guardar la metodología propuesta por CEPAL (2003)⁹⁹ y para guardar coherencia con el informe nacional, se determinó, mediante simulaciones, las distintas posibilidades de crecimiento económico del ingreso per cápita (%) en los hogares, así como de redistribución de ese ingreso (a través de una política redistributiva de % que consista en imponer un impuesto a cada ingreso para, luego, distribuir estos recursos equitativamente a cada persona de la población) que permitan cumplir el ambicioso objetivo mencionado.



99 Meeting the Millenium Poverty Reduction Targets in Latin America and the Caribbean, Libros de la CEPAL, United Nations Publication.

En lo que respecta a los esfuerzos máximos necesarios, del gráfico 1.7 se desprende que para alcanzar la meta sin redistribución en el Azuay a partir de 2003 se requiere un crecimiento per cápita acumulado de 51% hasta el 2015. Por el contrario, para alcanzar la meta en 2015 con redistribución, se necesita reducir 17% en el coeficiente de Gini. A partir del análisis del objetivo 8 se puede inferir que el crecimiento promedio conseguido por el Azuaya lo largo de la década anterior no es suficiente para reducir la extrema pobreza hasta 2015. Sin embargo, el esfuerzo que necesita emprender la provincia para conseguir la meta es inferior al que debe hacer el país bajo las mismas condiciones de análisis, dado que el país necesita un incremento per cápita acumulado de 62% sin redistribución y una reducción de la desigualdad del 17%, aproximadamente, sin crecimiento.

La descomposición de la desigualdad según las fuentes de ingreso¹⁰⁰

Dado que la desigualdad es uno de los mayores problemas de la provincia del Azuay, y específicamente de la ciudad de Cuenca, en este apartado se realiza una descomposición del ingreso per cápita del hogar según las diferentes fuentes que lo componen.¹⁰¹

El coeficiente de Gini para el total de la desigualdad en los ingresos, 'G', es representado así:

$$G = \sum_{k=1}^k S_k G_k R_k$$

'Sk' señala la proporción del recurso 'k' en el total del ingreso. 'Gk' es la fuente del Gini correspondiente a la distribución del ingreso de la fuente 'k' de ingreso. 'Rk' es la correlación del Gini del ingreso de la fuente 'k' con la distribución del total del ingreso.

Según Stara, Taylor y Yitzhaki (1996), la relación entre estos tres términos tiene una clara e intuitiva interpretación. La influencia de cada componente del ingreso sobre la desigualdad del ingreso total depende de:

1. Cuán importante es el componente del ingreso con respecto al total del ingreso (Sk).
2. Cómo están distribuidas la igualdad o la desigualdad de las fuentes de ingreso (Gk).
3. Cómo están correlacionadas las fuentes de ingreso y la distribución total del ingreso.

Para el análisis de estos términos se utilizó la Encuesta Urbana de Ingresos-Gastos de 2003, en la cual el ingreso per cápita del hogar fue descompuesto en las siguientes categorías: a. El salario. b. Las transferencias del gobierno central (Bono de Desarrollo Humano y Bono de la Vivienda, principalmente). c. Remesas. d. Otros ingresos secundarios (OIS).

Este último componente, otros ingresos secundarios, tuvo una división particular dada su importancia: a. Otros ingresos salariales y transferencias corrientes. b. Ingresos provenientes de las ganancias de los patronos o cuenta propistas. c. Ingresos provenientes del capital físico. d. Ingresos producto de transacciones financieras o capital financiero.

¿Cuál es la contribución de estos rubros a la desigualdad total? El cuadro 1.2 muestra las aportaciones de cada fuente de ingreso al total del ingreso per cápita, así como la desigualdad de los

100 Para un análisis detallado de la metodología utilizada y de los resultados obtenidos en el caso de Ecuador se sugiere consultar la descomposición de la desigualdad según las fuentes de ingreso: Ramírez, 2006, Quito-CISMIL [por publicar].

101 Un análisis de las variables que producen cierto tipo de discriminación en el ingreso es trabajado mediante modelos minicereanos en la sección 3, relacionado con las disparidades de género. Por esta razón, en este apartado no se estudia la descomposición de la desigualdad según diferentes subgrupos poblacionales.

diferentes componentes del ingreso. Como vemos, el ingreso salarial representa el 64% del total del ingreso per cápita, mientras el 33% corresponde a otro tipo de ingresos salariales y transferencias corrientes. Las remesas del exte-

rior, por su parte, constituyen el 2.7% del ingreso total personal. El Bono de Desarrollo Humano y el Bono de la Vivienda contribuyen, entre los dos, en 0,3% al total del ingreso per cápita.¹⁰²

CUADRO 1.2		Cuenca: descomposición del Gini según la fuente de ingreso (2003)			
	(1) Composición del ingreso total pc, Sk	(2) Gini según fuente de ingreso, Gk	(3) Correlación del Gini con la distribución del ingreso total pc, Rk	(4) Contribución en el total de la desigualdad de ingreso pc	(5) % de cambio en el Gini por 1% de cambio en la fuente de ingreso k
Otros ingresos	32,9%	0,58	0,46	19,82%	-0,131
Salario	64,1%	0,64	0,87	80,34%	0,162
BDH	0,2%	0,96	-0,30	-0,11%	-0,003
Bono de la vivienda	0,1%	0,995	-0,28	-0,06%	-0,002
Remesas	2,7%	0,90	0,003	0,02%	-0,027
	100,0%			100,0%	

CUADRO 1.3		Cuenca: descomposición del Gini según la fuente de ingreso del componente "Otros ingresos" (2003)			
	(1) Composición del ingreso total pc, Sk	(2) Gini según fuente de ingreso, Gk	(3) Correlación del Gini con la distribución del ingreso total pc, Rk	(4) Contribución en el total de la desigualdad de ingreso pc	(5) % de cambio en el Gini por 1% de cambio en la fuente de ingreso k
Patrono	44%	0,7486	0,8182	47%	0,0267
Otros ingresos secundarios	16%	0,7922	0,6198	14%	-0,0242
Capital físico	33%	0,6922	0,8182	32%	-0,0065
Capital financiero	7%	0,9465	0,6466	7%	0,0039
	100,0%			100,0%	

Fuente: ENIGHU (2003).
 Elaboración: CISMIL.

¹⁰²Dado el debate que se ha suscitado en torno a las remesas, vale la pena recordar que se está hablando en términos per cápita.

Si se toma como unidad de análisis el hogar, en el ámbito nacional las remesas representan el 16,5% del promedio del ingreso per cápita del hogar urbano.

Los rubros mencionados en el cuadro 1.2 están distribuidos desigualmente en los hogares urbanos del país. Cabe mencionar, sin embargo, que un alto nivel del coeficiente de Gini (Gk) no implica que la fuente de ingreso esté produciendo un efecto inequitativo sobre el total de la desigualdad del ingreso. Una fuente de ingreso puede estar distribuida en forma desigual, pero puede ir en favor de los más pobres, como se puede sospechar que se manifiesta a través del Bono de Desarrollo Humano.

¿Cuál es la relación entre el Gini de cada fuente de ingreso con la distribución del ingreso? La correlación existente entre el ingreso salarial y la distribución del total del ingreso per cápita es 0,87 (Rk). La correlación con la distribución del ingreso del Bono de Desarrollo Humano y con las remesas del exterior es baja. No así, las provenientes del Bono de la Vivienda y de los otros ingresos salariales y transferencias corrientes.

La columna 4 deja translucir que los ingresos salariales (80,34%), seguidos de los ingresos de una ocupación secundaria y de las transferencias corrientes (19,82%) influyen más en la desigualdad. Las transferencias del gobierno central (aunque mejoran la distribución del ingreso en Cuenca), y las remesas, contribuyen a la desigualdad de manera marginal.

En la columna 5 es posible determinar que si se incrementara homogéneamente el ingreso salarial en 10%, y se mantuviera todo lo demás igual, el coeficiente de Gini crecería en 1,6%. Si se aumentara el rubro del Bono de la Vivienda disminuiría la desigualdad, hecho que evidencia que este programa en la ciudad de Cuenca está dirigido a los más pobres. Por otra parte, si las remesas y el Bono de Desarrollo Humano crecieran en un 10%, se reduciría el coeficiente de Gini en 0,27 y 0,02%, respectivamente. Un impacto igualmente negativo (pero nada marginal como el producido por las remesas y el BDH) es derivado del rubro "Otros ingresos salariales y transfe-

rencias corrientes": un aumento del 10% de este rubro produciría una caída en 1,3% del coeficiente de Gini.

Para analizar el último componente es preciso revisar el cuadro 1.3. Del total de la fuente "Otros ingresos", 44% proviene de las ganancias de los patronos o cuenta propistas, 33% del capital físico, 16% de ingresos provenientes de una segunda ocupación y de otro tipo de transferencias (aguinaldos, sobresueldos, viáticos, pensiones, becas estudiantiles,¹⁰³ etc.), y alrededor del 7% de ganancias del capital financiero.

La mayor contribución a la desigualdad está dada, en orden, por: las ganancias de los patronos, los ingresos provenientes de tener capital físico (especialmente vivienda), el acceso a una segunda ocupación y, finalmente, la disponibilidad de ingresos que provienen de utilidades financieras. Sin embargo, se puede observar claramente que si aumentara un 10% del ingreso proveniente de las ganancias de los patronos, incrementaría el coeficiente de Gini en 0,267%. En la misma tendencia, se observa que si crecieran las ganancias provenientes del capital financiero en un 10% se produciría un incremento en el coeficiente de Gini equivalente a 0,039%. Finalmente, tener acceso a una segunda ocupación o a transferencias secundarias (aguinaldos, becas estudiantiles, etc.) reduciría la desigualdad medida a través del coeficiente de Gini.

En suma, de estos resultados se desprende que: a) Es necesario mejorar la distribución del ingreso en la ciudad de Cuenca dada la desigual distribución evidenciada. b) Se precisa una política de reducción de la desigualdad que contemple una mejora en la distribución de los ingresos salariales.¹⁰⁴ c) Los ingresos provenientes de las ganancias de los patronos y de las transacciones financieras están altamente concentrados y el decremento de estos produciría una caída en el coeficiente de Gini. d) Si bien el Bono de la Vivienda y el Bono de Desarrollo Humano contribuyen a

103 Sin embargo, el rubro más importante proviene de los ingresos generados por una ocupación secundaria.

104 Principalmente contra cierto tipo de discriminaciones que se expresan a través del salario. Ver la sección 3.

mejorar el ingreso, su impacto es marginal, por lo que una mejor focalización de estos programas hacia los más pobres de los pobres ayudaría a mejorar la redistribución del ingreso. e) Las remesas, a pesar de estar concentradas en los estratos más ricos, no contribuyen significativamente a la desigualdad de los ingresos, al punto

de que incluso si se incrementaran las remesas del exterior se produciría un decremento marginal en el coeficiente de Gini de la ciudad de Cuenca, manteniendo los otros rubros constantes, dada la composición del ingreso per cápita total y la correlación de ésta con la distribución total.

LA INSATISFACCIÓN FINANCIERA O LA POBREZA SUBJETIVA EN LA CIUDAD DE CUENCA¹⁰⁵

En la microeconomía moderna, la teoría del consumidor ha sido reformulada en términos de las preferencias del consumidor y de la utilidad. Así, uno de sus más importantes supuestos está relacionado con las *preferencias reveladas*: si una canasta de bienes es escogida cuando otra podría haber sido seleccionada, se entiende que el individuo ha preferido la primera canasta en vez de la segunda. Esto significa que la canasta elegida brinda mayor utilidad al individuo, puesto que la otra pudo haber sido comprada. (Varian, 2003: 135.)

La mayoría de análisis realizados a la luz hegemónica de la economía, ha sentenciado que el bienestar está asociado al consumo/ingreso. En este sentido, una persona es pobre si no consume cierto nivel de artículos mínimos necesarios o si sus ingresos no le permiten consumir tales artículos.

No obstante, como lo señala Ravallion, existe una contradicción en la postura utilitaria económica: si el individuo es quien sabe más acerca de su bienestar y de su situación personal, por qué los economistas no le preguntan al respecto y deciden “ellos” establecer los límites (línea de pobre-

za) a partir de los cuales una persona carece de bienestar o es pobre.

Recientemente, dos grupos de teorías han emergido desde diferentes disciplinas y han alcanzado importancia en las ciencias sociales al proveer una guía acerca del bienestar de los individuos y de la sociedad. Estas son la Teoría de las Capacidades (TC) y la Teoría del Bien-estar Subjetivo (TBS) (Comin, 2005: 1). De la mano de Sen y Nussbaum, la TC promueve la inclusión y enfatiza en la autonomía y en la agencia humana como dimensión crucial del bien-estar. Por su parte, la TBS explora, a través de un marco de la psicología positiva, temas relacionados con el bien-estar, y destaca la cuantificación de las causas y de los procesos que subyacen a la felicidad humana (Comin, 2005). Estas dos teorías permiten que grupos de investigadores analicen el bienestar no únicamente en términos objetivos, sino subjetivos, de modo que la propia persona defina su satisfacción con la vida.

A continuación se presenta una mirada subjetiva de los habitantes del Azuay con respecto a su sentido de satisfacción en términos financieros, mas no se deja de lado los aspectos objetivos del

105 Este análisis no es realizado a través de metodologías econométricas controladas por otros factores.

bienestar. De ahí que la aproximación metodológica seguida en este apartado emplee las dos perspectivas: la objetiva y la subjetiva. Por un lado, para estudiar el lado objetivo del bienestar se utiliza el consumo per cápita del hogar en comparación con la línea de pobreza de consumo obtenida a partir de la ENIGHU (2003),¹⁰⁶ con lo cual se distinguen objetivamente los pobres de los no pobres. Por otro lado, se usa el “ingreso mínimo subjetivo” (IMS) que necesitan los individuos para satisfacer su vida. En este caso, si el consumo per cápita de cada mes es menor que el IMS por persona, entonces el individuo es considerado pobre

en términos subjetivos. Económicamente, la diferencia entre el gasto en consumo y el IMS evidencia la brecha entre “realización” y “deseo”: consumo per capita/IMS per cápita.

Dado que se pretende realizar un análisis conservador se utiliza el consumo o gasto per cápita porque es menor al ingreso per cápita. Por otra parte, según la literatura especializada, el consumo es una variable más estable que el ingreso. Finalmente, se puede afirmar que en el mundo andino el autoconsumo constituye un importante elemento en la canasta familiar, como lo corroboran los siguientes testimonios:

“Por lo general, todo lo que se trabaja en el campo es para consumo propio”.

Mujer mestiza, 36 años, Sígsig.

“Aquí en el campo como se siembra ya no se necesita comprar todo”.

Mujer mestiza, 30 años, Nabón.

“En el campo trabajamos toditos los días, pero nadie nos paga, queda todo para el propio consumo”.

Hombre mestizo, 37 años, Nabón.

En términos de consumo, en la ciudad de Cuenca el 23,7% de la población es pobre, de este porcentaje alrededor del 2% es indigente. Es decir que el 76,3% es no pobre. Sin embargo, estos indicadores esconden información. Por ejemplo, como se puede apreciar en el cuadro 1.4, existen pobres que no se sienten pobres (alrededor del

10%) y algunos no pobres que se sienten pobres (aproximadamente 32%). De acuerdo con lo señalado, de la totalidad de ciudadanos de Cuenca, el 54% se siente satisfecho con su vida en términos económicos y el 46% se considera pobre en términos subjetivos.

¹⁰⁶ La línea de pobreza es de 81,4 dólares y la de indigencia, 39,08 dólares mensuales por persona. Estos valores no deben ser comparados con los de la línea de pobreza de ingresos utilizada en los otros apartados. Estas líneas son calculadas endógenamente a partir de la propia encuesta y permiten dejar por sentado cuál es la pobreza de consumo en Cuenca.

CUADRO 1.4	Cuenca: pobreza objetiva y pobreza subjetiva (2003)			
	Pobreza objetiva			
	Indigente	Pobre no indigente	No pobre	Total
No pobre subjetivo	0,21	9,80	44,13	54,14
Pobre subjetivo	1,70	11,97	32,19	45,86
TOTAL	1,91	21,77	76,32	100,00
	Indigente	Pobre	No pobre	Total
No pobre subjetivo	10,78	45,02	57,82	54,14
Pobre subjetivo	89,22	54,98	42,18	45,86
TOTAL	100	100	100	100
	Indigente	Pobre	No pobre	Total
No pobre subjetivo	0,38	18,11	81,52	100
Pobre subjetivo	3,71	26,1	70,19	100
TOTAL	1,91	21,77	76,32	100

Fuente: ENIGHU (2003).
Elaboración: CISMIL.

Ahora bien, se puede observar que del total de indigentes o de la totalidad de pobres no indigentes, el 11% o más de la mitad (55%), respectivamente, no se considera en situación de vulnerabilidad o está de acuerdo con su bienestar económico. Algunos testimonios recogidos en la pro-

vincia del Azuay revelan que personas pobres según los parámetros objetivos no se sienten como tal o perciben a otros como pobres, por lo que se autoexcluyen de dicha condición. Los siguientes testimonios confirman lo mencionado:

“Una persona pobre es alguien de bajos recursos económicos. Nosotros no podemos decir que no tenemos nada, nada, nada de recursos, sino que sí tenemos algo para vivir, pero no como para tener grandezas o para hacer inversiones, pero para solventarnos en la comida tenemos”.

Hombre mestizo, 37 años, Cochapata.

“Sí, por el sacrificio que he hecho de no salir, de no ir a arriesgarme, por ese lado estoy contento porque estoy con mi familia... una buena decisión no salir del país.

Hablemos por otros amigos, familiares, primos que se han ido y que se ve que sufren, la familia se reparte, se separa. Por ellos yo veo que han tenido grandes cantidades de dinero, pero que no han tenido el calor familiar, una felicidad estable.

De qué vale que usted pase cinco o diez años cosechando dinero, si sus bebés ese rato necesitan el calor de ambos padres. Con mi vida me siento satisfecho, pero un poco duro estar en el Ecuador, pero con bastante esfuerzo se logra”.

Hombre mestizo, 37 años, Chiquintad.

“Hay veces en que creo que una persona pobre come una sola vez al día, que hasta a veces no les alcanza para los hijos”.

Mujer mestiza, 29 años, Ludo, Sísig.

Si bien estos testimonios dan cuenta de que no solo la situación económica es importante, también revelan que estos individuos siendo pobres¹⁰⁷ se refieren a la pobreza como una condición ajena a su situación personal. Cabe mencionar

que en muchos casos una persona pobre se siente satisfecha con su situación, ya que adecua su vida a lo que puede conseguir y el descontento es substituido por la aceptación y la tolerancia.

Entrevistador: –¿Está satisfecha con su vida?

Entrevistada (Mujer mestiza de Chinquintad, 49 años):

“¡Y ya qué más queda! Tengo que resignarme con la vida misma. Comemos, trabajamos y gastamos la plata que ganamos y el fin de semana ya gastamos, no se puede hacer más. No vamos a hacer como otros que se mueren ahorcándose, porque no tienen posibilidad de vivir bien. Uno no puede hacer eso, hay que vivir conformes con cómo Dios nos da la vida”.

A pesar de lo dicho, y como se puede observar en el cuadro 1.4, la mayoría de personas indigentes o pobres de acuerdo con el consumo se sienten subjetivamente pobres. De la totalidad de

indigentes o pobres no indigentes, el 89% y el 55% se autoevalúan como (extremadamente) pobres, respectivamente. Estos testimonios permiten apreciar esta situación:

107 En la entrevista se pudo constatar que se trataba de personas pobres porque subsistían con menos de dos dólares diarios.

LA VOZ de la gente...

“Es un ser que también sufre y para mí es bastante delicado porque no tengo cómo vivir. Vivir es un sufrimiento. Una persona pobre vive sufrida moral y económicamente, ya no vive la vida tranquila”.

Hombre mestizo, 67 años, Nabón.

“No estoy satisfecho con mi vida. No hay como estar satisfechos, no hay satisfacción para el que vive pobre”.

Hombre mestizo, 67 años, Nabón.

“Los que no disponemos de lo básico: la alimentación, la educación y la salud, para poder vivir. Existimos muchos que vivimos enfermos, y no disponemos de dinero, no nos ayudan los familiares, entonces, tenemos que seguir así. Una persona pobre vive abandonada, no le toman en cuenta y ni le saludan si es pobre”.

Mujer mestiza, 30 años, Nabón.

“Mi situación económica ha minorado en un 70% en mi ser, porque ahora siempre hay enfermedades en el campo, mucha desnutrición, muchas cosas que se necesita adquirir y no hay ayuda de ninguna parte”.

Hombre mestizo, 36 años,
San José de Raranga.

Quizá uno de los grandes problemas de la extrema pobreza radica en la pérdida de expectativas como consecuencia del no cambio permanente. Así lo demuestran los siguientes testimonios:

“Mi situación en el futuro debe ser peor, porque ahora no hay ninguna esperanza con los sueldos y los trabajos que son escasos en el Ecuador”.

Hombre mestizo, 36 años, San José de Raranga.

“La situación de mis hijos me parece que será peor porque no hay planes de trabajo de donde defenderse, no hay de dónde tener, porque somos gente desempleada totalmente que no aspiramos ninguna clase de sueldo”.

Hombre mestizo, 36 años, San José de Raranga.

“Yo nunca llegaría a tener el nivel de vida que deseo porque casi no habría tiempo, porque no hay trabajo... por eso no tengo esperanza ninguna de que va a mejorar después ni cuándo”.

Hombre mestizo, 37 años,
Cochapata.

“Mi situación económica creo que ha empeorado porque mi situación sigue igual”.

Mujer mestiza, 31 años, Nabón.

“¿Por qué no cogerá la muerte mejor? Se pasa sufriendo, no se pasa tranquila”.

Mujer mestiza, 45 años,
Nabón.

Frente a esta realidad, los problemas de ese 32% de la población de Cuenca que siendo no pobre objetivamente siente un déficit subjetivo monetario puede resultar marginal. Sin embargo, como se ha demostrado en otras investigaciones (ver Layard, 2005), dicha insatisfacción puede ocasionar

problemas sociales como la violencia o la inseguridad. En este sentido, es necesario pensar programas y proyectos particulares, así como políticas públicas que permitan resolver los problemas de este grupo de la población.

META 2: REDUCIR A LA MITAD, ENTRE 1990 Y 2015, EL PORCENTAJE DE PERSONAS QUE ESTÁN DESNUTRIDAS O PADECEN HAMBRE¹⁰⁸

• La suficiencia alimentaria en el corto plazo

La meta 2 plantea reducir a la mitad el hambre de las personas. No obstante, en el caso de Ecuador el problema está relacionado con la desnutrición y con el déficit calórico y proteico.

En cuanto a situación alimentaria se refiere, quizá una de las tesis más defendidas en el ámbito mundial encuentra su argumento en el pronóstico que Malthus realizó dos siglos atrás. Dicho autor previó que ocurrirían terribles desastres como consecuencia del desequilibrio en la proporción entre el crecimiento geométrico de la población y el crecimiento aritmético de la producción alimenticia. En consecuencia, la tesis defendida en la actualidad sostiene que los problemas alimentarios se deben a la insuficiencia de alimentos existente en los mercados.

De acuerdo con las estimaciones y los cálculos realizados por el Banco Mundial, para satisfacer

los requerimientos nutricionales mínimos de un ser humano es necesario consumir 2.236 kilocalorías y 45 gramos de proteína (Ecuador Poverty Report, 1995). Sin embargo, nuevas estimaciones realizadas por el SIISE, endógenas a las ECV, determinan que el consumo teórico de un ecuatoriano medio es de 2.045 kilocalorías (SIISE, 2002).

¿Es la insuficiencia de alimentos la causa de los problemas alimentarios en la ciudad de Cuenca?

La evidencia obtenida a través de encuestas rechaza la hipótesis de que los problemas nutricionales en Cuenca son producto de la insuficiencia de alimentos. Los cálculos demuestran que un cuecano promedio bordea los umbrales mínimos requeridos para satisfacer sus necesidades básicas alimenticias de calorías¹⁰⁹ pero los requerimientos proteicos son superiores a los umbrales mínimos. No obstante, en estricto sentido, si hubiera una equitativa distribución del consumo de alimentos, los requerimientos calóricos y proteicos podrían ser satisfechos por cada ciudadana-

¹⁰⁸ En este apartado se toma el consumo en alimentos como un proxy de la ingesta calórica de las personas. Cabe mencionar que el consumo o gasto de alimentos es utilizado como un medio para estimar los requerimientos energéticos mínimos de las personas en el cálculo de la pobreza (WB, LSMS, Working Paper No 133: p 10). Dada la restricción de fuentes se analiza únicamente el caso de Cuenca y no de toda la provincia del Azuay.

¹⁰⁹ ENIGHU, 2003.

La desnutrición crónica en el Azuay es quizá el problema más evidente como lo evidencia el gráfico 1.8. Como se ha mencionado, el Azuay es una de las provincias con mejor nivel de vida en el país debido a sus bajos niveles de pobreza en términos comparativos. En estos mismos términos, los niveles de concentración de la riqueza son unos de los más bajos del país. No obstante, cuando se analiza la desnutrición crónica, el Azuay se encuentra en el grupo de nivel medio.

En términos provinciales, se aprecian las siguientes tasas de desnutrición crónica superiores al

promedio nacional, en orden: Chimborazo (40,3%), Cotopaxi (34,2%), Bolívar (31,7%), Imbabura (29,9%), Loja (28,7%), Tungurahua (28,5%), Cañar (26,5%), las provincias de la Amazonia (21,3%) y Carchi (20,2%). En contraste, las provincias con tasas de desnutrición crónica inferiores al promedio, ordenadas de menor a mayor, son: El Oro (9,8%), Guayas (10,9%), Esmeraldas (14,1%), Manabí (14,2%), Los Ríos (15,1%) y Pichincha (15,4%). Azuay tiene prácticamente el mismo nivel de desnutrición crónica (16,9%) que el promedio del país. Los datos de la desnutrición crónica de los cantones del Azuay.

CUADRO 1.5		Azuay: Desnutrición y pobreza (1999)		
Cantón	Desnutrición crónica	Desnutrición global	Incidencia de pobreza	Incidencia de indigencia
Cuenca	52.4	36.6	54.4	19
Girón	63.5	45.4	79.8	38.1
Nabón	67.3	48.1	87.9	55.1
Pucará	61.3	45.9	77.7	42.8
San Fernando	59.9	42.4	75.1	27.2
Santa Isabel	64.6	46.9	90.8	48.5
Oña	65.7	47.9	76	32.7
Gualaceo	63.5	45.8	75.3	31.2
Paute	64.3	45.7	75.3	33
Sígsig	65.1	46.6	71.3	30.5
Chordeleg	63.2	44.6	67	25.4
El Pan	62.2	44.1	70.1	19.2
Sevilla de Oro	62.1	44.3	77.2	32.8
Guachapala	63.2	45.1	78.6	29.9
AZUAY	56.8	40.2	61.8	24.4

Fuente: Banco del Estado (1990). (Página Web: www.bancoestado.com)-UDA-IERSE. Elaboración: Plan de Desarrollo Participativo del Azuay (Universidad de Cuenca-PYDLOS, 2004).

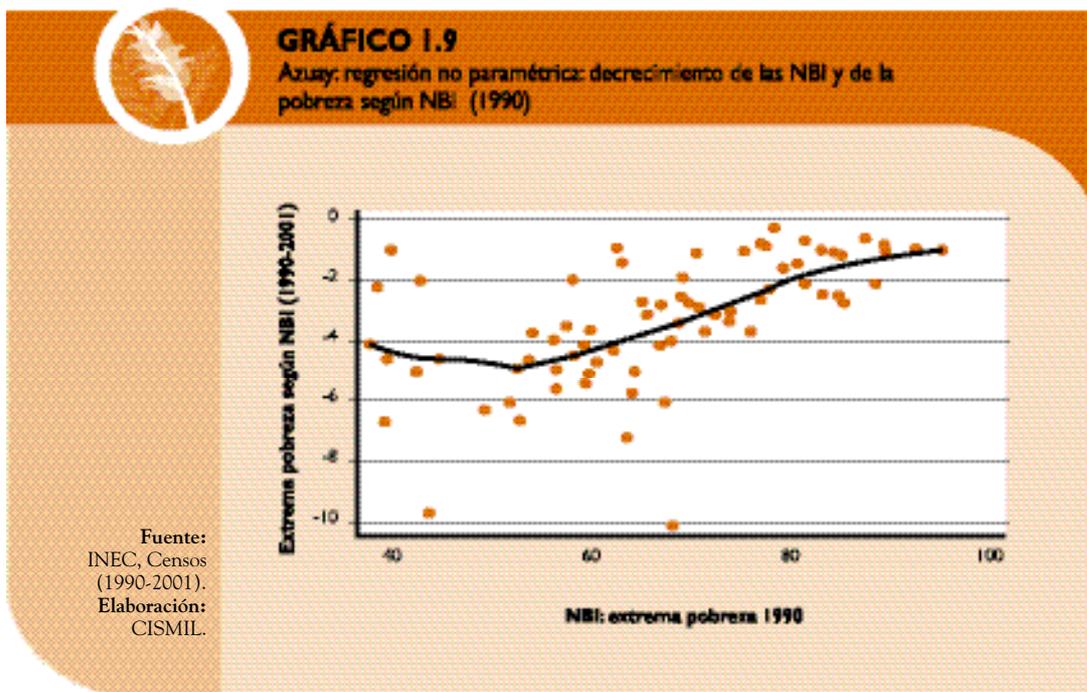
¿CONVERGENCIA O DIVERGENCIA DE LOS BENEFICIOS DEL DESARROLLO?

En promedio, el bienestar de la provincia del Azuay ha mejorado considerablemente desde 1990. No obstante, cabe preguntarse si en el periodo analizado se ha dado una convergencia o una divergencia de los beneficios del desarrollo como consecuencia del incremento del bienestar en el Azuay. Dicho de otra forma, luego de más de una década de desarrollo, ¿aquellos lugares que se encontraban en peor situación social en 1990 se han acercado a aquellos territorios mejor ubicados en el mismo año, o no? ¿La velocidad de cambio (mejoría) ha sido más representativa en aquellos lugares con mayores niveles de pobreza en 1990, o no?

Si se compara la tasa de decrecimiento anual de la pobreza según NBI desde 1990 se constata

que en el Azuay ha habido un proceso de divergencia social. Si bien es cierto que el desarrollo ha beneficiado a la población en general, la velocidad de cambio ha sido mucho mayor en aquellos lugares que ya en 1990 se encontraban en mejor situación. (ver el gráfico 1.9)¹¹¹

En el gráfico se puede constatar que las parroquias con mayor nivel de pobreza según NBI en 1990 tuvieron una menor caída que aquellas parroquias que se encontraban en mejor situación en el año base. En términos absolutos se puede afirmar que en el Azuay ha caído la pobreza, situación que merece reconocimiento. Sin embargo, en términos relativos se está dando una divergencia en los beneficios del desarrollo.



111 Dicho fenómeno no es particular del DMQ, sino que es una situación generalizada a lo largo del país.

TIPOLOGÍAS PARROQUIALES

Una característica central en el análisis de la situación social del país y del Azuay, como ya se ha mencionado, es la creciente heterogeneidad. La pobreza y la indigencia se distribuyen en forma desigual y las disparidades han aumentado tanto entre parroquias, como entre los individuos que las componen. Las disimilitudes en los niveles de incidencia entre espacios territoriales son preocupantes porque evidencian condiciones básicas de vida muy diferentes en el campo de la protección equitativa de los derechos sociales y económicos de los ciudadanos del Azuay. Por esta razón, en este apartado se pretende ubicar aquellos territorios que necesitan mayor atención dado su rezago.

Para el análisis de la heterogeneidad entre lugares se tomaron en cuenta las variables trabajadas anteriormente. Estas son: pobreza e indigencia según NBI; incidencia, brecha y severidad de la pobreza de consumo,¹¹² porcentaje de cambio anual de la pobreza y extrema pobreza de NBI; promedio del consumo por parroquia; desnutrición crónica; y, coeficiente de Gini. Este análisis es realizado en las parroquias rurales, pues si bien Cuenca es incluida en la tipología, esta ciudad forma un grupo en sí que muestra las brechas existentes en términos de condiciones de vida con el resto de parroquias en el Azuay. Por eso, en este apartado se describen los tipos formados por las otras parroquias.

A partir del estudio de componentes principales se realizó el análisis de clasificación jerárquica¹¹³ para determinar las diferentes tipologías. De acuerdo con los indicadores mencionados se encontraron cuatro tipologías definidas:

Tipo 1

Sin incluir la ciudad de Cuenca, se trata del grupo de parroquias con mayores niveles de consumo y con más bajos niveles de pobreza, brecha y severidad, según consumo y NBI. Pertenecen al tipo 1: Checa (Jidcay), Chiquitad, Ricaure, Gualaceo, Paute, Camilo Ponce Enríquez (Cab. Río 7 de Mollepongo), Chumblin, Chordeleg, El Pan, Sevilla de Oro.

Tipo 2

Son parroquias que presentan buenas características sociales (mejores que el promedio de la provincia), pero cuyos niveles son peores que los del grupo 1. Por ejemplo, mientras en este grupo la extrema pobreza según NBI es de 33,6%, en el grupo 1 es de 22,6% (aún debajo del promedio de la provincia). Pertenecen al tipo 2: Baños, L: Baños, Llacao, Nulti, Octavio Cordero Palacios (Santa Rosa), San Joaquín, Sayausi, Sinincay, Valle, Girón, El Cabo, San Fernando, Abdón Calderón (La Unión), Sígsig, Amaluza, Guachapala.

Tipo 3

Son aquellas parroquias que tienen valores iguales al promedio de la provincia, tanto de desigualdad como de pobreza. Corresponden al tipo 3: Asunción, San Gerardo, Daniel Córdova Toral (El Oriente), Mariano Moreno, Remigio Crespo Toral (Gulag), Luis Cordero Vega, Bulán, Chicán, Guarainag, San Cristóbal, Tomebamba, Dug-Dug, Santa Isabel, Cuchil (Cutchil), Gima, Guel, Oña, Principal, La Unión, San Vicente, Palmas.

112 Para el análisis de la brecha y de la severidad se utiliza la pobreza de consumo. Los indicadores de pobreza de consumo presentes en este apartado corresponden a los calculados por el Banco Mundial (2004).

113 El análisis de clasificación jerárquica se realiza en función del promedio de los indicadores del Azuay.

Tipo 4

Son las parroquias donde se debe centrar la atención dado que tienen mayores niveles de pobreza, de desnutrición y bajo consumo. A su vez, son las parroquias que en 1990 tenían los más altos niveles de pobreza en la provincia. forman parte del tipo 4: Chaucha, Molleturo,

Quingeo, Santa Ana, Tarqui, Victoria Del Portete (Irquis), Jadán, San Juan, Zhidmad, Nabón, Cochapata, El Progreso (Cab, En Zhota), Las Nieves (Chaya), Pucara, San Rafael De Sharug, El Carmen De Pijilí, Zhaglli (Shaglli), Ludo, San Bartolomé, San José De Raranga, Susudel, Luis Galarza Orellana (Delegsol), San Martín de Puzhio.

ALGUNAS ARISTAS SOBRE ACCIONES PÚBLICAS

En este apartado se esbozan ciertas líneas generales básicas que son necesarias tomar en cuenta cuando se trata acerca de problemas de pobreza y desigualdad. No obstante, se pretende ofrecer un análisis exhaustivo de políticas públicas sobre estrategias para la reducción de la pobreza y la desigualdad. Para lograr dicha reducción es preciso desarrollar procesos deliberativos en los cuales la voz y la participación de la propia ciudadanía bajo condiciones de pobreza es fundamental.

El enfoque de necesidades básicas y pobreza con respecto al desarrollo humano requiere una intervención estatal significativa, así como una participación directa de la sociedad civil, para dar oportunidades preferenciales a los pobres.

Si bien las oportunidades de empleo y de ingreso permiten satisfacer las necesidades básicas de consumo, otras necesidades básicas, como el suministro de agua potable, la educación, y la salud, son bienes públicos que el Estado debe garantizar sin restricción alguna a la ciudadanía ecuatoriana. La satisfacción de estas necesidades, sin lugar a duda, requiere coparticipación y coordinación entre los diferentes niveles institucionales (Estado central, consejos provinciales, gobernaciones, municipios y juntas parroquiales).

Por otra parte, como se ha visto a lo largo del documento, aunque existe una mejora en el

bienestar de la población dado que, en términos relativos, la pobreza de NBI y la de ingreso se han reducido, los beneficios del desarrollo han sido distribuidos desigualmente. Por ello, la intervención del Estado debería apuntar a cambiar los patrones de distribución (por ejemplo, reforma agraria y política salarial) y a corregir imperfecciones del mercado (por ejemplo, políticas de comercio industrial y de incentivos). No obstante, es preciso atender las denominadas "fallas de la burocracia" y focalizar el análisis en la economía política del establecimiento de normas. Es decir, se debe definir cómo debe intervenir el Estado y cuáles son los factores que determinan el acceso de la población a los servicios de los gastos públicos (Vos 1987, 2002). Con respecto a este punto se parte del supuesto que los pobres tienen menor probabilidad de acción colectiva para buscar los beneficios del gasto público. (Ramírez, 2002)

En el afán de recobrar lo público estatal de las políticas pro reducción de la pobreza, se sugiere pensar en mecanismos que permitan fortalecer oficinas de planificación donde se discutan técnicamente políticas para distribuir los recursos públicos en forma equitativa y eficiente, y donde se coordinen los diferentes estamentos del Estado ecuatoriano. En este sentido, es necesario contar con un sistema de planificación real que no se agote en un esquema estratégico o en un

plan de desarrollo. Asimismo, como parte de dicha planificación, es fundamental el debate en torno a la unificación de criterios metodológicos de medición de pobreza. (Ver el recuadro acuerdo social sobre metodologías de medición de la pobreza en Ecuador incluido a continuación).

El punto clave es ayudar a los pobres para que construyan y protejan sus activos, en términos de acceso a la propiedad de la tierra y a una vivien-

da, a la educación, a la salud y al crédito productivo. De igual manera, es fundamental desarrollar mecanismos que protejan el capital humano y los activos físicos acumulados por los hogares. Para ello, es necesario promover el crecimiento de sectores donde los pobres obtienen trabajo y bienes de consumo, como es el caso de la producción de alimentos y de algunos bienes de consumo básico, mediante cadenas productivas para productores agropecuarios.

ACUERDO SOCIAL SOBRE METODOLOGÍAS DE MEDICIÓN DE LA POBREZA EN ECUADOR

A los 16 días del mes de febrero de 2006, acogiendo una convocatoria realizada por el Centro de Investigaciones Sociales del Milenio, se reunió un grupo de investigadoras e investigadores, representantes de organizaciones públicas y privadas relacionadas con la medición y con el monitoreo de la pobreza y de las líneas de pobreza en Ecuador:

La discusión permitió que se identifiquen algunos puntos críticos que subyacen a los problemas de diferencias en los cálculos y en las mediciones de la pobreza, que provocan usos poco técnicos y manipulación política de la información, y no permiten un esquema adecuado de monitoreo de datos y diseño de políticas públicas para la reducción de la pobreza.

A partir de estos puntos, las personas e instituciones firmantes decidieron elaborar una declaratoria de apoyo y compromiso sobre las siguientes estrategias:

1. Que el país cuente con una línea de pobreza oficial, mediante la cual partir para realizar los cálculos que permitirán cuantificar, monitorear y evaluar la pobreza por consumo e ingreso. Este documento, constituirá la línea base de evaluación oficial del país. Se recomienda que la oficialización de la línea de pobreza la efectúe el ente gubernamental encargado de las estadísticas en todo el país, a saber, el INEC.
2. Conformar una Comisión Especial de Estadística de la pobreza que analice la definición de la línea de pobreza, enfocándose en sus aspectos metodológicos más críticos. Las tres funciones principales que tendría esta comisión son:
 - a. Discutir y acordar supuestos básicos para la metodología de medición de la pobreza por consumo e ingresos.
 - b. Legitimar y proponer el uso de cada instrumento: líneas de pobreza, mapas de pobreza e indicadores de pobreza, según su finalidad principal, con el fin de evitar un uso poco técnico de los mismos.
 - c. Otras funciones que se asignen al momento de su conformación oficial.

3. Declarar la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) como la fuente idónea oficial de información para el cálculo de la pobreza por consumo.
4. Recomendar la realización de la ECV con una periodicidad regular de cuatro años, partiendo de la encuesta que se encuentra en realización, con dos objetivos: 1) Que este levantamiento mantenga una metodología consistente en el tiempo y que permita monitorear en forma adecuada los avances en los ODM. 2) Que este levantamiento coincida con el siguiente Censo de Población, a realizarse en el año 2010. De este modo, se tendrá mayor consistencia y menor error de comparabilidad al momento de realizar imputaciones de cálculo de indicadores de la ECV al censo.
5. Dar continuidad a la información de la pobreza entre encuestas de condiciones de vida a través de un instrumento puente. Se recomienda que se incluya en las encuestas de empleo que realiza el INEC un módulo de consumo igual al que consta en las ECV, con una periodicidad de al menos dos años.
6. Solicitar que las bases de datos socioeconómicos, las metodologías de estudio y la documentación de respaldo de los mismos (tales como los cambios en la división político-administrativa) se documenten sistemáticamente y se diseminen de una forma que promueva el acceso a ellas.

Quito, 16-17 de febrero de 2006

Conviene señalar que un componente principal para la reducción de la pobreza es el manejo social del riesgo, cuyo reconocimiento permite prevenir, enfrentar y superar los choques que afectan las condiciones de vida de los ecuatorianos. Por esta razón, se necesita definir, operar y fortalecer un sistema de protección social (como, el Bono de Desarrollo Humano, programas de alimentación, entre otros), así como las áreas de seguridad social atinentes a salud, pensiones, riesgos profesionales, formación/capacitación laboral formal e informal, y asistencia social a las familias. No hay que dejar de lado la educación, como un componente estructural y primordial del manejo del riesgo de la población.

Si bien el Bono de Desarrollo Humano constituye uno de los principales mecanismos de protección social que ha aumentado la inversión de capital humano (de acuerdo con las evaluaciones realizadas por el SIISE-STFS, el Banco Mundial y varios investigadores sociales) no constituye una vía para reducir la pobreza de consumo¹¹⁴ en el corto plazo. En efecto, el BDH no ha tenido un impacto significativo sobre el consumo total, pero sí lo ha hecho sobre la matrícula, al igual que sobre el empleo infantil (SIISE, 2006). Dado que estos impactos han sido especialmente significativos en el quintil más pobre, es preciso auspiciar debates y consensos políticos sobre la pertinencia, o no, de nuevos procesos de focalización. A

114 Este comentario tiene su matiz, puesto que el BDH ha incrementado en forma significativa el consumo de alimentos. Sin embargo, el BDH no ha tenido impacto en bienes durables y activos. (SIISE, 2006.)

su vez, es necesario implementar con eficacia la corresponsabilidad de este tipo de programas, puesto que se ha demostrado que los impactos son mayores cuando éstos son condicionados.

Ahora bien, más allá de lo señalado hasta aquí, suscribir la reducción de la pobreza a transferencias monetarias resulta insuficiente. Se debe pensar en programas sociales de atención universal (calidad en la educación y seguridad social en salud) que permitan reducir definitivamente el riesgo de pobreza. De la misma forma, es necesario desarrollar programas de atención a personas que ya han sido alcanzadas por choques naturales, económicos o de salud.

En términos nutricionales se ha intentado sostener la importancia de enfocar el análisis en el "derecho económico" que disfruta cada persona. Es decir, en evaluar los bienes sobre los que un individuo puede demostrar su propiedad y su control (Ramírez, 2002). De ahí que una persona padece problemas alimentarios cuando no

puede ejercer sus derechos económicos sobre una cantidad suficiente de alimentos (Sen, 1981, 1989, 1995, 2000). Por esta razón, aunque los programas alimenticios pueden reducir cierto riesgo en la población más vulnerable, los problemas nutricionales deben ser vistos como consecuencia de, entre otros factores, fenómenos estructurales relacionados con la distribución de los alimentos, la dotación de los individuos, la posibilidad de producción y uso, y las condiciones de intercambio de los trabajadores (salarios, precios). (Ramírez, 2002)

Por último, quizá el mensaje que se debe enfatizar es que una estrategia de reducción de la pobreza puede tener éxito únicamente si es completa y coherente en cuanto a la reestructuración de la producción y del empleo, a la distribución del ingreso y de la riqueza, al acceso a los servicios básicos y al poder sociopolítico. Caso contrario, la probabilidad de movilidad social puede ser nula y perpetuarse *ad infinitum*.

RESUMEN DEL NIVEL DE AVANCE

Si se asume como única referencia a las cifras calculadas a partir de las encuestas urbanas de empleo y desempleo, entonces se puede afirmar que las ciudades de Ecuador ya han conseguido la meta de reducir la indigencia a la mitad desde el año base (1990). Por esta razón, se ha construido una variable sintética que da cuenta de la situación del Azuay con respecto al resto de provincias del país, pero bajo la meta de reducir a la

mitad la pobreza de ingreso y la desnutrición en Ecuador en el año final del análisis.¹¹⁵

Aquellas provincias que consigan la meta tendrán, como consecuencia, una calificación de 10/10. En términos generales, el Azuay se encuentra entre las provincias con un avance intermedio respecto al resto de provincias del país:¹¹⁶ obtiene una calificación igual a 5,7/10.

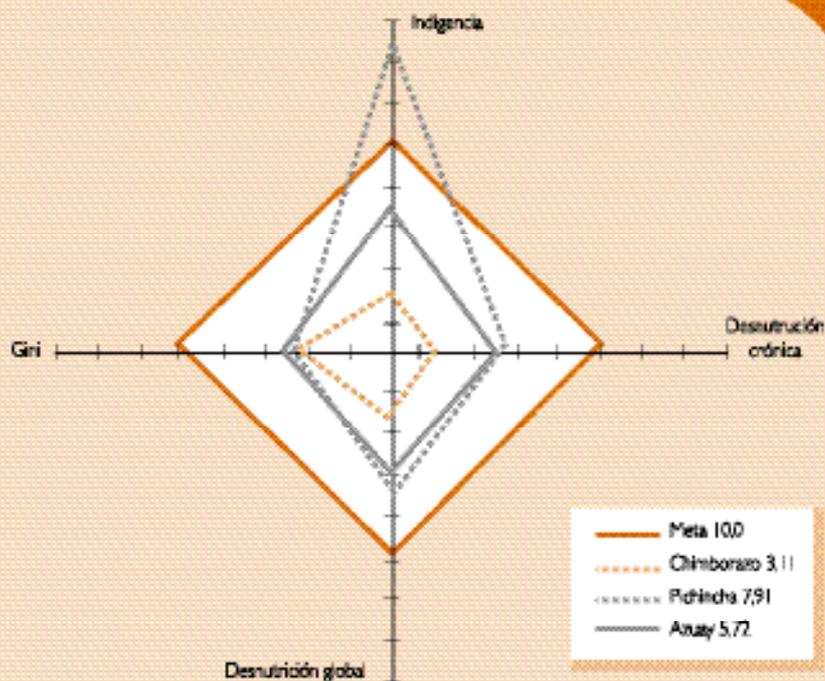
115 Principalmente por temas relacionados con la producción de información. 2003 ha sido utilizado como el año final para evaluar el grado de avance de los ODM.

116 Debido a la falta de información no se pudo tomar en cuenta a Galápagos.



GRÁFICO 1.10

Azuay: calificación general con respecto al objetivo 1



Fuente: ??
Elaboración:
CISMIL.

Como se puede observar a través del gráfico, en términos de la incidencia de la indigencia, el Azuay tiene un rezago de 3,2 puntos frente a la meta del país.

Asimismo, los esfuerzos que debe realizar el Azuay para conseguir el objetivo en términos de desnutrición crónica y global son grandes, a pesar de que su calificación es casi igual a la obtenida por la provincia con mayor calificación en cuanto al ODM 1.

En otro aspecto, si bien el Azuay es una de las provincias con menor desigualdad, todavía necesita emprender importantes acciones para alcan-

zar el objetivo. En términos generales, Chimborazo está en peor situación frente al resto del país, pues obtiene una calificación de 3,1 sobre 10. Al comparar esta provincia con el Azuay, respecto del coeficiente de Gini, se constata que prácticamente no existe diferencia entre ambas. Esta situación es grave, pues a diferencia de lo que sucede con la pobreza, Ecuador ha visto incrementar su desigualdad desde 1990 hasta la actualidad (Vos, 2002). En este sentido, el reto principal del Azuay es luchar por la reducción de la desigualdad económica existente, tanto entre los diferentes grupos poblacionales, como entre los distintos espacios territoriales.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En primer lugar, se ha querido contestar la pregunta: ¿a qué tipo de pobreza se refiere el objetivo 1 cuando plantea disminuir la pobreza a la mitad hasta el 2015? En la respuesta se ha pluralizado el concepto de pobreza. Al hacerlo, se ha querido dar cuenta de los múltiples esfuerzos que la provincia del Azuay debe realizar si pretende conseguir una disminución integral de las pobrezas (no únicamente de la pobreza de ingreso).

La pluralización de la pobreza, a su vez, permitió evidenciar dos mundos diferentes en el Azuay, que se encuentran en las distancias entre la ciudad de Cuenca y el resto de zonas de la provincia. Tomar a Cuenca como referente exclusivo de la provincia del Azuay es esconder las múltiples brechas que existen en el interior de este territorio. Por ejemplo, si se quiere estudiar el grado de avance del objetivo 1 de los ODM tomando únicamente a Cuenca como unidad de análisis, es posible señalar que la meta fue cumplida cuatro años atrás (cuando se redujo la indigencia y la pobreza a la mitad). Actualmente, Cuenca ha reducido a la tercera parte este objetivo. ¡En buena hora! No obstante, si la unidad de análisis es la provincia del Azuay, la situación no se muestra tan alentadora. La pobreza o indigencia de ingresos en la provincia dobla los porcentajes de la ciudad de Cuenca: alrededor de 19,02% del resto de la población azuaya, es decir, alrededor de 114.016 personas viven con menos de un dólar diario.

Lo que sucede con la pobreza de ingresos es similar a lo que se evidencia a través de la pobreza según NBI. Si bien, en términos generales, el Azuay se encuentra entre las provincias con menor nivel de pobreza según NBI (cuarto puesto), este indicador esconde información, puesto que la extrema pobreza rural es siete veces superior a la pobreza de las ciudades: en las zonas rurales casi la mitad de la población vive en extrema pobreza. Para alcanzar el objetivo de desarrollo del milenio con respecto a la pobreza

de NBI, la provincia del Azuay debe reducir prioritariamente la pobreza rural, dado que la velocidad de cambio es mayor mientras más pronunciada es la desigualdad en el nivel territorial.

También se pudo constatar que a pesar de que el desarrollo de los últimos tres lustros ha mejorado el bienestar de la población del Azuay, en términos territoriales existe una divergencia en la distribución de los beneficios del desarrollo. Las parroquias más pobres en el año base (1990) han tenido una velocidad de decrecimiento de su pobreza mucho menor que aquellas parroquias que se encontraban en mejor situación en 1990.

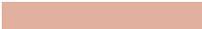
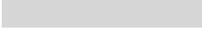
Por otra parte, si bien la pobreza de consumo solo pudo ser tomada para el año 2003 y para la ciudad de Cuenca, ésta nos permite observar que alrededor de un cuarto de la población de Cuenca vive en la indigencia. Ahora bien, subjetivamente se pudo constatar que un poco menos de la mitad (45,86%) de la población de esta ciudad no está satisfecho con sus ingresos. Llama la atención que la mayoría (70%) de las personas que no están satisfechas con sus ingresos, o que se consideran pobres en términos subjetivos, no son pobres en términos objetivos.

En cuanto a la distribución de la riqueza, en la provincia del Azuay existen altos niveles de desigualdad. Hoy en día, el 20% más rico acumula el 54% de la riqueza, mientras que el extremo inferior únicamente el 4,13%. Este fenómeno no escapa a la capital, donde la desigualdad, en términos generales, ha incrementado en las últimas dos décadas, aunque es necesario señalar que en los dos últimos años ha iniciado una mejora en la redistribución. También hay que recordar que si bien se constata una caída del índice de Gini en Cuenca durante los últimos años, la intensidad de la pobreza medida a través de la brecha y de la severidad ha demostrado un repunte en contra de los más necesitados, es decir, de los más pobres entre los pobres.

En relación con otros indicadores, en términos generales el Azuay es una de las provincias que presenta mayor bienestar en comparación con el resto del país. La desnutrición infantil se encuentra en un nivel medio de desarrollo. Actualmente en la provincia, el 17% de los niños menores de cinco años vive en situación de desnutrición crónica y el 12%, con bajo peso para su edad.

Si se toma en cuenta no solo a los niños, sino a todos los grupos etáreos en general, es posible constatar que los problemas nutricionales no son consecuencia de la insuficiencia alimentaria, sino de los altos niveles de concentración del consumo de alimentos, que se expresa en un desigual consumo de calorías y proteínas.

Ante lo mencionado, parece ser que el principal reto del Azuay es acortar las brechas entre territorios y grupos sociales mejorando las condiciones de vida de quienes han sido (mejorando las condiciones de vida de quienes han sido excluidos históricamente de los beneficios del desarrollo). La búsqueda de la equidad social es la meta o hacia donde debe encaminarse la provincia del Azuay como una estrategia para la reducción de la pobreza.

	CUMPLIDA
	POR CUMPLIR
	INCUMPLIDA

CUADRO 1.5 Azuay: resumen de los indicadores del objetivo 1

OBJETIVO 1: ERRADICAR LAS POBREZAS Y LOS PROBLEMAS ALIMENTARIOS

META 1: Reducir a la mitad el porcentaje de personas indigentes (pobres extremos)

	1990	2001	2003	Meta 2015
Pobreza de ingresos	***	***	47,2 (2)	Por cumplir
Extrema pobreza de ingresos (Indigencia)	***	***	19,0 (2)	Por cumplir
(Extrema) Pobreza de ingreso (C)	18,18	7,69	8,07 (2)	Cumplida
Pobreza de ingreso (C)	36,37	15,37	26,31 (2)	Cumplida
(Extrema) Pobreza según NBI	41,9	26,6	***	Por cumplir
Pobreza según NBI	67,3	53,2	***	Por cumplir
Distribución del ingreso/consumo según quintiles				
20% más pobre	***	***	4,13	Incumplida
2 Quintil	***	***	8,90	Incumplida
3 Quintil	***	***	12,46	Incumplida
4 Quintil	***	***	20,64	Incumplida
20% más rico	***	***	53,87	Incumplida
Coficiente de Gini	***	***	0,488	Incumplida
Coficiente de Gini (C)	0,468	0,554	0,50	Incumplida
Brecha de la pobreza (C)	11,8	5,3	5,4	Cumplida
Severidad de la pobreza (C)	5,4	2,8	3,3	Por cumplir

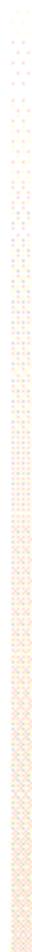
META 2: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015 el porcentaje de personas que están desnutridas o que padecen hambre

Desnutrición crónica (I)	***	***	16,9	Por cumplir
Desnutrición global (I)	***	***	12,1	Por cumplir

*** Sin datos

(1) La pobreza de ingresos en Cuenca y en Azuay no son comparables dado que se utilizan diferentes líneas de pobreza. La utilizada en Cuenca ofrece una visión general del cambio sucedido en los últimos veinte años con respecto a la pobreza de ingresos. Por el contrario, el dato acerca del Azuay permite establecer una línea base, con una línea de indigencia de 30 dólares, y de pobreza de 60 dólares mensuales. El nivel de extrema pobreza y pobreza en Cuenca comparable con el Azuay en 2003 es de 8,1% y 26,3%, respectivamente.
(C) El indicador corresponde únicamente a la ciudad de Cuenca.

Fuentes: Censo de Población y Vivienda (1990-2001); SIEH (2003-2004), ENIGHU (2003).
Elaboración: CISMIL.



a manera de epílogo¹¹⁷

Como se señaló en la introducción de este informe, el bienestar humano está asociado con las múltiples dotaciones que cada persona posee. En países como Ecuador, tales dotaciones se encuentran vinculadas mayoritariamente con la venta de la fuerza de trabajo. De ahí que el bienestar de las personas exprese lo que sucede en el mercado laboral.

En términos generales, la provincia del Azuay ha mejorado sus condiciones sociales durante la última década y se ha ubicado entre las provincias con mejores niveles de vida del país. Sin embargo, la provincia todavía presenta un desarrollo divergente que se evidencia en dos realidades antagónicas: la del campo y la de las ciudades (especialmente la de Cuenca). Entre otras razones, este fenómeno ha surgido como consecuencia de los procesos y de las estrategias de desarrollo aplicados en el país que, de cierta forma, se han reflejado a escala local.

Durante la última década, también se ha dado una reestructuración del aparato productivo en el Azuay. El sector transable aumentó en mayor grado su productividad, principalmente debido a la eficiencia de la mano de obra, y no a un incremento drástico de la producción. De igual manera, en el ámbito nacional, el incremento de la productividad se reflejó en la demanda de mano de obra calificada en el sector transables, así como en la absorción de la mano de obra no calificada en los sectores no transables, de cuenta propia, de servicios o, en el peor de los casos, en el desempleo. Una prueba de esto es que la razón de los ingresos salariales entre las personas capacitadas y las no capacitadas incrementó en favor de aquellas con mayores niveles educativos. Es más, las brechas salariales entre los niveles primarios y secundarios frente a los universitarios aumentaron durante los últimos trece años de estudio.

Sin embargo, la educación (mecanismo de movilidad social que permite mejorar los retornos laborales) revela que dos de cada diez ciudadanos pobres de la provincia del Azuay acceden a la universidad (nivel educativo que marca la diferencia de los retornos educativos).¹¹⁸

Ahora bien, se aprecia que ser capacitado no necesariamente garantiza igualdad de retornos cuando se incorpora la dimensión del género. Se ha constatado que, en la medida en que se avanza hacia la educación superior, mientras el salario por hora tiene una función exponencial para los hombres, en el caso de las mujeres presenta una función lineal.

Las personas con bajos niveles educativos no tienen oportunidades de obtener empleos de calidad, y a la vez postergan o arriesgan su salud física y la de los miembros del hogar. Por ejemplo, la mitad de las

117 Esta sección no pretende ser un resumen de lo analizado en cada sector. Simplemente intenta unir de manera sintética los múltiples nexos encontrados entre los objetivos en el marco de las hipótesis planteadas al principio de este documento.

118 En el caso de los extremadamente pobres, la probabilidad de que un indigente curse la universidad es prácticamente nula.

mujeres analfabetas o con nivel primario de educación atiende su parto en el propio domicilio. Este porcentaje es peor si se considera únicamente el quintil más pobre: el 65% de las mujeres da a luz en su propia casa. Cabe recordar que una de las principales causas para la mortalidad materna es la hemorragia posparto, cuya probabilidad de riesgo incrementa si no existe atención profesional adecuada.

En cuanto al medio ambiente, el Azuay presenta altos niveles de protección, aunque no logra escapar a la presión que generan sobre los recursos naturales la búsqueda de mayores ventajas comparativas y el aumento de la producción en sectores altamente contaminantes o deterioradores del ambiente. Por ejemplo, el crecimiento de la extracción de madera, de la elaboración de papel y de productos minerales no metálicos, muestra la huella dejada en el Azuay por el tipo de inserción al mercado global que tuvo el país durante los noventa. No obstante, el caso que llama más la atención es el de las flores, sector que ha visto crecer en 553% su producción entre el periodo 1993-2001. Conviene señalar que el impacto en el ambiente puede agravarse dada la necesidad de mantener un sistema monetario que demanda el incremento de divisas.

La crisis financiera de 1999 ha matizado los principales fenómenos socioeconómicos de la provincia del Azuay, pues una de sus consecuencias importantes ha sido el repunte de la emigración, hecho que ha generado una dinámica productiva particular: El sector de la construcción, particularmente, ha crecido notablemente gracias al flujo de remesas del exterior¹¹⁹ y ha absorbido gran cantidad de mano de obra no calificada. Bajo esta perspectiva, no sorprende que a pesar del incremento de la producción en el sector mencionado, su productividad haya disminuido entre 1993 y 2001.

Lo expuesto permite entrever que si bien la pobreza objetiva ha disminuido en la provincia del Azuay, la desigualdad económica, en términos generales, ha aumentado. A su vez, las brechas sociales se han acortado, pero continúan siendo profundas. En este sentido, suscribir la prosperidad social a funciones utilitarias de bienestar es un error que puede tener consecuencias en el largo plazo. Por lo tanto, para el cumplimiento de las metas del milenio se necesitan sólidas bases estructurales. Es decir, se requiere que la provincia del Azuay tome en cuenta a las mujeres y a los hombres, así como a los territorios más rezagados y excluidos de los beneficios del desarrollo, con el fin de reducir las brechas, las discriminaciones y las desigualdades socioeconómicas.¹²⁰ Caso contrario, puede haber cumplimiento de metas, pero sobre bases espurias que pueden desvanecerse en el mar.

119 El sector financiero ha presentado un patrón similar de comportamiento que el evidenciado en el sector de la construcción.

120 Una función de bienestar más acorde con la realidad social de la provincia del Azuay; una función Rawlsiana.

glosario de definiciones

Las definiciones aquí señaladas y ordenadas alfabéticamente, se refieren a conceptos e indicadores utilizados en este informe. La mayoría de ellas fueron obtenidas del SIISE versión 3.5. Para las fichas completas de cada indicador referirse al Documento metodológico de elaboración de informes locales del CISMIL.

ANALFABETISMO. Personas que no saben ni leer ni escribir o que solo leen o solo escriben.

ANALFABETISMO FUNCIONAL. Personas que no pueden entender lo que leen, que no se pueden dar a entender por escrito, o que no pueden realizar operaciones matemáticas elementales. Para propósitos de medición, se considera como analfabetos funcionales a aquellas personas que han asistido a la escuela primaria tres años o menos.

ÁREAS DE EXTRACCIÓN. Es la superficie de ocupación de las concesiones para la extracción de recursos no renovables (minería y petróleo principalmente). Determinan el espacio donde se encuentran los campos o bloques de extracción. No es una evaluación del tipo de extracción sino de la presencia de la misma. Se expresa como el porcentaje de superficie sobre el total del territorio.

ÁREAS DE PRODUCCIÓN. Es el valor de la superficie de cada sistema de producción en un territorio y año determinado. Los datos son obtenidos a partir de un mapa de uso del suelo. Se expresa como el porcentaje de superficie sobre el total del territorio por cada sistema de producción. También se toma en cuenta las áreas de asentamientos humanos.

BRECHA. Medida de diferencia o distancia. Para medir la brecha entre dos valores del mismo indicador (que es lo que se hace en este informe), operativamente se divide el uno para el otro.

BRECHAS DE GÉNERO. Este tipo de brecha se mide en este informe dividiendo el dato correspondiente a las mujeres para el de los hombres. Por tanto, siempre un resultado de 1 significaría equidad, y mientras más se aleja de 1 el resultado, mayor es la brecha entre mujeres y hombres.

En el caso de indicadores en los cuales valores mayores son mejores (por ejemplo las tasas netas de matrícula o los ingresos) un resultado mayor que 1 significa que la situación de las mujeres es mejor que la de los hombres y un resultado menor que 1, lo contrario.

En el caso de los indicadores en los cuales un mayor valor implica una peor situación (por ejemplo el analfabetismo), un resultado mayor que 1 significa que la situación de los hombres es mejor y viceversa.

BRECHA DE INGRESO LABORAL MENSUAL POR NIVEL DE INSTRUCCIÓN. División del valor del ingreso laboral por hora de las mujeres para el mismo valor de los hombres en cada nivel de instrucción.

BRECHAS EN LA DEDICACIÓN AL TRABAJO REPRODUCTIVO. (cuidado de hijas o hijos, trabajo doméstico y actividades comunitarias). División del número de horas promedio dedicadas por las mujeres cada semana a estas actividades para el número de horas promedio dedicadas por los hombres.

BRECHAS EN LOS RETORNOS LABORALES (SALARIALES). Mide cuánto se espera que proporcione en ingreso adicional cada nivel de instrucción aprobado. Por ejemplo: si una persona aprueba secundaria, ganará 5% más que si solo tiene aprobada la primaria.

BRECHA DE INGRESOS POR RANGO DE EDAD. División del valor del ingreso del rango de edad para el promedio de ingresos de todas las edades.

COBERTURA DE ATENCIÓN POSPARTO. Porcentaje de mujeres en edad fértil (15 a 49 años) que fueron a, al menos, un control médico posterior al parto.

COEFICIENTE DE GINI. Medida estadística de la desigualdad en la distribución, que varía entre 0 y 1. Muestra mayor desigualdad mientras se aproxima más a 1 y corresponde a 0 en el caso hipotético de una distribución totalmente equitativa. El coeficiente de Gini se obtiene a partir de la curva de Lorenz, dividiendo el área comprendida entre la curva y la recta de equidistribución para el área total bajo la recta mencionada.

CONSUMO INTERMEDIO (CI). El valor de los bienes y servicios consumidos como insumos en el proceso productivo.

CURVA DE LORENZ. Es un gráfico ampliamente usado para representar la desigualdad social en el acceso a recursos o medios de satisfacción de necesidades como el ingreso, el consumo, la tierra o la propiedad de los medios de producción. La curva se construye a partir del ordenamiento de la población, en escala ascendente, de acuerdo al acceso al recurso. El eje de las abscisas (x) representa las proporciones acumuladas de la población, y el eje de las ordenadas (y), las proporciones acumuladas del acceso al recurso.

La curva se inicia en el origen y termina en el punto 1,1. Mientras más convexa sea la curva (esto es, mientras más se acerca al eje de las abscisas), mayor es la concentración en el acceso al recurso. Por el contrario, una situación de plena igualdad, en la que todos los miembros de la población acceden por igual al recurso, se representaría por la diagonal de 45 grados que parte del origen y termina en el punto 1,1. A esta línea se la conoce como la diagonal de equidistribución. En el otro extremo, en el caso de máxima concentración, esto es que una sola persona tenga el acceso total al recurso, la curva tendría la forma de L acostada que sigue el eje de las abscisas hasta el punto 1, donde salta al punto 1,1.

DESEMPLEO. Personas de 12 años y más que durante el período de referencia de la medición (la última semana) no tenían empleo y estaban disponibles para trabajar. Abarca tanto a aquellos trabajadores/as que se quedaron sin empleo por despido o renuncia (cesantes), cuanto a quienes se incorporan por primera vez al mercado de trabajo (trabajadores nuevos). Se refiere, por lo tanto, solo a la población económicamente activa (PEA).

DESNUTRICIÓN CRÓNICA. Deficiencia de talla. La desnutrición crónica es el resultado de desequilibrios nutricionales sostenidos en el tiempo y se refleja en la relación entre la talla del niño niña y su edad. Se considera que un niño o niña de una edad dada manifiesta una deficiencia de talla cuando su altura es menor a la mínima que se espera para esa edad según los patrones de crecimiento para una determinada población.

Corresponde a los casos en la población observada que muestran diferencias significativas de talla al compararlos con el valor correspondiente del patrón de referencia de crecimiento para una edad determinada. La condición de desnutrición crónica se determina a través de la distancia entre el valor observado de talla y el valor esperado, expresado en unidades de desviación estándar del patrón de referencia (puntajes z) para la edad. Este procedimiento transforma las mediciones de talla a una variable dicotómica que toma el valor de 1 (desnutrición crónica o deficiencia de talla) si el puntaje z se halla por debajo de -1, y el valor de 0 (normal o dentro de parámetros esperados) en caso contrario (Freire, 1988).

DESNUTRICIÓN GLOBAL. Se define como desnutrición global a la deficiencia del peso con relación a la edad. La desnutrición global es el resultado de desequilibrios nutricionales pasados y recientes. Se considera que un niño o niña de una edad dada manifiesta peso insuficiente cuando éste es menor al mínimo que se espera para esa edad según los patrones de desarrollo físico establecidos para una determinada población.

La condición de desnutrición global se determina a través de la distancia entre el valor observado del peso y el valor esperado, expresado en unidades de desviación estándar del patrón de referencia (puntajes z) para la edad. Este procedimiento transforma las mediciones de peso a una variable dicotómica que toma el valor de 1 (desnutrición global o deficiencia de peso) si el puntaje z se halla por debajo de -1 , y el valor de 0 (normal o dentro de parámetros esperados) en caso contrario (Freire, 1988).

DESVIACIÓN ESTÁNDAR. (desviación típica) Es una medida de dispersión para variables de razón (ratio o cociente) y de intervalo. Es una medida (cuadrática) de lo que se apartan los datos de su media, y por tanto, se mide en las mismas unidades que la variable.

DEUDA/INGRESOS PRESUPUESTO. Deuda reportada en el año de análisis en las cuentas municipales y provinciales del Ministerio de Economía y Finanzas (sistema de indicadores económicos de gobiernos seccionales) como cociente del total de ingresos reportados para ese mismo año.

DISTRIBUCIÓN DEL CONSUMO/INGRESO SEGÚN QUINTILES. Mide la participación de cada quintil (20%) de la población en el ingreso o consumo del país, expresada como porcentaje del total del ingreso o consumo de los hogares en un determinado año.

Para obtener la participación porcentual, se ordena la población (personas) en quintiles de la que menos consume (o menos ingresos tiene) a la que más consume (o más ingresos tiene) según el consumo o ingreso por persona, luego se obtiene la suma del total del consumo o ingreso de cada quintil y se divide para el total del consumo o ingreso del país.

DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LA PRODUCCIÓN AGREGADA BRUTA PROVINCIAL. El peso o la participación que tiene cada sector productivo en el valor total de la producción agregada bruta. Para el caso del valor agregado bruto se aplica el mismo concepto pero cambia la variable empleada, de producción agregada bruta al valor agregado bruto.

EDUCACIÓN BÁSICA. La educación básica se aprobó en la última Constitución y comprende 10 años. Equivale a 1 año del nivel preprimario, todo el nivel primario y los tres primeros años de educación media del anterior sistema.

EMPLEO POR ACTIVIDAD ECONÓMICA Y SECTOR. Empleo de personas mayores a 12 años, que se encuentran trabajando en alguna actividad económica, ubicados en zonas urbanas o rurales.

ESPERANZA DE VIDA ESCOLAR. Número de años de educación formal o escolaridad que, en promedio, se espera que tendrán en el futuro los niños o niñas que tienen seis años de edad en un determinado año.

Parte del supuesto de que la probabilidad de que un niño o niña esté matriculado en un establecimiento de enseñanza al cumplir una determinada edad sea igual a la tasa de matrícula o asistencia por edad correspondiente a ese grupo de edad (UNESCO, 1993). La tasa de matrícula se calcula para cada año de edad entre los 6 y 17 años, es decir aquellas correspondientes a los niveles primario y secundario. En el caso de la enseñanza superior, se utiliza la tasa bruta de matrícula del grupo de edad comprendido entre 18 y 22 años multiplicada por 5. Luego se divide esta suma para 100.

Por ejemplo, si en el país en 1995, según la ECV, se dieron las siguientes tasas de matrícula por edad:

Edad(años)	Tasa de matrícula (%)
6	83,5
7	92,9
8	96,6
9	96,5
10	96,8
11	94,8
12	90,6
13	75,9
14	68,1
15	61,6
16	58,0
17	54,8
18-22	23,3

Entonces, la esperanza de vida escolar de un niño de seis años es de:

$$\left[83,5 + 92,9 + 96,6 + 96,5 + 96,8 + 94,8 + 90,6 + 75,9 + 68,1 + 61,6 + 58,0 + 54,8 + (23,3 \times 5) \right] / 100 = 10,9 \text{ años}$$

GASTO DE INVERSIÓN/GASTO CORRIENTE. Dentro del rubro de gastos de gobierno en las cuentas del Ministerio de Economía y Finanzas (sistema de indicadores económicos de gobiernos seccionales), seccional o local, a nivel de prefecturas y municipios, se emplea aquellos egresos categorizados como inversión en un año t1 divididos para los gastos corrientes2 en el mismo año.

INCIDENCIA, BRECHA Y SEVERIDAD DE LA EXTREMA POBREZA DE INGRESO. Número de personas indigentes o extremadamente pobres expresado como porcentaje del total de la población en un determinado año.

Se define como "indigentes" a aquellas personas que pertenecen a hogares cuyo consumo per cápita, en un período determinado, es inferior a la línea de indigencia o extrema pobreza. La línea de indigencia es el equivalente monetario del costo de una canasta de alimentos que permita satisfacer los requerimientos nutricionales de un hogar.

La incidencia de la indigencia se calcula mediante el índice de Foster-Greer-Thorbecke (FGT).

INGRESOS (TRIBUTOS Y OTROS)/TOTAL INGRESOS Es la suma de los ingresos tributarios, no tributarios y transferencias, dividido para el total de ingresos, respectivamente.

INVERSIÓN AMBIENTAL LOCAL. Monto o porcentaje de la inversión del gobierno local dedicada a temas ambientales.

INVERSIÓN DEL PRESUPUESTO LOCAL/TOTAL PRESUPUESTO DEL GOBIERNO Es la inversión total del presupuesto del año t dividida para el total del presupuesto de ese año.

INTERVALOS DE CONFIANZA. Intervalo que con un cierto nivel de confianza, contiene al parámetro que se está estimando. Nivel de confianza es la "probabilidad" de que el intervalo calculado contenga al verdadero valor del parámetro. Se indica por 1-a y habitualmente se da en porcentaje (1-a)100%. Hablamos de nivel de confianza y no de probabilidad ya que una vez extraída la muestra, el intervalo de confianza contendrá al verdadero valor del parámetro o no, lo que sabemos es que si repitiésemos el proceso con muchas muestras podríamos afirmar que el (1-a)% de los intervalos así cons-truidos contendría al verdadero valor del parámetro.

MICROEMPRESARIOS/PEA EMPLEADA. División del número de microempresarios, considerados como aquellos que emplean menos de 10 personas, para el total de la PEA mayor de 12 años y empleada que está en las categorías patrono o socio y cuenta propia.

MODELO DE RETORNOS LABORALES POR NIVEL DE INSTRUCCIÓN. Modelo para medir qué porcentaje más de ingreso significa en general, y para mujeres y hombres separadamente, un año o un nivel más de escolaridad.

MUJERES EN EDAD FÉRTIL VÍCTIMAS DE VIOLENCIA SEXUAL. Mujeres de 15 a 49 años que reportaron haber sufrido violencia sexual con o sin penetración.

MUJERES SIN INGRESOS PROPIOS. Mujeres que no reportan ingresos propios, ni laborales ni por rentas, pensiones o jubilaciones, usualmente estudiantes o amas de casa.

PARTOS CON ASISTENCIA DE PERSONAL SANITARIO ESPECIALIZADO. Partos que fueron atendidos por personas tituladas o diplomadas en la salud (médicos, enfermeras, obstetras o auxiliares de enfermería), expresado como porcentaje del número total de partos de mujeres en edad fértil.

POBLACIÓN EN EDAD DE ESTUDIAR POR CONDICIÓN DE TRABAJO Y ESTUDIO. Distribución de la población entre 15 y 24 años de acuerdo a si solo estudia, solo trabaja, trabaja y estudia o no hace ninguna de las dos cosas.

POBREZA Y EXTREMA POBREZA SEGÚN NBI. La pobreza se refiere a las privaciones de las personas u hogares en la satisfacción de sus necesidades básicas, en particular las necesidades materiales. Algunos enfoques, además de observar los resultados materiales de la pobreza, se refieren también a la ausencia de ciertas capacidades individuales y colectivas (PNUD, 1997). Desde la perspectiva de los aspectos observables de la pobreza, los métodos principales de medición son dos (Vos, 1998): el método indirecto (o método del ingreso o consumo) y el método directo (o método de las necesidades básicas insatisfechas o de los indicadores sociales). El presente indicador utiliza el segundo.

Se considera "pobre" a una persona si pertenece a un hogar que presenta carencias persistentes en la satisfacción de sus necesidades básicas incluyendo vivienda, salud, educación y empleo. NBI es la abreviatura de necesidades básicas insatisfechas. La definición empleada aquí, aplicada a censos de población del SIIE proviene de las recomendaciones de la reunión de expertos gubernamentales de la Comunidad Andina sobre encuestas de hogares, de empleo y pobreza. Un hogar se establece como pobre cuando presenta al menos una de las siguientes características:

1. Su vivienda tiene características físicas inadecuadas: aquellas que son inapropiadas para el alojamiento humano: con paredes exteriores de lata, tela, cartón, estera o caña, plástico u otros materiales de desecho o precarios; o con piso de tierra. Se incluyen las viviendas móviles, los refugios naturales, y los puente o similares.
2. Su vivienda tiene servicios inadecuados: viviendas sin conexión a acueductos o tubería, o sin sanitario conectado a alcantarillado o a pozo séptico.
3. El hogar tiene una alta dependencia económica: aquellos con más de 3 miembros por persona ocupado y donde el jefe o jefa del hogar hubiera aprobado como máximo dos años de educación primaria.
4. En el hogar existen niños o niñas que no asisten a la escuela: aquellos con al menos un niño de seis a doce años de edad que no asiste a la escuela.
5. El hogar se encuentra en un estado de hacinamiento crítico: aquellos con más de tres personas en promedio por cuarto utilizado para dormir.

Un hogar se considera como extremadamente pobre cuando presenta 2 o más de estas características.

PORCENTAJE DE USO DE PRESERVATIVOS DENTRO DE LA TASA DE USO DE ANTICONCEPTIVOS. De las mujeres que reportan usar anticonceptivos en sus relaciones sexuales, que porcentaje usa preservativos.

PRIMARIA COMPLETA. Personas que completaron personas que aprobaron los seis años requeridos para el nivel primario en el sistema educativo regular (es decir, aquel sometido a disposiciones reglamentarias sobre el límite de edad, secuencia de niveles y duración de cursos); no incluye a aquellas personas que han asistido a programas equivalentes de educación compensatoria o especial. No implica la posesión de certificado de aprobación o graduación alguno.

PRODUCCIÓN BRUTA. La producción se explica como la actividad ejercida bajo el control, responsabilidad y gestión de una unidad institucional que para el caso de estudio, será la provincia y su gobierno. Esta producción combina los recursos de mano de obra, capital, bienes y servicios para fabricar bienes y/o proporcionar servicios.

PROPORCIÓN DE CASOS DE TUBERCULOSIS DETECTADOS Y CURADOS CON DOTS/TAES. Tasa de éxito en la detección y tratamiento de la tuberculosis pulmonar con el TAES (tratamiento acortado estrictamente supervisado, directly observed treatment por sus siglas en inglés) o por observación directa. El TAES es recomendado por haber demostrado su fundamental importancia para el control de la tuberculosis y ser favorable considerando su costo-efectividad. Consiste de tres pasos clave:

1. Detección de casos de TB a través de baciloscopía entre las personas que tengan síntomas;
2. Suministro regular e ininterrumpido de medicamentos antituberculosos de alta calidad;
3. 6–8 meses de tratamiento estrictamente supervisado (lo que incluye la observación de la toma de los medicamentos).

PROPORCIÓN DE HOGARES QUE HABITAN EN UNA VIVIENDA CONSIDERADA PERMANENTE O DURABLE (casa, villa o departamento). Número de viviendas clasificadas como casas, villas o departamentos, expresado como porcentaje del total de viviendas (u hogares).

Los Censos clasifican a las viviendas por el tipo de construcción, no por su estado físico según las siguientes categorías:

1. casa o villa: construcción permanente hecha con materiales resistentes;
2. departamento: conjunto de cuartos que forma parte independiente de un edificio de uno o más pisos, tiene abastecimiento de agua y servicio higiénico exclusivo;
3. cuarto de inquilinato: tiene una entrada común y, en general, no cuenta con servicio exclusivo de agua o servicio higiénico;
4. mediagua: construcción de un solo piso con paredes de ladrillo, adobe, bloque o madera y techo de paja, asbesto o zinc; tiene una sola caída de agua y no más de dos cuartos;
5. rancho: construcción rústica, cubierta con palma o paja, con paredes de caña y con piso de madera caña o tierra;
6. covacha: construcción de materiales rústicos como ramas, cartones, restos de asbesto, latas o plástico, con pisos de madera o tierra;
7. choza: construcción de paredes de adobe o paja, piso de tierra y techo de paja.

Este indicador busca aproximarse a la calidad constructiva (durabilidad y funcionalidad) de las viviendas. Agrupa a las construcciones con condiciones de habitación más favorables (casas, villas y departamentos) en una categoría, en contraste con los demás tipos (cuartos de inquilinato, mediagua, rancho, covacha y choza) que, además de deficiencias constructivas y limitaciones funcionales, tienen altas probabili-

dades de carecer de ciertos servicios básicos. Se trata, sin embargo, de una clasificación en gran medida arbitraria: por un lado, en muchas fuentes depende del criterio del empadronador y, por otro, no toma en cuenta factores y preferencias regionales o culturales (por ejemplo, las diferencias en la funcionalidad y características de las viviendas rurales y urbanas).

La mayoría de los estudios sobre la vivienda en el país consideran a las tres categorías agrupadas en este indicador como viviendas "adecuadas" o de "buena calidad" y a las demás como "no adecuadas" o "deficitarias".

PROPORCIÓN DE HOGARES QUE VIVEN EN HACINAMIENTO. Número de hogares que viven en condiciones de hacinamiento, expresado como porcentaje del total de hogares.

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 solo a dormir; no se incluye otros espacios disponibles para habitar (como salones, comedor, cuartos de uso múltiple, etc.) que pueden dedicarse ocasional o parcialmente a dormir; así como las cocinas, baños, pasillos, garajes y espacios destinados a fines profesionales o negocios.

PROPORCIÓN DE HOGARES CUYA VIVIENDA ES PROPIA. Número de hogares cuya vivienda es propia, expresado como porcentaje del total de hogares.

Se refiere a viviendas propias que estén parcial o totalmente pagadas, independientemente del miembro del hogar que es titular de la propiedad y de la calidad o condiciones de la vivienda.

PROPORCIÓN DE MUJERES ELECTAS A PREFECTURAS, ALCALDÍAS, CONSEJOS PROVINCIALES, CONCEJOS MUNICIPALES. Porcentaje de mujeres electas respecto del total de candidatos/as electos a cada dignidad en un determinado año.

PROPORCIÓN DE MUJERES EN LA PEA. Porcentaje de mujeres respecto del total de personas en la población económicamente activa mayor de 12 años.

PROPORCIÓN DE MUJERES EN LA PEA REMUNERADA POR SECTORES. Porcentaje de mujeres con empleos remunerados respecto del total de personas con empleos remunerados en la población económicamente activa mayor de 12 años en cada sector económico. Los sectores son: sector agrícola, sector moderno, sector informal y servicio doméstico.

1. El sector moderno, compuesto por: Los ocupados/as que trabajan en establecimientos económicos: (i) con más de 5 trabajadores/as; (ii) de hasta 5 personas, pero como patronos, cuentapropistas y asalariados profesionales o técnicos; y (iii) de hasta 5 personas en cuya rama de actividad no haya establecimientos que puedan ser clasificados como informales —como, por ejemplo, casas de cambio, agencias de viajes, centros de cómputo, empresas de transporte y otros de similares características—; y los desocupados/as, tanto cesantes como trabajadores nuevos (o que buscan trabajo por primera vez), bajo el supuesto de que la búsqueda de trabajo es una característica del sector moderno —esto porque, se considera que en el sector informal no se busca empleo sino que se crean puestos de trabajo—.
2. El sector informal, integrado por los ocupados/as por cuenta propia, trabajadores/as familiares no remunerados, patronos y asalariados/as de establecimientos de hasta 5 trabajadores, con excepción de quienes desarrollan actividades de nivel profesional o técnico.
3. El servicio doméstico, integrado por aquellos ocupados que trabajan en relación de dependencia en un hogar particular y reciben por su trabajo una remuneración.
4. El sector agrícola, integrado por personas que trabajan en la agricultura.

El indicador ODM propuesto por NNUU considera medir la proporción de mujeres en la PEA remu-

nerada sin el sector agrícola, debido básicamente a que, sobre todo en los países en desarrollo, la participación de las mujeres en el sector agrícola es severamente subregistrada. Muy frecuentemente las mujeres que trabajan en la producción agrícola para el auto consumo (huertas familiares) o que colaboran con la producción agrícola familiar para el mercado no son incluidas en la PEA sino catalogadas como amas de casa y colocadas en la PEI.

PROPORCIÓN DE MUJERES/HOMBRES POR RAMA DE ACTIVIDAD. Se refiere a la actividad económica que permite clasificar al establecimiento donde trabaja o trabajó la persona dentro de un sector de la economía, según la clase de bienes y servicios que produce. Se trata básicamente de una característica del establecimiento. En el Ecuador, como en la mayoría de los países, las estadísticas económicas se basan en la segunda revisión de la Clasificación Internacional Industrial Uniforme (CIIU).

La CIIU de un dígito utilizada por el INEC es la siguiente:

1. Agricultura, caza silvicultura y pesca
2. Explotación de minas y canteras
3. Industrias manufactureras
4. Electricidad, gas y agua
5. Construcción
6. Comercio al por mayor y menor, restaurantes y hoteles
7. Transporte, almacenamiento y comunicaciones
8. Establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles, y servicios prestados a las empresas
9. Servicios comunales, sociales y personales
10. Actividades no bien especificadas

PROPORCIÓN DE MUJERES/HOMBRES POR CATEGORÍA DE OCUPACIÓN.

Porcentaje de mujeres y hombres en cada categoría de ocupación.

La categoría de ocupación se refiere a la relación de dependencia en la que una persona ejerce su trabajo. Las principales categorías de ocupación son:

- Patrono/a o socio/a activo. Es quien trabaja sin relación de dependencia, es decir que son únicos dueños o socios activos de la empresa y emplean como mínimo una persona asalariada en forma permanente.
- Trabajador/a por cuenta propia. Es quien desarrolla su actividad utilizando para ello solo su trabajo personal, es decir no depende de un patrón ni hace uso de personal asalariado aunque puede estar auxiliado por trabajadores no remunerados. Aquí también se incluye a los socios de cooperativas de producción o de sociedades de personas que no emplean asalariados.
- Empleado/a privado, del gobierno o de tercerizadoras. Es quien trabaja en relación de dependencia sea en el sector público, privado o en tercerizadoras y recibe un pago por su trabajo sea sueldo, salario o jornal.
- Trabajador/a familiar no remunerado. Es quien ejerce un trabajo en relación con un miembro del hogar en un establecimiento familiar, sin recibir ningún pago por el trabajo realizado.
- Jornalero / peón. Obrero que realiza trabajos no especializados o trabaja como ayudante en algunos oficios por cuenta ajena, generalmente contratado por días o temporadas cortas.
- Empleado/a doméstico. Es quien trabaja en relación de dependencia en un hogar particular y recibe por su trabajo una remuneración.

Aquellos casos en que las personas no declaran o no definen correctamente su categoría se los considera dentro de una categoría residual: ocupación no declarada.

PROPORCIÓN DE LA POBLACIÓN CON ACCESO A AGUA ENTUBADA. Número de viviendas que se abastecen para su consumo de agua de la red pública dentro de la vivienda en un determinado año, expresado como porcentaje del total de viviendas en dicho año.

Se refiere tanto al sistema (tubería) como al medio de abastecimiento (red pública). La red pública se refiere a los sistemas de captación y conducción del agua hacia las viviendas; pueden o no incluir procesos de tratamiento del agua.

PROPORCIÓN DE VIVIENDAS CON ACCESO A RED DE ALCANTARILLADO.

Número de viviendas conectadas (u hogares cuyas viviendas están conectadas) a la red pública de alcantarillado en un determinado año, expresado como porcentaje del total de viviendas (u hogares) en dicho año.

PROPORCIÓN DE VIVIENDAS CON ACCESO A SERVICIO DE RECOLECCIÓN DE BASURA. Número de viviendas que cuentan (u hogares cuyas viviendas cuentan) con un servicio de recolección de basura privado o municipal, expresado como porcentaje del total de viviendas (u hogares).

Se refiere a los “carros recolectores”; no incluye eliminación directa por parte de los residentes (en terrenos o por incineración). No toma en cuenta ni la frecuencia ni las características posteriores del servicio (botadero, incineración, relleno sanitario, etc.).

PROPORCIÓN DE VIVIENDAS CON ACCESO A SISTEMAS DE ELIMINACIÓN DE EXCRETAS. Número de viviendas conectadas (u hogares cuyas viviendas están conectadas) a la red pública de alcantarillado o que tienen pozo ciego o séptico, expresado como porcentaje del total de viviendas (u hogares).

Se refiere únicamente a las viviendas que cuentan con sistemas de recolección y evacuación de excrementos humanos y aguas servidas que son arrastrados por corrientes de agua (alcantarillado o pozos con o sin tratamiento); excluye a las viviendas que disponen de otros medios sanitarios para la eliminación de excretas como las letrinas.

PROPORCIÓN DE LA SUPERFICIE CUBIERTA POR BOSQUES. Es la medida de la superficie de un territorio dado que se encuentra en una categoría de manejo ambiental especial privado. En este caso bosques protectores privados.

PROPORCIÓN DE LA SUPERFICIE EN ÁREAS PROTEGIDAS. Es la medida de superficie de un territorio dado que se encuentra en una categoría de manejo ambiental estatal. En el caso del Ecuador se trata de un territorio en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP).

QUINTIL. El quintil es parte de un conjunto de medidas (que incluyen la mediana, los cuartiles, los quintiles, los deciles y los centiles) que indican la proporción de casos de una determinada distribución que se encuentran bajo o sobre cierto valor. Los quintiles son los valores que dividen el conjunto de casos en cinco partes iguales o quintos, de manera tal que cada quinta parte contiene exactamente el mismo número de casos.

RELACIÓN ENTRE TASAS DE ALFABETIZACIÓN EN PERSONAS DE 15 A 24 AÑOS.

División de la tasa de alfabetización de las mujeres para la tasa de alfabetización de los hombres en el rango de edad señalado.

RELACIÓN ENTRE ZONAS PROTEGIDAS PARA MANTENER LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA Y LA SUPERFICIE TOTAL. Es la medida de la superficie de un territorio dado que se encuentra en una categoría de manejo ambiental especial sea pública (áreas protegidas) o privada (bosques protectores).

SECUNDARIA COMPLETA. Personas que completaron personas que aprobaron los seis años requeridos para el nivel secundario en el sistema educativo regular (es decir, aquel sometido a disposiciones reglamentarias sobre el límite de edad, secuencia de niveles y duración de cursos); no incluye a aquellas personas que han asistido a programas equivalentes de educación compensatoria o especial. No implica la posesión del título de bachiller.

SERVICIO DEUDA/PRESUPUESTO. Deuda reportada en el año t dividida para el presupuesto total de ese mismo año (gobiernos seccionales).

TASA BRUTA DE ESCOLARIZACIÓN O MATRÍCULA. Número de alumnos/as matriculados o que asisten a establecimientos de enseñanza de un determinado nivel, independientemente de su edad, expresado como porcentaje del total de la población del grupo de edad que, según las normas reglamentarias o convenciones educativas, corresponde a dicho nivel. Los niveles considerados son los siguientes:

- La matrícula preescolar o preprimaria se refiere a quienes tienen entre 4 y 5 años de edad y están matriculados/as o asisten a guarderías o parvularios, prekinder, kinder o jardín de infantes.
- La enseñanza primaria comprende 6 grados y, según los reglamentos vigentes, el ingreso a este nivel no puede realizarse antes de los 6 años de edad. Por ello, la población de referencia para esta medida son los niños/as de 6 a 11 años.
- La enseñanza secundaria o media comprende 6 cursos y, según los reglamentos vigentes, el ingreso a este nivel no puede realizarse antes de los 12 años de edad. Por ello, la población de referencia para esta medida son los niños/as de 12 a 17 años.
- La enseñanza básica, se aprobó en la última Constitución y comprende 10 años de educación. Equivale al nivel preprimario, primario y los tres primeros años de educación media del anterior sistema.
- El nivel superior considera estudios superiores universitarios y no universitarios. Si bien no hay normas específicas, el ingreso al nivel superior debe realizarse una vez concluida la enseñanza secundaria, es decir a los 18 años de edad. Se asume una duración de los estudios de 6 años. La población de referencia está, por tanto, constituida por las personas de 18 a 24 años.

TASA NETA DE ESCOLARIZACIÓN O MATRÍCULA. Número de alumnos/as matriculados o que asisten a establecimientos de enseñanza de un determinado nivel y que pertenecen al grupo de edad que, según las normas reglamentarias o convenciones educativas, corresponde a dicho nivel, expresado como porcentaje del total de la población del grupo de edad respectivo. Los niveles considerados son los mismos que para la Tasa Bruta de Escolarización o Matrícula.

TASA DE CRECIMIENTO. Cambio (aumento o disminución) en un periodo de tiempo determinado de una variable.

TASA DE INCIDENCIA DE MORBILIDAD CON BK +. Número de muertes por tuberculosis pulmonar por cada 100.000 habitantes

TASA DE MORTALIDAD INFANTIL. Número de defunciones de niños/as menores de un año en un determinado año, expresado con relación a cada 1.000 nacidos vivos durante el mismo año.

TASA DE MORTALIDAD MATERNA. Probabilidad que tiene una mujer de morir por causas ligadas con la maternidad. Se mide como el número de defunciones de mujeres en edad fértil (15 a 49 años cumplidos) en un determinado año por causas relacionadas con el embarazo, aborto, parto y puerperio, expresado con relación a cada 100.000 nacidos vivos durante el mismo año.

Se refiere únicamente a muertes por causas obstétricas. Excluye las muertes por accidentes no obstétricos o por enfermedades que se presentan durante el período de la gestación pero que no tienen relación directa con él.

TASA DE MORTALIDAD EN LA NIÑEZ. Número de niños/as de 0 a 59 meses cumplidos (menores de 5 años) fallecidos en un determinado año, expresado con relación a cada 1.000 niños/as nacidos vivos durante ese año.

TASA DE MORTALIDAD NEONATAL. Número de niños fallecidos antes de cumplir 28 días en un determinado año, expresado con relación a cada 1.000 nacidos vivos durante el mismo año.

TASA DE MORTALIDAD POSNEONATAL. Número de niños fallecidos entre 28 días y un año, en un determinado año, expresado con relación a cada 1.000 niños nacidos vivos durante el mismo año.

TASA DE TRANSICIÓN ENTRE EL NIVEL PRIMARIO Y SECUNDARIO. El número de niños que ingresan por primera vez al primer grado de un nivel superior de educación en un año dado, expresado como un porcentaje de el número de niños matriculados en el grado final de un nivel de educación anterior; en el año previo.

TASA DE SUPERVIVENCIA AL QUINTO GRADO (SEXTO AÑO DE BÁSICA). Se refiere al porcentaje, respecto del total de alumnos de una cohorte, de matriculados en el primer grado en un año escolar determinado, que se espera alcance los sucesivos grados. En este contexto, "cohorte" significa "un grupo de alumnos que inicia el primer año de educación primaria en un año dado". Para su cálculo se divide el total de alumnos que pertenecen a una cohorte escolar y han alcanzado el quinto grado (incluyendo los repetidores), para el número de alumnos que inició la cohorte. Su principal supuesto es que las tasas de promoción, repitencia y deserción del sistema educativo se mantienen constantes a lo largo del tiempo.

TRANSFERENCIAS/GASTO CORRIENTE LOCAL. Porcentaje del gasto corriente del gobierno local correspondiente a las transferencias del gobierno central.

VALOR AGREGADO BRUTO (VAB). Es la diferencia entre el valor de la producción y aquel de los consumos intermedios necesarios para obtener esta producción.

VIOLENCIA INTRAFAMILIAR CONTRA MUJERES. Porcentaje de mujeres en edad fértil (15-49 años) alguna vez casadas o unidas que sufrieron violencia psicológica/verbal, física o sexual por parte de sus parejas.

VIOLENCIA SEXUAL CONTRA MUJERES. Porcentaje de mujeres en edad fértil (15-49 años) que sufrieron violación o abuso sexual sin penetración.

listado de indicadores

INFORMES PROVINCIALES DE ODM

OBJETIVO 1:

ERRADICAR LA POBREZA Y LOS PROBLEMAS ALIMENTARIOS

META 1: Reducir a la mitad el porcentaje de personas indigentes (pobres extremos).

1. Incidencia, brecha y severidad de la extrema pobreza de ingreso severidad
2. Extrema pobreza según NBI
3. Distribución del ingreso/consumo según quintiles
4. Coeficiente de Gini

META 2: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que están desnutridas o que padecen hambre.

5. Desnutrición global
6. Desnutrición crónica

OBJETIVO 2:

LOGRAR LA ENSEÑANZA PRIMARIA UNIVERSAL

META 3: Velar porque, para 2015, las niñas y los niños de todo el mundo puedan completar un ciclo completo de enseñanza primaria.

7. Tasa neta de escolarización preescolar
8. Tasa neta de escolarización primaria
9. Tasa neta de escolarización básica
10. Tasa de supervivencia al quinto grado
11. Tasa de transición entre el nivel primario y secundario
12. Esperanza de vida escolar
13. Analfabetismo
14. Analfabetismo funcional
15. Primaria completa
16. Educación básica completa

OBJETIVO 3:

PROMOVER LA IGUALDAD ENTRE LOS GÉNEROS Y LA AUTONOMÍA DE LAS MUJERES

META 4: Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes de 2015 e incrementar la equidad económica y la participación pública de las mujeres y reducir la violencia contra ellas.

17. Brechas en las tasas netas de matrícula: niveles primario, secundario, superior y básico
18. Brechas en las tasas de analfabetismo
19. Brecha de sobrevivencia escolar: Quinto grado
20. Brecha en la tasa de transición entre nivel primario y secundario
21. Proporción de mujeres en la PEA por sectores sin agrícola
22. Proporción de mujeres en la PEA remunerada por sectores sin agrícola
23. Proporción PEA mujeres/hombres por rama de actividad
24. Proporción PEA mujeres/hombres por categoría de ocupación
25. Brechas en el ingreso laboral mensual por nivel educativo
26. Brechas en la dedicación al trabajo reproductivo
 - Cuidado de hijas/hijos
 - Trabajo doméstico
 - Actividades comunitarias
27. Mujeres sin ingresos propios
28. Proporción de mujeres electas
 - Prefecturas, alcaldías, consejos provinciales, concejos municipales
29. Violencia intrafamiliar contra mujeres
30. Violencia sexual contra mujeres
31. Modelo de retornos laborales por nivel de instrucción

OBJETIVO 4:

REDUCIR LA MORTALIDAD EN LA NIÑEZ

META 5: Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de cinco años.

32. Tasa de mortalidad de la niñez (menores de cinco años)
33. Tasa de mortalidad infantil (menores de un año)
34. Cobertura de control prenatal (al menos un control, en el primer trimestre y en el segundo trimestre)
35. Niñas/niños vacunados contra el sarampión

OBJETIVO 5: MEJORAR LA SALUD MATERNA

META 6: Reducir, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes.

36. Tasa de mortalidad materna
37. Partos con asistencia de personal sanitario especializado
38. Cobertura de atención posparto

OBJETIVO 6: COMBATIR EL VIH/SIDA, EL PALUDISMO Y OTRAS ENFERMEDADES

META 7: Haber detenido y comenzado a reducir, para 2015, la propagación del VIH/SIDA .

39. % de conocimiento del VIH/SIDA
40. % de conocimiento de las formas de prevención del VIH/SIDA
41. Porcentaje de uso de preservativos dentro de la tasa de uso de anticonceptivos
42. Casos de VIH/SIDA

META 8: Haber detenido y comenzado a reducir, para 2015, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves.

43. Número de casos anuales de paludismo
44. Tasa de morbilidad asociada al paludismo
45. Tasa de mortalidad asociada al paludismo
46. Tasa de incidencia de morbilidad asociada a la tuberculosis pulmonar por cada 100 000 habitantes
47. Tasa de incidencia de morbilidad con BK + por cada 100 000 habitantes
48. Porcentaje de casos de tuberculosis detectados y curados con DOTS/TAES
49. Tasa de mortalidad asociada a la tuberculosis

OBJETIVO 7: GARANTIZAR LA SOSTENIBILIDAD DEL AMBIENTE

META 9: Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y en los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente.

50. Proporción de la superficie remanente (área natural)
51. Proporción de la superficie cubierta por bosques
52. Proporción de la superficie en áreas protegidas
53. Extensión de áreas de extracción de RRNN
54. Extensión de zonas de producción (uso del suelo)
55. Inversión ambiental local

META 10: Reducir a la mitad para 2015, el porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible al agua potable.

56. Proporción de viviendas con acceso a agua entubada por red pública dentro de la vivienda

META 11: Haber mejorado considerablemente, para 2020, la vida de por lo menos 40% de habitantes de tugurios.

57. Proporción de viviendas con acceso a sistemas de eliminación de excretas

58. Proporción de viviendas con acceso a red de alcantarillado

59. Proporción de viviendas con acceso a servicio de recolección de basura

60. Proporción de hogares cuya vivienda es propia

61. Proporción de hogares que habitan en una vivienda considerada permanente o durable (casa, villa o departamento)

62. Proporción de hogares que viven en hacinamiento

OBJETIVO 8:

ALIANZAS PARA EL DESARROLLO LOCAL

META 12: Lograr una eficiente y equitativa gestión de los recursos

META 13: Fortalecer procesos de autonomía en el gobierno y la población local

63. Participación Provincial del producto

64. Distribución de la tierra por índice de GINI

65. Superficie/UPA

66. Análisis por sector productivo

67. PEA Sectorial

68. Análisis del Valor Agregado Bruto

69. Sectorial

70. Productivo

71. Temas adicionales: Remesas. Microemprendimientos. Participación Electoral. Teléfonos.

72. Deuda/producción provincial

73. Deuda/ per cápita

74. Deuda/ingresos presupuesto

75. Inversión/gasto corriente

76. Ingresos (tributos y otros) total ingresos

77. Transferencias/gasto corriente

META 14: Elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes trabajo digno y productivo

78. Desempleo y sectores urbano rural

79. Desempleo personas comprendidas entre 15 y 24 años

80. Brechas de ingreso

fuentes de datos

1. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC)

V Censo de Población y IV de Vivienda 1990
VI Censo de Población y V de Vivienda 2001
Estadísticas Vitales 1994-2004
Encuestas de Empleo y Desempleo Urbano 1990-2002
Sistema Integrado de Encuestas de Hogares. Módulo de Empleo, 2003
Encuesta de Ingresos y Gastos (ENIGHU), 2003
Encuesta de Condiciones de Vida 1995, 1999
Proyecciones de Población 2001-2010

2. STFS, Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE)

Versiones 3.5 y 4.0

3. Ministerio de Salud Pública

Estadísticas de la Dirección Nacional de Epidemiología
Estadísticas del Programa Nacional de Control de la Tuberculosis
Estadísticas del Programa Nacional de Prevención y Control del VIH/SIDA
Estadísticas de la Dirección Provincial de Salud del Azuay

4. Ministerio del Ambiente del Ecuador

Mapa de Bosques Protectores
Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador

5. Ministerio de Energía y Minas

Catastro Minero del Ecuador

6. Ministerio de Educación, Cultura y Deportes

Sistema Nacional de Estadísticas Educativas SINEC: 1997, 2001, 2002

7. Ministerio de Economía y Finanzas

Sistema de indicadores económicos de gobiernos seccionales – SISSEC 1990-2004

8. Banco Central del Ecuador

Cuentas nacionales y provinciales 1993-2004

9. Gobierno Provincial del Azuay

Plan Participativo de Desarrollo del Azuay (PPDA) 2005-2015

Línea de Base para el PPDA

Cuentas provinciales

10. Tribunal Supremo Electoral

Resultados electorales 2000, 2002, 2004

11. Consejo Nacional de las Mujeres

Procesamiento de los resultados electorales 2000, 2002, 2004

12. PROMSA – CDC

Mapa de Uso del Suelo 2001. Almanaque Agropecuario del Ecuador

13. CEPAR

Encuesta Demográfica y de Salud Materna e Infantil (ENDEMAIN), 1994, 1999, 2004

14. EcoCiencia – MAE – WCMC /UNEP

Sistema de Monitoreo SocioAmbiental del Ecuador, [CD-ROM], 2006, Proyecto BINU

bibliografía

- CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIALES DEL MILENIO-CISMIL (2006), Documento metodológico sobre la elaboración de informes locales de ODM, Quito, [no publicado].
- CEPAL, Meeting the Millennium Poverty Reduction Targets in Latin America and the Caribbean, Libros de la CEPAL, United Nations Publication, 2005.
- FALCONÍ, F. y Larrea, "Impactos ambientales de las políticas de liberalización externa y los flujos de capital: el caso de Ecuador" en Falconí, et. al. 2004, Globalización y desarrollo en América Latina, FLACSO-Ecuador, Quito.
- GOBIERNO PROVINCIAL DEL AZUAY, Plan Participativo de Desarrollo del Azuay, Cuenca, 2005.
- Línea de Base para el Plan Participativo de Desarrollo del Azuay, 2004.
- NUSSBAUM, Martha y Amartya Sen (comp.), La calidad de vida, The United Nations University – Fondo de Cultura Económica, México, 1996.
- SACH, J., Invirtiendo en el desarrollo: Un plan práctico para conseguir los Objetivos del Milenio, Millenium Project, Naciones Unidas.
- SECRETARÍA TÉCNICA DEL FRENTE SOCIAL, Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador-SIISE versiones 3.5 y 4.0., 2003, 2005.
- TAYLOR, Lance, Robert Vos y Ricardo Paes de Barro, Economic Liberalization, Distribution and Poverty, Latin America in the 1990s, UNDP, 2002.
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT GROUP, led by United Nations Population Fund, United Nations Development Programme, Department of Economic and Social Affairs-Statistics Division, Indicators for Monitoring the Millennium Development Goals: Definitions, Rationale, Concepts and Sources, New York, 2003.
- VOS, Robert, "Economic liberalization, Adjustment, distribution and poverty in Ecuador, 1988-99", en Economic Liberalization, Distribution and Poverty, Latin America in the 1990s, UNDP, 2002.

OBJETIVO I

- CEPAL, Objetivos del Milenio. Una mirada desde América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, United Nations Publication, 2005.
- CEPAL, Meeting the Millennium Poverty Reduction Targets in Latin America and the Caribbean, Libros de la CEPAL, United Nations Publication, 2005.
- COMIM, F., "Capability & Happiness: Potential Synergies", in Review of Social Economy, Vol. LXIII, NO. 2, Routledge Taylor and Francis Group, June, 2005.

- GRAHAM, Carol y PETTINATO, Stefano, Hardship and Apiñes: Mobility and Public Perception during Market Reforms, *World Economics* 1, 2005.
- KARSHENAS, Massoud, "Economic Growth, Inequality and Poverty", lecture notes, ISS, The Hague, 2004.
- PNUD, Primer Informe de Avance, Objetivos de Desarrollo del Milenio (Ecuador, 2015), Quito, 2005.
- RAMÍREZ, René, "Desarrollo, desigualdad y exclusión: los problemas nutricionales en el Ecuador (1990-2000) desde el enfoque de las capacidades humanas" en *Versiones y Aversiones del Desarrollo*, SIISE – Ciudad – UASB, 2003.
- RODRÍGUEZ, M., "Determinantes del consumo energético, proteico, vitamínico y mineral en la dieta ecuatoriana en relación a indicadores socio económicos" tesis para obtener el título de Doctor en Química, Riobamba-ESPOCH, 1999.
- STARA, O., J. E Taylor and S. Yitzhaki, Remittances and Inequality, *Economic Journal* 96: 722-740, 1986.
- SIISE, Metodologías de la medición de la pobreza de consumo, documento interno, 2002.
- VAN PRAAG, B., *Individual Welfare Functions and Consumer Behavior*, Amsterdam: North-Holland, 1968.
- WORLD BANK, Ecuador Poverty Report, World Bank, 1995.
- WORLD BANK, Ecuador Poverty Assessment, Report No. 27061-EC, Document of World Bank, 2004.

OBJETIVO 3

- AJUNTAMENT DE SAGUNT, Guía Práctica para la inclusión de la perspectiva de género en las políticas locales del Camp De Morvedre, Valencia-España, 2004.
- BARRERA, Dalia, Alejandra Massolo e Irma Aguirre (2004), Guía para la Equidad de Género en el Municipio, GIMTRAP, México.
- PROYECTO CONSTRUYENDO CIUDADES INCLUYENTES, Manos a la obra. Algunas pautas para promover la equidad de género en la gestión local, Municipio Metropolitano de Quito - Intendencia de Montevideo- Municipalidad de Escazú – Alcaldía de Santa Tecla – Ayuntamiento de Gijón – Mairie de Saint Denis, 2005.
- PRIETO Mercedes (ed.), *Mujeres Ecuatorianas. Entre la crisis y las oportunidades*. CONAMU – FLACSO – UNFPA – UNIFEM, Quito, 2005.
- TROYA, María del Pilar (2006), Marco conceptual y metodológico para la evaluación de las metas del objetivo 3, CISMIL. [No publicado]
- UN MILLENNIUM PROJECT, Task Force on Education and Gender Equality, *Taking Action: Achieving Gender Equality and Empowering Women*, UNDP, Earthscan, 2005.
- RAMÍREZ Gallegos, Franklin y RAMÍREZ, Jacques Paul, *La estampida migratoria ecuatoriana. Crisis,*

redes transnacionales y repertorios de acción migratoria, CIUDAD – UNESCO – ABYA YALA – ALISEI, Quito, 2005.

- VASCONEZ, Alison, "Mujeres, trabajo y pobreza", en PRIETO Mercedes (ed.), Mujeres Ecuatorianas. Entre la crisis y las oportunidades. CONAMU – FLACSO – UNFPA – UNIFEM, Quito, 2005.
- VEGA, Silvia, "La cuota electoral en Ecuador: Nadando a contra-corriente en un horizonte esperanzador", en Magdalena León (ed.), Nadando contra la corriente. Mujeres y cuotas en los países andinos, UNIFEM – UNFPA – UNC – IEP – CIDEM – FLACSO Sede Ecuador, 2005.

OBJETIVOS 4, 5 y 6

- FREIRE, Wilma, et al., Diagnóstico de la situación alimentaria nutricional y de salud de la población ecuatoriana menor de cinco años, Quito: CONADE y MSP, 1998.
- MSP, DIRECCIÓN DE NORMATIZACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE SALUD, Plan Nacional para la Reducción de la Mortalidad Materna. Ecuador, 2005.
- MSP, Manual de normas y procedimientos del sistema integrado de vigilancia epidemiológica (SIVE-ALERTA), 2005.
- MSP, Normas para la Atención Materna e Infantil. Vigilancia Epidemiológica e Investigación de la Mortalidad Materna, 2006.
- MSP, PROGRAMA NACIONAL DE CONTROL DE LA TUBERCULOSIS, Informe Quinquenal del Programa Nacional de Control de la Tuberculosis, 2001-2005, 2005.
- MSP, PROGRAMA NACIONAL DE PREVENCIÓN Y CONTROL DEL VIH/SIDA. El VIH/SIDA en el Ecuador, 1984-2001.
- MSP, Subsistema de Vigilancia Epidemiológica e Investigación de la Muerte Materna, Propuesta de "Norma Técnica del Manejo Activo del Tercer Periodo del Parto", marzo 2006.
- MUÑOZ, OSWALDO, Los Nuevos Mundos de la Salud en el Azuay, Universidad de Cuenca, Departamento de Cultura, 2005.

OBJETIVO 7

- BANCO CENTRAL DEL ECUADOR, Anuario de Cuentas del Banco Central del Ecuador (1993 - 2001).
- GOBIERNO PROVINCIAL DEL AZUAY, Informe 2005. Administración 2005-2009, Cuenca, 2005.
- MINISTERIO DE AMBIENTE DEL ECUADOR, Mapa de Bosques Protectores, Quito, 2005.
- MINISTERIO DE AMBIENTE DEL ECUADOR, Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador, Quito, 2005.
- MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS, Catastro Minero del Ecuador, Quito, 2005.
- PROMSA – CDC (2003). Mapa de Uso del Suelo 2001. Almanaque Agropecuario del Ecuador: Quito.
- SAENZ, Malki (2006), Marco conceptual y metodológico para la evaluación de las metas del objetivo 7, CISMIL. [no publicado]

OBJETIVO 8

- Centro de Investigaciones Sociales del Milenio (CISMIL) 2006 "Documento metodológico sobre la elaboración de informes locales de ODM". CISMIL, Quito. [No Publicado].
- Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya 2004 Perfil de gobernabilidad del Ecuador (Barcelona: Publicaciones del IIGC).
- Montalvo, Pedro 2006 "Marco conceptual y metodológico para la evaluación de las metas del objetivo 8". CISMIL, Quito. [No Publicado].
- CEPAL, (2005) Meeting The Millennium Poverty Reduction Targets In Latin America And The Caribbean, Libros De La CEPAL, United Nations Publication.
- Falconi, FY Larrea, "Impactos Ambientales De Las Políticas De Liberalización Externa Y Los Flujos De Capital: El Caso De Ecuador" En Falconí, Et. Al. 2004, Globalización Y Desarrollo En América Latina, FLACSO-Ecuador, Quito.
- Larrea, Carlos 2000 "Desarrollo Social Y Gestión Municipal En El Ecuador: Jerarquizacion Y Tipología" Presidencia De La Republica
- Albuerque Francisco, 2002 "Metodología Para El Desarrollo Económico Local" ISSE, Mexico
- STRATEGA, 2005, "Diseño Conceptual Del Sistema De Medición De La Competitividad Del Ecuador; Ecuador:
- Garcia, Carolina 2000, "Indicadores Del Desarrollo Local, Lineamientos Para la construccion De Un índice Compuesto Del Desarrollo Local De México" Locallis SC. Mexico
- Sen Amartya, "Collective Choice And Social Welfare", 1970,
- On Economic Inequality, 1973, 1997, Choice Welfare An Mesurment 1982.
- Bossano Miguel 1995 "El Rol De Los Municipio Como Principal Figura De Descentralización" 1994, Ecuador
- Institut Internacional De Governabilitat De Catalunya, Perfil De Gobernabilidad De Ecuador; 2004. Publicaciones. España
- Plan Participativo De Desarrollo Del Azuay. 2005 – 2015
- Oficina De Investiga Ciones Sociales Y Desarrollo , "Construyendo Espacios De Integridad, La Ley De Transparencia Y Acceso A La Informacion Publica En Los Gobiernos Locales" Cuenca – Ecuador:
- Verdesoto Luis 2006 "Quien Hace Que En El Territorio", Luis Verdesoto Custode. Ecuador
- Analisis De Coyuntura Economica. ILDIS, 2005
- Carpio Patricio 2006 "Retos Del Desarrollo Local" Ecuador
- NUSSBAUM, Martha Y Amartya Sen (Comp.) (1996), La Calidad De Vida, The United Nations University – Fondo De Cultura Económica, México.
- SACH, J, "Invirtiendo En El Desarrollo: Un Plan Práctico Para Conseguir Los Objetivos Del Milenio", Millenium Project, Naciones Unidas.

- Secretaría Técnica Del Frente Social (2003, 2005), Sistema Integrado De Indicadores Sociales Del Ecuador - SIISE Versiones 3.5 Y 4.0.
- TAYLOR, Lance, Robert Vos Y Ricardo Paes De Barro (2002), Economic Liberalization, Distribution And Poverty, Latin America In The 1990s, UNDP.
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT GROUP (2003) Led By United Nations Population Fund, United Nations Development Programme, Department Of Economic And Social Affairs–Statistics Division, Indicators For Monitoring The Millennium Development Goals: Definitions, Rationale, Concepts And Sources, New York.
- VOS, Robert, (2002), "Economic Liberalization, Adjustment, Distribution And Poverty In Ecuador, 1988-99". En, Economic Liberalization, Distribution And Poverty, Latin America In The 1990s, UNDP.
- CEPAL, (2005) Objetivos Del Milenio. Una Mirada Desde América Latina Y El Caribe, Santiago De Chile, United Nations Publication.
- CEPAL, (2005) Meeting The Millennium Poverty Reduction Targets In Latin America And The Caribbean, Libros De La CEPAL, United Nations Publication.
- PNUD (2005), Primer Informe De Avance, Objetivos De Desarrollo Del Milenio (Ecuador, 2015), Quito.
- Plan Participativo de Desarrollo del Azuay, 2005
- World Bank, (1995) Ecuador Poverty Report, World Bank.
- World Bank, (2004) Ecuador Poverty Assessment, Report No. 27061 -EC, Document Of World Bank.
- Montalvo Pedro 2006, "Marco Conceptual Y Metodológico Para La Evaluación De Las Metas Del Objetivo 8". CISMIL. [No Publicado]
- UN Millennium Project. Task Force On Education And Gender Equality (2005), Taking Action: Achieving Gender Equality And Empowering Women, UNDP, Earthscan.



No escatimaremos esfuerzos para liberar a nuestros semejantes, hombres, mujeres y niños, de las condiciones abyectas y deshumanizadoras de la pobreza extrema, a la que en la actualidad están sometidos más de 1.000 millones de seres humanos. Estamos empeñados en hacer realidad para todos ellos el derecho al desarrollo y a poner a toda la especie humana al abrigo de la necesidad.

Para cumplir con los objetivos de desarrollo del milenio es imprescindible contar con una línea de base que muestre en detalle la situación de partida del país, de las provincias y de los cantones. Esa información es fundamental para el diseño de políticas públicas adecuadas, para hacer evaluaciones de proceso con los ajustes que sean necesarios y para verificar, cuando el plazo venza, el avance en el logro de las metas establecidas.

En la medida en que estos informes provinciales se socialicen, se propiciará una mayor apropiación de los ODM por parte de la ciudadanía. Así, existirán mejores posibilidades de construcción de los caminos hacia el desarrollo, a través de estrategias concertadas entre los distintos actores territoriales, con verdaderos compromisos de acción y recursos, que cuenten con baterías de indicadores a fin de permitir un efectivo seguimiento y veeduría de las metas propuestas en cada provincia.

El Gobierno Provincial del Azuay asume el desafío de valorar el estado actual de los ODM, pero sobre todo asume el reto de impulsar los programas que sean necesarios para alcanzar cuando menos esas metas que aportan al beneficio de cada uno de los habitantes del Azuay.

Esperamos que este informe constituya un aporte significativo para el debate entre todas y todos los actores sociales de la provincia, en la perspectiva de profundizar la concertación, pues consideramos que la participación democrática es elemento imprescindible para lograr las metas propuestas.