

Objetivos de Desarrollo del Milenio
ESTADO de SITUACIÓN 2006





ODM

PROVINCIA de
BOLÍVAR



Objetivos de Desarrollo del Milenio ESTADO de SITUACIÓN 2006

PROVINCIA de **BOLÍVAR**

La presente publicación ha sido elaborada por el CISMIL y liderada por el Gobierno de la Provincia de Bolívar; 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 UNDP.

Elaboración técnica del informe:

Centro de Investigaciones Sociales del Milenio, CISMIL, con el apoyo de la Dirección de Planificación y Ambiente del Gobierno Provincial de Bolívar

Edición

Álvaro Campuzano Arteta

Corrección de estilo

Vanessa Hogan

Fotografías:

Gobierno Provincial de Bolívar

Concepto editorial:

graphus 290 2760

Diseño de portada:

graphus

Diagramación y digitalización de gráficos:

Fraktal 240 3372

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

Los contenidos de este libro son de libre reproducción (parcial o total), siempre y cuando se cite la fuente, utilizando el siguiente formato:
CISMIL, GPB2006 Objetivos de Desarrollo del Milenio.
Estado de situación 2006 (Quito: AECI/CONCOPE/ONU)

contenido

SIGLAS	5
PRESENTACIÓN	7
PRÓLOGO	9
INTRODUCCIÓN	11
BALANCE DE CUMPLIMIENTO DE LOS ODM EN BOLÍVAR	27



OBJETIVO 8

Alianzas para el desarrollo local	37
-----------------------------------	----



OBJETIVO 2

Lograr la enseñanza primaria universal	73
--	----



OBJETIVO 3

Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de las mujeres	101
---	-----



OBJETIVO 4

Reducir la mortalidad de la niñez	133
-----------------------------------	-----



OBJETIVO 5

Mejorar la salud materna 153



OBJETIVO 6



Combatir el VIH/SIDA y otras enfermedades 167



OBJETIVO 7

Garantizar la sostenibilidad del ambiente 187



OBJETIVO 1

Erradicar las pobrezas y la desnutrición 209

EPÍLOGO 235

LISTADO DE INDICADORES DE
INFORMES PROVINCIALES DE LOS ODM 237

GLOSARIO DE DEFINICIONES 248

FUENTES DE DATOS 252

BIBLIOGRAFÍA 254

siglas

AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional
AME	Asociación de Municipalidades del Ecuador
AVISA	Años de Vida Saludable
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: Centro para el Control de la Enfermedad (Estados Unidos)
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y El Caribe
CEMOPLAF	Centro Médico de Orientación y Planificación Familiar
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	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women: Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
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, elaborada por el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE)
DPS	Dirección Provincial de Salud (Ecuador)
DPA	División Político-Administrativa
EDA	Enfermedad Diarreica Aguda
ENDEMAIN	Encuesta Demográfica y de Salud Materna e Infantil, es parte del CEPAR
ENEMDU	Encuesta de Empleo y Desempleo, es parte del SIEH
ENIGHU	Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares Urbanos, es parte del INEC
ECV	Encuesta de Condiciones de Vida, es parte del INEC y del Banco Mundial
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
GPB	Gobierno Provincial de Bolívar
GTZ	Agencia Alemana de Cooperación Técnica para el Desarrollo
ICN	Índice de Capital Natural
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)
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 no Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PEA	Población Económicamente Activa
PEI	Población Económicamente Inactiva
PET	Población en Edad de Trabajar
PGE	Presupuesto General del Estado
PROMSA	Programa de Modernización de los Servicios Agropecuarios, es parte del MAG, BIRF y BID
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SENATEL	Secretaría Nacional de Telecomunicaciones, Ecuador
SICA	Servicio de Información y Censo Agropecuario del Ecuador, es parte del MAG
SIDA	Síndrome de Inmuno Deficiencia Adquirida
SIG	Sistema de Información Geográfica (Ecuador)
SIEH	Sistema Integrado de Encuestas de Hogares (Ecuador), es parte del INEC
SIISE	Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador, es parte de la STFS
SIISEC	Sistema de Indicadores Económicos de Gobiernos Seccionales
SINEC	Sistema Nacional de Estadísticas Educativas (Ecuador), es parte del MEC
SNAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Ecuador)
SNEM	Servicio Nacional de Erradicación de la Malaria (Ecuador)
SODEM	Secretaría Nacional de Objetivos de Desarrollo del Milenio (Ecuador)
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 por sus siglas en inglés: Directly Observed Tuberculosis Treatment
TB	Tuberculosis
TSE	Tribunal Supremo Electoral (Ecuador)
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNEP	United Nations Environment Programme: Programa de las Naciones Unidas para el Medioambiente
UNFPA	United Nations Fund for Population Activities: Fondo de las Naciones Unidas para Actividades de Población
UNICEF	United Nations Children`s Fund: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UPA	Unidad de Producción Agropecuaria
VIH	Virus de Inmunodeficiencia Humana
WCWC	World Conservation Monitoring Centre: Centro Mundial de Monitoreo de la Conservación, es parte del UNEP

presentación

En el año 2000, representantes de 189 países miembros de la Organización de Naciones Unidas, entre ellos el Presidente del 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 el Ecuador reducir a la mitad el porcentaje de personas con ingresos menores de un dólar por día; disminuir el porcentaje de niñas y niños menores de cinco años que padecen de 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 son 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

prólogo

El Gobierno Provincial de Bolívar ha querido encarar la aplicación efectiva del Plan de Desarrollo Provincial conciente de dos cosas: primero, el Plan Libro, de amplio consenso de actores provinciales, fue solo un primer paso; segundo, el Plan necesita concretar aún más estrategias priorizadas, organismos de ejecución y compromisos de recursos.

La provincia quiere aprovechar la oportunidad que brindan los Objetivos de Desarrollo del Milenio para retomar los esfuerzos de planificación y desarrollo provincial.

Aspiramos que para el año 2015 e hayan cumplido las metas propuestas por los ODM, con ello habremos mejorado en un alto porcentaje el nivel de vida de nuestra población, siendo preciso el compromiso formal tanto de instituciones como de organizaciones en la consecución de metas y objetivos a corto, mediano y largo plazos. Sólo con ello podremos decir que hemos cumplido nuestra sagrada misión: velar por el desarrollo de nuestros pueblos proporcionándoles una vida digna, que sólo se consigue con acceso a educación básica, salud y, por supuesto, la conservación de sus recursos naturales.

Este documento es una compilación de necesidades y un indicador de aspectos que requieren pronta intervención; se lo realizó en forma participativa a través del desarrollo de reuniones en las que intervinieron varios actores sociales; se recogieron los testimonios de ciudadanos que conviven diariamente con las múltiples necesidades derivadas por la falta de educación, salud y empleo, que constituyen los principales agravantes para que nuestra gente no pueda acceder a mejores condiciones de vida.

Invito a que analicemos el informe y juntos busquemos alternativas de solución para mejorar. Todos somos provincia. Unidos avancemos hacia el desarrollo, hacia la gran meta. Los bolivarenses tenemos almas de guerreros y conseguir un ideal es posible si trabajamos constantemente en ello.

No olvidemos lo que somos, una inmensa promesa para el desarrollo sustentable y participativo, con capacidad de ver el futuro dentro de la globalidad y las exigencias de lo moderno, involucrando a la nueva generación con voluntad y trabajo.

Arq. Carlos Chaves De Mora
Prefecto Provincial de Bolívar



introducción

Apuntes conceptuales: relejendo los Objetivos de Desarrollo del Milenio desde el Ecuador



La formulación e implementación de políticas públicas se halla intrínsecamente vinculada a las pautas de distribución definidas dentro de la sociedad. Dicho de otro modo, la determinación social de las necesidades mínimas que pueden (o no) ser satisfechas por los distintos individuos y grupos que conforman la sociedad prefigura a toda política pública (Nozick, 1988). Como no es difícil de reconocer, tales pautas sociales de distribución emergen de un trasfondo de escasez de bienes y servicios públicos. La pregunta sobre quién puede acceder a qué parte de una condición de escasez. En determinados casos, esta situación de partida puede adquirir tintes trágicos: en contextos sociales marcados por la pobreza, aplicar un criterio u otro de distribución significa incluir a unos y excluir a otros del acceso a beneficios básicos o fundamentales. Es decir, en tales situaciones, lo que está en juego en la construcción de una política pública es la determinación de quiénes podrán y quiénes no podrán acceder a determinados bienes y servicios indispensables para llevar una vida digna (Dieterlen, 2003: 15).

¿Qué pauta de distribución defiende el Centro de Análisis de Desarrollo Humano Sostenible y de los Objetivos del Desarrollo del Milenio (CISMIL)? De la mano con esta pregunta: ¿cuál es el fundamento sobre el que se asienta la propuesta metodológica presentada en este documento? Expresado de un modo sucinto, en este informe partimos de un criterio de distribución específico: el enfoque de las capacidades básicas o necesidades mínimas miradas a través del problema de la desigualdad. En lo que sigue, exponemos las ideas centrales sobre las que se sustenta esta postura.

Las necesidades básicas

De acuerdo con James Griffin, las necesidades básicas son 'provisiones mínimas' que los seres humanos necesitamos para que nuestra vida valga la pena ser vivida. Así, las necesidades básicas no son lo que las personas desean, sino lo que les permite llevar y desarrollar una vida humana (Dieterlen, 2003). La necesidad así definida no se relaciona con la percepción de las personas o con el modo en que expresan sus deseos y anhelos, sino con la satisfacción de aspectos fundamentales para la vida: la supervivencia, la salud, impedir daños evitables e irreparables y funcionar apropiadamente. Como recalca Dieterlen, en países donde existen altos niveles de pobreza extrema, hablar de necesidades que varían de acuerdo con circunstancias sociales, o bien, centrar la atención en necesidades relativas, puede ser irresponsable. Por ello, en sociedades donde existe un alto grado de precariedad material, "cuando hablamos de necesidades básicas, no tenemos que interpretar, sino estipular" (Dieterlen, 2003: 62). Es decir, las necesidades que no se pueden satisfacer a causa de la pobreza y que son fundamentales para la vida tendrían una definición objetiva que trasciende particularidades. En una línea similar, Amartya Sen (2000) ha postulado que identificar la combinación mínima de capacidades básicas puede ser una buena forma de plantear el problema del diagnóstico y la medición de la pobreza en contextos extremadamente pobres (Sen, 2000: 68).

Defender la posición de las necesidades mínimas o capacidades básicas implica partir de una concepción específica del ser humano, o bien, de una particular antropología filosófica. Martha Nussbaum ha desarrollado teóricamente esta postura. Siguiendo a Aristóteles, Nussbaum defiende abiertamente una posición "esencialista interna" del ser humano: dado que el ser humano puede ser visto "desde dentro", es posible distinguir en él lo que es esencial de aquello que no lo es. Esto conduce a Nussbaum a afirmar que "existen rasgos comunes a todas las personas y por lo tanto podemos precisar cuáles son aquellas necesidades básicas que no dependen de las circunstancias históricas, culturales y sociales"¹. Dicho argumento se sostiene en dos pilares:

Primero, que siempre reconocemos a otros como humanos a pesar de las divisiones de tiempo y lugar. Cualesquiera que sean las diferencias que encontramos, raramente tenemos dudas de cuándo estamos o no estamos tratando con seres humanos. El segundo, se refiere a que tenemos un consenso general, ampliamente compartido, sobre aquellos caracteres cuya ausencia significa el fin de una forma humana de vida.
(Nussbaum, 1992:61)

Acogiendo esta perspectiva, en este documento se plantea una mirada sobre determinadas necesidades mínimas o capacidades básicas cuya ausencia significaría el fin de una forma de vida humana. Un ejemplo de ellos es la cantidad de calorías y proteínas que debe consumir un individuo (2 300 kilocalorías y 45 gramos de proteínas). En todos los mundos posibles donde existan las mismas leyes de la naturaleza, las mismas condiciones ambientales y una determinada constitución humana, los seres humanos sufrirán un daño irreparable si no logran satisfacer las necesidades alimenticias requeridas para reproducir su vida.

¹ Una de las principales críticas hechas a dicha perspectiva es que no incorpora consideraciones históricas. Sin embargo, Nussbaum afirma que dicha crítica es falsa, pues la lista de necesidades mínimas sería lo suficientemente amplia como para incorporar diferencias culturales y sociales.

En consecuencia con esta posición, al tratar el problema de la pobreza, aquí defendemos lo que Peter Singer denomina la “obligación de asistir”: “si tenemos el poder de evitar que suceda algo malo, sin sacrificar algo que tenga un significado moral comparable, debemos hacerlo” (Singer, 1994: 229). Por ello, situamos al desafío de superar la desigualdad como un eje transversal de todo el documento: una mejora en la distribución de los beneficios del bienestar hacia los más necesitados podría evitar (o al menos paliar de alguna forma) daños irreparables en los ciudadanos más necesitados del Ecuador.

Al analizar la desigualdad de oportunidades y de disfrute del bienestar social, se puede distinguir lo socialmente justificable o aceptable de aquello que no lo es. Hacer esta distinción necesariamente implica asumir juicios de valor. Para que tales juicios sean racionalmente justificados y no arbitrarios, es necesario hacer explícito, o poner sobre el tapete de la mesa, los principios éticos que se defienden. Con el afán de realizar este ejercicio de argumentación racional, insistimos en aclarar al público lector que nuestro estudio se fundamenta en la crítica a la desigualdad.

Ahora bien, analíticamente podemos distinguir dos dimensiones de la desigualdad: la dimensión absoluta y la relativa. A continuación, nos detenemos a describir los dos aspectos de la desigualdad.

La desigualdad absoluta

Si bien la desigualdad es, por definición, de carácter relativo pues surge de la diversidad de los seres humanos (Sen: 2003), a su vez puede tener implicaciones “absolutas” en los individuos. Es decir, para mencionar un caso concreto, una distribución inequitativa de los beneficios del desarrollo en el Ecuador puede producir la imposibilidad absoluta de satisfacer ciertas necesidades mínimas, o bien, puede someter a algunas personas a privaciones escandalosas. Siguiendo con el ejemplo, si se analiza únicamente la oferta alimentaria agregada en el país, se podría concluir (equivocadamente) que los requerimientos nutricionales mínimos de un ecuatoriano se encuentran satisfechos. El equívoco en este análisis radica en que, si bien la disponibilidad agregada de alimentos (2 278 kilocalorías por día per cápita) supera a la necesidad nutricional mínima de un ecuatoriano (2 237 kilocalorías)² (Ramírez, 2002: 17), el consumo calórico presenta altos niveles de concentración. En 1999, el 10% más rico consumía 3 226 kilocalorías, mientras que el 10% más pobre tenía un consumo igual a 1 079 per cápita por día (cantidad situada muy por debajo de lo mínimo requerido). Así, al analizar el consumo calórico, no sólo en términos agregados, sino incorporando las diferencias en el acceso a ese consumo, nos hallamos frente a una privación inaceptable de necesidades mínimas.³

Más allá del ejemplo específico, en términos generales, la dimensión absoluta de la desigualdad se refiere a toda situación que produce una carencia absoluta o una imposibilidad total de satisfacer una necesidad mínima.

² El dato mencionado corresponde a estimaciones realizadas por el Banco Mundial. Sin embargo, estimaciones realizadas por el SIISE incluso determinan que el consumo de un ecuatoriano medio es de 2.045 kilocalorías.

³ Cabe destacar que al asumir esta perspectiva, nos alejamos de la visión clásica de la economía del bienestar y, específicamente, de su segundo teorema que presupone una distribución inicial “adecuada” de dotaciones entre todos los individuos de la sociedad.

La desigualdad relativa

Por otro lado, la naturaleza relativa de la desigualdad, y por extensión de la pobreza, ha sido largamente discutida por varios autores, incluyendo a los dos clásicos europeos del siglo XIX. Adam Smith, para empezar, entendía por necesidad “no sólo los productos básicos que son indispensables para el sostenimiento de la vida [sino] aquellos cuya carencia sea indecorosa, según las costumbres del país, para la gente respetable, aún entre las clases más bajas”. De la misma forma, Marx afirmaba que “la cantidad y la extensión de los así llamados anhelos necesarios [...] son en sí mismos producto del desarrollo histórico y, por lo tanto, dependen en gran medida del grado de civilización de un país” (Atkinson, 1975: 189). En síntesis, para ambos pensadores las “necesidades” o los “anhelos necesarios” dependen de, o son relativos a, determinaciones sociales que cambian históricamente.

La incorporación de este aspecto relativo de la pobreza nos permite reconocer la diversidad humana que existe en el Ecuador. El modo en que la pobreza es experimentada varía de acuerdo con condiciones sociales específicas: la identidad étnica, la edad, el género, entre otros factores sociales, determinan el modo particular en que diferentes individuos y grupos viven situaciones de pobreza.

Esta crítica de la desigualdad, que parte del reconocimiento de la diversidad humana (étnica, de edad, de género, entre otras), implica la defensa de una satisfacción equitativa de necesidades mínimas no solamente entre iguales, sino también y sobre todo, entre diferentes. Expresado de otra manera, la igualdad de derechos se define aquí a partir de criterios de justicia y no de semejanza: se otorga el mismo valor y por tanto se garantizan los mismos derechos a las diversas personas que integran la sociedad. Por lo tanto, la equidad no es vista como identidad, sino como el derecho a tener las mismas oportunidades, el mismo reconocimiento y a recibir el mismo trato.

En consecuencia con todos estos postulados, buscaremos analizar la distribución del acceso a diversas posibilidades de bienestar en el país. Así, una de nuestras preguntas centrales es la siguiente: ¿Han sido distribuidos equitativamente a lo largo del territorio ecuatoriano, y entre sus diversos ciudadanos y ciudadanas, los beneficios o perjuicios del modelo de desarrollo?

Derechos Humanos y pobreza

Ayudar a las personas que lo necesitan no es un acto de caridad, sino más bien un acto de responsabilidad. ¿Por qué? En términos pragmáticos, no es difícil reconocer que la ausencia de solidaridad con los pobres tiene consecuencias que de alguna forma (directa o indirecta) afectan a las personas que no están sometidas a esa condición desaventajada. Abandonar la solidaridad tarde o temprano repercute en el bienestar de cada individuo. Para utilizar un ejemplo, la mala calidad de la educación pública puede implicar o menores niveles de consumo, o una menor productividad en la empresa de quien contrate a una persona pobre que recibió una educación de baja calidad. Desde una lógica racional y práctica, podemos ver que el negarse a pagar los impuestos que servirían para mejorar la educación pública, tarde o temprano, tendrá repercusiones para quien entendía al pago de esos impuestos como un gasto innecesario y económicamente injustificado.

Sin embargo, más allá de esta perspectiva economicista, el imperativo de ayudar a las personas excluidas del bienestar social tiene una dimensión ético-política. Las personas cuyas necesidades básicas no son satisfechas, quienes carecen de los medios necesarios de subsistencia, dependen del ejercicio de poder de aquellos que pueden proporcionarles o negarles los medios de vida:

Cuando un sector de la población tiene necesidades, puede ser coaccionado mediante el lenguaje de intercambio comercial o la negación política. Si se carece de lo básico es imposible rechazar aquello que ofrecen los que detentan el poder. Una manera de evitar que las personas que se encuentran en una situación de pobreza extrema no sean vulnerables consiste en ofrecerles beneficios que puedan aceptar o rechazar:⁴

(Dieterlen, 2003: 111).

Esta crítica a la coerción, a la que se ven sometidos quienes viven bajo condiciones de extrema precariedad, encuentra claros vínculos con la ética kantiana, o bien, con la ética basada en principios básicos de altruismo. Esta perspectiva implica un cambio en la mirada sobre lo que es la naturaleza del ser humano. Superando un enfoque estrictamente egoísta, se pasa a reconocer que cada persona puede ir más allá de sí misma y hacer suyas las necesidades, intereses y preferencias de los otros. Este modo de entender al altruismo se basa en la comprensión del ser humano como un ser virtuoso, o bien, como un ser que tiene la capacidad de asumir en sus acciones la responsabilidad que tiene sobre el bienestar de los demás.

En síntesis, de acuerdo con lo argumentado hasta aquí, la extrema pobreza no solo constituye un problema económico-pragmático, sino también una violación de los derechos humanos, no sólo desde un punto de vista legal, sino, fundamentalmente, desde una dimensión moral y ética.

Ahora bien, yendo más allá de lo argumentado, suscribir de manera exclusiva a un enfoque de necesidades mínimas como criterio de distribución puede implicar el riesgo de limitar demasiado las aspiraciones de cambio social. Defender únicamente que se satisfaga el umbral mínimo de necesidades es a todas luces insuficiente. Superando esta restricción, de acuerdo con Nussbaum, existen dos umbrales que nos permiten caracterizar una vida como humana. El primero (que ya hemos mencionado) se refiere a las capacidades fundamentales para funcionar: si existen personas que viven por debajo de ese umbral, su vida no podría llamarse humana. Por su parte, el segundo umbral conduce nuestra atención hacia situaciones en las que, si bien las funciones vitales se cumplen (y por tanto estaríamos frente a una vida humana), éstas son tan reducidas que no podríamos afirmar que se trate de una “buena vida” (Dieterlen, 2003: 66).

Una “buena vida” está directamente vinculada a la igualdad de libertades, tanto negativas como positivas (Berlin, 1978: 140). Por un lado, la libertad negativa constituye el ámbito de acción del que puede gozar una persona sin ser obstruida por los otros: ser libre en este sentido significa no sufrir la interferencia de los otros. Por otro lado, el sentido positivo de la palabra libertad se deriva del deseo que tienen los individuos de ser sus propios amos: la libertad positiva se refiere a la posibilidad de tener un dominio sobre sí mismo.

Dado que la satisfacción de necesidades básicas no implica necesariamente el goce de libertades reales (tanto positivas como negativas), la sociedad debería buscar deliberadamente criterios de distribución que se orienten a expandir la libertad de oportunidades y de decisión de las personas (tal es la línea abierta por Amartya Sen).

Precisamente, nuestra propuesta analítica (tal y como la presentamos en esta introducción) constituye un primer paso, todavía incompleto, para formular criterios distributivos en las políticas públicas. Abogamos abiertamente por un criterio de expansión de las capacidades básicas y de satisfacción de las necesidades mínimas que potencie el ejercicio de los derechos humanos.

⁴ ¿Acaso existe la posibilidad de que una persona indigente se niegue a recibir el bono de desarrollo humano?

Desde la perspectiva que venimos desarrollando, las políticas públicas son concebidas como realizadas de derechos. Tal concepción destaca un hecho, no por obvio menos importante: las políticas públicas se enmarcan dentro de un Estado Social de Derecho⁵. Como sabemos, la base fundante de este tipo de Estado son los derechos humanos. Esto significa que el Estado tiene la obligación de buscar justicia social en sus actuaciones y debe promover la igualdad para los diferentes grupos sociales, entendiendo a la igualdad como la posibilidad de que cada ciudadano y ciudadana tenga acceso al pleno goce de sus derechos (Manrique Reyes, 2005:71-72).

Rescatamos entonces la centralidad de la ética y del ejercicio de derechos, apuntando a ir mucho más allá de la mera satisfacción de necesidades mínimas. No obstante, cabe recalcar que en países como el Ecuador; donde este tipo de necesidades no son satisfechas (incluyendo las condiciones mínimas de derecho), luchar por superar el umbral mínimo que vuelve a toda vida humana no es una tarea menor: Para cerrar; creemos que el desafío de superar privaciones evitables e injusticias flagrantes (como son los problemas de desnutrición crónica, la miseria absoluta, la morbilidad innecesaria, la mortalidad prematura, la insostenibilidad medioambiental, la falta de atención infantil y la subyugación de las mujeres) es una tarea que se halla íntimamente vinculada a la disputa por el ejercicio de los derechos humanos.

⁵ En el artículo 1 de la Constitución, el Ecuador se define como un Estado Social de Derecho.

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 de 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 transables⁶ y de aquellos substitutos de importación ineficientes hacia la 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.

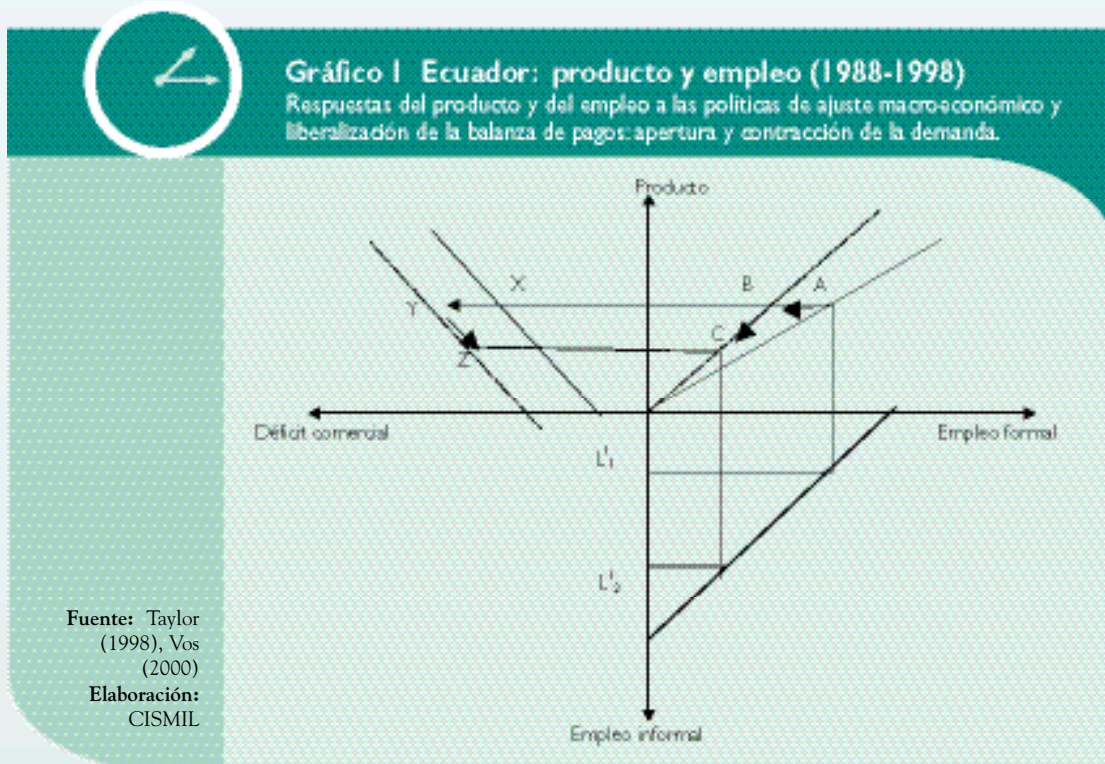
A partir de esta pregunta abierta sobre lo que ha de entenderse por desarrollo, en el presente informe se pretende realizar una evaluación o un diagnóstico del estado de situación de los ODM en la provincia de Bolívar. Al ofrecer este análisis, exploramos, aunque todavía de modo preliminar, si acaso las

⁶ Bienes transables se denomina a los que provienen de las actividades agrícolas, de minas y canteras y de productos manufacturados. Entre los bienes no transables se encuentran la electricidad, gas, agua, construcción, comercio, hoteles, restaurantes, transporte, almacenamiento, servicios financieros, servicios personales y sociales y otros.

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 intraprovincial, 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 perdamos 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.

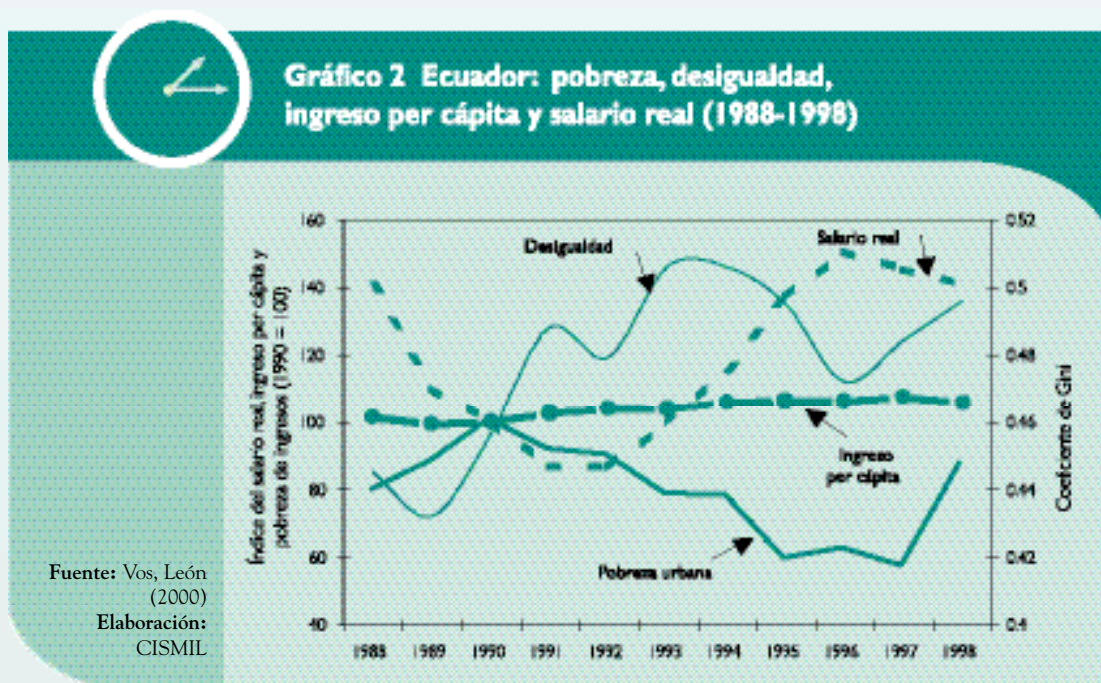
A manera de un preámbulo general, en el siguiente gráfico se ofrece un esquema sobre las respuestas del producto y del empleo a las políticas de ajuste macroeconómico y a la liberalización de la balanza de pagos. Tal esquema constituye una versión simplificada del estudio de Robert Vos (2002) sobre la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

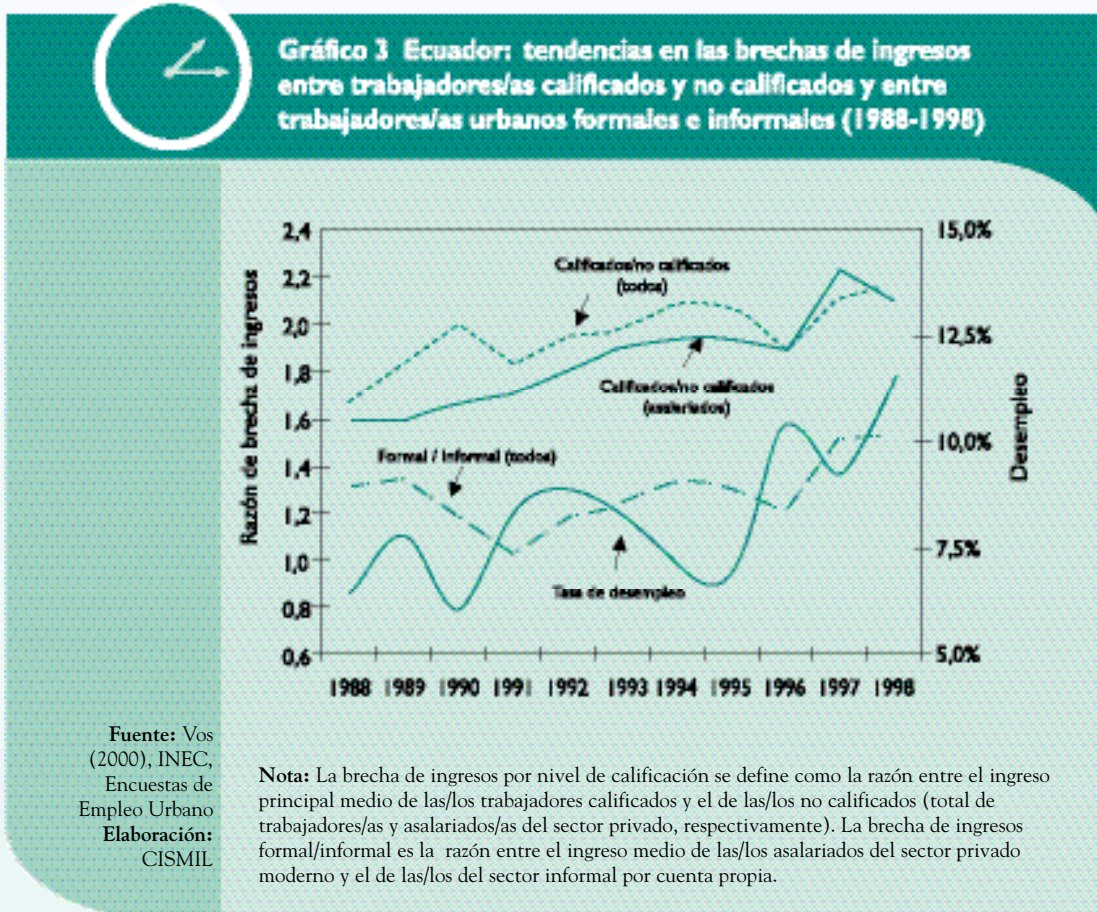


En el cuadrante nordeste, se plantea que la liberalización bien puede haber resultado en una menor demanda de empleo formal para un nivel dado de producto. Las presiones para bajar los costos a través de una mayor productividad laboral en los sectores de bienes transables, junto con un crecimiento de la demanda por trabajadores de menor calificación en los sectores de bienes no transables, contribuyeron a empujar esta tendencia. Como lo muestra el cuadrante sudeste, 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 el Ecuador es un país que ha basado su crecimiento en la producción de bienes primarios, el proceso de apertura comercial lo lleva hacia una reprimarización 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 y la productividad y el manejo fiscal que se han dado al interior de la provincia de Bolívar. 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 la producción de un Documento Metodológico que propone cómo elaborar informes locales de ODM. En éste se definieron un marco teórico general y marcos específicos para cada uno de los temas, sobre la base de los cuales se especificaron los indicadores. Sobre cada indicador se anota la definición teórica y operativa, los métodos de cálculo, fuentes y desgloses. Adicionalmente, en caso de que se llegara a requerir una definición de alguno de los términos técnicos utilizados a lo largo del documento, se ha incluido la sección Glosario de Definiciones donde el lector puede realizar este tipo de consultas. Este informe se elaboró sobre la base de esa guía, la misma que se empleará también para la elaboración de informes de otras provincias y cantones, de modo que pueda haber comparabilidad entre diferentes localidades del país.

Objetivos del informe

- Establecer el grado de avance de la provincia de Bolívar respecto de los Objetivos de Desarrollo del Milenio: ubicar las metas cumplidas o en proceso de cumplimiento y señalar aquellas en las cuales se requiere dar un impulso importante a los esfuerzos en marcha ya que presentan avances demasiado lentos.
- Determinar las brechas y desigualdades que presentan estos avances de cumplimiento al interior de la provincia.
- Contar con un diagnóstico sobre los ODM para generar recomendaciones que apoyen el diseño de políticas públicas que permitan conseguir su cumplimiento.
- Permitir la comparación de los avances en el logro de los ODM entre las distintas provincias del país.

Intencionadamente, el informe se presenta como un documento a ser discutido, se propone provocar el debate. Consideramos que la discusión pública es un mecanismo ideal para fomentar la concertación y los acuerdos entre la mayor amplitud y diversidad de actores sociales en la búsqueda de realizar acciones conjuntas, la forma más efectiva para 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 capacidades básicas y la medición de las desigualdades -de género, ingresos, étnicas, generacionales y por área de residencia- que enfrenta su cumplimiento, 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 sobre la base de un cuidadoso análisis de las fuentes nacionales y locales disponibles. Se procuró satisfacer la necesidad de 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 en que fuera posible. El último año para el que se dispone de información para la provincia de Bolívar es 2003 en la mayoría de casos. De este modo se establecieron los indicadores susceptibles de ser calculados para la provincia de Bolívar buscando al mismo tiempo no perder 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 por ello son aptos para ser monitoreados en el futuro.

La medición de los avances logrados respecto a los ODM resulta compleja por la escasez de fuentes a nivel de la provincia. Uno de los desafíos es entonces incrementar las fuentes de datos confiables y permanentes sobre diversos aspectos, tales 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 el de mejorar el acceso a las fuentes de información disponibles, tarea que no compete solamente a la provincia y que en este momento es abordada por el GPB a través del componente de sistemas de información provincial del Proyecto PRO ODM. Sin embargo, quedan pendientes mayores 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 si queremos dar cuenta de forma global de las condiciones de vida de las personas y es ineludible la referencia a los Derechos Humanos como marco general. El Estado ecuatoriano es, de acuerdo con su Constitución, un Estado social de derecho y ha ratificado las convenciones, tratados y plataformas internacionales en la materia tales como las de Viena, el Cairo, 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.

Puntualizamos que este informe se centra exclusivamente en los temas que los ODM presentan y no es, por lo tanto, una medición completa del desarrollo humano y social de la provincia de Bolívar ni del grado de cumplimiento de los derechos humanos de sus habitantes, mucho menos de la gestión del Gobierno Provincial. Queremos enfatizar además que la consecución de metas ambiciosas como estas implica a todos los actores sociales públicos y privados y de manera relevante al Estado nacional que tiene muchas de las competencias a las que se refieren los ODM y es el encargado de guiar el desarrollo social del país.

Resumen de metodología por ODM: rombo de evaluación

Al final de cada objetivo, exceptuando el 8 porque la variedad de temas que incluye no lo permite, se presenta un rombo de evaluación que muestra gráficamente la situación de los 4 indicadores principales del mismo. Es una manera didáctica de expresar las distancias existentes entre la situación actual de los indicadores en la provincia respecto a la(s) meta(s) del objetivo.

Para el efecto se ponderan los indicadores mediante la conversión a porcentajes de la meta establecida respecto al valor del indicador actual. De esta manera, se estaría midiendo el avance de cada índice hacia su objetivo. Es decir:

$$\% C_{ij}^I = \frac{I_{ij}^{meta}}{I_{ij}^{actual}}$$

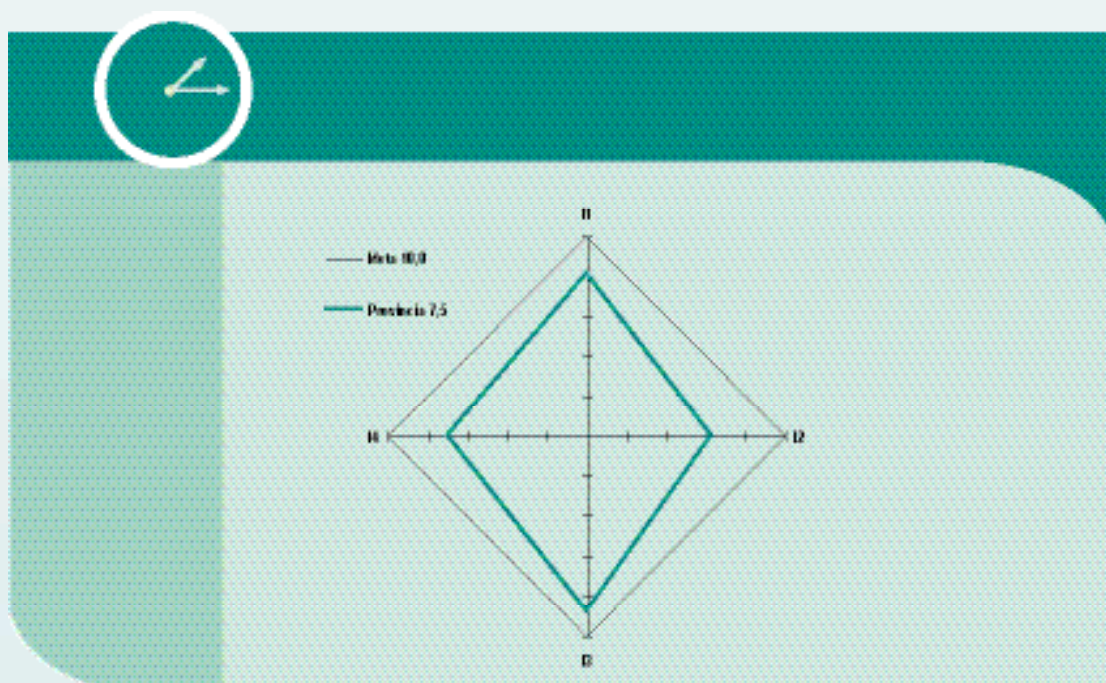
Donde,

$\% C_{ij}^I$ = porcentaje de cumplimiento del indicador

I_{ij}^{meta} = meta del índice I, objetivo j

I_{ij}^{actual} = valor actual del índice i, objetivo

Con la obtención de estos indicadores estandarizados por cumplimiento se obtiene el siguiente rombo de evaluación:



Explicación del gráfico: las líneas diagonales finas que enmarcan el rombo son las metas a las que tiene que llegar el objetivo, la línea gruesa enmarca el avance del indicador provincial.

La calificación: los valores de los índices estandarizados tendrán una ponderación menor que 1 en el caso de que se encuentren por debajo de la meta y mayor que 1 en el caso de que haya cumplido. La calificación se obtiene mediante un promedio simple de los 4 índices estandarizados multiplicados por 10. Es decir:

$$E_j = \frac{\sum_{i=1}^n \% C'_i}{n} \times 10, \forall j = \text{objetivo 1, objetivo 2...}, \text{objetivo 8 y } n=4$$

Donde:

E_j = evaluación del Objetivo j sobre 10 puntos,
en el caso de presentarse un valor
 $E_j > 10$, la calificación se establecerá en 10.

Un breve vistazo a la provincia de Bolívar

La provincia de Bolívar está ubicada en la región central del Ecuador. Su territorio montañoso y quebrado se ubica en un área que comprende las estribaciones occidentales de la cordillera occidental de los Andes, el valle formado por el río Chimbo y, en una pequeña parte, la sabana tropical. Tiene un total de 169 370 habitantes. El 74% de su población es rural y el restante 26%, urbana. La provincia está integrada por los cantones Guaranda, Chimbo, Chillanes, Echeandía, San Miguel, Caluma y Las Naves.

La principal actividad económica en Bolívar es la agricultura. La provincia es la primera productora de maíz blanco harinoso a nivel nacional. La distribución de la tierra es sumamente desigual y predomina el minifundio.

En los tiempos preincásicos, Bolívar estuvo habitada por las tribus de los Chimbus, Guarangas, Guanujos, Simiátugs, Tomabelas, Pacatones y Chillanes; tribus aguerridas que presentaron porfiada resistencia tanto a la invasión incaica como a la española.

En su conjunto, la provincia tiene características culturales muy particulares que se cimentaron a través de años de historia, destacándose en la actualidad como una sociedad intercultural y pluricultural. Lamentablemente, en la actualidad lo pluricultural y lo étnico son temas que a veces se tergiversan por intereses políticos, lo que niega su verdadero valor como elementos que rescaten y enriquezcan la identidad de la provincia en su momentos históricos.

Tanto los utensilios arqueológicos como las expresiones culturales actuales expuestas hoy en día en los museos constituyen una parte importante del acervo cultural de la provincia. En el campo de la danza, (una actividad cotidiana en la época precolombina) el evento que resume la fusión de lo aborigen y lo

español es la Fiesta del Carnaval. Dada su trascendencia, el 31 de octubre de 2002, mediante acuerdo del Ministerio de Educación y Cultura el Carnaval de Guaranda fue nombrado Patrimonio Intangible de la Nación.

La participación de la provincia en el PIB nacional es marginal. Bolívar no cuenta con un modelo de desarrollo definido. Tampoco existen políticas provinciales para impulsar y mejorar el desarrollo económico. Una consecuencia de ello es que la provincia oferta fuerza laboral que es utilizada en otras partes del país y, últimamente, en el exterior. En efecto, debido a la alta y creciente tasa de desempleos (que registra una incorporación de 2 000 personas anualmente), la emigración es un alivio y la única oportunidad para muchos bolivarenses.

La pirámide de población por edades demuestra que el 53,7% de la población es menor de 25 años y que existe un 14,1% de personas mayores de 65 años quienes todavía tienen a la familia como un espacio seguro de protección y apoyo. Dado que la población rural constituye el 74% y que la principal actividad económica de la provincia es la agricultura y la actividad pecuaria, se deduce que las mujeres, los ancianos y los niños se encuentran desprotegidos.

Toda la red vial cantonal de la provincia ocupa únicamente 226,23 km. Los tramos que se encuentran entre buen y muy buen estado representan únicamente el 7%.

El Plan Estratégico de Desarrollo Provincial 2004-2024⁷

Como parte de los esfuerzos realizados por el Gobierno Provincial con el objetivo de promover el desarrollo de la provincia, se elaboró el Plan Estratégico de Desarrollo Provincial 2004 – 2024. Este plan fue elaborado en forma participativa incorporando las propuestas de los planes de desarrollo cantonales y de otras organizaciones sociales de la provincia. En efecto, su formulación fue coordinada conjuntamente con el Comité Permanente de Desarrollo Provincial, conformado por alcaldías, cámaras de la producción, universidades, organizaciones campesinas, medios de comunicación, colegios profesionales y organismos de desarrollo regional.

La visión del Plan es que, a 2024, Bolívar sea una provincia integrada, ordenada y solidaria; un territorio digno para vivir y atractivo para el mundo; y, un destino turístico nacional e internacional, con agroproducción, microempresas y agroindustrias competitivas.

Se establecieron 16 mesas de concertación: educación, cultura y deportes; medioambiente y diversidad; agroproducción; servicios financieros de apoyo a la producción; turismo; vialidad y transportes; salud; agroindustria, pequeña industria y artesanía; riesgos y seguridad ciudadana; comercialización; organizaciones sociales, participación social y gobernabilidad; jóvenes; niños; y, servicios básicos y saneamiento ambiental.

⁷ Tomado del Documento del Plan Estratégico de Desarrollo Provincial 2004-2024

La propuesta operativa del Plan se constituyó en torno a los siguientes sectores, considerados estratégicos: educación; salud; servicios básicos y saneamiento ambiental; seguridad ciudadana y riesgos; viabilidad y transporte; agroproducción; agroindustria; turismo; servicios financieros de apoyo a la producción; comercialización; pequeña industria y artesanía; energía, comunicaciones y telecomunicaciones; minería; instituciones públicas, transparencia y descentralización; fuerzas políticas, participación social y gobernabilidad; ambiente, biodiversidad y áreas naturales; cuencas hidrográficas; urbanización y urbanidad; y, territorios.

BALANCE DE CUMPLIMIENTO DE LOS ODM EN BOLÍVAR

La provincia de Bolívar ha logrado algunos avances en la consecución de los ODM. Algunas metas han sido ya 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) de los indicadores de pobreza y de cobertura de áreas protegidas y bosques protectores.

Sin embargo, los siguientes aspectos son motivo de preocupación: la desigualdad no ha disminuido, las tasas de matrícula y del analfabetismo registran una lenta mejora, la condición de la salud materna es crítica, existen enormes brechas entre los ingresos de mujeres y hombres, la posesión de la tierra es altamente concentrada, la capacidad de generar ingresos tanto de los gobiernos locales como del gobierno provincial es muy reducida.

El cuadro que se presenta a continuación resume, a través del uso de colores, el progreso de los principales indicadores de la provincia respecto de las metas planteadas por los ODM. Se debe señalar que los indicadores que aparecen sin color corresponden a aquellos para los que no se tiene más información u otros años de referencia que permitan inferir su grado de avance. Por otro lado, ciertos indicadores que añadimos no tienen meta todavía. En estos casos, la casilla del indicador también aparece en blanco. Sugerimos que en este último caso, las metas a ser alcanzadas deberían ser fijadas participativamente por todos los actores involucrados en el desarrollo de la provincia. Por último, es importante resaltar que cuando no se contó con el dato del año base, a saber 1990, se realizó la estimación del nivel de cumplimiento tomando como referencia los niveles nacionales. En estos casos, la meta se señala como META PAÍS.

RESUMEN DE AVANCE EN EL CUMPLIMIENTO DE LOS ODM PROVINCIA DE BOLÍVAR

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

OBJETIVO I: ERRADICAR LAS POBREZAS Y LOS PROBLEMAS NUTRICIONALES

META I: Reducir a la mitad el porcentaje de personas indigentes (pobres extremos)

	Pobreza de ingreso 2003: 80,3%	
	Extrema pobreza de ingreso 2003: 52,9%	
		Extrema pobreza según NBI ⁸ 1990: 50,93% 2001: 42,20% META: 24,47%
		Pobreza según NBI 1990: 82,53% 2001: 76,50% META: 45,05

⁸ Necesidades básicas insatisfechas

 LOGROS (Metas cumplidas o alcanzables a 2015)	 PROGRESOS (Metas en proceso de cumplimiento)	 DESAFÍOS (Retrocesos y metas que requieren un impulso fuerte)
---	--	--

		Coeficiente de Gini (medida de desigualdad) 2003: 0,539
		Distribución del ingreso/consumo según quintiles 2003 20% + pobre 4,11% 2 quintil 7,23% 3 quintil 11,50% 4 quintil 18,43% 20% + rico 58,73%

META 2: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que están desnutridas o que padecen de hambre

	Desnutrición global 2004: 16,5%	
	Desnutrición crónica 2004: 31,7%	

OBJETIVO 2: LOGRAR LA ENSEÑANZA PRIMARIA UNIVERSAL

META 3: Velar porque, para 2015, las niñas y niños de todo el mundo puedan completar un ciclo completo de enseñanza primaria

		Tasa neta de matrícula preescolar 2003: 33,2% META: 100%
	Tasa neta de escolarización primaria: 1990: 84,2% 2001: 89,1% META 100%	
		Tasa neta de escolarización básica: 2001: 82,6% META 100%
	Tasa de supervivencia al sexto de básica 1997-2001: 85,1% META 100%	
		Tasa de transición entre primaria y secundaria (7.º y 8.º de básica) 2003: 55,1% META 100%
	Esperanza de vida escolar 2003: 12,1 años	
		Población con primaria aprobada 1990: 51,8% 2001: 47,9% META 100%
		Analfabetismo 1990: 22,1% 2001: 17,5% META 0%


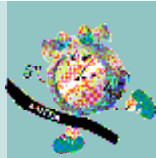

 <p>LOGROS (Metas cumplidas o alcanzables a 2015)</p>	 <p>PROGRESOS (Metas en proceso de cumplimiento)</p>	 <p>DESAFÍOS (Retrocesos y metas que requieren un impulso fuerte)</p>
---	--	---

Analfabetismo funcional
1990: 40,9 %
2001: 33,5%
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, hasta el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes del fin del año 2015; incrementar la equidad económica y la participación pública de las mujeres; y, reducir la violencia contra ellas

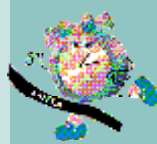
<p>Brecha en la tasa neta de matrícula en educación primaria 1990: 0,987 2001: 0,998 2003: 1,018 META: 1,00</p>		
<p>Brecha en la tasa neta de matrícula en educación secundaria 1990: 1,069 2001: 1,014 2003: n.d. META: 1,00</p>		
<p>Brecha en la tasa neta de matrícula en educación superior 1990: 1,080 2001: 1,413 META: 1,00</p>		
<p>Brecha en la tasa neta de matrícula en educación básica 2001: 1,080 2003: 1,413 META: 1,00</p>		
<p></p>		<p>Relación entre tasas de alfabetización 1990: 1,545 2001: 1,590 META: 1,00</p>
<p></p>		<p>Brechas de género en el ingreso laboral por nivel educativo 2003 Ninguno: 0,63 Primaria: 0,56 Secundaria: 0,81 Superior: 0,75 Postgrado: 0,81</p>
<p></p>		<p>Proporción de mujeres entre los empleados remunerados en el sector no agrícola 2003: Sector moderno: 39,8% Sector informal: 38,8% Sector doméstico: 95,8% META: 50%</p>

 LOGROS (Metas cumplidas o alcanzables a 2015)	 PROGRESOS (Metas en proceso de cumplimiento)	 DESAFÍOS (Retrocesos y metas que requieren un impulso fuerte)
		Brechas en la dedicación al trabajo doméstico 2003: 2,84 META: 1,00
		Brechas en la dedicación al cuidado de los hijos 2003: 2,80 META: 1,00
		Brechas en la dedicación a actividades comunitarias 2003: 0,45 META: 1,00
	Mujeres electas a juntas parroquiales 2000: 22,1% 2004: 33,7% META: 50%	
	Mujeres electas concejales 2000: 44,8% 2002: 13,6% 2004: 20,7% META: 50%	
		Mujeres electas a alcaldías ¹⁶ 2000: 0% 2004: 0% META: 50%
	Mujeres electas consejeras 2000: 40,0% 2002: 0,0% 2004: 20,0% META: 50%	
		Prevalencia de violencia intrafamiliar (MEF) 1999: 23,3% 2004 Física: 35,3% Psicológica: 42,1% Sexual: 10,7% META: 0%
		Violencia sexual 2004: Violación con penetración 6,9% Abuso sexual sin penetración 2,6% META: 0%

¹⁶ Tanto las autoridades de juntas parroquiales como los y las alcaldes se eligen cada cuatro años.



LOGROS
(Metas cumplidas o alcanzables a 2015)



PROGRESOS
(Metas en proceso de cumplimiento)



DESAFÍOS
(Retrocesos y metas que requieren un impulso fuerte)

OBJETIVO 4: REDUCIR LA MORTALIDAD DE LA NIÑEZ

META 5: Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años

		Mortalidad de la niñez o de niños menores de 5 años (tasa por mil) 1990: 47,9 2003: 29,1 META: 15,96
	Tasa de mortalidad infantil (menores de un año) (tasa por mil) 1990: 32,5 2003: 15,1 META: 10,83	
		Tasa de mortalidad neonatal 1990: 8,4 2003: 5,0
		Tasa de mortalidad neonatal precoz 1990: 5,7 2003: 3,6
		Tasa de mortalidad postneonatal 1990: 24,1 2003: 10,1
		Cobertura de control prenatal (al menos un control) 1994: 62,4% 1999: 67,4% 2004: 70,3% META: 100%
		Cobertura de control prenatal en el primer trimestre 2004: 47,6 % META: 100%
		Niñas o niños de 1 año vacunados contra el sarampión 2004: (ENDEMAIN) 65,9% 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 cien mil nacidos vivos) 1995: 143,7 2000: 180,8 2003: 84,1 META: 35,9	
--	---	--

LOGROS (Metas cumplidas o alcanzables a 2015)	PROGRESOS (Metas en proceso de cumplimiento)	DESAFÍOS (Retrocesos y metas que requieren un impulso fuerte)
		Partos con asistencia de personal sanitario especializado 1994: 34,1% 1999: 38,0% 2003: 36,9% META: 100%
		Cobertura del control posparto 1994: 22,6% 1999: 24,6% 2003: 31,0% META: 100%

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

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

	Grado de conocimiento entre MEF sobre el VIH/SIDA 2004: 65% META: 100%	
		Porcentaje de conocimiento sobre formas de prevención del VIH/SIDA 2004 Abstinencia: 7,5% Monogamia: 14,8% Uso condón: 27,0% META: 100%
		Personas con VIH/SIDA 1990: 1 2005: 6
		Tasa de VIH/SIDA por cien mil habitantes 1990: 0,6 2004: 3,5
		Tasa de mortalidad por VIH/SIDA 1990: 0,0 2004: 1,2
		Uso de preservativos dentro de la tasa de uso de anticonceptivos 1994: 3,4% 1999: 3,1% 2004: 3,0%

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

		Tasa de incidencia de paludismo por cien mil habitantes 1996: 95,8 2000: 274,4 2005: 76,9
--	--	---

 LOGROS (Metas cumplidas o alcanzables a 2015)	 PROGRESOS (Metas en proceso de cumplimiento)	 DESAFÍOS (Retrosos y metas que requieren un impulso fuerte)
---	--	---

	Tasa de incidencia de tuberculosis pulmonar (por cien mil habitantes) 1996: 114,1 2000: 60,8 2005: 37,6	
	Tasa de incidencia de morbilidad con BK + (por cien mil habitantes) 2000: 41,3 2005: 20,8	
		Relación complementaria entre la tuberculosis y el VIH/SIDA 2000: 33,6%


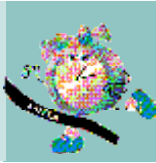
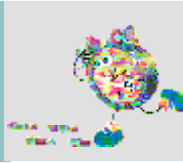
OBJETIVO 7: GARANTIZAR LA SOSTENIBILIDAD DEL AMBIENTE


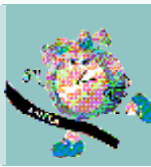
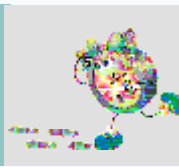
META 9: Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medioambiente


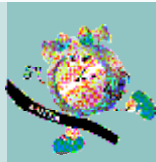

		Cobertura vegetal remanente 2001: 23,1%
	Suelos erosionados 2001: 5,9%	
	Índice de Capital Natural 2001: 46,5%	
	Áreas producción 2001: 74,9%	
		Cobertura áreas protegidas 1990: 3,4% 2001: 3,4% 2003: 3,4%
		Cobertura bosques protectores 2001: 2,1% 2003: 2,1%

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

		Proporción de la población con acceso al agua entubada 1990: 28,1% 2001: 31,1% META: 60,05%
Población con acceso a eliminación de excretas 1990: 39,4% 2001: 64,1% META: 69,7%		
		Población con red de alcantarillado 1990: 25,9% 2001: 30,7% META: 62,5%

 LOGROS (Metas cumplidas o alcanzables a 2015)	 PROGRESOS (Metas en proceso de cumplimiento)	 DESAFÍOS (Retrocesos y metas que requieren un impulso fuerte)
		Población con servicio de recolección de basura 1990: 20,1% 2001: 29,4% META: 56,5%
META 11: Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos el 40% de habitantes de tugurios		
	Población en hacinamiento 1990: 34,8% 2001: 28,3% META: 20,88%	
	Población que vive en casa, villa o departamento 1990: 81,7% 2001: 85,8% META: 89,02%	
		Población que tiene vivienda propia 1990: 80,3 % 2001: 76,5 % META: 88,18 %
OBJETIVO 8: ALIANZAS PARA EL DESARROLLO LOCAL		
META 12: Lograr una eficiente y equitativa gestión de los recursos públicos grado de dependencia del endeudamiento público		
		Servicio de la deuda / población provincial 1990: 640 dólares 2001: 22 635 dólares 2003: 17 016 dólares
	Servicio de la deuda / total presupuesto público local 1990: n.d. 2001: 24% 2003: 13%	
	Servicio de la deuda / ingresos del presupuesto local 1990: 2% 2001: 21% 2003: 12%	
Gasto de inversión / gastos corrientes 1990: n.d. 2001: 244% 2003: 808%		
		Ingresos tributarios 1990: 1% 2001: 0% 2003: 1%

 LOGROS (Metas cumplidas o alcanzables a 2015)	 PROGRESOS (Metas en proceso de cumplimiento)	 DESAFÍOS (Retrosos y metas que requieren un impulso fuerte)
		Ingresos no tributarios 1990: 3% 2001: 6% 2003: 3%
		Transferencias 1990: 97% 2001: 94% 2003: 97%
META 13: Promover el desarrollo de la economía y la generación de empleo en el nivel local		
		Concentración de la propiedad de la tierra (Gini) 2001: Guaranda 0,69
	Hogares que reciben remesas 2003: 1%	
	Remesas como proporción del ingreso de hogares que las reciben 2003: 54%	
		Tierra en UPA mayores que 1 ha 2001: 15%
		Tierra en UPA mayores que 200 ha 2001: 0%
	Microemprendimientos / PEA empleada 2003: 0,02	
		Hogares con servicio telefónico 1990: n.d. 2001: 12%
META 14: Elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los y las jóvenes un trabajo digno y productivo		
	Tasa de desempleo 15-24 años 2003: 5%	
	Brecha ingresos personas de 15-24 años por categoría / promedio ingresos por categoría 2003	
	Emp./obrero Gobierno 2%	
	Emp./obrero privado 8%	
	Jomalero o peón 19%	
	Patrono o socio 1%	
	Cuenta propia 7%	
	Emp. doméstico/a 2%	
		PEA 15-24 años por tipo de contratación
		Nombramiento 3%
		Cont. indefinido escrito 2%
		Cont. indefinido verbal 49%
		Cont. temp/obra cierta escrit. 6%
		Cont. temp/obra cierta verb. 41%

 LOGROS (Metas cumplidas o alcanzables a 2015)	 PROGRESOS (Metas en proceso de cumplimiento)	 DESAFÍOS (Retrocesos y metas que requieren un impulso fuerte)																								
	<p>Población en edad de estudiar por condición de trabajo y estudio (2003)</p> <table border="1"> <tr> <td colspan="2">Trabaja y no estudia</td> </tr> <tr> <td>15-24</td> <td>Mayor de 24</td> </tr> <tr> <td>40%</td> <td>68%</td> </tr> <tr> <td colspan="2">Trabaja y estudia</td> </tr> <tr> <td>15-24</td> <td>Mayor de 24</td> </tr> <tr> <td>17%</td> <td>2%</td> </tr> <tr> <td colspan="2">No trabaja ni estudia</td> </tr> <tr> <td>15-24</td> <td>Mayor de 24</td> </tr> <tr> <td>13%</td> <td>29%</td> </tr> <tr> <td colspan="2">Estudia y no trabaja</td> </tr> <tr> <td>15-24</td> <td>Mayor de 24</td> </tr> <tr> <td>30%</td> <td>1%</td> </tr> </table>	Trabaja y no estudia		15-24	Mayor de 24	40%	68%	Trabaja y estudia		15-24	Mayor de 24	17%	2%	No trabaja ni estudia		15-24	Mayor de 24	13%	29%	Estudia y no trabaja		15-24	Mayor de 24	30%	1%	
Trabaja y no estudia																										
15-24	Mayor de 24																									
40%	68%																									
Trabaja y estudia																										
15-24	Mayor de 24																									
17%	2%																									
No trabaja ni estudia																										
15-24	Mayor de 24																									
13%	29%																									
Estudia y no trabaja																										
15-24	Mayor de 24																									
30%	1%																									

Fuentes:

- INEC, Censos (1990, 2001)
- INEC, ECV (1995, 1999)
- INEC, Estadísticas vitales (1994, 1998, 1999, 2003, 2004)
- INEC, ENEMDU (1998 – 2002)
- INEC, Proyecciones de Población (2001 – 2010)
- INEC, SIEH (2003)
- CEPAR, ENDEMAIN (1994, 1999, 2004)
- EcoCiencia, MAE, UNEP (2005)
- MAE, Sistema Nacional de Áreas Protegidas y Bosques Protectores (2005)
- MEC, SINEC (1998, 2001, 2002)
- MEF, SISSEC (1990-2004)
- MEM, Catastro Minero (2005)
- MSP, Programa Nacional de Prevención y Control del VIH/SIDA (1990, 2005)
- MSP, Dirección Provincial de Salud de Bolívar
- MSP, Dirección Nacional de Epidemiología, SNEM (1996, 2000, 2005)
- MSP, Programa Nacional de Control de la Tuberculosis (1996, 2000, 2005)
- Proyecto PROMSA-CDC (2001)
- STFS, SIISE versiones 3.5 y 4.0 (2003, 2005)
- TSE, Resultados Electorales (2000, 2002, 2004)

Elaboración: CISMIL

OBJETIVO

ALIANZAS PARA
EL DESARROLLO
LOCAL



8

resumen

Como se estableció en la introducción, el objetivo 8 es presentado antes de los demás pues permite describir el proceso de producción, absorción-expulsión de la mano de obra, productividad y manejo fiscal de la provincia. Esta descripción brinda un marco general para comprender el contexto económico sobre el que se inserta el análisis del resto de los objetivos.

En esta sección se presenta una descripción de distintas variables que se relacionan con la capacidad económica, organizacional, humana y natural de la provincia de Bolívar. Repetimos que se presenta este objetivo antes que los demás, alterando el orden numérico, porque de este modo exponemos el contexto económico general (referido, especialmente, al mercado laboral) sobre el que se asientan los indicadores analizados en el resto de objetivos.

En términos generales, en Bolívar se presenta un sistema productivo fluctuante, con una tendencia al decrecimiento hacia finales de 2004. La provincia es principalmente agrícola: esta actividad genera una absorción del empleo cercana al 60%.

En relación con el ejercicio presupuestario, se observa un manejo prudente de los fondos provinciales, e incluso se registra un superávit hacia finales de 2004.



Introducción

La capacidad económica de Bolívar es pequeña en comparación con el país. El aparato productivo provincial se ve fuertemente afectado por factores externos que determinan el desencadenamiento de ciclos expansivos y contractivos. En general, Bolívar presenta una alta dependencia de las transferencias del Estado a la provincia, lo que acentúa el comportamiento cíclico de la economía.

Es en este contexto que se proyecta el objetivo 8, que hemos adaptado denominándolo Alianzas para el Desarrollo Local. El marco para la consecución de este objetivo tiene múltiples dimensiones de carácter económico, social, histórico y natural. Estas condiciones están circunscritas al ámbito del desarrollo local. Los fundamentos para este desarrollo se plantean en relación de recursos tangibles e intangibles, que serán medidos en función de metas establecidas respecto a: el manejo eficiente y equitativo de los recursos públicos; el fortalecimiento de procesos de participación ciudadana, enriquecidos por la promoción del desarrollo tecnológico y comunicacional; la evaluación del empleo, especialmente el de jóvenes; y, la situación del sector agrícola y otros sectores que muestran un alto dinamismo en la economía local.

Analizando el marco de oportunidad para alcanzar cada una de estas metas, el presente informe pretende ofrecer una fotografía de las principales capacidades necesarias para el desarrollo local. Esta descripción panorámica permitirá tener una idea más completa de las múltiples dimensiones del desarrollo en Bolívar y contribuirá a enmarcar los demás objetivos en un contexto local.

Cada una de las metas arriba listadas se establece dentro de un contexto comparativo, donde

sea pertinente. Adicionalmente, se estudian aquellos factores de mayor incidencia a la hora de alcanzar cada meta. El conjunto de indicadores utilizados se presenta de forma resumida y se lo acompaña con tasas, índices, gráficos, tendencias, comparaciones, proyecciones y un conjunto de variables complementarias. Enmarcando estos elementos de análisis dentro de la perspectiva de los ODM, todos ellos han sido alineados con aquellos indicadores propuestos por el objetivo 8. De este modo, se procura crear una base informativa sobre la cual analizar los distintos temas productivos, el manejo de recursos públicos, el sector agrícola, el desempleo, algunas instituciones organizacionales y ciertos factores sociales y/o económicos, como la migración, que afectan a la provincia de Bolívar:

Partiendo de ese análisis descriptivo, se propondrán algunos lineamientos de políticas y sugerencias orientadas a fomentar el desarrollo. Es importante anotar que todo lo planteado en torno al objetivo 8 encuentra limitaciones referidas tanto a la disponibilidad de datos e información estadísticamente válida y comparable, como a las demarcaciones teóricas de los ODM.

A continuación, arrancamos ofreciendo un recorrido descriptivo por el sector productivo de la provincia, analizando los sectores que representan la dinámica interna para incorporar el mercado laboral. De este modo, se podrá observar la productividad en la provincia de manera desagregada a nivel sectorial. El examen del aparato productivo seccional estará acompañado de una revisión de la capacidad de manejo de recursos, presentando un pequeño análisis de las cuentas seccionales. Con este fondo, dentro del tema de la capacidad natural, se explorará el sector agrícola, pilar fundamental en la economía ecuatoriana.

⁹ Dentro de los ODM, el objetivo 8 es el único que carece de metas cuantificables y de un plazo de tiempo claramente definido.

na, y algunos sectores prioritarios de la provincia. Además, esta información en su conjunto permitirá explorar con mayor detalle el empleo y desempleo local, con especial énfasis en la población joven, lo que posibilita una aproximación al tema de las capacidades humanas. Finalmente, se hará un recorrido por los sistemas y estructuras locales (y nacionales) que se desarrollan en el siste-

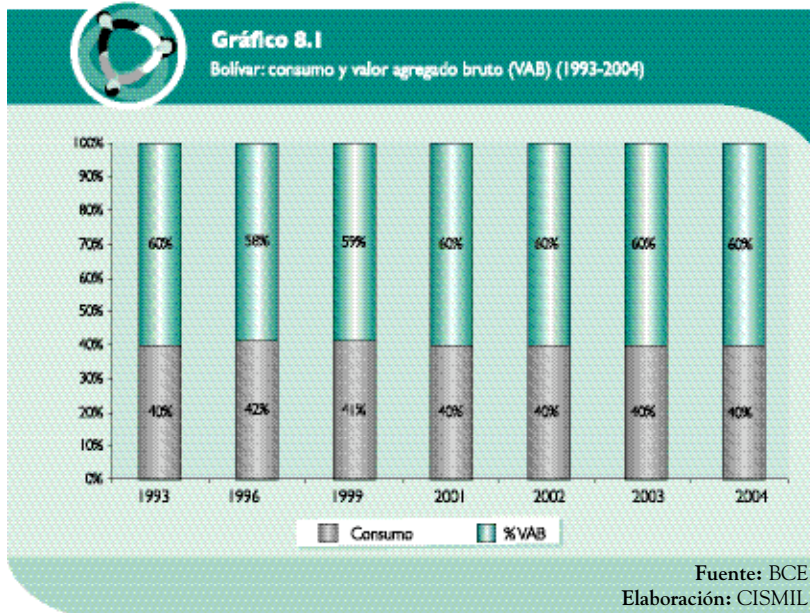
ma productivo y social seccional. En estos temas, relacionados con la capacidad organizacional e institucional, se observará el desempeño de las recaudaciones fiscales, la participación electoral y se terminará recorriendo la evolución del acceso al servicio telefónico, como principal eje dentro del tema comunicacional.

Análisis de la capacidad económica de Bolívar

La capacidad económica provincial se analizará a partir de indicadores macroeconómicos como el producto bruto y su composición.¹⁰ Adicionalmente, en este acápite se presenta una revisión del presupuesto provincial desde el año 1990.

Producto de Bolívar: análisis sectorial

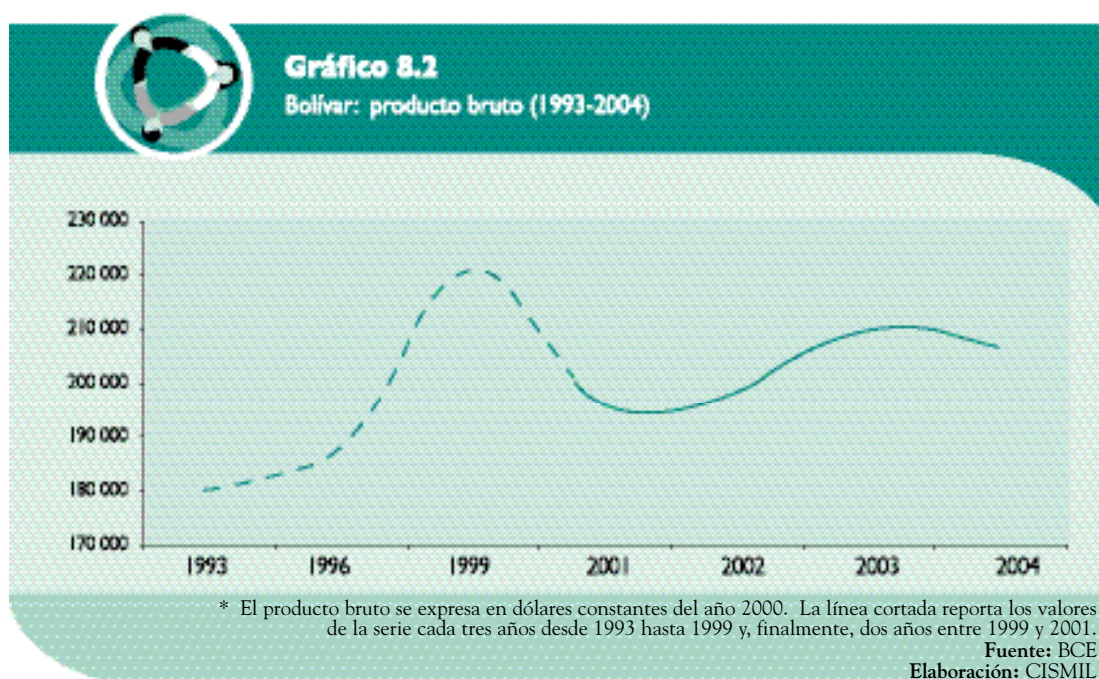
En Bolívar se presenta una consistencia en el producto bruto entre 1993 y 2004. Este indicador está compuesto en un 60% por el consumo intermedio y en un 40% por el valor agregado bruto.



¹⁰ La producción se plantea como toda 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. El presente análisis se desarrolla, en gran medida, gracias a las estadísticas e información proporcionadas por el BCE. La metodología y desarrollo estadístico de las series empleadas se puede encontrar en: www.bce.fin.ec

En 2004, la producción de Bolívar representa el 1% del total del producto bruto nacional. Como en el resto del país, la producción en la provincia no ha estado al margen de los efectos de fenómenos climáticos ni de acontecimientos económicos y sociales que afectan directamente a los distintos sectores productivos. En el gráfico 8.2, que entrega la evolución de la producción de la provincia durante once años, se puede observar el resultado de este tipo de presiones sobre el

producto. La serie presenta un repunte en el producto hacia finales de 1999. Esta expansión de la producción contrasta con los efectos de la crisis financiera y la caída en el producto hacia finales de 2001. Después de este episodio, a pesar de una contracción hacia el año 2004, se puede apreciar que el producto ha retomado una senda positiva similar a la del período 1993-1996.



El 60% del producto se concentra en las tres actividades principales de la provincia en el año 2004¹¹: agricultura con una participación del 35%, el comercio con un peso del 20% y la construcción que representa el 10% del producto. Ante el aumento de las actividades empresariales y del transporte, que se presentan como las dos actividades que repuntan durante el período, la manufactura ha cedido espacio.

A continuación, el cuadro 8.2 presenta el ritmo de crecimiento anual de cada actividad productiva en Bolívar. Como vemos, en la provincia se presentan distintas tasas de crecimiento y marcados distanciamientos entre un sector y otro. Además, cabe destacar que existen sectores cíclicos y otros con comportamientos contracíclicos¹². Los servicios financieros representan la actividad con mayor crecimiento durante el período de

¹⁰ Se emplean 15 sectores productivos que más tarde se reducirán para el cálculo de la productividad. Para una ampliación de este punto, consultar el anexo 8.1 de este CD ROM,

²⁰ Denominamos cíclicos a aquellos sectores que se expanden o contraen al igual que el producto provincial, y contracíclicos a aquellos que se contraen o expanden en sentido contrario al producto provincial.

análisis. No obstante, se aprecia que este sector comienza con un decrecimiento de 20 puntos porcentuales entre 1993 y 1996, para llegar en lo posterior a un crecimiento 9 puntos en 2004.

Por otro lado, el crecimiento entre 1999 y 2001 expone los efectos de la crisis financiera: durante esos años, dos de cada tres sectores presentan tasas de crecimiento negativas. A partir de 2001,

los ritmos de crecimiento tienden a estabilizarse, marcando ritmos de crecimiento importantes pero cada vez menores. Esta situación es la opuesta a la del período anterior a la crisis, cuando se registraban grandes tasas de crecimiento acompañadas de grandes contracciones sectoriales.

CUADRO 8.1		Bolívar: producto por sectores (1993-2004)						
Actividad	1993	1996	1999	2001	2002	2003	2004	Promedio
Agricultura	29,3%	30,9%	30,3%	30,1%	34,7%	36,1%	35,6%	33%
Comercio	26,7%	23,0%	20,8%	19,0%	19,2%	18,7%	18,4%	21%
Construcción	12,1%	16,0%	11,6%	11,5%	11,2%	10,9%	9,6%	12%
Administración pública	7,8%	7,7%	8,3%	7,8%	8,5%	8,2%	9,3%	8%
Transporte	4,4%	5,1%	8,5%	8,5%	8,2%	8,5%	8,7%	7%
Act. empresariales	3,4%	5,6%	5,0%	6,0%	6,1%	5,9%	6,1%	5%
Otros	8,4%	3,6%	7,2%	5,4%	5,6%	5,5%	5,7%	6%
Manufacturas	5,3%	5,7%	5,7%	5,4%	5,1%	4,8%	5,0%	5%
Hoteles	0,7%	0,8%	0,7%	0,6%	0,6%	0,6%	0,7%	1%
Electricidad	0,3%	0,3%	0,9%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0%
Minas	0,6%	0,7%	0,4%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0%
SS. Financiera	0,6%	0,5%	0,7%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0%
Pesca	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0%
Provincial	0,7%	0,7%	0,8%	0,7%	0,6%	0,7%	0,6%	0,7%

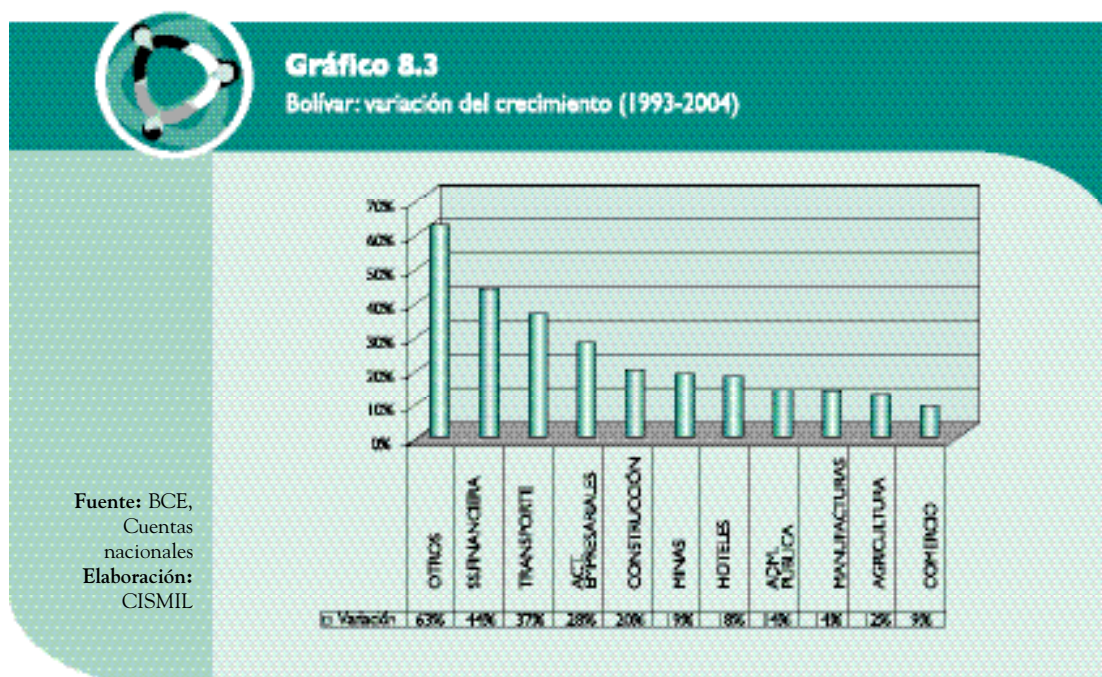
Fuente: BCE, Cuentas nacionales
Elaboración: CISMIL

CUADRO 8.2		Bolívar: tasa de crecimiento por sectores (1993-2004)					
Actividad	1993-1996	1996-1999	1999-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	1993-2004
SS. Financiera	-21,7%	77,3%	-48,7%	33,4%	11,2%	9,2%	61,9%
Administración pública	2,9%	26,6%	-16,2%	9,5%	1,9%	11,9%	24,8%
Hoteles	31,9%	-5,2%	-24,1%	8,6%	7,9%	4,6%	22,5%
Minas	22,1%	-33,2%	14,2%	4,9%	4,1%	2,8%	12,3%
Electricidad	4,5%	213,8%	-54,2%	1,0%	4,9%	5,8%	12,1%
Otros	-55,2%	134,7%	15,1%	4,5%	3,6%	2,7%	11,3%
Transporte	20,6%	95,8%	10,7%	-2,3%	9,3%	1,2%	8,1%
Actividades empresariales	72,8%	5,4%	6,2%	3,1%	2,4%	2,1%	7,7%
Agricultura	8,3%	15,7%	-18,6%	0,0%	10,1%	-3,0%	6,7%
Comercio	-10,5%	6,4%	-18,6%	2,1%	2,8%	-2,9%	2,0%
Pesca	n/a	n/a	n/a	-2,3%	5,8%	-2,2%	1,1%
Manufacturas	12,4%	16,5%	-23,0%	-3,7%	-0,6%	1,2%	-3,2%
Construcción	38,0%	-15,0%	-11,3%	-1,5%	3,1%	-14,0%	-12,7%
Provincial	4,1%	17,7%	-12,1%	1,1%	5,7%	1,7%	5,1%

Fuente: BCE, Cuentas nacionales
Elaboración: CISMIL

Al interior de la provincia, se presentan grandes variaciones que permiten constatar cómo actúa el producto sectorial y observar los distintos ajustes por los que han atravesado las tasas de crecimiento. En Bolívar, el sector eléctrico ha presentado una alta variación durante el período

analizado. Pero esta no es la única actividad donde han ocurrido ajustes acorde a las condiciones económicas. El gráfico 8.3 propone una lectura de la variación de todos los sectores, en función de su crecimiento, desde 1993 hasta 2004.

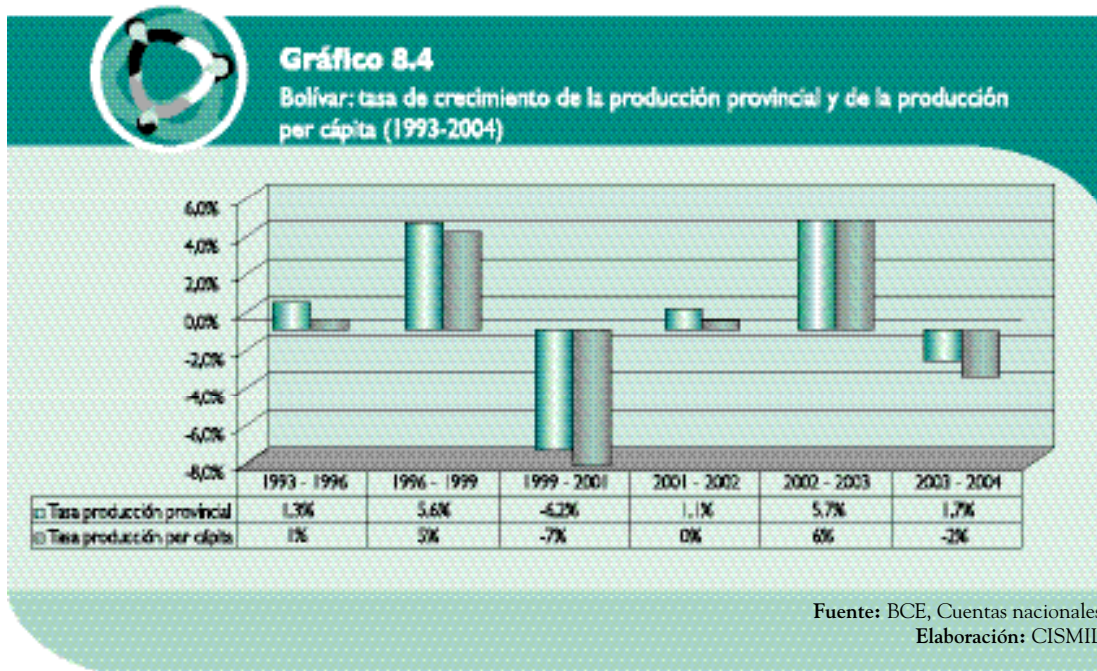


El sector de otros y el de servicios financieros presentan dramáticos cambios. Como se expuso en el cuadro 8.2, las tasas negativas y positivas registradas en estos sectores se contrarrestan entre sí, lo que evita un crecimiento sostenido. En las demás actividades también se registran variaciones importantes, pero en algunos casos, tales variaciones representan aumentos progresivos en la tasa de crecimiento.

Para ahondar en el análisis de la evolución del producto, en lo que sigue se propone observar su comportamiento en términos del crecimiento de la producción provincial y del crecimiento per cápita. De acuerdo con el gráfico 8.4, estos indi-

cadore presenten una variación importante durante los distintos períodos de análisis. En términos generales, el crecimiento anual del producto provincial es ligeramente mayor en relación con el crecimiento del producto per cápita. En efecto, las reducciones del crecimiento tienen un mayor efecto en el crecimiento per cápita.

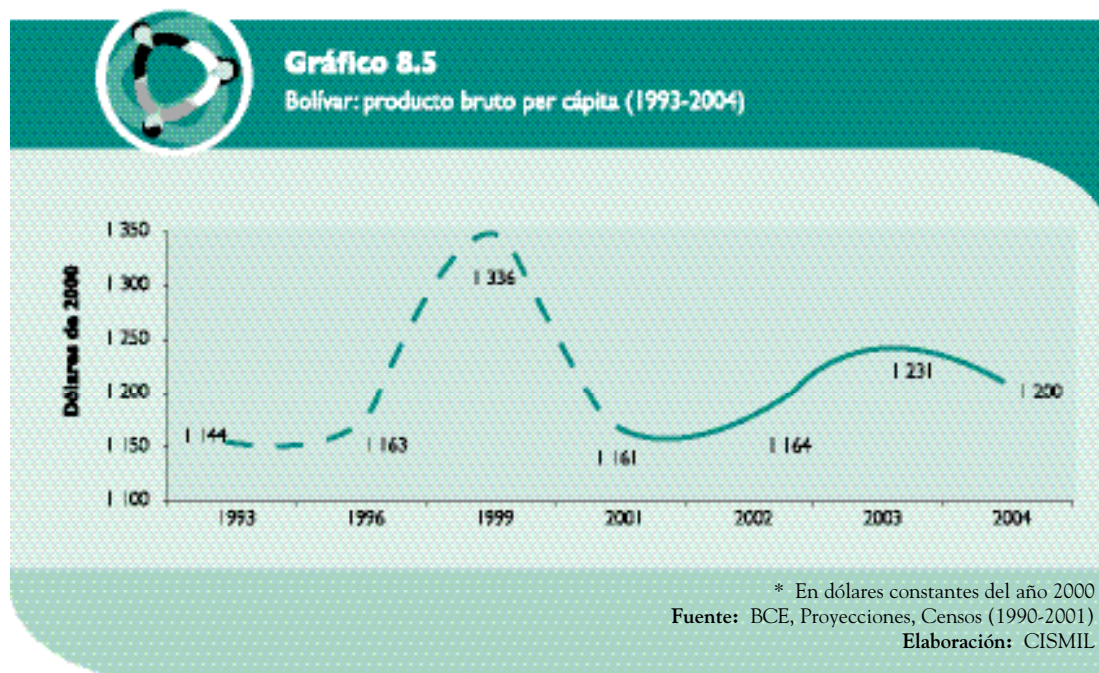
Por otro lado, el gráfico permite dimensionar la contracción económica generada por la crisis financiera. Durante los años correspondientes a esa crisis, el producto decrece seis puntos mientras y el per cápita, en siete. Finalmente, en el período 2003-2004, se observa una nueva contracción en ambas series.



Detallando la evolución del producto per cápita específicamente, en el gráfico 8.5 se puede observar que este valor en el año 2004 representa un 40% más que el per cápita de 1993. Sin embargo, tal incremento ha estado sujeto a variaciones tanto durante los años anteriores a la crisis económica, como durante los años posteriores a ésta. Por último, a pesar de la caída de 30 dólares entre 2003 y 2004, la dolarización ha traído como efecto un aumento progresivo del producto per cápita.

Si se compara el valor del producto per cápita de Bolívar en relación con cada sector que participa

en la producción local (ver cuadro 8.3), se puede apreciar que la agricultura es la actividad que entrega el mayor valor per cápita, manteniendo esta condición desde 1993. El comercio y la construcción se presentan como las dos siguientes actividades en términos del per cápita provincial. Otras actividades no han mejorado su nivel per cápita e incluso han atravesado por un retroceso. Tal es el caso de las actividades financieras, ubicadas entre los sectores con menor producto per cápita a nivel provincial. Así mismo, en los sectores otras actividades y manufacturas se observa un estancamiento e incluso una disminución en el per cápita.



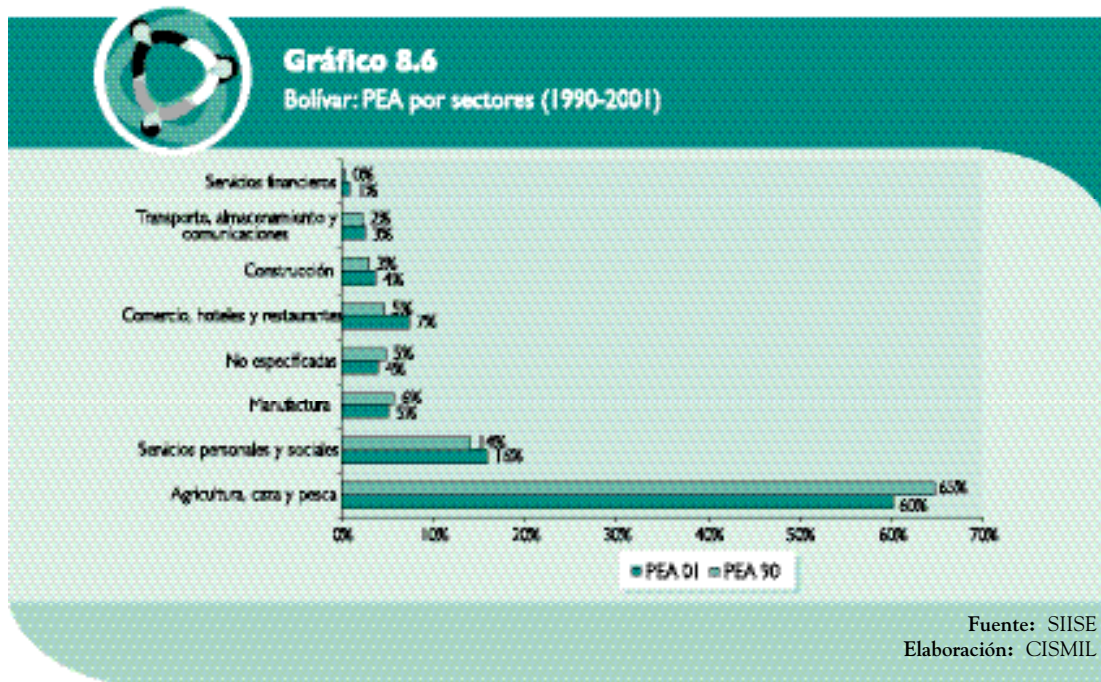
CUADRO 8.3 Bolívar: producto per cápita por sectores (1993-2004)

Actividad	1993	2001	2002	2003	2004
Agricultura	339,2	407,4	404,0	444,8	427,9
Comercio	306,0	220,5	223,4	229,7	221,3
Construcción	138,2	113,8	130,7	134,7	114,9
Administración pública	84,4	90,8	98,6	100,4	111,5
Transporte	50,4	98,2	95,2	104,1	104,5
Actividades empresariales	38,7	69,6	71,2	72,9	73,8
Otros	96,3	62,8	65,1	67,4	68,7
Manufacturas	60,7	62,3	59,5	59,2	59,4
Hoteles	7,7	6,8	7,3	7,9	8,2
Electricidad	3,7	4,6	4,6	4,8	5,0
Minas	7,1	2,5	2,6	2,7	2,7
SS. financiera	7,0	1,0	1,3	1,4	1,6
Pesca	0,0	0,8	0,8	0,8	0,8
Provincial	144,3	161,0	164,2	230,9	200,2
Mes	191	193	194	205	200

Fuente: BCE
Elaboración: CISMIL

Al incluir a la población económicamente activa (PEA) en el análisis, se pueden observar nuevos elementos. Como se puede apreciar en el gráfico 8.7, en la agricultura se registra una disminución de la PEA en 2001 en comparación con 1990. Si a esta información se la cruza con el producto per cápita de este sector, se puede

apreciar que, entre 1990 y 2004, la agricultura ha incrementado su eficiencia en el uso de recursos. Por otro lado, en los servicios financieros, la PEA se ha incrementado en un punto porcentual, pero su producto per cápita ha decrecido un 14%. Por lo tanto, vemos que en esta actividad no se emplean los recursos eficientemente.

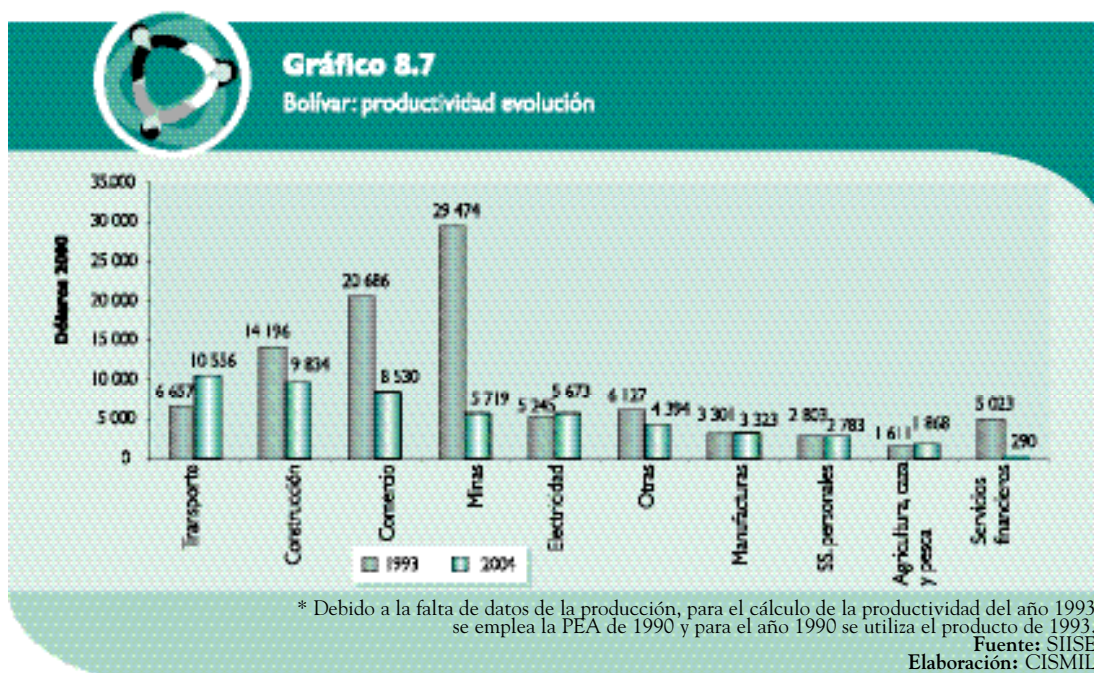


En el gráfico 8.7 se presenta la relación entre el producto y la PEA. En este gráfico se exponen los distintos sectores productivos de la provincia en función de la productividad registrada entre 1993 y 2001. Se puede observar que la productividad en algunos sectores se ha reducido sustancialmente. Tal es el caso del comercio, las minas y los servicios financieros. Por otra parte, los sectores donde se manifiesta un alto incre-

mento, como el caso del transporte, son relativamente pocos. En las demás actividades productivas, el aumento es relativamente pequeño y, en algunos casos, mínimo.

En el cuadro 8.4 se presenta un resumen general de la evolución de las distintas actividades de la provincia. En esta síntesis, se incluye un detalle sobre la actividad en los bienes transables y los no transables de la provincia.¹³

¹³ Se denomina bienes transables a las actividades agrícolas, minas y canteras, y productos manufacturados. Por otro lado, entre los bienes no transables se encuentran la electricidad, gas, agua, construcción, comercio, hoteles, restaurantes, transporte, almacenamiento, servicios financieros, servicios personales y sociales y otros.



La agricultura se destaca con una contribución del 60% en el empleo de la provincia. Esto confirma la caracterización de Bolívar como una provincia principalmente agrícola. El incremento en el producto de este sector, como se apreció anteriormente, evidencia la eficiencia al interior del sector. El transporte también se destaca por presentar incrementos productivos. Tales incrementos se expresan tanto en aumentos de la producción como de la PEA al interior del sector.

Otras actividades, como el comercio y los servicios personales, entregan bajas tasas productivas. A pesar de que estos sectores presentan mejorías en las tasas de crecimiento, los incrementos en la PEA redundan en una disminución de la productividad. Incluso en algunas actividades, como las manufacturas, el cambio productivo es muy cercano a cero.

Finalmente, se encuentran aquellos sectores donde la tasa de crecimiento de la productividad es negativa. En muchos casos, esto implica que el

crecimiento interno en la producción ha sido negativo durante el período de estudio y que han ocurrido escasos movimientos en la PEA.

En el sector de bienes transables se aprecia un crecimiento de la productividad del 1,4% anual. Este resultado se explica por una reducción de la participación de la PEA junto a un aumento del producto en este sector. En contraste, entre los bienes no transables ocurre una situación inversa: la productividad se reduce en 4 puntos, el crecimiento anual es cercano a cero y ocurre un aumento de la PEA.

Para contrastar la información presentada en el cuadro 8.4, junto a él se replica la misma información pero sin la actividad agrícola. Esto permite apreciar el alto impacto de la agricultura sobre los bienes transables: sin este sector, la variación de más de cincuenta puntos en el empleo genera una tasa negativa en el crecimiento productivo de los bienes transables.

Descomposición de los sectores en productividad y crecimiento		Bolívar: descomposición de los sectores en productividad y crecimiento (1993 - 2001)*											
		Contribución del empleo		Productividad Producción/Empleo		Crecimiento del producto	Crecimiento del producto anualizado	Crecimiento del empleo	Crecimiento del empleo anualizado	Participación en el producto provincial		Tasa de crecimiento de la productividad	Tasa de crecimiento de la productividad anualizada
		LI/L		Xi/Li dólares const. 2000		dXi/Xi	dXi/Xi	dLi/Li	dLi/Li	Xi/X		r	r
		1993	2001	1993	2001	93-01	93-01	93-01	93-01	1993	2001	93-01	93-01
Agricultura	64,8%	60,1%	1 611	1 868	29,3%	3,3%	11,5%	1,4%	29,6%	35,2%	16,0%	1,9%	
Minas	0,1%	0,1%	29 474	5 719	-62,7%	-11,6	92,1%	8,5%	0,6%	0,2%	-80,6%	18,5%	
Manufactura	5,7%	5,2%	3 301	3 323	10,4%	1,2%	9,6%	1,2%	5,3%	5,4%	0,7%	0,1%	
Electricidad	0,2%	0,2%	5 245	5 673	33,7%	3,7%	23,6%	2,7%	0,3%	0,4%	8,2%	1,0%	
Construcción	3,0%	3,7%	14 196	9 834	4,0%	0,5%	50,2%	5,2%	12,1%	11,5%	-30,7%	-4,5%	
Comercio	4,7%	7,3%	20 686	8 530	-22,1%	-3,1%	88,8%	8,3%	27,4%	19,6%	-58,8%	-10,5%	
Transporte	2,3%	2,6%	6 657	10 556	109,5%	9,7%	32,1%	3,5%	4,4%	8,5%	-580,6%	5,9%	
SS. Financieros	0,4%	0,9%	5 023	290	-85,1%	-21,2%	157,5%	12,5%	0,6%	0,1%	-94,2%	-30,0%	
SS. Personales	14,1%	15,9%	2 803	2 783	34,6%	3,8%	35,6%	3,9%	11,2%	13,8%	-0,7%	-0,1%	
Otros	4,8%	3,9%	6 127	4 394	-30,0%	-4,4%	-2,4%	-0,3%	8,4%	5,4%	-28,3%	-4,1%	
Transables	70,5%	65,4%	1 776	1 990	24,9%	-2,8%	11,5%	1,4%	35,6%	40,7%	-12,0%	1,4%	
No transables	29,5%	34,6%	7 682	5 476	0,3%	0,0%	40,7%	4,4%	64,4%	59,3%	-28,7%	-4,1%	
Descomposición de los sectores en productividad y crecimiento		Bolívar: descomposición de los sectores en productividad y crecimiento (1993 - 2001)*											
		Contribución del empleo		Productividad Producción/Empleo		Crecimiento del producto	Crecimiento del producto anualizado	Crecimiento del empleo	Crecimiento del empleo anualizado	Participación en el producto provincial		Tasa de crecimiento de la productividad	Tasa de crecimiento de la productividad anualizada
		LI/L		Xi/Li dólares const. 2000		dXi/Xi	dXi/Xi	dLi/Li	dLi/Li	Xi/X		r	r
		1993	2001	1993	2001	93-01	93-01	93-01	93-01	1993	2001	93-01	93-01
Minas	0,2%	0,3%	29 474	5 719	62,7%	-11,6%	92,1%	8,5%	0,9%	0,3%	-80,6%	-18,5%	
Manufactura	16,0%	13,0%	3 301	3 323	10,4%	1,2%	9,6%	1,2%	7,5%	8,3%	0,7%	0,1%	
Electricidad	0,6%	0,6%	5 245	5 673	33,7%	3,7%	23,6%	2,7%	0,5%	0,6%	8,2%	1,0%	
Construcción	8,5%	9,4%	14 196	9 834	4,0%	0,5%	50,2%	5,2%	17,2%	17,8%	-30,7%	-4,5%	
Comercio	13,2%	18,4%	20 686	8 530	-21,1%	-3,1%	88,8%	8,3%	39,0%	30,2%	-58,8%	-10,5%	
Transporte	6,0%	6,4%	6 657	10 556	109,5%	9,7%	32,1%	3,5%	6,3%	13,0%	-58,6%	5,9%	
SS. Financieros	1,2%	2,3%	5 023	290	-85,1%	-21,2%	157,5%	12,5%	0,9%	0,1%	-94,2%	-30,0%	
SS. Personales	39,9%	39,8%	2 803	2 783	34,6%	3,8%	35,6%	3,9%	15,9%	21,3%	-0,7%	-0,1%	
Otros	13,7%	9,9%	6 127	4 394	-30,0%	-4,4%	-2,4%	-0,3%	12,0%	8,3%	-28,3%	-4,1%	
Transables	16,3%	13,3%	3 640	3 337	2,7%	0,3%	10,7%	1,3%	8,4%	8,6%	-7,2%	-0,9%	
No transables	83,7%	86,7%	7 682	5 476	0,3%	0,0%	40,7%	4,4%	91,6%	91,4%	-28,7%	-4,1%	

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

Fuente: BCE
Elaboración: CISMIL

Para completar el análisis sobre la capacidad productiva en Bolívar, en esta última parte se realiza un examen al valor agregado bruto (VAB) provincial. Este indicador registra parte de la producción sin incluir el consumo intermedio. El gráfico 8.9 presenta la serie del VAB y del valor agregado per cápita a lo largo de once años.

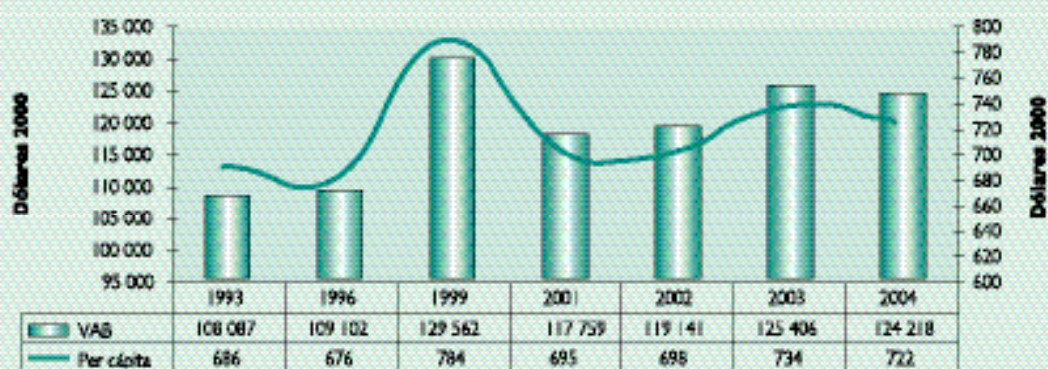
Como vemos, a pesar de los efectos de la crisis financiera entre 1999 y 2001, el VAB presenta una evolución positiva. Así mismo, el valor agregado per cápita tiene un incremento interesante, cercano a 40 dólares, entre 1993 y 2004.

En cuanto a las tasas de crecimiento de estas series, como lo registra el gráfico 8.9, ha existido un comportamiento cíclico. Ambas series presentan tasas muy similares: su principal contracción ocurre durante la crisis financiera, después se recuperan y, finalmente, vuelven a presentar una contracción en su crecimiento durante el período 2003-2004. Otro punto a ser destacado es que la crisis financiera tuvo un mayor efecto en el valor agregado per cápita en comparación con el VAB.



Gráfico 8.8

Bolívar: VAB y valor agregado per cápita (1993-2004)

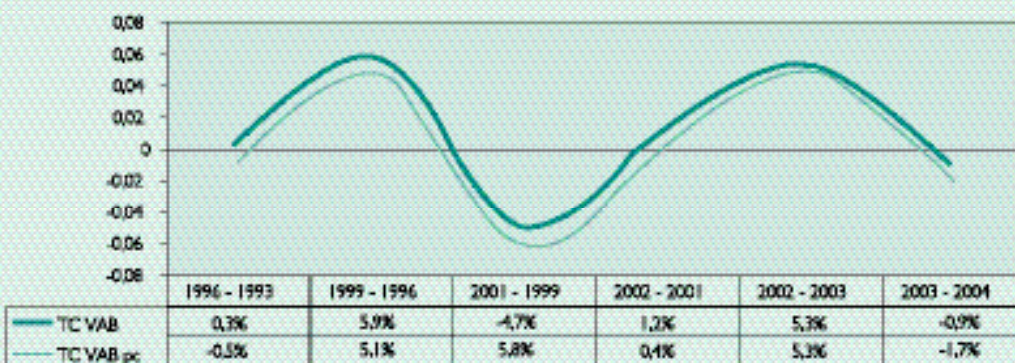


Fuente: BCE
Elaboración: CISMIL



Gráfico 8.9

Bolívar: tasas de crecimiento del VAB y del valor agregado per cápita (1993-2004)



Fuente: BCE
Elaboración: CISMIL

Al desagregar el valor agregado per cápita por sectores, observamos que la agricultura sigue siendo la actividad que entrega el mayor valor. Como se aprecia en el cuadro 8.5, a la agricultura le siguen el comercio y la administración

pública. Sin embargo, llama la atención que la diferencia entre la agricultura y el comercio es superior a los 70 dólares (casi el doble de lo que incrementó el total del per cápita provincial en 10 años).

CUADRO 8.5		Bolívar: valor per cápita					
Sector	1993	1996	1999	2001	2002	2003	2004
Agricultura	177	186	202	212	214	235	232
Comercio	200	175	187	152	155	159	152
Administración pública	64	57	76	67	69	70	77
Transporte	30	35	69	59	57	62	63
Construcción	74	404	77	69	68	70	59
Actividades empresariales	31	51	53	55	56	57	58
Otros	75	33	81	52	50	52	53
Manufacturas	21	22	24	22	22	22	22
Hoteles	3	4	4	3	3	3	3
Minas	6	7	4	2	2	2	2
Electricidad	1	1	3	1	1	1	1
SS. financiera	5	4	5	1	1	1	1
Pesca	0	0	0	1	1	1	1
VAB provincial							

Fuente: BCE
Elaboración: CISMIL

Al momento de analizar las tasas de crecimiento del valor agregado per cápita sectorial, se detecta que la administración pública y el sector financiero han tenido un crecimiento apreciable durante el período 2003-2004. Sin embargo, estas dos actividades a su vez presentan tasas negativas importantes en los períodos precedentes. En algunos casos, el crecimiento negativo viene motivado por la crisis financiera de finales de la década pasada. Estas contracciones en el aparato productivo repercuten en los períodos subsecuentes. De allí que cuatro años después, en el período 2003-2004, algunos sectores presenten mejorías que sólo alcanzan a ser equivalentes a las tasas de crecimiento anteriores a la contracción generada por la crisis.

El VAB desagregado por sectores productivos plantea, una vez más, la centralidad de la agrícola y el carácter relativamente activo del comercio en Bolívar. Estas dos actividades representan el 50% del VAB provincial. Adicionalmente, el cuadro 8.7 permite apreciar la existencia de actividades que pasan prácticamente desapercibidas dentro del VAB de Bolívar. Tal es el caso de los hoteles y restaurantes, de las minas, de los servicios financieros, entre otros.

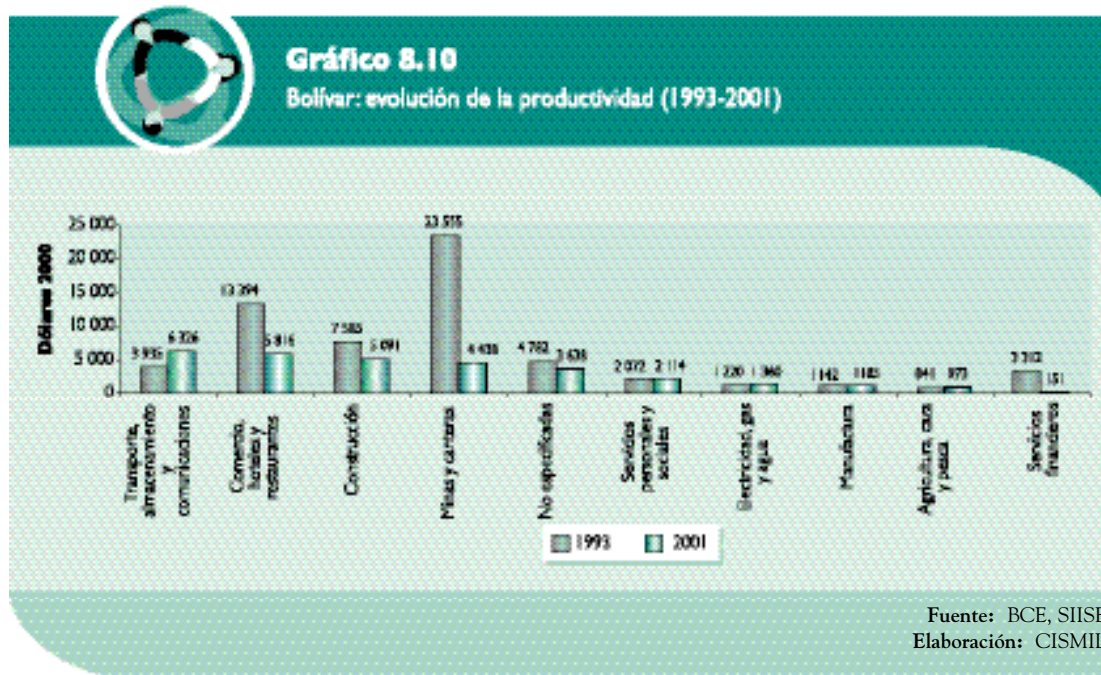
CUADRO 8.6		Bolívar: tasas de crecimiento del valor agregado per cápita (1993-2004)					
Actividad	1993-1996	1996-1999	1999-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	1993-2004
Administración pública	-3%	11%	-5%	4%	1%	10%	2%
SS. Financiera	-7%	9%	-25%	6%	9%	9%	-16%
Hoteles	9%	-1%	-13%	8%	8%	4%	1%
Minas	10%	-16%	8%	5%	4%	3%	-8%
Otros	-23%	36%	6%	-3%	3%	2%	-2%
Actividades empresariales	19%	2%	3%	3%	2%	2%	7%
Electricidad	3%	57%	-38%	4%	4%	2%	4%
Manufacturas	2%	4%	-9%	-2%	0%	1%	1%
Transporte	7%	26%	4%	-2%	9%	1%	8%
Agricultura	2%	4%	-10%	2%	10%	-1%	3%
Pesca	n/a	n/a	n/a	-2%	6%	-2%	n/a
Comercio	-4%	-3%	-9%	2%	3%	-4%	-2%
Construcción	12%	-8%	-4%	-1%	3%	-15%	-1%
VAB provincial	0%	6%	-5%	1%	5%	-1%	1%

Fuente: BCE
Elaboración: CISMIL

CUADRO 8.7		Bolívar: VAB por sectores (1993-2004)					
Sector	1993	1996	1999	2001	2002	2003	2004
Agricultura	25,8%	27,5%	25,7%	30,5%	30,7%	32,1%	32,1%
Comercio	29%	26%	24%	22%	22%	22%	21%
Administración pública	9%	9%	10%	10%	10%	10%	11%
Transporte	4%	5%	9%	8%	8%	9%	9%
Construcción	11%	15%	10%	10%	10%	9%	8%
Actividades empresariales	4%	7%	7%	8%	8%	8%	8%
Otros	11%	5%	10%	7%	7%	7%	7%
Manufacturas	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%
Hoteles	0%	1%	0%	0%	0%	0%	0%
Minas	1%	1%	1%	0%	0%	0%	0%
Electricidad	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
SS. financiera	1%	1%	1%	0%	0%	0%	0%
Pesca	0%	0%	0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
VAB provincial	0,8%	0,7%	0,9%	0,8%	0,8%	0,8%	0,7%

Fuente: BCE
Elaboración: CISMIL

Finalmente, la evolución productiva del VAB de Bolívar expone reducciones en actividades como el comercio y la construcción. En estos sectores, ocurre una disminución de 6 000 dólares y de 1 000 dólares, respectivamente (cifras substanciales al hablar de productividad en un período de diez años).



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

Teniendo como marco general todo el análisis previo sobre la capacidad productiva al interior de Bolívar; a continuación se presenta un análisis sobre la gestión de los recursos públicos¹⁴. El

manejo de estos recursos por parte del gobierno de la provincia se realizará tomando como fuente la base de datos del Ministerio de Economía y Finanzas.¹⁵

¹⁴ La base de datos empleada es la del sistema de indicadores económicos de gobiernos seccionales (SIISEC). 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 información mensual a partir de 2004 es la enviada por los gobiernos seccionales al MEF. Debido al uso de 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 que el anterior, el sistema toma para ese mes el valor del período anterior y, al realizar la diferencia, el valor resultante es cero. Referirse a la página del MEF: <http://minfinanzas.ec-gov.net>. Los datos corresponden al gobierno local en su nivel central y de administraciones locales. No se incluyen los datos de las empresas autónomas ni de las corporaciones.

¹⁵ Cabe señalar la necesidad de delimitar las competencias entre los distintos órganos del gobierno. Para una ampliación de este punto, consultar el anexo 8.2 incluido en este CD ROM

Los ingresos de Bolívar presentan un notable aumento entre 1990 y 2003.¹⁶ Los ingresos totales per cápita se incrementan de 6 500 a 19 000 durante este período, lo que implica una triplicación en los recursos de la provincia. Los gastos totales, por su parte, también han aumentado en una proporción similar a la de los ingresos. A veces los gastos han superado a los ingresos, produciéndose déficits presupuestarios.

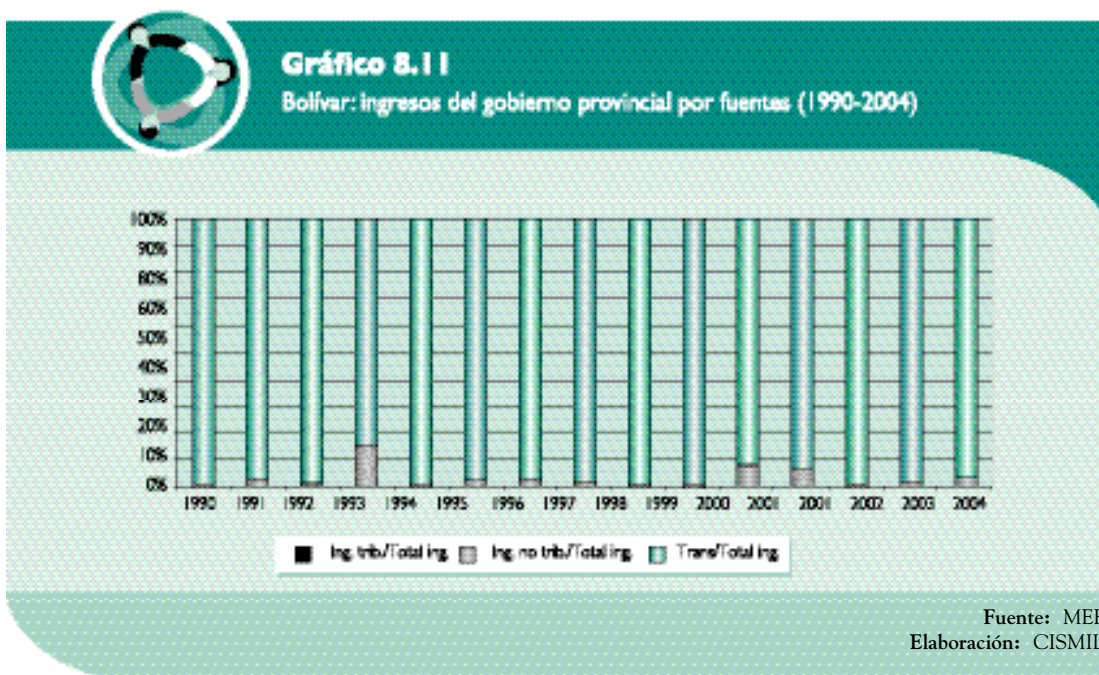
CUADRO 8.8	Bolívar: indicadores financieros per cápita (en dólares) (1990 - 2003)		
	1990	2001	2004*
Ingresos totales	6 524	17 802	19 113
Gastos totales	5 961	15 140	19 089
Déficit/Superávit	562	2 662	24
Transferencias	6 463	16 582	18 809
Inversión total	2 504	11 724	11 224

* Dólares constantes del año 2000
 Fuente: MEF, Cuentas (1990-2004), INEC
 Elaboración: CISMIL

En estos años, se aprecia un claro aumento en el flujo de recursos del Gobierno central hacia Bolívar. Por su parte, la inversión de la provincia también presenta un incremento significativo: en 2003 se invierte cerca de 4 veces la cantidad de recursos que se invertían en 1990.

El gráfico 8.11 detalla la estructura al interior de los ingresos totales y el peso de las transferencias del Gobierno hacia la provincia. En el gráfico se expone el peso de las transferencias y de los

ingresos tributarios y no tributarios en el total de ingresos. Como se puede apreciar, Bolívar es altamente dependiente de los recursos del Gobierno central. La generación de recursos al interior de la provincia es mínima en relación con las transferencias. Sin embargo, se puede evidenciar que para 1993, Bolívar realizó una apreciable generación de recursos propios (llegando a cubrir un 15% de su presupuesto con autogestión).



Fuente: MEF
 Elaboración: CISMIL

¹⁶ Para un detalle de la estructura presupuestaria, consultar el anexo 8.3 incluido en la sección Anexos de este CD ROM.

En el gráfico 8.12 se analiza con mayor profundidad la relación entre ingresos y gastos al interior de la provincia. Hasta 2004, en Bolívar se registra una escasa variación en los ingresos tributarios y no tributarios. El incremento en los ingresos totales proviene principalmente de las transferencias. Este componente marca la tendencia de los ingresos y presenta un acentuado crecimiento durante el período dolarizado, es decir, 2000-2004.

Por su parte, el gasto incluye dos componentes: los gastos corrientes y aquellos recursos destinados a la inversión y capital. Como vemos en el gráfico 8.13, los gastos corrientes presentan un comportamiento estable entre 1990 y 2001. Esto implica que no han existido asignaciones de recursos que alteren de forma importante la

serie. Sin embargo, entre 2001 y 2002, se presenta un incremento considerable, pero esta variación finalmente se estabiliza hasta 2004. Por su parte, los gastos de inversión y capital presentan una mayor variación, incrementándose desde 2001. En varios períodos los gastos totales son mayores que los ingresos totales.

La relación entre los ingresos y los gastos en Bolívar se sintetiza en el gráfico 8.14. En algunos períodos, los gastos han sido mayores que la generación de recursos, lo que ha generado déficit en el presupuesto provincial. Durante los últimos cuatro años de estudio, se registra un incremento sostenido del gasto que ha sido ligeramente cubierto por los ingresos totales. De mantenerse esta tendencia, se pueden avizorar problemas fiscales en el futuro.

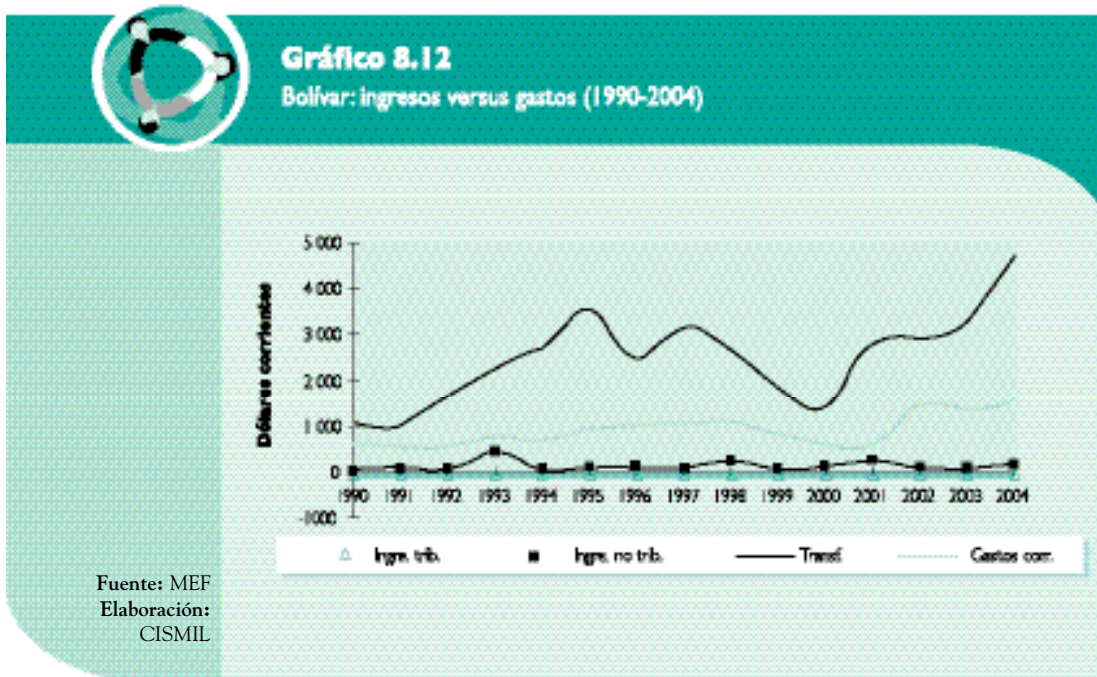
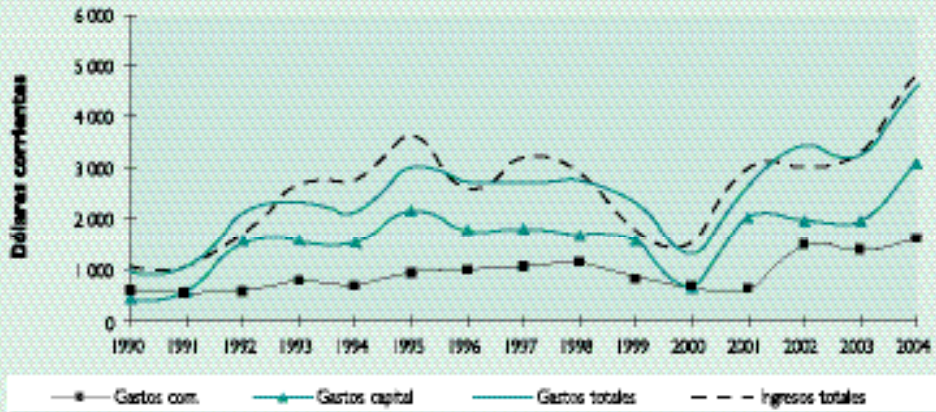




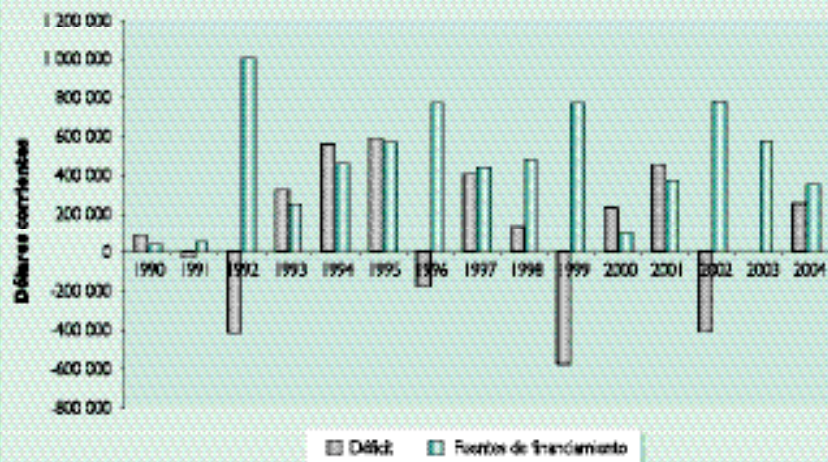
Gráfico 8.13
Bolivia: gastos versus ingresos (1990-2004)



Fuente: MEF
Elaboración: CISMIL



Gráfico 8.14
Bolivia: déficits y fuentes de financiamiento (1990-2004)



Fuente: MEF
Elaboración:
CISMIL

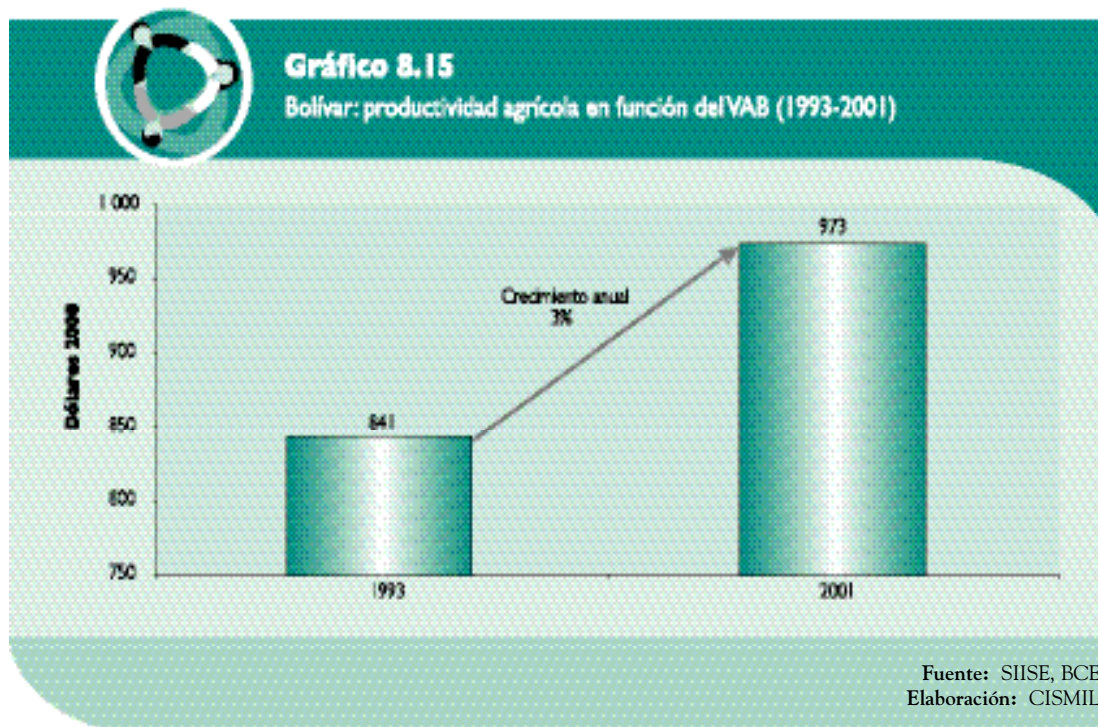
META 13: Promover el desarrollo de la economía y la generación de empleo en el nivel local

“Nosotros sembramos y comemos lo que se saca. Cuando no hay trabajo de albañil, toca sembrar la tierra aunque sea un poquito”.
Mujer urbana de 55 años, indígena.

Como ya se estableció anteriormente, la agricultura es una actividad económica muy importante en la provincia de Bolívar. A continuación se analiza una serie de características de este sector en términos de su insumo principal, la tierra, y de los complementos que requiera para su producción.

Agricultura

La información sistematizada a partir de los talleres cantonales ofrecidos por el CISMIL en Bolívar ofrece datos relevantes en torno a la agricultura:



El 68% de la población de Bolívar vive en la zona rural. Es decir, esta provincia es eminentemente agrícola. En otros sectores no existe ninguna industria que se desarrolle. En vista de ello, es importante que se haga un análisis técnico para el mejoramiento de semillas y el impulso de procesos de tecnificación. Actualmente, no se cuenta con una guía para que los agricultores alcancen niveles de producción que cubran las necesidades básicas y combatan el hambre en la provincia.

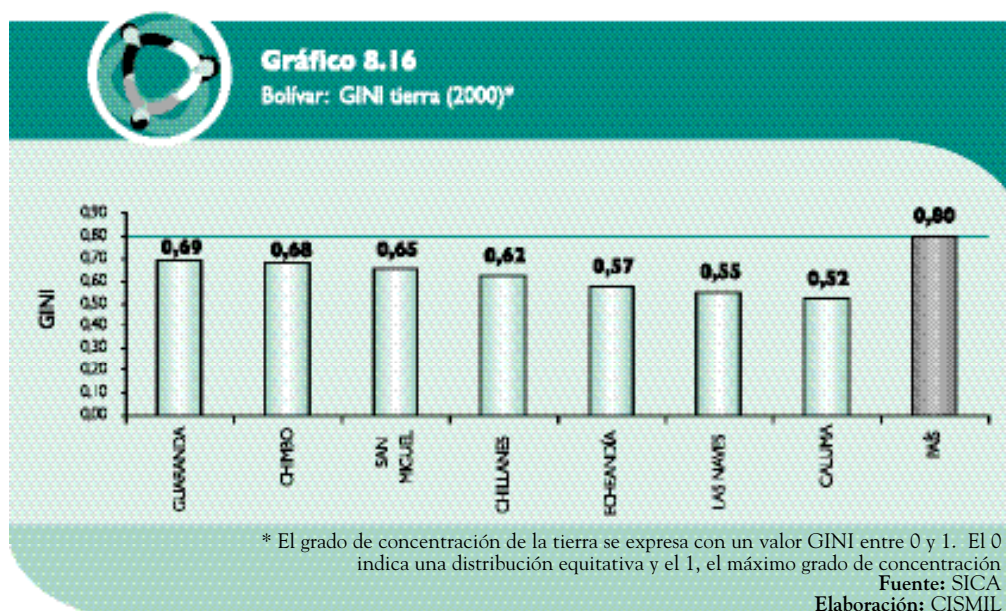
En 2001, la agricultura constituía el 35% del producto en Bolívar y absorbía el 60% de la PEA. El crecimiento sostenido de esta actividad (3% anual durante los once años de estudio) ha determinado su importancia a nivel provincial.

Esta situación favorable de la agricultura en Bolívar se complementa con una distribución mucho más homogénea de la tierra (en relación con otras provincias y con el país). En el gráfico 8.16 se presenta el GINI de la tierra, tanto del país como de los distintos cantones que conforman la provincia de Bolívar. Como primera observación, se puede indicar que todos los can-

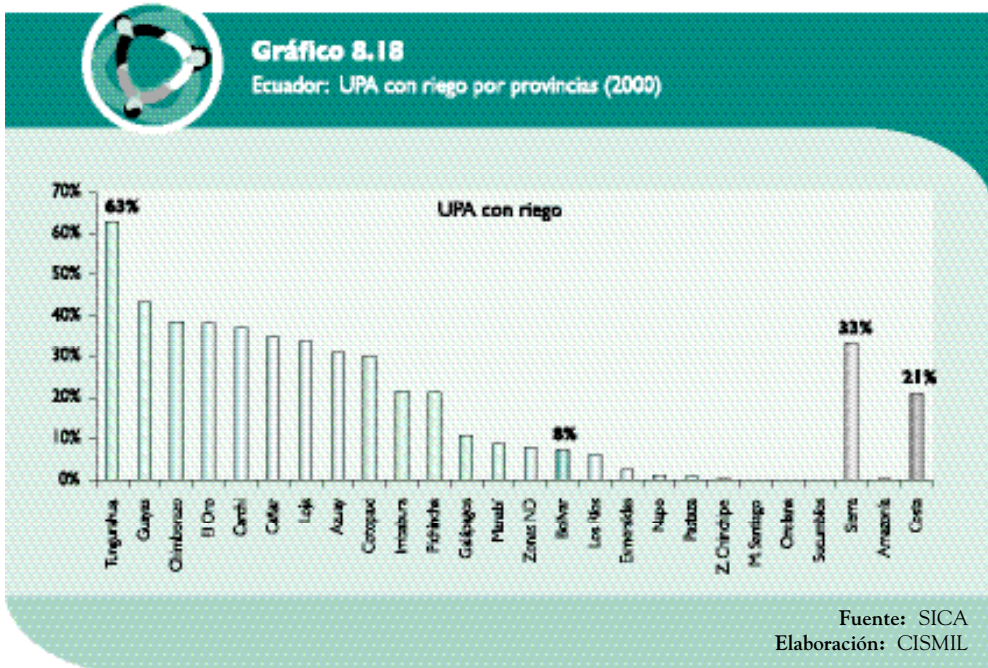
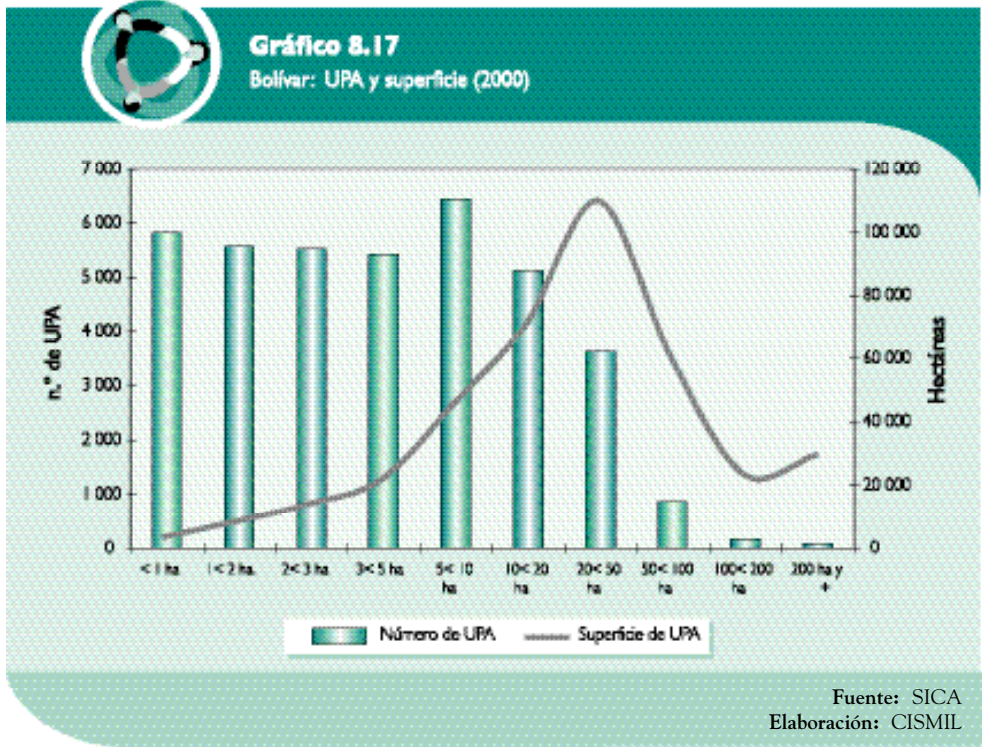
tones de Bolívar entregan un GINI inferior al del país. El mayor grado de concentración se registra en Guaranda (un punto inferior al 0.8 correspondiente al GINI del país). En contraste, en otros cantones, como Caluma, se registra un GINI de 0.5.

Los datos sobre la superficie y el número de UPA¹⁷ presentados en el gráfico 8.17, ratifican estos niveles de distribución de la tierra. Entre aquellas UPA que comprenden desde una hectárea hasta 50, existe una distribución homogénea. Cabe resaltar que, en total, estas UPA representan el 97% de la tierra. Por otro lado, las UPA con extensiones superiores a 50 hectáreas, sólo representan el 2% del número de UPA existentes en Bolívar y abarcan el 15% del territorio.

Esta distribución relativamente equitativa de la tierra contrasta con el acceso de las UPA al agua de riego. El gráfico 8.18 presenta la distribución de UPA en el Ecuador de acuerdo con la presencia de riego. En la sierra, el promedio de UPA con acceso a este recurso representa el 33% del total nacional. Las UPA con riego de Bolívar apenas constituyen un 8%.



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



Finalmente, por su importancia en la capacidad productiva del sector agrícola, cabe mencionar que la escolaridad media del productor en

Bolívar bordea los cuatro años (nivel muy cercano al promedio de la sierra).

META 13: Promover el desarrollo de la economía y la generación de empleo en el nivel local

En esta última sección, se incorporan una serie de aspectos que detallan la situación laboral en Bolívar, con un énfasis especial en la población joven.

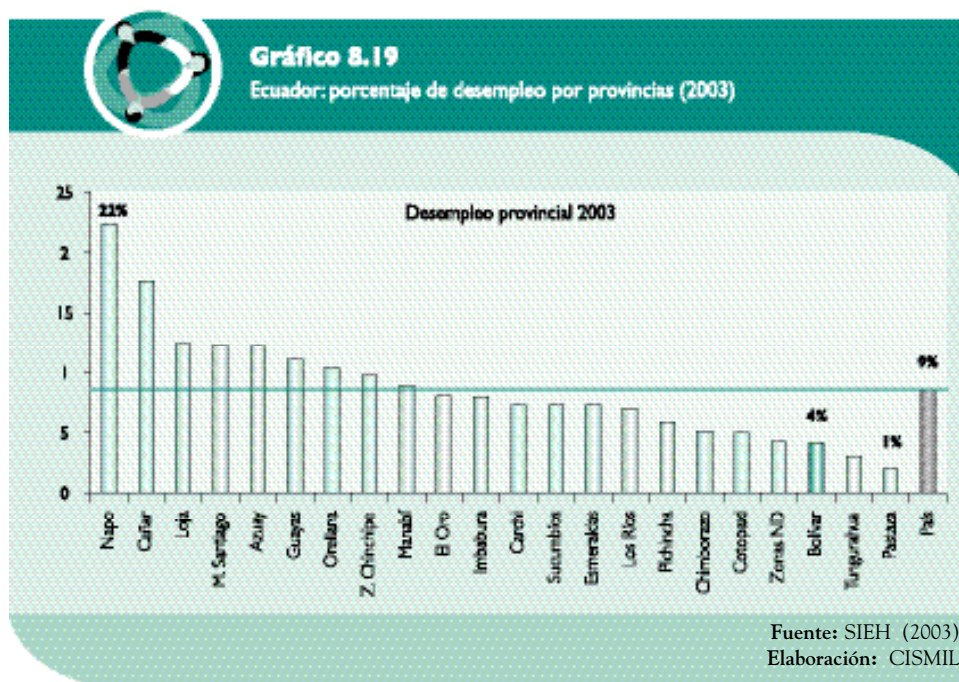
Generación de empleo

De acuerdo con la información obtenida en los talleres cantonales mencionados anteriormente, se detecta una falta de oportunidades de empleo en la provincia. A los bolivarenses, se afirma, se los encuentra en todas partes del país. En efecto, existe un importante proceso migratorio motivado por estudios y búsqueda de empleo.

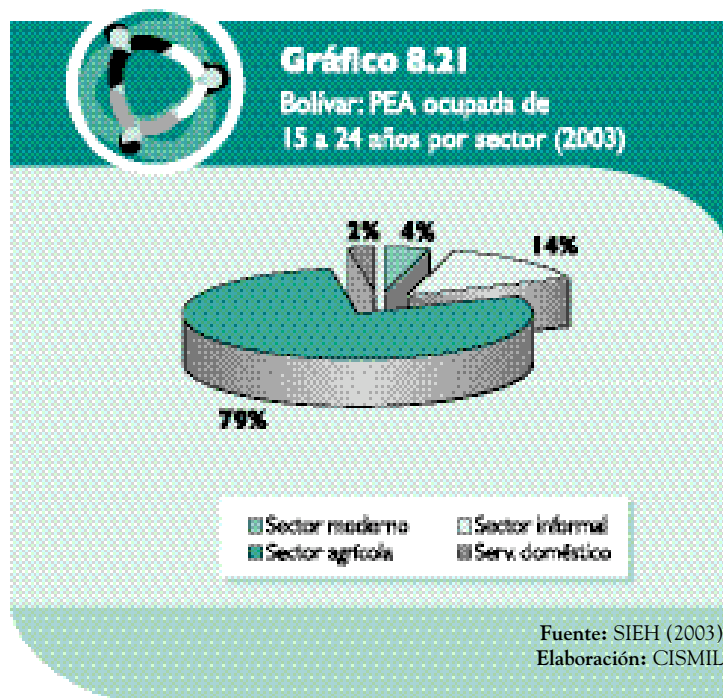
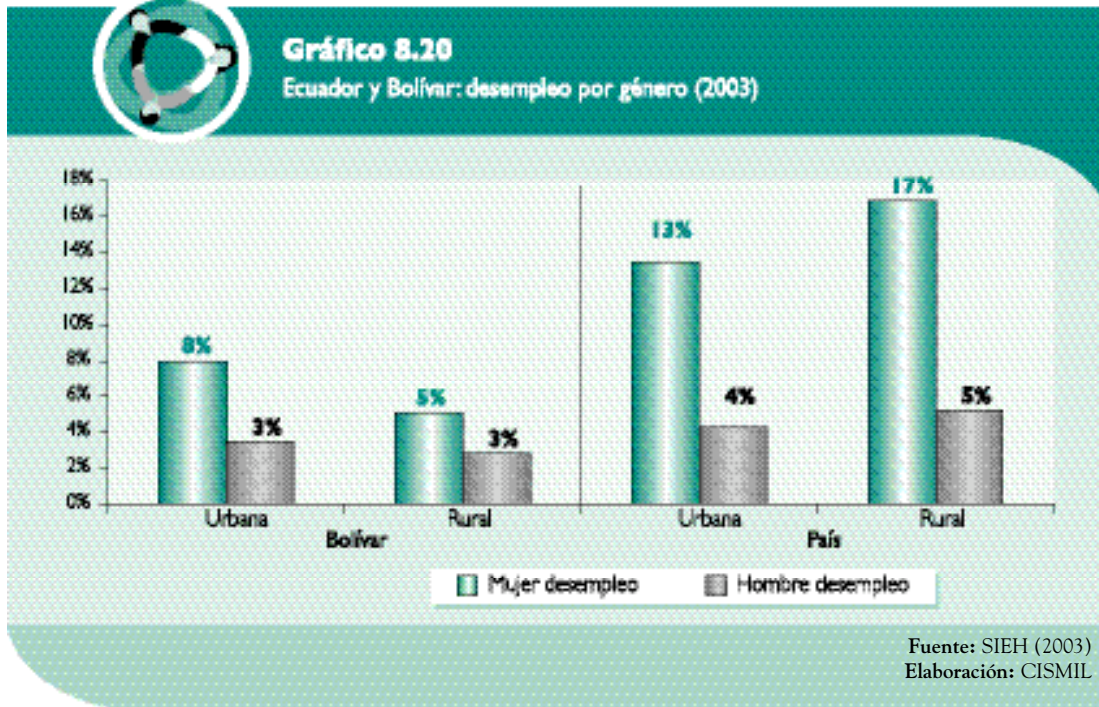
En 2003, la tasa de desempleo en Bolívar fue del 4% (cinco puntos por debajo del promedio nacional).

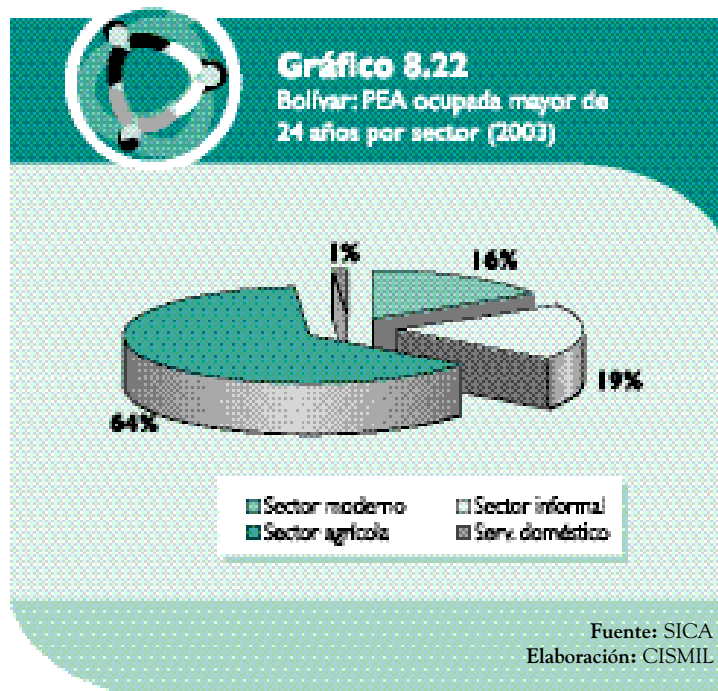
El desempleo en la provincia afecta especialmente a las mujeres. En el gráfico 8.20 se puede apreciar esta discriminación de género.

Al desagregar la situación del empleo de acuerdo con la edad de la PEA ocupada¹⁸, se observan grandes diferencias entre edades y sectores. Los gráficos 8.21 y 8.22 presentan la PEA ocupada por sector y por edades.



¹⁸ En el anexo 8.4, incluido en la sección Anexos de este CD ROM, se presentan los intervalos de confianza estimados para todos los indicadores proporcionados en este tema.





En Bolívar el sector agrícola absorbe a la mayoría de la PEA ocupada entre 15 y 24 años de edad. El 79% de la PEA joven trabaja en alguna actividad agrícola. Las personas mayores de 24 años permanecen en esta actividad en una proporción menor: constituyen el 64% de la PEA ocupada en el sector. Por otro lado, el sector informal absorbe el 15% de la población joven y el 19% de la PEA mayor de 24 años.

En cuanto a otra dimensión del análisis sobre el empleo en Bolívar, entre la PEA joven, el 80% de los contratos son de tipo verbal. Integrando este dato con la información anterior, podemos inferir que la mayoría de contratos en el sector agrícola son verbales y temporales. Aquellos empleos que involucran contratos con nombramiento representan sólo el 3% entre los jóvenes. En contraste, entre la PEA mayor de 24 años, los contratos con nombramiento representan el 32%.

Los gráficos 8.26 y 8.27 relacionan el tipo de empleo con la edad de los trabajadores. El 60% de los jóvenes se ocupa en algún trabajo relacionado con el hogar, sin recibir remuneración alguna, y alrededor del 20% trabaja como jornalero. Por otro lado, cuando se analiza el tipo de empleo entre la PEA mayor de 24 años, las proporciones cambian significativamente. El 44% de estos trabajadores tiene un empleo propio y entre ellos el empleo familiar no remunerado se reduce al 17%. Adicionalmente, cabe señalar que los empleados de gobierno representan el 12% dentro de este grupo.

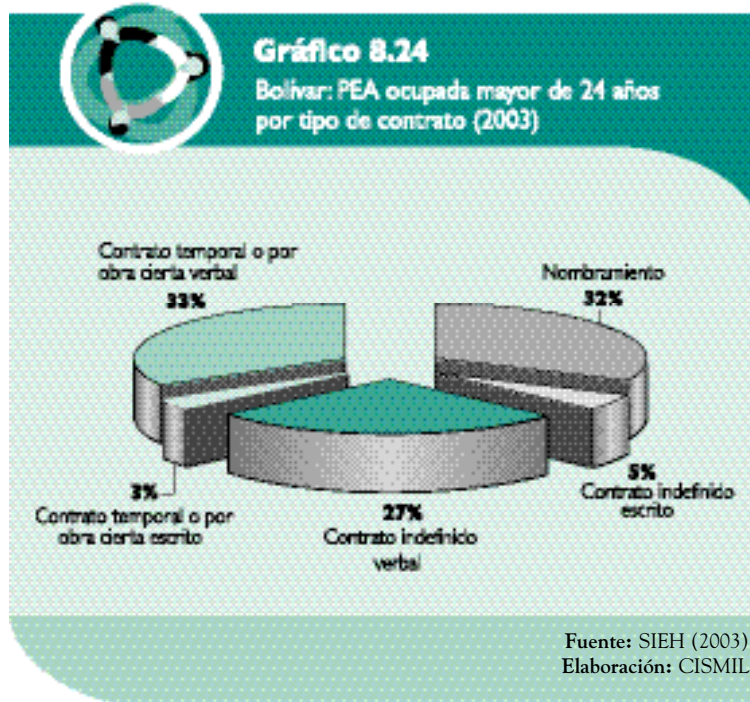
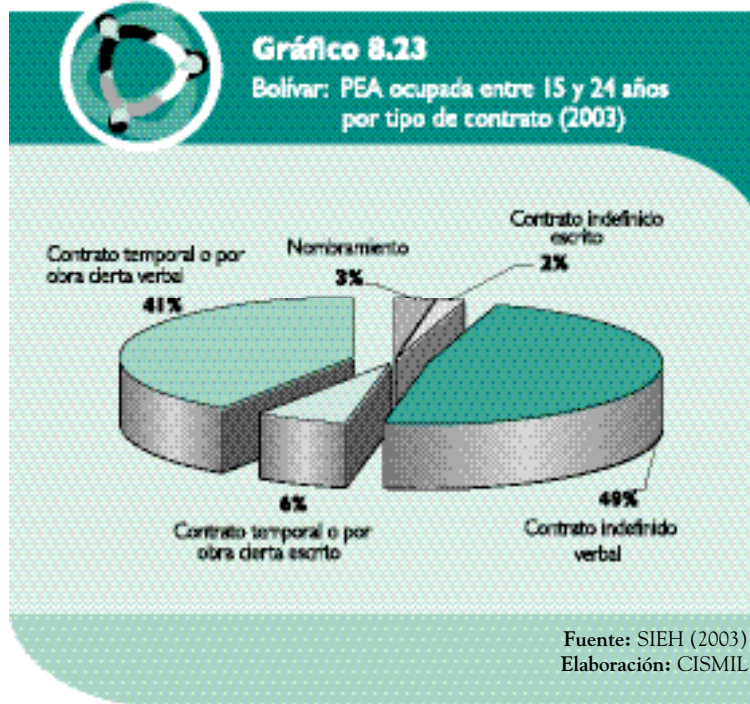
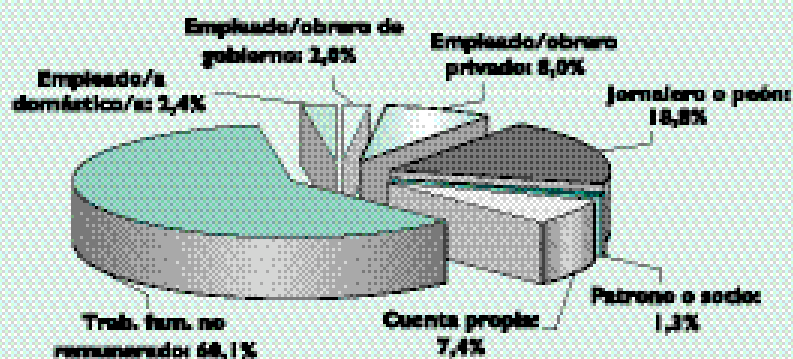




Gráfico 8.25

Bolivia: PEA ocupada de 15 a 24 años por tipo de empleo (2003)

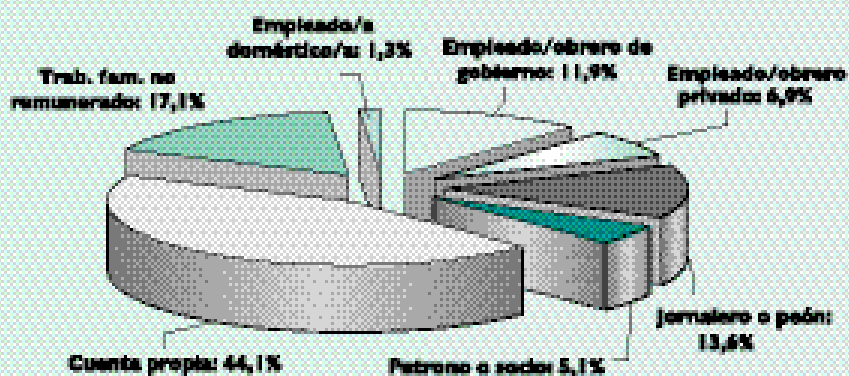


Fuente: SIEH (2003)
Elaboración: CISMIL



Gráfico 8.26

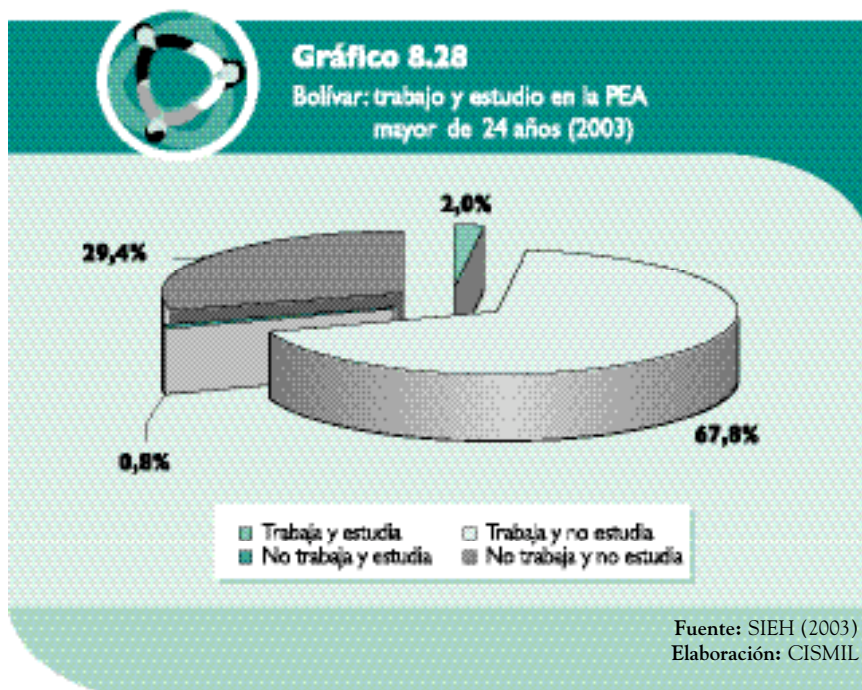
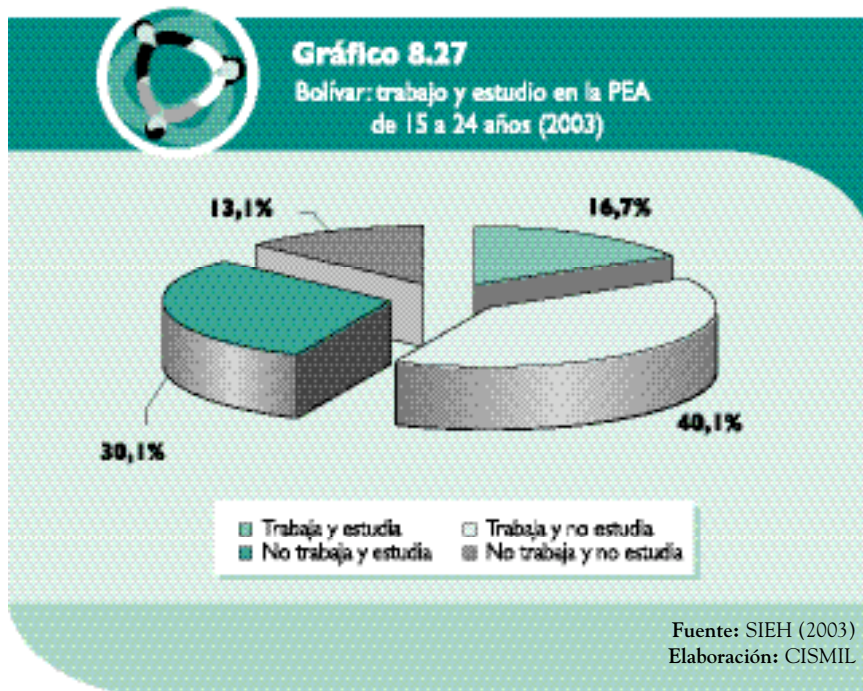
Bolivia: PEA ocupada mayor de 24 años por tipo de empleo (2003)



Fuente: SIEH (2003)
Elaboración: CISMIL

Para completar este análisis, inmediatamente se presenta la relación entre trabajo y estudio por edades. El 13% de la PEA joven de la provincia no tiene empleo ni accede a los estudios y el 30% se encuentra exclusivamente estudiando. Por otra parte, la población que trabaja y estudia

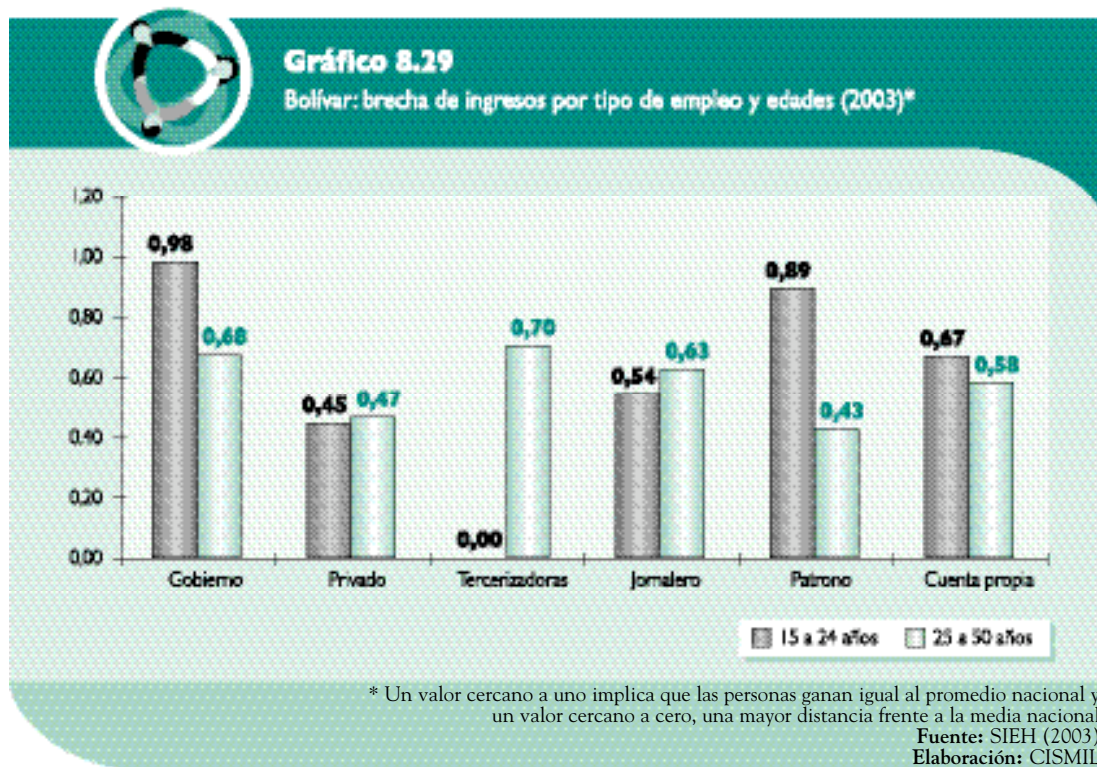
representa el 16%. Estos porcentajes varían entre la PEA mayor de 24 años. En este grupo, aquellos que trabajan y estudian representan el 2% y el 70% se dedica exclusivamente a actividades laborales.



Para cerrar, el gráfico 8.30 plantea la brecha entre los ingresos de los empleados por tipo de empleo y por edades. Estas variables se comparan con los ingresos promedio de los empleados del país para determinar las distancias entre Bolívar y los promedios nacionales.

debajo del promedio nacional. Por otra parte, las mayores distancias en los ingresos se registran en las actividades de gobierno: en promedio, los jóvenes reciben un mayor salario en comparación con la PEA de 25 a 50 años.

Todos los ingresos de los distintos sectores presentados en el gráfico 8.29 se encuentran por



Temas adicionales

En este último acápite se incluye información sobre diversos aspectos que contribuyen a tener una visión panorámica sobre la realidad económica y social de Bolívar. Si bien los diversos datos que se presentan a continuación no tienen un vínculo directo con el conjunto de indicadores presentados anteriormente, consideramos útil incluirlos pues enriquecen la visión general sobre la provincia.

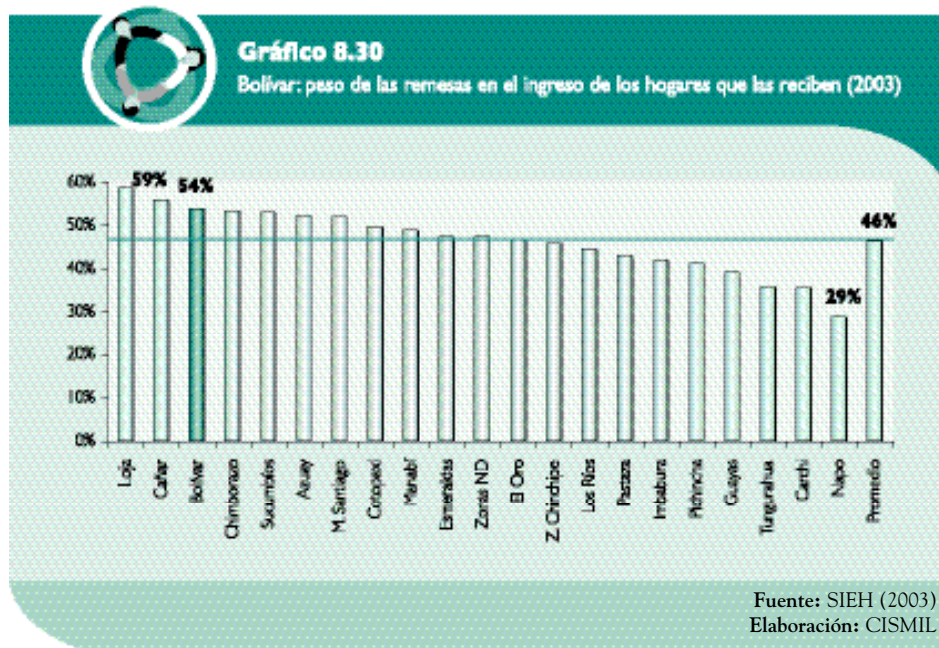
Remesas

“Una hermana mía se fue. Por la situación económica se fue a Madrid, se fue con visa con el marido, fueron de los primeros que se fueron a España hace más de diez años. Ya ni llama, qué también será”.

Mujer rural de 35 años, mestiza

Uno de los aspectos que trascienden en la economía de los hogares en el Ecuador es la emigración. Se trata de un fenómeno reciente, fruto de la crisis económica y política del país. Como resultado de la emigración, durante los últimos años se han enviado grandes flujos de capitales del extranjero hacia el país. El movimiento humano desde el Ecuador y el consecuente ingreso de capitales hacia el país tienen una resonancia a nivel personal y social. Económicamente, las remesas enviadas por los emigrantes trascienden a las actividades sectoriales. Por este motivo, se les dedica un espacio importante en el objetivo 8 como factor que incide en la capacidad social y humana de la provincia.

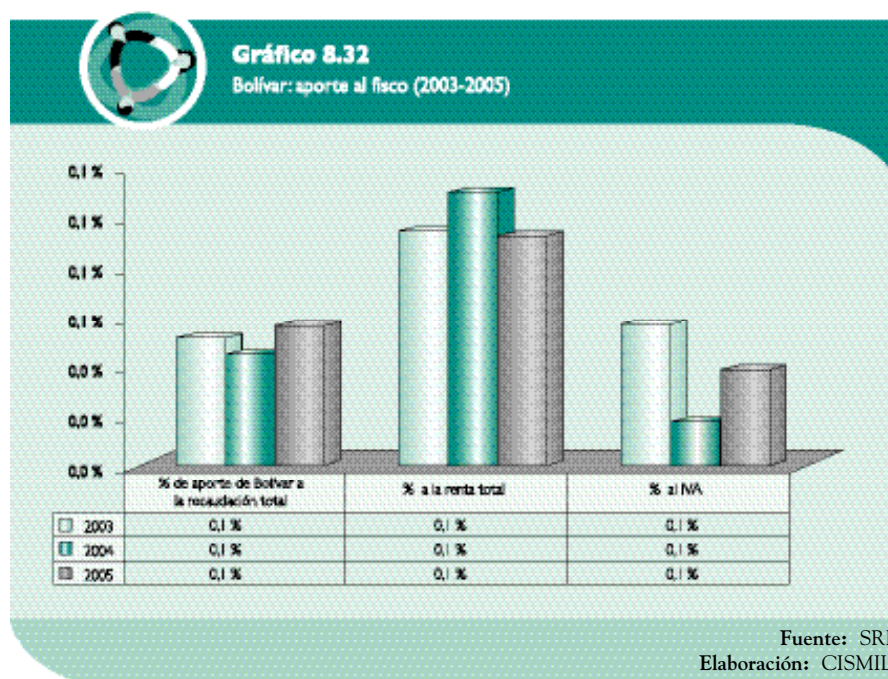
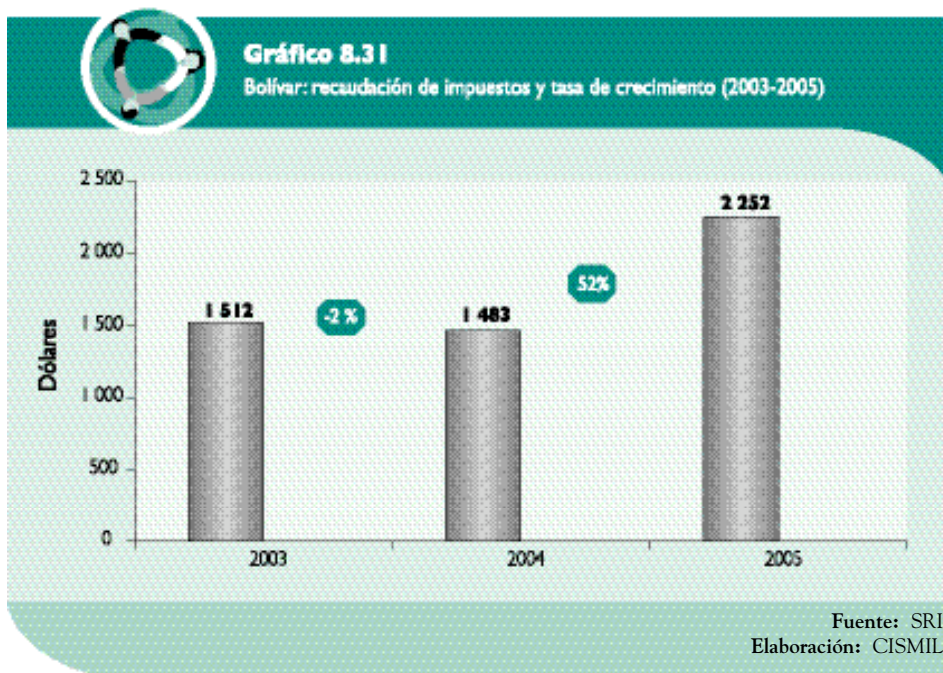
Bolívar tienen un porcentaje bajo de hogares que reciben remesas, pues apenas constituyen el 4% del total de todos los hogares de la provincia. El 2% del ingreso promedio total de todos los hogares proviene de los ingresos de las remesas. Este peso relativamente pequeño contrasta con el peso de 54% que tienen las remesas dentro de los hogares que las reciben.



Recaudación tributaria

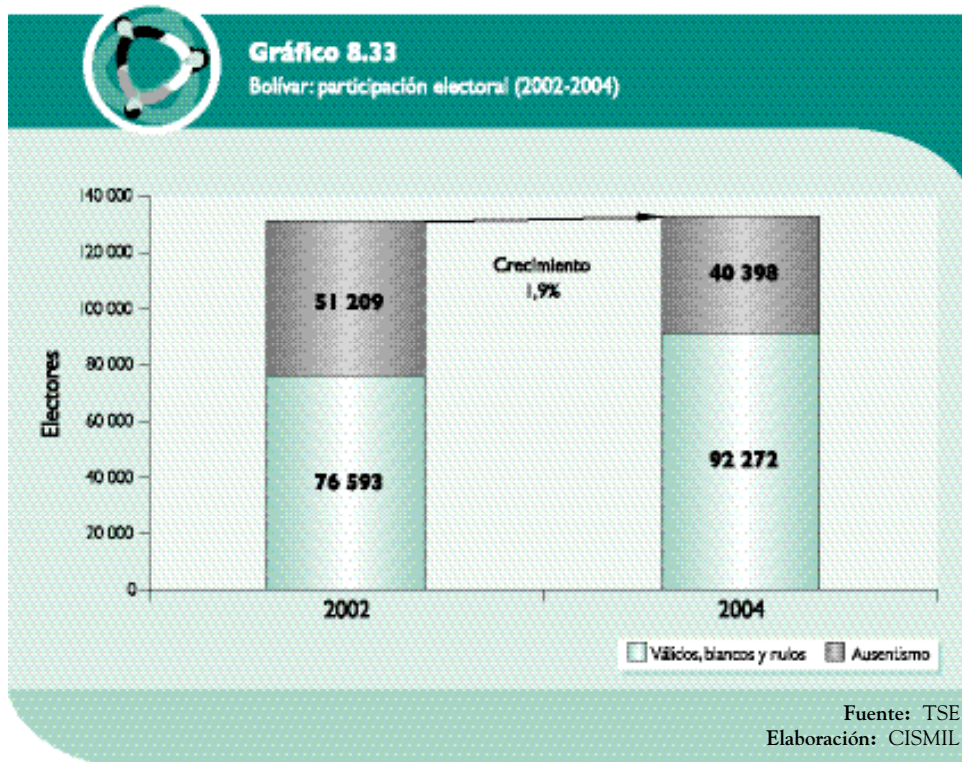
En lo que respecta a la recaudación tributaria, Bolívar ha incrementado sus recaudaciones en un 60% durante el período 2004-2005. Tomando como referencia el año 2003, este aumento en la contribución al fisco es del orden del 65%.

Sin embargo, a pesar de estas mejorías, los aportes de Bolívar no dejan de constituir una proporción ínfima (1%) de los ingresos fiscales nacionales.



Participación electoral

En lo que respecta a la participación electoral, en Bolívar ha ocurrido una disminución del ausentismo que va del 40% en 2001 al 30% en 2004. Adicionalmente, durante el mismo período, se observa un crecimiento del 2% en el padrón electoral y un aumento significativo de diez puntos porcentuales en la participación en las elecciones.



Acceso a servicio telefónico

En lo que respecta al servicio telefónico, entre 1990 y el año 2001, éste se ha incrementado a una tasa anual del 2%, permitiendo llegar a 4 500 líneas en el año 2001.

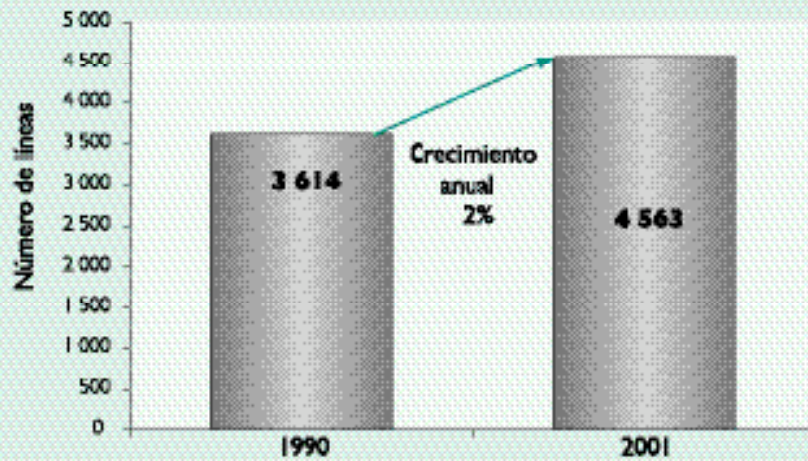
A 2001, el 12% de hogares en la provincia se benefician de este servicio. La distribución por

cantones de este 12% de hogares se puede observar en el gráfico 8.34. Caluma y Chimbo se destacan como los cantones con el mayor acceso al servicio telefónico (cercano al 18%). Esta situación contrasta con el 2% correspondiente al cantón Las Naves, hecho que marca una gran disparidad en la distribución y crecimiento del servicio telefónico.



Gráfico 8.34

Bolívar: número de líneas telefónicas (1990-2001)

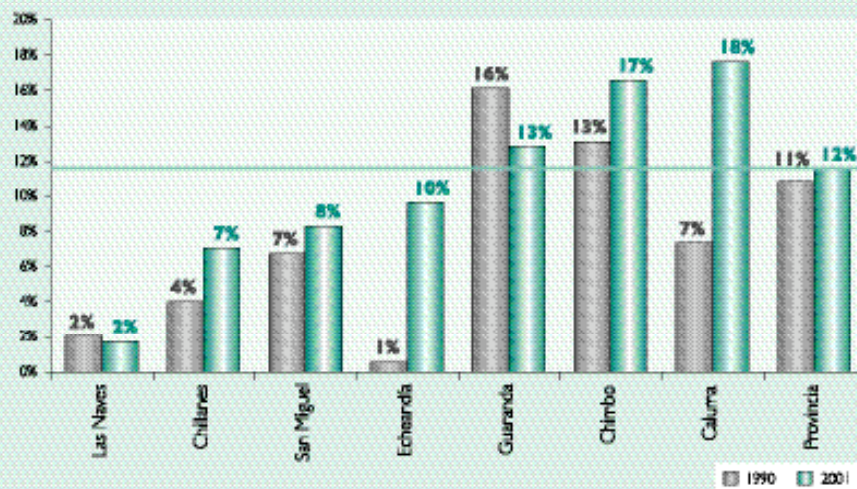


Fuente: SIISE
Elaboración: CISMIL



Gráfico 8.35

Bolívar: porcentaje de viviendas con servicio telefónico por cantones (1990-2001)



Fuente: SIISE
Elaboración: CISMIL

Conclusiones y recomendaciones

- En comparación con otras provincias del país, el sistema productivo de Bolívar es mediano y frágil. En relación con este hecho, se registran ciclos de contracciones y expansiones en la producción dentro de la provincia.
- Para reducir esta volatilidad en la producción provincial, se deben plantear políticas que fortalezcan el aparato productivo, especialmente, en ciertas actividades básicas de la provincia.
- Se puede comprobar una fuerte participación del área agrícola. Esta actividad debe ser protegida y estimulada mediante políticas de incentivos agrícolas. Por otra parte, no deben descuidarse aquellas actividades que presentan crecimientos interesantes dentro de la provincia.
- Los recursos seccionales de Bolívar, especialmente a partir del año 2000, exhiben un incremento progresivo. Tales incrementos en los ingresos totales de la provincia se han trasladado directamente al gasto en distintos rubros. Específicamente, se constata una acentuada asignación de recursos (sobre todo provenientes del Gobierno central) hacia la creación y formación de capital.
- Es necesario desarrollar una visión de gasto en inversión y creación de capital. De igual forma, es necesario crear capacidades en los individuos que permitan aprovechar las ventajas competitivas de la provincia en el sector agrícola.

CUADRO 8.9

Resumen de los indicadores del objetivo 8
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 públicos				
Grado de dependencia del endeudamiento público:				
Servicio de la deuda/población total del cantón o provincia (dólares per cápita)	640	22 635	17 016	Incumplida
Servicio de la deuda/total del presupuesto público local	n.d.	24%	13%	Por cumplir
Servicio de la deuda/total de ingresos del presupuesto local	2%	21%	12%	Por cumplir
Posibilidades de generación de ingresos:				
Gastos de inversión/Gastos corrientes	n.d.	244%	808%	Cumplida
• Ingresos tributarios	1%	0%	1%	Incumplida
• Ingresos no tributarios	3%	6%	3%	Incumplida
• Transferencias	97%	94%	97%	Incumplida
Meta 13: Promover el desarrollo de la economía y la generación de empleo en el nivel local				
Distribución de los recursos tierra:				
Gini tierra: Guaranda	n.d.	0,60	n.d.	Incumplida
Dependencia de remesas				
Porcentaje de hogares que reciben remesas / Total de hogares			1%	
Remesas como proporción del ingreso de los hogares que reciben remesas			54%	
Distribución de la tierra por tamaño de propiedad en el sector rural:				
UPA < 1 hectárea qué porcentaje de tierra tienen			15%	Incumplida
UPA > 200 hectáreas qué porcentaje de tierra tienen			0%	Incumplida
Meta 14: Elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a las/los jóvenes trabajo digno y productivo				
Tasa de desempleo de las personas comprendidas entre los 15 y 24 años			5%	Por cumplir
PEA de personas entre 15 a 24 años por tipo de contratación(i)				
Nombramiento			3%	Por cumplir
Contrato indefinido escrito			2%	Por cumplir
Contrato indefinido verbal			49%	Por cumplir
Contrato temporal o por obra cierta escrito			6%	Por cumplir
Contrato temporal o por obra cierta verbal			41%	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			8%	Por cumplir
Jomalero o peón			19%	Por cumplir
Patrono o socio			1%	Por cumplir
Cuenta propia			7%	Por cumplir
Empleado/a doméstico/a			2%	Por cumplir

Trabaja y no estudia				
15 - 24 años			40%	Por cumplir
Mayor de 24 años			68%	Por cumplir
Trabaja y estudia				
15 - 24 años			17%	Por cumplir
Mayor de 24 años			2%	Por cumplir
No trabaja ni estudia				
15 - 24 años			13%	Por cumplir
Mayor de 24 años			29%	Por cumplir
Estudia y no trabaja				
15 - 24 años			30%	Por cumplir
Mayor de 24 años			1%	Por cumplir
Número de microemprendimientos / PEA			0,002%	Por cumplir
Cobertura de servicio telefónico			12%	Por cumplir

Fuentes:

INEC, Censos (1990, 2001)
 INEC, ENEMDU (1998-2002)
 INEC, ENIGHU (2003)
 INEC, Proyecciones de población (2001-2010)
 INEC, SIEH (2003)
 MEF, SIISEC (1990-2004)
 SIISE 3.5 y 4.0 (2003, 2005)
 TSE, Resultados electorales (2000, 2002, 2004)

Elaboración: CISMIL

OBJETIVO

LOGRAR LA
ENSEÑANZA
PRIMARIA
UNIVERSAL

2



resumen

Esta sección del informe contempla algunos aspectos importantes a tomar en cuenta para el cumplimiento de las metas del milenio planteadas para el objetivo de universalización de la educación primaria.

En Bolívar, la escolaridad en las zonas rurales es un eje de desarrollo desatendido en la provincia: apenas llega a los 4 años. Así mismo, se manifiestan deficiencias en el acceso a los niveles de instrucción preescolar, primaria y secundaria. La infraestructura educativa no alcanza a cubrir las necesidades de la población, especialmente en las zonas más distantes.

Finalmente, cabe destacar que existe un alto grado de homogeneidad entre los indicadores parroquiales: aproximadamente 80% de las parroquias mantienen características similares en el área educativa. Dados los niveles promedio de las tasas de matrícula, del analfabetismo y de la pobreza, se podría establecer que Bolívar tiene niveles educativos equitativamente pobres.



Introducción

Esta sección del informe se centra en la revisión de los indicadores propuestos para el cumplimiento del objetivo 2, referido a la educación. Para empezar, es importante señalar algunas aclaraciones respecto del manejo de datos e indicadores. Aquí no se pretende realizar únicamente un análisis descriptivo general de los indicadores de los ODM, sino aportar con más elementos de análisis que tomen en consideración aspectos transversales que puedan dar luces sobre la situación de la educación en el ámbito local. Por este motivo, se abarcarán temas concernientes a la segmentación de los indicadores según pobreza de ingresos, condición étnica y zonas (urbanorurales). Adicionalmente, y de ser posible, se tratará de proponer análisis sobre las unidades territoriales al interior de la provincia.

Es importante tomar en cuenta la limitación existente en la obtención de información. Las fuentes disponibles para la generación de los indicadores se han determinado sobre la base de encuestas de hogares y censos nacionales. La información cualitativa, por su parte, se basa en entrevistas a ciudadanos pobres, en entrevistas a informantes del sector educativo y en las plenarios de las mesas de trabajo en educación realizadas en Bolívar. Para robustecer el planteamiento de recomendación de políticas educativas, se han tomado en cuenta los planes de desarrollo existentes para el entorno local.

Otra aclaración sobre la información presentada en el informe se refiere a la referencia selectiva que hacemos de la reforma curricular de 1995. Esta reforma replanteó el esquema educativo anterior, que comprendía la instrucción preescolar, primaria y secundaria, simplificando esa divi-

sión en educación básica y bachillerato. Sin embargo, debido a los motivos que exponemos inmediatamente, en algunos casos nuestra elaboración de indicadores se orienta por el esquema curricular anterior. Las tasas educativas, por un lado, se presentan por los niveles de instrucción previos a la reforma, dado que se necesita estandarizar lo acaecido desde 1990 (año de referencia mundial de los ODM) hasta el año más actualizado posible. Por otro lado, si se analizara únicamente la tasa de educación básica como indicador de los ODM, se estaría obviando información pertinente a los problemas que aún persisten en el sistema educativo ecuatoriano. Tales problemas se refieren a las múltiples diferencias que existen entre cursar preescolar, primaria y/o secundaria¹⁹.

Esperando que estas indicaciones den respuesta a algunas inquietudes que podrían presentarse a lo largo de este informe, se procederá a la exposición de los resultados obtenidos.

Delimitaciones del análisis

Es importante considerar los siguientes aspectos relacionados con el marco de análisis de este informe sobre el objetivo de educación.

- Los resultados aquí presentados sirven como elementos de medición, mas no de evaluación. Esto implica que los valores obtenidos constituyen una línea de base para la orientación de políticas locales en el ámbito de la educación.

¹⁹ Actualmente, la educación básica comprende los dos primeros niveles de instrucción (preescolar y primaria) y los tres primeros años de la secundaria.

- Si bien se realizan estimaciones mediante aproximaciones causales, esto no implica un análisis completo de los problemas del sistema educativo. Para alcanzar resultados orientados hacia la mejora de la calidad de la educación, se recomienda realizar investigaciones puntuales con sus respectivos elementos metodológicos de evaluación.
- Los indicadores de los ODM de educación no sugieren o miden el cumplimiento cabal de derechos. Sería importante la propuesta de elaboración de índices con este enfoque.
- Finalmente, las competencias en educación circunscriben un conjunto de actores que van más allá del plano local (Gobierno central, ministerios, empresa privada, ONG). Por ello, este informe en ningún momento pretende realizar una evaluación de la gestión provincial.

META 3: velar porque, para 2015, las niñas y niños puedan completar un ciclo completo de enseñanza primaria

Escolaridad

En promedio, Bolívar tiene 5,3 años de escolaridad. La escolaridad de los cantones Chillanes y Guaranda son los más bajos. Sin embargo, al segmentar la población según área (urbana o rural), se observa que las diferencias en los años de escolaridad cambian: mientras que en las zonas urbanas de Guaranda este índice llega a 9,4 años, en el sector rural los años de escolaridad apenas superan los 3 años. En Chillanes, el indicador urbano es de 7,4 años, mientras que el rural llega a 4,2 años. Los cantones que se encuentran por encima del nivel provincial son Echeandía, San Miguel y Caluma (ver mapa 2.1).

La incidencia del área de residencia en la escolaridad es bastante marcada. Como vemos en el gráfico, mientras que en las zonas urbanas la provincia alcanza aproximadamente los 9 años, en el sector rural apenas llega a 4 años.

En comparación con las demás provincias, Bolívar se encuentra en penúltimo lugar, con aproximadamente 2 años menos de escolaridad que el promedio nacional. A pesar de que el crecimiento de la escolaridad es, en términos relativos, de 22% en una década, en términos absolutos el aumento es de apenas una unidad adicional de escolaridad.

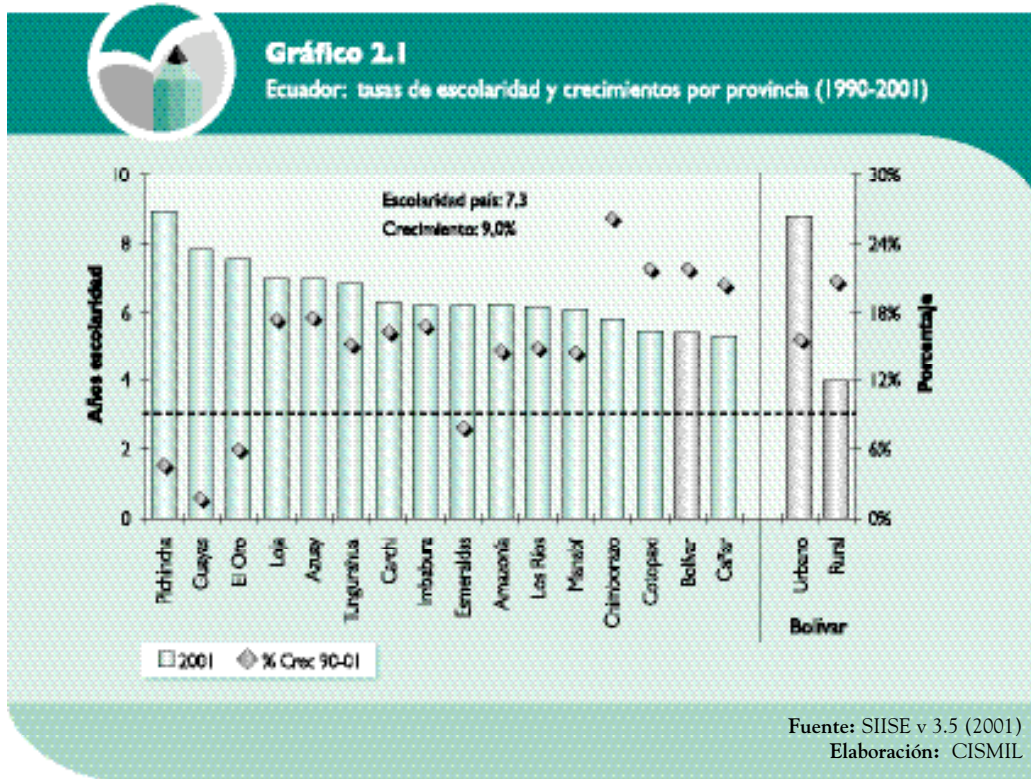


Mapa 2.1
Bolívar: años de escolaridad por cantones



Intervalo	Desde	Hasta
1	4,7	5,0
2	5,0	5,4
3	5,4	5,8
4	5,8	6,1

Fuente: SIISE v 4.0
Elaboración:
CISMIL



Diagnóstico descriptivo de la situación actual

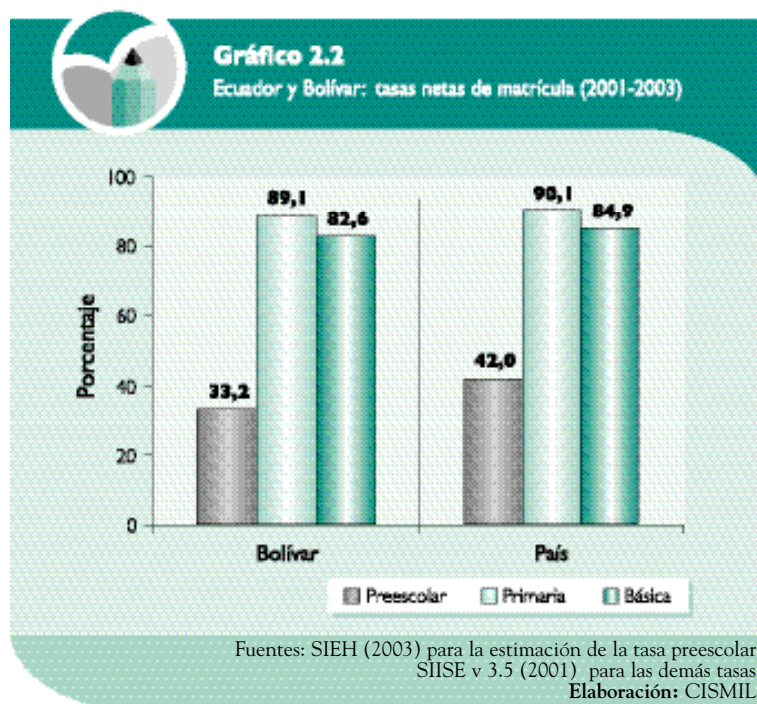
En este acápite se ofrece un diagnóstico descriptivo de la situación de la provincia según los indicadores establecidos para el cumplimiento de la meta 3 del objetivo 2. Específicamente, se presentarán los índices con los resultados globales y también, donde la información disponible lo permita, la segmentación de los índices según género, pobreza de ingresos y área.

Los indicadores de los ODM de educación aquí expuestos son: de acceso/cobertura, que guardan relación con las tasas brutas y netas de matrícula preescolar, primaria y básica, así como la esperanza de vida escolar; de eficiencia interna, que comprenden la tasa de supervivencia al sexto de básica y la tasa de transición entre séptimo y octavo de básica; y, finalmente, de educa-

ción de la población, que se basan en las tasas de analfabetismo, analfabetismo funcional, primaria y educación básica completas.

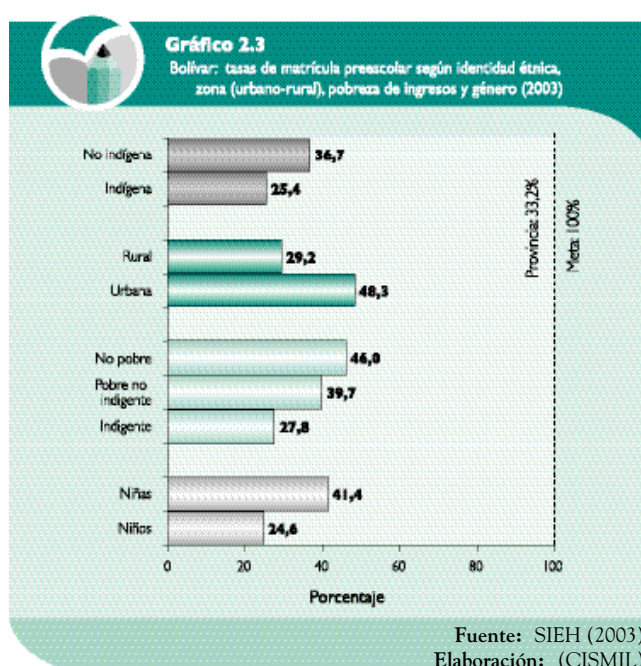
Indicadores de acceso / cobertura

El gráfico 2.2 compila las tasas netas de matrícula provinciales y nacionales para su respectiva comparación. Como vemos, Bolívar se encuentra por debajo del promedio nacional en todos los niveles de instrucción. La tasa neta de matrícula preescolar es la que menor porcentaje de asistencia tiene en la provincia y se sitúa aproximadamente a nueve puntos de distancia del promedio nacional.



En cuanto a la tasa provincial de matrícula preescolar específicamente, el gráfico 2.3 la segmenta según condición étnica, área, pobreza de ingresos y género. Las brechas generadas de acuerdo con esta clasificación son evidentes: el acceso a la educación preescolar es nueve puntos superior entre los no indígenas en comparación con los indígenas; un margen similar aparece entre las

zonas rurales y las urbanas. Asimismo, la brecha entre indigentes y no pobres es bastante pronunciada. Por su parte, la diferencia de género es algo menor; pero no deja de ser importante: la matrícula de las niñas es superior en 7 puntos porcentuales, aproximadamente, a la de los niños.



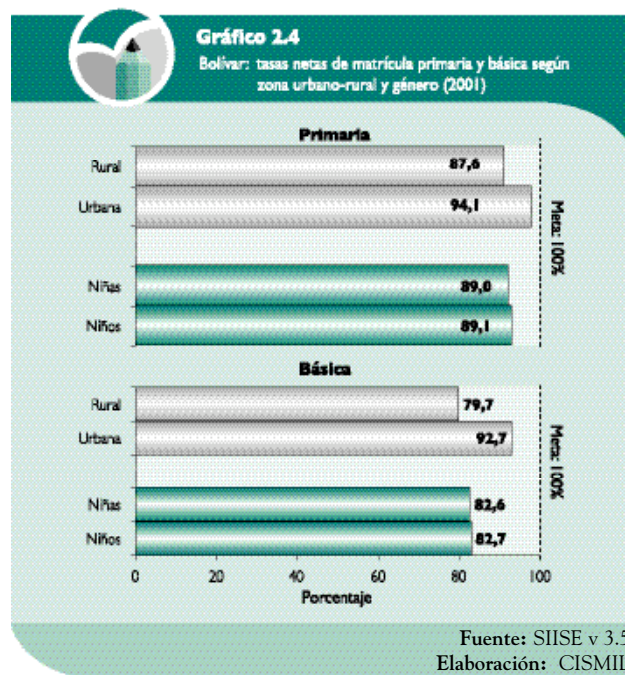
Estas brechas internas de la tasa, acompañadas del bajo porcentaje de asistencia preescolar en edad adecuada, señalan la existencia de serias dificultades en el acceso oportuno a este nivel de instrucción en Bolívar. Dada la importancia de este nivel educativo, el hecho de que 7 de cada 10 niños y niñas no accedan a preescolar en Bolívar resulta preocupante. Dado que el aprendizaje entre los menores de 5 años conlleva al desarrollo temprano de habilidades y destrezas que pueden facilitar el desarrollo cognitivo a largo plazo, los rendimientos académico-productivos de los niños y niñas excluidos del preescolar se pueden ver afectados a futuro y con ello sus retornos laborales. Además, en el caso de darse una nivelación de conocimientos a futuro, puede llegar a ser muy costosa.²⁰

Prosiguiendo con el análisis, en relación con la segmentación de las tasas de matrícula primaria y básica, existen marcadas diferencias entre las zonas urbanas y rurales. Las brechas internas ascienden a 7 puntos porcentuales aproximadamente, tanto en la tasa de asistencia a primaria como en la matrícula básica. Además, al momento de separar el indicador por este criterio, las tasas de primaria y básica en las zonas rurales se

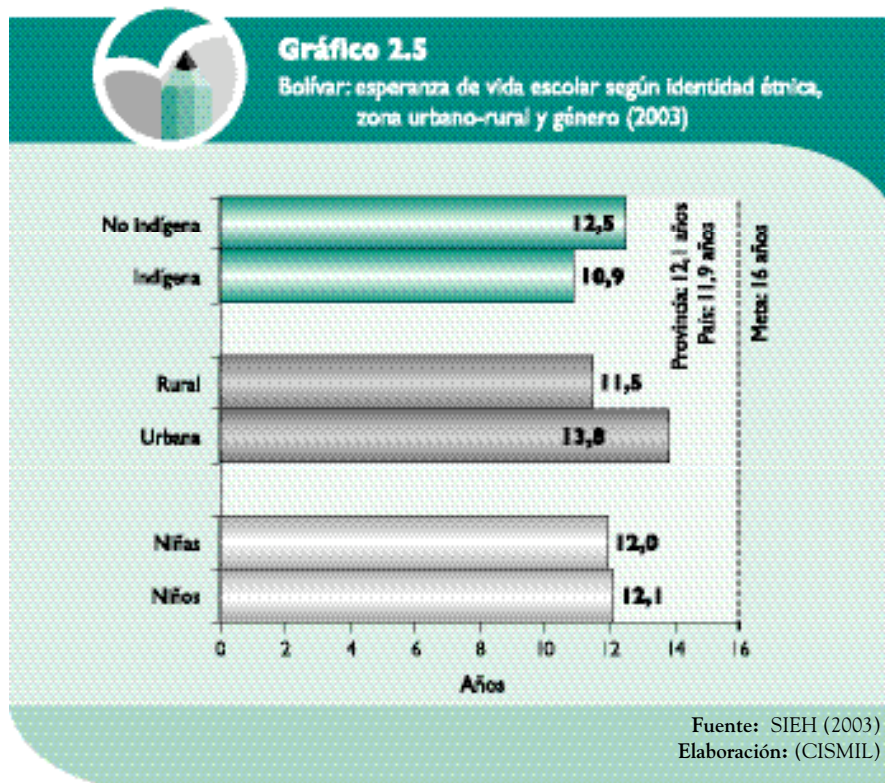
estiman con valores inferiores al calculado provincial (88% en primaria y 80% en básica).

Con respecto a la segmentación por género, se puede establecer una paridad en el acceso. Los valores correspondientes a niños y niñas son muy cercanos al índice provincial, es decir, se encuentran aproximadamente en 89% para la matrícula primaria y 83% para la matrícula básica (ver gráfico 2.4).

Por otro lado, la esperanza de vida escolar define el número de años de educación formal o escolaridad que, en promedio, se espera tendrán en el futuro los niños y niñas al momento de ingresar a estudiar. En Bolívar, este indicador se estima en 12 años, aproximadamente. Esto implica que la provincia se encuentra a 4 años del cumplimiento de la meta de los ODM de 16 años. Dicho sea de paso, esta meta fue definida en función de la esperanza de vida escolar en Argentina, el país donde (de acuerdo con UNESCO) se registra la tasa más alta entre los países de América Latina. Por otro lado, la esperanza de vida escolar en Bolívar se encuentra levemente por encima del valor nacional (ver gráfico 2.5).



²⁰ Para una ampliación sobre la importancia de la educación preescolar, consultar el anexo 2.1 incluido en la sección Anexos de este CD ROM.

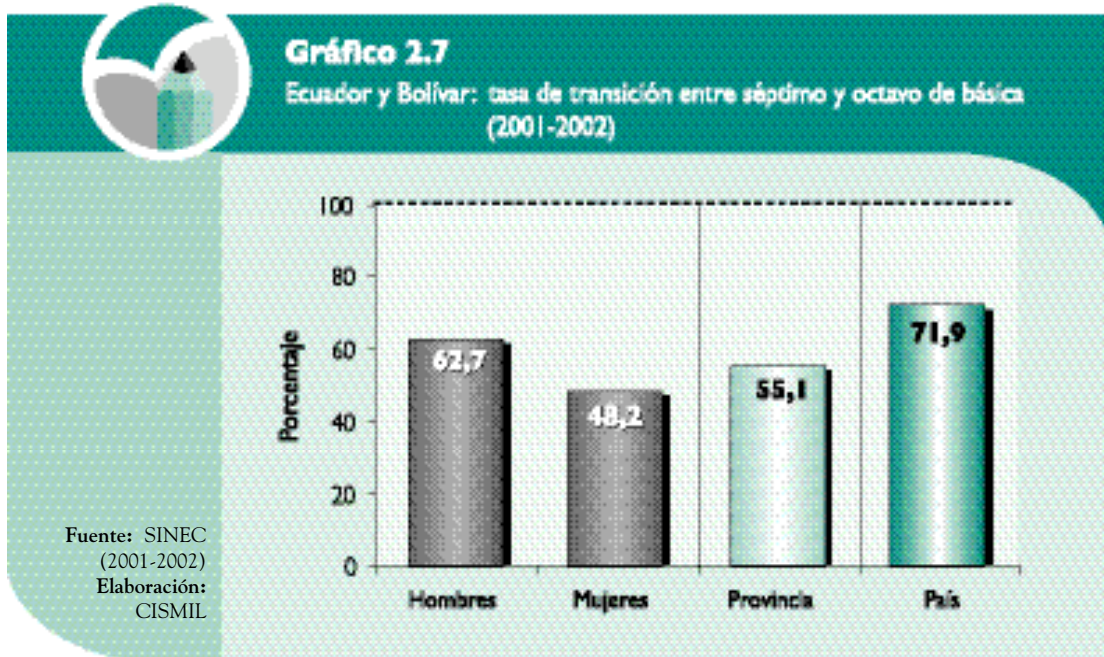
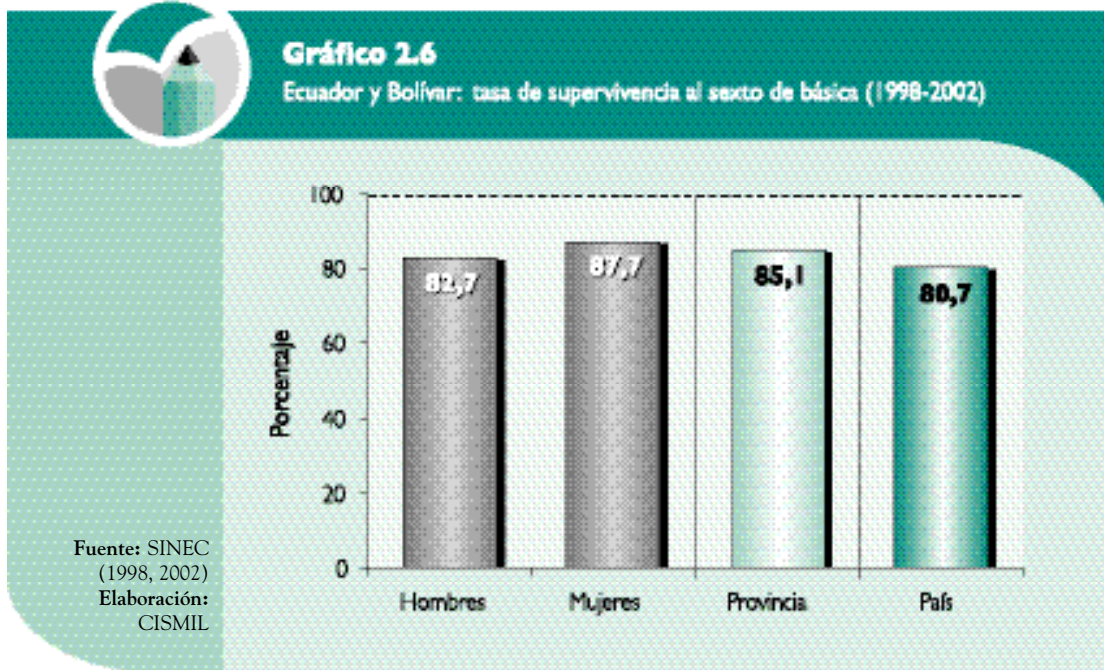


Indicadores de eficiencia interna

Dentro de este segundo conjunto de indicadores, la tasa de supervivencia al sexto de básica (quinto grado) representa la proporción de niños y niñas que completaron el quinto grado, tomando en cuenta a aquellos que ingresaron en 1998 a segundo de básica y que en 2002 se encuentran matriculados en sexto de básica. En Bolívar, este indicador reporta 85% de matrícula en sexto de básica entre los niños y niñas que ingresaron a primero. La brecha al cumplimiento de la meta propuesta (99%) es de 14 puntos, aproximadamente. Tal meta se estableció tomando como referente las tasas de Chile, el país con mejores promedios en América Latina de acuerdo con UNESCO. Sin embargo, este índice provincial se encuentra 5 puntos porcentuales por encima del estimado nacional (ver gráfico 2.6).

Por otra parte, las diferencias contempladas en el indicador por género sitúan a la tasa de mujeres (87%) cuatro puntos porcentuales por encima de la de los hombres (83%).

La tasa de transición entre séptimo y octavo de básica permite revelar cuál es el grado de traspaso de los estudiantes del nivel primario al secundario. De acuerdo con el gráfico 2.7, el resultado provincial es 17 puntos inferior al valor nacional.



La segmentación del indicador según género permite observar una brecha de aproximadamente 14 puntos porcentuales que sitúa a los hombres por encima de las mujeres.

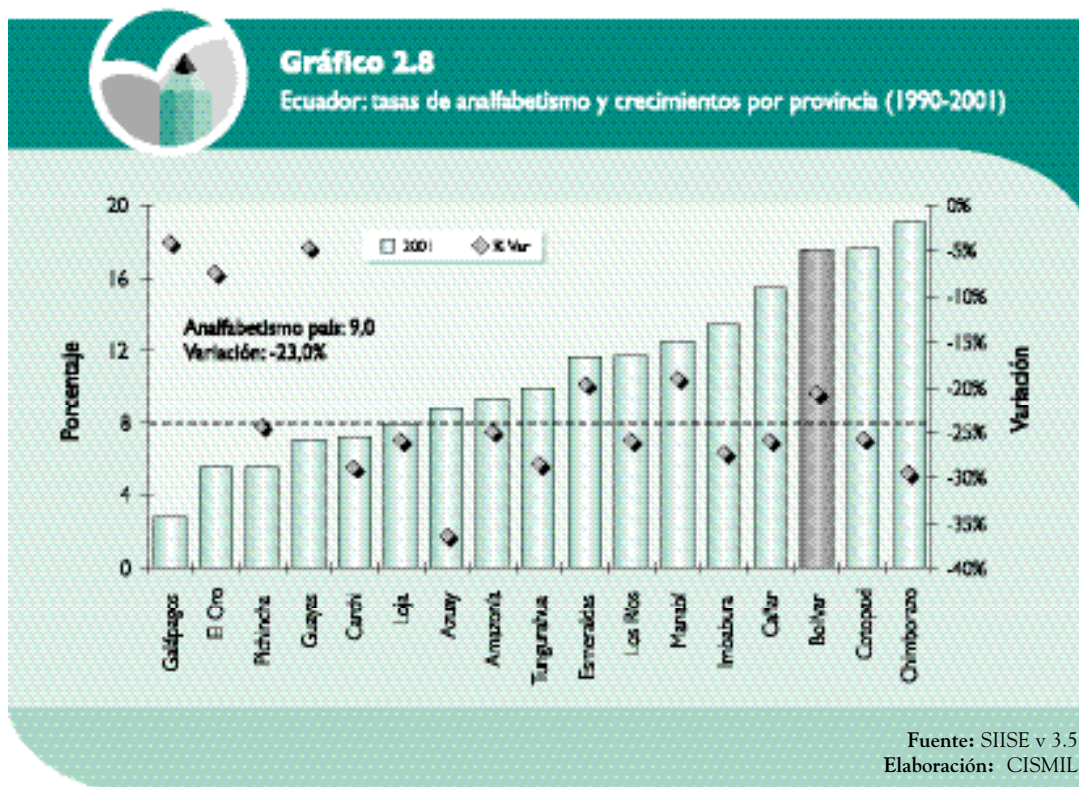
En síntesis, Bolívar se encuentra a 45 puntos porcentuales de distancia hacia el cumplimiento de la meta propuesta. Esto quiere decir que en la actualidad, sólo seis de cada diez niños y niñas en la provincia pasan a la secundaria.

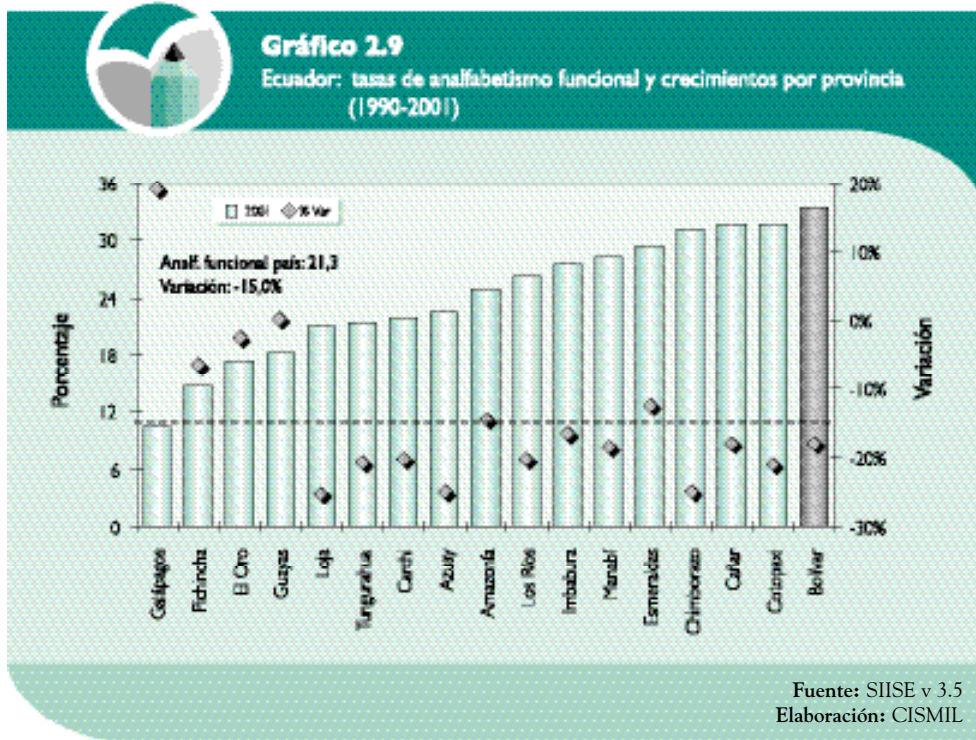
Educación de la población

El analfabetismo en la provincia alcanza aproximadamente un 18%. Es decir, dos de cada 10 habitantes de Bolívar no saben leer ni escribir. A nivel nacional, esto ubica a la provincia en antepenúltimo lugar. Sólo Cotopaxi y Chimborazo tienen peores índices de analfabetismo (ver el gráfico 2.8).

En relación con el analfabetismo funcional, Bolívar presenta los mayores niveles en el país. En la provincia se reporta un índice de, aproximadamente, 34%. Sin embargo, considerando el alto nivel de analfabetismo funcional en 1990 (41%), vemos que la velocidad de reducción de este indicador hacia 2001 es considerable.

A continuación, el gráfico 2.10 presenta la desagregación según etnia, zona (urbano-rural), pobreza de ingresos y género. En la parte (a) del gráfico se observa un recrudecimiento del analfabetismo en las comunidades indígenas de la provincia: existe una brecha de 26 puntos entre las tasas de esta población en comparación con la población no indígena. Una situación similar se registra en la comparación entre las zonas urbanas y las rurales: allí la brecha absoluta es de 15 puntos porcentuales. Por último, con respecto a la pobreza de ingresos, la brecha entre no pobres y pobres no indigentes es de 7 puntos y la brecha entre los no pobres y los indigentes alcanza los 12 puntos.





Por otro lado, en la parte (b) del gráfico 2.10 se registran las diferencias existentes al interior del analfabetismo funcional. Los segmentos poblacionales más desfavorecidos siguen siendo los indígenas, las zonas rurales y los pobres (e indigentes). Como tendencia general, tanto en el analfabetismo como en el analfabetismo funcional, la brecha entre géneros es significativa: las mujeres obtienen las peores tasas (21% de analfabetismo y 37% de analfabetismo funcional).

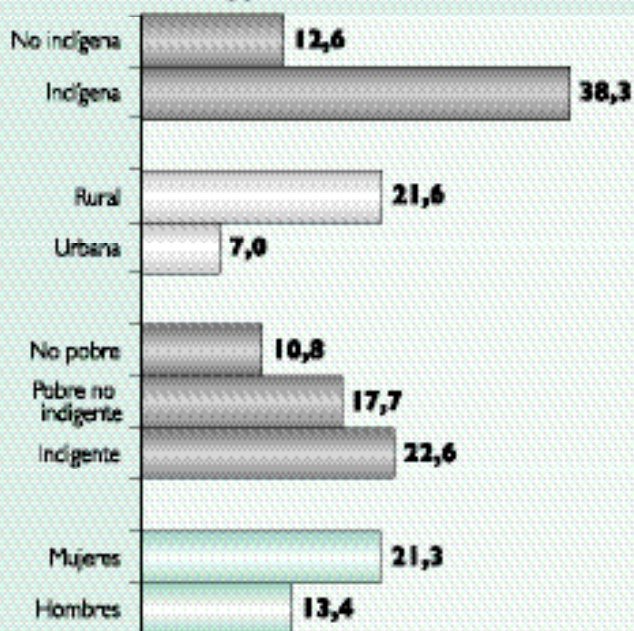
Las tasas de primaria y educación básica completa en Bolívar se estiman en 48% y 28%, respectivamente. Esto implica una distancia al objetivo de 52 puntos en la primaria completa y de 72 puntos en la educación básica completa (ver gráfico 2.11). De acuerdo con lo que establecen estos indicadores, tan solo uno de cada dos bolivarenses culmina la primaria y únicamente tres de cada diez alcanzan a terminar los diez años de educación básica.



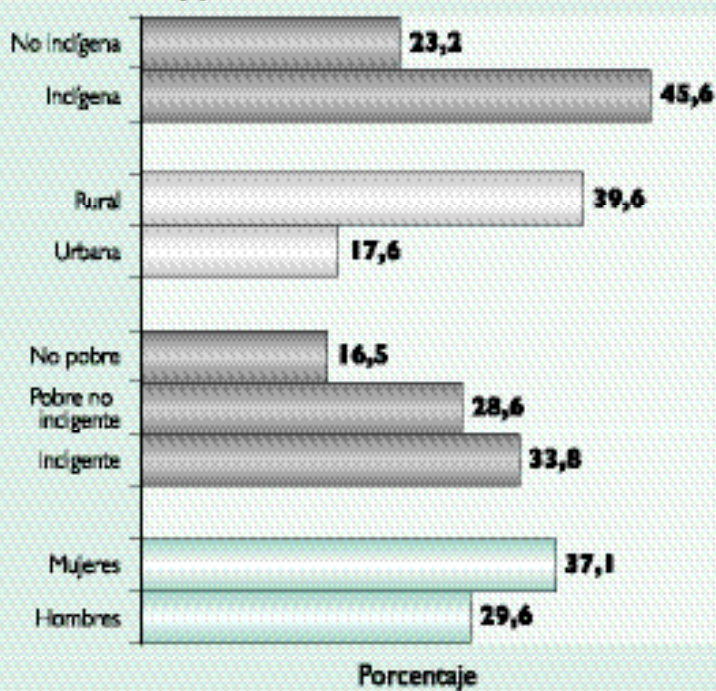
Gráfico 2.10

Bolívar: tasas de educación de la población (2001-2003)

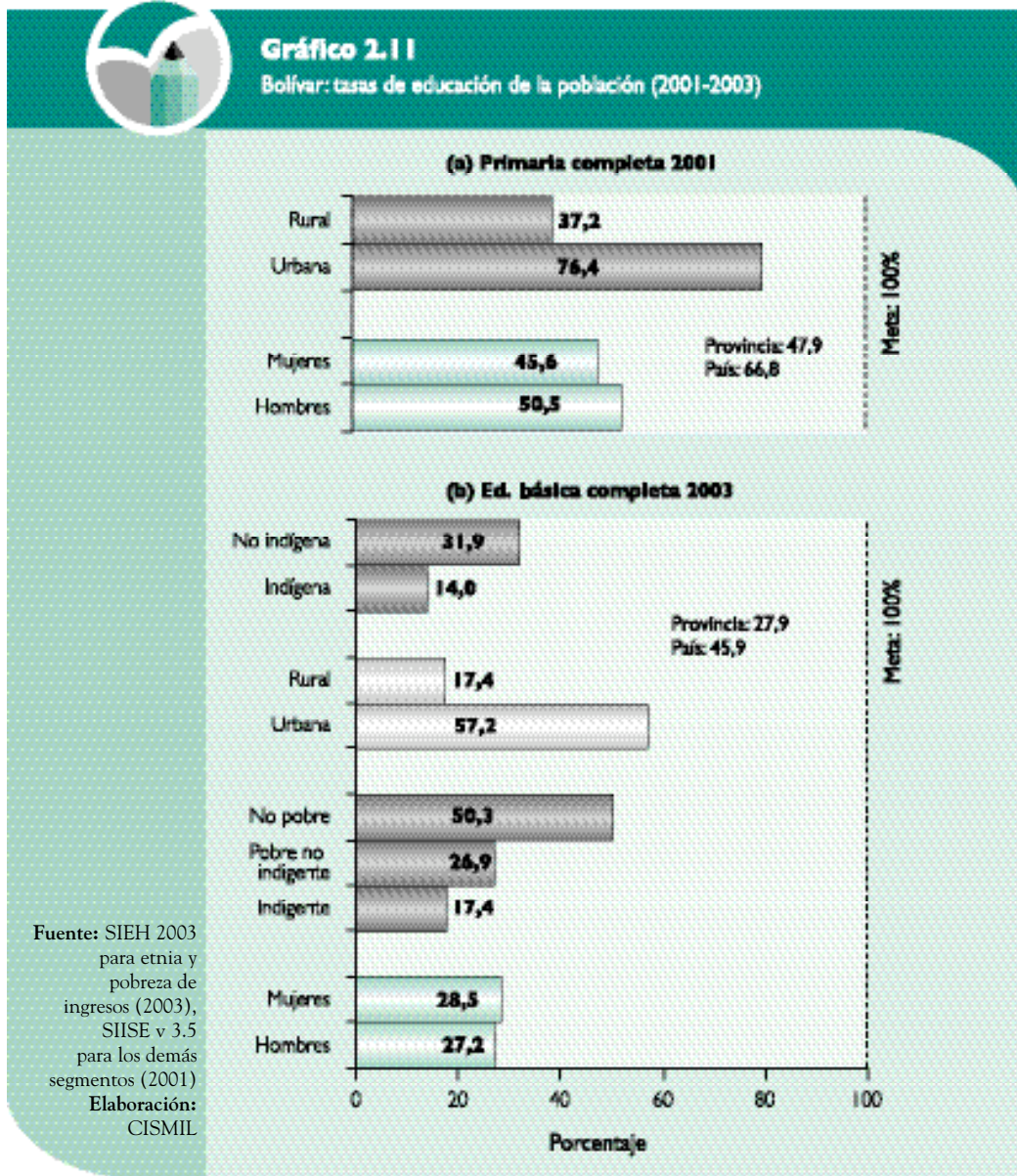
(a) Analfabetismo 2001-2003



(b) Analfabetismo funcional 2001-2003



Fuente: SIEH 2003 para etnia y pobreza de ingresos (2003), SIISE v 3.5 para los demás segmentos (2001)
Elaboración: CISMIL



En la parte (a) del gráfico 2.11, vemos que la tasa de cumplimiento del nivel primario en las zonas urbanas (76%) duplica al estimado en las zonas rurales (37%). Así mismo, se constata que el 51% de los hombres alcanza a culminar la primaria, mientras que sólo el 46% del total de mujeres culmina este nivel de instrucción.

La parte (b) del gráfico permite observar brechas que van en detrimento de los indígenas, de las zonas rurales y de los pobres. Entre los no indí-

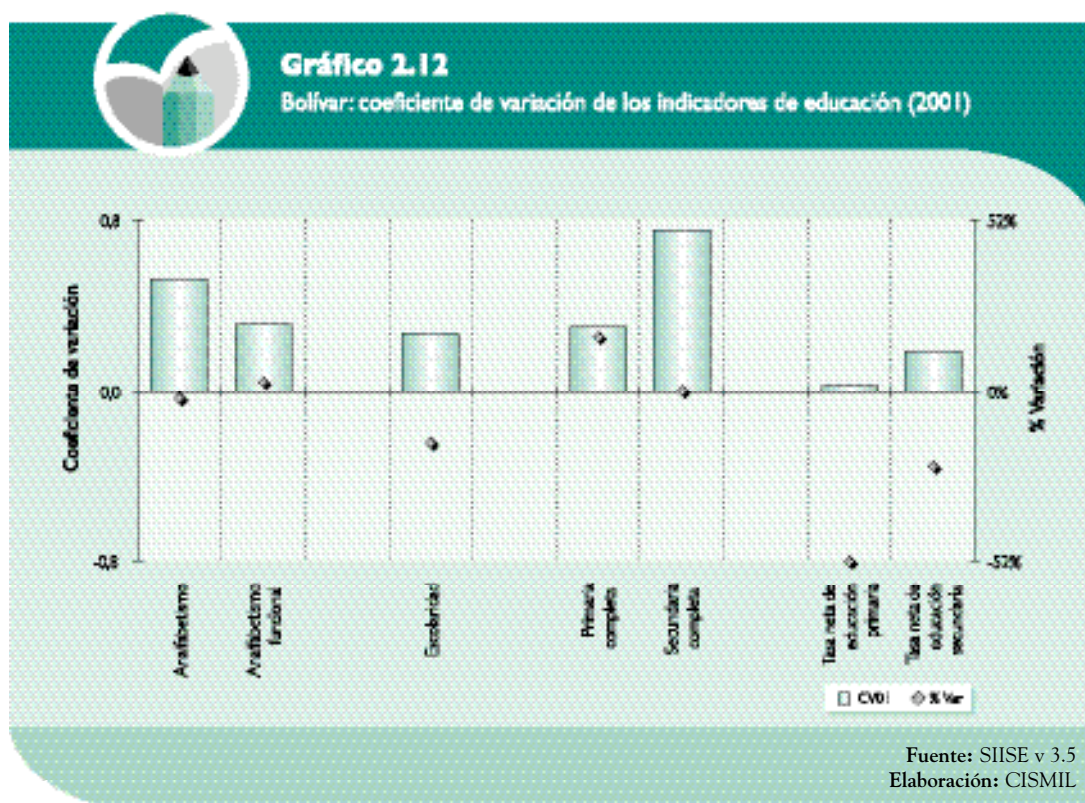
genas, la tasa de cumplimiento de la educación básica (32%) prácticamente duplica al cumplimiento de este nivel de instrucción entre los indígenas (14%). En el sector urbano, la tasa de educación básica (57%) triplica a la tasa del sector rural (17%). Por último, con respecto a la brecha según pobreza de ingresos, las tasas registran distancias de 23 puntos entre los no pobres y los pobres no indigentes y de 33 puntos entre los no pobres y los indigentes.

Análisis de dispersión de indicadores

El análisis propuesto en este acápite permite describir tanto la composición de los indicadores educativos dentro de la provincia como su evolución entre los años 1990 y 2001. A continuación, se presentan los coeficientes de variación²¹ de los indicadores de educación por cantón y parroquia, así como su variación porcentual durante los años 1990-2001. Para interpretar el siguiente gráfico, debe tomarse en cuenta que una variación porcentual positiva de los indicadores implica que los datos del índice a nivel interparroquial o cantonal son más dispersos entre sí. Es decir, que la heterogeneidad de los resultados por cada unidad territorial de análisis se incre-

menta. Por el contrario, una variación menor que cero significa que los indicadores son más similares en su cuantía. Es decir, que las brechas se reducen entre las parroquias o cantones en peor condición con respecto a aquellas con un mejor nivel educativo.

El analfabetismo funcional y la primaria completa han aumentado su dispersión entre las unidades territoriales. Por otro lado, no ha existido deterioro en las tasas de secundaria completa y de analfabetismo. Sin embargo, las diferencias en estas tasas durante el período analizado no se han acortado. Por otro lado, como vemos, las disparidades entre las parroquias y cantones de la provincia han reducido en lo que respecta a las tasas netas de asistencia a primaria y secundaria, y también en los años de escolaridad.

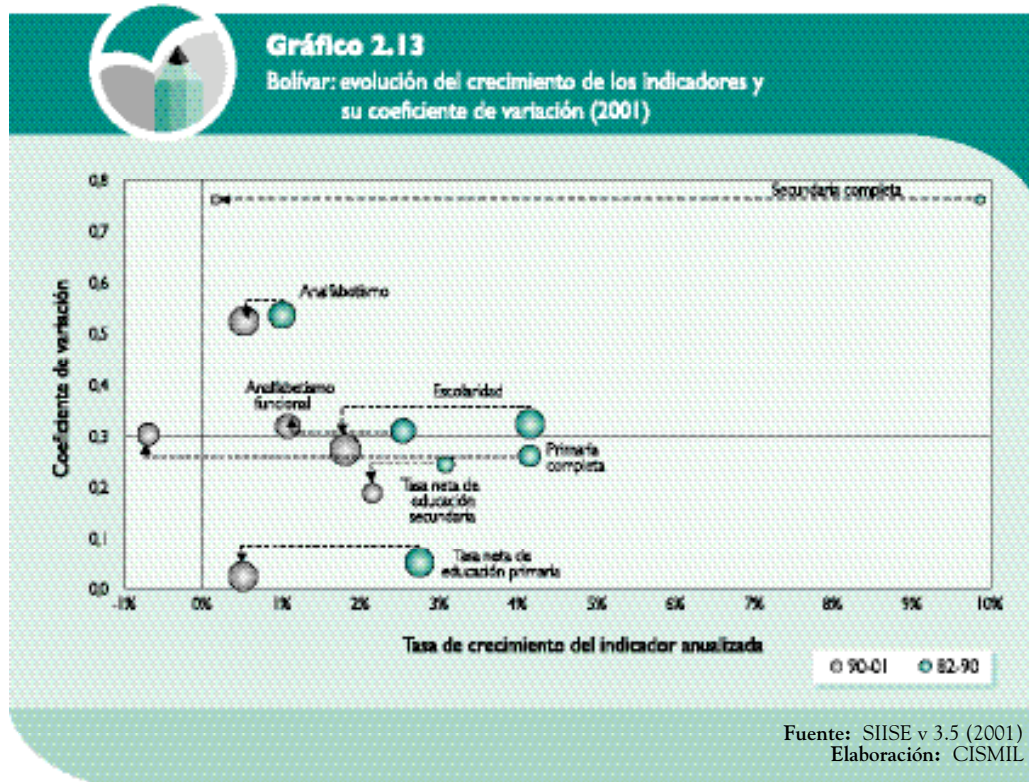


²¹ Para una definición completa del coeficiente de variación, consultar el anexo 2.4 incluido en la sección Anexos de este CD ROM

En el gráfico 2.13 se incluye la evolución, en términos porcentuales, de los indicadores educativos. A pesar de la mejora en la dispersión de la matrícula en los niveles de instrucción analizados, vemos que las tasas de educación primaria y secundaria no han mejorado sus valores a nivel parroquial. Además, durante el segundo decenio de análisis, las tasas de crecimiento se han desacelerado considerablemente, llegando a ser negativa para el caso de la primaria completa.

Las tasas de escolaridad y de analfabetismo sostienen mejoras positivas y constantes durante las décadas de 1980 y 1990. Asimismo, la dispersión de estos valores se ha venido corrigiendo y mejorando.

Dado que los niveles educativos estimados en Bolívar se ubican por debajo de los valores nacionales, cabe señalar la necesidad de emprender campañas de incremento de la cobertura en la matrícula a todo nivel y de destinar esfuerzos a la erradicación del analfabetismo. Al momento de diseñar políticas orientadas en este sentido, la información cualitativa proporcionada por los diferentes actores de la comunidad para este estudio constituye un insumo muy valioso. Varios de nuestros entrevistados resaltan aspectos referidos a las dificultades de los hogares para enviar a los niños y niñas a los establecimientos educativos, a las deficiencias de la infraestructura, al escaso cumplimiento de la reforma de 1995 y a la necesidad de que los padres participen en las instituciones educativas.²²



²² La información sintetizada a continuación proviene de las entrevistas realizadas a ciudadanos y ciudadanas pobres de Bolívar y de los talleres cantonales realizados por el CISMIL en esta provincia.

Principales dificultades que tienen los hogares para enviar a sus hijos a la escuela y/o colegio

- Situación económica: faltan plazas de trabajo debido al declive de las actividades agrícolas. Los costos de la matrícula y de los implementos educativos son altos. Muchos niños y niñas son colaboradores directos en actividades del hogar (cuidando animales, cuidando a los hermanos, ayudando en la cocina, quehaceres domésticos o labores agrícolas).
- Desorganización familiar y migración: hay varias familias disfuncionales debido a la emigración en búsqueda de trabajo.
- Distancias al centro educativo: existe una mala asignación que concentra los planteles en algunas zonas.
- Preparación de los padres: se da una imposibilidad de apoyar en las tareas de los hijos debido a nuevos conocimientos que se imparten (incluyéndose lo relacionado con la informática).

Número de planteles de preprimaria, primaria y secundaria

Faltan planteles y profesores, sobre todo en el área rural. El apoyo del MEC es insuficiente (proyecto de incentivo a la educación preprimaria). Existen problemas de aprendizaje en niños que no asistieron al nivel preprimario.

los centros de instrucción secundarios están mal distribuidos. Existe una concentración de alumnos por aula (40-50). La infraestructura de los centros no es funcional. A veces se trabaja con el doble de la capacidad de la infraestructura.

Aplicación de la reforma curricular 1995:

- No se ha dado un proceso de capacitación, seguimiento y evaluación de la reforma.
- No se han aplicado ejes transversales (medioambiente, valores). No se ha enfatizado en el desarrollo de destrezas y la educación sigue enfocada en contenidos (aprendizaje de memoria).
- No existe una correcta planificación de los instrumentos curriculares ni de su ejecución.
- En temas pedagógicos, no se actualizan tecnologías ni técnicas de presentación y no se utiliza material didáctico apropiado.

Participación de los padres de familia

Se ha disminuido con el paso de los años.

Percepción de la calidad de la educación (en los últimos 10 años)

- Hay una mayor preparación de los maestros y la infraestructura ha aumentado. La superación de los docentes implica un incremento de categoría que responde a cuestiones económicas.
- No se ha dado un seguimiento que implique un compromiso serio al mejoramiento de la calidad de la educación por parte de instancias reguladoras (MEC). Ha ocurrido una imposición de cursos de capacitación a docentes sin consultar las necesidades específicas.
- Se percibe una discriminación de las zonas urbanas hacia las áreas rurales. No se evidencia un interés en la superación académica y remunerativa de las personas pobres y de las zonas rurales.

Problemas en educación primaria y secundaria

- Falta de coparticipación escuela – comunidad
- Falta de valores (urbanidad, cívica)
- Falta de diagnóstico situacional real
- Ejecución de planes y programas ajenos a la realidad local
- Falta de maestros calificados
- Mala distribución de docentes
- Problemas de alimentación y salud
- Planteles unidocentes (al menos 2 profesores por escuela)
- Falta de equipamiento

Composición de la población por nivel educativo neto

En lo que sigue, realizamos una comparación del aprovechamiento en cada uno de los niveles educativos netos (preescolar, primaria, secundaria, superior y educación básica) según etnia, pobreza de ingresos y género.

Para empezar, el gráfico 2.14 establece una participación del 25% en los niveles educativos preescolar, primario y básico entre la población indígena. A partir del nivel secundario, esta participación se reduce al 18%. Esto quiere decir que de cada 4 niños y niñas que ingresan (a la edad adecuada) a los niveles preescolar, primario y básico, uno es indígena. Por otro lado, en los niveles secundario y superior, dos de cada diez alumnos son indígenas.

En cuanto a la composición de la matrícula neta según pobreza de ingresos, curiosamente se registra una participación mayoritaria, en todos los niveles educativos, de los pobres e indigentes frente a los no pobres. Sin embargo, esta composición no obedece a una efectiva focalización de la matrícula educativa hacia las personas de menores recursos. Lejos de ello, simplemente refleja el hecho de que Bolívar es una de las provincias con mayor población de personas pobres en el país.

Finalmente, la composición según género establece mayores participaciones en las tasas de matrícula preescolar y universitaria en las mujeres. Ellas representan el 64% de los inscritos y asistentes en edad adecuada. Por lo demás, se observa una participación paritaria en los niveles primario y secundario. Esta igualdad es consecuente con la proporción de hombres y mujeres presentada en la tasa neta de matrícula básica.

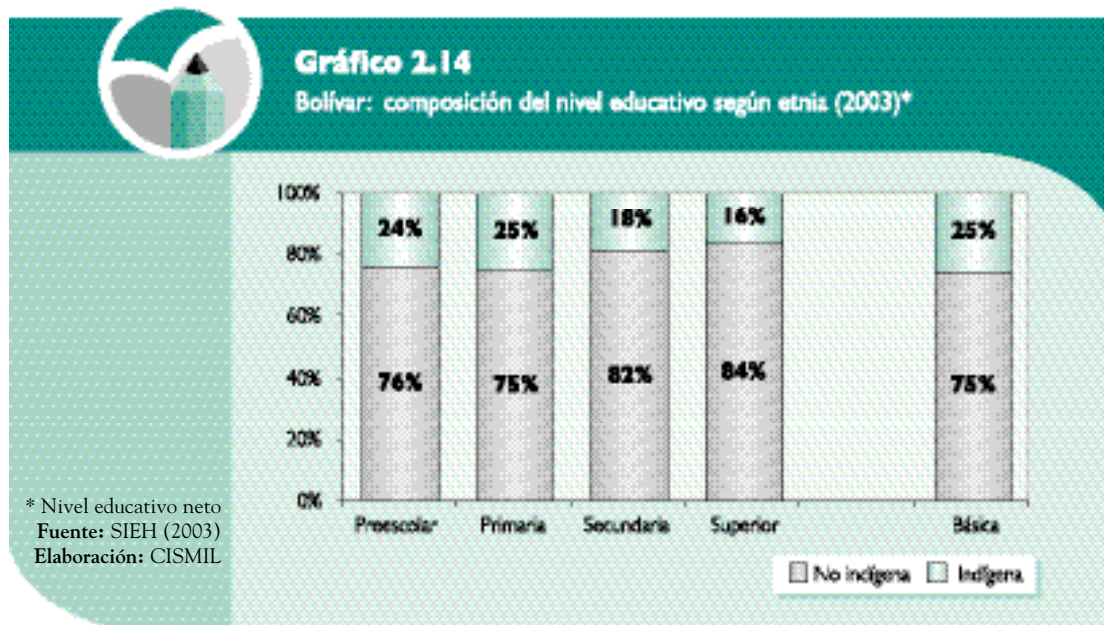
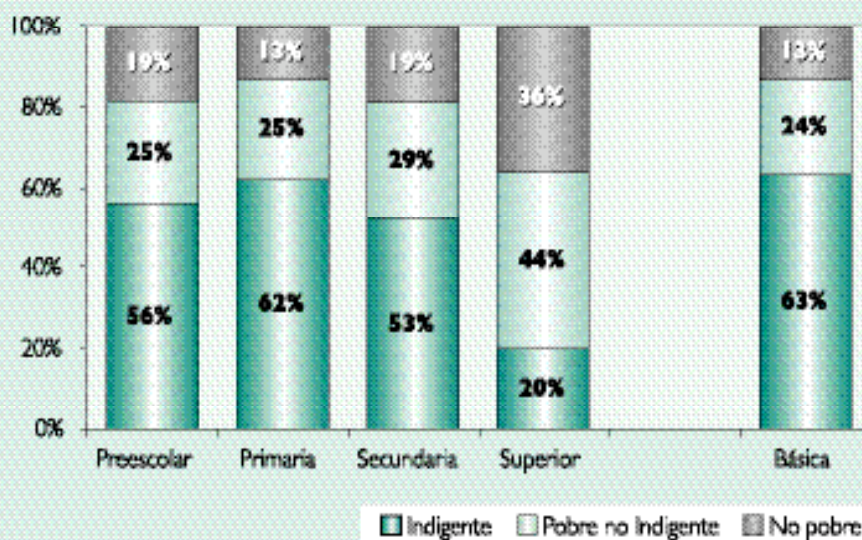




Gráfico 2.15

Bolívar: composición del nivel educativo según estrato (2003)*

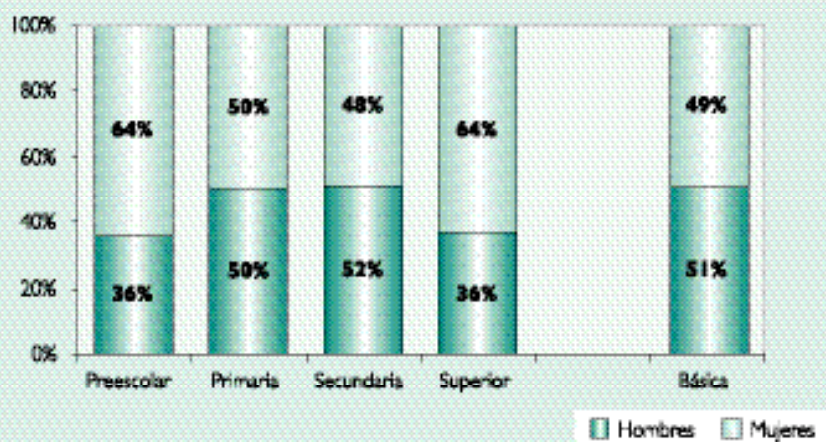


* Nivel educativo neto
Fuente: SIEH (2003)
Elaboración: CISMIL



Gráfico 2.16

Bolívar: composición del nivel educativo neto según estrato (2003)*



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

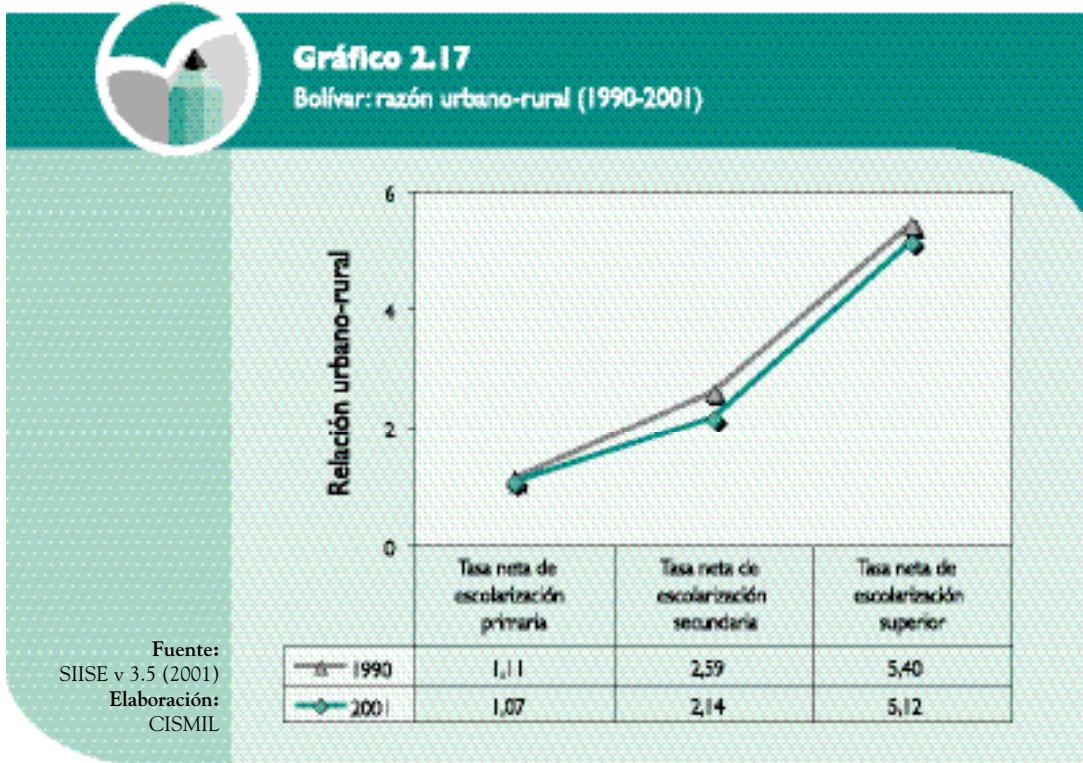
Análisis descriptivo por zona (urbano-rural)

A continuación, revisamos las diferencias existentes entre las tasas netas de matrícula de las zonas urbanas en comparación con las tasas correspondientes a las zonas rurales. Para el efecto, se calcula una razón que, dividiendo la tasa de matrícula urbana para la tasa rural, establece en cuántas veces la primera supera a la segunda. (Una razón igual a 1 implica una igualdad completa del indicador en el campo y en la ciudad).

El gráfico 2.17 presenta estas razones para los tres niveles educativos (primaria, secundaria y superior) en los años 1990 y 2001. En términos generales, se observa una leve mejoría de la rela-

ción urbano/rural. Sin embargo, las diferencias absolutas (ver gráfico 2.18) entre las tasas de matrícula secundaria y superior son bastante significativas: la tasa de la educación secundaria urbana es el doble que la rural y cinco veces superior en lo que respecta a la matrícula universitaria.

Al revisar los crecimientos de las tasas de matrícula separados por zona (urbana-rural), así como sus variaciones absolutas en cada nivel de instrucción (ver gráfico 2.19), se observa un mayor crecimiento porcentual en los tres niveles educativos en las zonas rurales. Pero en términos absolutos, el valor de la tasa de escolarización es mayor en el sector urbano (aproximadamente siete puntos porcentuales) que en el sector rural (1,4 puntos porcentuales).



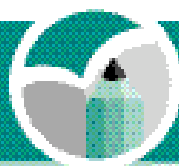
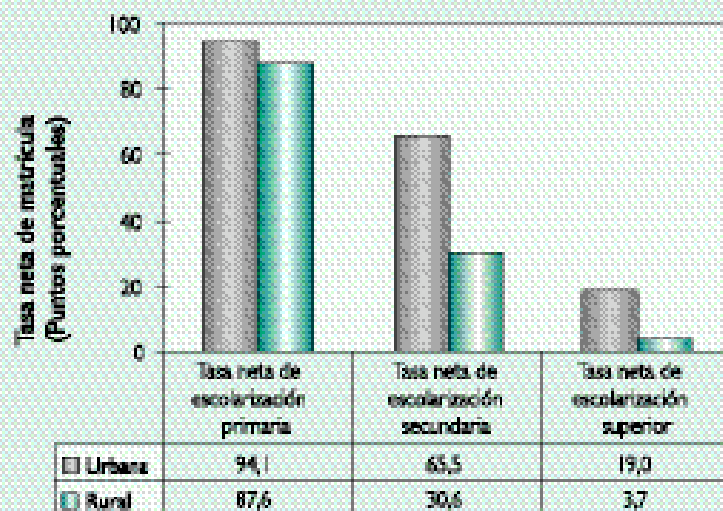


Gráfico 2.18

Bolívar: tasas absolutas de escolarización (1990-2001)

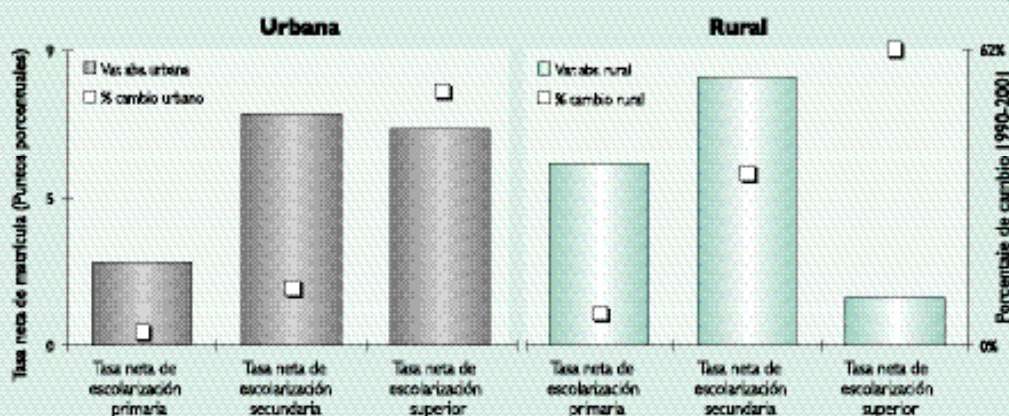


Fuente: SIISE v 3.5 (2001)
Elaboración: CISMIL



Gráfico 2.19

Bolívar: variaciones absolutas y tasas de cambio en tasas de escolarización (1990-2001)



Fuente: SIISE v 3.5 (2001)
Elaboración: CISMIL

Análisis de tipologías parroquiales²³

El análisis de tipologías parroquiales permite clasificar las parroquias en grupos que contengan características similares. Para el caso de la educación, se han incluido indicadores de demanda y de oferta, así como la pobreza medida por necesidades básicas insatisfechas (NBI).

Los indicadores de demanda educativa se refieren a los niveles de primaria completa, analfabetismo y analfabetismo funcional registrados en los dos años censales (1990 y 2001) en el ámbito parroquial. Para incluir en el análisis las velocidades de cambio, se estiman las variaciones, en puntos porcentuales, de los indicadores enumerados anteriormente. A través de este análisis, se podrá obtener información acerca del acceso, cobertura y nivel de educación de las poblaciones parroquiales. Tras combinar esta información con los índices de oferta educativa, se establecerán diagnósticos de grupos de parroquias en la provincia con características similares en el ámbito educativo.

Los indicadores de oferta educativa, por su parte, contemplan la experiencia docente, el nivel de instrucción de los docentes y la infraestructura educativa medida en número de alumnos respecto al personal docente, aulas y planteles. Toda la información de oferta se ofrece tanto para el nivel de instrucción primaria como para la educación secundaria.

Adicionalmente, se incluye el indicador de pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI). Este indicador complementa el análisis identificando a las parroquias con altos o bajos índices de pobreza por NBI en relación con la oferta y la demanda del sistema educativo.

Resultados del análisis

Se establecieron tres grupos de parroquias. A continuación, se describe a cada conjunto en términos de acceso, oferta y nivel de pobreza (ver cuadro 2.1).

Grupo 1. Concentra a la mayoría de parroquias de la provincia (21 en total), e incluye a cuatro cabeceras cantonales. Los indicadores educativos de estas parroquias hacen presumir la existencia de un cierto nivel de homogeneidad en términos generales. Sin embargo, la magnitud de los indicadores y tasas son precarios. Además, los promedios de pobreza por NBI (82%) indican que este grupo tiene serios problemas de acceso a servicios básicos y deficientes tasas de matrícula, escolaridad, analfabetismo y, por lo tanto, porcentajes inaceptables de cumplimiento de los niveles de instrucción primaria y secundaria.

Grupo 2. Este grupo incluye a las tres parroquias (que a la vez son cabeceras cantonales) que se encuentran en mejor situación en términos globales: San José de Chimbo, Guaranda y San Miguel. Sin embargo, los indicadores educativos de este grupo son insatisfactorios en comparación con el promedio nacional. En relación con este punto, el indicador de pobreza por NBI de este grupo se encuentra en el orden del 53% en promedio.

Grupo 3. El último grupo está conformado por cuatro parroquias: Facundo Vela, Julio E. Moreno, Salinas y Simiatug. En éstas convergen las tasas más altas de analfabetismo (33%) y de analfabetismo funcional (53%); y, las tasas más bajas de escolaridad (3 años) y de primaria completa (24%). Con respecto a la infraestructura educativa, los valores promedio del grupo se estiman aproximadamente en un 7% de docentes con experiencia ente 16 y 35 años en la secundaria, 27 alumnos por aula y 31 alumnos por profesor en la primaria.

²³ Para profundizar en los aspectos metodológicos referidos a la construcción de las siguientes tipologías, consultar el anexo 2.2 incluido en la sección Anexos de este CD ROM. Adicionalmente, en la misma sección se podrá encontrar el anexo 2.3 donde se ofrece un análisis de la dispersión entre indicadores de oferta y de educación de la población por cantón.

CUADRO 2.1 Bolívar: grupos identificados (2002)

Nombre de parroquia	Cab. Cant.	Principales observaciones
Grupo 1:		
Caluma	X	Indicadores educativos
Chillanes	X	Primaria completa 43%
San José del Tambo (Tambopamba)		Secundaria completa 9%
Asunción (Asancoto)		Años de escolaridad 5
		Analfabetismo: 17%
Magdalena (Chapacoto)		Analfabetismo funcional: 14%
San Sebastián		% de reducción del analfabetismo -4%
Tilimbela		Infraestructura educativa
Echeandía		Alumnos / aula - primaria 20
San Lorenzo		Alumnos / profesor primaria 21
San Luis de Pambil		Alumnos / plantel - secundaria 136
San Simón (Yacoto)		% de docentes con experiencia 0 - 15 años primaria 53%
Santafé (Santa Fe)		% de docentes con experiencia mayor que 35 años primaria 4%
Las Naves		% de docentes con experiencia 16 - 35 años secundaria 30%
Balsapamba		% de docentes con instrucción secundaria 24%
Bilován		Indicador de pobreza
Régulo de Mora		Pobreza por NBI 83%
San Pablo (San Pablo de Atenas)		
San Vicente		
Santiago		
Guanujo		
Grupo 2:		
San José de Chimbo	X	Buenos niveles absolutos de:
Guaranda	X	Primaria completa 63%
San Miguel	X	Secundaria completa 25%
		Años de escolaridad 7
		Pobreza por NBI 57%
		Infraestructura educativa
		Alumnos / plantel - secundaria 351
		% de docentes con experiencia 0 - 15 años primaria 25%
		% de docentes con experiencia mayor que 35 años primaria 11 %
Grupo 3:		
Facundo Vela		Altas tasas de
Julio E. Moreno (Catanahuán Grande)		Analfabetismo 33%
Salinas		% de reducción de analfabetismo -10%
Simiatug		Analfabetismo funcional 53%
		Bajos niveles de
		Años de escolaridad 3
		Primaria completa 24%
		Infraestructura educativa
		Alumnos / aula - primaria 27
		Alumnos / profesor primaria 31
		% de docentes con experiencia 16 - 35 años secundaria 7%

Fuente: SIISE v 3.5 (2002)
Elaboración: CISMIL

Conclusiones y recomendaciones

- La escolaridad en los sectores rurales de Bolívar apenas llega a los cuatro años. La brecha de este indicador entre zonas es un aspecto que refleja muchos problemas de acceso y oferta que serán señalados puntualmente a continuación.
- La proporción de habitantes matriculados en edad adecuada a los niveles de instrucción secundario y superior en la zona urbana supera en 2 y 5 veces, respectivamente, a los niveles de matrícula en el campo. A pesar de que se evidencia una evolución positiva (tanto en términos absolutos como relativos) de las tasas de matrícula en las zonas rurales, su cobertura mantiene niveles precarios de asistencia (88% en primaria, 31% en secundaria y 4% en la instrucción superior). Una situación similar se observa en las tasas de culminación de la primaria y educación básica completas.
- En relación con la instrucción preescolar, sólo tres de cada diez niños asisten, en edad adecuada, a este nivel de educación. De acuerdo con la información recabada en los talleres realizados en la provincia, existe un insuficiente apoyo del MEC a la educación preprimaria. De mantenerse este descuido, a futuro surgirán problemas de aprendizaje entre los niños excluidos de este nivel de instrucción.
- En lo que se refiere a los niveles de instrucción posteriores, el principal problema encontrado es el déficit de infraestructura educativa (planteles y profesores) en las zonas rurales. Tal déficit se traduce en que tan sólo uno de cada dos niños que cursan el sexto grado de primaria alcanza a matricularse en el colegio.
- La composición de las tasas de matrícula neta según etnia registra participaciones minoritarias de los indígenas en los distintos niveles de educación. Por otro lado, se observa una alta participación de los estratos más pobres. Pero este resultado no es alentador, pues simplemente refleja los altos índices de pobreza en la provincia y no una adecuada focalización de la educación hacia los ciudadanos y ciudadanas más pobres.
- En términos generales, la mayoría de parroquias de Bolívar (80%) mantiene niveles similares en sus índices educativos: pocos años de escolaridad, bajas tasas de matrícula, bajos niveles de instrucción completa y altos porcentajes de analfabetismo. Por lo tanto, no es alentador establecer que no existe mayor dispersión entre los valores de los indicadores educativos. Esto implica que existe una tendencia hacia la igualdad en la población provincial, pero hacia niveles inferiores.
- Después del análisis realizado y tomando en cuenta las conclusiones preliminares, es posible recuperar algunas líneas de acción estratégicas en el campo de la educación establecidas en el Plan de Desarrollo Provincial de Bolívar.²⁴
- Frente a los precarios indicadores de la provincia, es necesario mejorar la calidad de la formación académica de los docentes. Fomentar una educación con mayores y mejores herramientas pedagógicas, indudablemente, estimulará el aprendizaje en los alumnos.
- Se debe institucionalizar la programación y evaluación académica en las instituciones de

²⁴ Para acceder a la información detallada sobre el componente Educación y Cultura de este plan, consultar el anexo 2.5 incluido en la sección Anexos de este CD ROM.

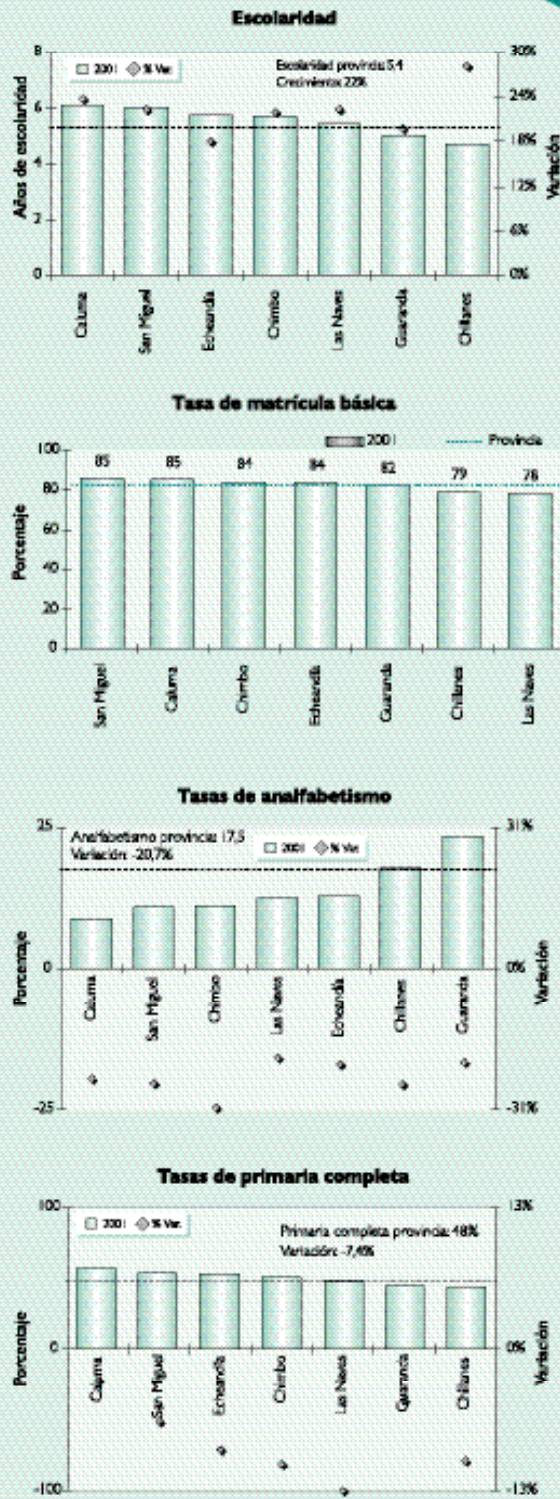
educación. El monitoreo y evaluación constante de la planificación en las instituciones educativas permitirá corregir a tiempo los problemas relacionados con los docentes, con la actualización de los contenidos a impartir y con los problemas de aprendizaje entre los alumnos.

- Mejorar la infraestructura educativa y crear nuevas instalaciones constituiría un gran aporte. Así se enfrentaría la actual insuficiencia de planteles, particularmente, en las zonas rurales. A su vez, dada la desatención hacia el nivel preescolar, sería pertinente enfocar parte de estos esfuerzos hacia la construcción de planteles y hacia la contratación de personal docente especializado.
- También es necesario buscar y establecer medios alternativos de enseñanza para la población asentada en zonas marginales y con demasiadas limitaciones económicas. Esta línea de acción se orienta a atender a los sectores más vulnerables y con escasas posibilidades de acceder al sistema educativo de forma integral. En este sentido, se debería priorizar a las zonas rurales, con énfasis en las parroquias incluidas en los grupos 1 y 3 del análisis de tipologías.
- Es importante que se involucre a la Casa de la Cultura y a las universidades en el diseño curricular de la educación preprimaria, básica y superior. Siempre serán valiosas las acciones encaminadas al mejoramiento continuo de las mallas curriculares de los diferentes niveles de instrucción. En este punto se debería prestar especial atención al nivel preescolar; pues constituye el punto de partida para un aprovechamiento eficiente de los contenidos que se impartirán al estudiante en el futuro.
- Por último, crear carreras de nivel medio y superior acordes con la realidad de la provincia incentivaría el incremento de la matrícula en los niveles educativos posteriores a los diez primeros años. Un incremento de la proporción de alumnos con niveles de instrucción secundario y superior completos, a su vez, reforzaría la emergencia de recursos humanos capaces de responder adecuadamente a las necesidades específicas de la provincia.

Como complemento a esta sección, a continuación se incluyen un conjunto de estadísticas de escolaridad en Bolívar desagregadas a nivel cantonal.



Gráfico 2.20
Bolívar: estadísticas educativas a nivel cantonal (2001)



Fuente:
SIISE v 3.5
Elaboración:
CISMIL

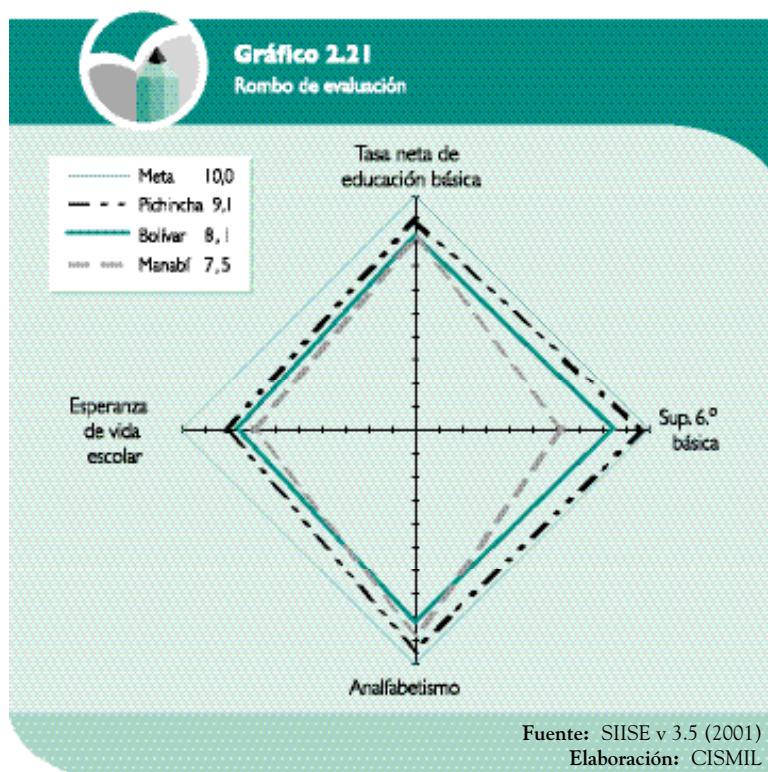
Resumen del nivel de avance

El siguiente gráfico integra los tres tipos de indicadores sobre los cuales se evalúa la meta 3 del objetivo 2. Es decir, el gráfico incluye índices de acceso/cobertura (tasa neta de educación básica y tasa de supervivencia al sexto de básica), de eficiencia interna (esperanza de vida escolar) y de educación de la población (analfabetismo).

Tomando en cuenta la distancia frente al objetivo de cada uno de estos cuatro indicadores, se ha elaborado una calificación sobre diez puntos para la provincia. Bolívar obtendría una calificación de 8,1. Revisando el rombo de evaluación expuesto en el gráfico 2.21, vemos que la provincia mantiene niveles de analfabetismo inferiores a los que

se han registrado en Manabí. En menor medida, algo similar ocurre con la tasa neta de educación básica.

Las aristas de analfabetismo y matrícula neta básica son los puntos más débiles de la evaluación. Integrando esta información con la proporcionada a lo largo del documento, se puede establecer que en Bolívar se está descuidando el fomento de la educación en los primeros años de escolaridad. Por lo demás, todos los resultados de los indicadores de eficiencia interna (incluyendo la tasa supervivencia al sexto de básica) son inferiores al nivel nacional.



CUADRO 2.2
**Bolívar: resumen de los indicadores del objetivo 2
Objetivo 2: lograr la enseñanza primaria universal**
Meta 3: Velar porque, para 2015, las niñas y niños de todo el mundo puedan completar un ciclo completo de enseñanza primaria

Indicadores	1990	2001	2003	META ODM 2015	BRECHA (%)	Cumplimiento
Tasa neta de escolarización preescolar	n.d.	n.d.	33,2	100,0	66,8	Incumplido
Tasa neta de escolarización primaria	84,2	89,1	n.d.	100,0	10,9	Incumplido
Tasa neta de escolarización básica	n.d.	82,6	n.d.	100,0	17,4	Incumplido
Tasa de sobrevivencia al sexto de básica	n.d.	n.d.	85,1	99,0	13,9	Incumplido
Tasa de transición entre 7 ^{mo} y 8 ^{vo} de básica	n.d.	n.d.	55,1	100,0	44,9	Incumplido
Esperanza de vida escolar	n.d.	n.d.	12,1	16,0	4,0	Por cumplir
Analfabetismo	22,1	17,5	n.d.	0,0	17,5	Incumplido
Analfabetismo funcional	40,9	33,5	n.d.	0,0	33,5	Incumplido
Primaria completa	51,8	47,9	n.d.	100,0	52,1	Incumplido

Fuentes:

INEC, SIEH (2003)

SIISE v 3.5 (2003)

SINEC (1998, 2001, 2002)

Elaboración: CISMIL

OBJETIVO

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

A stylized illustration in shades of teal and white. The top portion shows a woman's face in profile, looking towards the right. Below her face, there is a depiction of a village with several houses and a church spire. The background consists of overlapping, curved lines that create a sense of depth and movement.

3

resumen

En comparación con los promedios provinciales del resto del país, los avances conseguidos desde 1990 por las mujeres bolivarenses en el campo de la educación son importantes. Sin embargo, en algunos cantones persisten (y a veces incluso se han incrementado) las brechas entre las tasas de matrícula y entre el analfabetismo de hombres y mujeres, así como entre la población indígena y rural frente a la no indígena y urbana. Es decir, no ha habido una distribución equitativa de los logros educativos en la provincia.

El acceso al trabajo entre las mujeres todavía es limitado. Adicionalmente, las mujeres que consiguen empleo reciben remuneraciones inferiores a las de los hombres, a pesar de contar con iguales condiciones de experiencia y educación. Estas dificultades para generar ingresos propios, sumadas a la violencia de género, constituyen los principales frenos para el empoderamiento de las bolivarenses desde la perspectiva del objetivo 3.

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

La percepción sobre la igualdad entre mujeres y hombres únicamente ha sido incorporada al bagaje cultural de algunas mujeres. Este cambio cultural enfrenta resistencias entre una buena parte de ellas y entre los hombres.

El gobierno provincial no tiene un diagnóstico de la situación de género ni tampoco una política, programa o proyecto en ejecución para promover esta dimensión de la igualdad de derechos.



Introducción

La igualdad de género y la autonomía de las mujeres tienen múltiples dimensiones difícilmente reducibles a los 4 indicadores inicialmente planteados para este objetivo. Desde la óptica que ha adoptado el CISMIL²⁵ (que mira a los ODM como indicadores referidos a la medición de las capacidades básicas y necesidades mínimas), promover la igualdad y el empoderamiento de las mujeres implica su acceso y control sobre una variedad de recursos que consideramos fundamentales: la educación, la capacidad de generar ingresos, la posibilidad de vivir libres de violencia y la de tomar parte de las decisiones sobre el bien común. La distribución inequitativa de esos recursos viola los derechos humanos de las mujeres, limita su ejercicio ciudadano y reduce sus posibilidades de beneficiarse de los avances del desarrollo de la misma manera que los varones.

En este documento también asumimos varias de las siete estrategias prioritarias del Grupo de Tarea en Educación e Igualdad de Género del Proyecto del Milenio (UN, 2005). Concretamente, incorporamos aquellas estrategias aplicables a la realidad ecuatoriana: fortalecer las oportunidades de las mujeres de educación postprimaria al mismo tiempo que cumplir los compromisos de universalizar la educación primaria; garantizar los derechos y la salud sexual y reproductiva; eliminar la desigualdad de género en el empleo, disminuyendo la dependencia de las mujeres del empleo informal, eliminando las brechas en salarios entre mujeres y hombres y reduciendo la segregación ocupacional; incrementar

la proporción de mujeres en cargos de elección popular; y, combatir la violencia contra niñas y mujeres.

Con todas estas consideraciones y teniendo en cuenta los indicadores definidos oficialmente por la ONU (que abarcan educación, empleo remunerado y participación política), la meta correspondiente a este objetivo fue redefinida de la siguiente forma:

Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente, para el año 2007 y en todos los niveles de la enseñanza antes del fin del año 2015; incrementar la equidad económica y la participación pública de las mujeres; y, reducir la violencia contra ellas.

Partiendo de este marco, incluimos adicionalmente otros indicadores de empleo, de participación política y de violencia, tales como: las brechas en los ingresos, las mujeres en la PEA por rama de actividad y categoría de ocupación, las mujeres candidatas y la incidencia de la violencia intrafamiliar y sexual contra las mujeres. Cabe mencionar también que, en todo este informe, se procura que la mirada sobre las desigualdades de género se haga 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, hemos optado por las brechas²⁶, buscando evidenciar la distancia de la situación de las mujeres respecto a la de los hombres. En la misma lógica, también se emplean

²⁵ Este marco conceptual se define en el Documento Metodológico acerca de cómo elaborar informes de los ODM.

²⁶ En este informe, las brechas se miden dividiendo el dato correspondiente a las mujeres para el de los hombres. Por lo tanto, 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 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.

las brechas para medir las disparidades en los ingresos y en la dedicación al trabajo reproductivo.

La primera parte de esta sección aborda los indicadores de educación, empleo, participación política y violencia, procurando mirar las desigualdades de género, pero también las otras desigualdades que los promedios provinciales pudieran ocultar: brechas por ubicación geográfica, por área de residencia urbana o rural, por condición

étnica y por edad. La segunda parte analiza los resultados del modelo de retornos laborales²⁷. La tercera resume los programas y proyectos que ejecuta el gobierno provincial de Bolívar que podrían impulsar el logro de este objetivo. Finalmente, se concluye presentando un gráfico y un cuadro que resumen la situación de Bolívar respecto de los ODM.

META 4: eliminar la desigualdad entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para 2005, y en todos los niveles de enseñanza para 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 hombres en los niveles primario, secundario y superior. En el Ecuador, se ha definido como obligatorio el nivel de educación básica, por ello se presentan los indicadores para todos esos niveles.

Como se evidencia en este cuadro, las brechas entre las tasas de matrícula de hombres y mujeres se han reducido en todos los niveles educativos. De hecho, la matrícula secundaria entre las

mujeres (exceptuando a las indígenas) incluso llega a ser mayor que la de los hombres. Así mismo, en el área urbana, las mujeres se matriculan más que los varones en todos los niveles educativos. Llama la atención que en el sector rural las brechas en la matrícula en la educación superior favorezcan a las mujeres; más todavía si observamos que esta brecha ya ha sido así desde 1982 (1,117), año a partir del que se ha ido ampliando. En caso de que continúe la tendencia actual, la meta de eliminar la desigualdad entre hombres y mujeres hasta 2015 podría ser alcanzada.

²⁷ Respecto del modelo y la forma en que fue calculado, consultar el anexo 3.1 incluido en este CD ROM.

CUADRO 3.1 Los Ríos: brechas en las tasas de matrícula*

BRECHAS MUJERES / HOMBRES	1990	2001	2003
Tasa neta de matrícula primaria	0,987	0,998	1,018
Urbana	1,005	1,010	n. d.
Rural	0,981	0,994	n. d.
Indígenas	n. d.	0,992	n. d.
Afrodescendientes	n. d.	0,985	n. d.
Tasa neta de matrícula secundaria	1,069	1,014	0,994
Urbana	1,031	1,049	n. d.
Rural	1,059	1,059	n. d.
Indígenas	n. d.	0,729	n. d.
Afrodescendientes	n. d.	1,074	n. d.
Tasa neta de matrícula básica	n. d.	0,999	1,007
Urbana	n. d.	1,010	n. d.
Rural	n. d.	0,994	n. d.
Indígenas	n. d.	0,966	n. d.
Afrodescendientes	n. d.	0,993	n. d.
Tasa neta de matrícula superior	1,080	1,413	1,697
Urbana	0,923	1,391	n. d.
Rural	1,266	1,381	n. d.
Indígenas	n. d.	0,909	n. d.
Afrodescendientes	n. d.	1,849	n. d.

*Un valor igual a 1 significa equidad. Valores mayores que 1 significan que la condición de las mujeres es mejor que la de los hombres. Valores menores que 1 significan que la situación de las mujeres es peor que la de los hombres.

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

Elaboración: CISMIL

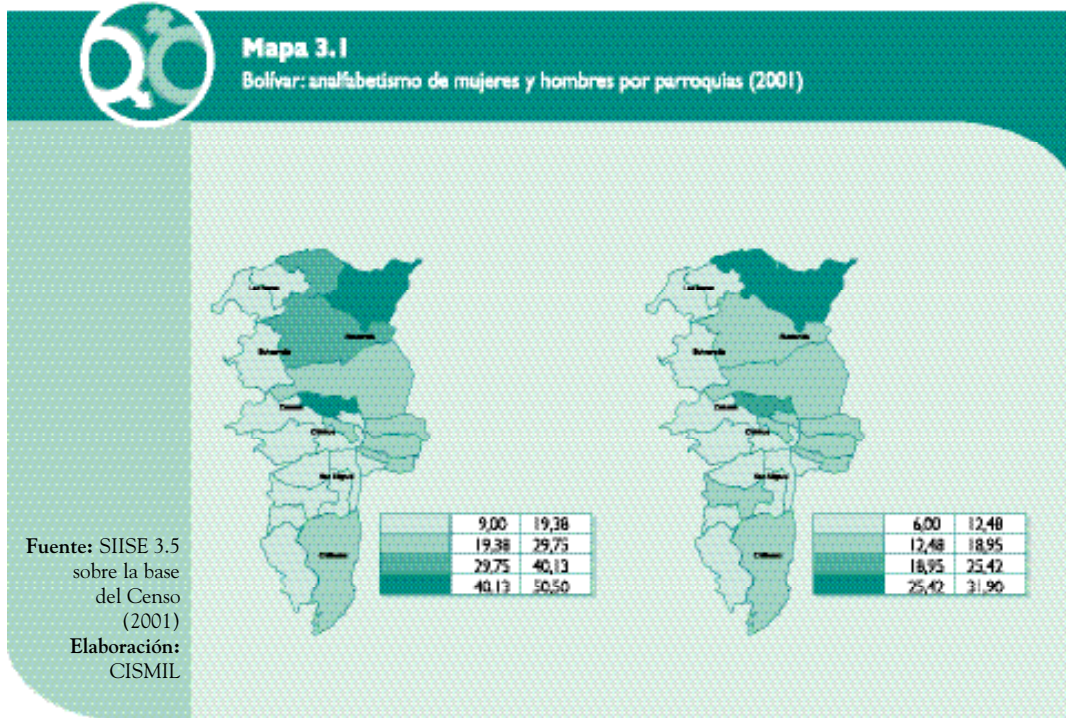
En 2001, las brechas más altas se presentaban entre las mujeres y los hombres indígenas. En el caso de la tasa de matrícula a la educación secundaria, la diferencia alcanza 27 puntos. En contraste, las mujeres afrodescendientes tienen mejores tasas de matrícula a este nivel educativo que los hombres y en el nivel superior casi duplican la matrícula masculina.

De acuerdo con las opiniones de las personas entrevistadas para este estudio, en Bolívar no se discrimina a las niñas a la hora de decidir enviarlas a la escuela o al colegio, y el aprovechamiento de niños y niñas sería igual. Esta percepción contrasta con la información presentada en el siguiente acápite. Como veremos allí, todavía existe una cierta preferencia por los niños que se evidencia en un menor paso de las niñas de la primaria a la secundaria.

“A veces hay un niño que sale abanderado o una niña que también sale abanderada. Igual terminan, solo por lo que repiten puede haber una diferencia en quién termina antes, y se ven más niños que pierden el año, pero no se sabe por qué, ya que tienen el mismo tiempo para estudiar que las niñas, a veces los padres son los que no saben cómo ayudar que hagan los deberes”.

Hombre, rural, indígena, 58 años

Analfabetismo



A nivel parroquial, las peores brechas (entre 1,64 y 1,80) se encuentran en Salinas, Guaranda, San Lorenzo (cantón Guaranda), Telimbela (cantón Chimbo) y Santiago (cantón San Miguel). Por otro lado, las peores tasas de analfabetismo, tanto para mujeres como para hombres, se encuentran en las siguientes parroquias: Simiatug, Julio Moreno (Catanahuán Grande), Guanujo, Salinas y Facundo Vela. Cabe resaltar que sólo una parroquia (Salinas), entre las que tienen peores tasas de analfabetismo, tiene a la vez altas brechas entre hombres y mujeres. A partir de ello, se puede inferir que una peor situación educativa no necesariamente implica una mayor discriminación de las mujeres.

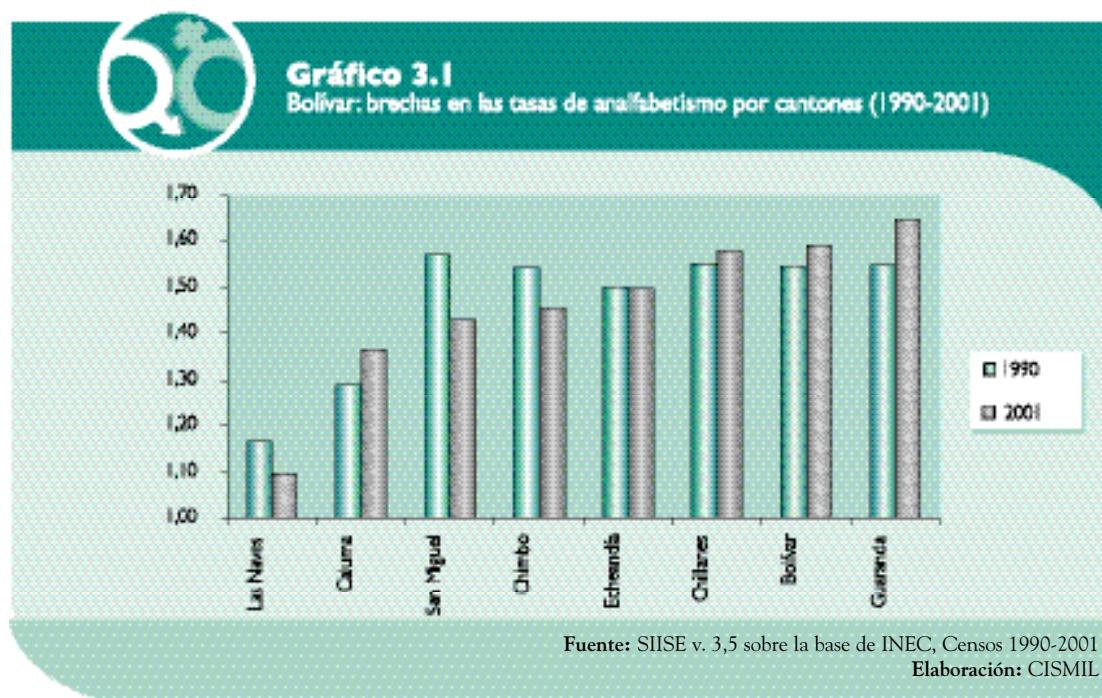
CUADRO 3.2 Bolívar: brechas en las tasas de analfabetismo (1990-2001)*

Brechas mujeres / hombres	1990	2001
Total	1,545	1,590
Área de residencia		
Urbana	1,564	1,613
Rural	1,569	1,618
Condición étnica		
Indígenas	n. d.	1,633
Afrodescendientes	n. d.	1,224

*El valor de 1 significa equidad; más de 1, que las tasas de las mujeres son peores que las de los hombres; y, menos de 1, que las mujeres tienen tasas mejores que los hombres.
Fuente: SIISE v. 3,5 y 4,0 sobre la base de INEC, Censos (1990-2001)
Elaboración: CISMIL

De acuerdo con el cuadro 3.2, entre 1990 y 2001, las brechas del analfabetismo entre el campo y la ciudad se incrementaron. Por otro lado, las brechas más altas se registran entre la

población indígena, hecho que contrasta con la situación de la población afrodescendiente que exhibe la brecha más baja de la provincia.



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

Como se aprecia en el gráfico 3.1, solamente en los cantones Las Naves, San Miguel, Echeandía y Chimbo se registra una ligera mejoría en las brechas de analfabetismo. De 1990 a 2001, la situación del analfabetismo ha empeorado en la provincia. La tasa de analfabetismo de las mujeres bolivarenses es 1,6 veces mayor que la de los hombres. Quizá la emigración de personas jóvenes pueda explicar, en parte, esta tendencia: por razones históricas, tanto las tasas globales de analfabetismo como las brechas en el analfabetismo entre mujeres y hombres, siempre son más altas entre las personas de mayor edad, es decir, entre aquellas personas que no emigraron de la provincia.

Por otro lado, en relación con la permanencia de las niñas en la escuela, los indicadores calculados a partir de los datos del SINEC señalan que la brecha en la tasa de supervivencia al 6.º de básica (5.º grado de primaria) favorece a las mujeres. El valor de esta brecha es de 1,06. Sin embargo, la brecha en la tasa de transición entre primaria y secundaria (paso de 7.º a 8.º de básica) todavía es significativa: 0,769. En síntesis, vemos que en Bolívar las niñas acceden a completar la primaria, pero enfrentan ciertas dificultades para llegar a la secundaria.²⁸

²⁸ Debido a que las tasas netas de matrícula se obtienen de otras fuentes, y tomando en cuenta que la transición y la composición de la matrícula no son lo mismo, no existe contradicción con la mayor tasa neta de matrícula secundaria de las mujeres

En términos generales, la esperanza de vida escolar es muy parecida para niñas y niños (12,0 y 12,1 años, respectivamente), y la brecha, desfavorable para las niñas, es de 0,991.

Sin embargo, como veremos en el siguiente acápite, una cierta mejoría en los niveles de educación no garantiza mejores condiciones de empleo ni tampoco equidad en la participación laboral (Prieto, 2005). La segregación vertical y horizontal así como las diferencias salariales entre mujeres y hombres (factores cruciales para el logro de la autonomía) son todavía bastante grandes.

Trabajo y empleo

A través de los indicadores de empleo se reflejan claramente la pobreza y el subdesarrollo que enfrenta el país: altas tasas de subempleo y desempleo dan constancia de la precariedad de la economía ecuatoriana y de las enormes dificultades de las personas para (en términos de Amartya Sen) desplegar sus capacidades.

ESCUCHAR *la voz de la gente*

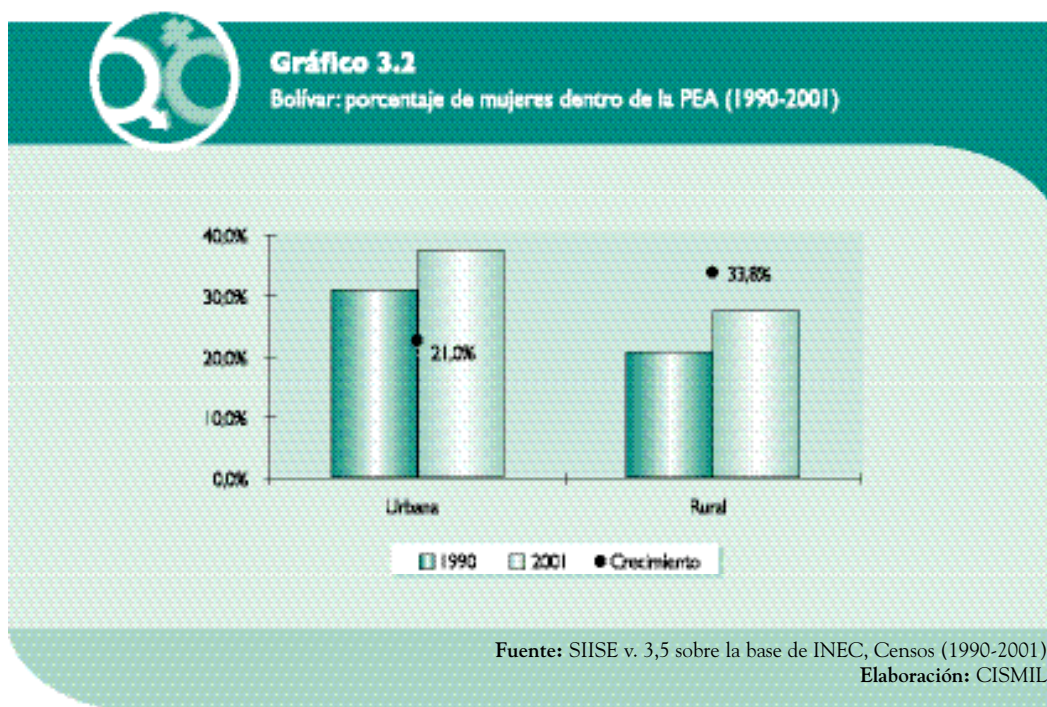
“Sobre quién debe trabajar decide mi marido”.
Mujer, rural, indígena, 20 años

“Sobre quién debe ir a trabajar decide él. A veces el marido es una dificultad porque no manda, a veces los hijos, la casa y eso se hace más dificultoso para que una mujer pueda trabajar. Para los hombres yo creo que ninguna dificultad tienen, queriendo trabajar encuentran lo que sea. A los jóvenes pienso que no les discriminan, les cogen, en Quito les dan trabajo, con que tengan gusto de trabajar”.
Mujer, urbana, mestiza, 35 años

“Sobre quién debe trabajar decidimos ambos, también cocinar y otras cosas en la casa”.
Hombre, rural, indígena, 58 años

En Bolívar, la participación de las mujeres en la PEA se ha incrementado siete puntos porcentuales durante los once años comprendidos entre los últimos censos. La PEA femenina rural crece

más que la urbana, pero en ambos casos, la proporción de mujeres rurales que son parte de la PEA todavía es menor que la de los hombres.²⁹

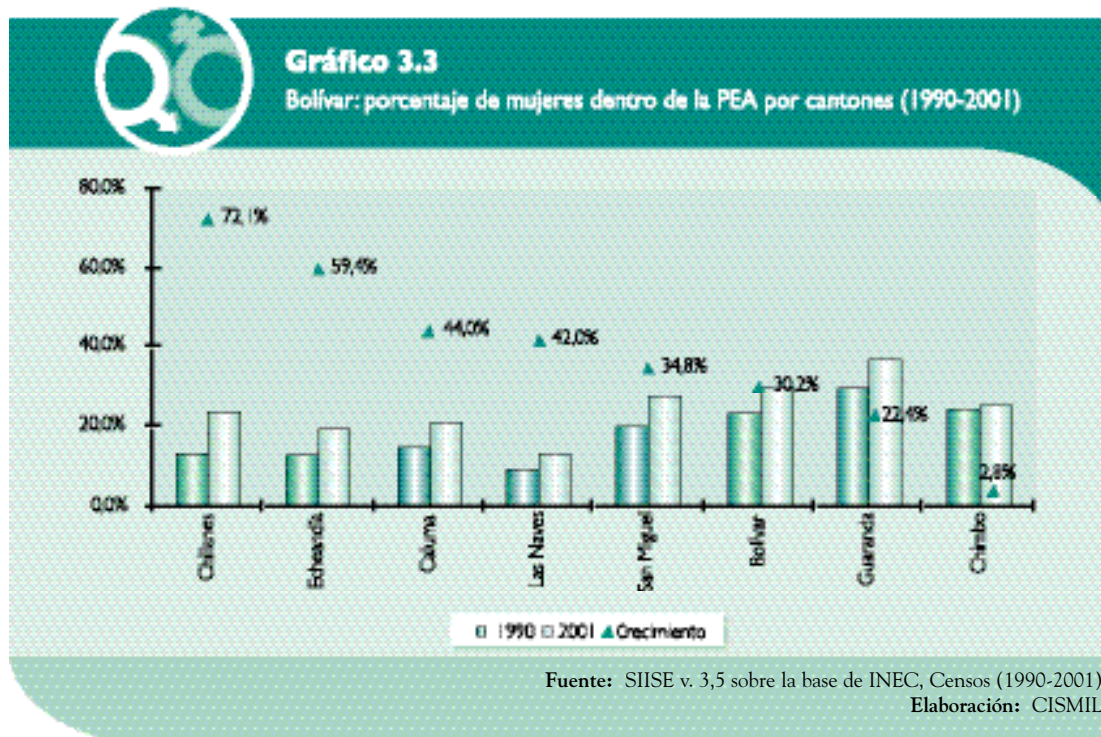


Si bien en todos los cantones de la provincia se produjo un crecimiento de la proporción de mujeres dentro de la PEA, existe una marcada heterogeneidad entre ellos. Mientras en Chimbo el crecimiento es de apenas un 3%, en Chillanes alcanza un 72% (ver gráfico 3.3). El promedio provincial del crecimiento de la proporción de mujeres dentro de la PEA es del 30%. El cantón Guaranda, que tiene las tasas más altas de participación de las mujeres en la PEA, se ubica entre los que menos crecimiento registran de este valor.

El indicador propuesto por los ODM 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 normalmente no registran adecuadamente el trabajo de las mujeres (UN, 2003). Este subregistro en la agricultura responde a que el trabajo de las mujeres en la producción de autoconsumo (por ejemplo, en huertas familiares), generalmente, es considerado únicamente como trabajo doméstico. De acuerdo con este indicador, como se puede ver en el siguiente gráfico, la participación de las mujeres de Bolívar en la PEA en el sector moderno se encuentra cerca de la paridad, en el informal bordea el 40% y, finalmente, en el servicio doméstico, las mujeres de Bolívar están sobrerrepresentadas (como sucede en todo el país).

²⁹ Si bien las mediciones censales de la PEA no son las más precisas, el objetivo aquí es mostrar las características de los cantones y las diferencias entre ellos, lo que no es posible realizar a partir de las encuestas, pues éstas sólo permiten elaborar desagregaciones provinciales.



CUADRO 3.3 Bolívar: proporción de mujeres en la PEA y en la PEA remunerada (2003)

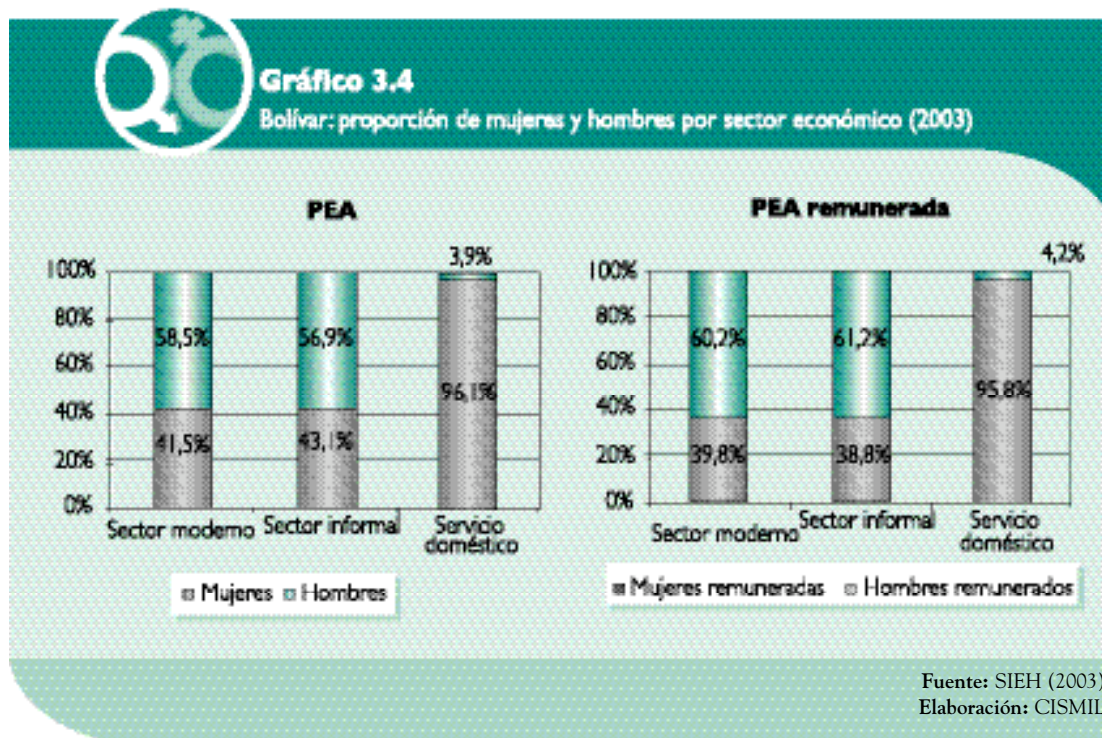
Sectores del mercado laboral	% de mujeres en la PEA remunerada	PEA remunerada	% de mujeres en la PEA	PEA
Sector moderno	34,5%	490 074	37,9%	552 866
Sector informal	40,9%	377 081	42,7%	420 735
Servicio doméstico	97,1%	45 442	97,2%	47 315

Fuente: SIEH (2003)
Elaboración: CISMIL

Con la excepción del servicio doméstico, la participación de las mujeres entre la PEA remunerada decrece ligeramente con respecto a su participación en la PEA total. Esto refleja el peso del trabajo no remunerado (usualmente, vinculado al trabajo doméstico) entre ellas. En el caso de los hombres, sucede exactamente lo contrario: su participación en la PEA remunerada es mayor que en la PEA total.

A la hora de analizar la proporción de hombres y mujeres por rama de actividad, vemos que las mujeres tienden a trabajar mayoritariamente en sectores usualmente feminizados, vinculados a los servicios: hoteles y restaurantes, servicios sociales

y de salud y otras actividades (rubro que generalmente incluye buena parte del sector informal). En contraste, la presencia de las mujeres es nula en la explotación de minas y muy escasa en construcción y en transporte y comunicaciones. Por otro lado, a diferencia de lo que sucede en el resto del país, en Bolívar la enseñanza no es un sector feminizado, registrándose, más bien, una distribución paritaria. De modo similar, en actividades inmobiliarias e industria manufacturera, la distribución está cerca de ser paritaria. Esto último también marca una diferencia con respecto a las otras provincias del país, donde la mayoría de la PEA de la industria manufacturera está compuesta por hombres.



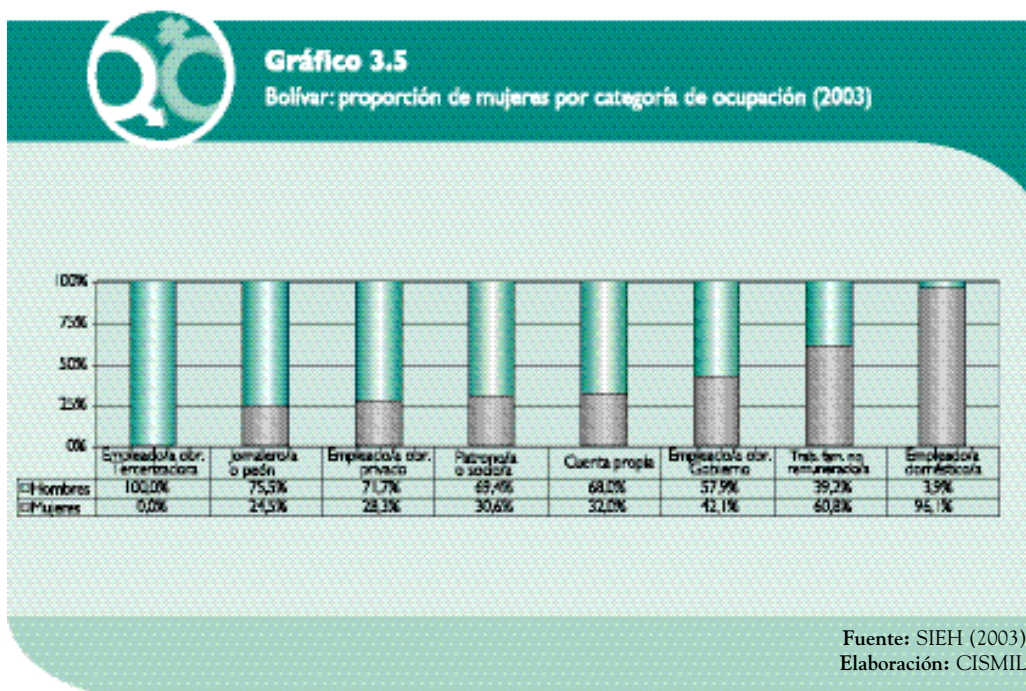
CUADRO 3.4 Bolívar: proporción de mujeres por rama de actividad (2003)

Rama de actividad	% mujeres	PEA 12 años y más
Explotación de minas y canteras	0,0%	193
Construcción	1,8%	2 680
Transporte y comunicaciones	6,8%	1 639
Intermediación financiera	24,6%	99
Administración pública y defensa	26,9%	2 278
Agricultura ganadería, caza y silvicultura	40,7%	57 464
Actividades inmobiliarias, empres. y de alquiler	45,2%	488
Industrias manufactureras	46,4%	3 876
Enseñanza	51,3%	5 112
Comercio	58,4%	6 526
Servicios sociales y de salud	70,8%	535
Otras actividades	72,1%	2 220
Hoteles y restaurantes	77,7%	567

Fuente: SIEH (2003)
Elaboración: CISMIL

Avanzando en el análisis sobre la inequidad de género en el campo laboral, al clasificar a la PEA femenina bolivarensa por categoría de ocupación, se evidencia una participación mayoritaria

de las mujeres en las actividades no remuneradas y en las peor remuneradas (particularmente, en el sector del empleo doméstico).

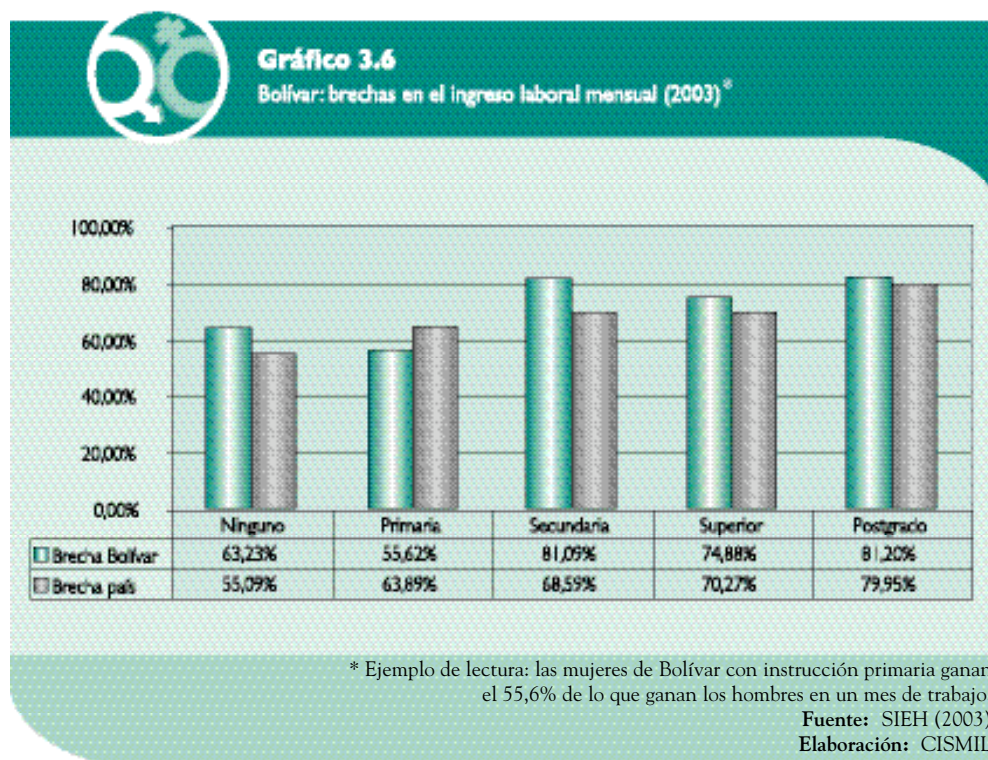


“Creemos que sí existe discriminación en los trabajos y vemos que hay más mujeres de secretarías; no vemos mujeres obreras, mecánicas, políticas, pocas mujeres policías y, sobre todo, en aquellas profesiones donde en el trabajo se necesita la fuerza física, hay un estigma en creer que la mujer no puede desarrollar la misma fuerza física que el hombre y por lo tanto la mujer cree que realmente no puede. Si hubiese desde el inicio de la existencia la idea de que las mujeres pueden hacer cosas de igual con la fuerza física y no el hombre, estaríamos en otras circunstancias, “somos el sexo débil”, pero solo es un estigma, cada vez es menos, pero todavía existe”.

Talleres cantonales de discusión sobre los ODM

La ubicación de las mujeres en ocupaciones y ramas de actividad peor remuneradas (segregación horizontal) así como la segregación vertical (cargos de menor nivel y remuneración que los hombres) quedan demostradas en las brechas, todavía muy amplias, en la remuneración media mensual. Las mujeres, con el mismo nivel de instrucción, reciben en promedio entre el 63% y el 81% de lo que reciben los hombres por cada mes de trabajo. Las brechas en Bolívar son menores que a nivel nacional, excepto en el caso de

personas con instrucción primaria. En el país, mientras el nivel de instrucción es mayor, menor es la brecha; en Bolívar, la situación es parecida, pero no igual. Entre las personas con educación secundaria, las brechas son menores que entre aquellas que alcanzan la educación superior. Los niveles secundario y de postgrado presentan la situación menos inequitativa, pero, de todas formas, las mujeres ganan 19% menos que los hombres.



Con los límites que presenta el siguiente indicador (debido a que sólo se aplica a las personas mayores de 5 años que reportan haber realizado previamente alguna actividad reproductiva o doméstica³⁰), las brechas en la dedicación de mujeres y hombres al trabajo reproductivo, medidas en horas de trabajo, son muy importantes.

Las mujeres bolivarenses afirman dedicar cerca del triple del tiempo que los hombres a actividades de cuidado de hijas e hijos y al trabajo doméstico. Esta dedicación, a su vez, implica una reducción en la posibilidad de participar en actividades comunitarias.

³⁰ El 67% de los hombres y el 87% de las mujeres responden en este grupo de edad.

CUADRO 3.5 Bolívar: brechas en la dedicación al trabajo reproductivo y voluntario (2003)*			
	Trabajo doméstico	Cuidado hijas/os	Trabajo voluntario
BOLÍVAR			
Mujeres	13,90	4,76	0,18
Hombres	4,90	1,70	0,40
Brecha M/H	2,84	2,80	0,45
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: CISMIL

La situación de Bolívar en cuanto a este indicador es ligeramente mejor que el promedio nacional. Por otro lado, prácticamente no existe diferencia alguna entre la brecha del trabajo doméstico y la que se refiere al cuidado de los y las hijos.

Este tipo de condiciones laborales dificultan la autonomía de las mujeres: con la carga de trabajo doméstico que soportan, la posibilidad de participación en actividades laborales se reduce y las condiciones en las que se realizan son inequitativas con respecto a los hombres. El peso del trabajo doméstico se relaciona con dificultades en los ascensos y, en general, con los empleos a tiempo completo. En la recopilación de información cualitativa realizada para este estudio, preguntamos a diversas personas si consideraban que el trabajo doméstico debería ser pagado (lo que podría ser una alternativa para garantizar la autonomía económica de las mujeres y paliar su sobrecarga de trabajo). Las diferencias de opinión tanto entre hombres y mujeres como entre las mismas mujeres son altamente ilustrativas de las condiciones culturales que determinan la inequidad de género.

Generalmente, se piensa que el trabajo de las mujeres dentro del hogar no merece remuneración. Así mismo, los ingresos laborales masculinos tienden a ser percibidos como familiares y las mujeres, en muchos casos, dependen completamente de ellos. Los siguientes aspectos vinculados a este punto son muy preocupantes. Las mujeres que no disponen de ingresos propios³¹ son las que, con mayor probabilidad, 'deben' resistir la violencia ejercida contra ellas³² y las que más difícilmente pueden acceder a mayores niveles de educación y a tener maternidades saludables. En promedio, más del triple (35%) de las mujeres bolivarenses mayores de 15 años carece de ingresos propios, frente a un 11% de hombres en la misma situación. La tasa es marcadamente más alta entre las edades de 15 a 24 años porque se trata de un sector de la población que, en su mayoría, todavía se encuentra estudiando. Del total de personas sin ingresos en Bolívar, el 81% es mujer.

³¹ Entre las personas que no tienen ingresos se incluye al sector de la PEA que no reporta ingresos ni rentas de ningún tipo: básicamente, estudiantes, amas de casa, personas ancianas que no reciben jubilación y personas discapacitadas.

³² No se está insinuando, de ninguna manera, que el no tener ingresos propios sea la principal causa de violencia doméstica. Solamente se está señalando que éste es un factor que incide. Si bien no disponemos de estudios para el caso ecuatoriano, varios estudios a nivel internacional confirman esta tendencia. Por ejemplo, Ribero y Sánchez (2005) comprueban que existe una relación entre mayor dependencia económica de las mujeres y mayor violencia doméstica. Basa y Famoye (2004), por su parte, señalan que, estadísticamente, a menos dependencia económica de las mujeres, menos violencia. Por mencionar un último ejemplo, Farmer y Tiefenthaler (1997) indican que una mejora en el estatus económico de las mujeres conduce a que sufran menos violencia doméstica.

ESCUCHAR

la voz de la gente

“Las mujeres se encargan más del trabajo doméstico, pero, cuando se puede, adelanto el trabajo y hago algo en la casa. Ellas mismas deberían encargarse del trabajo doméstico y pienso que no deberían ser pagadas, porque quién va a pagar”.

Hombre, rural, indígena, 58 años

“Sobre el trabajo doméstico nos encargamos mi suegra y yo, debemos encargarnos nosotras mismas, como nosotras estamos en la casa, quién nos va a pagar, no hay quién pague”.

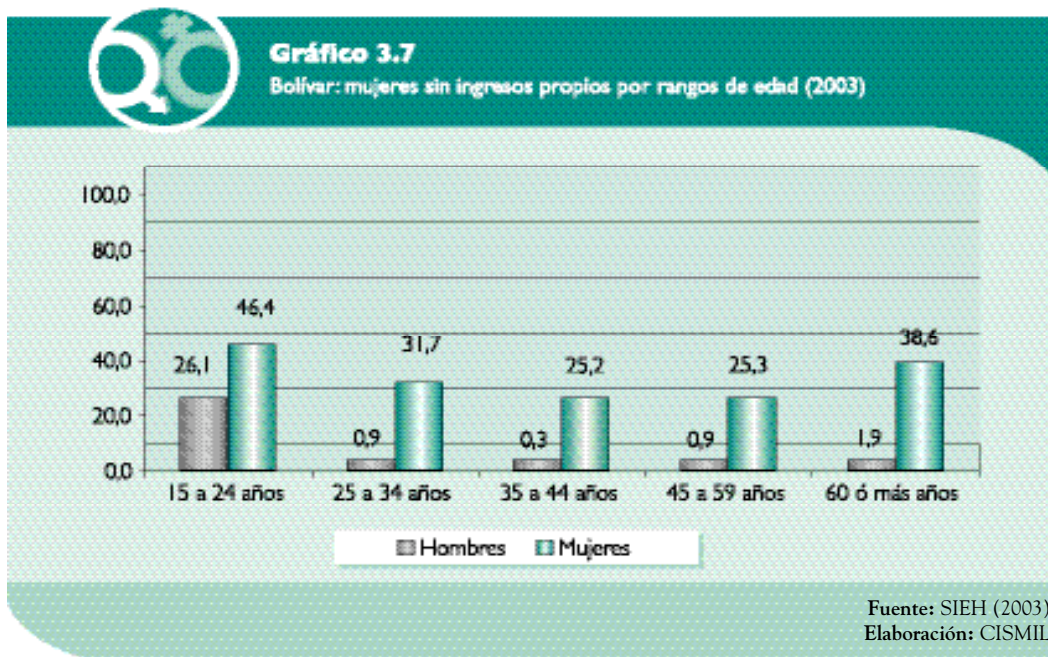
Mujer, rural, indígena, 20 años

“Del trabajo doméstico me encargo yo porque mi suegra es mayorcita; mi hija la mayor también me ayuda a barrer, lavar los platos y limpiar las cosas; y, mi hijita la segunda, de repente lava los platos, aunque más mojándose que lavando. Sobre el pago por el trabajo doméstico, chuta, más que pagar deberían, es el trabajo más difícil, cocinar, lavar, planchar. Uy... hoy día me he pasado lavando todo el día, lo peor de todo es que hay que lavar, colgar, descolgar, planchar, separar la ropa pequeña y también los uniformes. Ni aunque me pagaran cien dólares diarios, no estuviera conforme. Los hombres también deberían encargarse. Mi marido también me ayuda; sí es buenito, cuando está de buen genio me ayuda a cocinar, lavar, hacer las camas, planchar, pero solo de vez en cuando. Ahora me ayudó a lavar todo lo que es grueso”.

Mujer, urbana dispersa, mestiza, 35 años

“El trabajo de la casa no creo que deberíamos ser pagadas porque todos vivimos ahí, tenemos que hacer”.

Mujer, urbana, mestiza, 21 años



Participación política

Las cuotas para mujeres en las candidaturas a cargos de elección popular, vigentes en el Ecuador desde 1998, han provocado en todo el país³⁰, incluyendo a Bolívar, un aumento en el número de mujeres que acceden a estos cargos.

Las cuotas se iniciaron con 20% y se fijaron en 30% en 2000, con la disposición de un incremento de 5% en cada nueva elección y de que las mujeres deben ser colocadas en las listas en forma alternativa y secuencial. Sin embargo, en vez de regular y controlar esta ubicación de las candidaturas, como le corresponde de acuerdo con la Ley, el TSE ha dejado a cada partido u organización política la libertad para la colocación de las candidaturas de las mujeres. El resultado ha sido que muchas de ellas son colocadas al final de las listas o como suplentes, lo cual se evidencia en los resultados: en 2004, con la cuota cumplida a nivel global, más de un 40% de candidaturas fueron femeninas (Vega, 2005) y el porcentaje de mujeres electas en promedio no alcanzó siquiera el 30%.

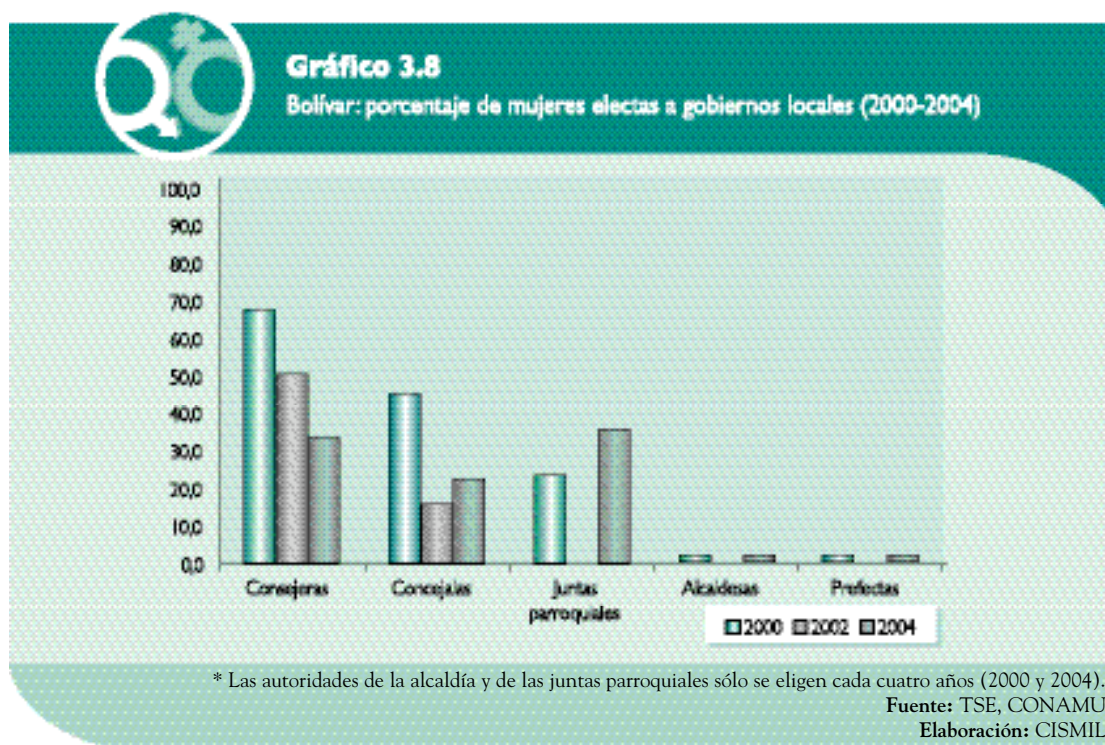
CUADRO 3.6 Bolívar: mujeres electas (2000-2004)

DIGNIDAD	Mujeres número	%	Total número
2000			
Juntas parroquiales	21	22,1%	95
Alcaldes/as	0	0,0%	7
Concejales / es	13	44,8%	29
Prefectos/as	0	0,0%	1
Consejeras/os	2	66,7%	3
2004			
Juntas parroquiales	32	33,7%	95
Alcaldes/as	0	0,0%	7
Concejales / es	6	20,7%	29
Prefectos/as	0	0,0%	1
Consejeras/os	1	33,3%	3

³³ Como referencia, en 1996, del total de concejales y concejalas electos en el país, solo el 8% era mujer; en 2000, el porcentaje subió a 31%; y, en 2004, se ubicó en 32% (SIISE versión 3.5).

De acuerdo con el gráfico 3.8, el porcentaje de mujeres electas muestra una tendencia decreciente en el caso de las consejeras, que en 2000 eran 67% y actualmente sólo son el 50%. En el caso de las concejales, la tendencia no se puede establecer todavía, pues el porcentaje bajó en 2002 y volvió a subir en 2004 pero no a los niveles anteriores.

Cabe destacar que en Bolívar nunca se ha elegido ni una alcaldesa ni una prefecta. En 2000 hubo una sola candidata a prefecta y en 2004, ninguna. En 2000 hubo dos candidatas a alcaldesas y en 2004, sólo una en toda la provincia. Estos datos corroboran el incumplimiento de la cuota en algunos niveles y, a la vez, confirman que las mujeres atraviesan por mayores dificultades al intentar acceder a cargos unipersonales.



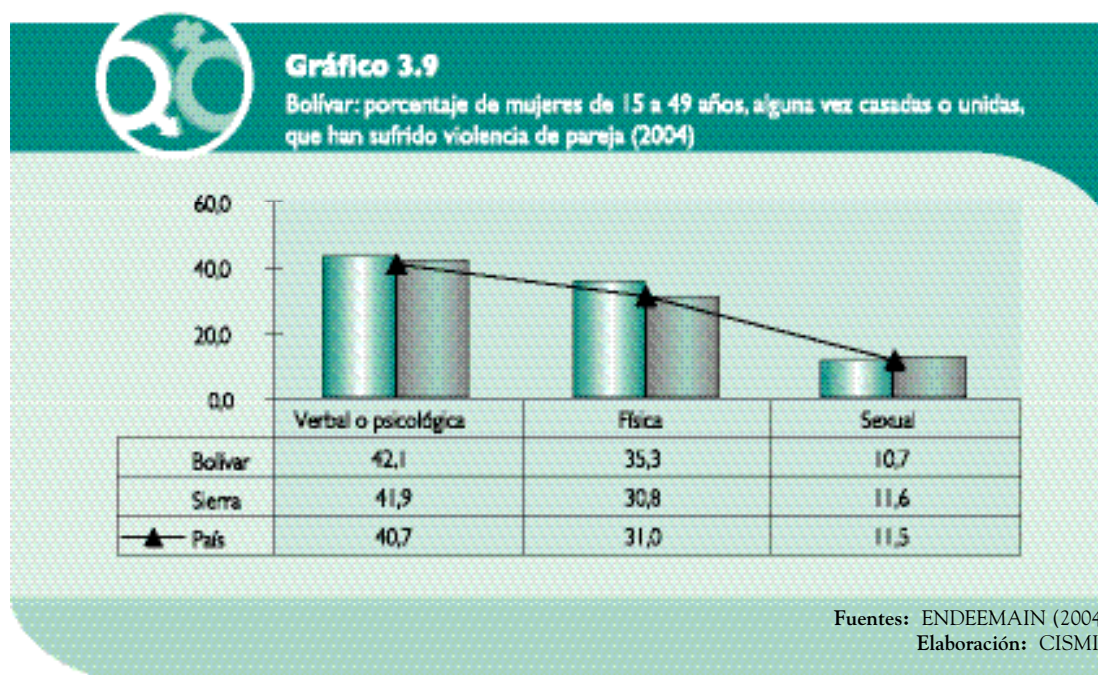
“En lo político sí se ha incrementado, pero no se cumple lo que dice la ley, que un 40% de mujeres deben participar en lo político para las elecciones populares y es apenas un 10% hasta 20%, sobre todo en cargos inferiores, segundo o tercer puesto y no ocupando puestos altísimos, como de liderazgo en las elecciones políticas, y eso se debe a que en los partidos políticos predomina el hombre. Sí están insertadas las mujeres como consejeras, maestras, jefas políticas, concejales, pero no en la proporción que dice la ley, ni tampoco en lo que dice la ley que sea equitativa, que sea un 40% no quiere decir que ya sea equitativo”.

Talleres cantonales de discusión sobre los ODM

Violencia de género³⁴

Otra de las dimensiones consideradas, la violencia de género, es de especial interés por su capacidad de restricción para el ejercicio de derechos en los otros ámbitos aquí referidos, y para la obtención y apropiación de recursos que garanticen la igualdad y la autonomía a las que se refiere el objetivo 3.

Entre las mujeres bolivarenses casadas o unidas, se reportan tasas de prevalencia de violencia ejercida por sus parejas, similares a las tasas regional y nacional en las dimensiones psicológica/verbal y sexual. Sin embargo, la incidencia es cuatro puntos mayor en el aspecto físico.



Con respecto a la violencia 'cotidiana', los datos de la ENDEMAIN reseñados en el cuadro 3.7 muestran que en 2004 el 22% de mujeres de la provincia reportó 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 tres primeros quintiles de ingreso, pero las diferencias

no son muy grandes en los quintiles superiores. La incidencia más alta de violencia verbal/psicológica se presenta en el tercer quintil, mientras que la de violencia física en el segundo y el primero (en ese orden). Sorprendentemente, la violencia sexual reportada es mayor en los quintiles superiores. La violencia física ejercido sobre las mujeres con niveles de instrucción menores es más del doble que la violencia ejercida sobre las muje-

³⁴ Los datos de esta sección fueron obtenidos de la ENDEMAIN 2004 que tiene la limitación de referirse solamente a las mujeres en edad fértil (15 – 49 años). Por otra parte, la información se recoge en encuestas de hogares, lo cual puede contribuir a un ocultamiento del fenómeno. Lamentablemente, no se dispone de mejores indicadores que abarquen toda la provincia y que también nos permitan la comparación con otras provincias.

res con niveles de instrucción secundario o superior. Entre este último grupo, también se registra una menor incidencia de violencia psicológica. En lo que respecta a la violencia sexual, las tasas son idénticas. Como conclusión, vemos que en

Bolívar las mujeres más pobres sufren de ligeramente mayor violencia física y verbal/psicológica, y que un mayor nivel de instrucción determina menos violencia en estos dos aspectos.

CUADRO 3.6	Bolívar: porcentaje de mujeres, de 15 a 49 años, que han sufrido violencia ejercida por la pareja o ex pareja en los últimos 12 meses (2004)		
	TIPO DE VIOLENCIA		
	Verbal o psicológica	Física	Sexual
Total	21,8	17,1	5,5
Edad			
15 - 24	21,8	20,5	5,1
25 - 29	16,7	11,7	3,3
30 - 34	33,8	29,4	19,1
35 - 39	20,3	17,2	1,6
40 - 44	15,4	9,6	0,0
45 - 49	19,5	7,3	0,0
Nivel de instrucción			
Ninguno / Primario	25,0	20,3	5,5
Secundario / Superior	14,0	9,3	5,6
Quintil de ingreso			
1 (más pobre)	22,8	17,4	4,2
2	21,2	18,3	5,8
3	25,6	16,3	7,0
4	16,3	14,3	8,2
5 (más rico)	16,3	14,3	8,2

Fuente: ENDEMAIN (2004)

Elaboración: ENDEMAIN

La percepción sobre la violencia doméstica indica que hay un mayor conocimiento de que ésta constituye una violación de los derechos de las mujeres. Las apreciaciones al respecto han cambiado entre las generaciones: mientras las mujeres mayores dicen que debían aguantarse, las mujeres más jóvenes consideran a la violencia como una razón suficiente para separarse de la pareja. En el caso de Bolívar, como en las demás

provincias que hemos estudiado hasta ahora (Quito, Azuay, Pichincha, Los Ríos), se asocia a la violencia contra las mujeres con el consumo de alcohol, vínculo que no estamos en condiciones de verificar estadísticamente³⁵. Abundantes testimonios dan cuenta de este fenómeno que se describe como una combinación de violencia psicológica/verbal y física:

³⁵ En coincidencia con estas percepciones, en su estudio sobre la violencia doméstica en Colombia, Ribero y Sánchez (2005: 1) indican que “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”.

ESCUCHAR

la voz de la gente

¿En este sector los hombres maltratan a las mujeres?

“Sí, les pegan, pero toca aguantarse, ahora las mujeres jóvenes se largan porque no aguantan. Antes no, tocaba aguantarse. Ahora los hijos defienden más a las mamás de los papás”.

Mujer, urbana dispersa, indígena, 55 años

“Claro, ha sucedido en varias partes, aquí no mucho, pero sí habido esos tropiezos; ha venido disminuyendo porque cuando se conoce la Biblia se controla más la vida. A mí me controló espiritual y económicamente porque si no se obedece la Biblia, no se puede vivir porque la borrachería, la pelea, la fornicación no deben ser pero claro que vienen tropiezos pero viene bajando”.

Hombre, rural, indígena, 58 años

“Los vecinos me matan los perros, los borregos y como le reclamo, él me pega”.

Mujer, urbana dispersa, mestiza, 50 años

“En mi barrio nada, ni mis familiares; a mí me pegaba el papá de mi hija, por eso me separé”.

Mujer, urbana, mestiza, 21 años

“Por acá abajo les pegan cuando están borrachos. Mi marido a veces toma pero más bien es más tranquilo, nunca me ha golpeado. Los maltratos han aumentando porque siempre se escucha y eso que hay la ley de la mujer; más bien aumenta, los comportamientos de ellos, bueno, cómo será. Las personas indígenas les pegan más a sus mujeres, a las lecheritas se les ve el ojo hinchado; son más machistas”.

Mujer, urbana dispersa, mestiza, 35 años

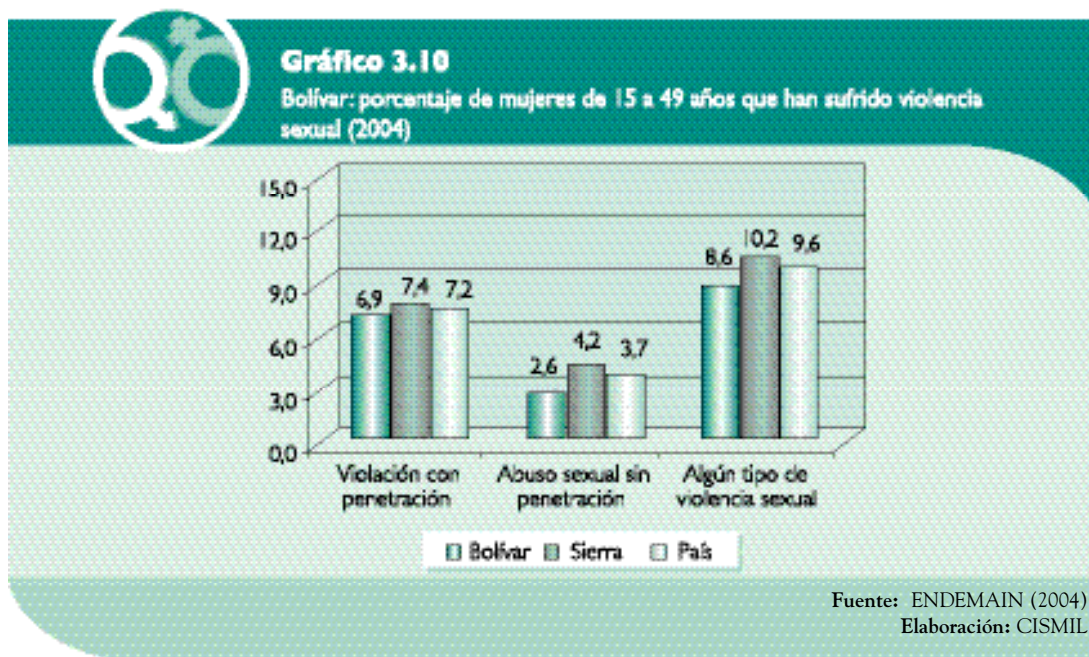
Como se aprecia en el cuadro 3.8 y en el gráfico 3.10, la incidencia de la violencia sexual contra las mujeres bolivarenses en edad fértil es similar, aunque ligeramente inferior, con respecto al promedio nacional y regional. De manera similar a lo que sucede con la violencia de pareja, la violencia

sexual reporta, en promedio, índices más altos entre las mujeres con menor instrucción que entre las mujeres con mayores niveles educativos. Sin embargo, en este caso la brecha es mayor: las tasas de las menos educadas son el doble que las de las más educadas.

CUADRO 3.8 Bolívar: porcentaje de mujeres de 15 a 49 años que han sufrido violencia sexual (2004)

	Violación con penetración	Violación sin penetración	Alguna violencia sexual
Edad			
15 - 24 años	3,8	3,8	6,0
25 - 29 años	9,2	2,3	9,2
30 - 34 años	21,3	3,8	25,0
35 - 39 años	4,1	0,0	4,1
40 - 44 años	5,4	0,0	5,4
45 - 49 años	2,1	2,1	4,3
Nivel de instrucción			
Ninguno / Primario	8,5	2,8	10,5
Secundario / Superior	4,5	2,4	5,7
Bolívar	6,9	2,6	8,6

Fuente: ENDEMAIN (2004)
Elaboración: CISMIL



Modelo de retornos laborales³⁶

En este acápite se elaboran 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. Con relación a las variables de nivel educativo, dado que son dicotómicas, es importante recalcar que los resultados de los estimadores tienen como categoría base a los individuos con nivel universitario. El año de análisis de los modelos fue 2003 y la fuente, la encuesta SIEH.

Se efectuaron tres corridas de cada modelo: una general para todas las personas con el sexo como variable categórica, una sólo para mujeres, y otra sólo para hombres.

Modelo desagregado por género³⁷

Del gráfico 3.11 se infiere que en 2003, a nivel nacional, un año más de escolaridad representaba para las mujeres un retorno salarial ligeramente mayor que para los hombres, aunque la diferencia es pequeña. En contraste, en Bolívar la brecha en puntos porcentuales entre los retornos salariales de las mujeres respecto a los de los hombres es grande: si las mujeres bolivarenses

acaso llegan a conseguir trabajo (en Bolívar la tasa de desempleo femenino es el doble que el masculino) cada año de escolaridad adicional significa un incremento de 5,8% en los ingresos, porcentaje superior al 3,1% de los varones.

Al comparar los retornos salariales de las personas de nivel universitario frente a los ingresos de aquellas con nivel primario o secundario, obtuvimos los resultados que se presentan en los siguientes gráficos. A escala nacional, no hay diferencias entre los sexos en la primaria: debido a tener instrucción primaria, sin importar si se es mujer u hombre, se recibe 76% menos salario que si se hubiera accedido a la instrucción superior. En el caso de Bolívar, esta brecha es mucho menor; más precisamente, representa la mitad (38,5%) y también es igual para todas las personas sin importar su sexo.

Por otra parte, en el caso de la secundaria, al igual que lo que sucede con la primaria, las brechas en Bolívar también son significativamente menores que las del resto del país. De la misma forma, la brecha de las mujeres es un poco más alta que la de los varones. Como correspondería esperar, dado el mayor nivel de instrucción, las brechas son menores que en el caso de la primaria: las mujeres que aprobaron secundaria reciben 29,9% menos y los varones, 27,2% menos que aquellas y aquellos que aprobaron la universidad (ver gráfico 3.13).

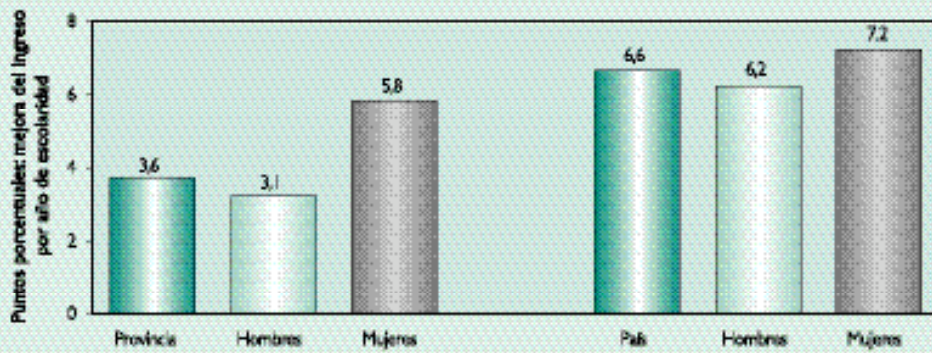
³⁶ Para una explicación detallada de este modelo de análisis consultar el anexo 3.1 incluido en la sección Anexos de este CD ROM. La cuantificación de los retornos salariales mide cuánto más salario obtienen las personas en general, y las mujeres y hombres separadamente, por haber alcanzado mayores niveles de educación. Las diferencias que se presentan se miden controlando que otras características, como la edad, la experiencia y la categoría de ocupación sean iguales. Es decir, se trata de obtener una medida lo más aproximada posible de la discriminación 'pura', o bien, de aquella que no depende del nivel educativo, del tipo de trabajo o de la experiencia, sino únicamente del género.

³⁷ En caso de requerir detalles puntuales relacionados con las salidas (*outputs*) del modelo conjunto, favor dirigirse al CISMIL para remitir la mencionada información.



Gráfico 3.11

Ecuador y Bolívar: evolución de los retornos laborales por año de escolaridad adicional (2003)*



* Betas estimados del modelo Heckman de retornos laborales

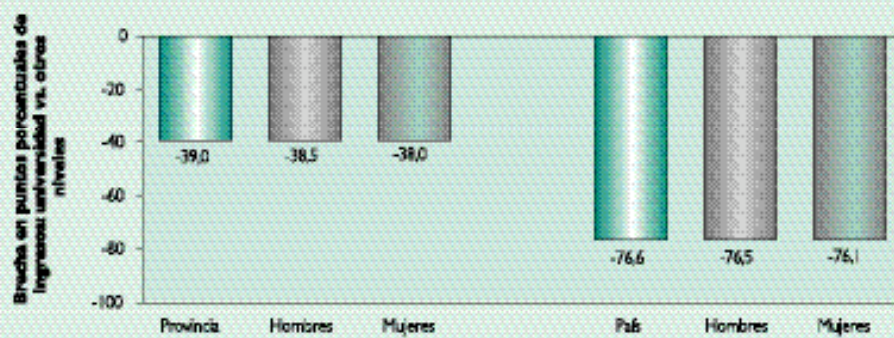
Fuente: SIEH (2003)

Elaboración: CISMIL



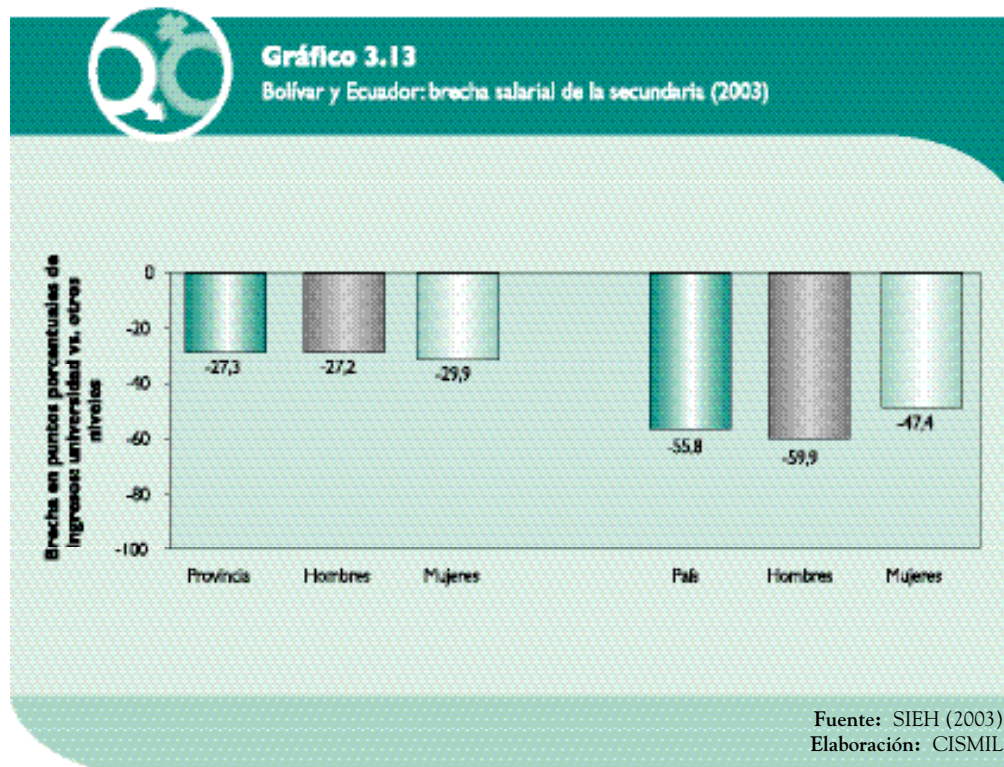
Gráfico 3.12

Bolívar y Ecuador: brecha salarial de la primaria (2003)



Fuente: SIEH (2003)

Elaboración: CISMIL

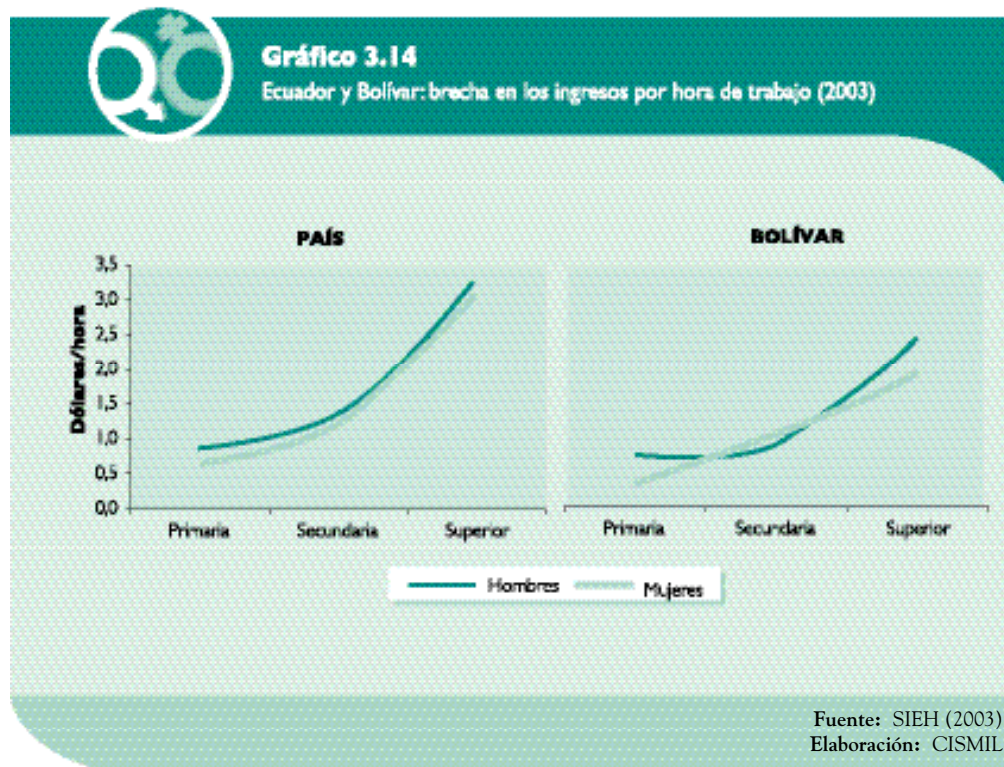


En el gráfico 3.14 se presentan los ingresos/hora promedio por nivel de instrucción y sexo. Esto permite comprender lo expuesto en los gráficos 3.12 y 3.13. En el ámbito nacional, los ingresos/hora adquieren una pendiente de crecimiento mayor cuando se alcanza el nivel de instrucción universitario. A diferencia de ello, en Bolívar la pendiente es mucho menor. Sin embargo, la diferencia entre los ingresos de mujeres y hombres (distancia entre las dos líneas) es mayor en Bolívar que en el país para aquellas personas con instrucción primaria y superior. Sin embargo, sorprendentemente, la distancia entre las personas con nivel secundario es casi nula. Adicionalmente, se debe señalar que en Bolívar el promedio de ingreso por hora en todos los niveles de instrucción y para ambos sexos es bastante más bajo que el promedio del país.

Conclusiones del modelo

En Bolívar, la brecha (para ambos sexos) en los retornos salariales entre los niveles primario y secundario respecto del universitario es menor que en el país. Es decir, para una persona (hombre o mujer) de la provincia, incrementar su nivel educativo tiene un mayor impacto positivo en su salario que a nivel del país. En Bolívar hay una demanda de mano de obra calificada que se premia mejor en los salarios, aunque sin perder de vista que son bastante más bajos que el promedio nacional.

Respecto a las brechas en los retornos salariales entre hombres y mujeres, la provincia presenta una situación distinta que la del resto del país. Si en el país, en promedio, los retornos de las muje-



res son menores, en Bolívar; en cambio, los retornos de mujeres y hombres son muy similares. Esto último se aplica tanto a las personas con instrucción primaria como a las que alcanzan la secundaria. Ahora bien, aunque los retornos sean similares, no se debe perder de vista la brecha entre los ingresos de mujeres y hombres ni los mayores niveles de desempleo entre las mujeres.

En síntesis, entre hombres y mujeres con características similares (en su edad, experiencia, instrucción, sector de trabajo y categoría de ocupación) no se registran brechas significativas en los retornos salariales. Es decir, el modelo para el caso de Bolívar en 2003 no verifica que el incremento en salario por tener un mejor nivel de instrucción sea menor para las mujeres que para los varones. Sin embargo, los ingresos de las mujeres

siguen siendo menores. Por ejemplo, por cada año extra de escolaridad, una mujer gana 5,8% más (si ganaba cien dólares y estudia un año más ganará 105,8 dólares), y un hombre sólo incrementa su salario en 3,1% (si ganaba cien dólares y estudia un año más ganará 103,1 dólares). Pero dada la brecha de ingresos, lo que sucede en la provincia es que las mujeres ganan 60 dólares y los hombres, cien dólares. Así, el 5,8% adicional de las mujeres sería igual a 63,5 dólares, mientras que el 3,1% adicional de los hombres los lleva a ganar 103,1 dólares. Dado que los hombres parten siempre de una base mayor, aunque incrementen menos sus ingresos, siguen siendo más altos que los de las mujeres.

El Gobierno Provincial de Bolívar y el impulso a la igualdad de género

En este acápite se hace una mención a los aspectos del Plan Estratégico de Desarrollo Provincial de Bolívar 2004-2024 directamente vinculados a la igualdad de género.

Centrar la atención en la necesidad de desarrollar políticas directamente dirigidas a promover la igualdad entre hombres y mujeres no implica un desconocimiento de que el mejoramiento de la infraestructura social, de la gestión ambiental, y el desarrollo de un sistema de información provincial (por mencionar sólo algunos ejemplos), también impactan positivamente en las condiciones de vida de las niñas y mujeres de la provincia. Por lo demás, para contar con un análisis completo sobre estos aspectos, queda pendiente realizar un inventario de todos los programas y proyectos a favor de la igualdad de género que se ejecutan en Bolívar por parte de entidades públicas y privadas.

En el diagnóstico del Plan, la “violencia y maltrato al niño y a la mujer” apenas se mencionan como problemas de seguridad ciudadana. En ningún otro ámbito se describe la situación de las mujeres o la situación de género. En términos generales, el género no constituye uno de los principios orientadores de este Plan. En efecto, llama mucho la atención la casi completa omisión de esta dimensión, que es una de las funda-

mentales en la consideración y descripción de las inequidades. En contraste, otras dimensiones como la étnica, la generacional y la vinculada con el área de residencia (urbana/rural) sí están contempladas en el plan.

Aunque no estén en ejecución, en el eje de educación del plan de desarrollo de Bolívar, se mencionan las siguientes dos acciones:

Política

Implementación de normas y procesos colectivos de urbanidad y respeto.

Proyecto

- Implementación de una campaña provincial permanente por el respeto a los ancianos, las mujeres y los niños.

Política

Fortalecimiento y creación de organizaciones de asistencia y ayuda a la integridad humana.

Proyecto

- Fortalecimiento la Comisaría de la Mujer y protección al menor en todos los cantones.

Conclusiones y recomendaciones de política

- De continuar la tendencia actual, la meta de lograr la equidad en el acceso de las mujeres a los diferentes niveles de educación podría ser alcanzada para el año previsto (2015). Sin embargo, para que esto ocurra se deben realizar esfuerzos orientados a garantizar que tales beneficios incluyan a las mujeres indígenas.
- En los últimos períodos intercensales, el acceso de los varones rurales a la educación superior casi no ha mejorado. Por ello, habría que impulsar programas y proyectos (como becas e incentivos) específicamente dirigidos a esta población.
- Aunque no se dispone de estadísticas adecuadas, numerosos estudios señalan que la calidad de la educación es el reto en el Ecuador. En cuanto a la dimensión de género de la educación, es necesario eliminar los contenidos sexistas de los textos escolares y erradicar tanto las prácticas machistas de desvalorización de las niñas como el acoso y abuso sexual hacia niñas y niños que ocurre en escuelas y colegios. El gobierno provincial de Bolívar podría contribuir, por ejemplo, aplicando en el sistema educativo el Plan Nacional de Erradicación de los Delitos Sexuales. Este plan prevé la creación de comisiones provinciales lideradas por las direcciones provinciales de educación, que deben coordinar sus acciones con entidades públicas y privadas.
- En lo que se refiere al analfabetismo, en la mayoría de cantones de Bolívar la situación de las mujeres presenta retrocesos. Para enfrentar esta situación, habría que determinar cuáles son los factores que contribuyen a tal deterioro. Sin embargo, esa determinación supera los límites de este estudio.
- Los mayores frenos para la igualdad y la autonomía de las mujeres bolivarenses los encontramos en el ámbito económico. Si bien un incremento en el nivel educativo se refleja en un incremento en los ingresos laborales tanto entre los hombres como entre las mujeres, tal incremento es mayor para los primeros. En vista de ello, es urgente desarrollar políticas que incentiven la equidad en la contratación y en los salarios. Así mismo, se necesita crear e implementar políticas orientadas 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 ritmo actual de crecimiento de la PEA femenina (7% en 11 años) señala que, si no se realizan esfuerzos importantes, no se alcanzará la meta de este indicador (50% de la PEA conformada por mujeres) para el año 2015.
- Mientras mayor educación alcanzan las mujeres, menor es la brecha de ingresos con respecto a los hombres. Sin embargo, sigue siendo del 19% en el mejor de los casos. Por cada cien dólares que ganan los hombres, las mujeres reciben entre 56 dólares y 81 dólares.
- La participación política de las mujeres ha crecido sustancialmente en los últimos seis años. Para alcanzar este resultado, la aplicación de las cuotas establecidas en la Ley de Elecciones ha sido determinante. Con este ejemplo se verifica el impacto positivo que tienen las políticas de acción afirmativa y la necesidad de mantenerlas. Sin embargo, hay que hacer esfuerzos por impulsar las candidaturas de mujeres a los cargos unipersonales (alcaldías y prefecturas). Hasta la fecha, el

acceso a tales cargos ha sido completamente negado para las mujeres.

- En general, promover la corresponsabilidad masculina en el trabajo reproductivo es una de las mejores formas de conseguir que las niñas y mujeres permanezcan en el sistema educativo, culminen sus estudios y compitan en igualdad de condiciones en el mercado laboral. Algunas medidas (como aseguramiento de las amas de casa, permisos de paternidad, permisos para las personas que cuidan niños o niñas o personas discapacitadas, o reducciones de jornadas laborales por permisos familiares) podrían contribuir en este sentido. Pero la mayor tarea debe apuntar hacia un cambio cultural en las actitudes de las personas al interior de los hogares.
- La violencia limita las posibilidades de las mujeres de empoderarse. Si no tomamos en cuenta esta realidad para cambiarla no será posible alcanzar el objetivo 3. Tanto las elevadas tasas de violencia sexual que presenta Bolívar en comparación con el país como 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. En este último sentido, es urgente implementar medidas (tales como servicios de asesoría psicológica y legal y casas de refugio) que permitan a las mujeres detener la situación de violencia en la que se hallan inmersas. Como medida a más largo plazo, se requiere desarrollar políticas que apoyen a las mujeres en la consecución de empleo y la generación de recursos propios. La asesoría psicológica y legal junto con la autonomía económica permiten que las mujeres rompan los círculos viciosos de violencia.
- La recolección de información sobre violencia de género todavía es incipiente. Es necesario hacer esfuerzos para que la información de comisarías y de la fiscalía sea recolectada y sis-

tematizada periódicamente. Si bien esta no es una responsabilidad del gobierno provincial, la producción de información es un área a la que podría apoyar para poder tener datos oportunos para el diseño de proyectos específicos.

- Para ejecutar acciones que apunten al logro del objetivo 3, es necesario contar con un diagnóstico detallado de toda la problemática de género en la provincia. Esta tarea pendiente es imprescindible para avanzar en el marco de los indicadores de este objetivo.
- Apenas uno de los programas y proyectos planteados en Plan de Desarrollo se encamina a la consecución del objetivo 3. Actualmente, el gobierno provincial no ejecuta ningún proyecto relacionado con el tema. Sin acción pública, será imposible de alcanzar las metas a tiempo.
- Además de crear programas y proyectos específicos, habría que procurar la transversalidad de género en todas las áreas. Al respecto, experiencias a nivel internacional indican que se requiere de una instancia específica que impulse las políticas de igualdad de género. Tanto mejor si esta instancia es formal (como una unidad de género o de las mujeres). En su ausencia, es necesaria la constitución de un grupo técnico-político que se encargue de la promoción y seguimiento a estas políticas, pues de otra forma, tienden a diluirse y a no dar los resultados esperados (Barrera, Massolo, Aguirre, 2004, Ajuntament de Sagunt, 2004, Proyecto Construyendo Ciudades Incluyentes, 2005).

Conclusiones de los talleres cantonales

A continuación, presentamos algunas de las opiniones vertidas en los talleres cantonales de diagnóstico de los ODM sobre las posibles soluciones para cambiar la situación de género:

Lamentablemente, con la idiosincrasia que tenemos todos los latinoamericanos, que vivimos en una sociedad machista, la mujer, hasta la actualidad en algunos aspectos, se constituye en un ciudadano de segunda clase, lo cual no debe ser así, sino que se deben compartir los mismos derechos y las mismas obligaciones. Pero mientras existan las situaciones de pobreza, de subdesarrollo y de dependencia, no podemos liberarnos tampoco de este tipo de discriminaciones.

Hay discriminación por cuestiones de raza, por cuestiones culturales, por religión y por cuestiones de género. Sobre todo en el campo.

Los problemas tienen que ver con la estructura social, política y económica de nuestra sociedad. Para cambiar nuestra forma de vida, en nuestra sociedad debería darse una revolución, un cambio total. Esto es un hecho real, ya que secuestrados como estamos por los partidos políticos en la actualidad, no es posible implementar ningún tipo de cambio. Debe ser una profunda revolución que se dé desde las bases mismas de nuestra sociedad para que esto cambie.

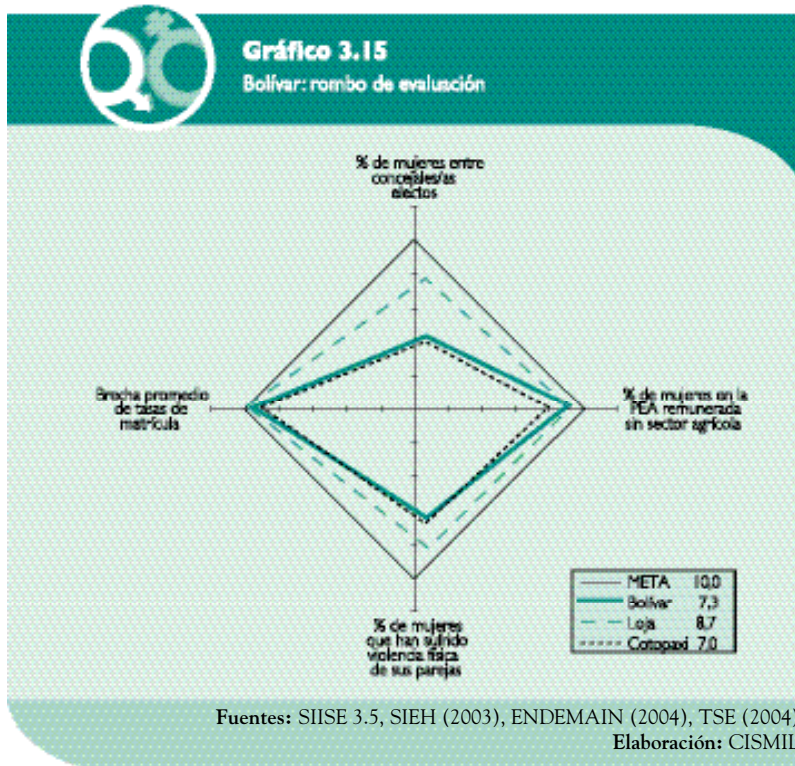
Que tenemos falencias es cierto, la provincia está avanzando y con la igualdad de género vamos a ir alcanzando nuevas metas. Hemos considerado que la mujer es una buena administradora a lo largo del tiempo, nos han demostrado que con pocos recursos atendían a sus familias, cómo no recordar a muchas mujeres que en sus inicios demostraron mucha habilidad.

Para todas las soluciones, se necesita de presupuesto y de una participación diferenciada para hombres y para mujeres.

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 la violencia física intrafamiliar) y participación política (porcentaje de mujeres del total de concejales/as electos). La referencia a partir de la que se puntúa tanto a Bolívar como a otras provincias en este gráfico, se refiere a un pleno cumplimiento de cada uno de los indicadores. Es decir, el parámetro para establecer el puntaje de cada provincia describe una situación ideal en la que las tasas de matrícula son iguales para mujeres y hombres, el 50% de mujeres en la PEA recibe remuneración, el 50% de los y las concejales electos es mujer y no existe violencia física. Esta puntuación va del 1 al 10, y permite establecer un ordenamiento provincial sobre la base de la distancia o proximidad hacia el cumplimiento del objetivo 3.

De acuerdo con la puntuación del gráfico, la provincia en mejor situación es Loja y la que se encuentra en peor situación es Cotopaxi. Bolívar tiene una calificación de 7,3, puntaje muy cercano al de Cotopaxi; de hecho, Bolívar solo aventaja a esta provincia en lo que respecta al porcentaje de mujeres en la PEA remunerada. En cuanto a las tasas de matrícula, como sucede en todo el país, en Bolívar ya se ha sobrepasado la meta. Es decir, actualmente, las mujeres bolivarenses tienen mejores tasas de matrícula que los hombres. Por otro lado, la participación de mujeres en los concejos municipales es la meta más lejana. El poco acceso a la participación política de las mujeres, aparte de expresar una faceta de la discriminación, incide en las dificultades para adoptar políticas que favorezcan la garantía de sus derechos, pues, generalmente, son las mismas mujeres quienes las impulsan.



CUADRO 3.8

Resumen de los indicadores del objetivo 3
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 el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes del fin del año 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	0,987	0,998	1,018	Cumplida
Brecha en la tasa neta de matrícula en educación secundaria	1,069	1,014	n.d.	Cumplida
Brecha en la tasa neta de matrícula en educación superior	1,080	1,413	n.d.	Cumplida
Brecha en la tasa neta de matrícula en educación básica	n.d.	0,999	1,007	Cumplida
Brecha en la tasa de analfabetismo	1,545	1,590	n.d.	Incumplida
Brecha de ingreso laboral por nivel educativo				
Ninguno	n.d.	n.d.	0,63	Incumplida
Primaria	n.d.	n.d.	0,56	Incumplida
Secundaria	n.d.	n.d.	0,81	Incumplida
Superior	n.d.	n.d.	0,75	Incumplida
Postgrado	n.d.	n.d.	0,81	Incumplida
Proporción de mujeres entre los empleados remunerados en el sector no agrícola: sector moderno	n.d.	n.d.	39,8%	Incumplida
Proporción de mujeres entre los empleados remunerados en el sector no agrícola: sector informal	n.d.	n.d.	38,8%	Incumplida
Proporción de mujeres entre los empleados remunerados en el sector no agrícola: sector doméstico	n.d.	n.d.	95,8%	Incumplida
Brechas en la dedicación al trabajo doméstico	n.d.	n.d.	2,84	Incumplida
Brechas en la dedicación al cuidado de los hijos	n.d.	n.d.	2,80	Incumplida
Brechas en la dedicación a las actividades comunitarias	n.d.	n.d.	0,45	Incumplida
Mujeres electas a alcaldías	n.d.	0%	0%	Incumplida
Mujeres electas a concejos municipales (1)	n.d.	44,8%	20,7%	Incumplida
Mujeres electas a prefecturas	n.d.	0%	0%	Incumplida
Mujeres electas a consejos provinciales	n.d.	66,7%	33,3%	Incumplida
Mujeres electas a juntas parroquiales	n.d.	22,1%	33,7%	Incumplida
Mujeres víctimas de violencia doméstica ejercida por la pareja (2)	n.d.	23,3%	35,3%	Incumplida
Mujeres víctimas de violencia sexual (2)	n.d.	n.d.	8,6%	Incumplida

n.d.: no determinado por falta de 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, 2001),
SIEH (2003),
ENDEMAIN (1999, 2004),
TSE – CONAMU (2000, 2004)
Elaboración: CISMIL

OBJETIVO

REDUCIR
LA MORTALIDAD
DE LA NIÑEZ



4

resumen

El objetivo 4 plantea reducir la mortalidad en la niñez y la mortalidad infantil. Estos indicadores son esenciales, pues se vinculan a los momentos más vulnerables de la vida de las personas.

A pesar de los importantes esfuerzos realizados en la provincia de Bolívar, las tasas de mortalidad en la niñez y en el período infantil siguen siendo altas. Si bien en la última década se hace evidente una clara tendencia descendente de estas tasas, es preciso optimizar la institucionalización de políticas públicas, fortalecer los servicios de salud y mejorar las condiciones y calidad de vida de la población. La tasa de mortalidad de menores de cinco años en Bolívar todavía es 1.8 veces mayor que la meta (15,9 defunciones de menores por cada mil nacidos vivos). Es importante destacar las potenciales heterogeneidades que con seguridad debe esconder la tasa global: grupos de población que habitan en el espacio rural y en los cantones con elevados niveles de pobreza deben superar significativamente este valor.

En Bolívar, la tercera parte de las defunciones de menores de un año suceden antes de que cumplan el primer mes de vida. La incidencia de enfermedades respiratorias e infecciosas digestivas es alta. Por último, se registra un problema en la baja cobertura de control prenatal y en la evidente concentración de recursos para la salud en el espacio urbano.



Introducción

La mortalidad en general y, especialmente, la mortalidad de niñas, niños y madres constituye un importante reflejo de la importancia que le asigna el Estado a la salud. Junto a ello, este indicador evidencia las condiciones económicas, sociales y de calidad de vida de la población (específicamente, su capacidad de acceso a los servicios y los medios necesarios para satisfacer sus necesidades mínimas de vida) y constituye un factor fundamental en la definición de la estructura demográfica.

De acuerdo con las ideas más frecuentes entre la mayor parte de la población, la posibilidad de prevenir la muerte y alcanzar la salud depende fundamentalmente de la disponibilidad del servicio, del personal médico y de los medicamentos. Tal percepción es el reflejo del modelo medicalizado y curativo que predomina en el sector

salud. Entre las críticas que se pueden realizar sobre este modelo, se puede mencionar la desesperante calma y actitud pasiva que se limita a esperar en el consultorio la llegada de los y las enfermas, el escaso aporte para el mejoramiento de las condiciones y calidad de vida de la población y el desconocimiento de los determinantes fundamentales en la génesis del complejo proceso salud-enfermedad. Por lo demás, como alternativa frente a este modelo, actualmente, se plantea fortalecer la prevención de la enfermedad y la promoción de la salud.

A través de las opiniones de varias personas pertenecientes a los estratos pobres de la provincia que se presentan a continuación, se expresan varios de los problemas centrales que enfrenta la salud de las niñas y los niños en Bolívar.³⁸

³⁸ En todas las citas directas transcritas a continuación se han omitido los datos de referencia específicos de cada una de las personas entrevistadas. La intención de esta omisión es plasmar una voz colectiva de ciudadanos y ciudadanas de Bolívar, antes que opiniones particulares.

ESCUCHAR *la voz de la gente*

¿Cuáles son las principales facilidades y dificultades que tienen en su localidad para atender a los niños en los centros de salud y hospitales públicos?

“Cuando hay paro cierran, atienden sólo medio día”.

“Cuando está cerrado toca ir a Chimbo”.

“El centro de salud está lejos, son dos horas a pie y no hay carros”.

“No hay todos los materiales para que ayuden a la gente de los campos”.

“Lo que faltaría es más medicinas”.

“Cuando no se sana toca llevarle a Guayaquil”.

“Los servicios públicos son buenos, regalan las medicinas, vitaminas, los doctores son buenos”.

“Sí saben atender bien, saben regalar medicinas”.

“Tratan bien, a veces tienen todos los medicamentos, otras no, y mandan receta”.

“No tienen mucho, económicamente, no se ha podido ayudar completamente, sólo poco a poco”.

¿Cómo obtiene los medicamentos recetados por el doctor a sus niños o niñas?

“Pedimos en el centro de salud o en el hospital una rebaja. A veces solo podemos comprar la cuarta parte o la mitad de la receta”.

“En cualquier farmacia y cuando no es tan grave se le cura con remedios caseros”.

“También utilizamos plantas de aquí mismo, los que sabemos utilizamos más eso y no vamos casi al centro de salud, conocemos muchas plantas que son medicinales”.

“Comprábamos antes con cuatro sucres ahora todo es un dólar y más”.

¿Cómo se podría mejorar la atención en salud a los niños en su barrio?

“El Gobierno debería mandar más medicina, porque no hay para algunas cosas que se necesitan”.

“Capacitando aquí mismo a un promotor o enfermero de salud y poniendo un centro de salud, ahí puede mejorar un poquito”.

“Que den más equipos, un buen centro de salud y una farmacia aquí mismo”.

¿Si no va a los servicios de salud públicos, a dónde lleva a sus niños o niñas?

“Si está cerrado el hospital y el centro de salud les llevo donde un médico particular”.

“Toca llevarles a Santiago y si no aquí en Totoras, se les lleva donde un auxiliar que estudió en el centro de salud”.

“Nos hacemos remedios caseros”.

“Les desparasito con unas pastillas que saben mandar”.

“Yo mismo hago remedios del campo, he criado a mis nueve hijos, para las vacunas se les llevaba al centro de salud, no les llevaba al doctor porque faltaba la plata”.

META 5: Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de las niñas y niños menores de 5 años

Mortalidad de la niñez

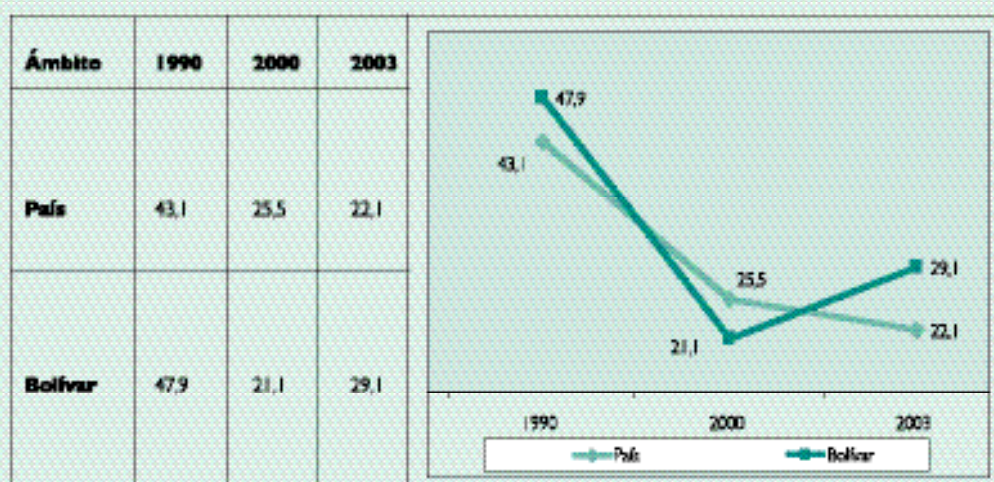
De acuerdo con los informes del INEC, en 1990, la tasa de mortalidad de menores de cinco años en Bolívar fue de 47,9 por cada mil nacidos vivos y en 2003, de 29,1 (es decir, 1,6 veces menor). Sin embargo, en relación con la meta (15,9 defunciones de menores por cada mil nacidos vivos) esta tasa es todavía 1.8 veces mayor. Por lo

tanto, si bien es cierto que se registra un importante avance, la provincia debe hacer un gran esfuerzo para cumplir con lo previsto, más aún cuando apenas restan 9 años para que la población evalúe su cumplimiento. En el último quinquenio, la tasa de mortalidad en la niñez (menores de cinco años) muestra un ligero incremento de 28,9 defunciones por cada mil nacidos vivos en 1998 a 29,1 en 2003. Esta situación constituye un motivo de mucha preocupación.



Gráfico 4.1

Bolívar: tasa de mortalidad en menores de 5 años (1990-2003)



Fuente: INEC, Anuario de Estadísticas Vitales
Elaboración: CISMIL

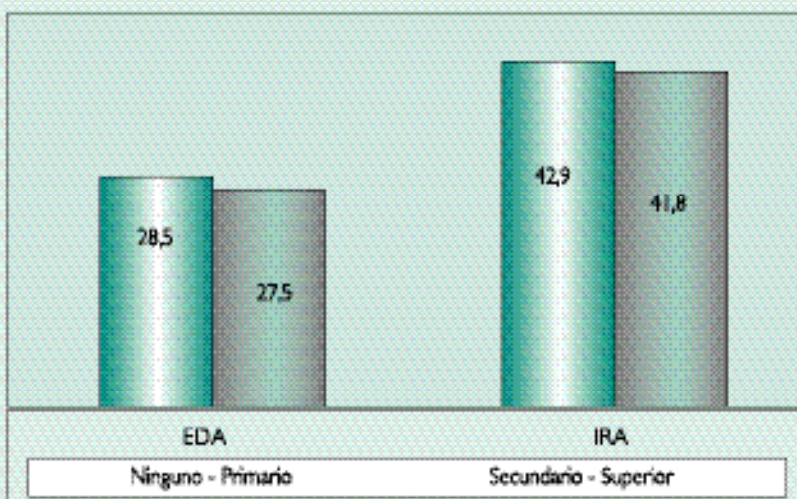
Es evidente que en estos últimos años tanto la población del país como la de Bolívar ha visto disminuir sus posibilidades para satisfacer sus requerimientos mínimos de vida. Al respecto, se considera que problemas como el incremento de los niveles de pobreza, de la desocupación y de la subocupación tienen un impacto directo sobre las actuales condiciones de salud de las y los menores de cinco años. Estas condiciones socio-económicas, evidentemente, no son homogéneas entre los diversos cantones. Lo señalado permite advertir que la tasa provincial global de mortalidad de las niñas y niños menores de cinco años debe esconder disparidades entre los diferentes cantones y parroquias de Bolívar.

Por otra parte, las normas nacionales de atención del MSP disponen que, en el caso de la niñez, se debe poner énfasis en el control de la nutrición, y en la prevención y tratamiento oportuno de la enfermedad diarreica aguda y de las infecciones respiratorias (procesos infecciosos que tienen el mayor impacto en el perfil de morbilidad y mortalidad en los menores de cinco años). En cuanto al estado nutricional en Bolívar, el último informe de la ENDEMAIN señala que, en 2004, la prevalencia de la enfermedad diarreica aguda (dos semanas previas a la entrevista) en menores de cinco años fue del 28,3%. Por otra parte, la prevalencia de las infecciones respiratorias agudas en ese año fue del 42,7%. Estos valores se incrementan cuando el nivel de educación de la madre es menor y mayor es su grado de pobreza.



Gráfico 4.2

Bolívar: porcentaje de casos de EDA e IRA en menores de cinco años de edad (2004)

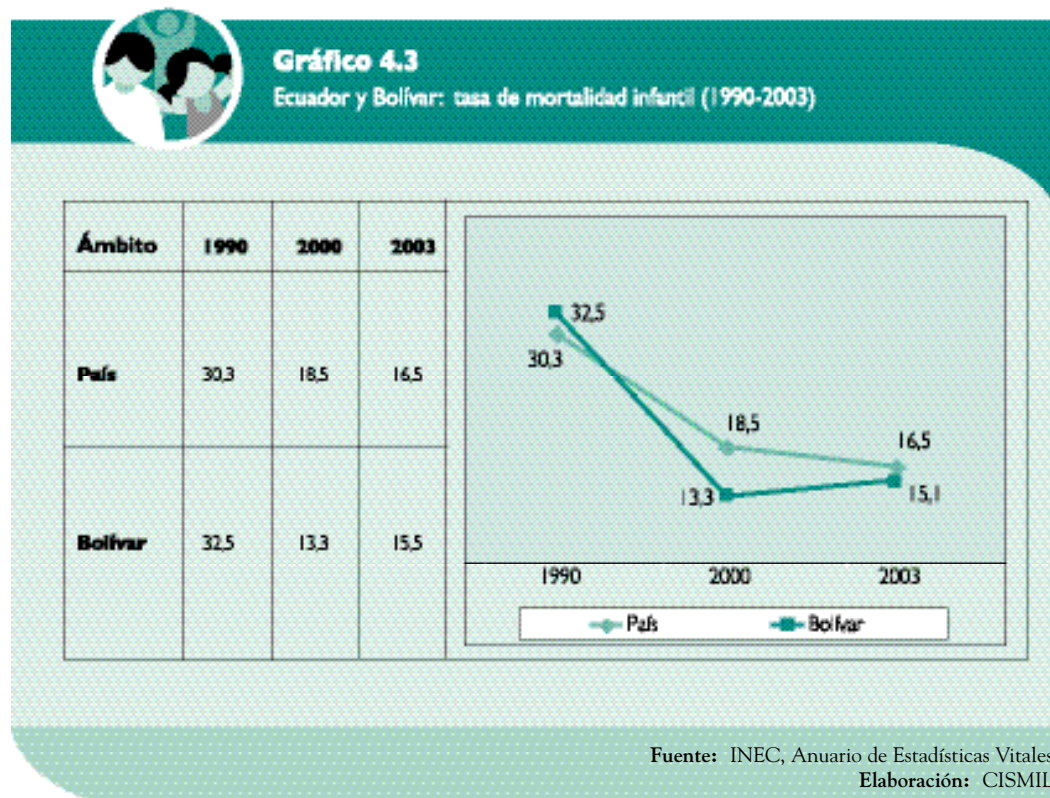


Fuente: ENDEMAIN (2004)
Elaboración: CISMIL

Mortalidad infantil

En Bolívar, la tasa de mortalidad en menores de un año se incrementó de 32,5 en 1990 a 15,1 en 2003.³⁹

Se estima que además de las condiciones y calidad de vida de la población, la oferta y capacidad de acceso a los servicios de salud tiene un peso determinante en el comportamiento de la mortalidad infantil.

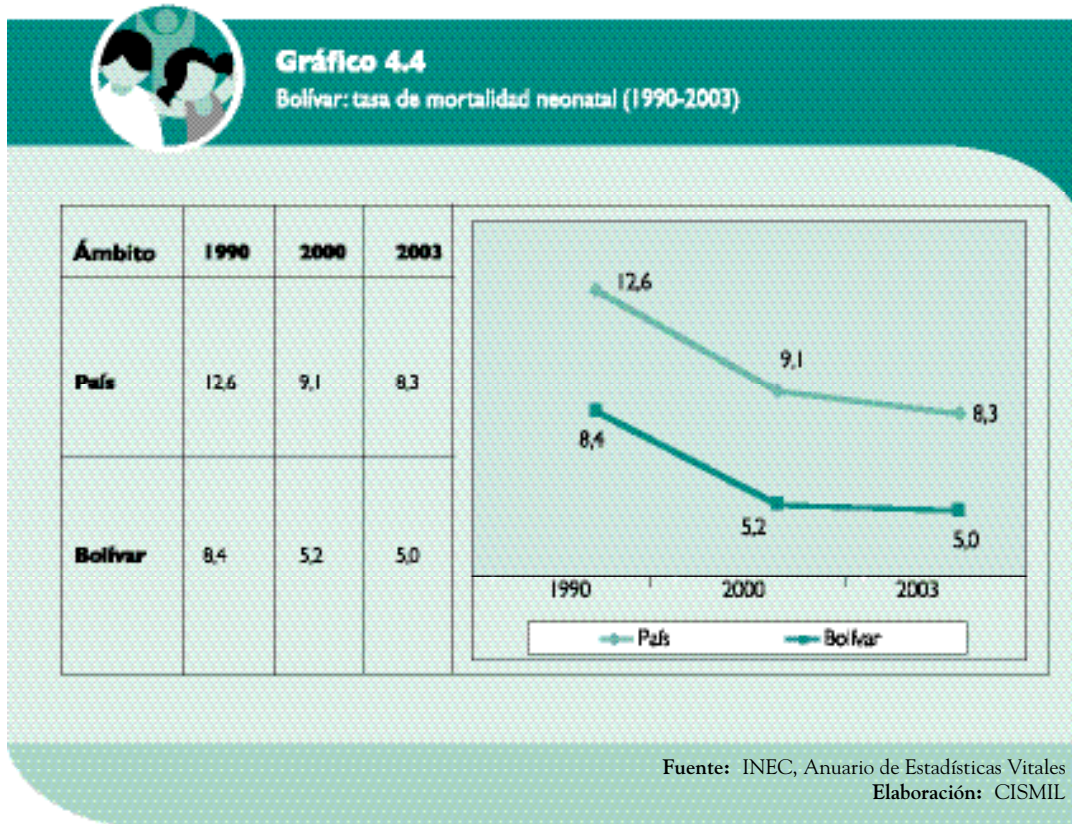


Tasa de mortalidad neonatal

La tasa de mortalidad neonatal se encuentra vinculada fundamentalmente con el uso y la calidad de los servicios de salud. En el período 1990-2003, en Bolívar, la tasa de defunciones de menores de 28 días descendió de 8,4 a 5,0 por cada mil nacidos vivos. Esta tasa es significativamente menor que el promedio del país. Sin embargo, es

probable que exista un importante subregistro, pues si se revisan indicadores como la atención prenatal, del posparto y la cobertura de atención profesional e institucional del parto se observarán valores sensiblemente bajos. De hecho, la (ENDEMAIN) señala que en Bolívar apenas el 38,3% de los partos sucedidos a partir de 2002 se dieron en el ámbito institucional.

³⁹ Como se podrá observar, el valor y tendencia de la tasa de mortalidad infantil, reportada por el INEC, mantiene sensibles diferencias con encuestas realizadas en el país.



Es importante destacar que en Bolívar un poco más de la tercera parte de las defunciones de menores de un año suceden antes de que cumplan el primer mes de vida. Esta tendencia se mantiene durante todo el período 2000-2003. Ello demanda optimizar los esfuerzos a fin de garantizar mejores condiciones de cuidado y pro-

tección a los recién nacidos. En 1990, se registraron 47 defunciones de menores de 28 días y 134 en el grupo de 1 mes a 11 meses. Es decir, el 26,0% (181) de las defunciones de niños y niñas ocurrió entre menores de un año. Hacia 2003, esta proporción ascendió hasta el 33,3%.

Mortalidad	1990		2003	
	n.º	%	n.º	%
Infantil < 1 año	181	100,0	72	100,0
Neonatal < 28 días	47	26,0	24	33,3

Fuente: INEC, Anuario de Estadísticas Vitales
Elaboración: CISMIL

Tasa de mortalidad neonatal precoz

Por otra parte, la mortalidad precoz, es decir la que sucede antes de cumplir los 7 días de nacido, también muestra valores sensiblemente altos. En la provincia, en 1990, el 17,7% de la mortalidad infantil sucedió en la edad señalada y, en

2003, esta proporción se incrementó al 23,6%. Además, en 1990, la mortalidad precoz representó el 68,1% de la mortalidad neonatal y, en 2003, se registra un incremento al 70,8%. Ello denuncia el requerimiento urgente de optimizar el control prenatal y la atención profesional e institucional en la calidad del parto y en la atención al recién nacido.

Mortalidad	1990		2003	
	n.º	%	n.º	%
Neonatal < 28 días	47	100,0	24	100,0
Precoz < 7 días	32	68,1	17	70,8

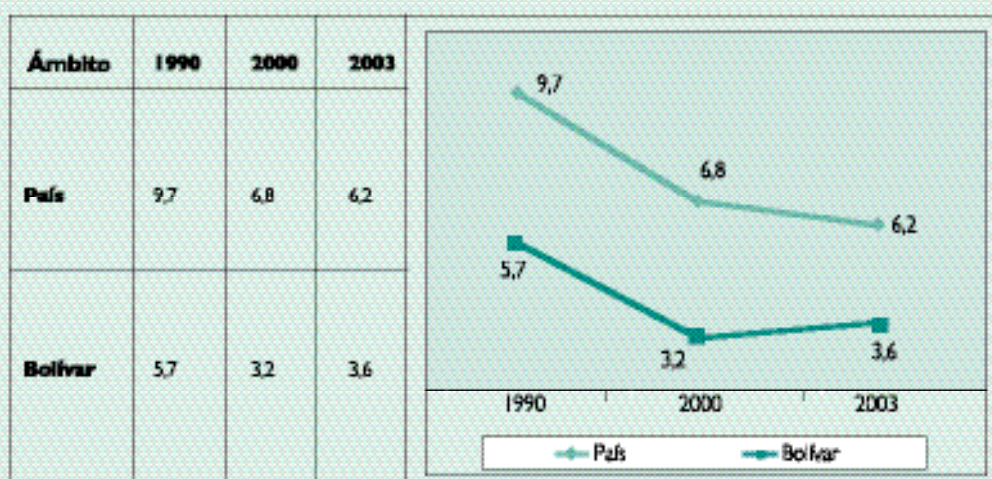
Bolívar: porcentaje de mortalidad precoz en relación con la mortalidad neonatal (1990-2003)

Fuente: INEC, Anuario de Estadísticas Vitales
Elaboración: CISMIL



Gráfico 4.5

Bolívar: tasa de mortalidad neonatal precoz (1990-2003)

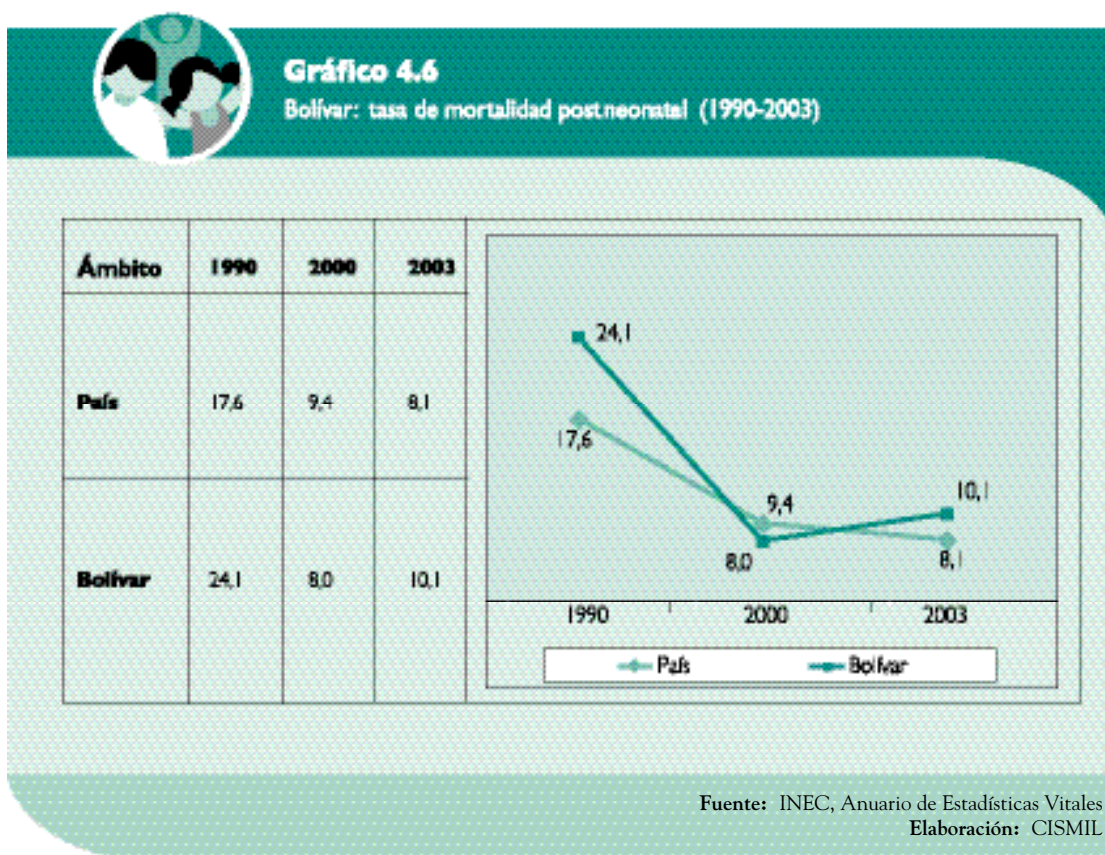


Fuente: INEC, Anuario de Estadísticas Vitales
Elaboración: CISMIL

Tasa de mortalidad postneonatal

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

En Bolívar, la tasa de mortalidad postneonatal muestra una tendencia completamente irregular: disminuye sensiblemente en el período 1990-2000 (de 24,1 defunciones por cada mil nacidos vivos a 8,0), pero se incrementa en los tres años siguientes hasta 10,1. Por lo demás, el peso de mortalidad postneonatal, en relación con la mortalidad infantil, representa un poco más de las dos terceras partes.



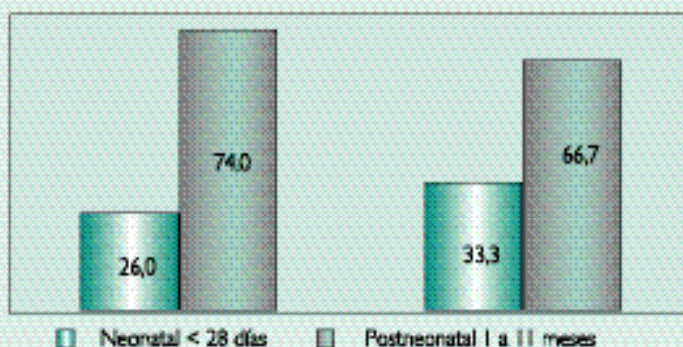
CUADRO 4.3 Bolívar: porcentaje de mortalidad postneonatal en relación con la mortalidad infantil (1990-2003)

Mortalidad	1990		2003	
	n.º	%	n.º	%
Infantil < 1 año	181	100,0	72	100,0
Postneonatal 1 a 11 meses	134	74,0	48	66,7

Fuente: INEC, Anuario de Estadísticas Vitales
Elaboración: CISMIL

**Gráfico 4.7**

Bolivar: porcentaje de la mortalidad neonatal y postneonatal en relación con la mortalidad infantil (1990-2003)



Mortalidad	1990		2003	
	n.º	%	n.º	%
Infantil < 1 año	181	100	72	100
Neonatal < 28 días	47	26,0	24	33,3
Postneonatal 1 a 11 meses	134	74,0	48	66,7

Fuente: INEC,
Anuario de
Estadísticas Vitales
Elaboración:
CISMIL

Control prenatal

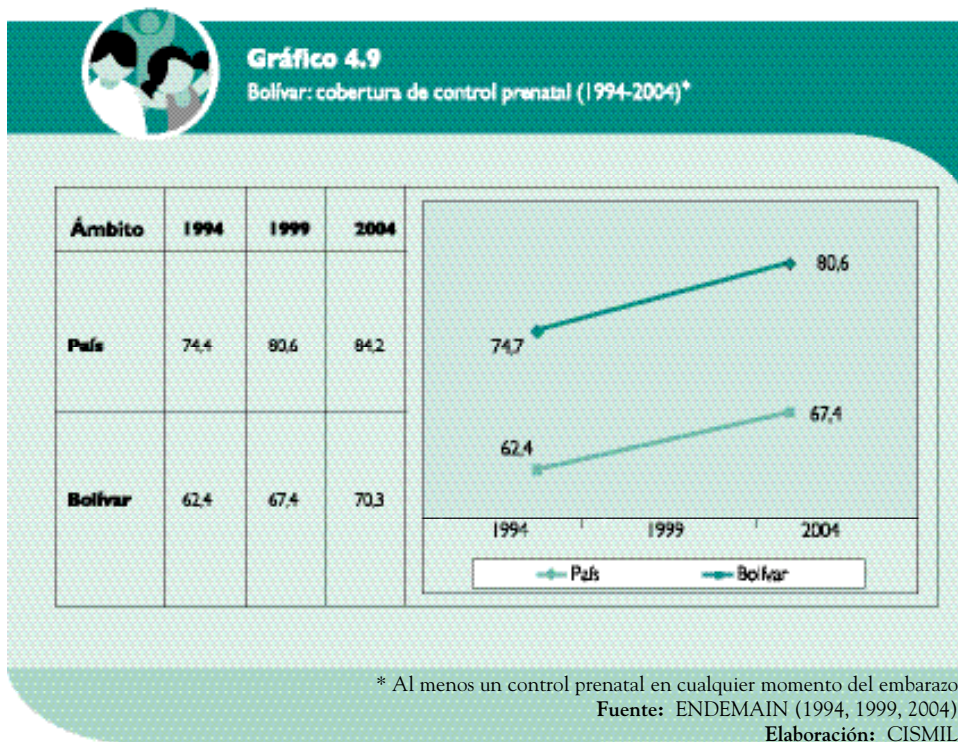
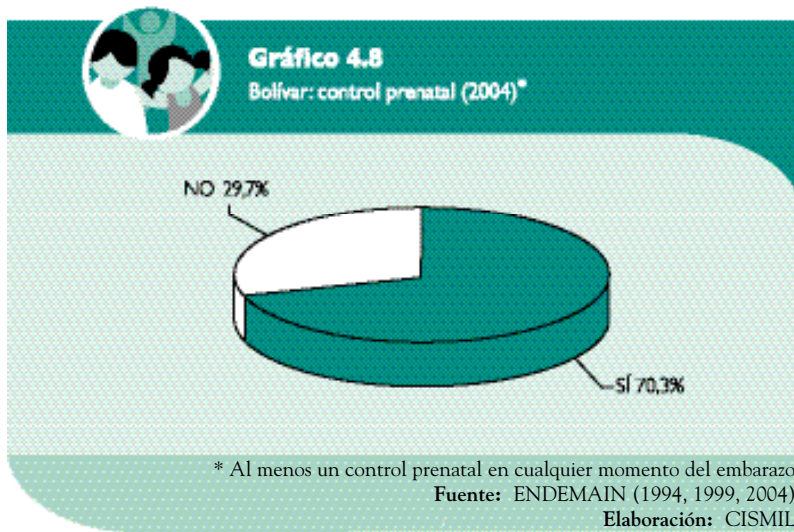
El control prenatal comprende la atención desde la concepción hasta el inicio del trabajo de parto. Los cambios fisiológicos propios del período del embarazo obligan a programar una eficiente atención médica para preparar física y psicológicamente a la mujer y así conseguir una evolución normal de su embarazo, un parto sin complicaciones y el nacimiento de un niño o niña saludables.

Se considera que 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, durante el primer trimestre de la gestación. En cuanto al carácter periódico de la atención, se considera como nivel óptimo 13 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 gestacional, 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 (MSP, 2006).

Se estima que en el período prenatal se puede definir gran parte de la probabilidad de muerte de niñas y niños en sus primeros años. El MSP, preocupado por la importante magnitud de los problemas de morbilidad y mortalidad tanto infantil como materna, inició acciones destinadas a optimizar el control prenatal y a brindar cuidados integrales con la mayor cobertura posible. En Bolívar, ha ocurrido un importante incremento del control prenatal, sin embargo, es totalmente

insuficiente: en 2004, la cobertura de, al menos, un control prenatal, fue apenas del 70,3%, proporción ligeramente mayor que la registrada cinco años atrás (67,4%). La tercera parte de las mujeres embarazadas (un significativo 29,7%) no realizó ningún control prenatal en 2004. La mayor parte de mujeres de este grupo forma parte de los estratos económicos más pobres, con menores niveles educativos y son de mayor edad.



Por otra parte, es fundamental rescatar el momento en el que se inicia el control prenatal. En Bolívar, únicamente el 47,6% de mujeres embarazadas que tuvo sus hijos o hijas entre 1999 y 2004 inició el primer control prenatal durante el primer trimestre del embarazo; el 17,9% tuvo su primer control en el segundo trimestre; y, un importante 4,9%, durante el tercer trimestre. Lo precoz o temprano del primer control prenatal tiene una relación directa con varia-

bles como la edad de la madre, su nivel de educación y el quintil de pobreza. Mientras mayor es el nivel educativo de la madre, mayor es su edad y menor su nivel de pobreza, mayor es la precocidad en la demanda de control prenatal. En efecto, en Bolívar, un importante 10,3% de madres con educación secundaria y superior tienen su primer control prenatal durante el tercer trimestre del embarazo.

CARACTERÍSTICA	TRIMESTRE DE EMBARAZO			
	Primero	Segundo	Tercero	Ninguno
Edad de madre en años:				
Menos de 20	40,4	29,4	4,5	25,8
De 20 a 29	48,5	15,8	6,9	28,7
De 30 a 49	50,7	13,6	2,1	33,6
Nivel de instrucción:				
Ninguno y primario	43,1	17,1	3,3	36,5
Secundario y superior	62,9	20,6	10,3	6,2
TOTAL	47,6	17,9	4,9	29,3

Fuente: ENDEMAIN (1999 - 2004)

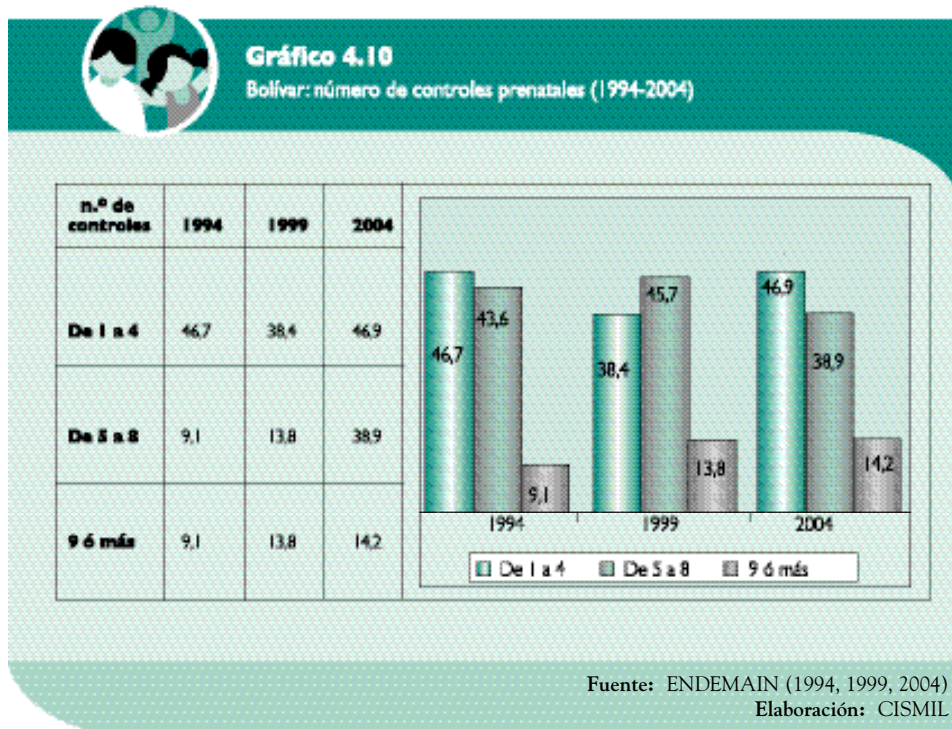
Elaboración: ENDEMAIN

Si la cobertura y el momento de inicio del control prenatal son totalmente insatisfactorios en Bolívar, el número de controles resulta aún más preocupante. Menos de la sexta parte de mujeres embarazadas logra acercarse a la norma óptima definida por el MSP. En 2004, apenas el 14,26% de mujeres embarazadas tuvo nueve o más controles; y, sólo el 38,9% de mujeres embarazadas cumplió con el mínimo recomendable de cinco controles (que, como se ha señalado, es de fundamental importancia para prevenir las altas tasas de morbilidad y mortalidad tanto materna como infantil y, en el caso de esta última, la mortalidad neonatal y neonatal precoz).

El sector al que acuden las madres para realizar el control prenatal tiene una relación directa con

su nivel de instrucción y el quintil económico al que pertenecen.

Mientras mayor es el nivel de instrucción de la madre, mayor es el porcentaje de demanda de atención en el sector privado (clínicas o consulta privada). Por otra parte, los valores también muestran una brecha significativamente amplia entre los diferentes niveles educativos. Así mismo, mientras mayor es el quintil económico de la madre, mayor es el nivel de demanda de la atención en el sector privado. Un importante 25,6% de madres prefieren asistir al sector privado y pagar por su control prenatal aún cuando en el país está vigente la Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia.



CUADRO 4.5 Bolívar: lugar de atención del control prenatal por nivel de instrucción de la madre y quintil económico (2004)

CARACTERÍSTICA	% DEL LUGAR DEL CONTROL PRENATAL	
	Sector público	Sector privado
Nivel de instrucción:		
Ninguno y primario	91,0	3,8
Secundario y superior	86,8	9,9
Edad de la madre en años		
Menos de 20	90,9	7,6
Entre 20 y 29	87,9	5,6
Entre 30 y 49	92,5	4,3
TOTAL	85,8	5,6

Fuente: ENDEMAIN (2004)
Elaboración: CISMIL

Cobertura de inmunizaciones

Los ODM solicitan valorar las coberturas de la vacuna antisarampionosa. Es reconocido que el sarampión, como varias de las enfermedades infectocontagiosas, tiene una asociación directa con las condiciones de vida de la población. Por ello se considera de fundamental importancia evaluar la tendencia del esquema general de inmunizaciones.

En el país, actualmente, la vacuna antisarampionosa forma parte de la inmunización SRP (sarampión, rubeola y paperas) que se aplica a niñas y niños entre los 12 a 23 meses de edad, en dosis única. Esquema que desde el año 1999 lo viene implementando como política nacional el MSP.

CUADRO 4.6		Bolívar: inmunización completa por tipo de vacuna en menores de cinco años (1990-2003)							
Territorio	BCG		DPT*		Penta-valente*	Antipoliomielítica*		Antisarampionosa	
	1990	2003	1990	2003		1990	2003	1990	2003**
País	88,8	135,1	68,4	58,4	30,7	67,1	100	59,5	106
Bolívar	114,1	171,8	72,2	39,1	81,3	70,6	115,7	64,5	127,7*

*Tercera dosis ** SRP

Fuente: MSP, División Nacional de Estadística
Elaboración: CISMIL

Es preciso evidenciar que las coberturas expuestas por el MSP a través de su sistema de información son mucho más altas que las descritas por varias encuestas en el país. Para el caso de la vacuna antisarampionosa, el informe de la ENDEMAIN señala que cuando la madre refiere como nivel de instrucción ninguno y primaria, el porcentaje de menores vacunados es de apenas

el 59,1%. Pero cuando la madre refiere como nivel de educación secundaria y superior, el porcentaje sube al 90,7%. Las diferencias entre estos valores y los que entrega el sistema de información del MSP generan altos niveles de incertidumbre a la hora de realizar evaluaciones y de tomar decisiones de política pública.

CUADRO 4.7		Bolívar: inmunización completa según nivel de instrucción de la madre y edad de la niña o del niño (2004)				
CARACTERÍSTICA	Inmunización por tipo de vacuna					
	BCG	Antipolio.	DPT	Antisaramp.	Todas	
Nivel de instrucción:						
Ninguno y primario	88,3	62,1	62,5	59,1	47,1	
Secundario y superior	98,9	86,4	80,2	90,7	80,0	
Edad del menor en meses						
Menos de 24	92,0	62,2	59,7	51,1	39,4	
De 24 – 35	77,2	57,0	57,7	59,5	48,1	
De 36 – 47	98,5	86,6	88,1	76,1	74,6	
De 48 – 59	93,6	68,8	67,0	77,1	58,7	
TOTAL	90,6	67,4	66,3	65,9	54,2	

Fuente: ENDEMAIN (2004)
Elaboración: CISMIL

Recursos en salud

Se ha señalado que la mortalidad infantil y de la niñez está determinada por la capacidad de oferta y la calidad de los servicios de salud, así como por el acceso de la ciudadanía a los mismos.

En Bolívar, se concentra el 2,1% del total de establecimiento de salud del país, el 0,9% de los establecimientos con internación y el 2,5% sin internación. De los seis establecimientos de salud con internación existentes en la provincia, apenas tres pertenecen al sector público y al MSP. La otra

mitad pertenece al sector privado. Dentro de este grupo, el 66,7% de establecimientos pertenece al sector privado con fines de lucro.

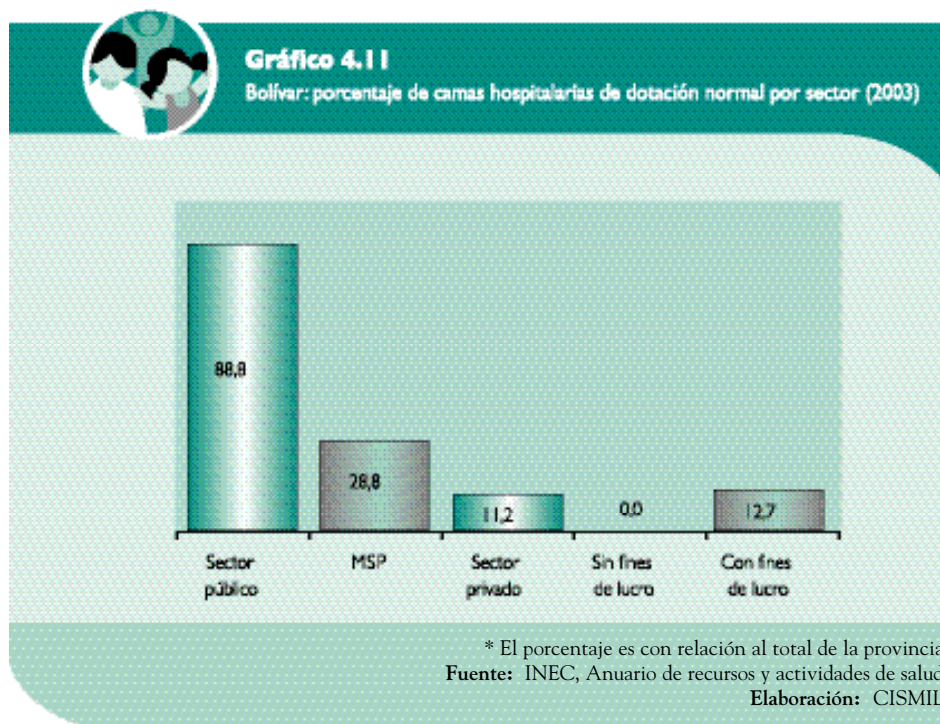
Todo lo contrario sucede con los establecimientos de salud sin internación. De las 77 unidades de salud existentes en la provincia, 75 (es decir el 97,4%) pertenecen al sector público y 61%, al MSP. El sector privado concentra sólo el 2,6% de unidades de salud sin internación, todas ellas sin fines de lucro.

CUADRO 4.8 Bolívar: establecimientos de salud con internación por sector (2004)		
SECTOR	Número	Porcentaje
Total sector público	3	50,0
Ministerio de Salud Pública	3	50,0
Otros: ministerio y el IESS	----	----
Total sector privado	3	50,0
Con fines de lucro	2	66,7
Sin fines de lucro	1	33,3
TOTAL	6	100

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 Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, en el año 2003, en la Provincia de Bolívar, apenas existían 0,9 camas hospitalarias de dotación normal por cada mil habitantes. Es fundamental destacar que, del total de camas de dotación normal existentes en la provincia, el 88,8% pertenece al sector público, es decir, el 11,2% están en el sector privado. Del total de camas disponibles en el sector público, todas están en el Ministerio de Salud Pública. En el caso del sector privado, el 100% de camas de dotación normal existente pertenece al sector privado con fines de lucro; como se señaló, ello corresponde al 11,2% del total en la provincia.

Por su parte, la oferta de personal de salud en Bolívar es sensiblemente deficitaria, aún cuando en la última década se ha incrementado. Gran parte de esta oferta se concentra en el área urbana, en la capital de la provincia y en las cabeceras cantonales. En el período 1995-2004, la tasa de médicas y médicos por cada diez mil habitantes pasó de 8,3 a 11,1. En el caso de los odontólogos, la tasa pasó de 2,2 a 2,9. Las enfermeras aumentaron de 4,1 a 5,9. Las obstétricas, de 0,5 a 0,7. Por último, la tasa de auxiliares de enfermería disminuyó de 10,0 a 9,3 por cada diez mil habitantes.



Además de ser insuficiente el número de profesionales de la salud, su distribución en el espacio territorial de la provincia es totalmente contradictorio con la realidad y necesidades de salud de la población. En el espacio rural, lugar que demanda la mayor presencia de profesionales de la salud, apenas se encuentra el 13,1% de profesionales de la salud (el 15,7% de médicos, el 32,7% de odontólogos, el 8,3% de obstétricas y el 20,0% de enfermeras).

Por lo demás, el modelo de salud vigente en Bolívar muestra una alta concentración en las

actividades de tipo curativo, o bien, centra sus esfuerzos en la enfermedad. Actualmente, apenas el 26,6% del total de consultas que se da en la provincia es dedicada a la prevención. Es decir, el 73,4% está destinada a atender la morbilidad. En el caso de los menores de cinco años, el comportamiento es similar: el 72,9% de consultas se refiere a la morbilidad y apenas el 27,1%, a la prevención. Estos datos contradicen la actitud y políticas expresadas en los planes institucionales y de desarrollo diseñados para la provincia.

CUADRO 4.9

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

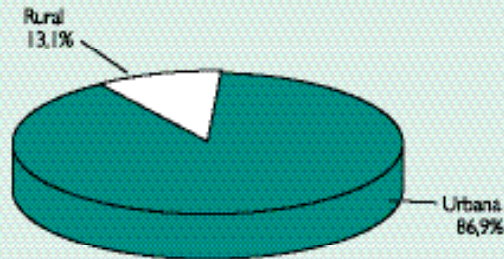
Personal de salud	1995	2004
Médicos	8,30	11,10
Odontólogos	2,20	2,90
Enfermeras	4,10	5,90
Obstétricas	0,50	0,70
Auxiliares de enfermería	10,0	9,30

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



Gráfico 4.12

Bolívar: porcentaje de personal de salud que trabaja en establecimientos de salud, según zona (urbano-rural) (2004)



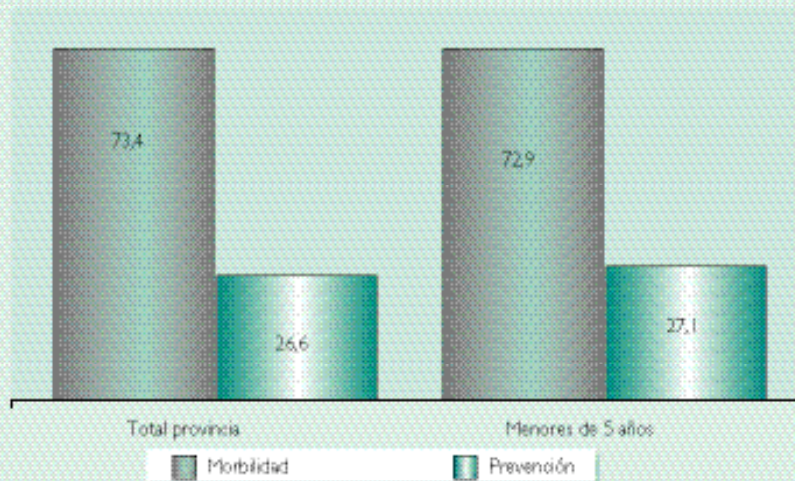
Personal de salud	Urbana	Rural
Médicos	84,3	15,7
Odontólogos	67,3	32,7
Enfermeras	80,0	20,0
Obstetrices	91,7	8,3
Auxiliares de enfermería	82,9	17,1
Total	86,9	13,1

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



Gráfico 4.13

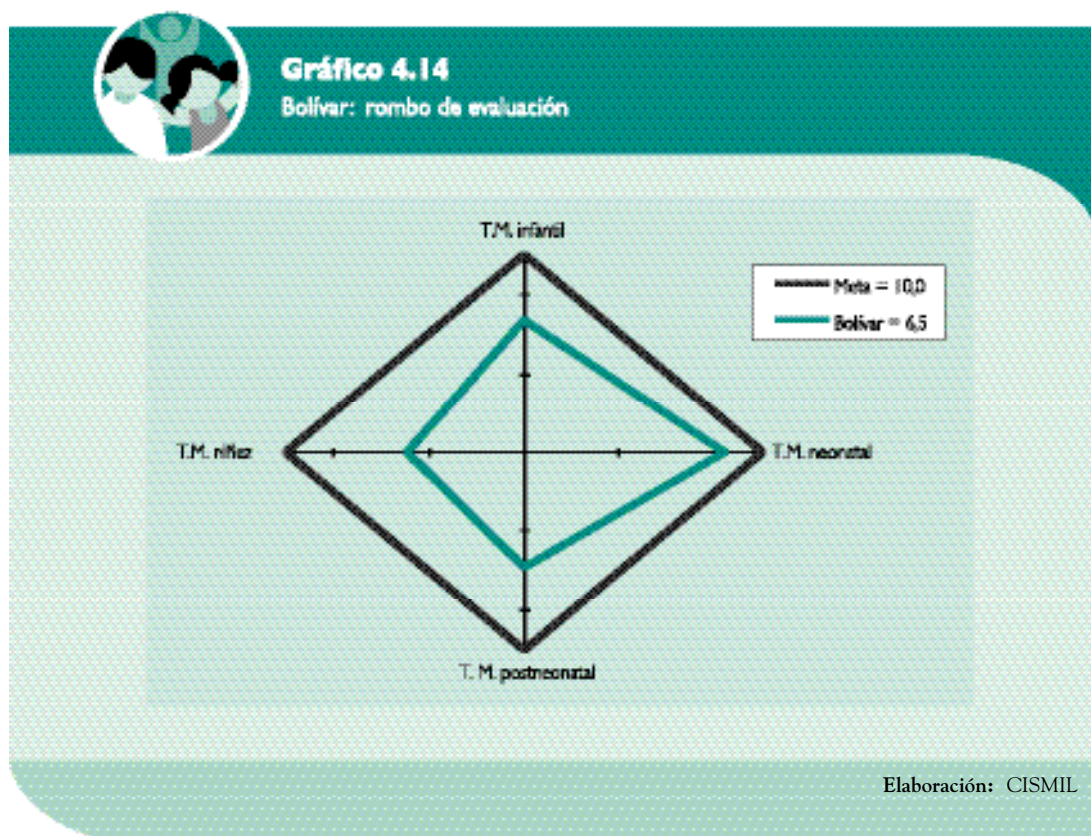
Bolívar: porcentaje de consultas relacionadas con la morbilidad y con la prevención en menores de cinco años de edad (2004)



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

Resumen del nivel de avance

Con respecto al ODM 4, Bolívar alcanza un puntaje de 6,5 sobre 10. Los avances para disminuir la mortalidad de la niñez son muy limitados. En particular, se observa que la mortalidad postneonatal e infantil siguen presentando valores significativamente altos.



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 las/los niñas/os menores de 5 años				
Indicadores	Ámbito	1990	2003	
Tasa de mortalidad de la niñez menores de 5 años	País	43,1	22,1	
	Bolívar	47,9	49,1	
Tasa de mortalidad infantil	País	30,3	16,5	
	Bolívar	32,5	15,1	
Tasa de mortalidad neonatal	Bolívar	8,4	5,0	
Tasa de mortalidad neonatal precoz	Bolívar	5,7	3,6	
Tasa de mortalidad postneonatal	Bolívar	24,1	10,1	
Fuente: INEC, Anuario de Estadísticas Vitales				
Indicadores	Ámbito	1994	1999	2004
Cobertura de control prenatal al menos un control	País	75,0	81,0	84,0
	Bolívar	62,4	67,4	70,3
Cobertura de control prenatal en el primer trimestre del embarazo	País	75,9	75,3	64,6
	Bolívar	----	----	47,6
Cobertura de control prenatal en el segundo trimestre del embarazo	País	19,7	20,2	16,6
	Bolívar	----	----	17,9
Niñas/os vacunados contra el sarampión	País	84,7	87,0	65,9
	Bolívar	----	----	65,9
Fuente: ENDEMAIN (1994, 1999, 2004)				
Indicador	Ámbito	1990	2003	
Niñas/os vacunados contra el sarampión	País	59,5	106,0	
	Bolívar	64,5	127,7	
Fuente: MSP, División Nacional de Estadística				
Elaboración: CISMIL				

OBJETIVO

MEJORAR
LA SALUD
MATERNA

5



resumen

La mortalidad materna, incluyendo la morbilidad asociada a sus factores determinantes, constituye un grave problema de salud pública que revela algunas de las más profundas inequidades en las condiciones de vida de la población. En Bolívar, la tasa actual de mortalidad materna (84,1 por cada cien mil nacidos vivos) es superior a la del nivel nacional. En relación con la meta (35,9 defunciones maternas por cada cien mil nacidos vivos) esta tasa es 2,3 veces mayor. Sin embargo, su tendencia muestra un comportamiento totalmente irregular. Sobre este punto, la incertidumbre en el uso de los datos exige superar el subregistro.

Lo señalado demanda multiplicar los esfuerzos para evitar las muertes maternas. Se precisa facilitar el acceso de las madres a los servicios de salud, mejorar la cobertura con la atención institucional y profesional del parto, el control prenatal y, muy especialmente, el control del posparto.



Este último mantiene coberturas extremadamente bajas, a pesar de que el posparto es un momento especialmente sensible en el que ocurren el mayor número de casos de muerte materna. La Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia aún no logra garantizar el derecho de las mujeres de Bolívar a acceder a sus prestaciones y, por lo tanto, a la salud. Un importante porcentaje de mujeres está pagando por la atención y encuentra en el cobro una de las barreras más importantes para acceder a los servicios de salud.

Considerando la recomendación internacional, es fundamental insistir en la implementación del programa, en las estrategias y en los estándares que forman parte de los cuidados obstétricos esenciales (básico y completo). Sin embargo, la mayor parte del personal de los servicios de salud del MSP 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. Adicionalmente, se requiere que los municipios asuman sus responsabilidades estipuladas en la Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia. Esto permitiría evitar tres tipos de demoras: la demora de la mujer embarazada en saber que tiene un problema de salud asociado a su embarazo (toma de conciencia que impulsa su decisión de acudir a los centros de salud); la demora relacionada con el acceso (transporte, costos, hora, etc.) a los centros de salud; y, la demora en la atención, una vez que llega a la unidad de salud (punto vinculado a la calidad de atención y a las competencias técnicas).

Introducción

Como en el caso de la mortalidad general y de la niñez, la mortalidad materna constituye parte de las medidas de impacto que mejor refleja la importancia que le asigna el Estado a la salud. Además, este indicador pone en evidencia las condiciones económicas, sociales y de calidad de vida de la población, particularmente, su capacidad de acceso a los bienes y servicios que permitan prevenirla y satisfacer de manera óptima sus derechos y necesidades de salud. En el Ecuador, la mortalidad materna, incluyendo la morbilidad asociada a sus factores determinantes, constituye un grave problema de salud pública. Revela tanto algunas de las más profundas inequidades en las condiciones generales de vida, como el estado de salud de las mujeres en edad reproductiva (su nivel de acceso a los servicios de salud y la calidad de la atención que reciben).

La gestación es un período fisiológico no exento de múltiples complicaciones que pueden generar secuelas que van desde la limitación funcional hasta la muerte, pasando por la minusvalía y la discapacidad. El daño a la salud materna responde, en varios casos, a las limitaciones en los momentos del control y la atención de los embarazos y partos. Se trata entonces de defunciones y daños a la salud totalmente evitables mediante un adecuado control y atención. Lo señalado no contradice la percepción que tienen algunas de las personas entrevistadas en Los Ríos sobre la mortalidad materna: todas las opiniones concuerdan que es posible evitar la muerte.⁴⁰

⁴⁰ En todas las citas directas transcritas a continuación se han omitido los datos de referencia específicos de cada una de las personas entrevistadas. La intención de esta omisión es plasmar una voz colectiva de ciudadanos y ciudadanas de Bolívar, antes que opiniones particulares.

¿Cuáles son las principales dificultades que tienen en su hogar y las personas de su localidad para atender a las mujeres embarazadas en los centros de salud u hospitales públicos?

“Ninguno, porque cuando han dado a luz mis sobrinas, primas, han ido al hospital”.

“La distancia, pero tampoco damos a luz en el hospital”.

“Si las mujeres no tienen complicaciones, dan a luz en la casa o si hay problemas se van al hospital, la mayoría dice que cuesta, por eso también no van”.

“Antes de conocer la palabra del señor había mucha brujería, no teníamos capacidad ni para dar alimentación, casi no teníamos nada, vivíamos trabajando para el patrón y los niños se enfermaban y morían, no había ni carretera y morían las mujeres. Ahora, algunas van al hospital, pero casi la mayoría da a luz en las casas; el auxiliar también ayuda a que den a luz, junto con las parteras. Cuando no pueden toca llevarles al hospital, tampoco hay plata y aunque sea toca fiar”.

“A algunas mujeres les da vergüenza ir por el hospital a dar a luz, prefieren dar a luz en la casa, dicen que ya no tienen que ir y luego otra vez regresar del hospital, sino que se quedan ahí en la casa. Hay algunas que se cuidan los 45 días y dicen que en el hospital les hacen bañar y no les gusta a algunas”.

ESCUCHAR *la voz de la gente*

¿Conoce lo que ofrece la Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia?

“Sí, cuando van al centro de salud les regalan medicinas y yo di a luz en Quito y el parto fue gratis en la maternidad”.

“He oído, pero no sé de qué mismo se trata”.

“Muy poco, yo me fui a dar a luz gratis en la maternidad y hasta los cinco años les atendieron a mis hijos gratis, con la primera hija me enteré de esta ley”.

“No, porque no tengo hijos y no sé nada de eso”.

¿Cómo se puede evitar que mueran las mujeres embarazadas?

“No sé”.

“Habiendo un hospital o un centro de salud aquí mismo”.

“Cuidando mucho cuando le toca dar a luz y si no llevándole rápidamente al hospital”.

“Acudiendo a la medicina, al doctor. Hay personas que no se han hecho ni vacunar, más que todo la gente del campo, porque dicen que cobran por todo y por no irse a chequear se pueden morir”.

¿Cómo se podría mejorar la atención a las madres y mujeres embarazadas?

“En el centro de salud es buena la atención, deberían traer más equipos”.

“Se mejoraría teniendo un hospital aquí cerca”.

“El Gobierno que debe apoyar”.

¿Si no va a los servicios de salud públicos, a dónde le lleva a las mujeres embarazadas que tienen un problema, a las que van a dar a luz o a las que acaban de tener a su niño o niña?

“Aquí todas damos a luz en la casa, yo también di a luz en la casa, no se baja a Chimbo”.

“En la casa di a luz a mis hijos, yo después de dar a luz hacía los remedios y mi hermana me ayudaba en el parto y cortaba con tijeras el cordón umbilical. Sólo uno fue con partera y me hizo doler mucho porque le jaló a mi hijo y un año quedé mal”.

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

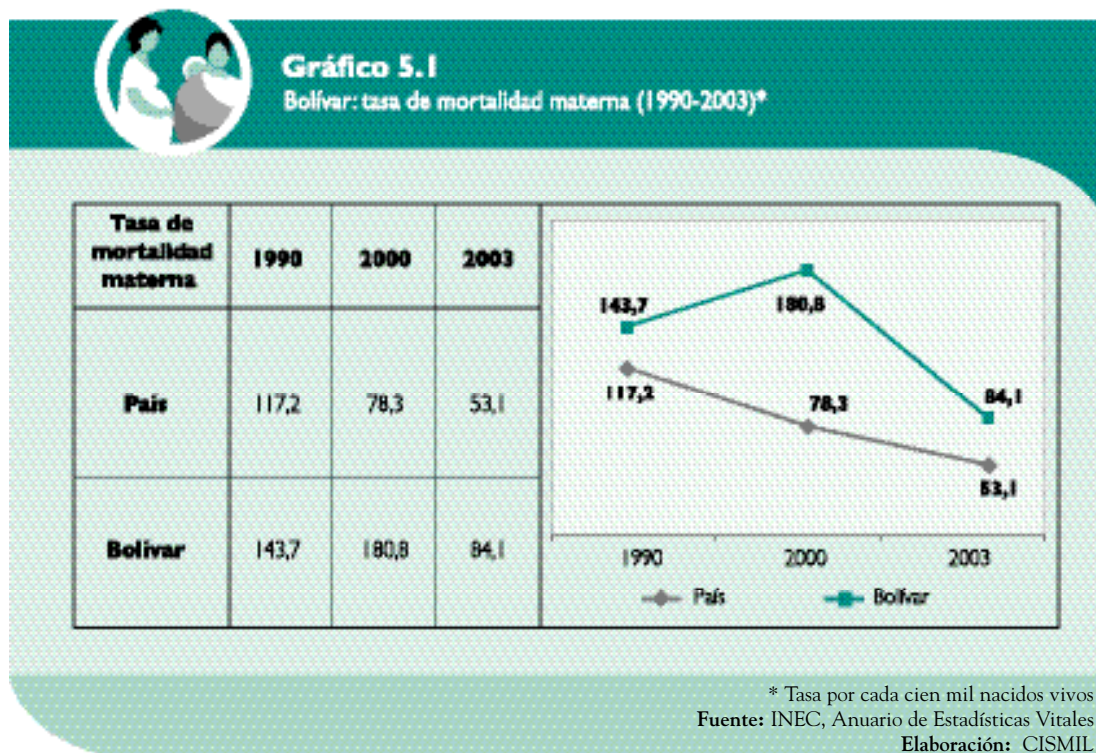
De acuerdo con el INEC, en Bolívar la tasa de mortalidad materna fue de 143,7 por cada cien mil nacidos vivos en 1990 y, hacia 2003, esta tasa disminuyó a 84,1 (es decir, 1,7 veces). Sin embargo, en relación con la meta (35,9 defunciones maternas por cada cien mil nacidos vivos) la tasa en Bolívar es 2,3 veces mayor. Por lo tanto, si bien es posible reconocer que existe un importante avance, es necesario optimizar la institucionalización de las políticas públicas existentes. Más aún cuando apenas restan 9 años para que la población evalúe su cumplimiento.

Con respecto a los límites de la información aquí presentada, se debe señalar que las estimaciones tienen elevados márgenes de incertidumbre (mayores que los que presentan la mayoría de los indicadores demográficos y de salud). Esto se debe a varios factores, entre otros, a la escasez de fuentes, al subregistro y a la presentación de diversos valores en cada una de las diferentes fuentes investigadas (incluido el INEC). De acuerdo con la ley, todas las muertes se deben reportar en el Registro Civil dentro de un plazo de 48 horas. Pero la falta de oportunidad en la entrega de la información constituye una seria limitante. 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% al 35% (MSP, 2005).

Desde 2002, el MSP implementó el Subsistema de Vigilancia Epidemiológica e Investigación de la Mortalidad Materna con el propósito de depurar la información y favorecer la oportuna intervención. Sin embargo, los valores registrados aún mantienen sensibles diferencias con los que expone el INEC.

La tasa de mortalidad materna permite evaluar la calidad de atención de salud antes y, fundamentalmente, durante y después del parto. Pone de manifiesto la capacidad de oferta de los servicios de salud y el acceso de las mujeres a ellos. Agrupa los procesos obstétricos directos y las causas de mortalidad relacionadas directamente con el embarazo, el parto y posparto. En Ecuador, la tendencia de la mortalidad materna es irregular: se alternan períodos de incremento y descenso. En Bolívar, actualmente, la tasa de mortalidad materna es superior a la del nivel nacional y su tendencia muestra un comportamiento totalmente irregular. Sin embargo, insistimos, es preciso mirar con cautela los datos, pues todavía es necesario mejorar la calidad de los registros y superar los serios problemas de subregistro.

Dentro del análisis de la mortalidad materna, es importante profundizar en las causas de la misma. Actualmente, se reconoce que, a nivel nacional, la mayor parte de las muertes maternas ocurren dentro de las primeras horas del posparto, siendo las hemorragias la principal causa. En 2005, "la hemorragia obstétrica es la primera causa de muerte materna que 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 la sepsis con el 1,7%" (MSP, 2006). Este perfil de la mortalidad materna exige respuestas consistentes que van desde el control prenatal hasta la atención del posparto.



Partos con asistencia de personal profesional especializado

Como se ha señalado, entre los factores de mayor asociación con la muerte materna se incluyen el lugar de atención del parto y el personal que atiende el mismo. Es decir, la calidad de la atención y del servicio de salud es decisiva. La atención por parte de personal calificado⁴¹ contribuye además a evitar complicaciones y favorece la remisión y complementación con otros servicios (entre ellos, los de planificación familiar y el tratamiento de enfermedades de transmisión sexual).

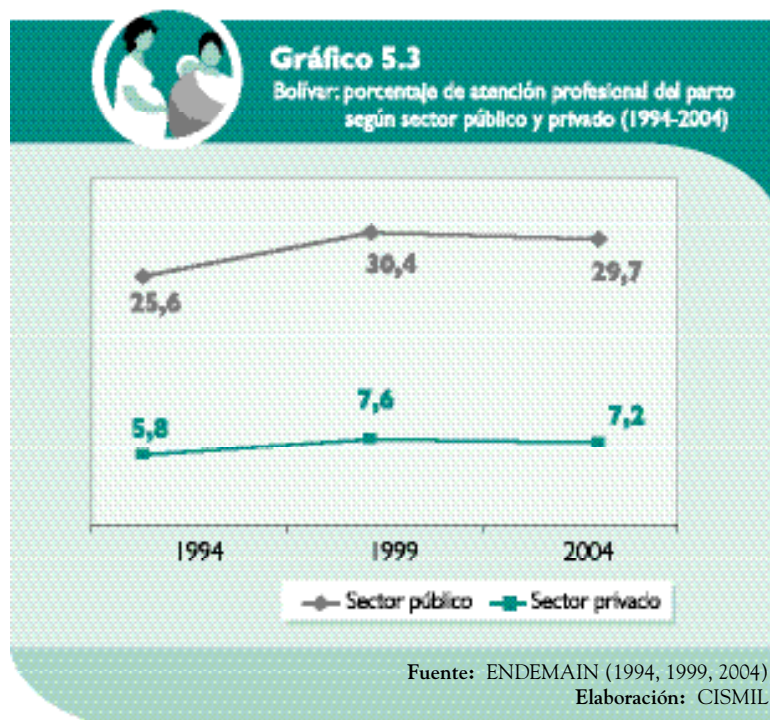
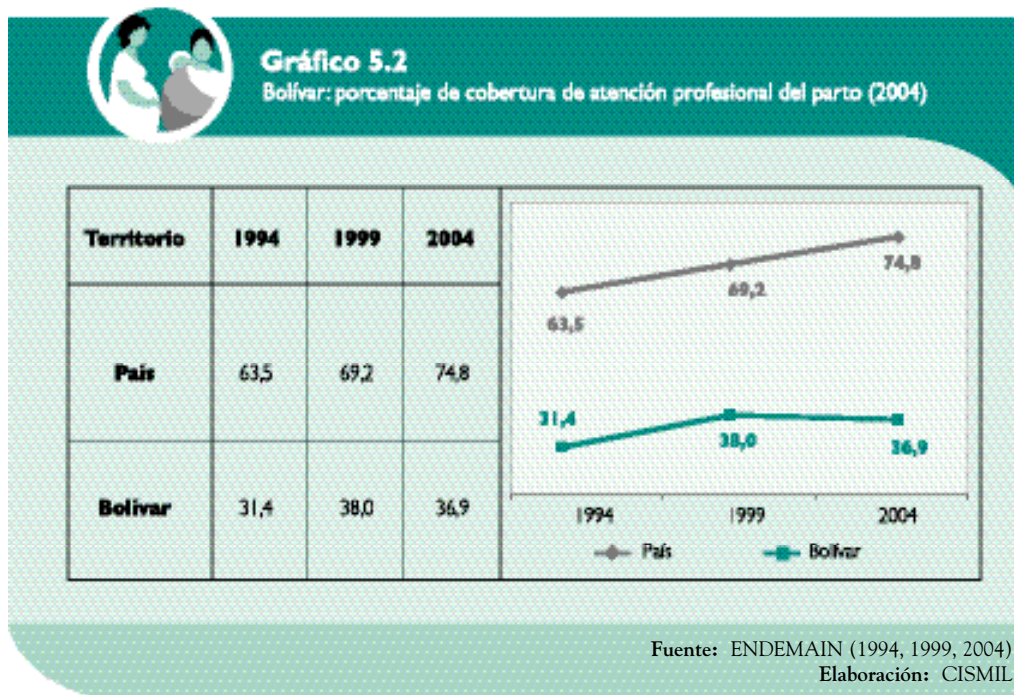
En la provincia de Bolívar, en la década 1994-2004, el porcentaje de partos atendidos por personal profesional es totalmente deficiente: apenas pasó de 31,4% a 36,9%. Actualmente, un poco más de las dos terceras partes de mujeres tienen una atención del parto con personal no profesional. Llama la atención que el porcentaje de 2004 es incluso menor que el registrado en 1999 (38,0%). Apenas el 38,3% de las atenciones de parto reportadas desde 1999 hasta el 2004 se registró como institucional. Es decir, un significativo 61,7% de mujeres embarazadas tomó la decisión de atender su parto en su propio domicilio. Quienes optan por la alternativa de atenderse en una institución de salud, lo hacen considerando tres factores: la calidad de la atención, la confianza que depositen en el personal de salud o la cercanía del servicio de salud a su domicilio. Quienes prefieren la atención domiciliaria seña-

⁴¹ Se entiende por personal calificado a todo profesional de salud (matronas, médicos, enfermeras) con formación en las disciplinas necesarias para manejar embarazos normales (sin complicaciones), partos, el período inmediato del posparto, y para la identificación, administración y referencia de las complicaciones de la mujer y del recién nacido.

lan cuatro motivos: no haber alcanzado a llegar a la unidad de salud, por costumbre, por falta de recursos económicos o porque tienen mayor confianza en las parteras (ENDEMAIN, 2004).

Sin embargo, cuando se realiza un análisis de la tendencia de la atención profesional del parto en

la década 1994-2004, se observa un incremento de las atenciones en el sector privado (de 5,8%; a 7,2%, respectivamente) y, en el sector público, de 25,6% en 1994 al 29,7% en 2004; este último valor es incluso menor que el registrado en 1999 (38,0%).



Por otra parte, la atención institucional del parto muestra una relación directa con el nivel de instrucción de la madre y con el quintil económico al que pertenece. Mientras mayores son el nivel de instrucción y el quintil económico de la

madre, mayor es el porcentaje de atención institucional (y, dentro de ésta, mayor es la atención en el sector privado, particularmente, en clínicas o consultas privadas).

CARACTERÍSTICA	% del lugar de atención del parto		
	Sector público	Sector privado	Domicilio
Edad de madre en años:			
Menos de 20	40,4	10,1	47,2
De 20 a 29	29,7	7,4	60,9
De 30 a 49	22,9	5,0	72,1
Nivel de instrucción:			
Ninguno y primario	39,6	4,5	72,5
Secundario y superior	44,6	16,5	24,7
Quintil económico:			
Uno	25,8	4,2	69,7
Dos	38,7	6,6	54,7
Tres	26,5	23,5	47,1
TOTAL	29,7	7,2	61,7

Fuente: ENDEMAIN (2004)
Elaboración: CISMIL

Control del posparto

Se ha señalado que uno de los determinantes fundamentales en la mortalidad materna es el adecuado control del posparto y, sobre todo, el manejo activo del tercer período del parto, fase en la que se generan complicaciones hemorrágicas que deben ser prevenidas y que constituyen las principales causas de la mortalidad materna.

En Bolívar, en 2004, únicamente el 21,0% de mujeres que dieron a luz señalaron haber recibido control en el posparto. Este valor es incluso inferior al ya bajo y totalmente insuficiente 22,6% registrado en 1994. Si a ello se añade que un

importante 61,7% de madres tiene su parto en el domicilio, es evidente que los servicios de salud requieren multiplicar sus esfuerzos a fin de garantizar un óptimo control del posparto (momento que es uno de los más importantes pues en el mismo se están presentando las mayores causas de mortalidad materna).

Como en el caso de la atención institucional del parto, el control del posparto muestra una relación directa con el nivel de instrucción de la madre. Mientras mayor es el nivel de instrucción de la madre, mayor es el porcentaje de control del posparto.



Gráfico 5.4
Bolívar: porcentaje de cobertura de atención del posparto (1994-2004)



Fuente: ENDEMAIN (2004)
Elaboración: CISMIL

Uso de métodos anticonceptivos

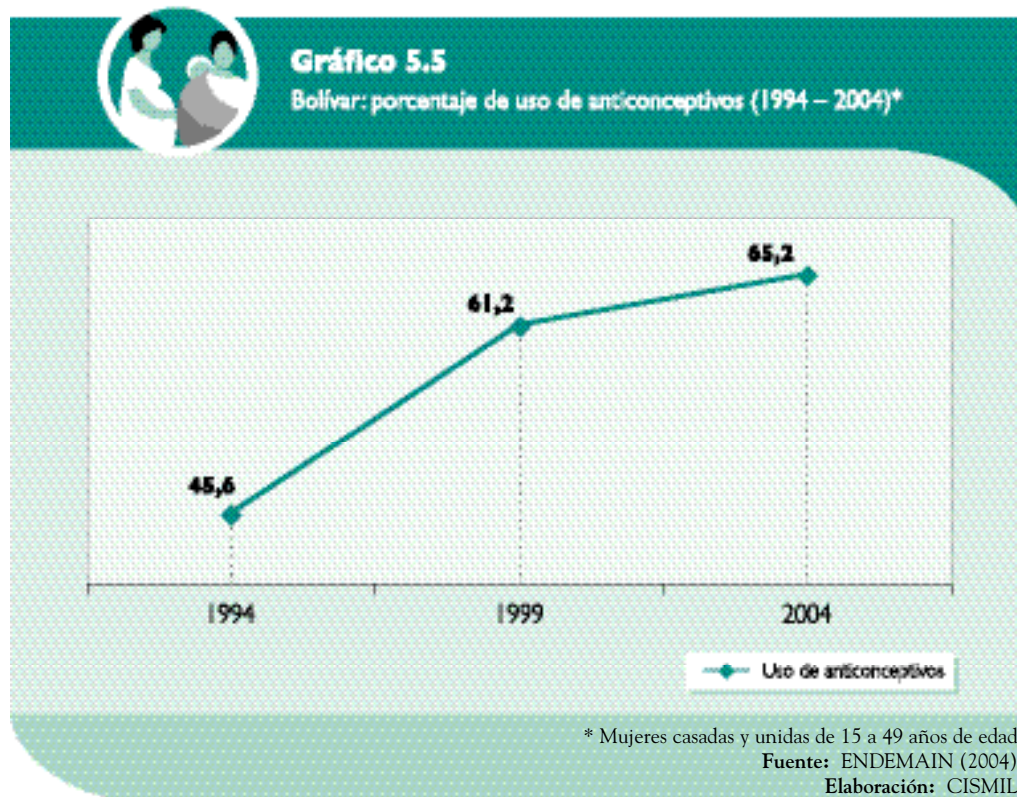
Se considera que el uso de métodos anticonceptivos es parte de los determinantes fundamentales en el comportamiento de la mortalidad materna. Por ello, a continuación, se incorpora este indicador:

En 2004, en Bolívar, el 65,5% de mujeres casadas y unidas de 15 a 49 años de edad utilizaba algún método anticonceptivo. Este porcentaje es sensiblemente superior al registrado una década antes (45,6%).

Por otra parte, el uso de anticonceptivos es mayor cuanto mayor es el nivel educativo y entre las mujeres de 30 a 39 años de edad. El 43,8% obtiene los métodos anticonceptivos en el sector

privado y, dentro de éste, fundamentalmente, en el sector con fines de lucro (38,8%). Del 56,1% de mujeres que obtiene métodos anticonceptivos en el sector público, el 55,4% lo hace en las unidades operativas del MSP. Es importante destacar que el método del retiro (15,35) junto con la esterilización femenina (12,1) son los métodos más utilizados.

En el grupo de las mujeres casadas y unidas no usuarias de métodos anticonceptivos y sin problemas de fertilidad, el 49% manifiesta su deseo de utilizar algún método de anticoncepción.



CUADRO 5.2 Bolívar: porcentaje de uso de anticonceptivos según nivel de instrucción y edad (2004)*

CARACTERÍSTICA	% DE USO MÉTODO ANTICONCEPTIVO
Nivel de instrucción:	
Ninguno y primario	59,6
Secundario y superior	81,7
Edad en años:	
Menos de 30	62,9
De 20 a 29	
De 30 a 39	72,0
De 40 a 49	59,4
TOTAL	65,5

* Mujeres casadas y unidas de 15 a 49 años de edad

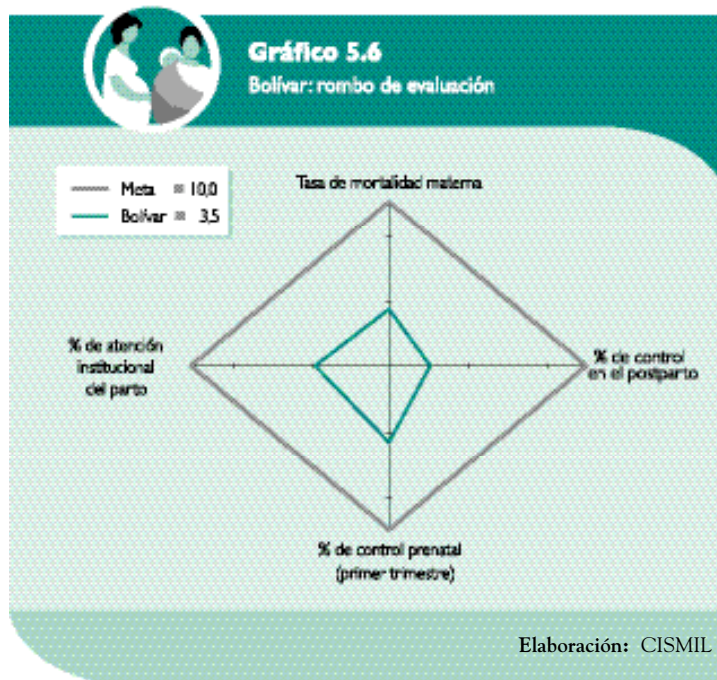
Fuente: ENDEMAIN
Elaboración: CISMIL

Finalmente, la ENDEMAIN, en su informe sobre la provincia de Bolívar, refiere que “una de cada tres mujeres (30%) pagó por la atención recibida y el 39% compró insumos y medicinas”. Ello contradice el esfuerzo del país por institucionali-

zar la Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia. Al respecto, una de las barreras señaladas por las mujeres embarazadas para el uso de los servicios institucionales es el pago que deben realizar:

Resumen del nivel de avance

En resumen, si se toma como parámetro de referencia la meta país, Bolívar alcanza un puntaje de 3,5 sobre 10. El avance en la prevención de la mortalidad materna encuentra entre sus principales barreras el limitado control prenatal temprano y, fundamentalmente, el escaso control en el posparto (período especialmente sensible en el que ocurre la mayor parte de riesgos).



CUADRO 5.3**Resumen de los indicadores del objetivo 5
Objetivo 5: mejorar la salud materna****META 6: reducir la mortalidad materna en tres cuartas partes entre 1990 y 2015**

Indicadores	Territorio	1990	2000	2003
Tasa de mortalidad materna*	País	117,2	78,3	53,1
	Bolívar	143,7	180,8	84,1

* Tasa por cada cien mil nacidos vivos
Fuente: INEC, Anuario de Estadísticas Vitales

Indicadores	Territorio	1994	1999	2004
Partos con asistencia de personal sanitario especializado	País	63,5	69,2	74,8
	Bolívar	34,1	38,0	36,9
% de cobertura de atención del posparto	País	33,3	36,3	36,2
	Bolívar	22,6	24,6	31,0

Fuente: ENDEMAIN (1994, 1999, 2004), INEC (2003)

Elaboración: CISMIL

OBJETIVO

COMBATIR
EL VIH/SIDA
Y OTRAS
ENFERMEDADES

A stylized illustration in shades of teal and white. It depicts a church with a prominent cross on its roof. In the foreground, several people are shown in profile, looking down at books or papers they are holding, suggesting a church service or a community meeting. The background features abstract, curved lines representing architectural elements or a landscape.

6

resumen

En la provincia de Bolívar, es significativamente amplio el porcentaje de personas que conocen o por lo menos han escuchado hablar sobre el VIH/SIDA. Sin embargo, el nivel de desinformación que tiene la población es muy alto y el número de casos detectados va en aumento.

Lamentablemente, ninguna de las condiciones de la meta ha sido cumplida en la provincia. Es decir, no se ha podido detener el avance y peor aún reducir la incidencia del VIH/SIDA. A pesar del importante subregistro que existe, la tasa se ha incrementado sensiblemente en los últimos años (en el período 1993-2003, pasó de 0,6 a 3,5 por cada cien mil habitantes.) El incremento de casos en mujeres es sensiblemente alto. A ellos se suma su baja percepción de riesgo para infectarse y/o adquirir la enfermedad. El uso de preservativo o condón es totalmente menor en relación con otros métodos anticonceptivos y no necesariamente se lo utiliza como un medio para prevenir las infecciones de transmisión sexual.



Con respecto al paludismo, su incidencia ha mantenido una tendencia irregular muy asociada con las condiciones climatológicas y a la inadecuada condición sanitaria y de infraestructura básica de Bolívar. No se ha detenido la presencia de esta enfermedad y valorar su reducción depende del período analizado (existen momentos de descenso que se mezclan o combinan con otros de marcado ascenso).

Por último, la tasa global de la tuberculosis pulmonar en la última década exhibe una sensible reducción. En 1996, la tasa de incidencia de la tuberculosis pulmonar fue de 114,1 por cada cien mil habitantes. Una década más tarde, en 2005, se reporta una disminución de la tasa hasta 21,3. Cuando se segmentan los casos y en el análisis del comportamiento se considera exclusivamente la tasa de incidencia de morbilidad con baciloscopía positiva, la tendencia en el último quinquenio también muestra un descenso. Sin embargo, se ratifica el requerimiento de optimizar las estrategias de control, pues la incidencia de la tuberculosis todavía se considera alta.



Introducción

Este ODM se relaciona con el control de enfermedades como el VIH/SIDA, el paludismo y la tuberculosis. En el Ecuador, estas enfermedades forman parte del sistema de vigilancia epidemiológica y son de notificación obligatoria.

Como sabemos, los servicios de salud deben proporcionar a la población los conocimientos que necesitan para proteger su salud y la de sus familias. Ello incluye información para la prevención y el tratamiento de las infecciones de transmisión sexual, entre ellas el VIH/SIDA. Precisamente, los derechos sexuales y reproductivos se orientan a mejorar el nivel de conocimiento de la ciudadanía. A su vez, estos derechos apuntan a eliminar las reducciones y distorsiones que aún existen sobre los roles sociales

de los varones y las mujeres. En relación con nuestro tema, la reducción de las desigualdades de género es una parte fundamental para contener la propagación de procesos como el VIH/SIDA.

Como podemos constatar en las entrevistas realizadas a ciudadanos y ciudadanas pobres de Bolívar, la población reconoce la severidad de los padecimientos del SIDA y denuncia la necesidad de fortalecer las medidas para prevenir esta enfermedad. Ante su presencia, demanda facilidades para tratarla, pues en muchos casos la población se ha sentido abandonada. En varios casos, existen problemas relacionados con una absoluta desinformación.⁴²

⁴² En todas las citas directas transcritas a continuación se han omitido los datos de referencia específicos de cada una de las personas entrevistadas. La intención de esta omisión es plasmar una voz colectiva de ciudadanos y ciudadanas de Bolívar, antes que destacar opiniones particulares.

ESCUCHAR

la voz de la gente

¿Ha escuchado hablar del SIDA? ¿Qué nos podría decir acerca de esta enfermedad?

“Sí, que es contagiosa por relaciones sexuales o por la sangre”.

“Es una enfermedad incurable, que se contagia a través de la relación sexual que se tiene con uno y con otro”.

“Por acá no ha llegado esta enfermedad”.

“Sí he escuchado por la radio. Que es contagioso, pero que ya está avanzando la tecnología y que va a haber cura para esa enfermedad”.

¿Considera que a usted o alguien cercano a usted le podría transmitir esta enfermedad?

“Si no se cuida sí”.

“No sé, porque sabemos que viene esa enfermedad por el mucho contacto sexual, pero si evitamos no va a dar”.

“No creo, no he pensado nada de eso”.

¿Cómo podría protegerse del SIDA?

“Cuidándose en las relaciones íntimas con anticonceptivos”.

“Con preservativo”.

“Sin caminar por la vida con muchas mujeres”.

“Con anticonceptivos que hay ahora y ser fiel a la pareja, en hay casos los hombres y en otros las mujeres, porque hay mujeres que somos traviesas”.

“Vivir tranquilo, no estar con otras personas, yo como no tengo muchos amigos o amigas no me he preocupado”.

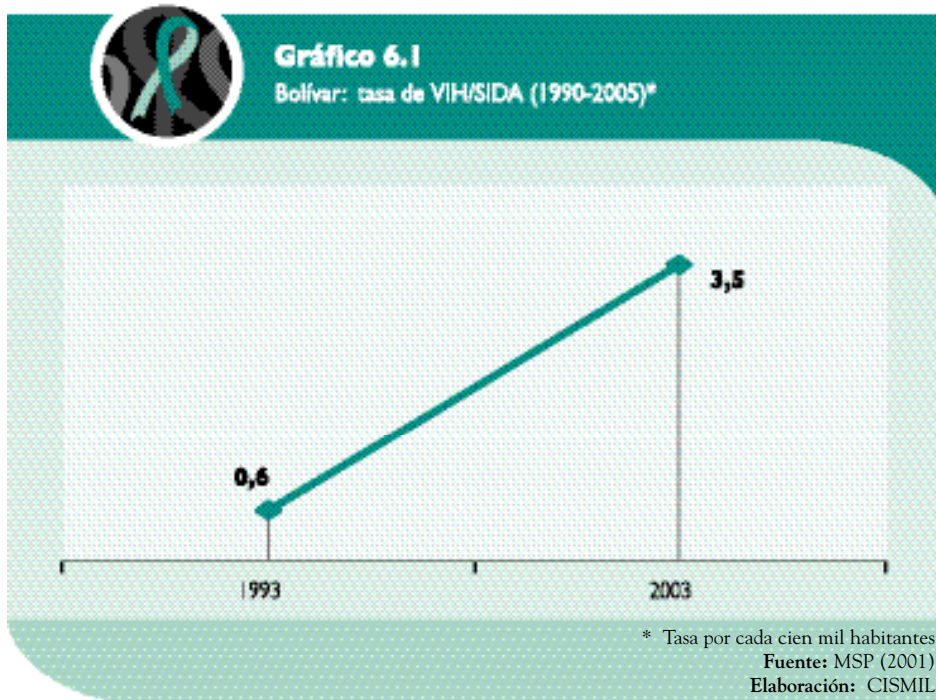
META 7: Haber detenido y empezado a reducir, para 2015, la propagación del VIH/SIDA

Lamentablemente, ninguna de las condiciones de esta meta han sido cumplidas en Bolívar. A pesar del importante subregistro que existe en el país, la tasa se ha incrementado sensiblemente: en el período 1993-2003, pasó de 0,6 a 3,5 por cada cien mil habitantes.

Acercarse a la meta de este objetivo requiere especial atención debido al impacto del VIH/SIDA y por sus altos niveles de asociación con la pobreza, las distorsiones de género y los valores culturales. La rápida y extraordinaria propagación de esta enfermedad, en todo el mundo, la convierte en uno de los padecimientos de mayor preocupación para quienes tienen responsabilidad sobre la salud pública.

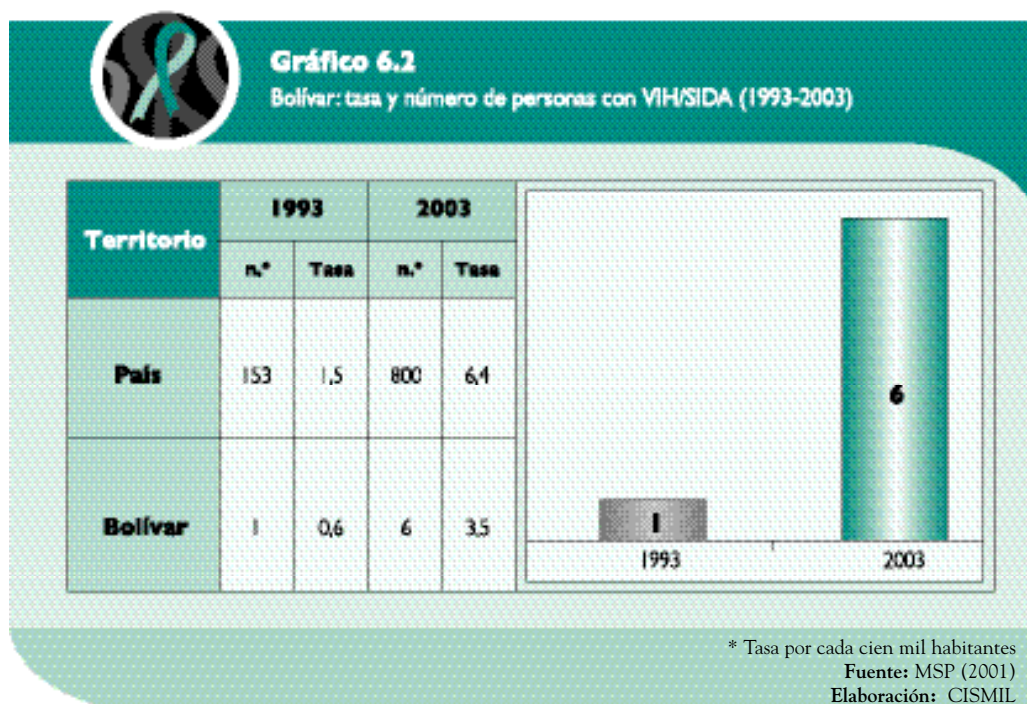
Según las estadísticas del Programa Nacional de Prevención y Control de VIH/SIDA, en 1994, el número de casos reportados de VIH en el país fue de 108 y en 2004, de 627. Es decir, la incidencia se incrementó casi seis veces durante estos diez años, lo que corresponde a una variación de la tasa por cada cien mil habitantes que va de 0,96 a 4,81.

En el caso de la provincia de Bolívar, el número de personas con VIH/SIDA en 1993 correspondió al 0,7% del total nacional y en 2003, al 0,8%. Esto supone un aumento en la tasa por cada cien mil habitantes de 0,6 a 3,5.



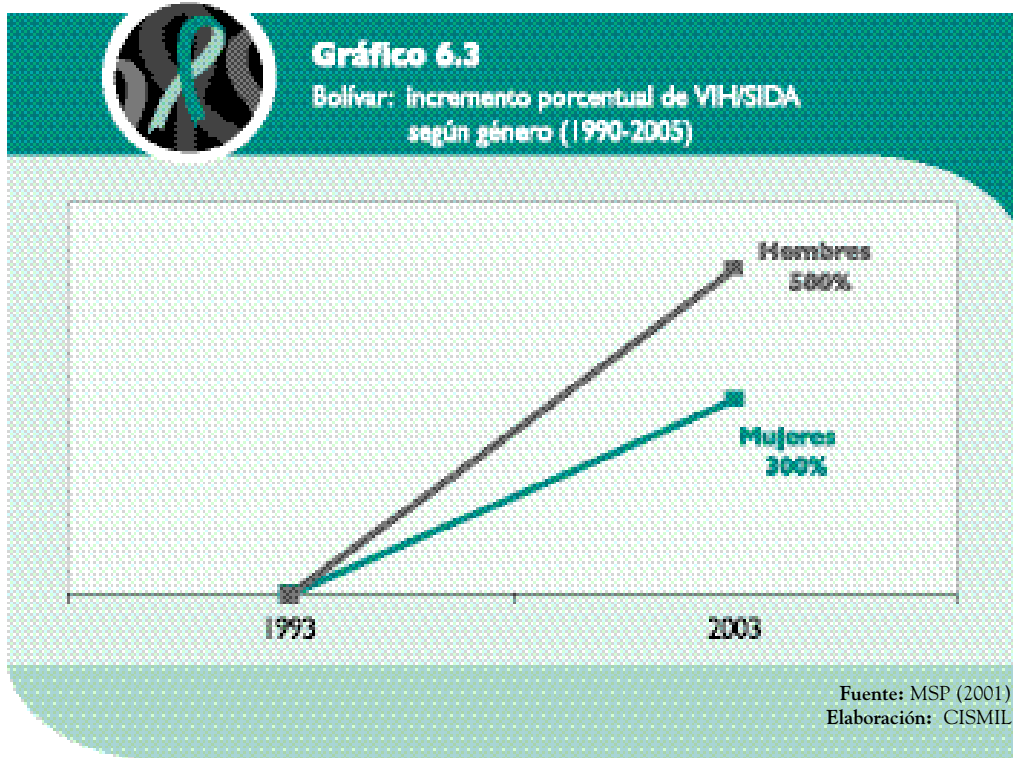
Tomando como referencia el informe del Programa Nacional de Prevención y Control del VIH/SIDA-ITS, en Bolívar; los casos se han incrementado desde 1993 hasta 2003 en un 600%.

Tal incremento evidencia el acelerado aumento en el número de personas afectadas por tan severo y letal proceso.



Integrando al análisis la dimensión de género, observamos que la tendencia y número de personas afectadas por el VIH/SIDA refleja importantes diferencias. El Programa Nacional de Prevención y Control del VIH/SIDA-ITS señala que, desde 1986 hasta 2005, tres mujeres han sido registradas con VIH/SIDA. Ello corresponde al 37,5% del total de personas registradas con VIH/SIDA en la provincia. En el caso de los hom-

bres, son cinco las personas con VIH/SIDA registradas desde 1986 hasta 2005. Ello corresponde al 62,5% de personas registradas con VIH/SIDA en la provincia. Cabe destacar que, en el período 1990-2003, el porcentaje de incremento de mujeres afectadas por el VIH/SIDA fue del 300% y, en el caso de los hombres, del 500%.



A nivel nacional, en 2005, del total de mujeres con VIH/SIDA, el 72,9% declaró como ocupación quehaceres domésticos; el 5,5%, trabajadoras sexuales; el 4,7%, desocupadas; el 4,7%, comerciantes; el 1,9, profesional; y, el 1,9%, vendedor. En

el caso de los hombres, el 31,0% declaró como categoría ocupacional obrero; el 19,2%, desocupado; el 13,6%, comerciante; el 10,2%, empleado; el 4,7%, estudiante; el 4,5%, chofer; y, el 4,1%, profesional.

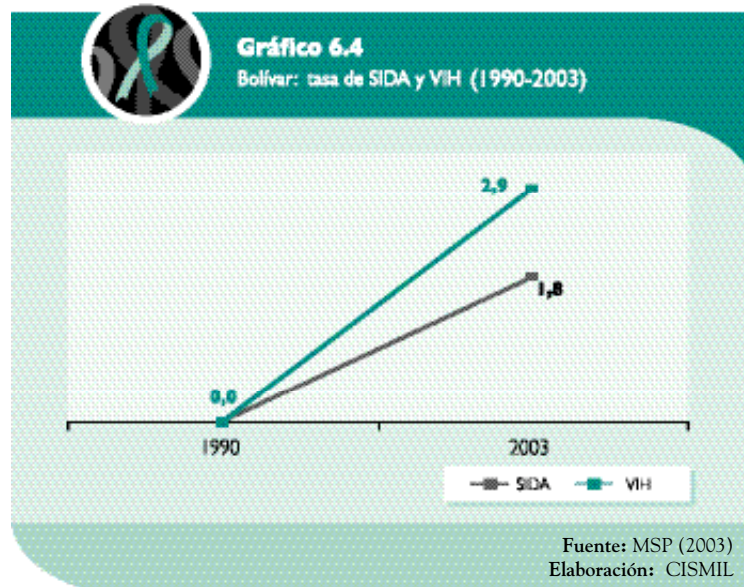
CUADRO 6.1 Ecuador y Bolívar: número de personas con VIH/SIDA según género (1990, 2005)

Territorio	1990			2005		
	Total	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres
País	85	15	70	1 369	436	933
Bolívar	0	0	0	8	3	5

Fuente: MSP (2005)
Elaboración: CISMIL

Por otra parte, en el período 1990-2003, el número de personas con SIDA en Bolívar se incrementó en el 300%. En el último año, el número de casos representó el 1,0 del total país y, en el período señalado, la tasa de personas con SIDA por cada cien mil habitantes pasó de 0,0 a 1,8

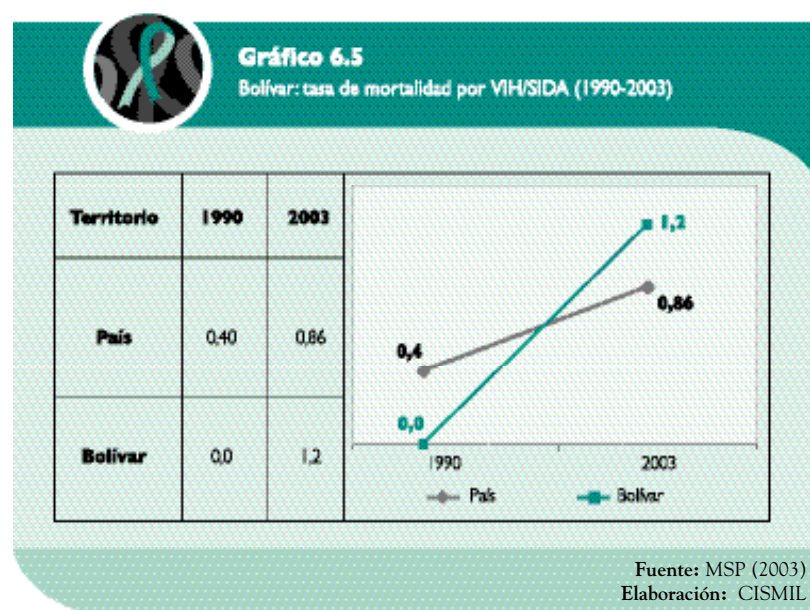
En contraste, el número de personas infectadas con VIH se incrementó de manera mucho más sensible y significativa. Durante el mismo período (1990-2003), este aumento fue del 500%. En el último año, el número de casos de VIH representó el 1,0% del total país y en el período señalado, la tasa de personas con VIH por cada cien mil habitantes pasó de 0,0 a 2,9.



Mortalidad VIH/SIDA

En el país, 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 2003, ésta se incrementó a 0,86 (es decir, 2,2 veces). Por lo demás, llama la atención 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 de Bolívar, la tasa de mortalidad por VIH/SIDA también se incrementó de manera significativa. En 1990, se reportaron 0,0 defunciones por cada cien mil habitantes y en 2003, 1,2.



Conocimiento e información

Como se ha señalado, la información es un factor esencial en el comportamiento epidemiológico de la infección. El nivel de conocimiento de la población determina la práctica de medidas preventivas.

En Bolívar, de acuerdo con la ENDEMAIN, el nivel de conocimiento de las formas más comunes de prevención es absolutamente limitado. Apenas un 27,0% de mujeres conoce o ha escuchado hablar del uso del preservativo como método de prevención; únicamente el 7,5%, la abstinencia; y, 14,8%, la monogamia.

En relación con la percepción del riesgo de infectarse o adquirir la enfermedad, llama la atención que en Bolívar apenas el 22,8% de mujeres considera que esto es probable. Este porcentaje es ligeramente mayor en las mujeres de 35 a 49 años de edad y entre las casadas. Lo señalado obliga a replantear las estrategias y contenidos

de la información y comunicación para la prevención del VIH/SIDA, pues a pesar de que la mayor parte de la población de mujeres señala conocer de la enfermedad, muy pocas consideran tener riesgo de infectarse y/o contraerla (especialmente, las mujeres jóvenes 15 a 24 años de edad y las solteras).

Se debe insistir en el hecho de que las mujeres adolescentes y jóvenes tienen una escasa percepción del riesgo de infectarse. Este hecho señala la necesidad de trabajar con este grupo a fin de concienciar el riesgo, más aún si se toma en cuenta que el proceso de inicio de la vida sexual tiende a ocurrir a más temprana edad en el país.

Finalmente, del total de mujeres que conocen o han escuchado hablar sobre el VIH/SIDA, únicamente el 38,9% sabe que existe una prueba de laboratorio a través de la cual es posible hacer un diagnóstico oportuno. Adicionalmente, sólo el 20,8% sabe dónde se la puede realizar y apenas el 3,3% se la ha realizado.

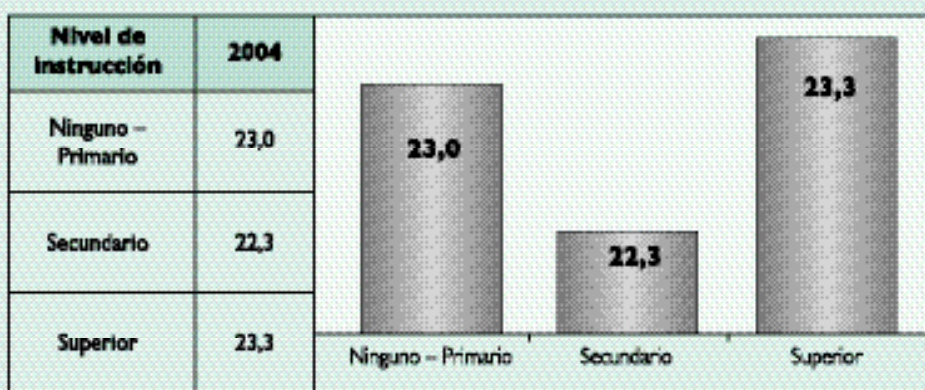
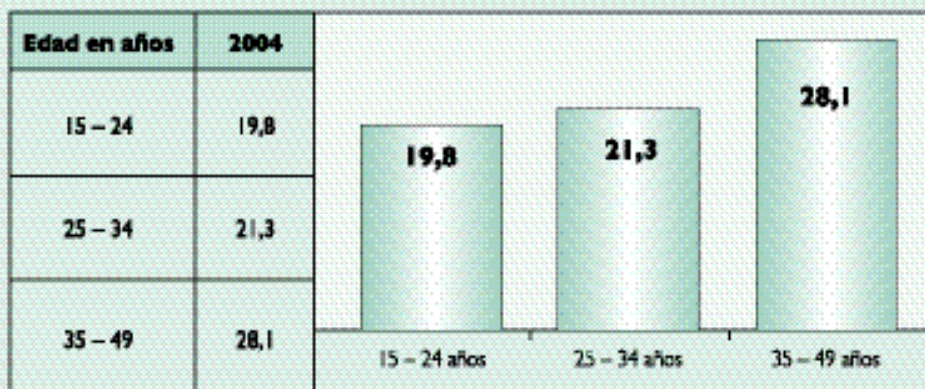
Bolívar: conocimiento de las formas de prevención del VIH/SIDA entre mujeres de 15 a 49 años (2004)			
CARACTERÍSTICA	% de conocimiento		
	Abstinencia	Monogamia	Uso condón
Edad en años			
De 15 – 24	13,0	8,5	31,1
De 25 – 34	5,9	17,6	23,5
De 35 – 49	2,2	20,1	25,2
Nivel de instrucción:			
Ninguno y primario	4,1	11,1	14,7
Secundario	8,6	13,1	36,6
Superior y postgrado	16,7	33,3	43,3
Estado civil			
Casada – unida	3,4	18,5	25,6
Viuda, separada, divorciada	3,8	21,2	34,6
Soltera	14,8	7,4	26,5
TOTAL	7,5	14,8	27,0

Fuente: ENDEMAIN (2004)
Elaboración: CISMIL



Gráfico 6.5a

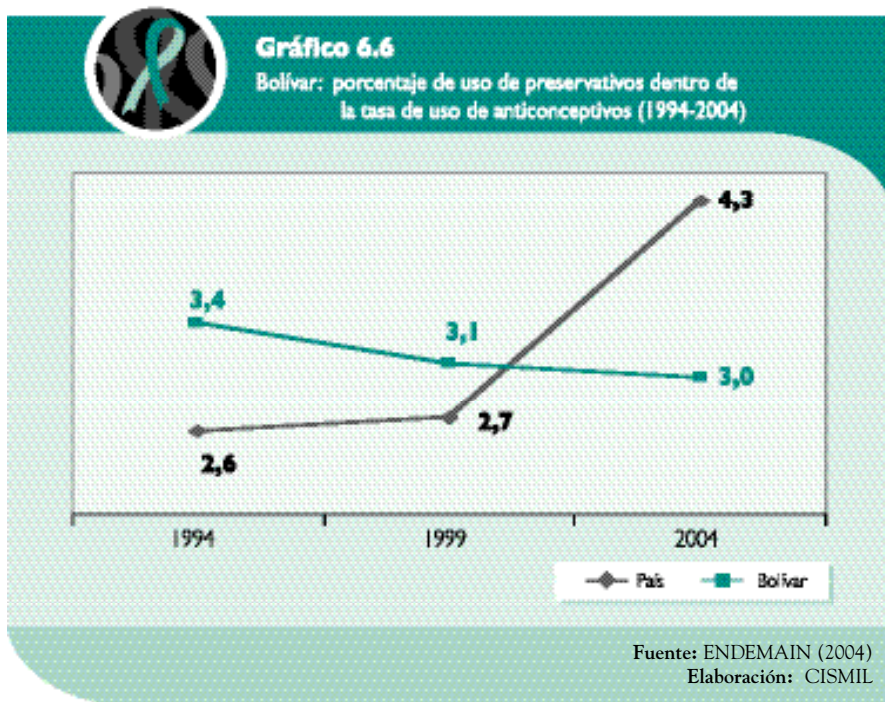
Bolívar: percepción del riesgo de infectarse o enfermarse con VIH/SIDA entre mujeres de 15 a 49 años de edad (2004)



Fuente: ENDEMAIN (2004)
Elaboración: CISMIL

Porcentaje de uso de preservativos dentro de la tasa de uso de anticonceptivos

En la provincia de Bolívar, un poco más del 65% de mujeres entre 15 a 49 años de edad conoce varios de los métodos anticonceptivos. Por otra parte, el uso de los mismos se ha incrementado progresivamente: del 45,6% en 1994 pasó al 65,2% en 2004. Sin embargo, el uso del condón o preservativo es sensiblemente menor comparado con el uso de otros métodos. Actualmente, en Bolívar, apenas el 3,0% de mujeres casadas o unidas de 15 a 49 años utiliza este método y lo hace pensando fundamentalmente en la anticoncepción antes que en la prevención de infecciones de transmisión sexual.



Otras enfermedades

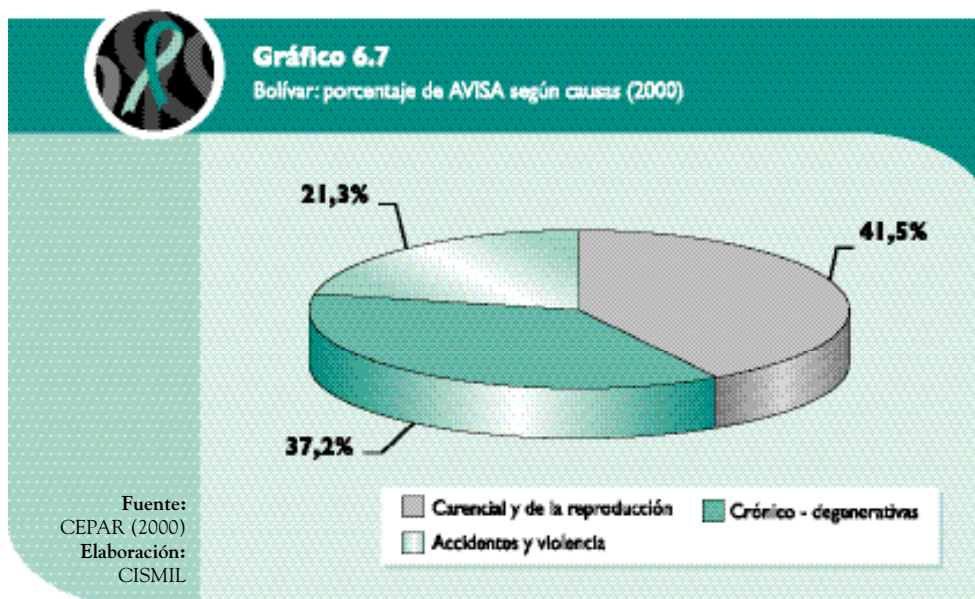
Tomando en consideración el perfil epidemiológico generado a partir de las enfermedades y eventos de notificación obligatoria sujetas a vigilancia epidemiológica, las diez principales causas de morbilidad en Bolívar son las siguientes: (ver cuadro 6.3).

El comportamiento epidemiológico medido a través de los años de vida saludables perdidos por muerte prematura y discapacidad (AVISA) señala que, al iniciar el presente milenio, “la provincia de Bolívar contribuye con 56 095 años de vida saludable perdidos por muerte prematura y discapacidad, ello corresponde al 2,6% del total país y a una tasa de 335 años de vida saludable por cada mil habitantes residentes [...]. En el espacio rural, se pierde el mayor número de años de vida saludable (60,4%) [...]. Los hombres contribuyen con el 53,3% y las mujeres con el 46,3% [...]. El grupo de edad de menores de cinco años es el que más años de vida saludable pierde tanto en hombres como en mujeres [...]. Considerando el grupo de enfermedades, el 41,5% de los años de vida saludable perdidos por

Enfermedades	Casos	Tasa*
Enfermedad diarreica aguda	12 710	7 136,9
Infección respiratoria aguda	3 976	2 232,6
Otras enfermedades venéreas	1 106	621,0
Hipertensión arterial	268	150,5
Leshmaniasis	189	106,1
Hepatitis vírica	147	82,5
Paludismo	137	76,9
Dengue clásico	116	65,1
Diabetes	39	21,9
Intoxicación alimentaria	9	5,1

* Tasa por cien mil habitantes
 Fuente: MSP, Subproceso de Epidemiología
 Elaboración: CISMIL

muerte prematura y discapacidad corresponde a procesos carenciales y de la reproducción, enfermedades infecciosas y parasitarias; el 37,2%, a procesos crónico-degenerativos; y, el 21,3%, debido a los accidentes y la violencia” (CEPAR, 2000).



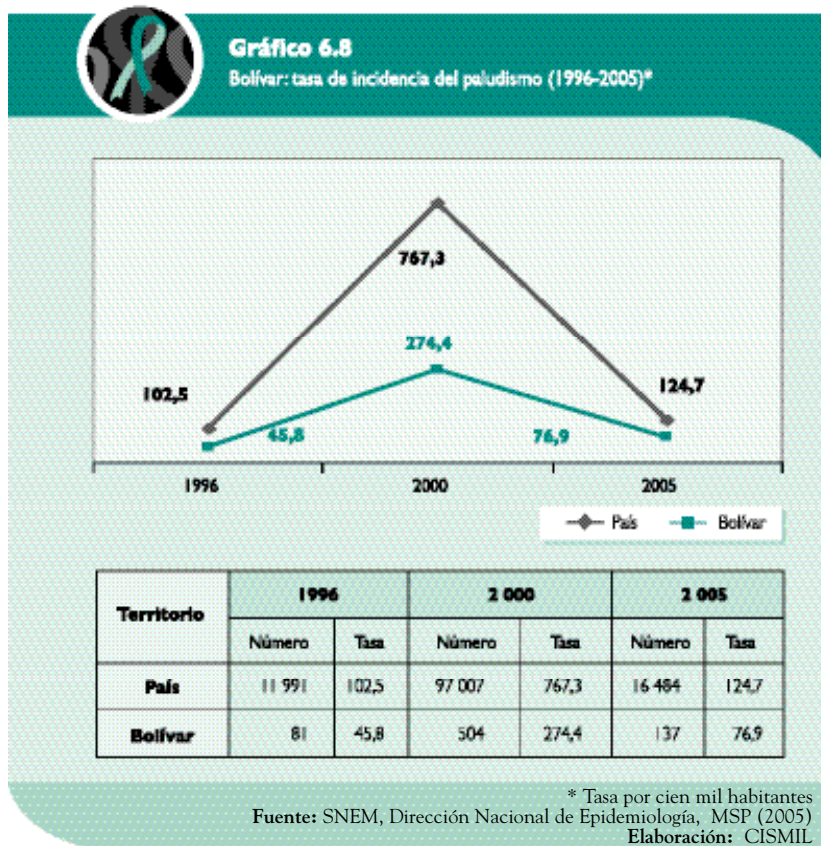
META 8: Haber detenido y comenzado a reducir el paludismo para el año 2015

Acogiendo la resolución del consejo directivo de la OPS/OMS (septiembre de 2005), a esta meta se debe sumar el propósito de reducir la carga de la malaria en, al menos, el 50% para 2010 y en 75% para 2015.

La incidencia de paludismo se concentra en las zonas tropicales y subtropicales y en espacios donde el desarrollo socioeconómico, las condiciones y la calidad de vida son deficientes. En Bolívar, la incidencia de esta enfermedad ha mantenido una tendencia irregular muy asociada con las condiciones climatológicas y con la inadecuada condición e infraestructura sanitaria. En términos generales, los casos de paludismo no se han detenido y valorar su reducción depende del período que se analice. En todo caso, la necesi-

dad de extremar medidas que permitan mejorar las condiciones y calidad de vida de amplios sectores de la población a fin de asegurar el control de la enfermedad es bastante clara.

Como en el país, en Bolívar la tendencia en el número de casos de paludismo ha sido sumamente irregular. Según los informes del MSP (Servicio Nacional de Erradicación de la Malaria), en 1996, se registraron 81 casos, lo que corresponde a una tasa de 45,8 por cada cien mil habitantes. En 2000, el número de casos ascendió a 504 (tasa de 274,4) y cinco años más tarde (año 2005), el número de casos fue de 137. lo que corresponde a una tasa de 76,9 por cada cien mil habitantes.



En el último quinquenio, el número de muertes a causa del paludismo por *plasmodium falciparum* ha disminuido sensiblemente. Pero la proporción de casos de muerte por paludismo *plasmodium vivax* se ha incrementado significativamente.

CUADRO 6.4 Bolívar: porcentaje de casos de paludismo por *plasmodium falciparum* y *vivax* (2001-2005)

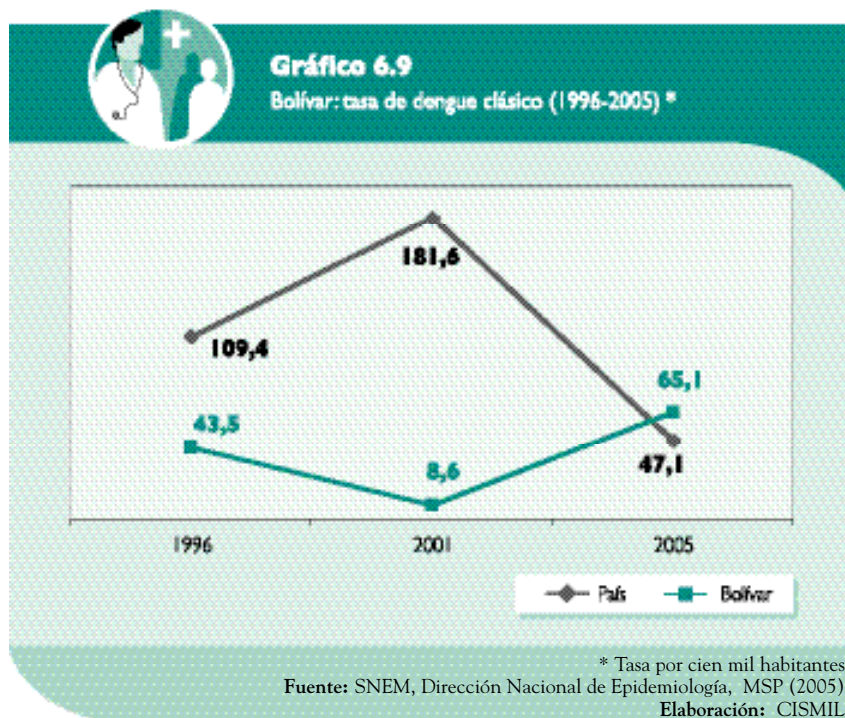
Territorio	2001		2005	
	<i>Falciparum</i>	<i>Vivax</i>	<i>Falciparum</i>	<i>Vivax</i>
País	33,1	66,9	12,9	87,1
Bolívar	36,3	63,7	10,2	89,8

Fuente: SNEM, Dirección Nacional de Epidemiología, MSP (2005)
Elaboración: CISMIL

Como era de esperar, debido a que las determinaciones del dengue clásico son muy similares a las del paludismo, esta enfermedad muestra una tendencia y comportamiento similares. Según los informes del SNEM, en Bolívar, en 1996, se registraron 77 casos, lo que corresponde a una tasa de 43,5 por cien mil habitantes. En 2001, disminuyeron sensiblemente los casos (15 casos, tasa

de 8,6), pero en 2005, se incrementaron significativamente (el dengue clásico afectó a 116 personas, tasa de 65,1).

Con relación al dengue hemorrágico, desde 2003, se han reportado tres casos. La tasa ha pasado del 0,2 en 2003 al 1,2 por cien mil habitantes en 2005.



La Tuberculosis

En la última década, la tasa global de tuberculosis pulmonar muestra una tendencia descendente (de 114,1 a 21,3 por cada cien mil habitantes). Cuando se segmentan los casos y se considera exclusivamente la tasa de incidencia de morbilidad con baciloscopia positiva (BK+ casos confirmados de tuberculosis por cada 100 000 habitantes), la tendencia en el último quinquenio muestra un comportamiento similar: la tasa pasó de 41,3 a 20,8.

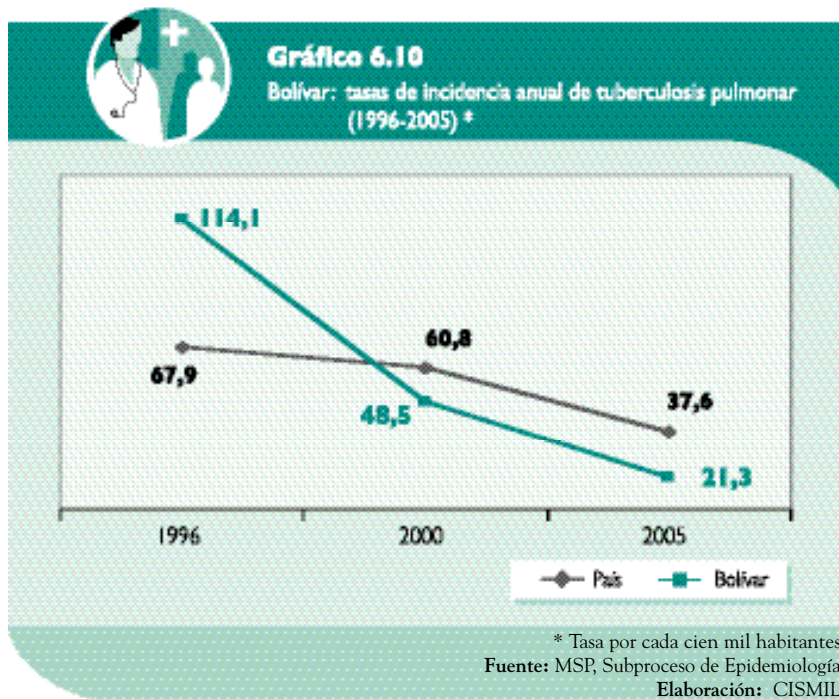
La tuberculosis es una enfermedad que ya se consideró controlada. Sin embargo, actualmente es calificada como un proceso reemergente, objeto de control y vigilancia epidemiológica. La provincia de Bolívar forma parte de las unidades geopoblacionales que entrará a formar parte de la implementación progresiva 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. Actualmente, "el Programa Nacional de TB en

Ecuador se encuentra en la 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" (MSP, 2005).

La incidencia de tuberculosis es un indicador que se vincula claramente con otros: la mayor ocurrencia sucede en espacios donde el desarrollo socioeconómico, las condiciones y la calidad de vida son deficientes.

En Bolívar, en 1996, la tasa de incidencia de la tuberculosis pulmonar fue de 114,1 por cada cien mil habitantes. Una década más tarde, en 2005, se reporta que esta tasa bajó a 21,3.

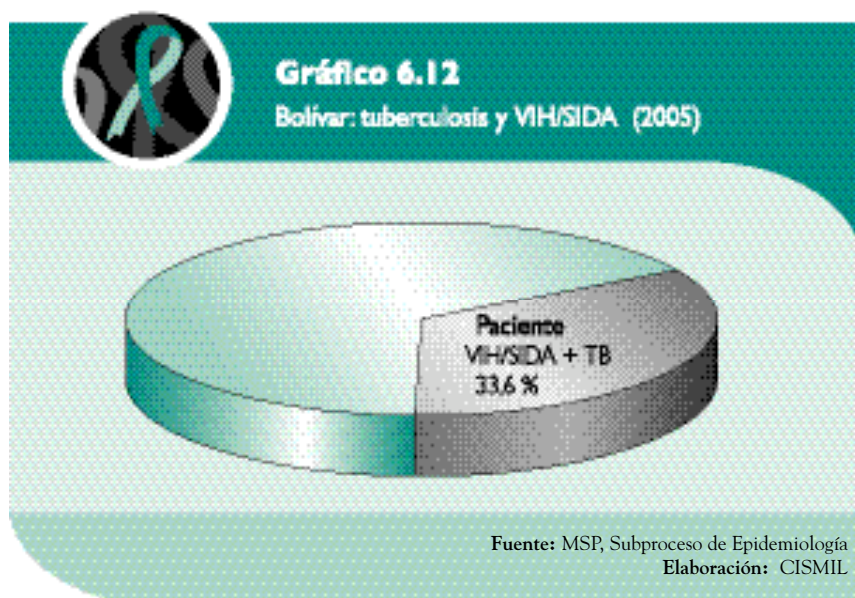
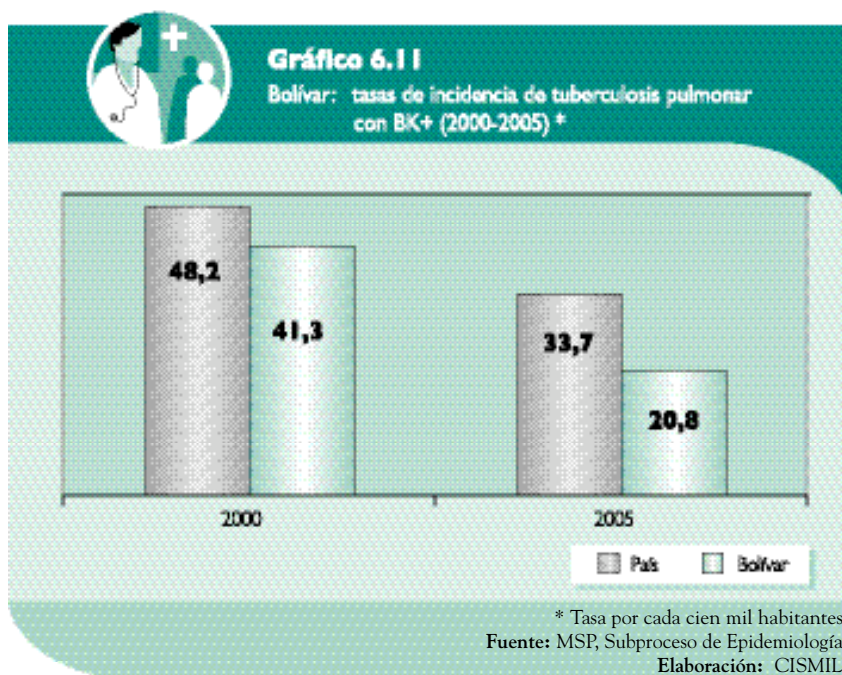
Cuando se segmentan los casos y en el análisis del comportamiento se considera exclusivamente la tasa de incidencia de morbilidad con baciloscopia positiva (BK+ casos confirmados de tuberculosis por cada 100 000 habitantes), la tendencia en el período 2000-2005 también muestra un descenso: de 41,3 en 2000 pasó a 20,8 en 2005. A pesar de esta disminución, los valores todavía se consideran altos, lo que ratifica el requerimiento de optimizar las estrategias de control.



Actualmente, se estima que la incidencia de tuberculosis pulmonar (1,2 por cada cien mil habitantes) es 72 veces mayor que todas las formas extrapulmonares.

Para cerrar esta sección, incluimos información sobre las relaciones complementarias entre la

tuberculosis y el VIH/SIDA. Del total de casos reportados como confirmados de tuberculosis en la provincia de Bolívar, el 33,6% tiene una relación con el VIH/SIDA.



CUADRO 6.5		Resumen de los indicadores del objetivo 6				
		Objetivo 6: combatir el VIH/SIDA y otras enfermedades				
META 7: Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la propagación del VIH/SIDA						
Indicador	Territorio	1990	2005			
Tasa de VIH/SIDA por cada cien mil habitantes	País	0,9	10,6			
	Bolívar	0,0	3,5			
Número de personas con VIH/SIDA	País	85	1 369			
	Bolívar	1	6			
Indicador	Bolívar	1990	2004			
Tasa de SIDA y VIH por cada cien mil habitantes	SIDA	0,40	1,80			
	VIH	0,00	2,90			
Indicador	Territorio	1990	2004			
Tasa de mortalidad por VIH/SIDA	País	0,40	1,80			
	Bolívar	0,00	1,20			
Porcentaje de conocimiento de VIH/SIDA en mujeres de 15 a 49 años de edad	Bolívar	65,00				
Porcentaje de conocimiento de las formas de prevención del VIH/SIDA en mujeres de 15 a 49 años de edad	Territorio			2004		
	Bolívar	Abstinencia	Monogamia	Uso condón		
		7,5	14,8	27,0		
Porcentaje de uso de preservativos dentro de la tasa de uso de anticonceptivos en mujeres unidas o casadas de 15 a 49 años de edad	Territorio	1994	1999	2004		
	País	2,6	2,7	4,3		
	Bolívar	3,4	0,9	2,0		
Fuente: Programa Nacional de Prevención y Control del VIH/SIDA, ENDEMAIN (1994, 1999, 2004) Elaboración: CISMIL						
META 8: Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves						
Indicadores	Territorio	1996	2000	2005		
Tasa de incidencia de paludismo por cada cien mil habitantes	País	102,5	767,3	124,7		
	Bolívar	95,8	274,4	76,9		
Porcentaje de casos de paludismo por <i>plasmodium falciparum</i> y <i>vivax</i>	Territorio	1996	2001		2005	
	Morbilidad Palúdica	-----	<i>Falciparum</i>	<i>Vivax</i>	<i>Falciparum</i>	<i>Vivax</i>
	País	-----	33,1	66,9	12,9	87,1
	Bolívar	-----	36,3	63,7	10,2	89,8
Indicadores	Territorio	1996	2000	2005		
Tasa de incidencia de tuberculosis pulmonar por cada cien mil habitantes	País	67,9	60,8	34,2		
	Bolívar	114,1	60,8	37,6		
Indicador	Territorio	1996	2000	2005		
Tasa de incidencia de morbilidad con BK+ por cada cien mil habitantes	País	-----	48,2	33,7		
	Bolívar	-----	41,3	20,8		
% de relación complementaria entre la tuberculosis y el VIH/SIDA	Bolívar	-----	-----	33,6		
Fuentes: MSP, Dirección Nacional de Epidemiología, SNEM, Departamento de Epidemiología, DPSA, Programa Nacional de Control de la Tuberculosis Elaboración: CISMIL						

Conclusiones y recomendaciones

Objetivos 4, 5 y 6

- Se precisa fortalecer y garantizar la sostenibilidad de los espacios intersectoriales, interinstitucionales y ciudadanos que trabajan por la salud y que se generan en las diferentes delimitaciones geopoblacionales de la provincia. También se requiere optimizar la rectoría y construir un verdadero liderazgo en salud que permita tomar y poner en práctica decisiones consensuadas que aporten a mejorar las condiciones y calidad de vida de la población, a satisfacer sus necesidades mínimas de salud y a acumular capacidades básicas que permitan su autocuidado y protección.
- Se requiere implementar políticas locales que garanticen el derecho a la salud, que apunten el ejercicio de la ciudadanía y que fortalezcan la coordinación y articulación funcional entre los actores de la salud. Se necesita institucionalizar de manera participativa y consensuada un verdadero sistema de salud que permita superar la fragmentación e incoordinación entre los distintos proveedores y subsectores que actúan dentro del territorio. Se deben acoger disposiciones constitucionales y legales que demandan implementar modelos de atención integrales e integrados, articulados funcionalmente a través de una red de servicios que funcionen con procesos de gestión desconcentrados y descentralizados. Finalmente, se debe 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.
- A pesar de los importantes esfuerzos realizados por mejorar las condiciones y calidad de vida de la población, la tasa global de mortalidad en la niñez y en el período infantil siguen

siendo altas, a pesar de que, actualmente, se evidencia una clara tendencia descendente. Si bien la mortalidad neonatal, postneonatal precoz y postneonatal tardía muestran una tendencia descendente, es preciso destacar que las defunciones de menores de un año antes de que cumplan el primer mes de vida son todavía muy altas. Se requerirá multiplicar los esfuerzos a fin de cumplir con la meta propuesta y el compromiso con la salud de la población.

- En relación con la mortalidad materna, si bien en el último quinquenio su tendencia muestra un descenso en la provincia de Bolívar, el número de muertes maternas se considera sensiblemente alto, considerando factores como la escasez de fuentes, el subregistro y la presentación de diversos valores en cada una de las diferentes fuentes investigadas. Como en el caso de la mortalidad de la niñez, se requerirán multiplicar los esfuerzos por cuanto la actual tasa de mortalidad materna es todavía mayor que la de la meta.

Adicionalmente, se precisa facilitar el acceso de las madres a los servicios de salud, mejorar la cobertura con la atención institucional y profesional del parto, el control prenatal y, muy especialmente, el control del posparto. La Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia aún no logra garantizar el derecho de las mujeres para acceder a sus prestaciones: un importante porcentaje de mujeres todavía paga por la atención y encuentra en el cobro una de las barreras más importantes para acceder a los servicios de salud.

- Es fundamental insistir en la implementación del programa, las estrategias y 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 estipuladas en la Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia, y así contribuyan a evitar: 1) la demora de la mujer embarazada en tomar conciencia de que tiene un problema de salud asociado a su embarazo y en 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 (punto vinculado con la calidad de atención y competencias técnicas).

- Como en el país, la meta de contener o por lo menos comenzar a reducir el VIH/SIDA no se cumple en Bolívar. En la provincia se observa un sensible incremento en el número de personas afectadas. A ello se suma la baja percepción del riesgo de infectarse que prevalece en la población. 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 infecciones de transmisión sexual. El porcentaje de personas que por lo menos han escuchado hablar sobre el VIH/SIDA es significativamente amplio. A la vez, los niveles de desinformación son muy amplios. Ello exige mejorar el conocimiento, uso y aplicación de medidas preventivas e incrementar la alerta frente al riesgo para infectarse.
- En relación con el paludismo y el dengue, se observa un comportamiento totalmente irregular asociado a las deficientes condiciones sanitarias y cobertura con servicios de infraestructura básica. En el caso de la tuberculosis pulmonar, en la última década su tasa global muestra una sensible reducción. Sin

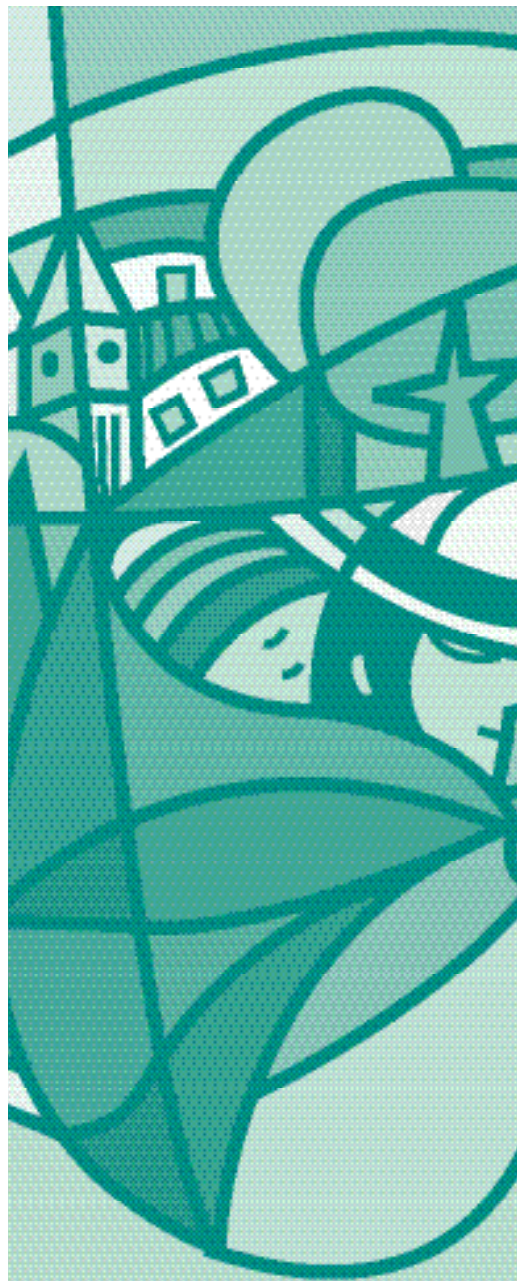
embargo, cuando se segmentan los casos y se considera exclusivamente la tasa de incidencia de morbilidad con baciloscopía positiva, la tendencia en el último quinquenio muestra un sensible incremento. La situación descrita ratifica la reemergencia de esta enfermedad y señala el requerimiento de optimizar las estrategias de control y vigilancia epidemiológica.

- Es preciso llamar la atención respecto de la oferta de recursos y servicios para atender las demandas de salud de la población: esta oferta, además de ser insuficiente, está concentrada fundamentalmente en el espacio urbano y de la capital provincial. En el sector privado, se aprecia un crecimiento importante de las unidades que ofertan servicios con hospitalización y, en el público, un progresivo ocaso de la atención primaria de salud: muchas unidades han iniciado la oferta de servicios de especialidad, transformando sus unidades en maternidades de corta estancia y servicios de especialidades.
- Se requiere organizar e implementar un óptimo sistema de información en salud, que garantice la disponibilidad de información actualizada y de manera oportuna a quienes la requieran. Conjuntamente, se necesita desarrollar un programa de control, monitoreo y evaluación de los problemas prevalentes y sus determinantes. Parecería ser evidente el elevado subregistro que existe para padecimientos de vigilancia epidemiológica y notificación obligatoria, de la misma manera para situaciones como la mortalidad, especialmente, infantil y materna.

OBJETIVO

GARANTIZAR
LA SOSTENIBILIDAD
DEL AMBIENTE

7



resumen

La provincia de Bolívar es un territorio eminentemente agrícola. La cobertura productiva ocupa más del 70% de su superficie total. Esto ha implicado que la remanencia natural de la provincia esté restringida a menos del 25% del total de la superficie.

Los suelos erosionados constituyen más del 5% del territorio. Otros aspectos preocupantes son el deterioro en la calidad del agua de riego y consumo y la contaminación de varias fuentes hídricas.

En el Plan de Desarrollo se documenta la insuficiencia en la cobertura de servicios básicos de saneamiento: el agua entubada, la red de alcantarillado, el sistema de eliminación de excretas y la recolección de basura están muy por debajo del promedio nacional de cobertura por hogar.

Así mismo, los niveles de hacinamiento y falta de seguridad en la vivienda todavía mantienen altos índices en comparación con otras provincias de la sierra.



Introducción

La evaluación del objetivo 7 es analizada a dos escalas: la primera, que contempla el análisis de la meta 9, se refiere 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, que contempla el análisis de las metas 10 y 11, se refiere a los procesos ambientales ligados a la salud pública, vivienda, saneamiento ambiental y cobertura de los servicios básicos (como el acceso a agua entubada o los sistemas de reducción de residuos).

Si bien el objetivo 7 (garantizar la sostenibilidad del medioambiente) todavía expresa un universo amplio de evaluación, a través del marco conceptual del CISMIL⁴³ y de la ubicación nacional y provincial de los indicadores de las tres metas, pretendemos cubrir los aspectos ambientales relevantes para la provincia en función de las particularidades territoriales y de la gestión local.

El análisis de las metas ambientales de los ODM es tomado desde su concepto amplio, incluyendo los preceptos de sostenibilidad, irreversibilidad, incertidumbre, identidad y multirrelación (CISMIL, 2006). Si bien creemos que existen un sin número de criterios de valoración e interpretación sobre el medioambiente, 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 y sobre la

base de datos geográficos tomados de diferentes fuentes cartográficas. La evaluación de los indicadores a nivel global y nacional fue necesaria para 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 se consideran, en sí mismos, 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, nos da 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 respecto a 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 de la salud pública y el saneamiento ambiental. Por ello, la evaluación central versará sobre el acceso a recursos ambientales básicos (como el agua) o sobre las condiciones de vida evaluadas por el tipo de vivienda, su localización, nivel de hacinamiento y acceso a servicios básicos (sistema de eliminación de excretas, recolección de basura y red de alcantarillado).

⁴³ Invitamos a revisar el documento conceptual realizado por CISMIL (2006) para conocer en profundidad los indicadores utilizados en la evaluación de las metas, así como las potencialidades y limitantes en la información y la metodología de análisis del presente trabajo.

META 9: Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas locales y revertir la pérdida de recursos del medioambiente

La evaluación de esta meta se realiza a través de la descripción de tres elementos de análisis. Primero, la evaluación del estado de los ecosistemas naturales y el uso del suelo. Segundo, la discusión sobre los sistemas de áreas protegidas y bosques protectores, como parte de respuesta pública al deterioro de la biodiversidad, los recursos hídricos y los suelos. Tercero, la evaluación de la gestión pública de los recursos naturales y la calidad ambiental.

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 de algunos aspectos fundamentales y comparativos del estado ambiental territorial y de los principales programas locales de gestión ambiental. A continuación, se ofrece un análisis sobre cada uno de los indicadores incluidos dentro de esta meta.

La cobertura vegetal y el proceso de erosión del suelo

En 2001, la proporción de cobertura vegetal remanente reportado en Bolívar fue de un 23,1% del total de la superficie provincial. Esto sitúa a Bolívar como una de las provincias de menor remanencia natural en la región sierra del

Ecuador. A nivel nacional continental, el valor de remanencia es del 55,8% (ver cuadro 7.1 y el gráfico 7.1).

En el ámbito cantonal, Las Naves (31,5%), Chillanes (29,3%) y Guaranda (28,3%) están por encima de la media provincial de remanencia. Pero ninguno de estos cantones alcanza, por lo menos, el mismo valor del promedio nacional. En contraste, en Echeandía y San Miguel no se sobrepasa el 20% de remanencia natural y en Caluma y Chimbo, al nivel de nuestro análisis (a escala 1:250.000 en 2001), no se reporta ninguna remanencia natural (ver mapa 7.1). Las formaciones vegetales remanentes en Bolívar corresponden, principalmente, a bosques, páramos y vegetación interandina.

Según la información de PROMSA, para el año 2001, el porcentaje de superficie erosionada o en procesos de erosión en la provincia asciende a 2,1%. De acuerdo con esta fuente, Guaranda aparece como el cantón con mayor proporción de la superficie erosionada (4,3%). Sin embargo, según datos del Plan de Desarrollo de Bolívar, la cifra de erosión alcanza al 5,9%. El promedio a nivel nacional de erosión es del 5,3% de la superficie continental (ver cuadro 7.1). Al nivel de nuestro análisis (a escala 1:250.000 en 2001, como ya señalamos), los cantones Chillanes, Chimbo, Echeandía, San Miguel, Caluma y Las Naves no reportan superficies erosionadas (ver mapa 7.1).

En el Plan de Desarrollo provincial (2004), los principales problemas ambientales diagnóstica-

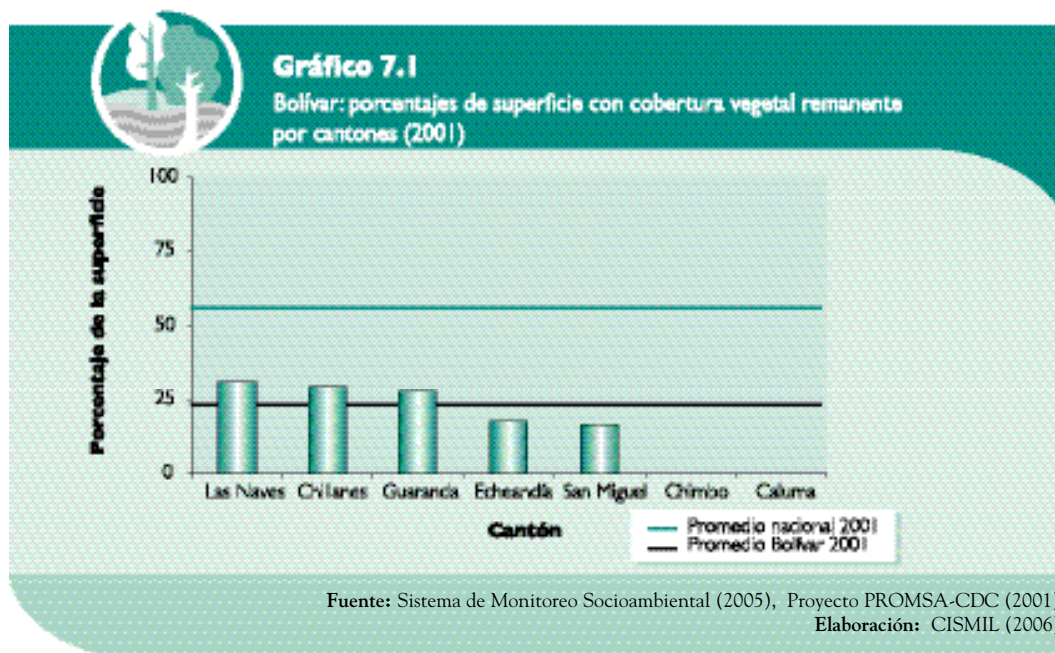
dos corresponden a la contaminación de ríos, que ocurre en el 73% de los mismos (vertederos de aguas negras, aguas servidas sin previa purificación, botaderos de basura de más de 14 toneladas por día y uso de pesticidas en la agricultura);

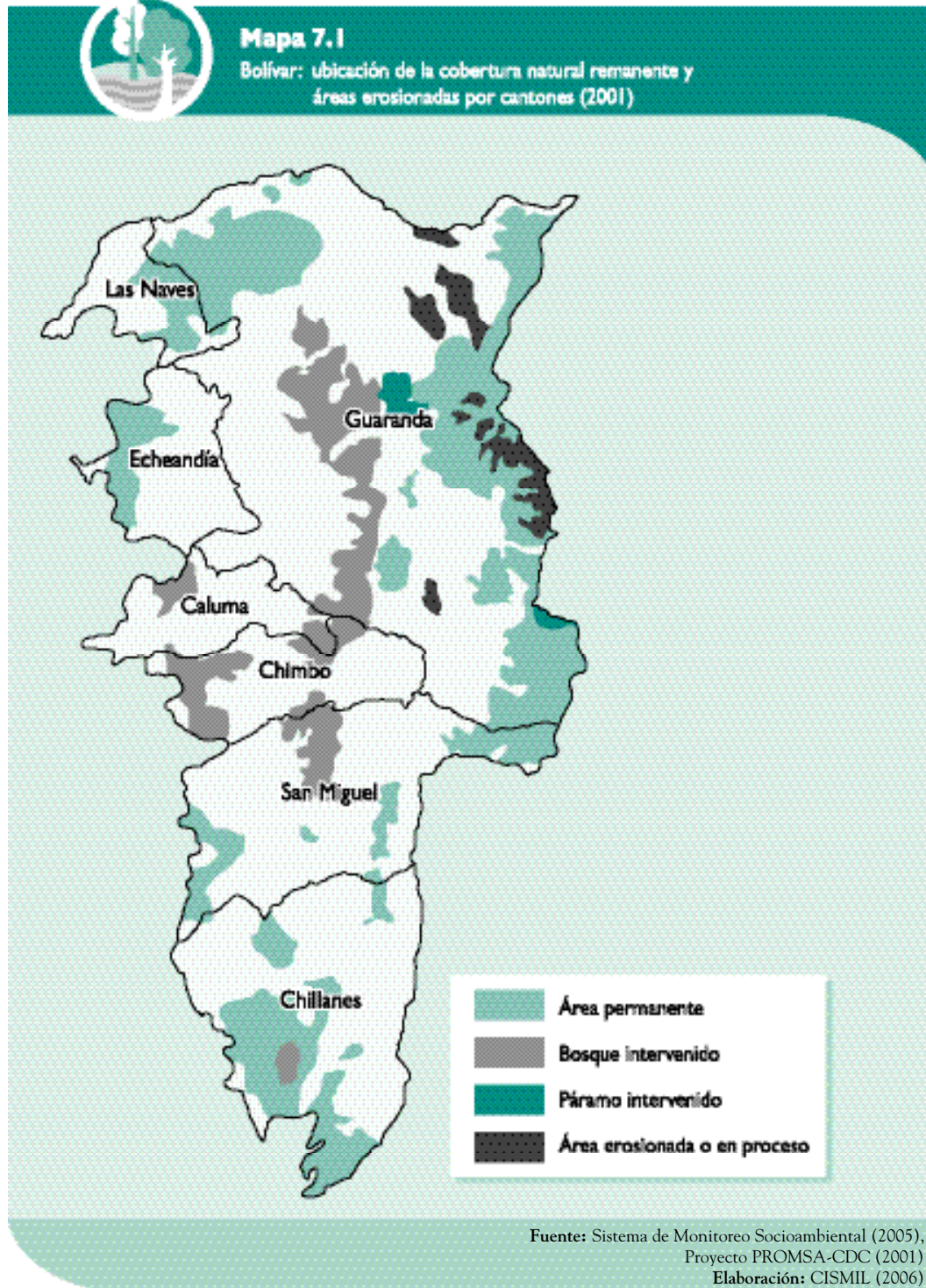
al flujo erosivo y a la sedimentación; a la deforestación asociada a la pérdida del caudal de agua; y, a la erosión (actualmente sólo el 22% de la superficie provincial corresponde a bosques).

CUADRO 7.1 Bolívar: superficie de remanencia ecosistémica y suelos erosionados por cantones (2001)

División política	Superficie total (km ²)	% de cobertura vegetal remanente	% de suelos erosionados
Nacional	248 196,90	55,80	5,30
BOLÍVAR	3 931,50	23,10	2,10
Guaranda	1 888,50	28,30	4,30
Chillanes	659,00	29,30	0,00
Chimbo	263,00	0,00	0,00
Echeandía	229,40	17,80	0,00
San Miguel	567,20	16,10	0,00
Caluma	175,40	0,00	0,00
Las Naves	148,90	31,50	0,00

Fuente: Sistema de Monitoreo Socioambiental (2005), Proyecto PROMSA-CDC (2001)
Elaboración: CISMIL (2006)





Los sistemas productivos y la extracción de recursos naturales no renovables

Como señala el Plan de Desarrollo del Gobierno Provincial de Bolívar (2004), la agroproducción constituye la principal actividad económica de la provincia. La superficie inventariada de cultivos cubre 380 812 hectáreas. Según el reporte de PROMSA de 2001, el 74,9% de la superficie provincial es destinada a algún tipo de uso, superando por más de 30 puntos porcentuales el valor nacional (38,7%) (ver cuadro 7.3). A nivel cantonal, Caluma y Chillanes reportan un 100% de su superficie en uso, seguidos por San Miguel (83,9%), Echeandía (82,2%) y Chillanes (70,7%). Los valores más bajos de superficie en uso se encuentran en Las Naves (68,5%) y Guaranda (67,4%) (ver gráfico 7.2).

Los tipos de uso del suelo reportados para la provincia, como notifica el III Censo Agropecuario, son los cultivos de maíz suave seco (alrededor de 30 000 hectáreas), los de caña de azúcar (alrededor de 6 000 hectáreas) y los cultivos de maíz duro seco, banano y cacao (alrededor de 3 500 hectáreas por tipo de cultivo). Los cultivos de fréjol seco, plátano, papa, arveja seca y arroz ocupan menos de 3 000 hectáreas. Por último, también existen algunos cultivos menores de maíz suave, café, maracuyá y tomate de árbol. Dentro de la distribución del uso del suelo, se destacan las zonas de bosque natural intervenido, que constituyen un importante 7% del total de la superficie de la provincia (ver gráfico 7.3 y el mapa 7.3).

En cuanto a la erosión del suelo, vemos que este proceso se concentra en el cantón Guaranda y que las concesiones mineras se localizan principalmente en Echeandía, Chimbo y Guaranda (ver mapa 7.3). La extracción de recursos minerales en Bolívar se refiere a la explotación de yacimientos de mármol, de carbón, de plata, de oro, de cobre, de mercurio y de hierro. Actualmente, existen 19 concesiones mineras correspondien-

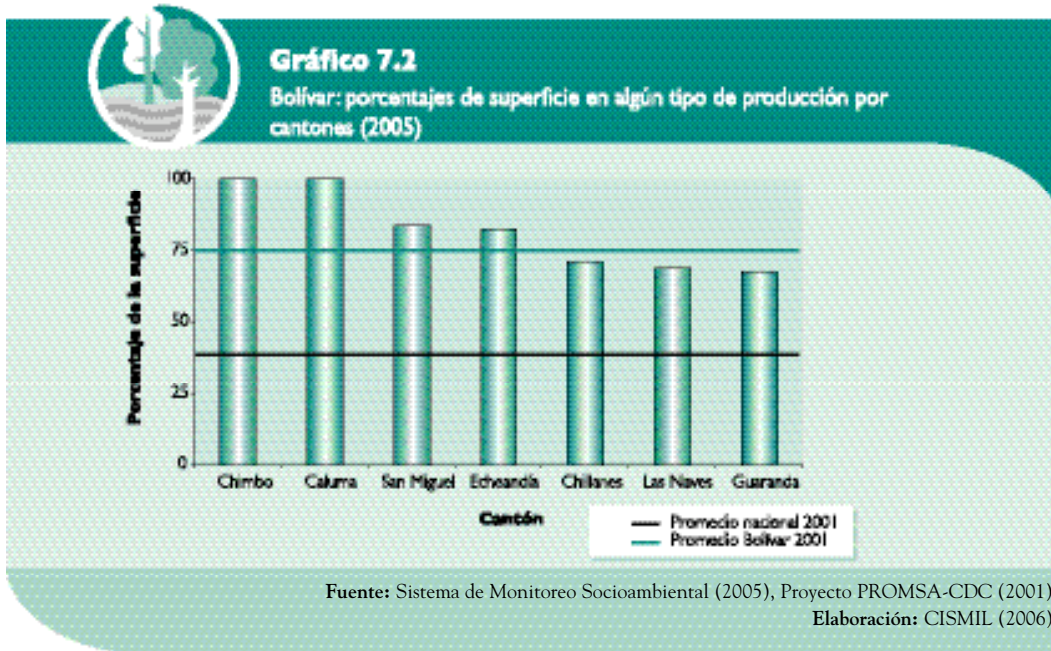
tes a cobre, molibdeno, plomo, zinc y oro (Plan de Desarrollo, 2004).

Observar la evolución del producto interno bruto permite analizar el uso de recursos naturales dentro de la economía de Bolívar. Desde 1993 a 2001, los cultivos tropicales de la provincia han disminuido en alrededor del 25%. Así mismo, en estos ocho años, la explotación de minas y canteras y la fabricación de productos textiles han disminuido su producción (en -7% y -43%, respectivamente). En contraste, la cría de animales, el sector de los recursos naturales de mayor producción en la provincia, ha crecido en un 33% durante este período. Tal crecimiento se halla claramente vinculado a la alta superficie de pastos plantados de la provincia (ver cuadro 7.4).

Con respecto al Índice de Capital Natural (ICN), la medida de conservación más alta de la provincia se encuentra en Guaranda (51,9 puntos sobre 100). A este cantón le siguen Las Naves (68,5 puntos) y Chillanes (46,5 puntos). Sin embargo, estos valores se ubican muy por debajo del promedio nacional (72,8 puntos sobre 100). Los cantones donde se registra el menor valor de ICN corresponden a aquellos donde se da el mayor uso agropecuario: Caluma (29,9 puntos) y Echeandía (36,6 puntos).

CUADRO 7.2		Bolívar: superficie de producción e índice de capital natural (ICN) por cantones (2001)
División política	% de áreas de producción	Índice de capital natural
Nacional	38,70	72,80
BOLÍVAR	74,90	46,50
Guaranda	67,40	51,90
Chillanes	70,70	46,90
Chimbo	100,00	37,90
Echeandía	82,20	36,60
San Miguel	83,90	40,20
Caluma	100,00	29,90
Las Naves	68,50	50,40

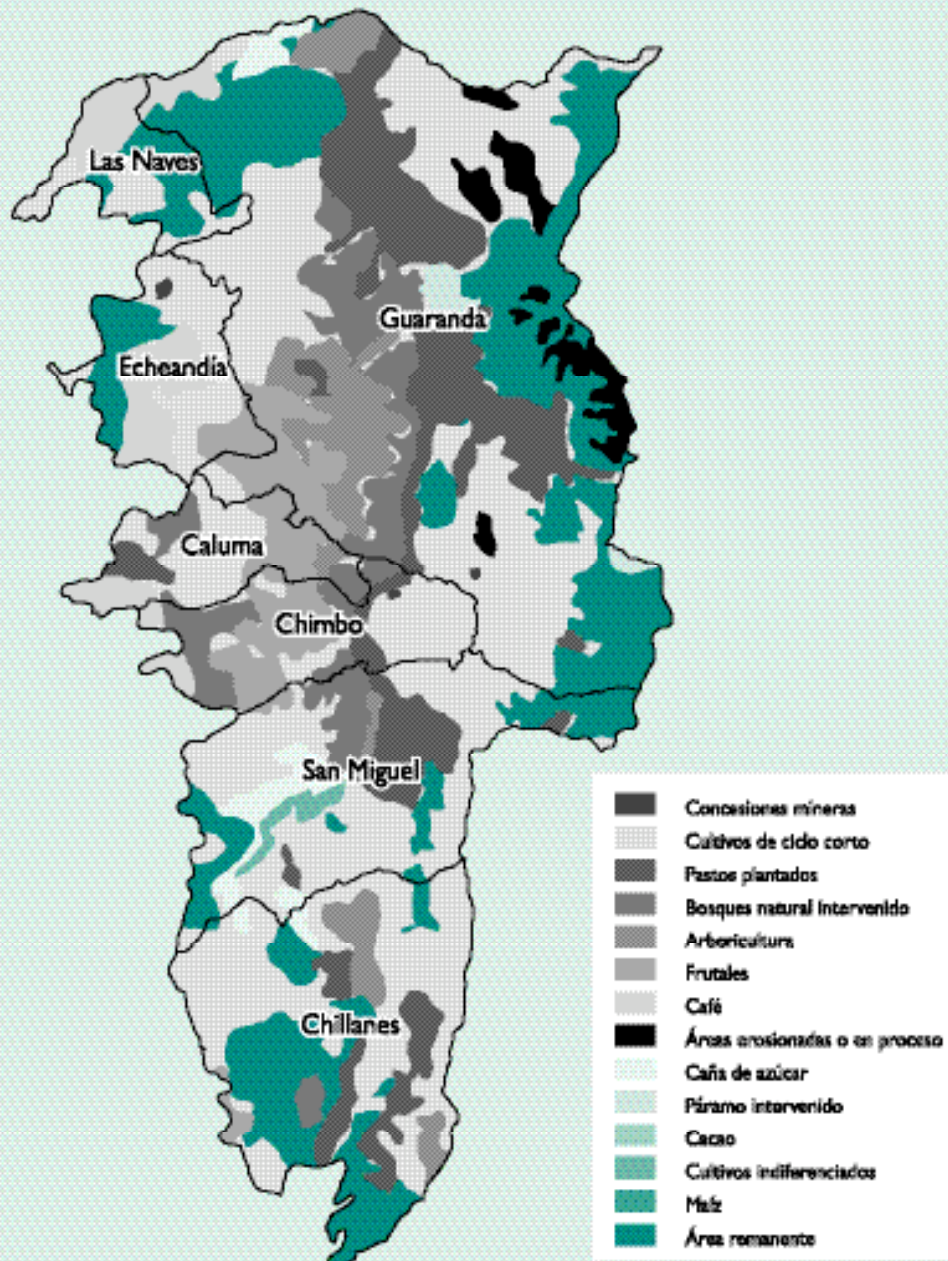
Fuente: Sistema de Monitoreo Socioambiental (2005), Proyecto PROMSA-CDC (2001)
Elaboración: CISMIL (2006)





Mapa 7.2

Bolívar: ubicación y distribución del uso del suelo (2001)*



* Se incluyen las áreas mineras concesionadas hacia 2005

Fuente: Sistema de Monitoreo Socioambiental (2005), Proyecto PROMSA-CDC (2001)

Elaboración: CISMIL (2006)

CUADRO 7.3 Bolívar: evolución del producto interno bruto por sectores			
Producto / Sector	1993	2001	% var
Cultivo de banano, café y cacao	4 455	3 360	-25
Cría de animales	24 732	32 891	33
Silvicultura y extracción de madera	3 709	5 497	48
Explotación de minas y canteras	1 120	1 043	-7
Fabricación de productos textiles, prendas de vestir; fabricación de cuero y artículos de cuero	1 148	650	-43

* Miles de dólares constantes de 2000

Fuente: Anuario de Cuentas del Banco Central del Ecuador (1993-2001)

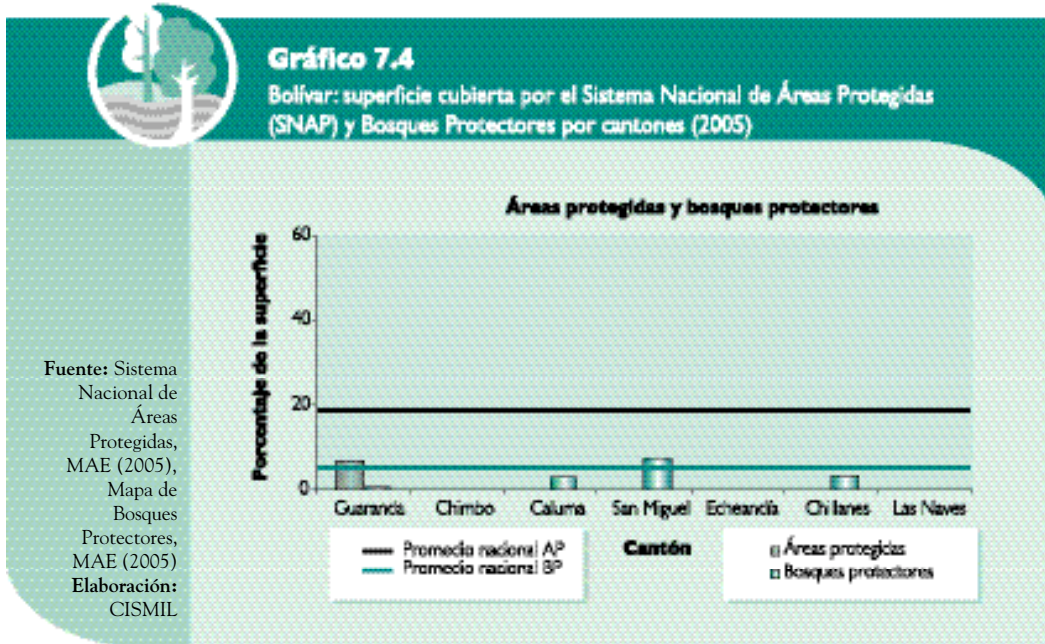
Elaboración: CISMIL

Áreas protegidas y bosques protectores

Con respecto a la protección territorial, Bolívar tiene un 4% del total de su superficie incluida dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y un 3% dentro de bosques protectores (Ministerio del Ambiente, 2003). Sin embargo, a nivel cantonal, solo el 7% del territorio de Guaranda se halla dentro del Sistema Nacional, y únicamente Chillanes, San Miguel y Caluma tienen una pequeña proporción de su territorio

administrada bajo el sistema de bosques protectores (en estos casos, la cobertura no alcanza el 8%). Chimbo, Echeandía y Las Naves, por su parte, no tienen superficie alguna dentro de algún tipo de protección territorial (ver gráfico 7.4).

Comparando a la provincia con el promedio nacional, vemos que Bolívar se sitúa muy por debajo del nivel de protección estatal (19%) y del sistema de bosques protectores (5%). Dicho sea de paso, a nivel internacional, se procura la protección de, al menos, el 10% de cada una de las formaciones vegetales de un territorio.





Mapa 7.3

Bolívar: ubicación de la Reserva de Producción Faunística Chimborazo y de los diferentes bosques protectores (2005)



Fuente: Sistema Nacional de Áreas Protegidas, MAE (2005), Mapa de Bosques Protectores, MAE (2005)
Elaboración: CISMIL

El Plan de Gestión Ambiental

En 2004, El Gobierno Provincial de Bolívar publicó el Plan Estratégico de Desarrollo de la Provincia de Bolívar (2004 - 2024). En este documento, podemos hallar algunas políticas, estrategias y acciones coincidentes con los puntos tratados en las metas 9, 10 y 11 de la Declaración del Milenio.

Respecto de la meta 9 de los ODM, en el plan se reconoce la necesidad del “cuidado del medioambiente para su sostenimiento”.⁴⁵ Al nivel del diagnóstico, se señala que los principales problemas a enfrentar en este campo son la pérdida acelerada de la biodiversidad, la poca conciencia ambiental respecto a los problemas ambientales, la reducción de los caudales y la contaminación de los sistemas hídricos y la pérdida acelerada de los bosques.

La dimensión estratégica de la visión territorial ambiental de Bolívar propone un trabajo en dos aspectos: 1) Reconocimiento de la riqueza natural, de la biodiversidad y de la posición territorial estratégica de la provincia por parte de las provincias vecinas. 2) Respeto a la biodiversidad y a la relación intercultural.

Respecto del reconocimiento a la riqueza natural, se propone como línea estratégica “establecer y negociar acuerdos con los usuarios de los recursos naturales en las provincias vecinas para que retribuyan recursos a favor del manejo sostenible de los recursos naturales y la biodiversidad de la provincia”.

En cuanto al respecto a la biodiversidad, se proponen tres líneas estratégicas: 1) “Preservar las

áreas naturales y las zonas de alta biodiversidad”. 2) “Recuperar las costumbres milenarias del manejo de la verticalidad ambiental en la práctica de las labores agropecuarias”. 3) “Considerar la variable ambiental en todas las actividades que se ejecuten sobre el territorio”.

En la propuesta operativa sectorial del Plan de Desarrollo, constan algunos proyectos de manejo ambiental. Estos se resumen en seis puntos: 1) Generación de conciencia ambiental a favor de la conservación del ambiente de la provincia. 2) Fortalecimiento socio-organizativo. 3) Investigación para la protección de la biodiversidad. 4) Planificación y ordenamiento del territorio. 5) Recuperación y manejo de ecosistemas deteriorados y frágiles. 6) Establecimiento de incentivos y condiciones para la protección ambiental y la producción orgánica.

En la propuesta operativa sectorial, también se hace referencia al manejo de las cuencas hidrográficas. Al respecto, se han descrito cinco programas: 1) Concienciación para la conservación y manejo adecuado de las subcuencas y microcuencas hidrográficas. 2) Organización y coordinación interinstitucional para la gestión de las microcuencas de la provincia. 3) Investigación para el desarrollo de las cuencas. 4) Planificación y ordenamiento del territorio de las microcuencas. 5) Limpieza y descontaminación de los sistemas hídricos en subcuencas y microcuencas.

Con respecto a las metas 10 y 11 de los ODM (referidas a los servicios básicos de saneamiento y a la calidad de la vivienda), el Plan de Desarrollo de Bolívar reconoce la importancia del “mejora-

⁴⁵ El objetivo estratégico del plan plantea: “Contribuir a que se consolide la unidad territorial provincial a través del mejoramiento del sistema vial intraprovincial y regional bajo criterios estratégicos de priorización, para que, de esta manera, las acciones de desarrollo se canalicen de forma equitativa y con respeto y reciprocidad a la biodiversidad y al medioambiente”.

miento de los servicios básicos y la salud de nuestra población".⁴⁶ Desde esta perspectiva, se señalan algunos problemas de cobertura y equidad en el acceso a servicios de agua, de alcantarillado, de recolección de basura, del sistema de eliminación de excretas, entre otros.

Dentro de la dimensión estratégica social del plan, existe un componente centrado en los servicios básicos y el saneamiento (propuesta operativa sectorial). Allí se delinearán cinco programas operativos: 1) Agua para el consumo humano: construcción, mejoramiento y seguridad del uso del agua y sus fuentes. 2) Saneamiento ambiental: construcción de letrinas, alcantarillado, letrini-

zación e infraestructura del manejo de alimentos. 3) Manejo de desechos: sensibilización ciudadana, construcción de infraestructura y dotación de maquinaria de manejo de desechos. 4) Vivienda: mejoramiento rural y urbano y creación de empresas de agua potable y alcantarillado. 5) Fortalecimiento institucional y organizacional: creación de veedurías sociales para garantizar la eficiencia de los servicios básicos.

Por último, dentro del componente ambiente, áreas naturales y biodiversidad, también existe una propuesta de fomento a la construcción de infraestructura para el manejo de desechos sólidos, líquidos y efluentes.

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

La aproximación a la meta 10 recomendada por las Naciones Unidas responde al criterio de presencia de mejores servicios relacionados a la calidad ambiental y a la salud de la población. El acceso directo a un servicio de agua entubada influye directamente sobre la salud pública y el control de riesgos en enfermedades. 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. A continuación, se analizan cada uno de los indicadores de esta meta.

Acceso a agua entubada

En el Ecuador no se han encontrado fuentes estadísticas, comparativamente utilizables, para evaluar el acceso al agua potable. Como alternativa, si bien el acceso a agua entubada no se refiere directamente al acceso al agua potable, enten-

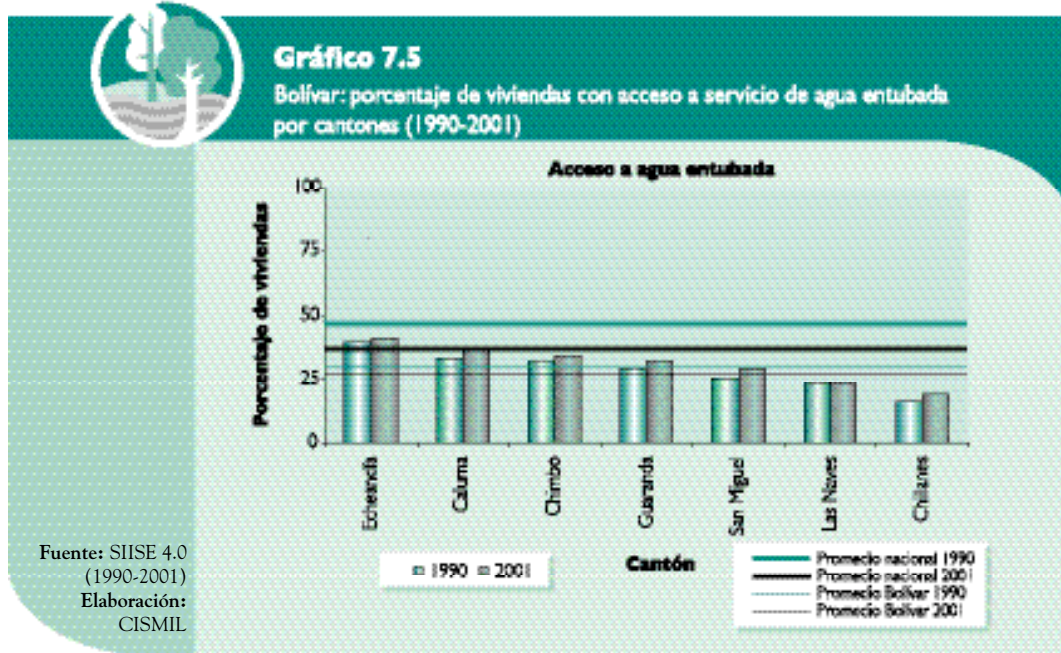
⁴⁶ El objetivo estratégico del plan plantea: "Contribuir a generar en la población bolivariense una conciencia positiva y proactiva para apoyar el desarrollo, fortaleciendo su identidad sociocultural, a través de verdaderos procesos de desarrollo humano, basados en el mejoramiento de la educación no formal y formativa y la identificación y desarrollo de líderes y procesos de liderazgo con una amplia participación ciudadana en todos los ámbitos."

demos a esta variable como una aproximación a la evaluación de la meta 10, pues evalúa la infraestructura necesaria para que el acceso al agua potable sea posible.

Bolívar es una de las provincias de la sierra con mayor déficit en el acceso a agua entubada. El porcentaje de cobertura por vivienda en la provincia se ubica por debajo del promedio nacional. Entre 1990 y 2001 se ha registrado muy poco crecimiento de la cobertura y una persistencia de la carencia de agua entubada. En 2001, sólo el 30% de las viviendas de Bolívar tenían servicio de agua entubada, mientras que el promedio

nacional es de 42%. A nivel cantonal, se mantiene la tendencia del promedio provincial, con las excepciones de Echeandía que se ubica por encima del promedio provincial (40%) y de Chillanes ubicado muy por debajo del promedio (19%) (ver gráfico 7.5).

Desde 1990, el crecimiento de la cobertura no llega a los 3 puntos porcentuales y es menor que el ritmo de crecimiento de los hogares. Sobre este punto, llama la atención que en el cantón Las Naves no se registra crecimiento alguno.

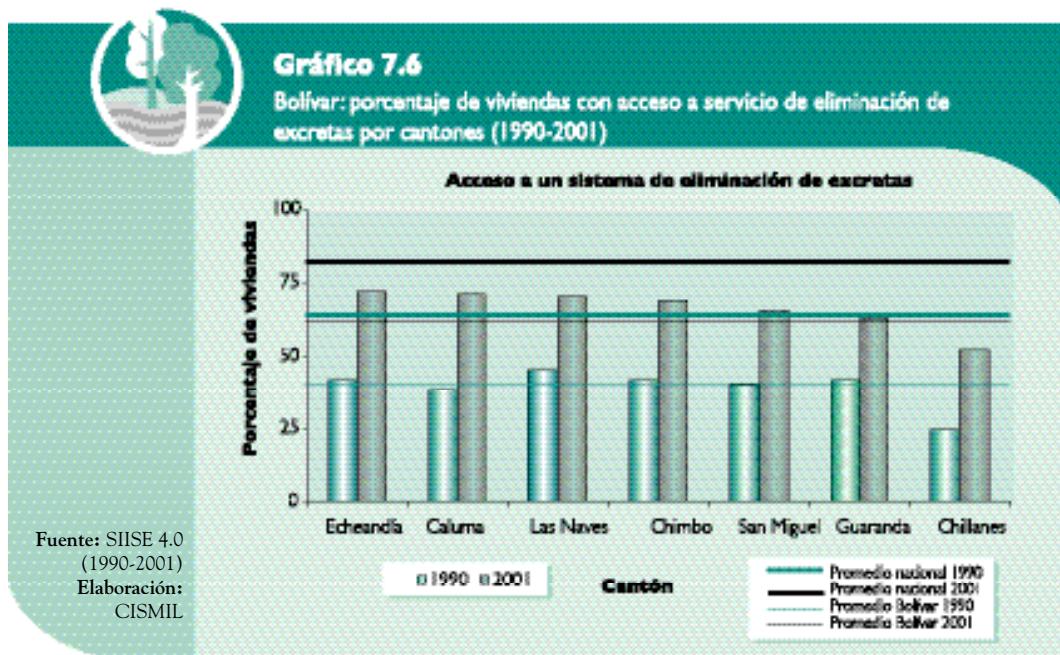


Acceso a un sistema de eliminación de excretas

Para 2001, el promedio provincial de cobertura de los sistemas de eliminación de excretas era de un 62%. Esto ubica a Bolívar a 20 puntos porcentuales del promedio nacional. Con excepción de Chillanes (50% de cobertura), la cobertura a

nivel cantonal se ubica por encima del 60%. El cantón Echeandía, por su parte, exhibe el valor más alto (70%) (ver gráfico 7.6).

A pesar de que se ha registrado un importante crecimiento desde 1990 hasta 2001 (que alcanza los 22 puntos porcentuales), si se considera la proporción de viviendas y el promedio nacional, Bolívar sigue siendo una provincia deficitaria con respecto al acceso a sistemas de eliminación de excretas.



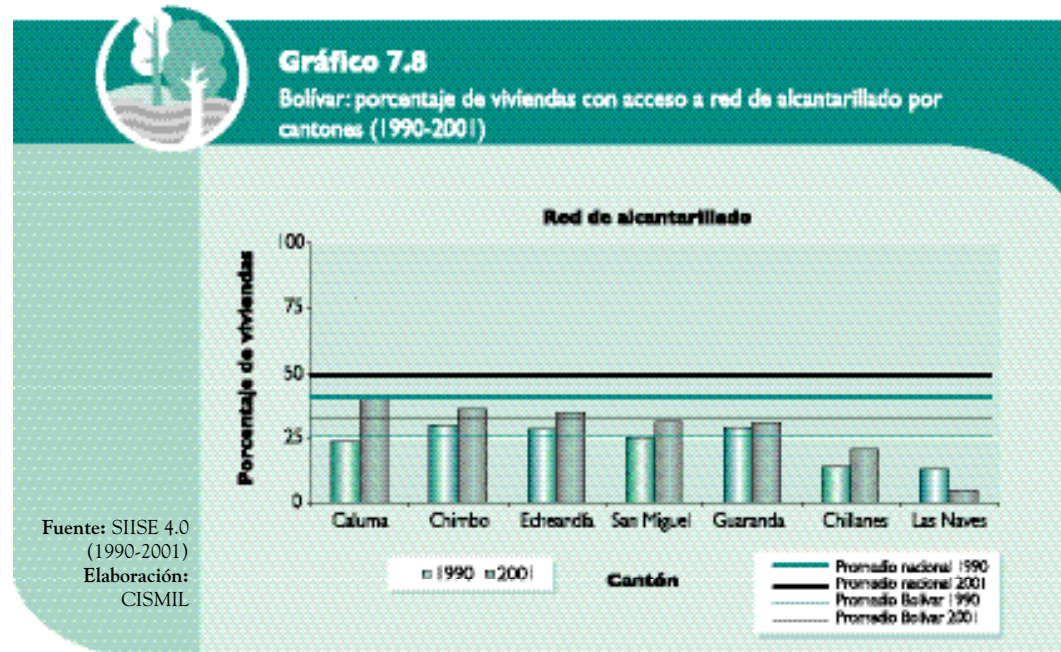
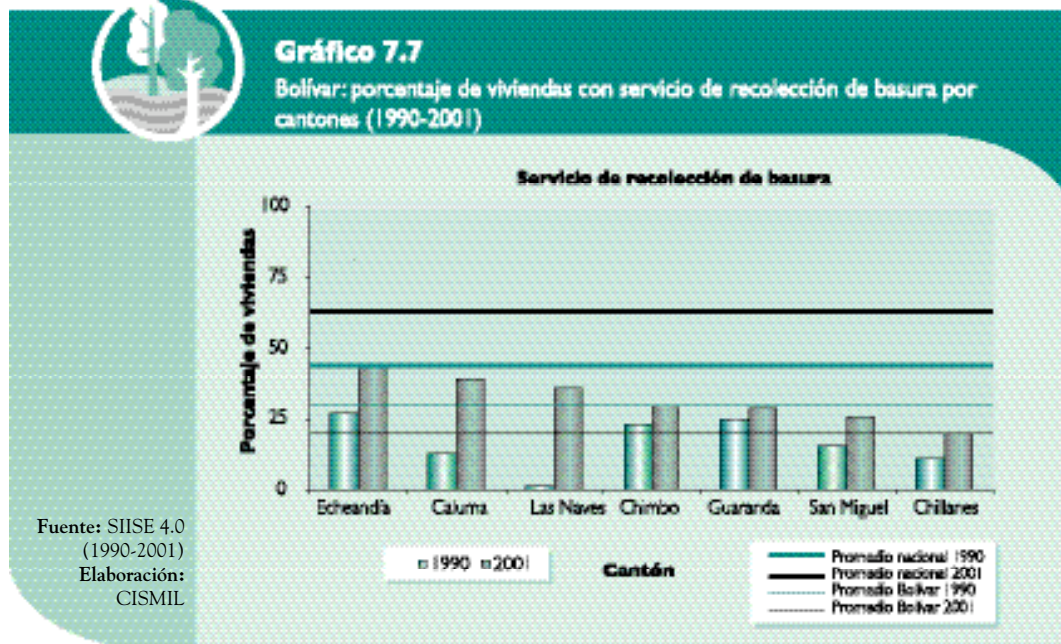
Servicio de recolección de basura

El déficit provincial en la cobertura de servicios básicos también se refleja en el escaso porcentaje de hogares con servicio de recolección de basura. El promedio de Bolívar es del 30%, lo que ubica a la provincia a más de 30 puntos porcentuales del promedio nacional. Echeandía es el único cantón que llega a superar el 40% de cobertura por vivienda (ver gráfico 7.7). En el resto de cantones, la proporción de viviendas se ubica por debajo del 40%. Incluso hay casos críticos, como de San Miguel (14%) y Chillanes (20%), donde el servicio de recolección de basura no cubre ni la cuarta parte de las viviendas. Por último, cabe señalar que el crecimiento más importante de este servicio ha ocurrido en Las Naves: allí la cobertura pasó de un 3% en 1990 a un 37% en 2001.

Red de alcantarillado

Al igual que el resto de indicadores de servicios básicos, para 2001, el porcentaje de viviendas con una red de alcantarillado en Bolívar se encuentra por debajo del promedio nacional (30% y 48%, respectivamente). Caluma es el único cantón que registra un valor del 40% de cobertura. El resto de cantones no sobrepasa el 38%. Chillanes (21%) y Las Naves (4%) son los casos más críticos de la provincia (ver gráfico 7.8).

De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda (1990 y 2001), el caso del cantón Las Naves tiene una especial importancia pues allí se registra un decrecimiento del porcentaje de cobertura desde 1990 hasta 2001. Sólo Caluma evidencia un importante crecimiento de la cobertura: se ha incrementado en más de 10 puntos porcentuales con respecto a su valor en 1990.



META 11: Haber mejorado considerablemente, para el año 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

En lo que sigue, adoptamos el criterio de residencia y condiciones de vivienda segura para todo hogar con estatus de casa, villa y departamento de acuerdo con 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 referidos a su construcción y ubicación. Frente a esta ausencia, hacemos una inferencia al considerar a casa, villa o departamento como viviendas de mayor seguridad y protección. Como complemento al análisis residencial, hemos incluido la variable vivienda propia pues nos proporciona información sobre la estabilidad residencial familiar y nos permite realizar comparaciones entre las proporciones de viviendas que cuentan con seguridad y protección y las que no tienen este estatus.

A diferencia de la situación de los servicios básicos y de las condiciones ambientales en otras provincias de la región sierra, Bolívar está por encima de la media nacional con respecto al número de viviendas consideradas como de

estatus seguro (casa, villa o departamento). El porcentaje de viviendas seguras es superior al 80% a nivel provincial y la mayor parte de sus cantones bordea el 90% (ver gráfico 7.9).

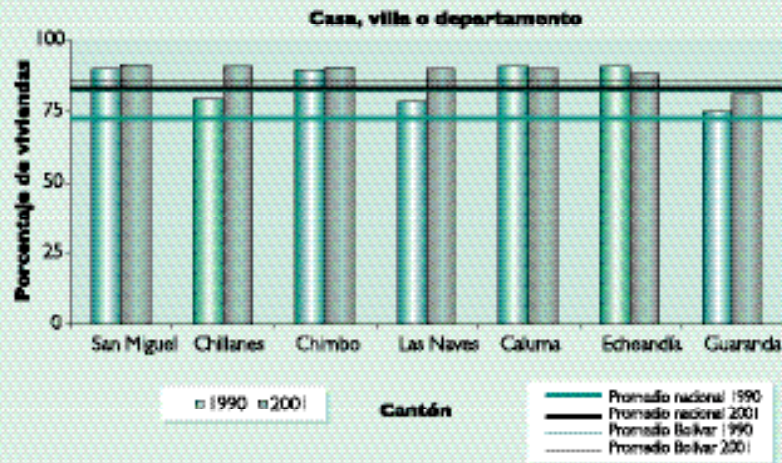
Sin embargo, los casos de los cantones de Echeandía y Caluma se apartan de los demás. Allí, aunque en un porcentaje muy pequeño, el porcentaje de viviendas consideradas como seguras ha decrecido. Esto podría explicarse por un error de muestreo del Censo de Población y Vivienda o por un aumento en el porcentaje de viviendas y de la urbanidad en general, acompañado de un deterioro en la calidad de la vivienda construida.

Respecto del estatus de vivienda propia, el reporte del censo entre 1990 y 2001 nos muestra un decrecimiento tanto a nivel provincial (de 80% a 77%) como en el ámbito cantonal. Sin embargo, los valores reportados en Bolívar están por encima del promedio nacional en más de 9 puntos porcentuales (gráfico 7.10). El cantón Guaranda, Chimbo y San Miguel están por encima del 75% de viviendas catalogadas como propias, mientras que Las Naves tiene el valor más bajo, con un 68%.



Gráfico 7.9

Bolívar: porcentaje de viviendas seguras (casa, villa o departamento) por cantones (1990-2001)

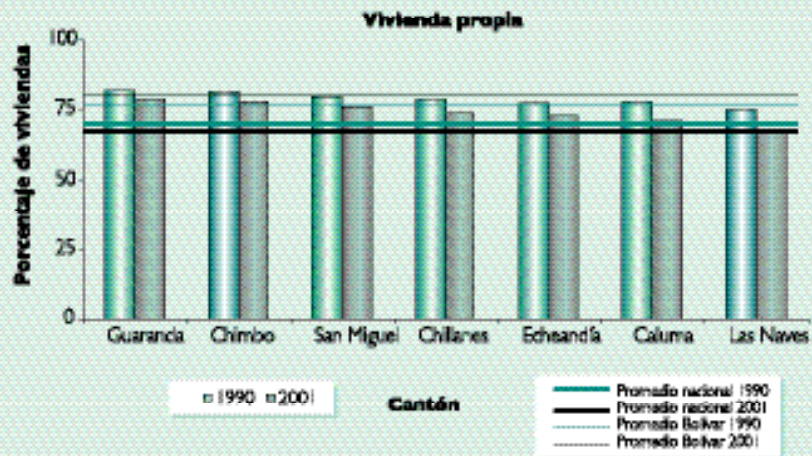


Fuente: SIISE 4.0 (1990-2001)
Elaboración: CISMIL



Gráfico 7.10

Bolívar: porcentaje de viviendas propias por cantones (1990-2001)

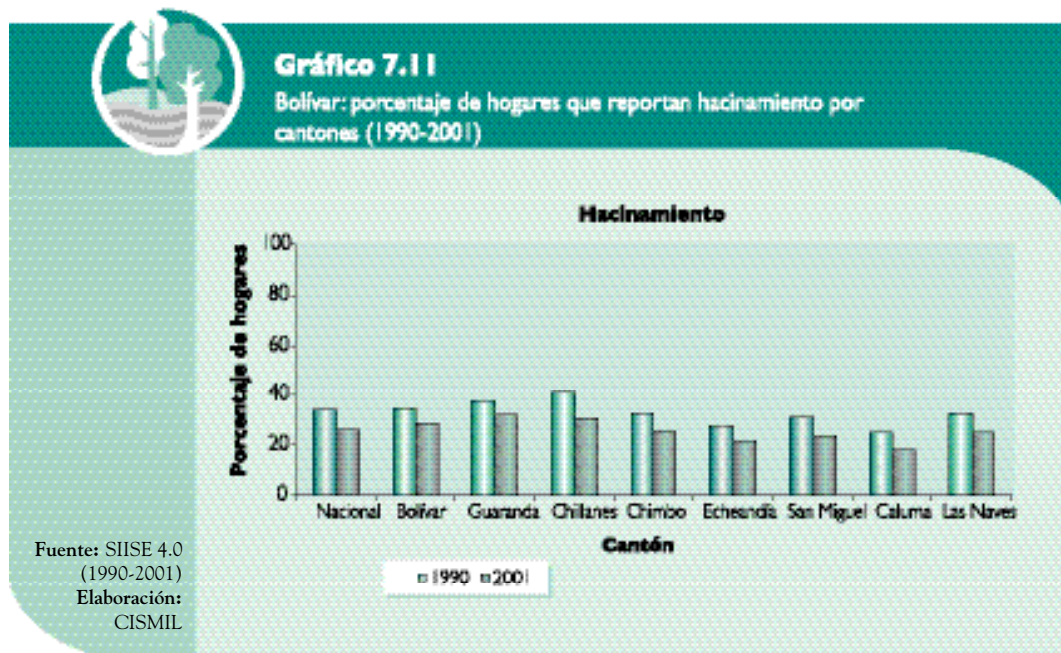


Fuente: SIISE 4.0 (1990-2001)
Elaboración: CISMIL

Proporción del hacinamiento

El monitoreo de las condiciones del hacinamiento por hogar refleja un aspecto importante de la calidad de vida. La STFP define como hacinado a todo hogar en el que “cada uno de los dormitorios con los que cuenta sirve, en promedio, a un número de miembros mayor que tres. Se define como dormitorio a los cuartos o espacios dedicados sólo 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”.

Los niveles de hacinamiento en Bolívar corresponden al promedio nacional (34% de hogares). A nivel cantonal, Chillanes registra un hacinamiento crítico, por encima del 40%, en 1990 y, al igual que Guaranda, un 30% en 2001. Por su parte, Echeandía, Chimbo y Caluma registran los menores porcentajes: allí menos del 15% de hogares tienen estatus de hacinamiento (gráfico 7.11).



Conclusiones y recomendaciones

Meta 9

El Gobierno Provincial reconoce explícitamente la pérdida acelerada de la cobertura vegetal en la provincia de Bolívar. Actualmente, se registra una remanencia natural del 23,1% del total de su territorio. Dentro de este porcentaje, el Sistema Nacional de Áreas Protegidas y los Bosques Protectores apenas llegan a proteger el 6% de la superficie de la provincia. Esta protección, sin embargo, no necesariamente se realiza en lugares estratégicos ni cubre toda la gama de formaciones vegetales de Bolívar. En el propio Plan de Desarrollo se ha reconocido la persistencia de una serie de prácticas agrícolas incompatibles con los procesos de sostenibilidad (contaminación de suelos por uso de agroquímicos, botaderos de basura y aguas servidas), con la gestión de los suelos agrícolas y con el uso del agua para consumo y riego.

Frente al alto nivel de dependencia en la agricultura, se hace indispensable desarrollar una política activa de protección de cuencas, de fuentes de agua y conservar y mejorar los suelos. También es necesario delimitar las fronteras agrícolas y las de las fuentes naturales de bosques y páramos. Tanto los altos niveles de erosión de la provincia como la superficie en riesgo de erosión son variables a considerar en el momento de elaborar políticas de protección del territorio y de gestión del uso y extracción de recursos naturales.

Si bien el Gobierno Provincial reconoce la importancia de la gestión de los recursos naturales en su Plan de Desarrollo, todavía no existe una evaluación de los procesos técnicos ni de las acciones de gestión emprendidas o por emprender. Habrá que trabajar especialmente en el ordenamiento territorial y la delimitación de los procesos productivos estrechamente relacionados, principalmente, con el uso del agua, del suelo y de la biodiversidad. Por otro lado, la relación entre las políticas de Estado referidas al manejo

de los recursos naturales (como la protección territorial en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas) y las políticas y planes emprendidos por el Plan de Desarrollo no es clara. Incluso no existe un pronunciamiento específico sobre la gestión natural en un escenario de descentralización de las competencias ambientales. Por último, la minería todavía no ha sido identificada como un problema ambiental de grandes proporciones.

Metas 10 y 11

La provincia de Bolívar es una de las zonas de la región sierra con mayor déficit de cobertura y acceso a sistemas de saneamiento y a servicios básicos. La mejoría en la recolección de basura, la red de alcantarillado, los sistemas de eliminación de excretas y el acceso a agua entubada siguen siendo temas pendientes en la provincia. En general, el nivel de cobertura de los servicios básicos está muy por debajo de los promedios nacionales y muy lejos de cumplir con las expectativas de la Declaración del Milenio para el año 2015.

Así mismo, los niveles de hacinamiento siguen siendo altos comparados con la proporción a nivel nacional y las condiciones con otras provincias de la sierra y del país. En algunos casos, como el del cantón Chillanes, se registra un 30% de hogares en condiciones de hacinamiento. Sin embargo, los niveles de vivienda segura son altos y han mantenido una perspectiva de crecimiento desde 1990 hasta 2001.

Al igual que en el caso de la meta 9, el Gobierno Provincial ha reconocido los problemas de saneamiento y hacinamiento en su Plan de Desarrollo. Sin embargo, aún no se cuenta con una evaluación de las estrategias, planes de trabajo y financiamiento de las acciones sugeridas por este documento guía.

Resumen del nivel de avance

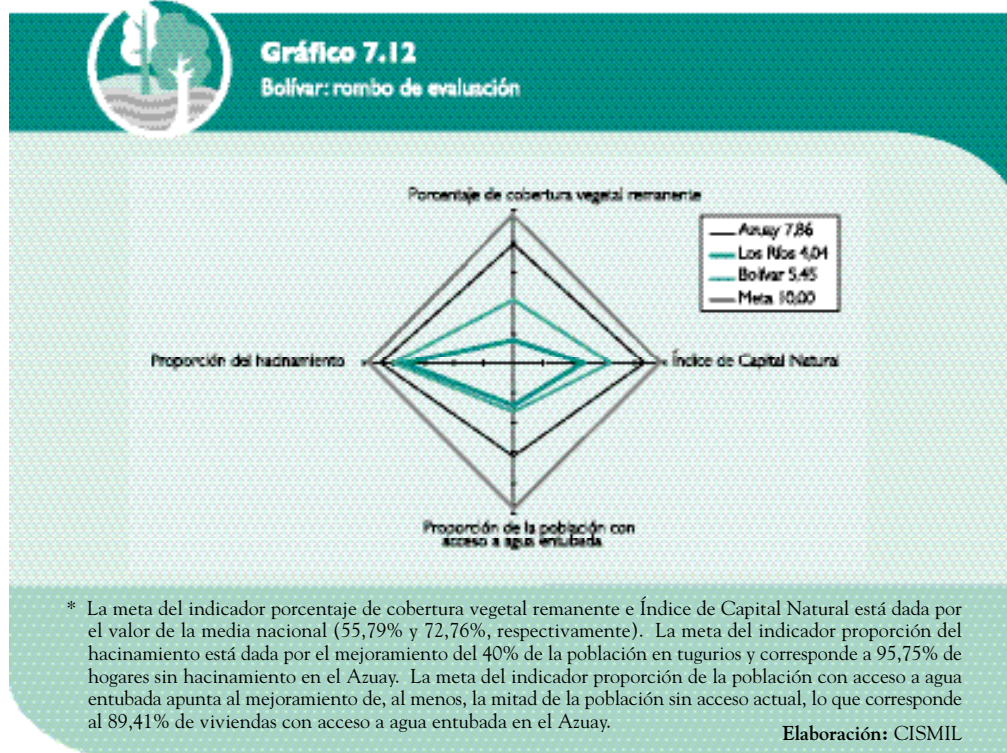
Asumiendo una calificación de 10 puntos para la consecución de las metas 9, 10 y 11, podemos hacer una evaluación general de la provincia en términos de la brecha numérica registrada en 2001. Tomando cuatro indicadores básicos que resumen de alguna manera estas tres metas, compararemos la calificación de Bolívar con la provincia más alta y más baja en sus calificaciones.

En el promedio general, Bolívar tiene una calificación de 5,45/10. Este es un valor intermedio si lo comparamos con el valor de Azuay (7,86) y el de Los Ríos (4,04) (provincias que fueron parte del estudio de la primera parte de la evaluación de los ODM a nivel provincial).

El porcentaje de cobertura natural es considerablemente bajo y obtiene una calificación de 4 puntos sobre 10. Si bien entendemos que la recuperación de áreas naturales representa una

inversión y una gestión muy difícil de lograr, al menos se propone la protección de los remanentes actuales. El Índice de Capital Natural tiene una calificación de 6 sobre 10. Este puntaje señala un problema referido a la protección de remanentes de vegetación natural, pero también entraña la necesidad de un cambio en las prácticas de manejo del suelo (sobre todo, en la prevención de la erosión y la contaminación).

La proporción de la población con acceso a agua entubada se encuentra en una calificación parecida a la de Los Ríos (3 puntos sobre 10) y significa un claro déficit respecto del saneamiento ambiental y la infraestructura de servicios básicos. Por último, tampoco se ha cumplido la meta referida a la proporción del hacinamiento. Sin embargo, este indicador es el que tiene la mejor perspectiva de cumplimiento: se encuentra a dos puntos de la calificación sobre 10.



CUADRO 7.5
**Bolívar: 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 los programas nacionales e invertir en la pérdida de recursos del medioambiente

	1990	2001	2003	Meta 2015
Porcentaje de cobertura vegetal remanente	n.d.	23,1%	n.d.	Incumplida
Porcentaje de suelos erosionados	n.d.	5,9%	n.d.	Por cumplir
Índice de Capital Natural	n.d.	46,5%	n.d.	Por cumplir
Porcentaje de áreas de producción	n.d.	74,9%	n.d.	Por cumplir
Porcentaje de cobertura de áreas protegidas	3,4%	3,4%	3,4%	Incumplida
Porcentaje de bosques protectores		2,1%	2,1%	Incumplida

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

Proporción de la población con acceso a agua entubada	28,1	31,1	n.d.	Por cumplir
Acceso a un sistema de eliminación de excretas	39,4	64,1	n.d.	Por cumplir
Servicio de recolección de basura	20,1	29,4	n.d.	Por cumplir
Red de alcantarillado	25,9	30,7	n.d.	Por cumplir

Meta 11: Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios

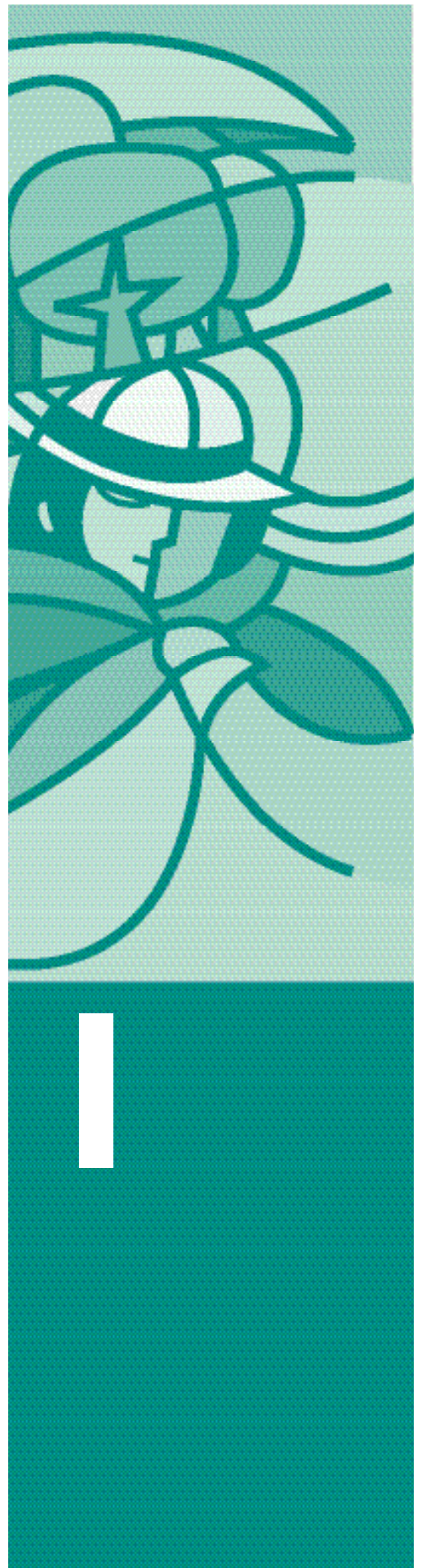
Proporción de viviendas propias	80,3	76,6	n.d.	Incumplida
Proporción de casa, villa o departamento	81,7	85,8	n.d.	Cumplida
Proporción del hacinamiento	34,8	28,3	n.d.	Por cumplir

Fuente:

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, Ministerio de Ambiente del Ecuador (2005)
Censo de Población y Vivienda, 1990-2001; EMENDU, 2003-2004
STFS, Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE 4.0)
Diagnóstico Provincial y Plan de Desarrollo Provincial de Bolívar (2004)
III Censo Agropecuario
Elaboración: CISMIL

OBJETIVO

ERRADICAR
LAS POBREZAS
Y LOS PROBLEMAS
NUTRICIONALES



resumen

Bolívar es una de las provincias con más baja calificación con respecto al objetivo 1 (obtiene un 3,5 sobre 10). Dicha calificación se asocia principalmente a los altos niveles y a la concentración de la pobreza de ingreso. Así mismo, en términos nutricionales, Bolívar mantiene niveles muy altos tanto de desnutrición crónica como global.

De acuerdo con la pobreza de NBI, la provincia no ha avanzado mucho en términos relativos. Todavía necesita recorrer tres cuartas partes para cumplir la meta vinculada a este indicador. En términos absolutos y si tomamos como referente a la pobreza (y no solo la indigencia), observamos que existe un retroceso en la provincia. En otras palabras, la velocidad de reducción de la pobreza es menor que la tasa de crecimiento de la población pobre. El resultado final de esta diferencia se traduce en un aumento en el número de personas con necesidades básicas insatisfechas. En términos de políticas generales, para cumplir la meta a 2015, se deben combinar estrategias de crecimiento y de distribución. Si continúa la tendencia histórica del crecimiento en la provincia, será imposible cumplir la meta señalada.



ESCUCHAR

la voz de la gente

“Yo trabajo limpiando, estoy bien así, si hubiera estudiado pudiera trabajar de otra cosa, me hubiera gustado ser profesora. Sí estoy satisfecha, ahora me está yendo mejor que antes porque más antes vivía con el papá de mi hija y se portaba mal, me pegaba y era celoso”.

Mujer mestiza, Guaranda, 21 años

“Una persona pobre ha de sentir la necesidad, el pobre ya se conforma con lo que tiene, anda sea como sea, parece que no andan con ropitas buenas, comerán o no comerán. Los que tienen sembrado por aquí por allá, más preocupados se les ve, tienen que hacer esto, tienen que hacer este otro, mientras los que no tienen ya no deben estar preocupados y con eso se está conforme”.

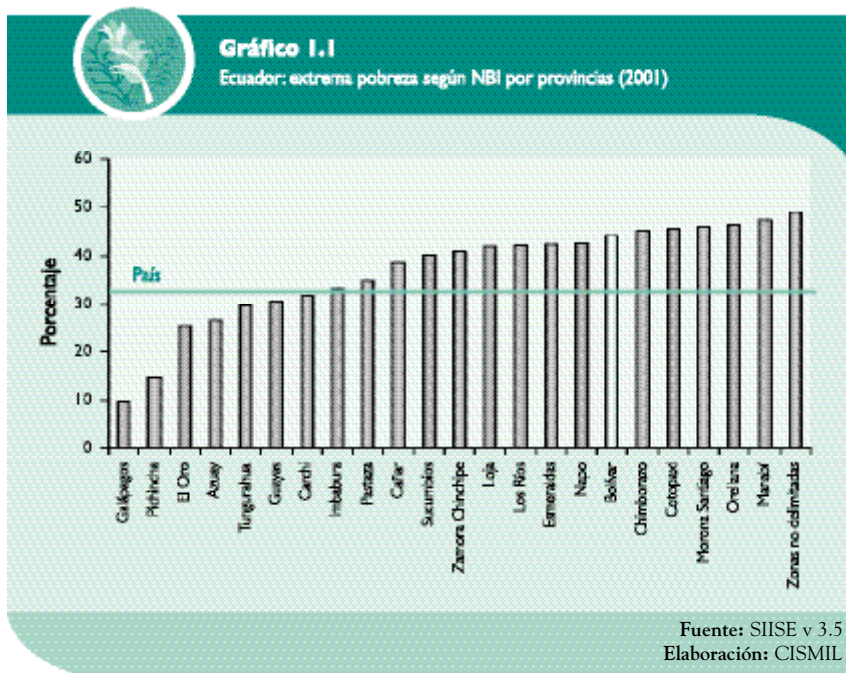
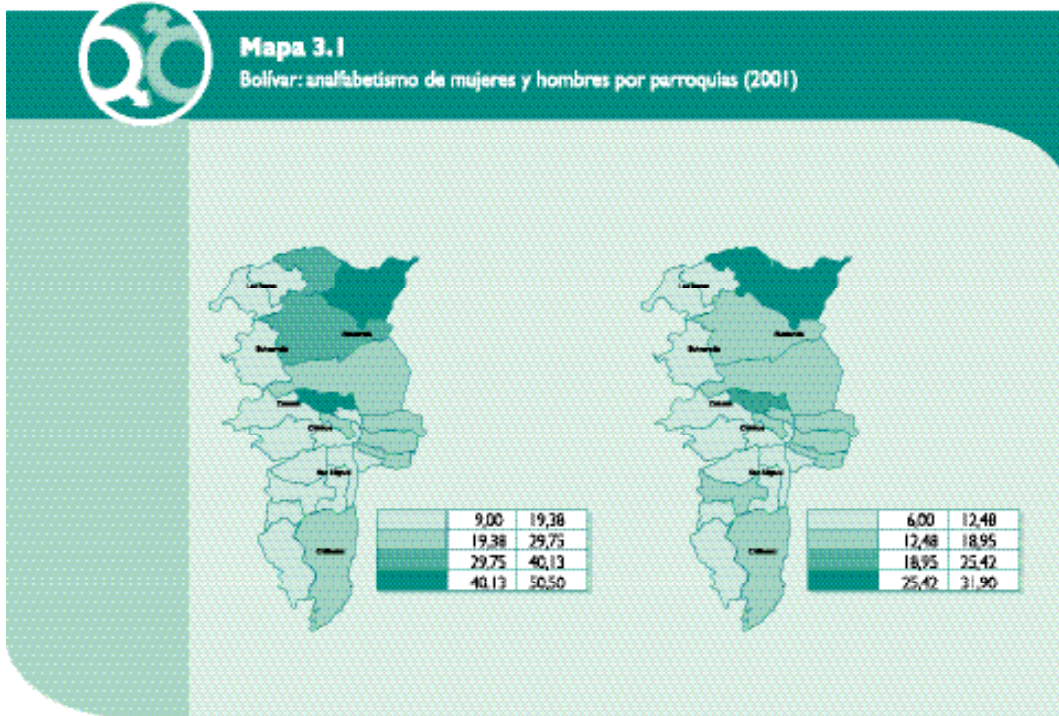
*Mujer indígena,
San Miguel, 20 años*

“Pobre, pobre, pobre, no puede ser nadie mismo, porque gracias a Dios en el campo trabajamos todos y tenemos aunque sea para la alimentación. Los que no tienen trabajo y viven en ciudades, esos sí pueda que sean pobres. Algunos comen por la mañana, pasando un día, esos que viven en las ciudades; por lo menos en el campo, unas papitas, colecitas, ya se puede comer. Pobre es la tristeza, el que no tiene alegría, gozo, y con la pobreza viene el robo porque no tienen dónde trabajar”.

Hombre mestizo, Santiago, 20 años

“Lo que pasa es que yo no puedo irme a trabajar porque mi marido es celoso, dice que si me voy, enseguida el jefe va a querer algo, porque él antes trabajaba en el Consejo Provincial de Guaranda y dicen que, como mi cuñada tiene un terreno por el mirador, ahí les han visto. Uy, dicen que es la grande. Entonces mi marido dice que para que esté así, mejor que nos comamos los platos. Si yo hubiera trabajado un poco más, hubiera un poquito más de plata y con eso se sale adelante, pero si se sigue así, más bien empeora la situación económica”.

Mujer mestiza, Binchoa Grande, 35 años



Introducción

“Mi situación los próximos años estará peor porque ya no se puede trabajar, caminar como antes y cocinar”.

Mujer indígena, Guaranda, 55 años

Quien no tiene asegurado el derecho a la existencia por carecer de propiedad, no es sujeto de derecho propio. No es capaz de cultivar ni menos de ejercitar la virtud ciudadana, precisamente, porque las relaciones de dependencia y subalternidad le hacen un sujeto de derecho ajeno, un *alienin iurism*, un ‘alienado’.

Analizar los fenómenos de la indigencia y la malnutrición es apelar a un componente urgente y no sustituible de las políticas públicas. No hacerlo implica aceptar un daño irreversible en la vida de las personas.

El primer Objetivo de Desarrollo del Milenio se plantea reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas extremadamente pobres y resolver los problemas alimentarios.⁴⁷ Si bien este objetivo parece claro, cabe preguntarse: ¿cómo estamos entendiendo la pobreza? De acuerdo con la operacionalización dada para evaluar la pobreza dentro de los ODM, se define como extremadamente pobre a quien vive con menos de un dólar diario. Sin embargo, dicha pobreza es solo un lado de las múltiples pobrezas que pueden ser evaluadas y que son igual de importantes. Más allá de esta perspectiva, en esta

sección del informe se mide la pobreza únicamente a través del ingreso. Además de la mirada del ingreso, presentamos la pobreza de necesidades básicas insatisfechas y la pobreza subjetiva expresada a través de testimonios de ciudadanos pobres de Bolívar. Asimismo, en términos espaciales, presentamos la pobreza de consumo. Dada la heterogeneidad de la estructura social, el fenómeno de la pobreza tiene diferente impacto dependiendo del grupo que analicemos. Por ello, la importancia de visualizar los múltiples matices en que se expresa la pobreza. En el análisis de los problemas alimentarios, se describe la malnutrición crónica y global de las y los niños menores de 5 años. Ambos fenómenos, cabe señalar, son cruzados por una mirada relativa del fenómeno en cuestión, es decir, por el problema de la desigualdad.

Desde esta perspectiva, la sección se divide en seis acápites. En el primero, se realiza una retrospectiva histórica sobre la evolución de la indigencia y pobreza de NBI y de ingreso. El segundo acápite realiza un examen de la desigualdad. Para tal efecto, se realizan simulaciones que permiten evaluar cuál sería el esfuerzo, en términos de crecimiento y distribución, que tendría que hacer

⁴⁷ Si bien en el texto original de los ODM la meta a alcanzar es la reducción del hambre, aquí nos referimos en general a problemas alimentarios. Esta modificación se justifica porque el texto original estaría pensado principalmente para países africanos, mientras que en el Ecuador este objetivo hace referencia sobre todo a problemas de desnutrición, especialmente la infantil.

Bolívar para conseguir una meta más ambiciosa que la planteada: reducir la indigencia actual (2003) a la mitad. La tercera presenta una evaluación de los problemas alimentarios, en el mediano y largo plazo, a través de un análisis de la desnutrición crónica y global en menores de 5 años. El cuarto acápite estudia si los beneficios del desarrollo en Bolívar han producido una con-

vergencia o divergencia espacial. En el siguiente apartado, a través de la metodología de análisis de componentes principales, se elaboran tipologías que nos permiten ubicar las parroquias rurales y los barrios donde la pobreza es más evidente. Finalmente, se ofrece una conclusión general.

META I: reducir a la mitad el porcentaje de personas indigentes (pobres extremos) para 2015

Perspectiva histórica de la actual situación de extrema pobreza

La magnitud actual de la extrema pobreza según NBI

La pobreza según Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) da cuenta de una visión más estructural que la pobreza medida a través de ingresos/consumo. Desde la perspectiva de los aspectos observables de la pobreza, las NBI constituyen una forma directa de percibir las privaciones materiales de los hogares e individuos. En la presente sección, se utilizan las cifras calculadas por el SIISE para evaluar la extrema pobreza según NBI a partir de los Censos de Población de 1990 a 2001.

En Bolívar, la extrema pobreza según NBI ha disminuido de 50,9% a 44,2%. Aproximadamente, 74 862 ciudadanos de Bolívar eran indigentes según el índice de NBI en 1990. Once años más tarde, existen alrededor de 39 497 pobres menos. Esto representa una caída en el valor absoluto de la pobreza de 10%. Dado que el objetivo I busca reducir la pobreza a la mitad (tomando a 1990 como año de base), vemos que su grado de avance en esta provincia es del 26%. Sin embargo, a pesar de que la indigencia según NBI ha caído, de continuar la tendencia actual, la meta no será cumplida. Bolívar se encuentra entre el grupo de provincias con peores niveles de vida según NBI. De hecho, la provincia supera el nivel nacional de este indicador (ver gráfico 1.1).

CUADRO I.1	Bolívar: pobreza según NBI (1990-2001)			
	1990	2001	Objetivo 2015	Porcentaje de avance
NBI extrema	50,93	42,2	25,45	26%
NBI	82,53	77,3	41,27	15%
Población total	155 088	169 370		
Pobreza extrema absoluta	78 993	74 862	39 497	10%
Pobreza absoluta	127 994	129 568	63 997	-2%

Fuente: INEC, Censos (1990-2001)

Elaboración: CISMIL

En relación con la pobreza, existen disparidades entre el campo y la ciudad que se pueden visualizar en el mapa I.1. En efecto, la pobreza según NBI se concentra en los sectores rurales. Allí, el 55,5% de la población no logra satisfacer sus necesidades básicas. En la ciudad, en contraste, sólo el 11,2% de la población vive en situación de pobreza según NBI.

Si el objetivo fuera reducir a la mitad la pobreza, y no sólo la indigencia, los esfuerzos que se tendrían que realizar en Bolívar serían mayores. En 2001, todavía un poco más de dos de cada tres ciudadanos era pobre, lo que representa un 10% de grado de cumplimiento de la meta (ver el cuadro I.1). Por lo demás, en términos absolutos, se puede observar un claro retroceso en la provincia si incluimos en el análisis a los pobres no indigentes: el número de pobres ha crecido en los últimos once años en aproximadamente 2%. Esta tasa de crecimiento es superior a la velocidad de reducción de la pobreza en términos relativos.⁴⁸

La magnitud de la indigencia según la línea de un dólar al día⁴⁹

Si definimos la pobreza como la escasez de ingresos, podemos afirmar que ésta es función de la línea de pobreza, del ingreso promedio y de su distribución. En este sentido, para una línea de pobreza constante, tanto el crecimiento como la distribución afectan directamente a la pobreza. En este sentido, teóricamente, el crecimiento económico es reductor de la pobreza únicamente si conduce a un incremento en el ingreso per cápita de los individuos que se encuentran por debajo de la línea de la pobreza. Sin embargo, la pobreza puede reducirse sin un crecimiento per cápita si la distribución del ingreso va de los ricos a los pobres, manteniendo constante el ingreso per cápita (Karshenas: 2004, 14).

⁴⁸ Para una ampliación de este análisis que incluye el factor de la “aversión a la desigualdad”, consultar el anexo I.1 de este CD ROM

⁴⁹ En este acápite se utilizan las cifras calculadas a partir de la línea de pobreza propuesta de un dólar al día en términos corrientes. Esta línea pretende servir de comparación con el resto del país y no debe ser comparable con la pobreza o indigencia calculada por el SIISE. El afán de este cálculo es poder buscar diferencias, a partir de una misma fuente de información, entre diferentes grupos sociales y áreas geográficas. Esta será la fuente y el año que permitirá la comparabilidad con los informes provinciales.

Adicionalmente, existen tres puntos que deben ser tomados en cuenta. Primero, si mantenemos constante la distribución del ingreso, la pobreza dependerá de la posición relativa del ingreso per cápita frente a la línea de pobreza. Segundo, la reducción de la pobreza también es 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, 14).⁵⁰

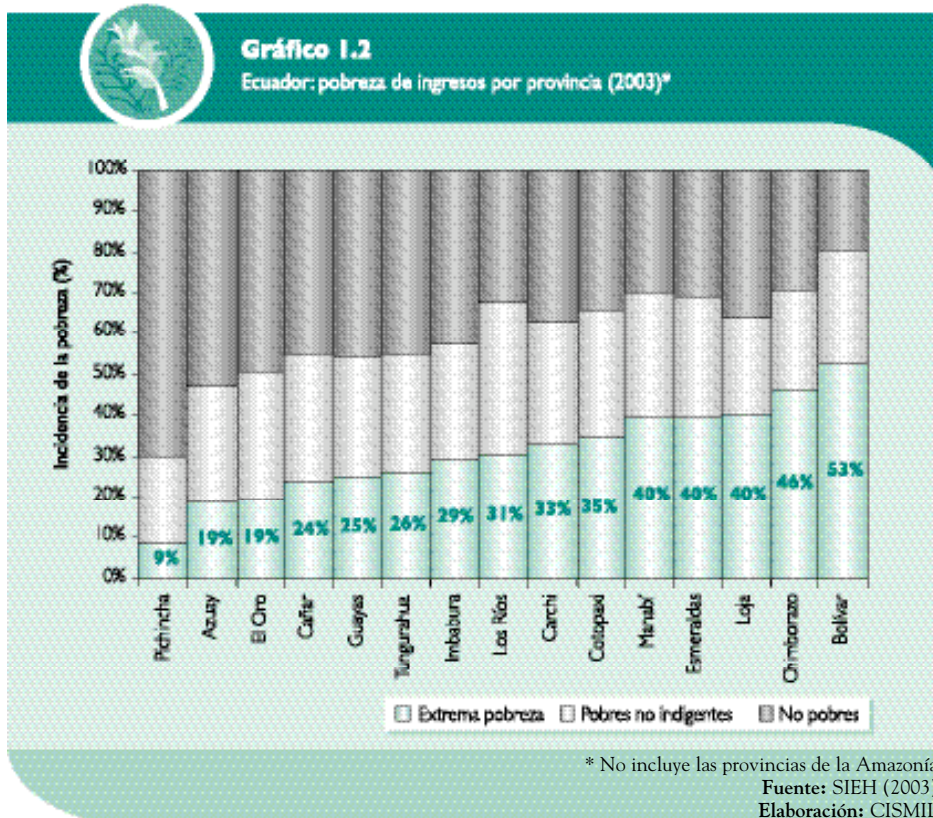
A partir de estos presupuestos, aquí se ofrece un análisis de los tres componentes que por definición no deben ser separados: el crecimiento, la pobreza y la desigualdad. Para ello se incluye una simulación que permitirá visualizar el esfuerzo de crecimiento y desigualdad requerido en Bolívar para conseguir reducir la pobreza extrema a la mitad hasta 2015.

La pobreza de ingresos

Como se puede observar a través del gráfico 1.2, Bolívar es la provincia que peor se encuentra en términos de pobreza de ingresos.

En Bolívar, alrededor del 80,4% de la población vive con menos de dos dólares diarios. De este total, el 52,9% es extremadamente pobre o vive con menos de un dólar diario.

Sin embargo, en términos relativos, la diferencia puede ser mayor, dependiendo del grupo social al que pertenece o de la ubicación geográfica en la que vive la persona. A continuación, se muestran dichas diferencias.



⁵⁰ Dado que los niveles iniciales tanto de la pobreza como de la desigualdad son diferentes a lo largo del país, se puede afirmar que los datos agregados a nivel nacional esconden información.

Examen de las inequidades en las magnitudes de la pobreza extrema

Como se ha mencionado en múltiples investigaciones, muchas veces la pobreza está asociada a ciclos de vida, concentrándose en los grupos más jóvenes y en los ancianos. Sin embargo, en Bolívar, sólo los jóvenes, y no las personas de edad más avanzada, aparecen como grupos vulnerables. A diferencia de lo que sucede en la mayor parte del país, en esta provincia el nivel de pobreza disminuye según avanza la edad. El problema es incluso mayor si observamos que, en términos de contribución, los jóvenes son los que más aportan al total de extremadamente pobres de la provincia.

Por otra parte, si se analiza el género de las cabezas de hogar, no se puede afirmar que en Bolívar exista el fenómeno de feminización de la pobreza. (Sin embargo, esta afirmación no toma en cuenta los problemas al interior del hogar).

Desde el punto de vista geográfico, la extrema pobreza en Bolívar es un fenómeno netamente rural. La incidencia de la indigencia en las zonas rurales es 2,5 veces mayor que la de las zonas urbanas. A su vez, de la totalidad de indigentes, casi el 87% vive en el campo.

En términos educativos, en la provincia se comprueba que a mayor educación menor pobreza. En efecto, mientras la incidencia de la indigencia es de 60% en los analfabetos, en el nivel superior es de 10,7%. El nivel educativo que mayor contribuye a disminuir la pobreza es el primario. El nivel educativo secundario, por su parte, parece producir un efecto casi nulo en la población de la provincia de Bolívar.

Por otro lado, en lo que se refiere a la identidad étnica, en Bolívar los grupos más excluidos son las personas que se autodefinen como indígenas. Seis de cada diez indígenas son indigentes y representan casi un tercio de la totalidad de personas extremadamente pobres de la provincia.

Finalmente, se puede constatar que la mayor incidencia de la indigencia se encuentra entre quienes realizan trabajo familiar no remunerado y trabajo por cuenta propia. En términos de contribución, estos dos grupos representan el 80% del total de indigentes en Bolívar.

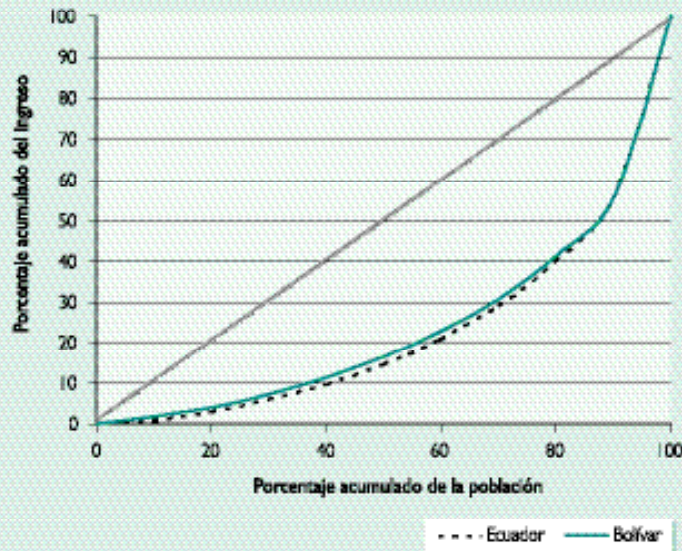
Examen de las desigualdades

A partir de las fuentes de información disponibles a escala nacional, no se puede definir una tendencia de lo que ha sucedido en la provincia de Bolívar en la última década. No obstante, a través de la curva de Lorenz, se puede concluir que el nivel de concentración de los ingresos en la provincia es estadísticamente similar al promedio del país.

Mientras en el Ecuador el Gini es de 0,56, en Bolívar es de 0,54. No obstante, valdría preguntarse si dicha distribución representa altos o bajos niveles de desigualdad. Como se puede ver en el gráfico 1.4, del total de los ingresos de la provincia, el 10% más rico se lleva el 44% del total mientras que el 10% más pobre tan solo el 1,7%. En conclusión, se evidencia una alta concentración del ingreso en la provincia de Bolívar bastante similar a la concentración en el resto del país.



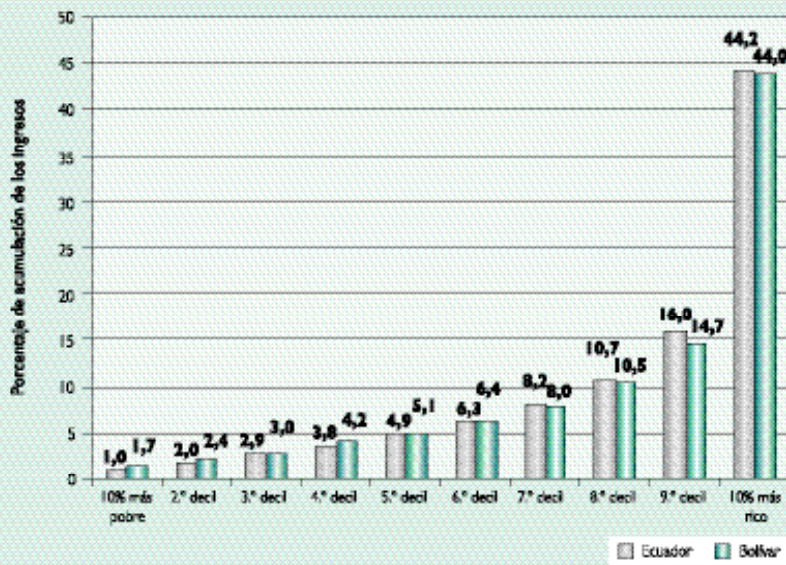
Gráfico 1.3
Bolívar: curva de Lorenz de los ingresos (2003)



Fuente: SIISE
versión 3.5, a
partir de
EUED (2003)
Elaboración:
CISMIL



Gráfico 1.4
Bolívar: porcentaje de acumulación de ingresos (2003)



Fuente: SIEH (2003)
Elaboración: CISMIL

Hacia un objetivo más ambicioso: reducir la (extrema) pobreza de 2003 a la mitad

Si tomamos como línea de pobreza 1 dólar diario per cápita, la meta de extrema pobreza para Bolívar consistiría en reducirla de 44% en 2003 a 22% en 2015. ¿Es necesario dar prioridad a políticas prodistribución de los recursos o se debe buscar un mayor crecimiento económico dentro de la provincia de Bolívar? Siguiendo la metodología propuesta por CEPAL (2005) y para guardar coherencia con el informe nacional, a través de simulaciones se determinaron las distintas combinaciones de crecimiento económico del ingreso per cápita (%) de los hogares y de redistribución de este ingreso⁵¹ que permitan cumplir el 'ambicioso objetivo' mencionado.

En lo que respecta a los esfuerzos máximos necesarios, de los anteriores gráficos se desprende que para alcanzar la meta sin redistribución en la provincia, se requiere un crecimiento per cápita acumulado de 91% para alcanzar la meta desde 2003 hasta 2015. En contraste, para alcanzar la meta en 2015 únicamente con redistribución, se necesita 44% de reducción en el Coeficiente de Gini.

Como vemos en los gráficos, existen grandes diferencias cuando confrontamos lo urbano y lo rural. En la zona urbana, Bolívar necesita tener un crecimiento acumulado del 52% sin redistribución y 18% con redistribución (sin crecimiento). A su vez, para reducir la pobreza a la mitad en las zonas rurales, si bien el esfuerzo de crecimiento es similar al de la zona urbana, sin redistribución el esfuerzo requerido es casi 10% más alto.

Cuatro conclusiones se desprenden de este análisis. Primero, si los patrones de crecimiento en Bolívar se mantienen iguales a los existentes a lo

largo de la década de los noventa, la provincia no logrará reducir la pobreza de 2003 a la mitad. Segundo, de no tener políticas pro desigualdad y pro crecimiento combinadas, la mejora de las condiciones de vida (en el mejor de los casos) será mínima. Tercero, dados los altos niveles de pobreza existentes en las zonas rurales de la provincia, la política pública deberá estar concentrada en el incremento de la productividad del campo, es decir, en políticas pro crecimiento. Si la políticas pro igualdad únicamente procurasen distribuir la riqueza dentro de las zonas rurales, lo único que producirían es distribución de pobreza. Como cuarta conclusión, se puede afirmar que para reducir la pobreza a la mitad en las zonas urbanas, es más eficiente tener políticas redistributivas.

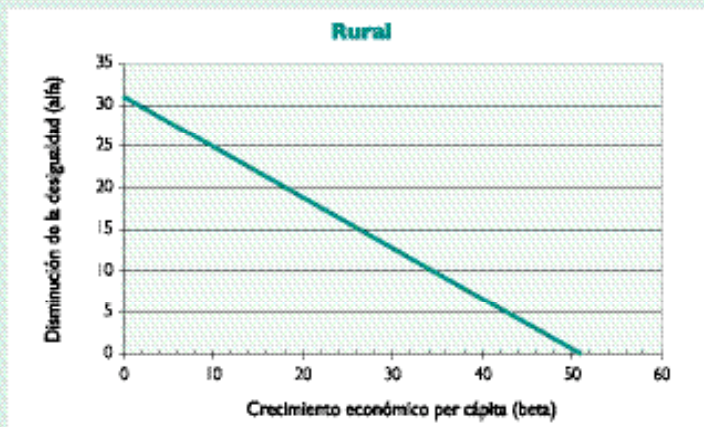
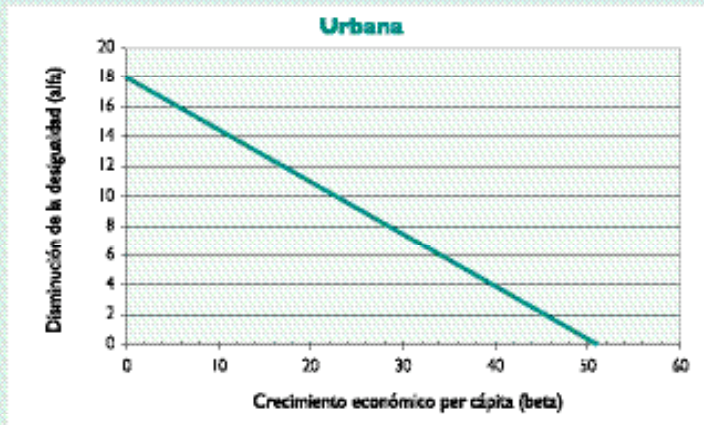
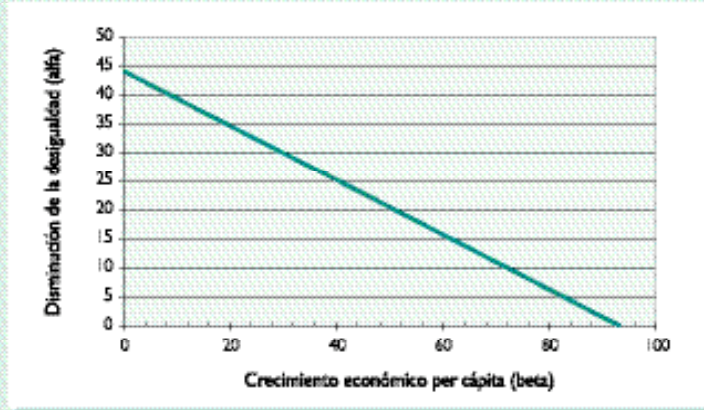
El esfuerzo necesario en Bolívar para poder conseguir la meta es superior al promedio del país en términos de crecimiento y en términos de desigualdad. Bajo las mismas condiciones de análisis, se puede comprobar que el país necesita un incremento per cápita acumulado de 62% sin redistribución y una reducción de la desigualdad del 17%, aproximadamente, sin crecimiento. No obstante, no olvidemos que con este análisis sólo nos referimos a la posibilidad de que las y los indigentes según ingreso pasen a ser pobres no indigentes.

⁵¹ A través de una política redistributiva que consiste en imponer un impuesto a cada uno de los ingresos y luego distribuir estos recursos equitativamente a cada persona de la población.



Gráfico 1.5

Bolivia: curva de isopobreza extrema según línea del Banco Mundial (2003)



Fuente: SIEH (2003)
Elaboración: CISMIL

Las causas de la pobreza extrema en Bolívar: una autoevaluación

A continuación, presentamos una síntesis de las causas de la pobreza en Bolívar detectadas por informantes claves en cada cantón.

- **Falta de políticas educativas estatales.** Se necesita ajustar estas políticas a las necesidades de la población y enfocarlas a una educación liberadora que permita a las personas emprender un plan para la vida (especialmente, en el área rural y en los sectores marginados). Una persona que termina la educación básica tiene un 80% de probabilidades de no ser pobre. Por ello, lo que se debería hacer a nivel nacional, y en especial en la provincia de Bolívar (que se encuentra entre las más pobres), es mejorar la calidad de la educación. Las instituciones educativas no capacitan para formar personas creativas y trabajadoras. La escuela y el colegio sólo preparan para ir a la universidad. Sin embargo, muchas personas no tienen posibilidades de acceder a este nivel educativo y por ello se quedan sin posibilidades de trabajo. Hay una falta de concordancia del sistema educativo con la realidad de la provincia. No hay colegios agropecuarios o artesanales que capaciten a los ciudadanos.
- **Falta de autoestima y valores.** Existe un conformismo marcado en nuestros pueblos, un estancamiento fundado en la certeza de que no es posible salir de la pobreza.
- **Falta de procesos técnicos en la agricultura y comercialización.** El 68% de la población de Bolívar vive en la zona rural. La provincia es eminentemente agrícola y en otros sectores no existe ninguna industria que se desarrolle. Por ello, es importante fomentar el mejoramiento de semillas y echar adelante un proceso de tecnificación. No hay una guía para que los agricultores alcancen niveles de producción que cubran las necesidades de la provincia y combatan el hambre.
- **El sistema político existente.** Las políticas neoliberales establecidas por los gobiernos de turno han afectado especialmente al sector indígena (el grupo poblacional más desprotegido en el ámbito provincial). Desde el año 2001, la pobreza ha aumentado. Si no se toman medidas radicales en relación con el Estado y las organizaciones, se requeriría el empeño de otra generación más para superarla. En términos generales, en el nivel oficial de la política, se percibe un alto nivel de desorganización y una intensa lucha orientada a ganar espacios y adeptos políticos. La riqueza del petróleo nacional no ha sido aprovechada adecuadamente por el Estado. Sin embargo, a nivel provincial, un programa estatal rescatable es PROLOCAL. Se trata de una iniciativa, desarrollada en los cantones Caluma y Echeandía, orientada a dar capacitación y recursos para la implementación de programas con calidad internacional.
- **La falta de fuentes de trabajo.** Si no hay trabajo, no hay qué comer, y por eso no se puede llevar adelante la economía familiar. Esto genera mucha inestabilidad en los hogares. Se necesitan políticas que aumenten el desarrollo del trabajo en microempresas y que apunten a superar la desocupación.
- **Falta de gestión para presentar proyectos sustentables.** Actualmente, la Red Financiera Rural está programando y apoyando a las instituciones para elaborar proyectos. Sin embargo, todavía no cubre por completo las necesidades en este ámbito.

- **Aumento de la población.**
- **Ociosidad.** La gente no se dedica a trabajar.
- **Falta de crédito.** Una persona que no tiene un bien o un terreno para hipotecar no puede acceder a un crédito bancario. Esto provoca que se busquen préstamos de chulqueros. Cuando esto ocurre, las familias trabajan para pagar los intereses. Dado que la agricultura es inestable, usualmente, no se puede pagar el crédito y así muchas personas terminan trabajando para el chulquero.
- **Crisis financieras producidas dentro del país.**
- **Defectuosa estructura de la tenencia de las tierras.** Muy pocos tienen mucha tierra, muchos tienen poca tierra y muchos otros no tienen nada.
- **Falta de calidad en la salud.**
- **Migración.** El campesino emigra a las urbes porque no tiene el presupuesto ni puede acceder a créditos para producir. Cuando llega a la ciudad por la falta de fuentes de trabajo tiene que mendigar o dedicarse a la venta de caramelos y artículos de ese tipo.
- **Disminución de la producción agrícola.** La falta de centros de acopio impide realizar una adecuada comercialización.
- **Analfabetismo.**
- **Compadrazgo.** El modo en que se manejan los concursos de “méritos y oposición” hacen que las personas que se han preparado pero que no tienen “palancas” no puedan acceder al trabajo.
- **Desigual distribución de los ingresos del Estado central.** Se debería atender más al sector rural y a las provincias más pobres del país. El presupuesto del Estado se concentra en las provincias de Pichincha y Guayas.
- **Fuga de productos agrícolas.** Esta fuga se produce hacia los centros de consumo o a grandes mercados por intermediarios. Debe haber un apoyo a la agricultura, como hacen Perú y Colombia. El Banco de Fomento sólo da dinero a los que tienen.
- **Precios bajos de los productos.** Esta baja ocurre en tiempos de cosecha. Cuando todos los agricultores sacan a la venta sus productos, el precio baja.
- **Tendencia al paternalismo.** Esto se constata tanto entre indígenas como entre mestizos. Muchas ONG dan el pan para que la población coma pero no enseñan a hacer el pan.
- **La dolarización.** Nuestro país ha alcanzado altos niveles de inflación y cada vez el dinero escasea más. Esto ha conllevado a que ciertos estratos vayan acumulando riqueza y a que la pobreza aumente.
- **Dependencia técnica y comercial de otras provincias.** En Bolívar se produce muy poco. Casi todos los productos elaborados provienen de otras provincias. Por ejemplo, los bienes comercializados los días sábados en cada cantón son, en su mayoría, de Ambato. Los guarandinos viven del sector del magisterio y de algunos negocios, pero producción, propiamente dicha, no existe. Esto se refleja en todas las áreas, incluso en la cultura.

- **Los ricos son dueños de la producción y los pobres sólo dan la mano de obra.** Los que tienen dinero siempre tienen bienes y pueden producir más. En contraste, para los desposeídos, cada vez es más difícil sobrevivir.
- **Falta de capacitación artesanal.** Este punto se relaciona con la falta de integralidad de la educación. Aquí no existen artesanos formados y los que había, han desaparecido. Se cree que en el cantón Chimbo existió un importante desarrollo, hoy extinto, de la artesanía en la época de la colonia.
- **La falta de proyectos para el agro.** Se percibe que el Ministerio de Agricultura y la infraestructura para el desarrollo de la ciencia y la tecnología han desaparecido. Es importante que se desarrollen trabajos en función de mejorar las condiciones de vida de la población en la agricultura.

META 2: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que están desnutridas

Hace dos siglos, Malthus 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. Dicha postura, aún defendida en muchas partes del planeta, sostiene que los problemas alimentarios se deben a la insuficiencia de alimentos existente en los mercados.

De acuerdo con cálculos realizados por el Banco Mundial (1995), para satisfacer los requerimientos nutricionales mínimos se necesita consumir 2 236 kilocalorías y 45 gramos de proteína. Nuevas estimaciones realizadas por el SIISE, endógenas a las ECV, determinan que el consumo calórico de un ecuatoriano medio es de 2 045 kilocalorías.

¿Es la insuficiencia alimentaria la causa de los problemas alimenticios en el Ecuador? La evidencia muestra que un ecuatoriano promedio bordea los umbrales mínimos requeridos para satisfacer sus necesidades básicas alimenticias con respecto a calorías, y que los requerimientos proteicos son superiores a los umbrales mínimos. No obstante, en estricto sentido, de haber una equitativa distribución del consumo de alimentos, los requerimientos calóricos y proteicos podrían ser satisfechos por cada ciudadano y ciudadana del país (Ramírez, 2002). Si bien no se puede tener evidencia para el caso de la provincia de Bolívar, podríamos especular que dicha situación es similar a la que se da en el resto del país, especialmente, porque esta provincia es altamente agrícola. No obstante, se trata de una hipótesis que debería ser corroborada por un análisis más a profundidad.

La suficiencia alimentaria individual en el mediano y largo plazo: malnutrición proteico-energética (MPE) crónica en menores de 5 años

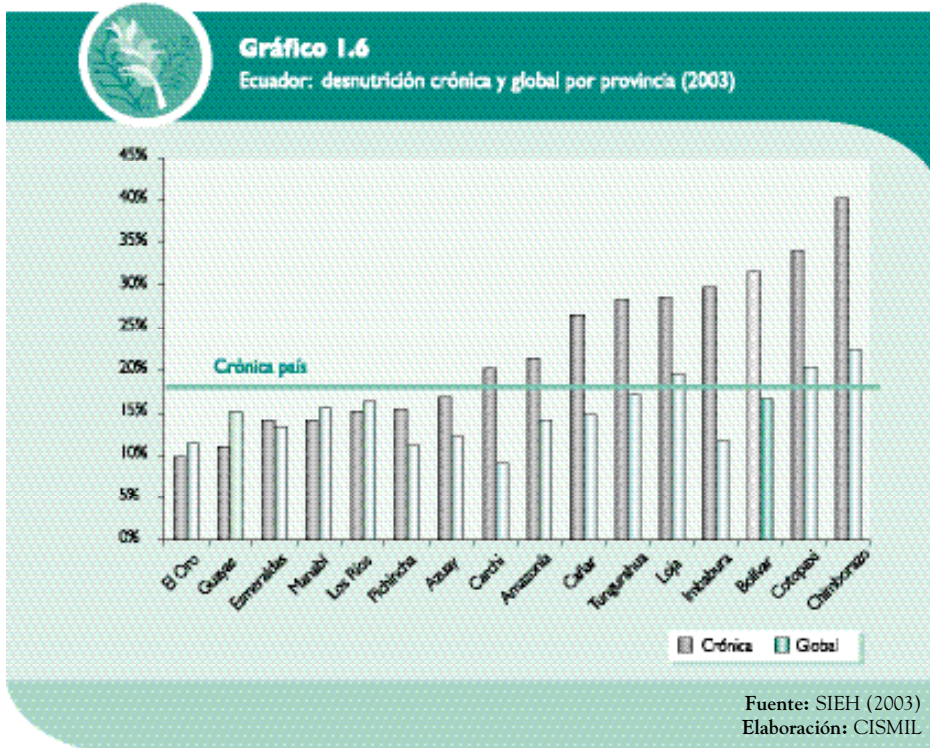
Para el caso ecuatoriano, al analizar los problemas nutricionales, se incorporó la desnutrición crónica y no sólo la global, ya que aquélla es un mejor indicador del estado nutricional de los y las niñas, pues toma en cuenta toda su historia nutricional (SIISE, 2005).

La desnutrición crónica refleja los efectos acumulados a largo plazo de la alimentación inadecuada y las malas condiciones sanitarias, debidas a falta de higiene y a enfermedades habituales en ambientes pobres e insalubres. Su prevalencia es

una medida de la pobreza endémica y constituye un mejor indicador que las estimaciones del ingreso per cápita (www.povertymap.net).

En todos los mundos posibles donde existan las mismas leyes de la naturaleza, las mismas condiciones ambientales y una determinada constitución humana, los seres humanos sufrirán un daño irreparable si padecen de desnutrición crónica o no logran satisfacer las necesidades alimenticias requeridas para reproducir la vida durante la niñez.

En el Ecuador, al igual que en otros países en desarrollo, la desnutrición es sumamente alta a pesar de que se ha registrado una tendencia al decrecimiento. Si comparamos los niveles nutricionales en el Ecuador con respecto a todo el continente, podemos ver que se encuentra en mejor situación que los países de Centroamérica. Sin embargo, el Ecuador se encuentra en la peor situación de América del Sur. La situación de la desnutrición, tanto crónica como global, es peor que el promedio de la región.



En términos provinciales se aprecia que 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 Amazonía (21,3%) y Carchi (20,2%) tienen, en ese orden, tasas de desnutrición crónica superiores al promedio nacional. Por otro lado, las provincias con tasas de desnutrición crónica inferiores al promedio son, ordenadas de menor a mayor, El Oro (9,8%), Guayas (10,9%), Esmeraldas (14,1%), Manabí (14,2%), Los Ríos (15,1%) y Pichincha (15,4%).

Bolívar tiene prácticamente el mismo nivel de desnutrición global que el promedio del país. Como vemos, en esta provincia la desnutrición crónica duplica a la global. A su vez, los niveles de desnutrición son más elevados en ciertas parroquias. En lo que se refiere a estas brechas subprovinciales, se puede observar que existen parroquias donde incluso más de 5 de cada 8 niños menores de 5 años sufre de desnutrición crónica. Las parroquias que en peor situación se encuentran son San Lorenzo, San Vicente, Julio E. Moreno y Salinas. En el otro extremo, Guaranda y San Miguel son las parroquias con mejores niveles de desnutrición.

CUADRO 1.2		Bolívar: desnutrición crónica proyección (2001)
Parroquia	Desnutrición crónica	
San Lorenzo	65,15	
San Vicente	62,02	
Julio E. Moreno (Catanahuán Grande)	61,20	
Salinas	59,47	
Magdalena (Chapacoto)	55,72	
Santa Fe	55,62	
La Asunción (Asancoto)	54,02	
Santiago	53,66	
Régulo de Mora	53,46	
Simiátug	52,84	
Echeandía	52,60	
San José del Tambo (Tambopamba)	51,21	
San Sebastián	51,01	
Facundo Vela	49,00	
San Luís de Pambil	48,73	
Las Naves	48,28	
San José de Chimbo	48,03	
Caluma	47,80	
Chillanes	47,68	
San Simón (Yacoto)	46,44	
Balsapamba	45,09	
Bilován	44,87	
San Pablo (San Pablo de Atenas)	44,79	
Telimbela	44,36	
Guaranda	38,41	
San Miguel	36,77	

Fuente y Elaboración: Carlos Larrea (2006)

¿Convergencia o divergencia de los beneficios del desarrollo?

Como se ha mencionado anteriormente, en promedio, el bienestar de la población ha mejorado desde 1990 al presente. No obstante, cabría preguntarse si en el período analizado se ha dado una convergencia o divergencia de los beneficios del desarrollo en la provincia. Es decir, luego de más de una década de desarrollo: ¿aquellos lugares que se encontraban en peor situación social en 1990 se han acercado o no a aquellos territorios que se hallaban mejor en el mismo año? Dicho de otra forma: ¿la velocidad de cambio (o mejoría) ha sido mayor en aquellos lugares con mayores niveles de pobreza en 1990 o no?

Si tomamos como año base 1990 y comparamos la tasa de decrecimiento anual de la pobreza según NBI, constatamos que en Bolívar ha habido un proceso de divergencia social. Si bien es verdad que el desarrollo ha beneficiado a la población en general, la velocidad de cambio es mucho mayor en aquellos lugares que ya en el año de 1990 se encontraban en mejor situación.⁵²

En suma, 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 términos relativos en el año base. En general, se puede afirmar que en Bolívar, si bien la extrema pobreza se ha reducido en términos absolutos (situación que merece reconocimiento), se está dando una divergencia en los beneficios del desarrollo en términos relativos. Dicha divergencia, cabe señalarlo, no tiene los patrones de velocidad de cambio registrados en otras provincias

del Ecuador. Por lo demás, que la velocidad de mejora es mucho más pronunciada cuando nos referimos a las parroquias que ya en 1990 tenían mejores niveles de vida en relación con la extrema pobreza.

Tipologías parroquiales y barriales

Una característica central en el análisis de la situación social de Bolívar, podemos concluir, es su importante y creciente heterogeneidad. La pobreza y la indigencia se distribuyen en forma muy desigual y las disparidades vienen aumentando tanto entre parroquias, como, particularmente, entre los individuos. Las diferencias en los niveles de incidencia entre espacios territoriales son preocupantes en la medida en que ponen en evidencia condiciones básicas de vida muy diferentes en el campo de la protección equitativa de los derechos sociales y económicos de los ciudadanos de Bolívar. En este acápite, se pretende ubicar aquellos territorios donde se debería poner mayor atención dado el rezago que tienen. Para ello, se seleccionaron las variables analizadas anteriormente: pobreza e indigencia según NBI, incidencia, brecha y severidad de la pobreza de consumo⁵³, porcentaje de cambio anual de la pobreza de NBI y coeficiente de Gini.

De acuerdo con los indicadores mencionados, se encontraron 3 tipologías de parroquias, que pasamos a describir a continuación.⁵⁴

Tipo 1. Incluye a las parroquias con mayores niveles de consumo y más bajos niveles de pobreza, tanto de consumo como de NBI. La velocidad de cambio de estas parroquias ha sido pronunciada y su desnutrición crónica es más

⁵² Dicho fenómeno no es particular de Bolívar. Es una situación generalizada a lo largo del país.

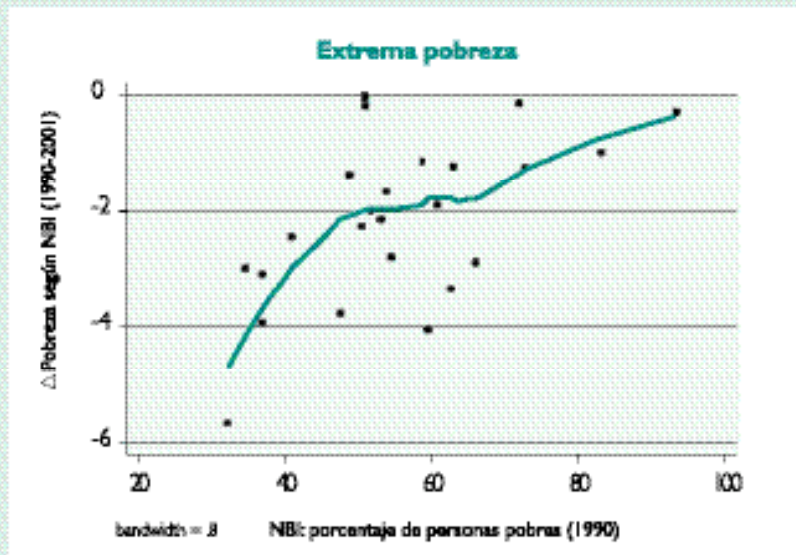
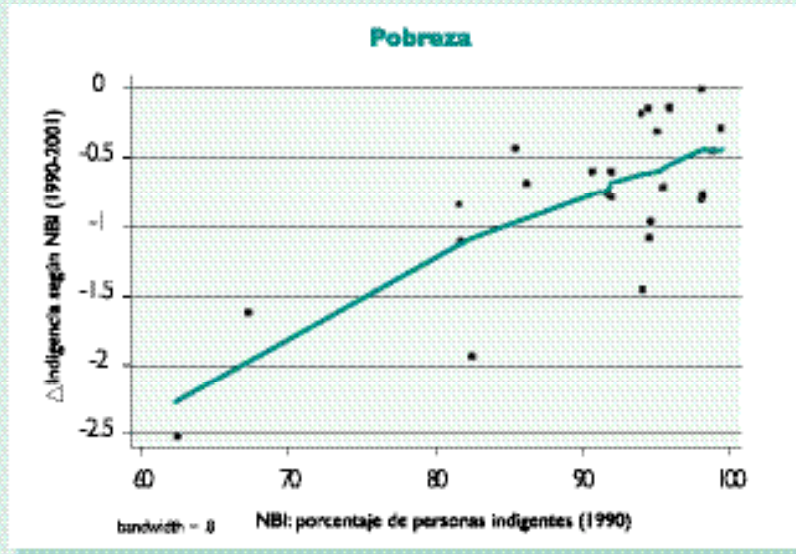
⁵³ Se utiliza la pobreza de consumo para el análisis de la brecha y severidad. Los indicadores de pobreza de consumo que se presentan en esta sección corresponden a los calculados por el Banco Mundial (2004).

⁵⁴ Para una ampliación metodológica sobre la construcción de estas tipologías, consultar el anexo 1.2 incluido en la sección Anexos de este CD ROM.



Gráfico 1.7

Bolívar: regresión no paramétrica
(decrecimiento de las NBI y pobreza según NBI) (1990)



baja que el promedio de la provincia. A su vez, este grupo presenta altos niveles de desigualdad. Son parte de este grupo las siguientes parroquias: Guaranda, San José de Chimbo, Echeandía, San Miguel, Balsapamba, Caluma y Las Naves.

Tipo 2. Incluye a la parroquias con los mayores niveles de pobreza y desnutrición y con los menores niveles de consumo. Pertenecen a este grupo los cantones que ya en 1990 tenían los mayores niveles de pobreza de la provincia:

Facundo Vela, Julio E. Moreno (Catanahuán Grande), Salinas, San Lorenzo, San Simón (Yacoto), Santa Fe, Simiátug, San Luís de Pambil, Chillanes, San José del Tambo (Tambopamba), Asunción (Asancoto), Magdalena (Chapacoto), San Sebastián, Telimbela, Bilován, Régulo de Mora, San Pablo (San Pablo de Atenas), Santiago y San Vicente.

Conclusiones y recomendaciones de política

En estas conclusiones se esbozan ciertas líneas generales básicas que son necesarias de tomar en cuenta cuando estamos tratando problemas de pobreza y desigualdad. No obstante, no se pretende ofrecer, de ninguna manera, una discusión exhaustiva de políticas públicas sobre estrategias de reducción de la pobreza y la desigualdad. Señalando este límite, enfatizamos que la consecución de logros en reducción de la pobreza y la desigualdad debe tomar en cuenta procesos deliberativos, en los cuales la voz y participación de los propios ciudadanos y ciudadanas pobres debe necesariamente incluirse.

El enfoque de necesidades básicas y pobreza con respecto al desarrollo humano requiere de un grado significativo de intervención estatal y de la sociedad civil para dar oportunidades preferentemente a los pobres. Dado que para la mayoría de ecuatorianos el trabajo constituye la principal dotación con la que cuentan para satisfacer sus necesidades, la reducción de la pobreza pasa por un cambio en la estructura del mercado laboral que permita a los ciudadanos pobres ser agentes de su propia vida.

No obstante, si bien las mejores oportunidades de empleo y de ingreso permiten satisfacer las necesidades básicas, de consumo, diversas necesidades básicas como el suministro de agua potable, la educación, la salud, son bienes públicos típicos que el Estado debería garantizar sin restricción alguna. La satisfacción de estas necesidades, sin lugar a duda, requiere de garantía de cobertura y usufructo universal, así como la coparticipación y coordinación de los diferentes niveles institucionales (Estado central, los consejos provinciales, las gobernaciones, los municipios y las juntas parroquiales).

Por otra parte, como se ha visto a lo largo del documento, si bien existe una mejora en el bienestar de la población, dado que en términos relativos la pobreza de las NBI y la de ingreso se ha reducido, los beneficios del desarrollo han sido distribuidos desigualmente. Es por esto que se requeriría de la intervención del Estado para cambiar los patrones de distribución (por ejemplo, reforma agraria y política salarial) y corregir imperfecciones del mercado (por ejemplo, políticas de comercio industrial y de incentivos). No

obstante, es necesario también centrar la atención sobre las que han sido llamadas “fallas de la burocracia” (tales como la búsqueda de rentas y privilegios), focalizando el análisis en la economía política del establecimiento de las normas. Es decir, el cómo se determina la intervención del Estado y cuáles son los factores que inciden en el acceso y apropiación de la población a los servicios públicos (ver Vos, et al, 1987, 2002). Dentro de este punto, partimos del supuesto que los pobres tienen menor probabilidad de acción colectiva para buscar los beneficios del gasto público (ver Ramírez 2002).

Quizás en el afán de recobrar lo público-estatal de las políticas para reducir la pobreza y la desigualdad, se sugiere pensar en mecanismos de fortalecimiento de oficinas de planificación en donde se discutan política y técnicamente las intervenciones necesarias para distribuir equitativa y eficientemente los recursos públicos y para facilitar la coordinación entre los diferentes niveles del Estado ecuatoriano. En este sentido, es necesario un sistema de planificación real que no se agote en un esquema estratégico o plan de desarrollo. Como parte de dicha planificación es necesario el debate sobre la unificación de criterios metodológicos de medición de pobreza (ver recuadro) y desigualdad.

El punto clave es reducir la desigualdad con el fin de construir una sociedad más integrada, garantizando universalidad en ciertos campos de políticas fundamentales y focalizando en aquellos aspectos que acelerarían los tiempos para alcanzar una redistribución más justa. Con respecto a este segundo punto, es prioritario invertir en los sectores pobres para que puedan construir y proteger sus capacidades, en términos de acceso a la propiedad de la tierra y vivienda, a la educación y salud y al crédito productivo. Asimismo, es fundamental desarrollar mecanismos que protejan el capital humano y los activos físicos acumulados por los hogares. Por lo tanto, será necesario promover el crecimiento de sectores en los cuales los pobres obtienen trabajo y bienes de consumo,

como es el caso de la producción de alimentos y algunos bienes básicos, a través de cadenas productivas para trabajadores agropecuarios. El acceso a microcrédito, capacitación y asistencia técnica constituyen políticas que podrían coadyuvar a un cambio estructural en la actual forma de hacer política social. Es por esto que se debería auspiciar una interrelación más cercana entre las políticas de empleo y las políticas sociales.

A su vez, como se ha evidenciado, uno de los principales problemas de Bolívar es la concentración de la riqueza. Es por esto que es indispensable realizar una reforma tributaria en la cual se prioricen los impuestos más progresivos. De la misma manera, deberán redefinirse aquellos subsidios que funcionen con una lógica regresiva.

Si bien el bono de desarrollo humano constituye uno de los principales mecanismos de protección social -de acuerdo con evaluaciones realizadas por el SIISE-STFS, Banco Mundial e investigaciones sociales- este no resulta una vía para la reducción de la pobreza de consumo⁵⁵ en el corto plazo, aunque sí coadyuva a aumentar la inversión en capital humano. En efecto, el BDH no ha tenido un impacto significativo sobre el consumo total pero ha producido un impacto sustancial sobre la matrícula escolar de los indigentes así como sobre el empleo infantil (SIISE, 2006). Dado que estos impactos han sido especialmente significativos en el quintil más pobre, habría que continuar auspiciando debates y consensos políticos sobre la pertinencia o no de procesos de refocalización. A su vez, es necesario implementar efectivamente la corresponsabilidad de este tipo de programas dado que se ha demostrado que los impactos son mayores cuando estos son condicionados. Siguiendo al programa Oportunidades de México, se sugiere buscar mecanismos que fomenten que los jóvenes que viven en hogares que reciben el BDH culminen la educación secundaria e ingresen al nivel superior universitario a través de incentivos específicos tales como un fondo de ahorro administrado por el Estado.

⁵⁵ Este comentario debe ser matizado dado que el BDH ha resultado en un incremento significativo en el consumo de alimentos. Cabe decir, sin embargo, que tampoco ha tenido impacto en bienes durables y activos (SIISE, 2006).

No obstante, suscribir la reducción de la pobreza a transferencias monetarias es a todas luces insuficiente. Como ya mencionamos, es indispensable auspiciar programas sociales que busquen la atención universal e igualitaria así como una reestructuración que garantice el acceso de los más excluidos al mercado de trabajo. De la misma forma, es necesario no olvidar programas de atención a personas que ya han sido afectadas por choques naturales, económicos o de salud.

En términos nutricionales, se ha tratado de sustentar que es necesario enfocar el análisis en el "derecho económico" que disfruta cada persona; es decir, evaluar los bienes sobre los que puede demostrar su propiedad y control (ver Ramírez, 2002). El individuo padece de problemas alimenticios cuando no puede ejercer sus derechos económicos sobre una cantidad suficiente de ali-

mentos (Sen: 1981, 1989, 1995, 2000). De la misma manera, si bien programas alimenticios pueden paliar cierto riesgo de la población más vulnerable, los problemas nutricionales deben ser vistos como consecuencia de fenómenos estructurales relacionados con la distribución de los alimentos, la dotación de los individuos, la posibilidad de producción y uso, las condiciones de intercambio de los trabajadores (salarios, precios), entre otros (Ver Ramírez, 2002).

Como corolario, para que cualquier estrategia de reducción de la pobreza tenga éxito, debe ser completa y coherente en la reestructuración de la producción y el empleo, la distribución del ingreso y la riqueza, el acceso a servicios básicos y el poder socio-político. Caso contrario, la probabilidad de movilidad social podría no solamente ser nula, sino perpetuarse *ad infinitum* en el tiempo.

Autoevaluación de potenciales soluciones planteadas por los ciudadanos pertenecientes a la provincia de Bolívar

A continuación, se presentan las principales soluciones planteadas por diversos participantes en los talleres realizados a lo largo de todos los cantones de la provincia de Bolívar:

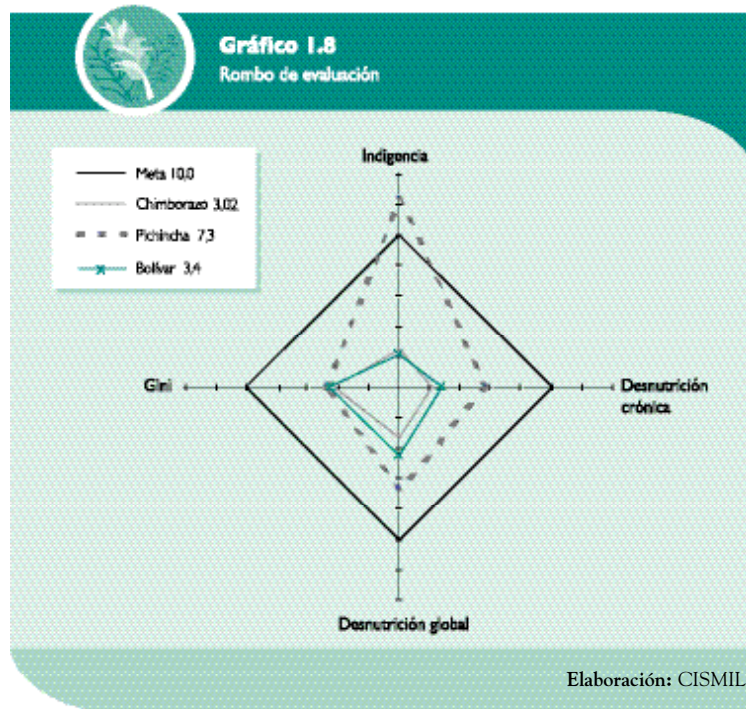
- **Generar y desarrollar el pensamiento y el espíritu emprendedor en el ciudadano.** Se debe alimentar el sentido de lucha y el anhelo de construcción a futuro desde la escuela. Debe haber una revolución en el país: no es justo que 60 familias estén manejando el país y que sólo veamos y no seamos partícipes de nuestro desarrollo.
- **Mejorar la calidad de la salud.** Se debe aumentar el personal, ya que los subcentros de salud no abastecen a cubrir las necesidades de los cantones y las zonas aledañas. Faltan equipos y ambulancias las 24 horas al día.
- **Mejorar la calidad de la educación (integral).** Se debe implementar con equipos e infraestructura a los centros educativos para poder formar a los bachilleres y técnicos como profesionales emprendedores y productivos. La educación se debe orientar hacia lo que la comunidad necesita. Se debe luchar por tener un modelo de educación transmitido a través de los educadores y orientado al microdesarrollo empresarial, especialmente, en el sector agrícola. La universidad también debería responder al contexto social, preguntarse qué necesita la provincia y, en concordancia, crear carreras de artesanías, ingenierías y tecnologías.
- **Cambiar el modo en que se ejerce la autoridad.** Los servicios públicos deben dejar de ser concebidos como favores personales. Se necesita desarrollar una filosofía de servicio a la comunidad. También se requiere que las autoridades de turno hagan visitas constantes a la provincia y que dejen de lado corrupción.
- **Desarrollar una infraestructura vial primaria y secundaria aceptable.** Tanto para impulsar el comercio como el turismo, se vuelve necesario mejorar la vía Tungurahua-Bolívar-Los Ríos.
- **Bajar los costos de los servicios de energía eléctrica y de los insumos para la agroindustria.**
- **Promover la autogestión.** No se debe adoptar una actitud pasiva frente a las autoridades. En lugar de ello, se debe asumir la capacidad de autodeterminación dentro de la provincia.
- **Ofrecer créditos oportunos.** La oferta de créditos ágiles y a bajo interés podría mejorar la calidad del producto y la cantidad de ventas.
- **Legalización de tierras.** Es necesario mejorar la distribución de este bien primordial.
- **Crear un parque industrial y artesanal en el cantón Chimbo.** A partir de la calidad de la cerámica producida y de la cantidad de artesanos que existen en este cantón, se podrían expandir las ventas a nivel nacional e internacional.
- **Construcción de alcantarillado en el cantón Las Naves.**
- **Realizar fumigaciones constantes.** Se requieren fumigaciones para prevenir enfermedades del subtrópico (como el dengue y el paludismo).
- **Crear fábricas, microempresas, industrias o agroindustrias para procesar los productos.**
- **Asegurar una mayor equidad en los bienes y servicios.** Los costos de los productos deben ser controlados por las autoridades porque los mayores beneficiarios son los intermediarios.
- **Transferir tecnología.** La tecnología aplicada a la creación de empresas y al fomento del empleo mejoraría la productividad.

Resumen del nivel de avance

En términos generales, sobre la base de las encuestas urbanas de empleo y desempleo y tomando como año base 1990, se podría afirmar que las ciudades del Ecuador ya han conseguido la meta de reducir a la mitad la indigencia. Por esta razón, se ha construido una variable sintética que dé cuenta de la situación del país con respecto del resto de provincias, pero poniendo

como meta reducir a la mitad la pobreza de ingreso y la desnutrición en el Ecuador correspondiente a 2003.

Aquellas provincias que consigan la meta tendrán en este sentido una calificación de 10/10. En términos generales, Bolívar es una de las provincias con peor calificación del país: obtiene 3,4 sobre 10.



Como se aprecia en el gráfico, en términos de la incidencia de la indigencia, Bolívar se encuentra a un cuarto de camino de conseguir la meta señalada. A su vez, los esfuerzos que tiene que hacer para alcanzar la meta en términos de desnutrición crónica y global todavía son grandes (su situación es apenas mejor que Chimborazo, la provincia con menor calificación respecto del objetivo I). En términos de desigualdad, la provincia de Bolívar tiene que hacer amplios esfuerzos redistributivos al igual que el resto del país. En términos generales, Chimborazo es la provincia que en peor situación se encuentra (su calificación es de 3,1 sobre 10). Si comparamos ambas

provincias respecto del coeficiente de Gini nos percatamos que prácticamente no existe diferencia. Dicha situación es grave dado que a diferencia de lo que sucede con la pobreza, el Ecuador es un país que ha visto incrementar su desigualdad desde 1990 hasta la actualidad (Cf. Vos, 2002). En este sentido, el reto principal de Bolívar es luchar por la reducción de la desigualdad económica existente tanto entre los diferentes grupos poblacionales como entre los distintos espacios territoriales e impulsar el crecimiento económico, especialmente, en las áreas rurales de la provincia.

CUADRO 1.3

Resumen de los indicadores del objetivo I Objetivo I: erradicar las pobrezas y los problemas nutricionales

Meta 1: reducir a la mitad el porcentaje de personas indigentes (pobres extremos)				
	1990	2001	2003	Avance meta 2015 ¹
(Extrema) pobreza de ingreso	***	***	52,9	Por cumplir
Pobreza de ingreso	***	***	80,4	No cumplida
(Extrema) pobreza según NBI	50,93	44,20	***	No cumplida
Pobreza según NBI	82,53	76,50	***	No cumplida
Distribución del ingreso/consumo según quintiles				
20% más pobre			4,11	No cumplida
2 quintil	***	***	7,23	No cumplida
3 quintil	***	***	11,50	No cumplida
4 quintil	***	***	18,43	No cumplida
20% más rico	***	***	58,73	No cumplida
Coefficiente de Gini	***	***	0,539	No cumplida
Meta 2: Reducir a la mitad el porcentaje de personas que están desnutridas o que padecen hambre				
Desnutrición crónica (I)	***	***	31,70	Por cumplir
Desnutrición global (I)	***	***	16,50	Por cumplir

(1) 2004

Fuentes: Censo de Población y Vivienda (1990-2001), SIEH (2003-2004)

Elaboración: CISMIL

Acuerdo social sobre metodologías de medición de la pobreza en el 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 monitoreo de la pobreza y las líneas de pobreza en el Ecuador:

La discusión permitió que se identificaran algunos puntos críticos que subyacen a los problemas de diferencias en los cálculos y 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. Lograr 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 que constituirá la línea base de evaluación oficial del país. Se recomienda que la oficialización de la línea de pobreza corra a cargo del INEC, por ser el ente gubernamental encargado de las estadísticas en todo el país.
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 evitar un uso poco técnico de los mismos.
 - c. Otras 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; y, 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

epílogo⁵⁶

Esta última sección no pretende ser un resumen global de la información presentada a lo largo de todo el informe. Simplemente, tiene como intención tratar de unir de manera sintética los múltiples nexos encontrados en cada objetivo en el marco de la hipótesis planteada al principio del presente documento.

Las distintas condiciones socioeconómicas de Bolívar determinan que esta provincia obtenga una calificación de 5,87 sobre 10 en el índice de los ODM. Se trata de una de las calificaciones más bajas a nivel provincial del Ecuador. Si bien esta situación refleja las condiciones locales de la provincia, a la vez está vinculada con los procesos y estrategias de desarrollo implementados en el país.

Como es conocido, el bienestar de las personas está asociado a las múltiples dotaciones que tiene cada persona. En países como el Ecuador, dichas dotaciones están mayoritariamente asociadas a la "venta" de la fuerza de trabajo, por lo cual, el bienestar de las personas depende en buena medida de lo que sucede en el mercado laboral. En relación con el empleo, Bolívar tiene un aparato productivo reducido en comparación con las demás provincias del Ecuador. A pesar de ser eminentemente agrícola, en esta provincia el comercio y la construcción, en conjunto, representan el 60% del producto provincial.

Como se pudo constatar, la crisis financiera tuvo un fuerte efecto en la economía de Bolívar. Dos de cada tres sectores presentaron recesiones con importantes decrecimientos en sus respectivas actividades. Por lo demás, en Bolívar no existe una clara evidencia de recuperación económica en lo que va del nuevo milenio. Más bien, lo que se registra es, en general, una tendencia decreciente del aparato productivo.

Siguiendo la trayectoria esbozada en la introducción, se pudo corroborar que el sector transables incrementó casi tres veces más su producto en referencia a los no transables. No obstante, este último sector es el que absorbe la mayor cantidad de mano de obra. La pérdida de empleo en el sector agrícola ha sido uno de los impactos más duros sobre los habitantes pobres de la provincia.

Por otra parte, si bien podría ser alentador pensar que la educación es un mecanismo de movilidad social (en la medida en que puede permitir mejorar los retornos laborales), lastimosamente, en el caso de Bolívar, se evidencia que apenas siete de cada 100 ciudadanas y ciudadanos llegan a la universidad (nivel educativo que marca la diferencia de los retornos educativos). Si nos referimos únicamente a los extremadamente pobres, la probabilidad de que una persona indigente llegue a la universidad es prácticamente nula. Esta situación se ve agravada por el hecho de que, en la provincia, dos de cada diez habitantes no saben leer ni escribir.

⁵⁶ Esta sección no pretende ser un resumen de lo encontrado en cada uno de los sectores. Simplemente, tiene como intención tratar de unir de manera sintética los múltiples nexos encontrados en cada objetivo en el marco de la hipótesis planteada al principio del presente documento.

Dentro del ámbito de la educación, a pesar de que se evidencia una evolución positiva (tanto en términos absolutos como relativos) de las tasas de matrícula en las zonas rurales, su cobertura en la población mantiene niveles precarios de asistencia (88% en primaria, 31% en secundaria y 4% en la instrucción superior). Una situación similar se registra en las tasas de culminación de la primaria y educación básica completa.

En lo que se refiere a la equidad de género, el acceso al trabajo es todavía limitado y para las mujeres que consiguen empleo, la remuneración que reciben es menor que la de los hombres, a pesar de contar con iguales niveles de experiencia y educación (especialmente, a nivel universitario). Estas dificultades para generar ingresos propios sumados a la violencia de género constituyen los principales frenos para el empoderamiento de las mujeres en Bolívar.

En términos de salud pública, la situación económica y social de Bolívar ha generado un círculo vicioso. Las personas con bajos niveles educativos, al no tener oportunidades de acceder a empleos de calidad, han postergado o han arriesgado su salud física y la de los miembros del hogar. No resulta sorprendente que el 72% de las mujeres analfabetas o con nivel primario de educación atiendan su parto en el propio domicilio. Este porcentaje se replica si se toma únicamente al quintil más pobre, donde el 70% de las mujeres se atiende en su propia casa. Hay que recordar que uno de los principales problemas de la mortalidad materna se da justamente como consecuencia de la hemorragia posparto y que la probabilidad de riesgo incrementa si no existe atención profesional o capacitada. Estos poco alentadores indicadores de salud son consecuencia, entre otras razones, de la alta concentración del personal de salud en el sector urbano.

Analizando otro punto importante sobre la realidad de la provincia de Bolívar, su territorio es eminentemente agrícola y tiene cobertura productiva de más del 70% de su superficie total. El porcentaje de superficie erosionada o en procesos de erosión en Bolívar asciende a 2,1%. Guaranda es el cantón donde se presenta la mayor proporción de superficie erosionada. También se pueden identificar otro tipo de problemas ambientales en la provincia referidos, principalmente, a la contaminación de ríos que sirven como fuente hídrica para la producción agrícola. Esta contaminación no sólo afecta a la salud pública, sino que pone en riesgo a la capacidad productiva agrícola.

Por último, en lo que se refiere a las capacidades básicas de los y las ciudadanas, vemos que Bolívar es una de las provincias donde se tienen que realizar los mayores esfuerzos para cumplir con una sustancial reducción de la pobreza. Los altos niveles de pobreza de ingreso concentrados en determinados sectores de la población y un insuficiente avance en lo referente a la satisfacción de necesidades básicas determinan un retroceso en la provincia. La velocidad de reducción de la pobreza y la tasa de crecimiento de la población pobre confirman esta tendencia.

Cabe destacar que a pesar de que la pobreza es un fenómeno importante en Bolívar, ésta difícilmente disminuirá si no se cambian los patrones de redistribución de la riqueza. No es viable luchar contra la pobreza en una sociedad en que el 10% más rico se lleva el 44% del pastel, mientras que el 10% más pobre tan sólo el 1%. Cualquier estrategia de reducción de la pobreza que no tome en cuenta la reducción de todo tipo de brechas existentes en la provincia no sentará las bases para construir un desarrollo sustentable y sostenido a lo largo del tiempo.

Listado de los indicadores de informes provinciales de los ODM

OBJETIVO 1: erradicar las pobrezas y la desnutrición

Meta 1: Reducir a la mitad el porcentaje de personas indigentes (pobres extremos)

1. Incidencia, brecha y severidad de la extrema pobreza de ingreso
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

5. Desnutrición global
6. Desnutrición crónica

OBJETIVO 2: lograr la enseñanza primaria universal

Meta 3: Velar porque, para 2015, las niñas y 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 el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes del fin del año 2015 e incrementar la equidad económica y la participación pública de las mujeres

- 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 en la PEA mujeres/hombres por rama de actividad
- 24. Proporción en la 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/os
 - 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 de la niñez

Meta 5: Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años

- 32. Tasa de mortalidad de la niñez (menores de 5 años)
- 33. Tasa de mortalidad infantil (menores de 1 año)
- 34. Cobertura de control prenatal (al menos 1 control, en el primer trimestre y en el segundo trimestre)
- 35. Niñas/os 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 el año 2015, la propagación del VIH/SIDA y de otras enfermedades

- 39. Porcentaje de conocimiento del VIH/SIDA
- 40. Porcentaje 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 el año 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 los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medioambiente

- 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 el año 2015, el porcentaje de personas que carecen de acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento

- 56. Proporción de viviendas con acceso a agua entubada por red pública dentro de la vivienda
- 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

Meta 11: Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 40% de habitantes de tugurios

- 60. Proporción de hogares cuya vivienda es propia

- 61. Proporción de viviendas consideradas “permanentes” o “durables” (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 públicos

- 63. Deuda / producción provincial
- 64. Deuda / Per cápita
- 65. Deuda / Ingresos presupuesto
- 66. Inversión / Gasto corriente
- 67. Ingresos (tributos y otros) / Total ingresos
- 68. Transferencias / Gasto corriente local

Meta 13: Fortalecer procesos de participación local

- 69. Participación electoral

Meta 14: Fortalecer desarrollo económico, tecnológico y comunicacional

- 70. Escolaridad de la PEA sectorial
- 71. Microemprendimientos
- 72. Servicio telefónico: cobertura

Meta 15: Desarrollar estrategias para proporcionar a los y las jóvenes un trabajo digno y productivo

- 73. Desempleo y sector urbano-rural
- 74. Empleo por actividad económica y sector
- 75. Distribución sectorial de la producción provincial
- 76. Remesas / Ingresos hogares
- 77. Tasa de desempleo de las personas comprendidas entre los 15 y 24 años
- 78. Brecha de ingresos por rango de edad
- 79. Población en edad de estudiar por condición de trabajo y estudio

Meta 16: Situación del sector agrícola

- 80. Distribución de la tierra por índice de GINI
- 81. Superficie tierra / UPA

glosario

Las definiciones aquí señaladas y ordenadas alfabéticamente se refieren a conceptos e indicadores utilizados en este informe. La mayoría de éstas 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 leer ni escribir o que sólo leen o sólo 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. Son 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 son una evaluación del tipo de extracción, sino de la presencia de la misma. Se expresan como el porcentaje de superficie sobre el total del territorio.

Áreas de producción. Son 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 expresan como el porcentaje de superficie sobre el total del territorio por cada sistema de producción. También se toman 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 lo 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 sólo 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, al menos, un control médico posterior al parto.

Coefficiente 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 con el 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) como 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 que 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 en 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 en 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 el 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 lo 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 sistema anterior.

Empleo por actividad económica y sector. Empleo de personas mayores de 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 los 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:

$$[83,5 + 92,9 + 96,6 + 96,5 + 96,8 + 94,8 + 90,6 + 75,9 + 68,1 + 61,6 + 58,0 + 54,8 + (23,3 \times 5)] / 100 = 10,9 \text{ años.}$$

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 emplean aquellos egresos categorizados como inversión en un año t^{57} divididos para los gastos corrientes⁵⁸ 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.

⁵⁷ Para una ampliación sobre la creación de capital o inmobiliarios nuevos, consultar el anexo 8.2 incluido en la sección Anexos de este CD ROM.

⁵⁸ Para acceder a información completa sobre la estructura del presupuesto, consultar el anexo 8.1 incluido en la sección Anexos de este CD ROM.

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 construidos contendría al verdadero valor del parámetro.

Microemprendimientos / PEA empleada. División del número de microemprendimientos, 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 ni por pensiones ni por 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 los 15 y 24 años de acuerdo con si solo estudia, solo trabaja, trabaja y estudia o no hace ninguna de las dos cosas.

Pobreza y extrema pobreza según las 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 son las siglas de necesidades básicas insatisfechas. La definición empleada aquí, aplicada a censos de población del SIISE, 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 puentes 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 tres 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 ó 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 o 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 tuberculosis a través de baciloscofia entre las personas que tengan síntomas.
2. Suministro regular e ininterrumpido de medicamentos antituberculosos de alta calidad.
3. Seis a ocho 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 probabilidades 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 que tres. Se define como dormitorio a los cuartos o espacios dedicados sólo 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.

- I. 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 de los ODM propuesto por la ONU considera medir la proporción de mujeres en la PEA remunerada 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 autoconsumo (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 incluye 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 personas entre 15 y 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 o 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, prekínder, kínder 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 lo 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 período 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 éste.

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 postneonatal. 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 del número de niños matriculados en el grado final de un nivel de educación anterior, en el año previo.

Tasa de supervivencia al quinto grado (6.º 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.

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 (1990-2004)
- Estadísticas de recursos y actividades de salud (2001)
- 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 (2005)
- Estadísticas del Programa Nacional de Control de la Tuberculosis (2005)
- Estadísticas del Programa Nacional de Prevención y Control del VIH/SIDA (2005)
- Dirección Provincial de Salud de Bolívar (2006)

4. Ministerio del Ambiente del Ecuador

- Mapa de Bosques Protectores (2005)
- Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador (2005)

5. Ministerio de Energía y Minas

- Catastro Minero del Ecuador (2005)

6. Ministerio de Educación, Cultura y Deportes

- Sistema Nacional de Estadísticas Educativas (SINEC) (1998, 2001, 2002)

7. Ministerio de Economía y Finanzas

- Sistema de indicadores económicos de gobiernos seccionales (SIISEC) (1990-2004)

8. Banco Central del Ecuador

- Cuentas nacionales y provinciales (1993-2004)

9. Servicio de Rentas Internas

- Estadísticas de Recaudación (2002-2005)

10. Gobierno Provincial de Bolívar

- Plan Estratégico de Desarrollo Provincial (2004-2024)

11. Tribunal Supremo Electoral

- Resultados electorales (2000, 2002, 2004)

12. Consejo Nacional de las Mujeres

- Procesamiento de los resultados electorales (2000, 2002)

13. PROMSA – CDC

- Mapa de Uso del Suelo 2001, Almanaque Agropecuario del Ecuador

14. CEPAR

- Encuesta Demográfica y de Salud Materna e Infantil – ENDEMAIN (1994, 1999, 2004)

15. EcoCiencia – MAE – WCMC /UNEP

- Sistema de Monitoreo SocioAmbiental del Ecuador, [CD ROM] (2006) Proyecto BINU

bibliografía

- Atkinson, A. B. 1975 *The Economics of Inequality* (Oxford: Clarendon Press).
- Berlin, Isaiah 1978 "Two concepts of liberty" en Quinton, A. (compilador) 1978 *Political Philosophy* (Oxford: Oxford University Press).
- Centro de Investigaciones Sociales del Milenio-CISMIL 2006 Documento metodológico sobre la elaboración de informes locales de los ODM (Quito: mimeo-CISMIL).
- Comisión Económica para América Latina-CEPAL 2002 *Meeting the Millennium Poverty Reduction Targets in Latin America and the Caribbean* (Washington: ECLAC, IPEA, PNUD).
- Dieterlen, Paulette 2003 *La pobreza: un estudio filosófico* (México: Fondo de Cultura Económica-UNAM).
- Falconí, Fander; Larrea, Carlos 2004 "Impactos ambientales de las políticas de liberalización externa y los flujos de capital: el caso de Ecuador" en Falconí, F; Hercowitz, R, Muradian (editores) 2004 *Globalización y desarrollo en América Latina* (Quito: FLACSO-Ecuador).
- Freire, Wilma et al. 1988 *Diagnóstico de la situación alimentaria nutricional y de salud de la población ecuatoriana menor de cinco años* (Quito: CONADE y MSP).
- Gobierno Provincial de Bolívar (GPB) 2005 Plan Estratégico de Desarrollo Provincial 2004-2024 (GPB).
- Graham, Carol; Pettinato, Stefano 2005 *Felicidad y Penuria: Oportunidades e inseguridad en las nuevas economías de mercado* (Buenos Aires: Asociación Argentina de Política Social-Prometeo).
- Griffin, James 1988 *Well-Being. Its Meaning, Measurement and Moral Importance* (Oxford: Clarendon Press).
- Hirschman, Albert 1973 "Changing Tolerance for Income Inequality in the Course of Economic Development" en *Quarterly Journal of Economics* (New York) No. 87 (November).
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos-IIDH 2003 *Acercándonos a los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos de las mujeres* (San José de Costa Rica: IIDH).
- Nozick, Robert 1988 *Anarquía, Estado y utopía* (México: Fondo de Cultura Económica).
- Nussbaum, Martha 1992 "Capacidades humanas y justicia social. Una defensa del esencialismo Aristotélico" en Rietzman, J. (coordinador) 1998 *Necesitar, desear, vivir. Sobre necesidades, desarrollo humano, crecimiento económico y sustentabilidad* (Madrid: Los Libros de la Catarata).
- Nussbaum, Martha; Sen, Amartya (compiladores) 1996 *La Calidad de Vida* (México: Fondo de Cultura Económica).

- Ramírez, René 2002 “Desarrollo, desigualdad y exclusión: los problemas nutricionales en el Ecuador (1990-2000) desde el enfoque de las capacidades humanas” en Ramírez, F.; Ramírez R. 2002 Versiones y aversiones del Desarrollo (Quito: SIISE-Ciudad-Universidad Andina).
- Sach, Jeffrey 2005 *Invirtiendo en el desarrollo: un plan práctico para conseguir los Objetivos del Milenio* (New York: Millenium Project).
- Secretaría Técnica del Frente Social-STFS 2003 *Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador - SIISE versiones 3.5* (Quito: STFS).
- Secretaría Técnica del Frente Social-STFS 2005 *Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador - SIISE versiones 4.0* (Quito: STFS).
- Sen, Amartya; Drèze, Jean 1989 *Hunger and Public Action* (Oxford: Clarendon Press).
- Sen, Amartya 1981 *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation* (Oxford: Clarendon Press).
- Sen, Amartya 1987 *The Standard of Living, Tanner Lectures with rejoinders by Bernard Williams and others* en Hawthorne, G. (Edited) 1987 (Cambridge: Cambridge University Press).
- Sen, Amartya 1992 *Inequality Reexamined* (Oxford: Clarendon Press, New York: Russell Sage Foundation, and Cambridge, MA: Harvard University Press).
- Sen, Amartya 1995 “Rational and Social Choice” en *American Economic Review* (New York) No. 85.
- Sen, Amartya 2000 *Desarrollo y libertad* (Barcelona: Editorial Planeta).
- Sen, Amartya 2001 *La desigualdad Económica* (México: Fondo de Cultura Económica).
- Sen, Amartya 2003 *Nuevo Examen de la Desigualdad* (Madrid: Alianza Editorial).
- Singer, Peter 1994 *Practical Ethics* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Taylor, Lance; Vos, Robert; Paes de Barros, Ricardo 2002 *Economic Liberalization, Distribution and Poverty, Latin America in the 1990* (New York: UNDP).
- United Nations Development Group 2003 *Indicators for Monitoring the Millennium Development Goals: Definitions, Rationale, Concepts and Sources* (New York: United Nations Population Fund, United Nations Development Programme, and Department of Economic and Social Affairs–Statistics Division).
- Vos, Rob 1987 “La acumulación de capital y las necesidades básicas” en Barreiros, Lidia; Kouwenaar, Teekens, Rudolf; Vos, Rob 1987 *Ecuador. Teoría y diseño de políticas para la satisfacción de las necesidades básicas* (Países Bajos: Instituto de Estudios Sociales).
- Vos, Rob 2002 “Ecuador: economic libetalization, adjustment and poverty, 1988-99” en Vos, Rob; Taylor, Lance; Paes de Barros, Ricardo (editores) 2002 *Economic Liberalization, Distribution and Poverty* (United Kingdom: UNDP).
- Vos, Rob; León, Mauricio 2000 *La pobreza urbana en el Ecuador. Mitos y realidades, 1988-1998* (Quito: Abya-Yala).
- Wiggings, David 1985 “Claim of Needs” en Hoderich, Ted (compilador) 1985 *Morality and Objectivity* (London: Routledge, Kegan Paul).

OBJETIVO 1

- Comisión Económica para América Latina-CEPAL 2002 *Meeting the Millennium Poverty Reduction Targets in Latin America and the Caribbean* (Washington: ECLAC, IPEA, PNUD).
- Comisión Económica para América Latina-CEPAL 2005 *Objetivos del Milenio. Una mirada desde América Latina y el Caribe* (Santiago de Chile: CEPAL-ONU).
- Conim, Flavio 2005 “*Capability & Happiness: Potential Synergies*” en *Review of Social Economy* LXIII (Washington) No. 2.
- Graham, Carol; Pettinato, Stefano 2005 “*Hardship and Apathy: Mobility and Public Perception during Market Reforms*” en *World Economics* (Oxford) No.1.
- Karshenas, Massoud 2004 “*Economic Growth, Inequality and Poverty*” en *Lecture notes* (The Hague: ISS).
- Martin Ravallion 1998 *Poverty lines in theory and practice*. LSMS Working Paper No. 133 (Washington: WB).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD 2005 *Primer Informe de Avance, Objetivos de Desarrollo del Milenio* (Ecuador, 2015) (Quito: PNUD).
- Ramírez, René 2002 “*Desarrollo, desigualdad y exclusión: los problemas nutricionales en el Ecuador (1990-2000) desde el enfoque de las capacidades humanas*” en Ramírez, F.; Ramírez R. 2002 *Versiones y aversiones del Desarrollo* (Quito: SIISE-Ciudad-Universidad Andina).
- Rodríguez, M. 1999 “*Determinantes del consumo energético, proteico, vitamínico y mineral en la dieta ecuatoriana en relación con indicadores socio-económicos*” Tesis para obtener el título de Doctor en Química (Riobamba: Escuela Politécnica del Chimborazo).
- Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador-SIISE 2002 *Metodologías de la medición de la pobreza de consumo* (Quito: SIISE-Documento interno).
- Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador-SIISE 2006 *Presentación sobre el impacto del Bono de Desarrollo Humano*, (Quito: Banco Central del Ecuador).
- Stara, O., Taylor, J. E., Yitzhaki, S. 1986 “*Remittances and Inequality*” en *Economics Journal* (Oxford) No. 96.
- Van Praag, B. 1968 *Individual Welfare Functions and Consumer Behavior* (Amsterdam: North / Holland).
- World Bank 1995 *Ecuador Poverty Report* (Washington: WB).
- World Bank 2004 *Ecuador Poverty Assessment* (Washington: WB).

OBJETIVO 2

- Heckman, James; Masterov, Dimitry 2005 *The Productivity Argument for Investing in Young Children* (Chicago: University of Chicago Press).
- www.liccom.edu.uy/bedelia/cursos/metodos/material/estadistica/med_disp.html.

OBJETIVO 3

- Ajuntament de Sagunt 2004 *Guía práctica para la inclusión de la perspectiva de género en las políticas locales del Camp De Morvedre* (Valencia).
- Barrera, Dalia; Massolo, Alejandra; Aguirre, Irma 2004 *Guía para la equidad de género en el Municipio* (México: GIMTRAP).
- Basu, Bharat; Famoye, Felix 2004 "Domestic violence against women and their economic dependence: a count data analysis en *Review of Political Economy*" Volume 16, Number 4.
- Farmer, Amy; Tiefenthaler, Jill 1997 "Explaining The Recent Decline In Domestic Violence" en *Review of Social Economy* Vol.15, N.3.
- Prieto, Mercedes (compiladora) 2005 *Mujeres ecuatorianas. Entre la crisis y las oportunidades* (Quito: CONAMU / FLACSO / UNFPA / UNIFEM).
- Proyecto Construyendo Ciudades Incluyentes 2005 *Manos a la obra. Algunas pautas para promover la equidad de género en la gestión local* (Quito: MDMQ / Intendencia de Montevideo / Municipalidad de Escazú / Alcaldía de Santa Tecla / Ayuntamiento de Gijón / Mairie de Saint Denis).
- Ribero, Rocio; Sánchez, Fabio 2005 "Determinants, Effects And Costs Of Domestic Violence in Colombia" (Bogotá: Universidad de los Andes, Centro de Estudios y Desarrollo Económico).
- Troya, Maria del Pilar 2006 "Marco conceptual y metodológico para la evaluación de las metas del objetivo 3". CISMIL, Quito, no publicado.
- UN Millennium Project. Task Force on Education and Gender Equality 2005 *Taking Action: Achieving Gender Equality and Empowering Women* (Earthscan: UNDP).
- Vásconez, Alison 2005 "Mujeres, trabajo y pobreza" en (2005), en Prieto, Mercedes (compiladora) 2005 *Mujeres ecuatorianas. Entre la crisis y las oportunidades* (Quito: CONAMU / FLACSO / UNFPA / UNIFEM).
- Vega, Silvia 2005 "La cuota electoral en el Ecuador: Nadando a contracorriente en un horizonte esperanzador" en León, Magdalena (compiladora) 2005 *Nadando contra la corriente. Mujeres y cuotas en los países andinos* Quito: UNIFEM / UNFPA / UNC / IEP / CIDEM / FLACSO-Ecuador).

OBJETIVOS 4, 5 y 6

- MSP, Dirección de Normatización del Sistema Nacional de Salud 2005 *Plan Nacional para la Reducción de la Mortalidad Materna* (Quito: MSP).
- MSP 2002 *Manual de normas y procedimientos del sistema integrado de vigilancia epidemiológica* (Quito: SIVE / ALERTA).
- MSP 2006 *Normas para la Atención Materna e Infantil. Vigilancia Epidemiológica e Investigación de la Mortalidad Materna* (Quito: MSP).
- MSP, Programa Nacional de Control de la Tuberculosis 2005 *Informe Quinquenal del Programa Nacional de Control de la Tuberculosis 2001 – 2005* (Quito: MSP).
- MSP, Programa Nacional de Prevención y Control del VIH/SIDA *El VIH/SIDA en el Ecuador. 1984 – 2001* (Quito: MSP).

- MSP, Subsistema de Vigilancia Epidemiológica e Investigación de la Mortalidad Materna 2006 *Normas para la Atención Materna e Infantil* (Quito: MSP).
- MSP, Subsistema de Vigilancia Epidemiológica e Investigación de la Muerte Materna. Propuesta de “Norma Técnica del Manejo Activo del Tercer Período del Parto”. Marzo 2006.

OBJETIVO 7

- BCE 1993 – 2001 *Anuario de Cuentas del Banco Central del Ecuador* (Quito: BCE).
- MAE 2005 *Mapa de Bosques Protectores* (Quito: MAE).
- MAE 2005 *Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador* (Quito: MAE).
- MEM 2005 *Catastro minero del Ecuador* (Quito: MEM).
- PROMSA, CDC 2003 *Mapa de uso del suelo 2001* (Quito: Almanaque Agropecuario del Ecuador).
- Sáenz, Malki 2006 “Marco conceptual y metodológico para la evaluación de las metas del objetivo 7”. CISMIL, Quito, 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].
- Cooperazione Internazionale, Institut de Recherche pour le Développement, Oxfam GB 2003 *Amenazas, vulnerabilidad, capacidades y riesgo en el Ecuador. Los desastres: un reto para el desarrollo* (Quito).



Secretaría Nacional de los Objetivos de Desarrollo del Milenio



SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS EN EL ECUADOR

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.

Este documento sobre la provincia de Bolívar, es una compilación de necesidades, un indicador de aspectos que requieren pronta intervención, se lo realizó en forma participativa a través del desarrollo de reuniones en las que intervinieron varios actores sociales; se recogió el testimonio de ciudadanos que conviven diariamente con las múltiples necesidades derivadas por la falta de educación, salud y empleo, que constituyen los principales agravantes para que nuestra gente no pueda acceder a mejores condiciones de vida.

Invito a que analicemos el informe y juntos busquemos alternativas de solución para mejorar, todos somos provincia, unidos avancemos hacia el desarrollo, hacia la gran meta, los bolivarenses tenemos alma de guerrero, conseguir un ideal es posible si trabajamos constantemente en ello.

No olvidemos lo que somos, una inmensa promesa para el desarrollo sustentable y participativo, con capacidad de ver el futuro dentro de la globalidad y las exigencias de lo moderno, involucrando a la nueva generación con voluntad y trabajo.



BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO