

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.

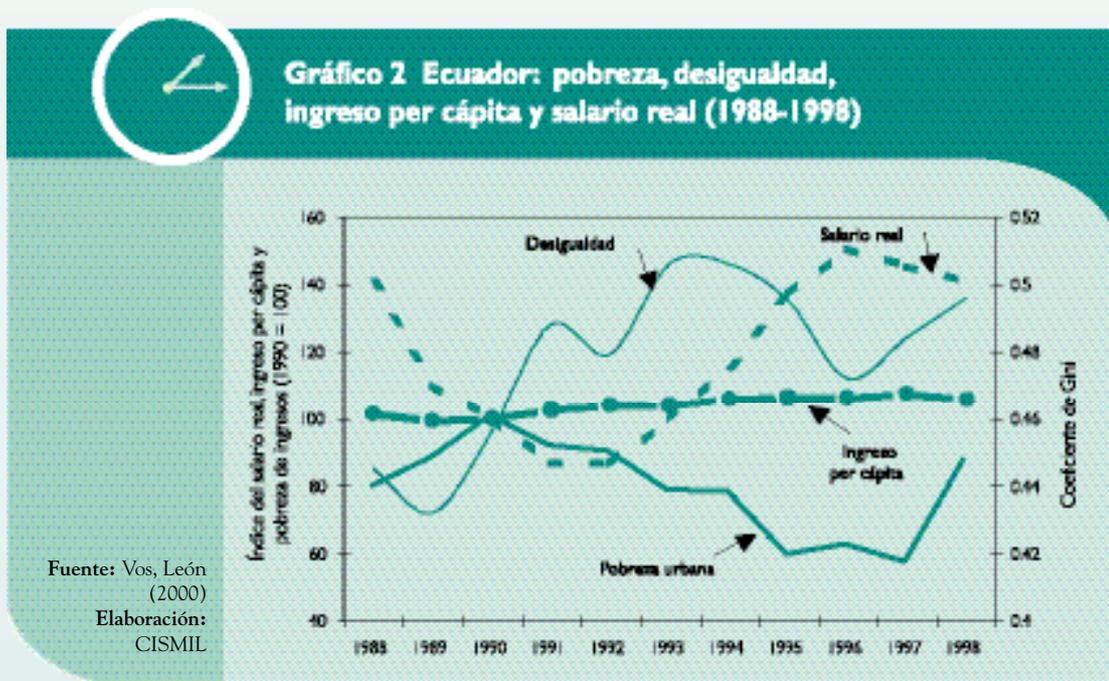
A partir de esta pregunta abierta sobre lo que ha de entenderse por desarrollo, en el presente informe se pretende realizar una evaluación o un diagnóstico del estado de situación de los ODM en la provincia de Bolívar. Al ofrecer este análisis, exploramos, aunque todavía de modo preliminar, si acaso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

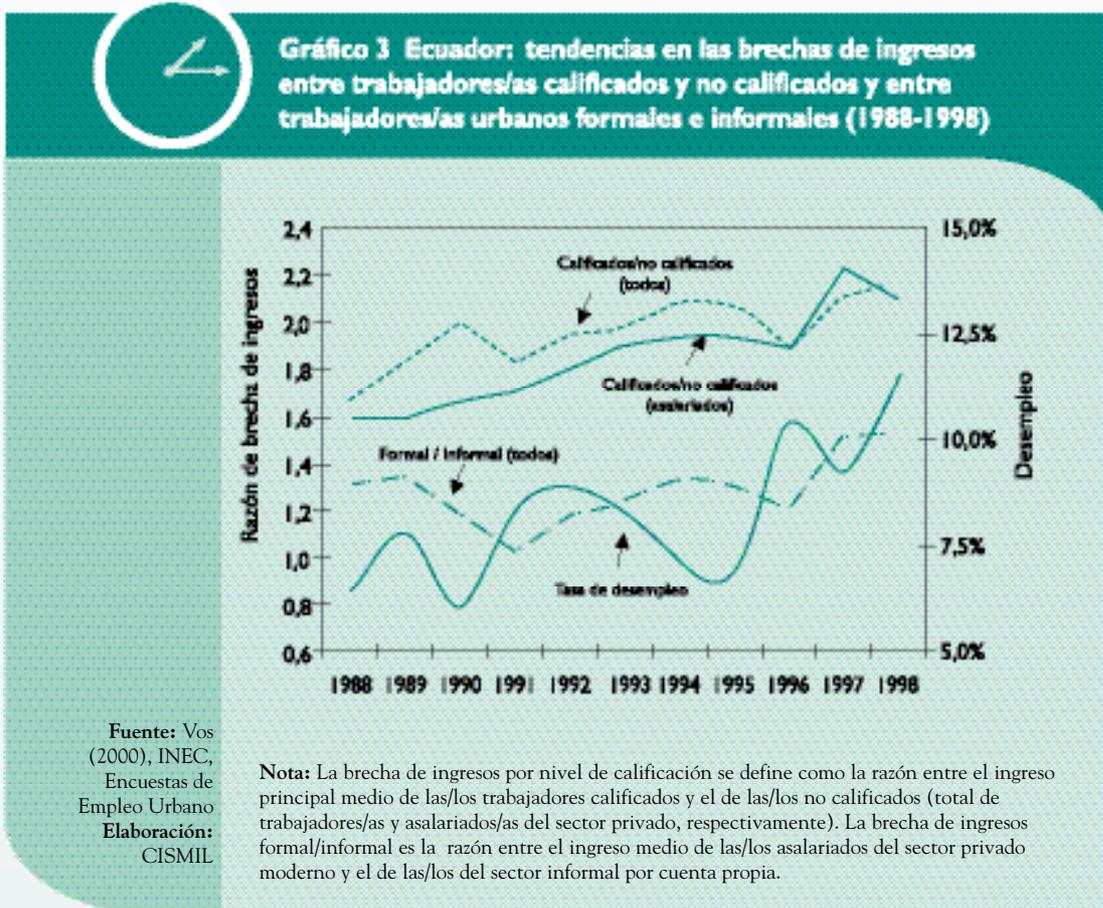
⁶ Bienes transables se denomina a los que provienen de las actividades agrícolas, de minas y canteras y de productos manufacturados. Entre los bienes no transables se encuentran la electricidad, gas, agua, construcción, comercio, hoteles, restaurantes, transporte, almacenamiento, servicios financieros,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

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:

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

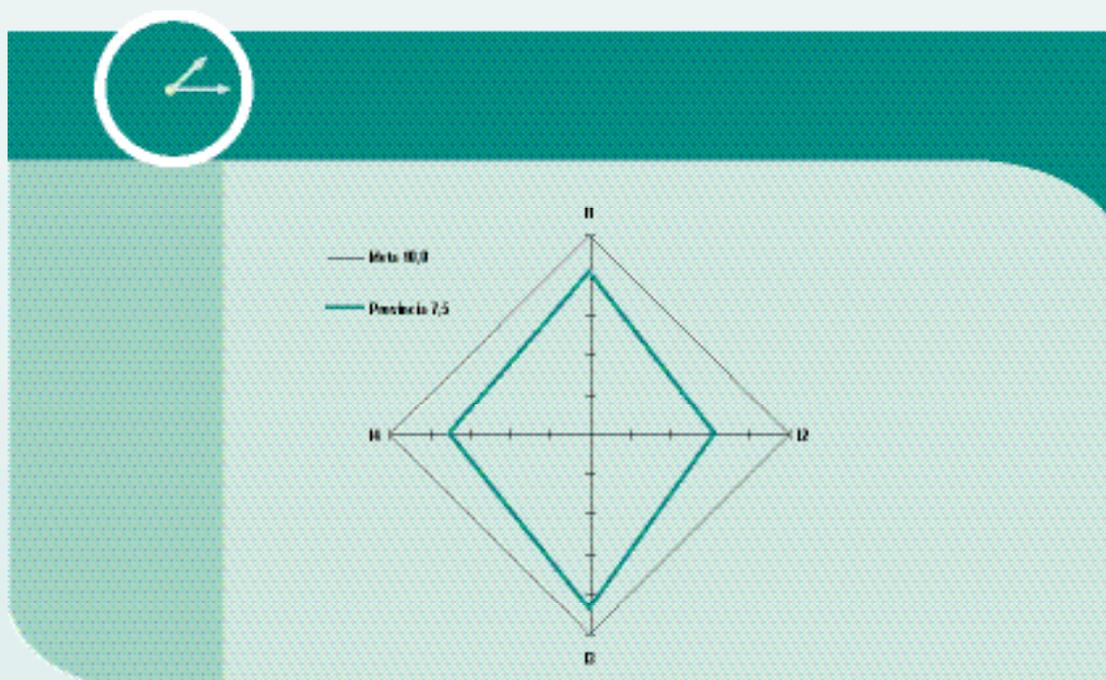
Donde,

$\% C_{ij}^I$ = 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 aborígen 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 (Retrosos 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>Relación entre tasas de alfabetización 1990: 1,545 2001: 1,590 META: 1,00</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>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 (Retrosesos 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)																								
	Población en edad de estudiar por condición de trabajo y estudio (2003) <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%																									

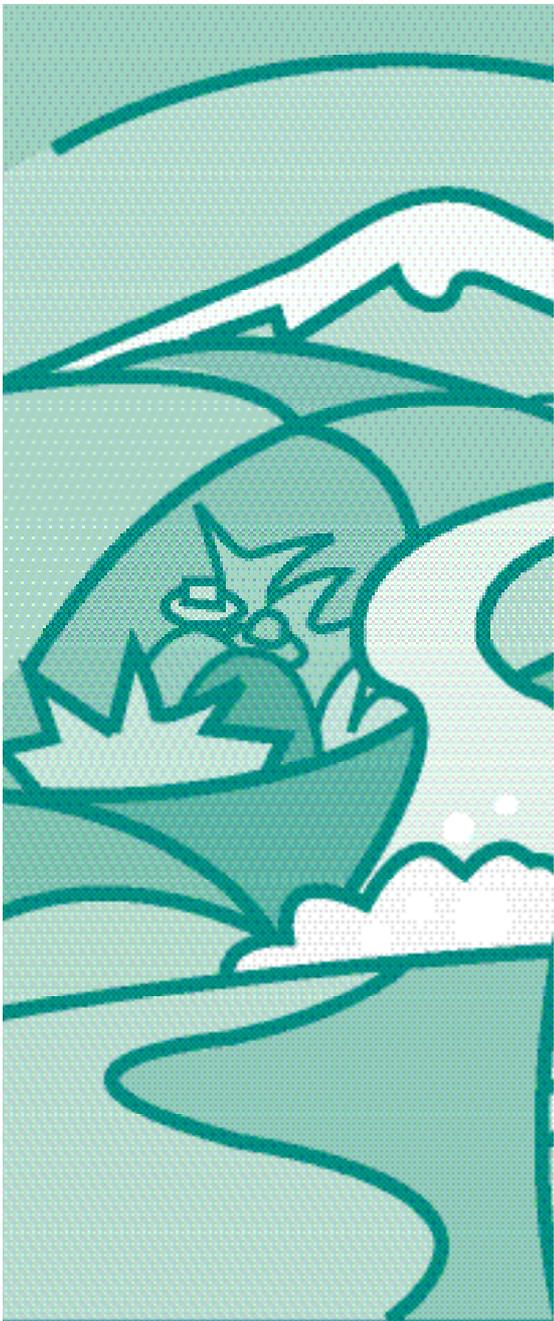
Fuentes:

- 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-

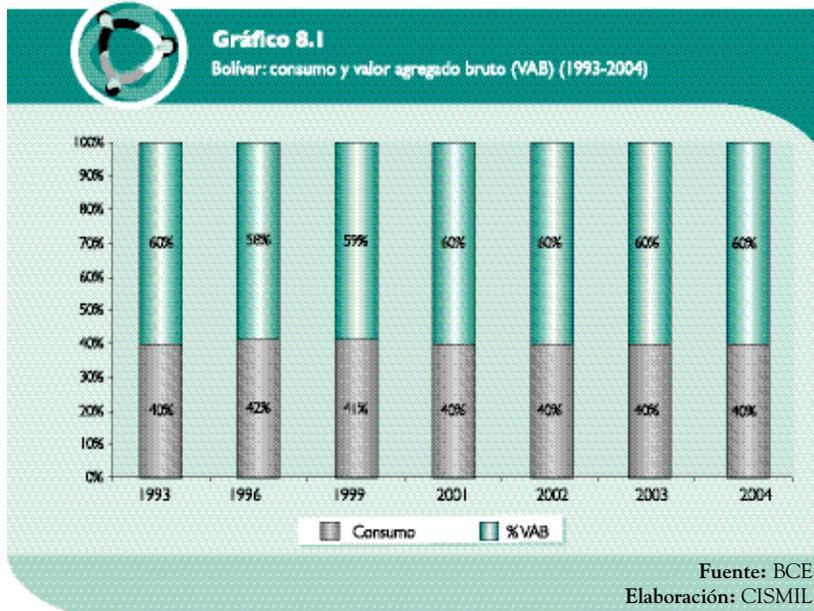
ma productivo y social seccional. En estos temas, relacionados con la capacidad organizacional e institucional, se observará el desempeño de las recaudaciones fiscales, la participación electoral y se terminará recorriendo la evolución del acceso al servicio telefónico, como principal eje dentro del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

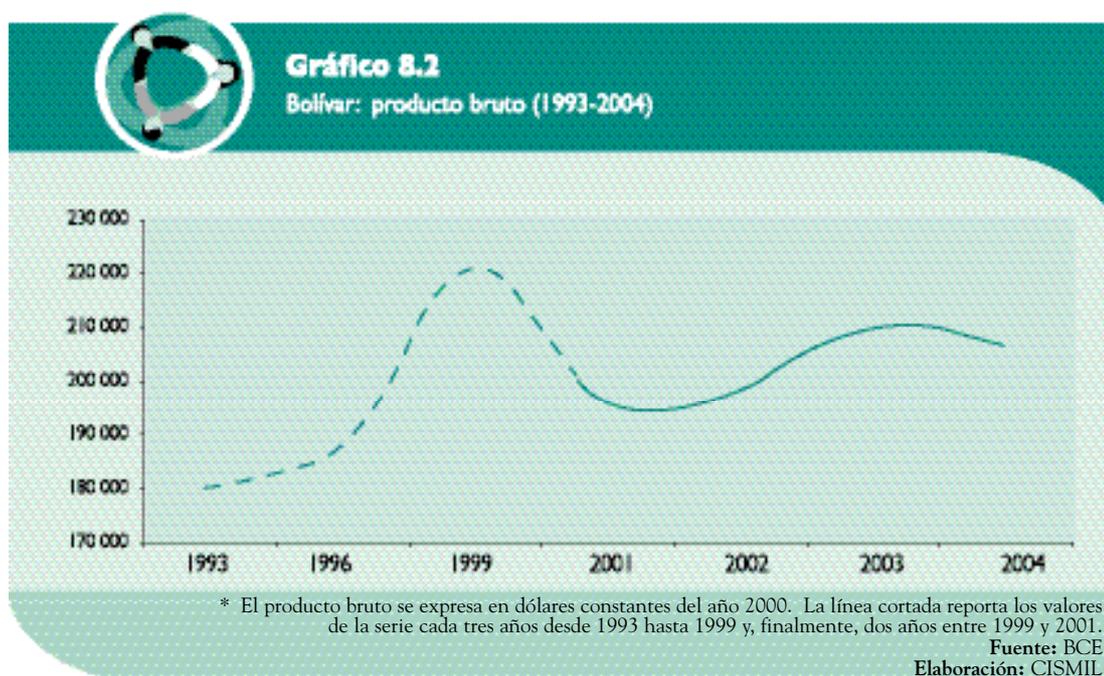
En Bolívar se presenta una consistencia en el producto bruto entre 1993 y 2004. Este indicador está compuesto en un 60% por el consumo intermedio y en un 40% por el valor agregado bruto.



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%

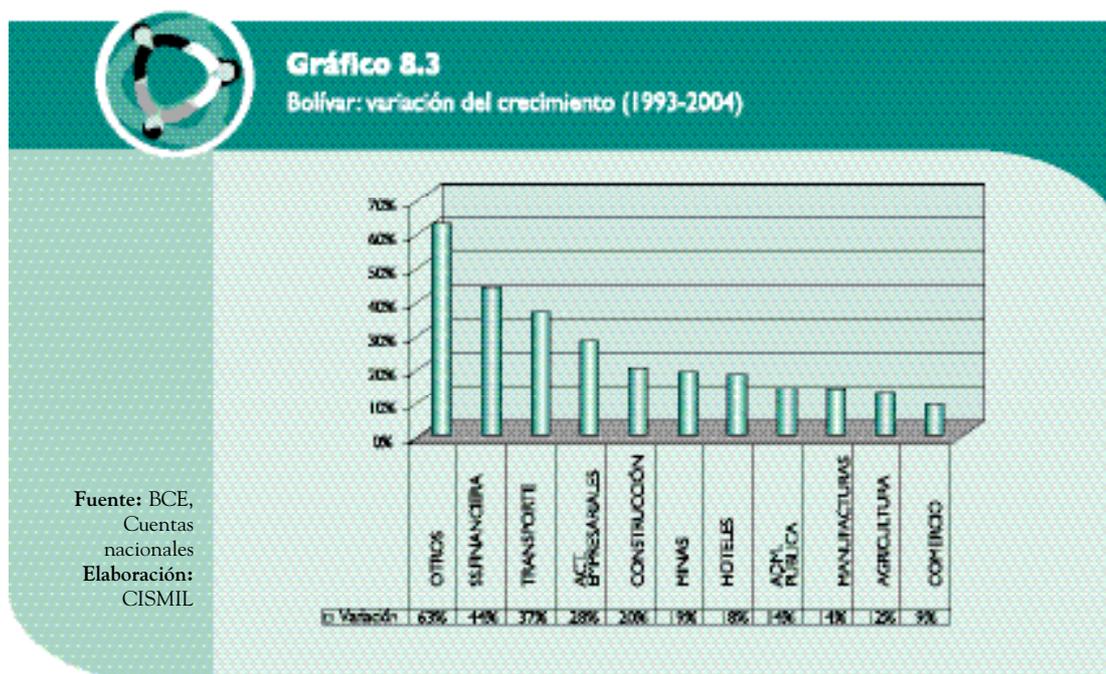
Fuente: BCE, Cuentas nacionales
Elaboración: CISMIL

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.

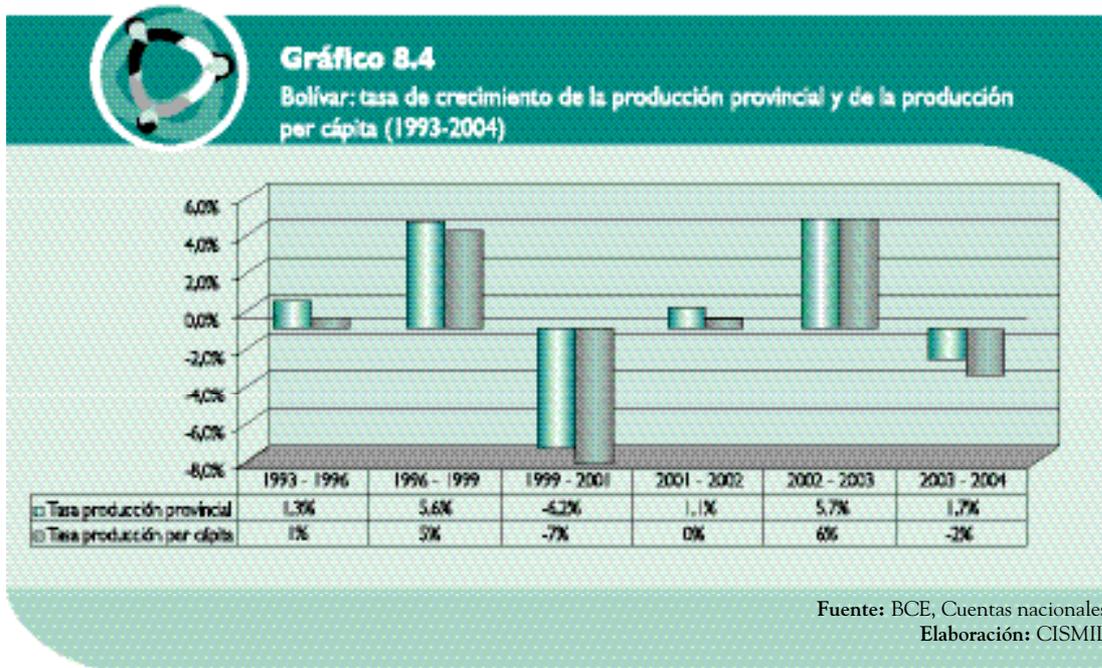


El sector de otros y el de servicios financieros presentan dramáticos cambios. Como se expuso en el cuadro 8.2, las tasas negativas y positivas registradas en estos sectores se contrarrestan entre sí, lo que evita un crecimiento sostenido. En las demás actividades también se registran variaciones importantes,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

cautores presentan 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.

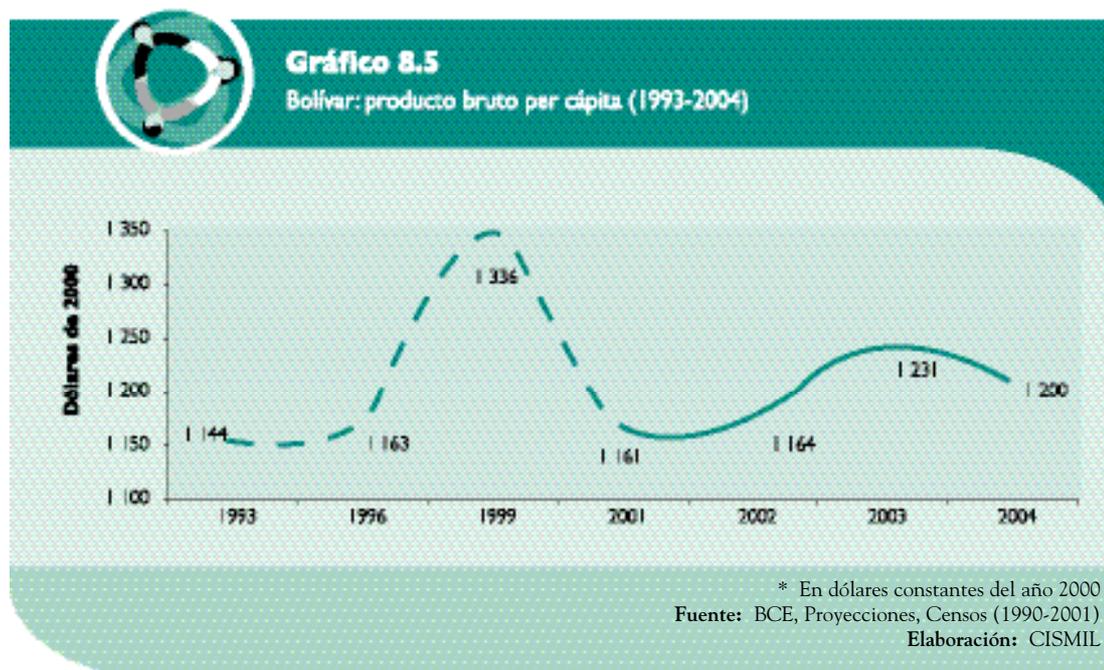
Por otro lado, el gráfico permite dimensionar la contracción económica generada por la crisis financiera. Durante los años correspondientes a esa crisis, el producto decrece seis puntos mientras y el per cápita, en siete. Finalmente, en el período 2003-2004, se observa una nueva contracción en ambas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



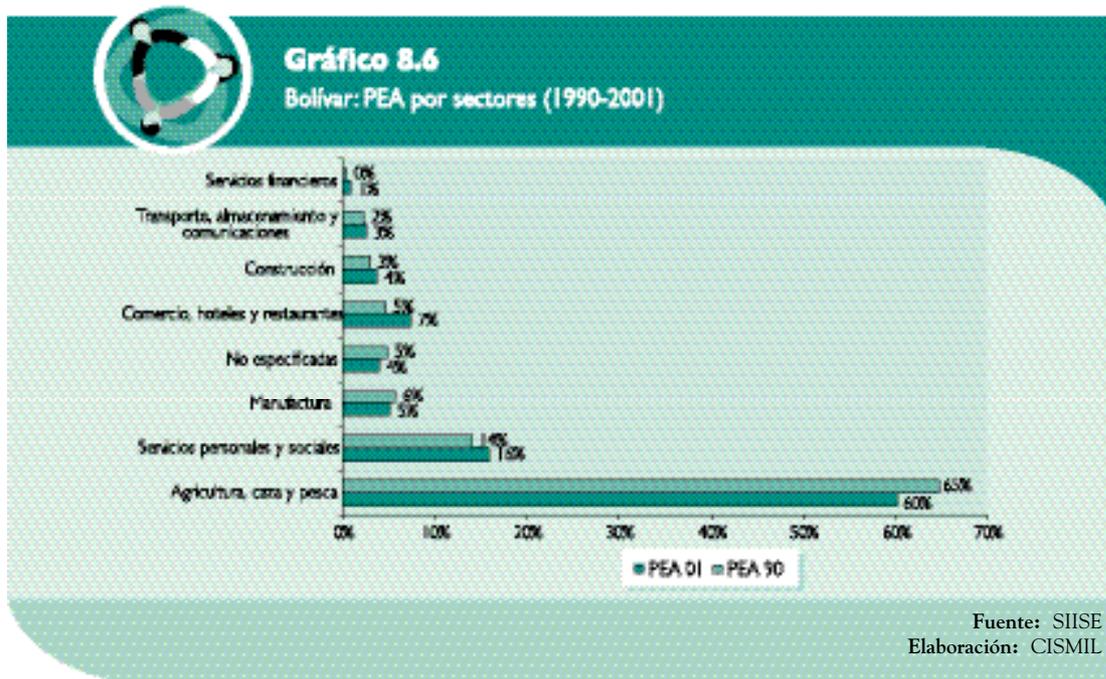
CUADRO 8.3 Bolívar: producto per cápita por sectores (1993-2004)

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	1 144,3	1 161,0	1 164,2	1 230,9	1 200,2
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.

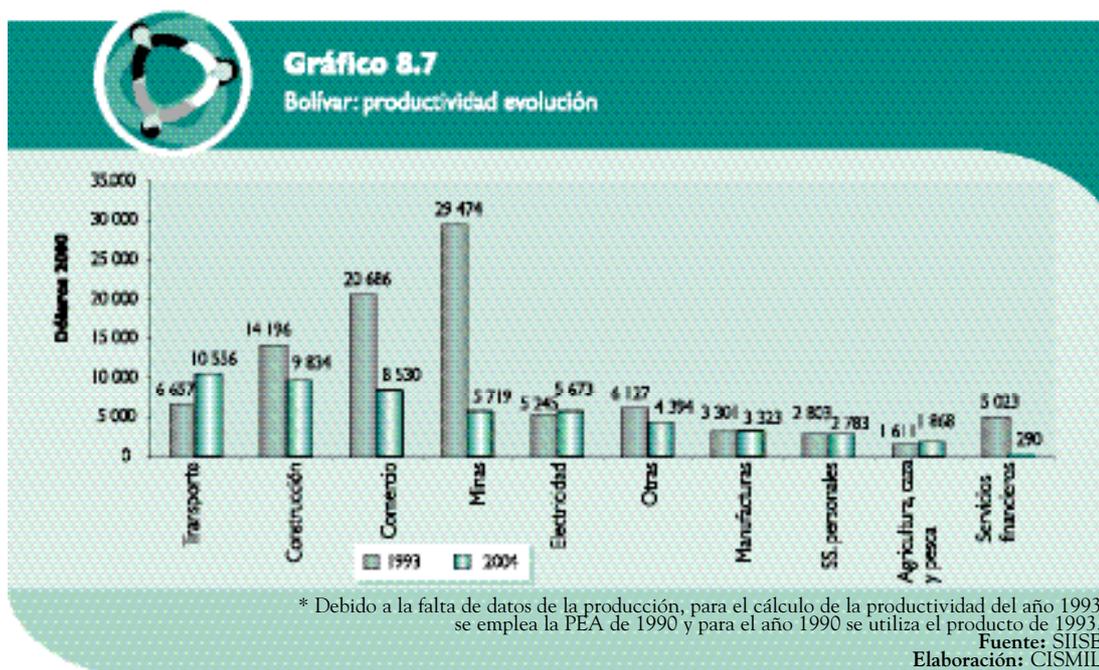


En el gráfico 8.7 se presenta la relación entre el producto y la PEA. En este gráfico se exponen los distintos sectores productivos de la provincia en función de la productividad registrada entre 1993 y 2001. Se puede observar que la productividad en algunos sectores se ha reducido sustancialmente. Tal 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.

CUADRO 8.4
Bolívar: descomposición de los sectores en productividad y crecimiento (1993 - 2001)*

Descomposición de los sectores en productividad y crecimiento	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	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.

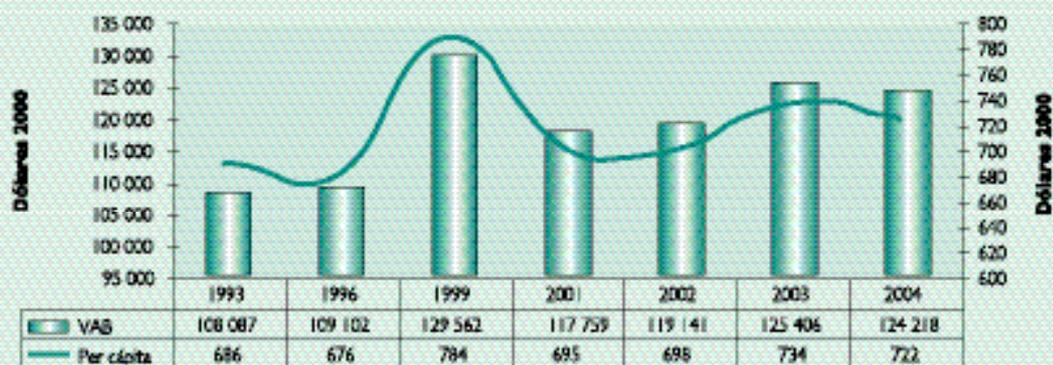
Como vemos, a pesar de los efectos de la crisis financiera entre 1999 y 2001, el VAB presenta una evolución positiva. Así mismo, el valor agregado per cápita tiene un incremento interesante, cercano a 40 dólares, entre 1993 y 2004.

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)

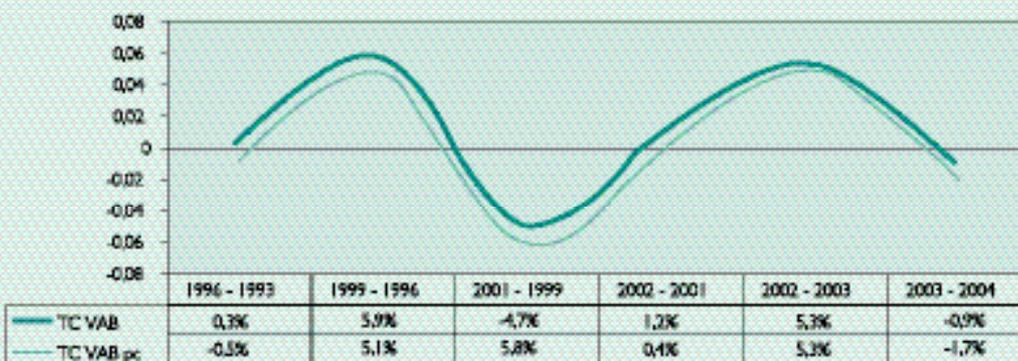


Fuente: BCE
Elaboración: CISMIL



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.

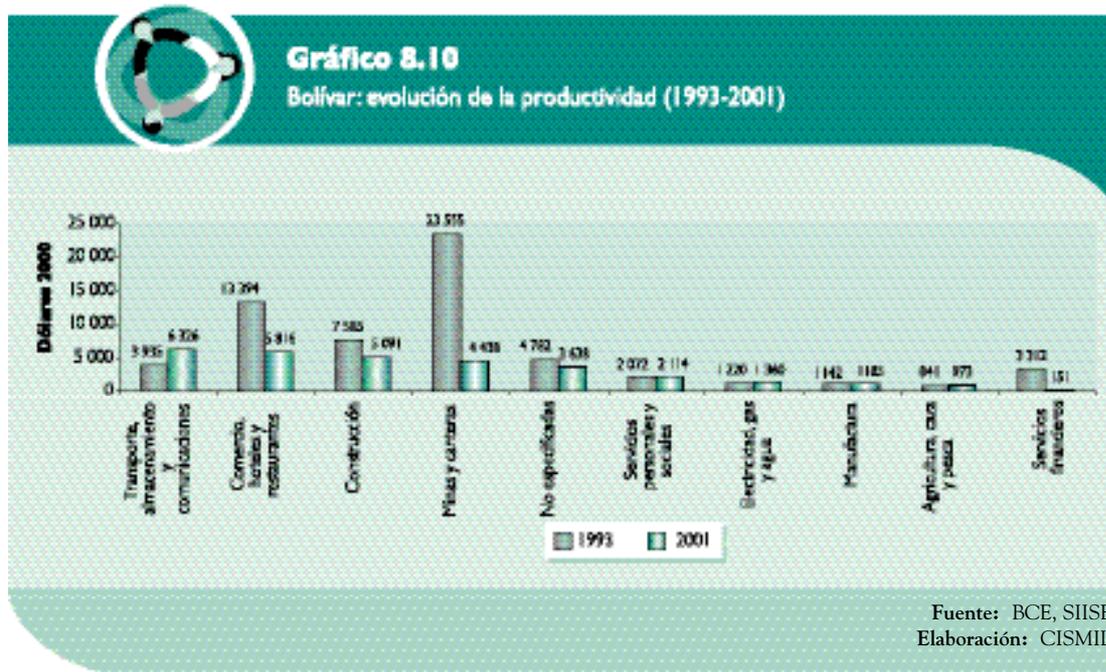
CUADRO 8.6		Bolívar: tasas de crecimiento del valor agregado per cápita (1993-2004)					
Actividad	1993-1996	1996-1999	1999-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	1993-2004
Administración pública	-3%	11%	-5%	4%	1%	10%	2%
SS. Financiera	-7%	9%	-25%	6%	9%	9%	-16%
Hoteles	9%	-1%	-13%	8%	8%	4%	1%
Minas	10%	-16%	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.

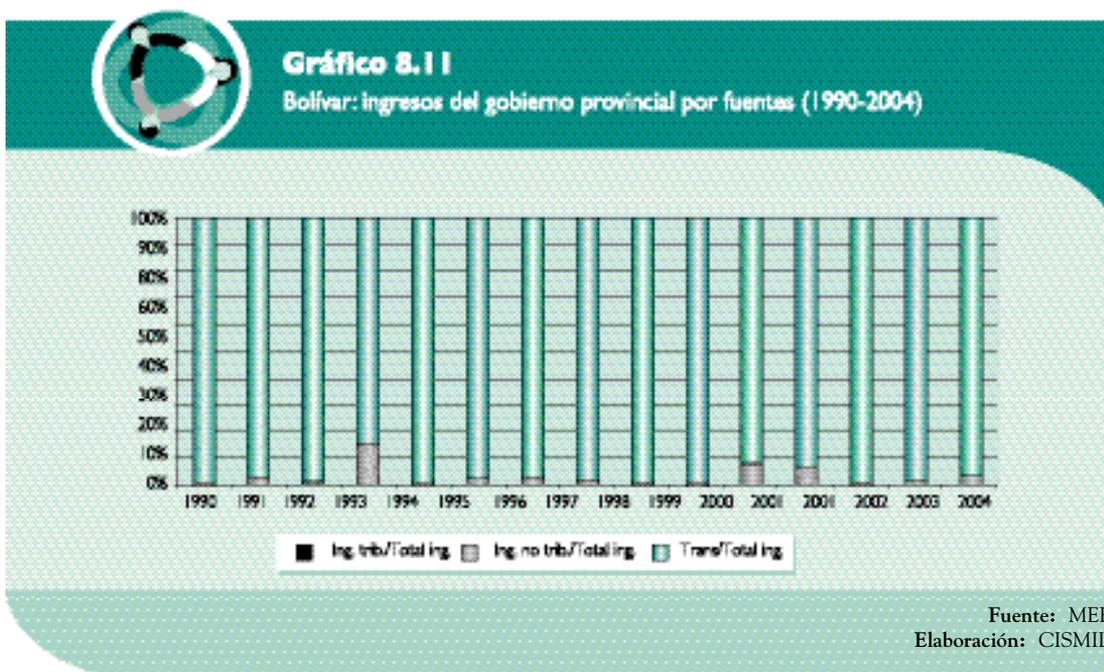
CUADRO 8.8	Bolívar: indicadores financieros per cápita (en dólares) (1990 - 2003)		
	1990	2001	2004*
Ingresos totales	6 524	17 802	19 113
Gastos totales	5 961	15 140	19 089
Déficit/Superávit	562	2 662	24
Transferencias	6 463	16 582	18 809
Inversión total	2 504	11 724	11 224

* 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).



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.

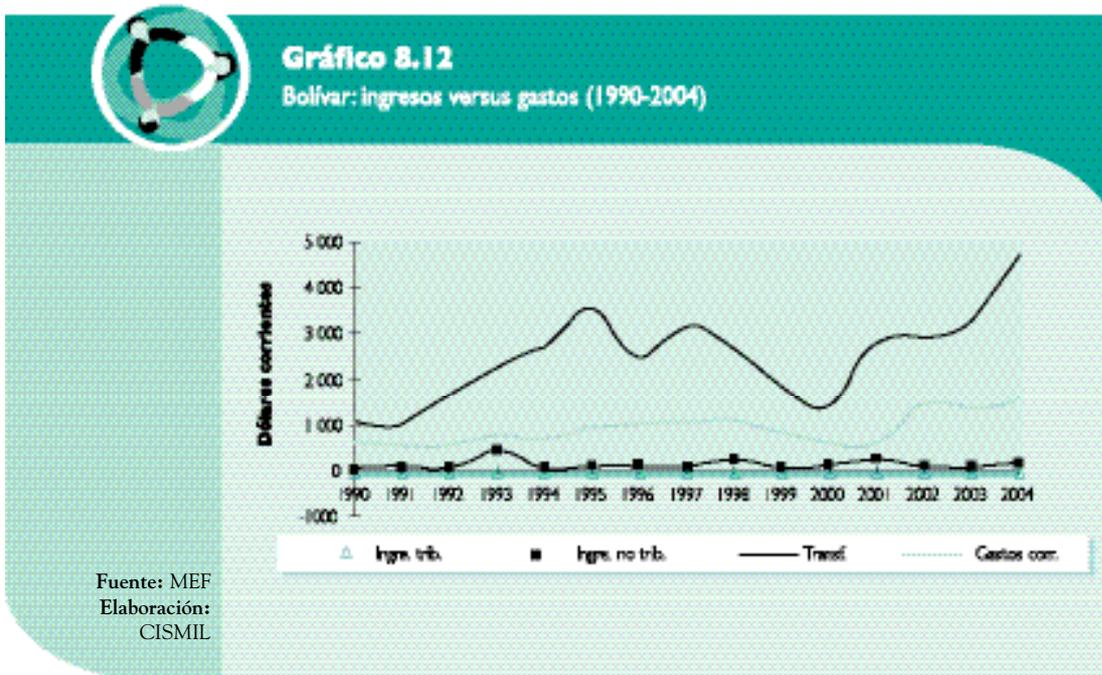
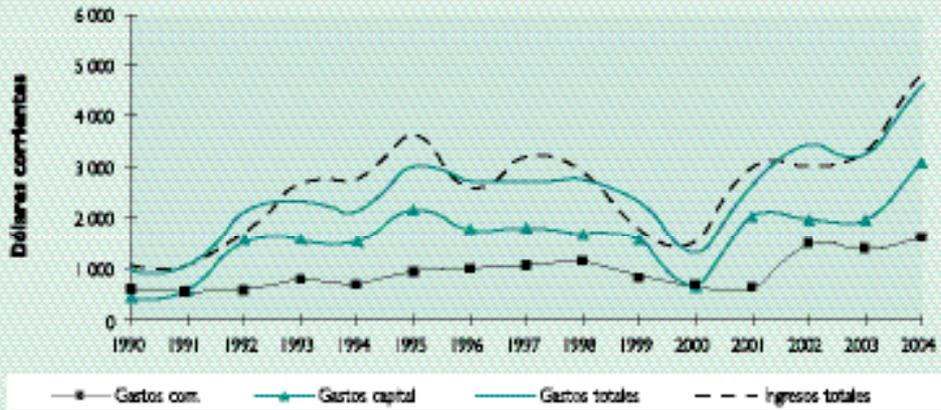




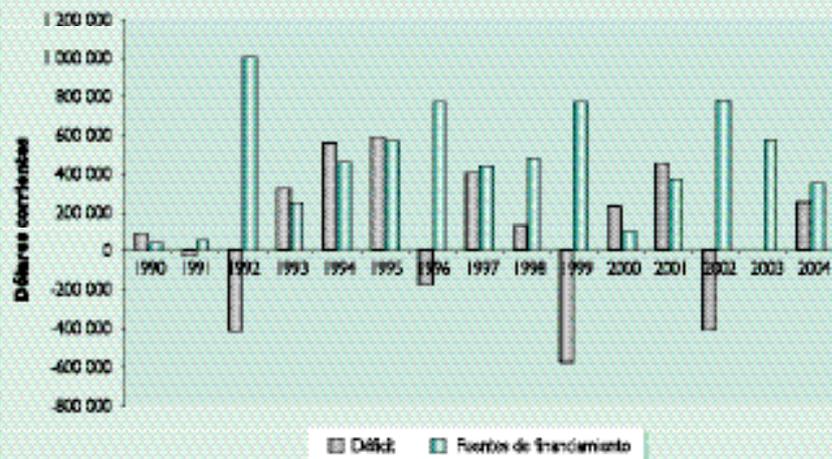
Gráfico 8.13
Bolivia: gastos versus ingresos (1990-2004)



Fuente: MEF
Elaboración: CISMIL



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



Fuente: MEF
Elaboración:
CISMIL

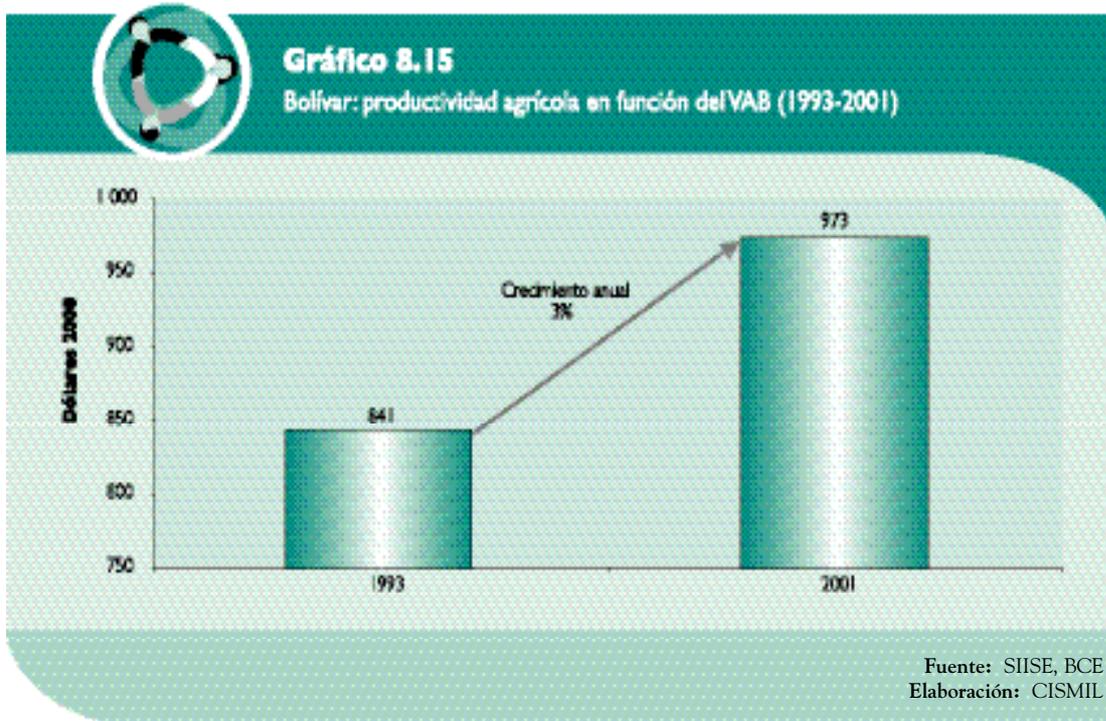
META 13: Promover el desarrollo de la economía y la generación de empleo en el nivel local

“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.

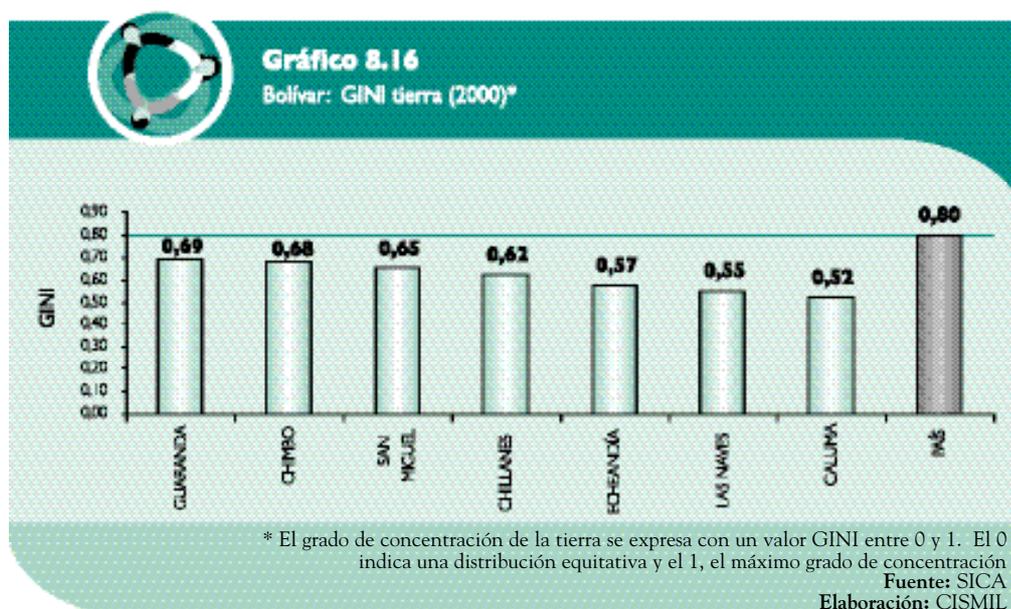
En 2001, la agricultura constituía el 35% del producto en Bolívar y absorbía el 60% de la PEA. El crecimiento sostenido de esta actividad (3% anual durante los once años de estudio) ha determinado su importancia a nivel provincial.

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-

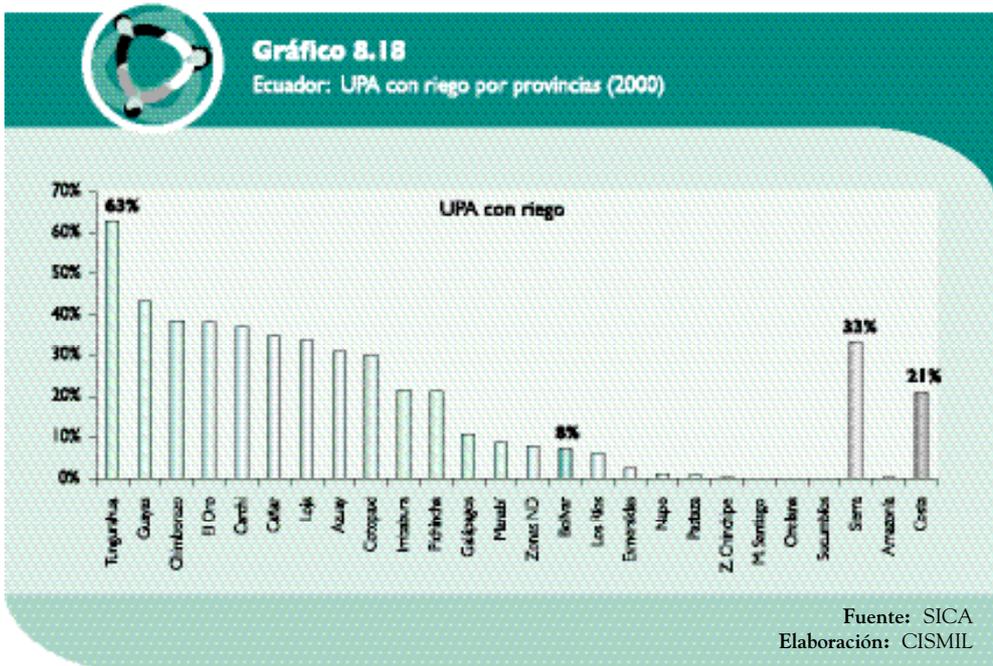
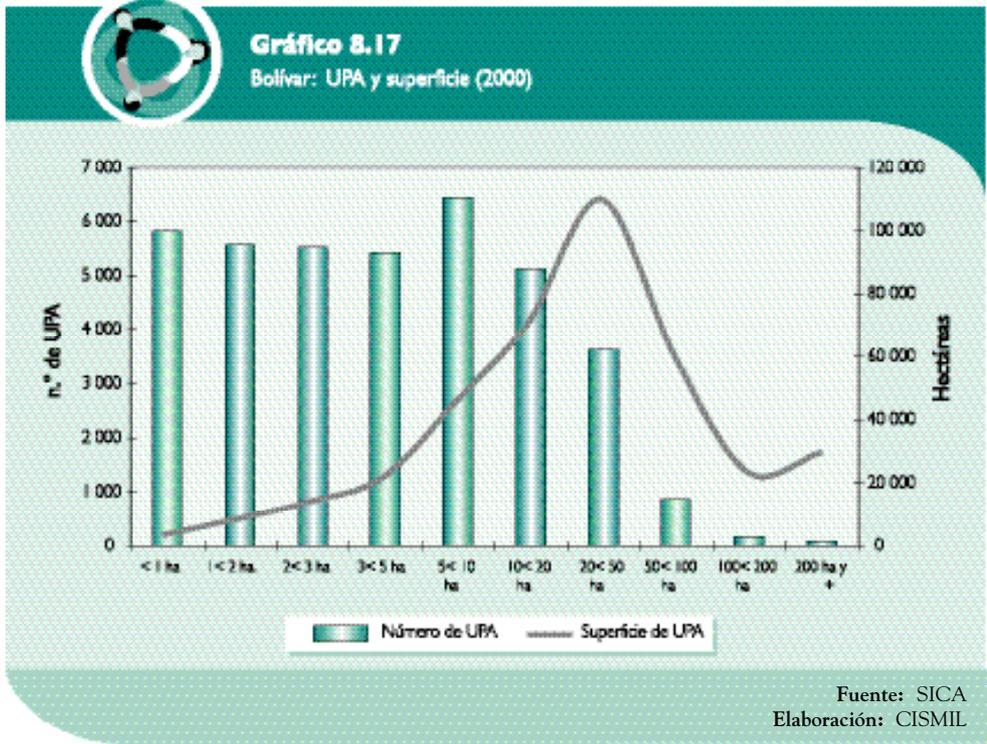
tones de Bolívar entregan un GINI inferior al del país. El mayor grado de concentración se registra en Guaranda (un punto inferior al 0.8 correspondiente al GINI del país). En contraste, en otros cantones, como Caluma, se registra un GINI de 0.5.

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.

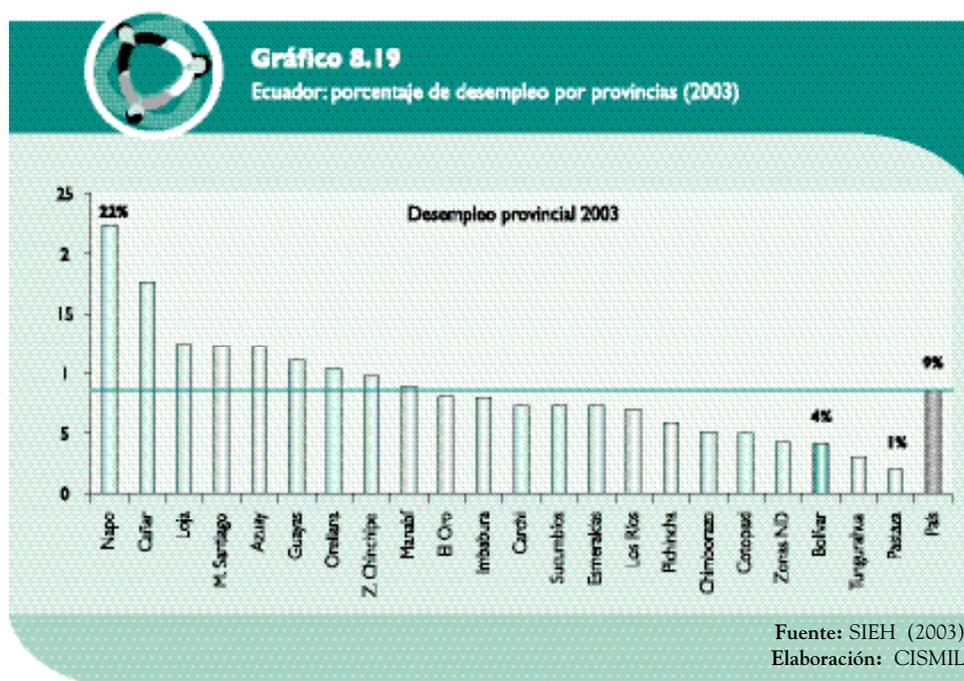
Generación de empleo

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.

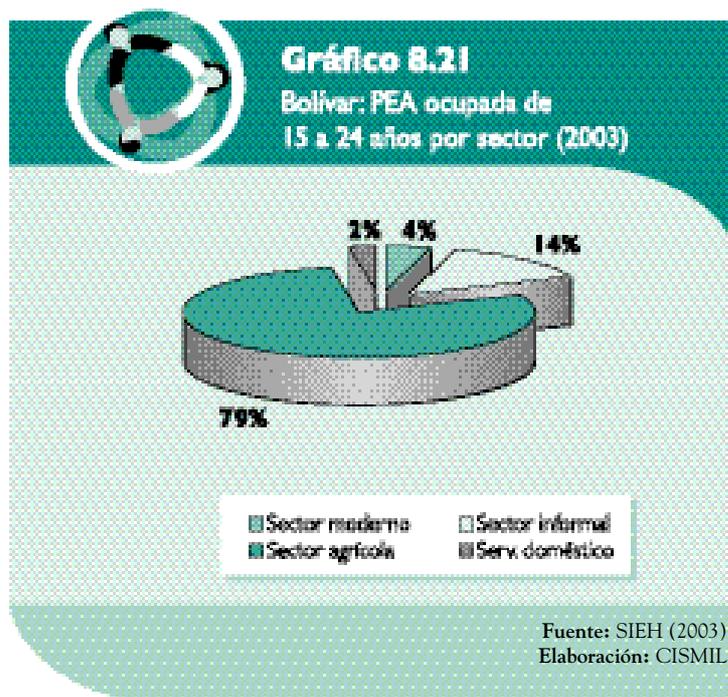
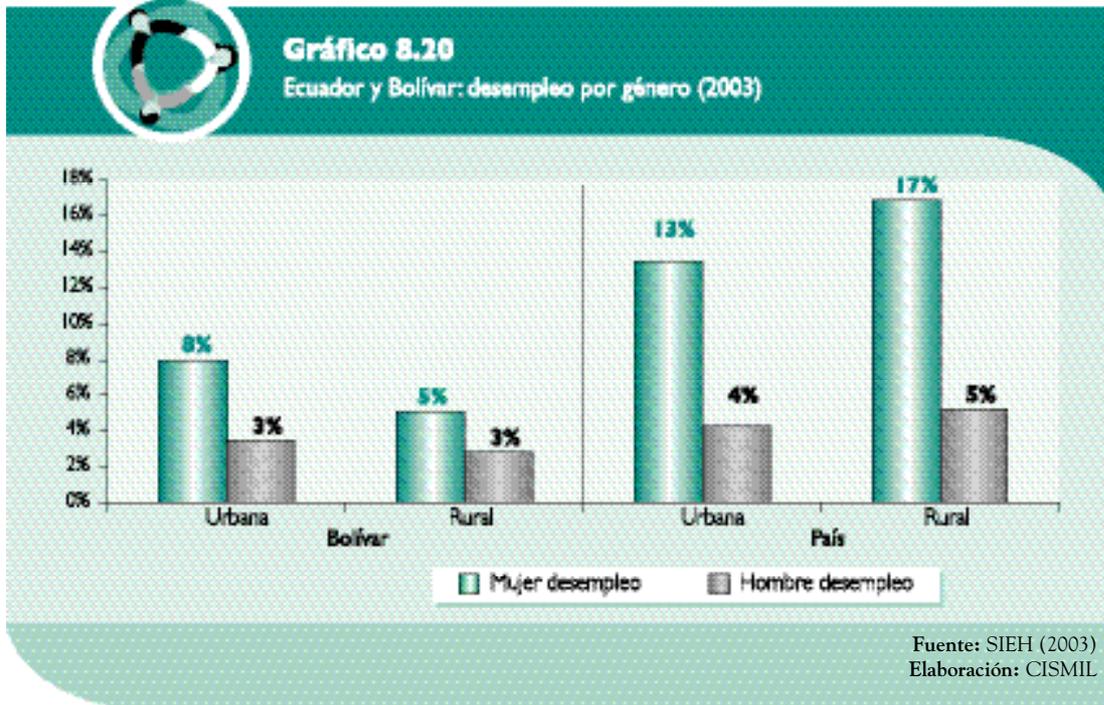
En 2003, la tasa de desempleo en Bolívar fue del 4% (cinco puntos por debajo del promedio nacional).

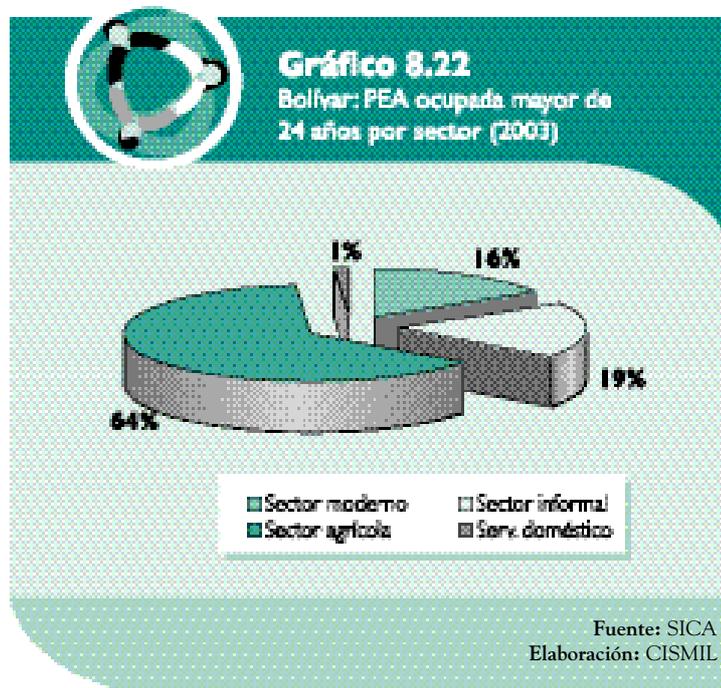
El desempleo en la provincia afecta especialmente a las mujeres. En el gráfico 8.20 se puede apreciar esta discriminación de género.

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.

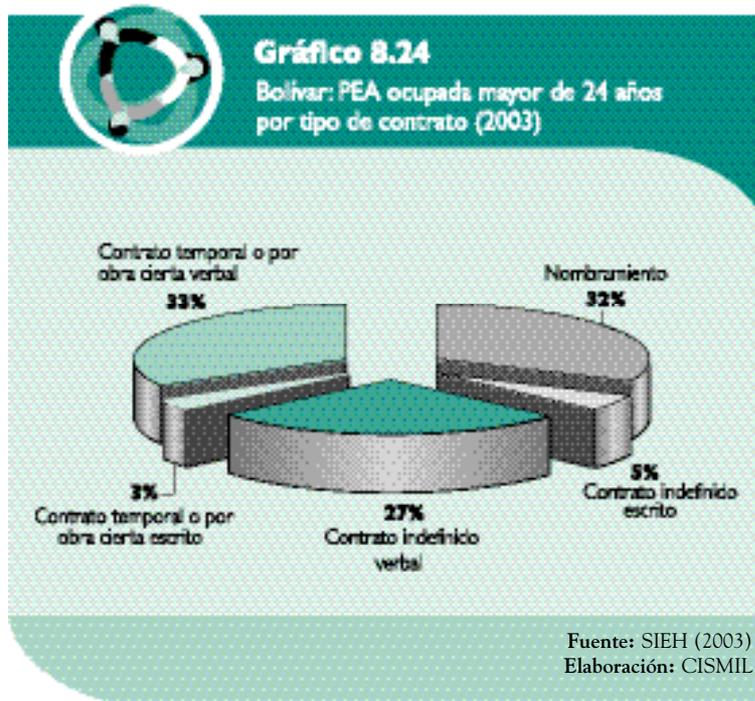
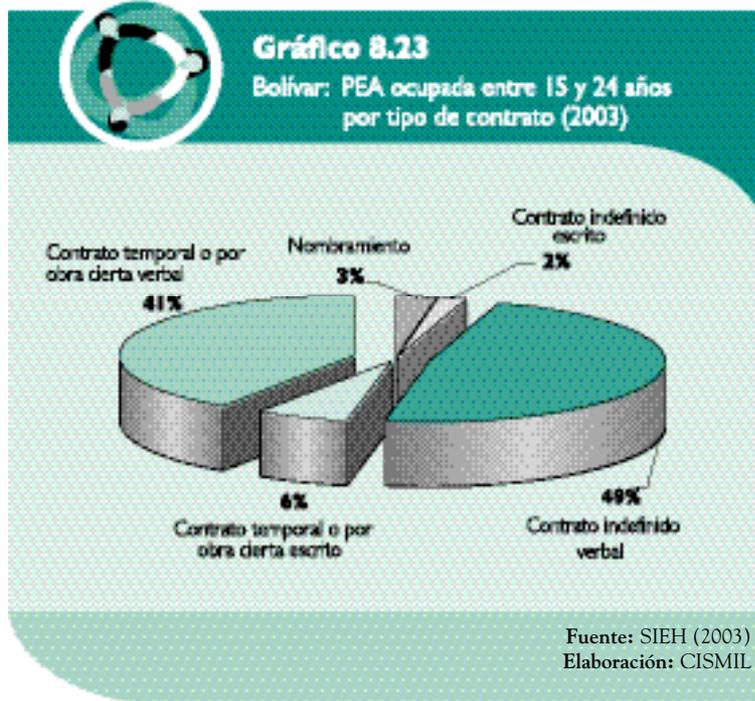
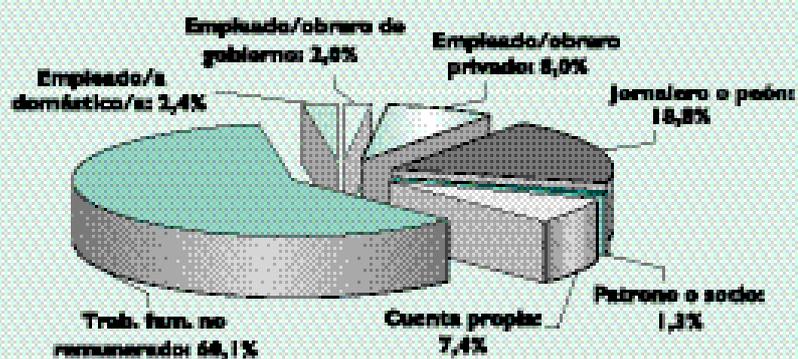




Gráfico 8.25

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

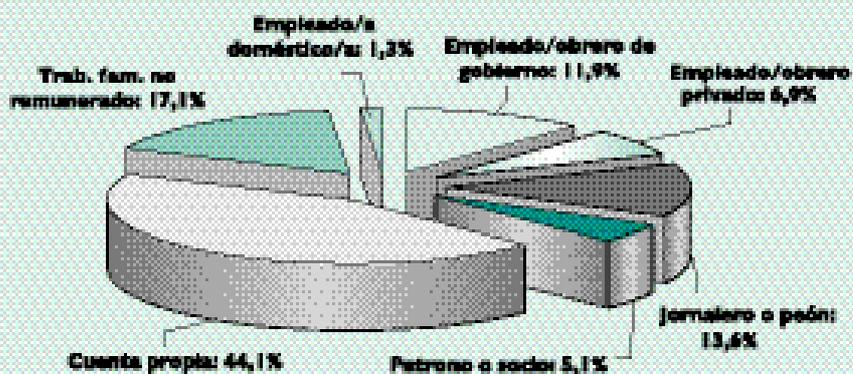


Fuente: SIEH (2003)
Elaboración: CISMIL



Gráfico 8.26

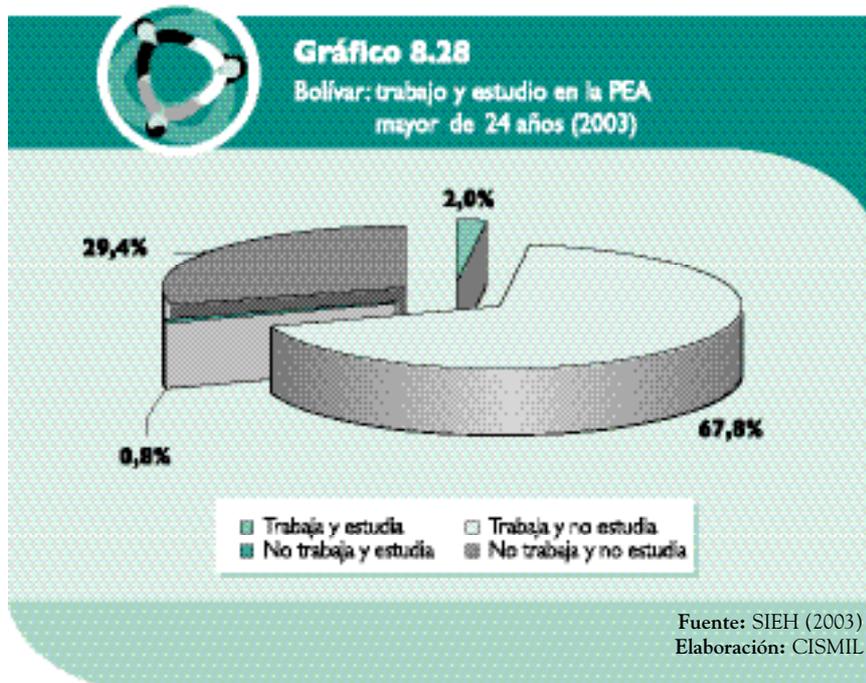
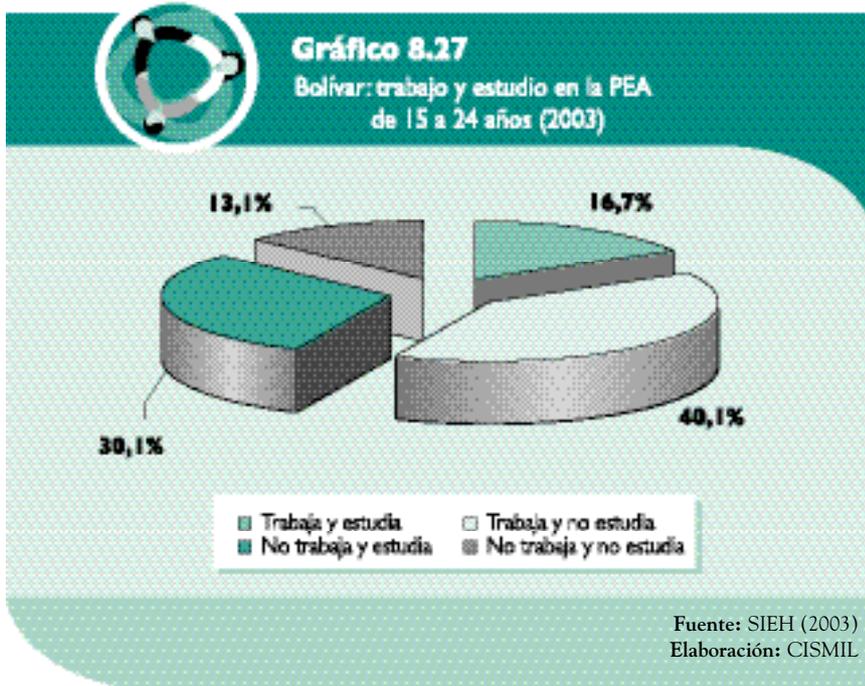
Bolivia: PEA ocupada mayor de 24 años por tipo de empleo (2003)



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

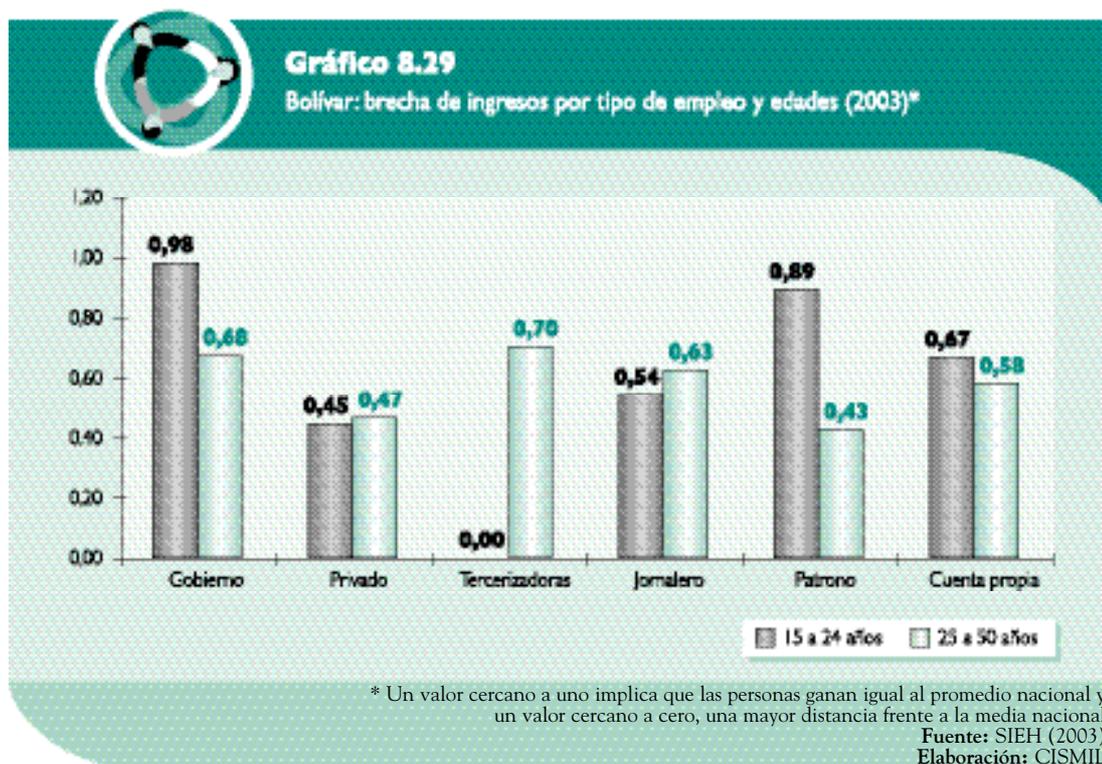
representa el 16%. Estos porcentajes varían entre la PEA mayor de 24 años. En este grupo, aquellos que trabajan y estudian representan el 2% y el 70% se dedica exclusivamente a actividades laborales.



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.

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

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.



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.

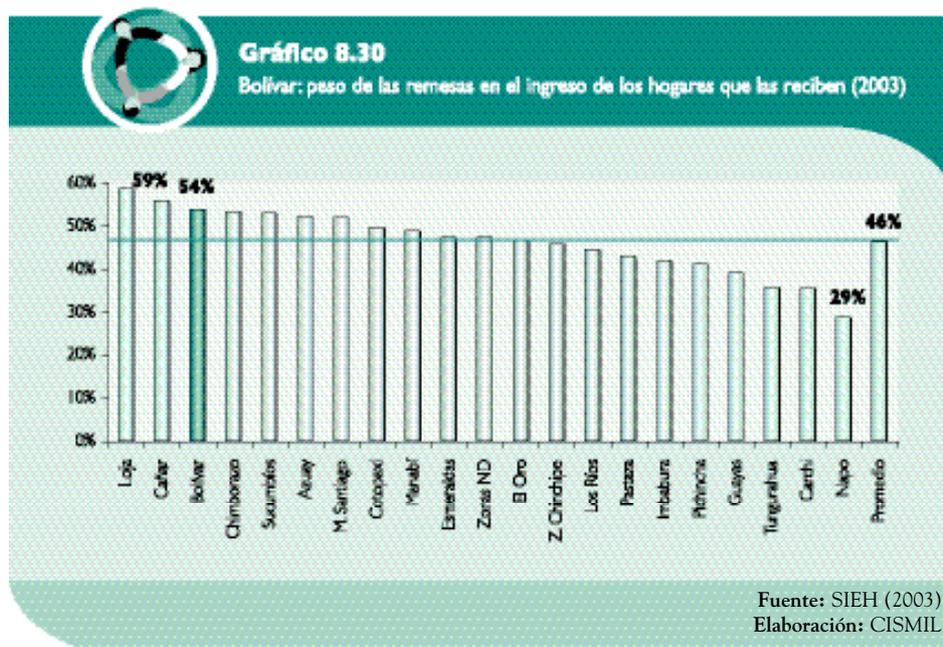
Remesas

“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.

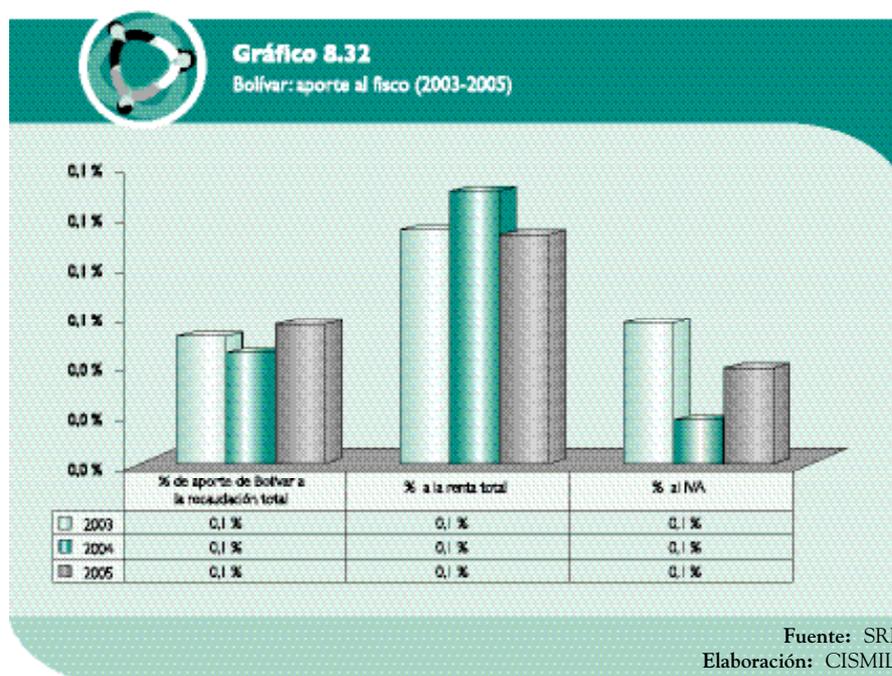
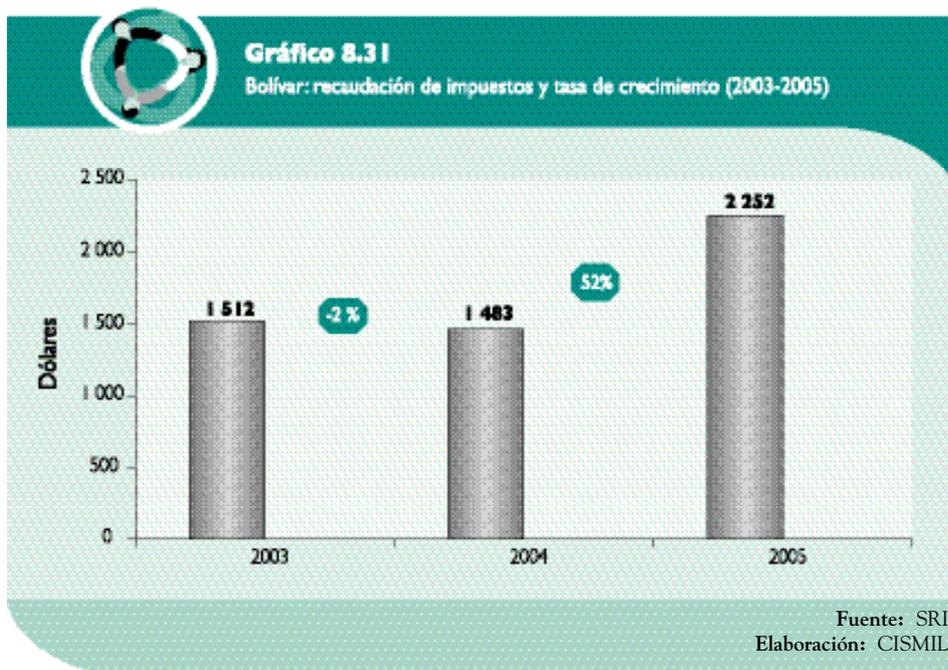
Bolívar tienen un porcentaje bajo de hogares que reciben remesas, pues apenas constituyen el 4% del total de todos los hogares de la provincia. El 2% del ingreso promedio total de todos los hogares provienen de los ingresos de las remesas. Este peso relativamente pequeño contrasta con el peso de 54%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



Recaudación tributaria

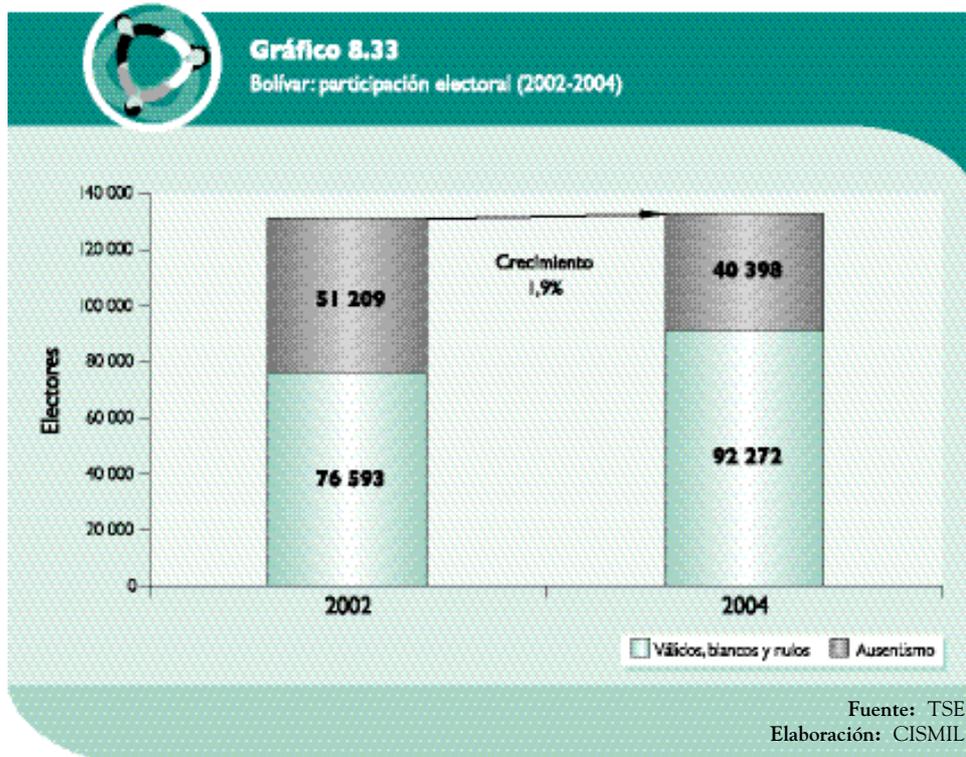
En lo que respecta a la recaudación tributaria, Bolívar ha incrementado sus recaudaciones en un 60% durante el período 2004-2005. Tomando como referencia el año 2003, este aumento en la contribución al fisco es del orden del 65%.

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.

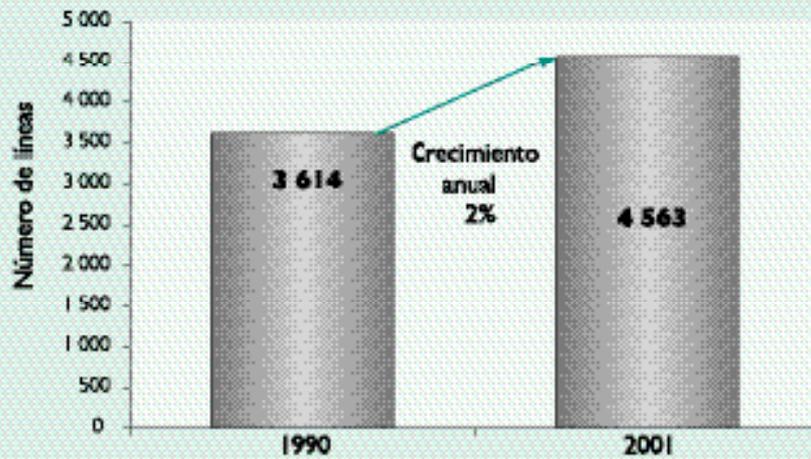
A 2001, el 12% de hogares en la provincia se benefician de este servicio. La distribución por

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)

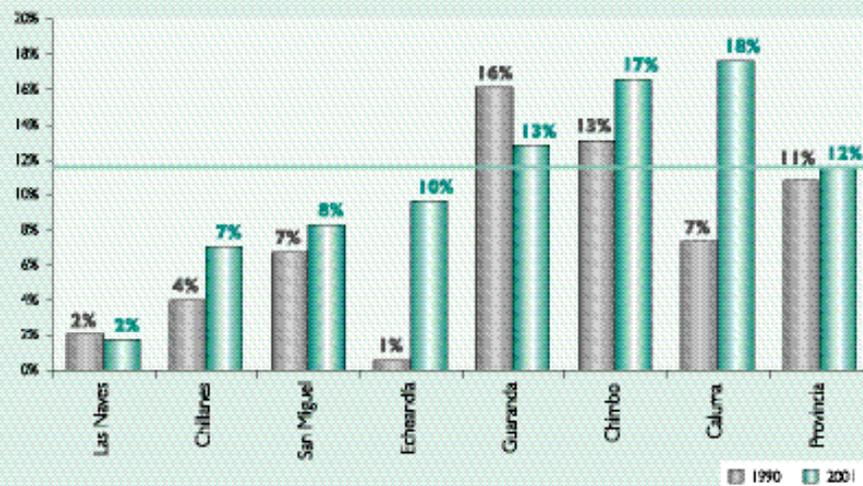


Fuente: SIISE
Elaboración: CISMIL



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.

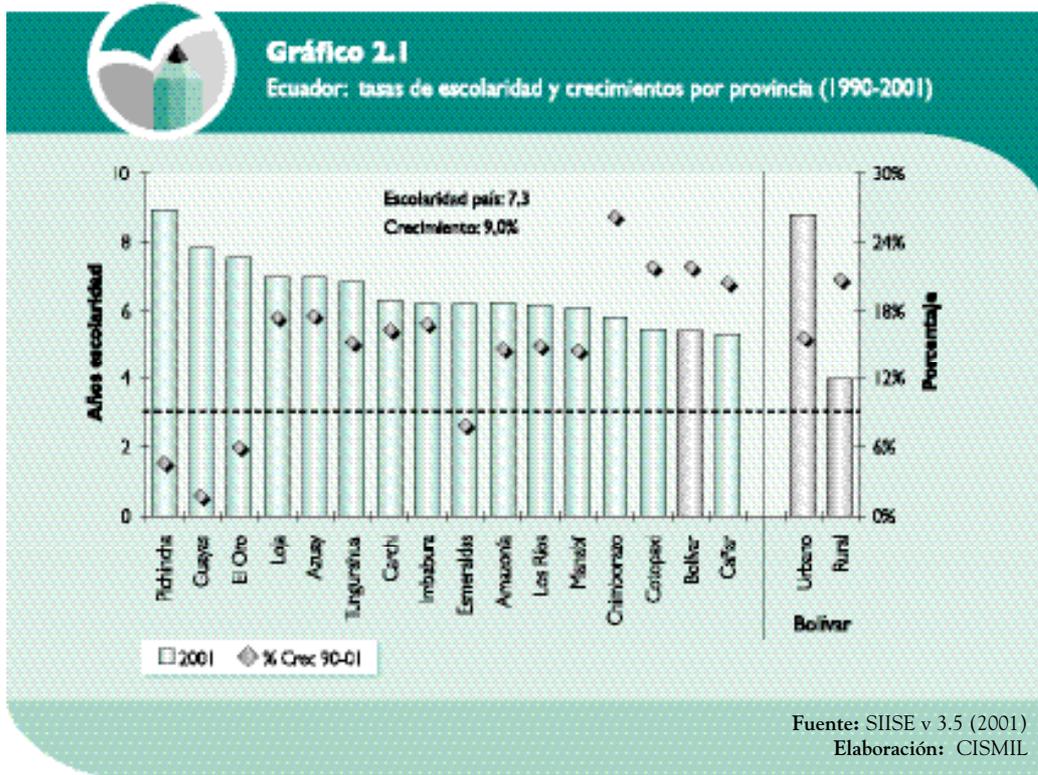


Mapa 2.1
Bolívar: años de escolaridad por cantones



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

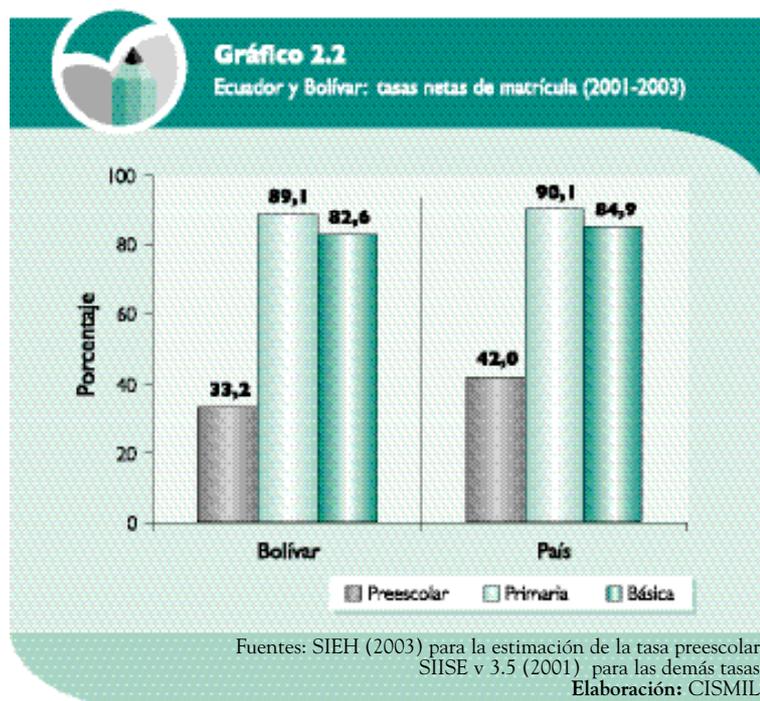
En este acápite se ofrece un diagnóstico descriptivo de la situación de la provincia según los indicadores establecidos para el cumplimiento de la meta 3 del objetivo 2. Específicamente, se presentarán los índices con los resultados globales y también, donde la información disponible lo permita, la segmentación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

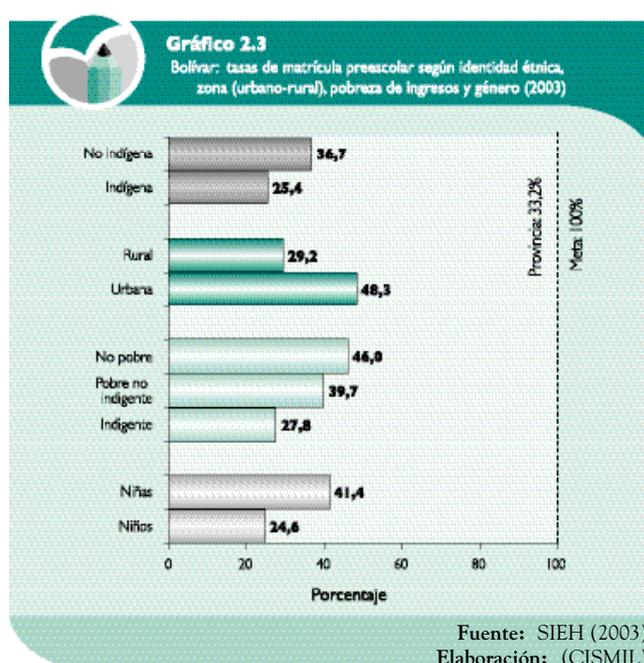
Indicadores de acceso / cobertura

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.



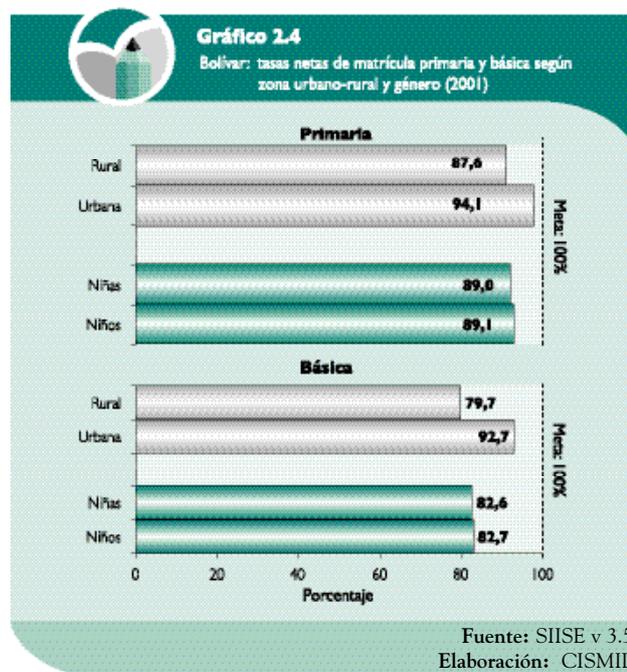
Estas brechas internas de la tasa, acompañadas del bajo porcentaje de asistencia preescolar en edad adecuada, señalan la existencia de serias dificultades en el acceso oportuno a este nivel de instrucción en Bolívar. Dada la importancia de este nivel educativo, el hecho de que 7 de cada 10 niños y niñas 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

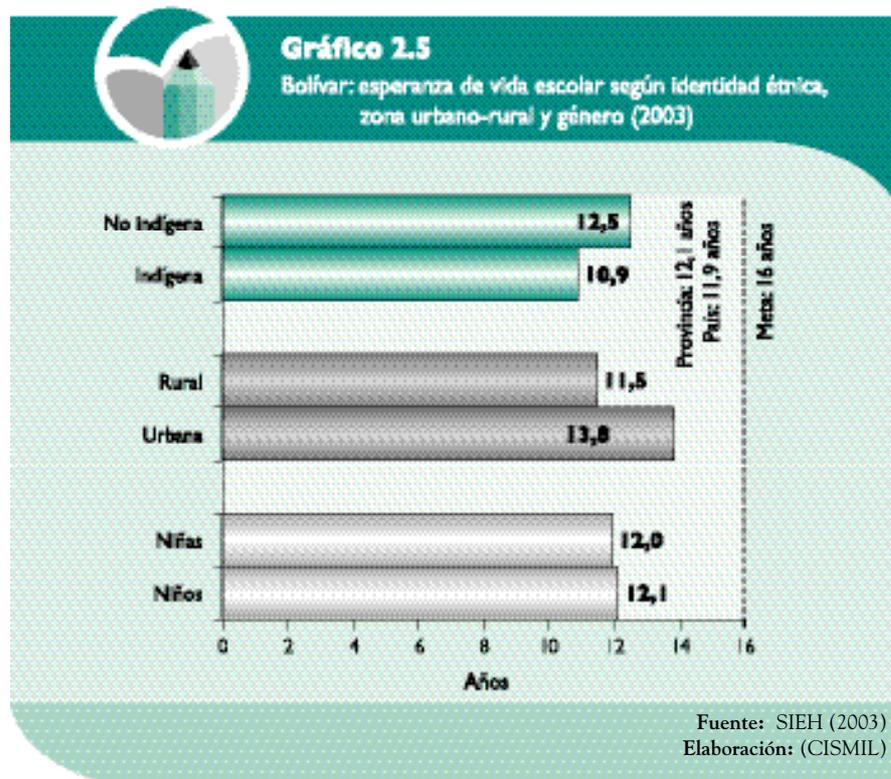
estiman con valores inferiores al calculado provincial (88% en primaria y 80% en básica).

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.

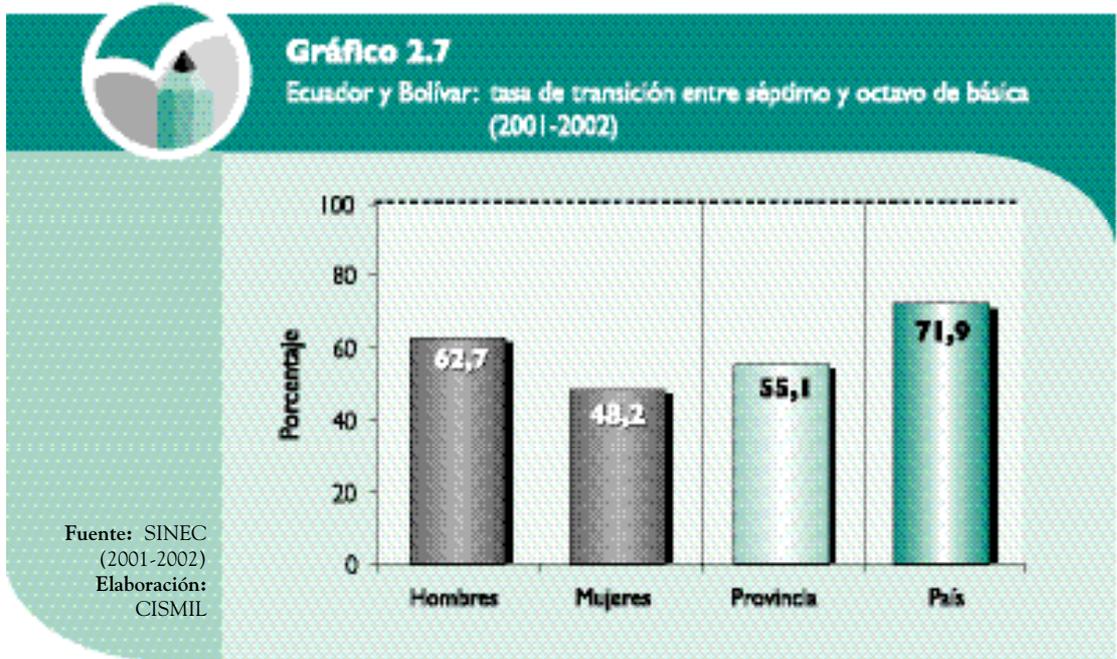
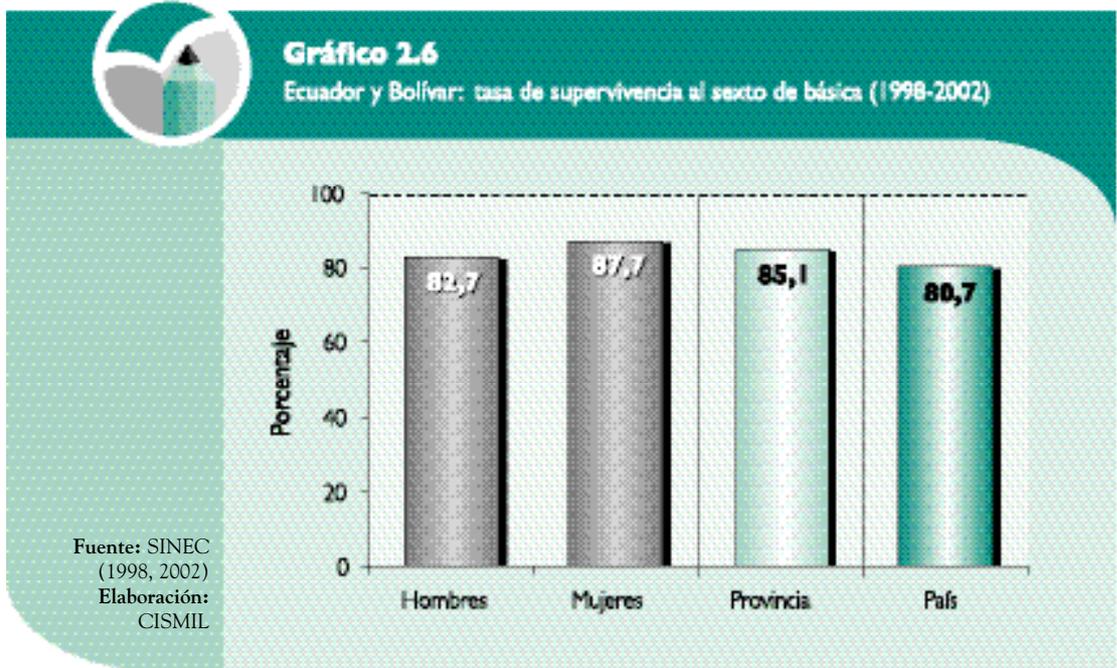


Indicadores de eficiencia interna

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.

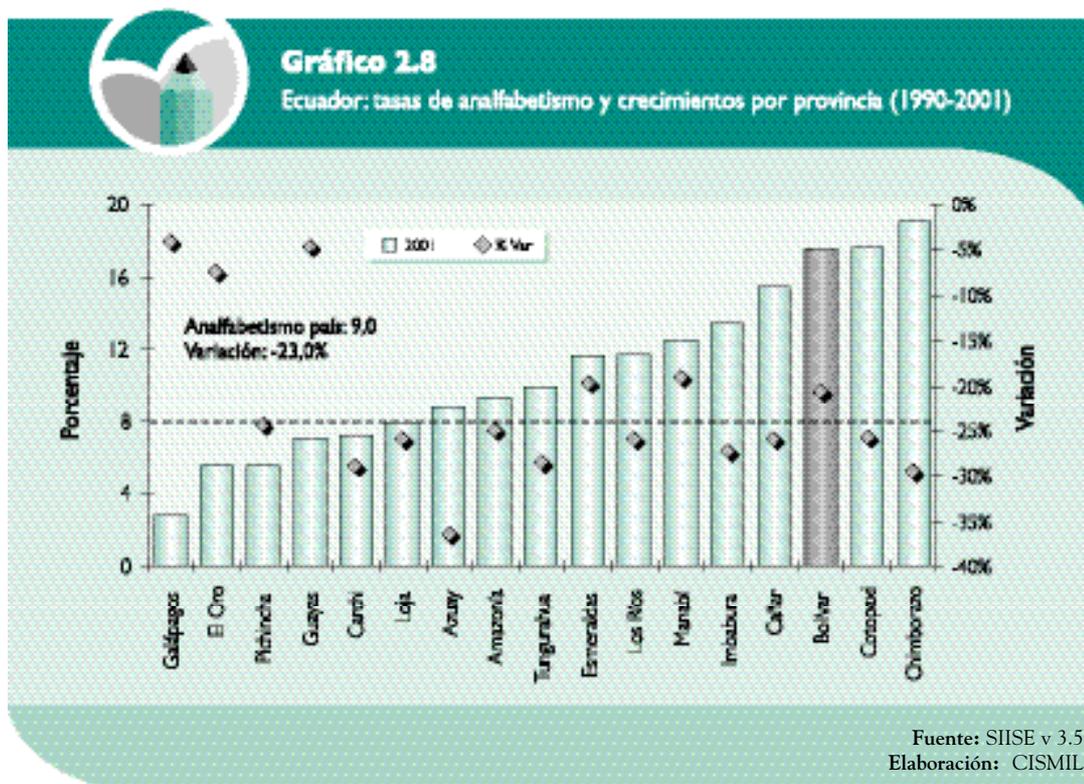
En síntesis, Bolívar se encuentra a 45 puntos porcentuales de distancia hacia el cumplimiento de la meta propuesta. Esto quiere decir que en la actualidad, sólo seis de cada diez niños y niñas en la provincia pasan a la secundaria.

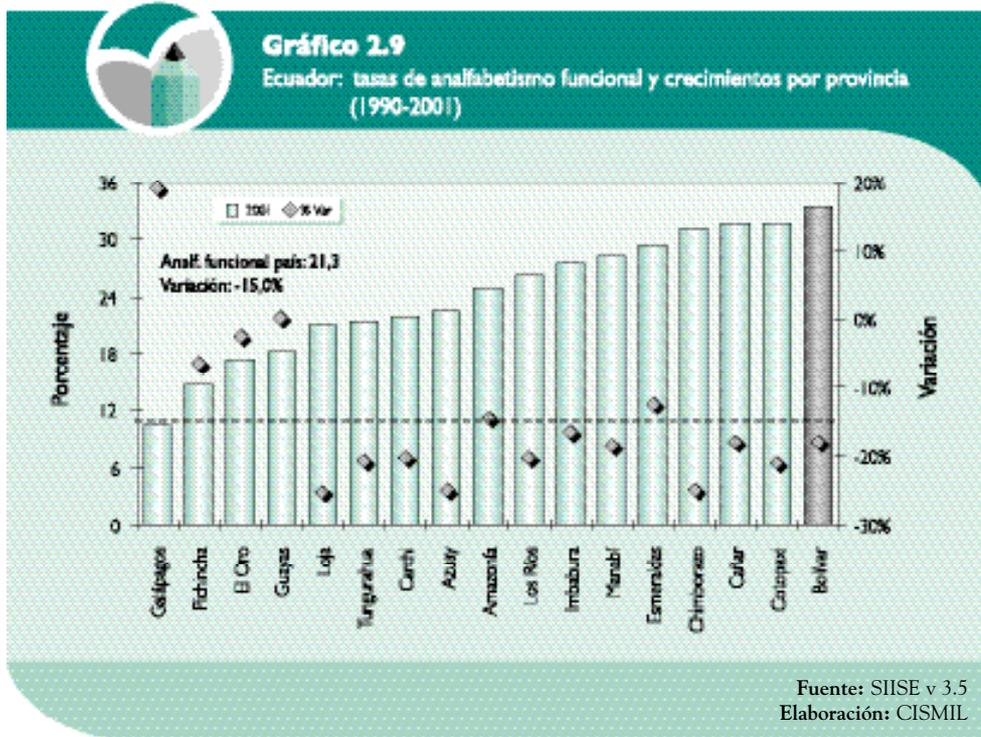
Educación de la población

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 recrudescimiento 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).

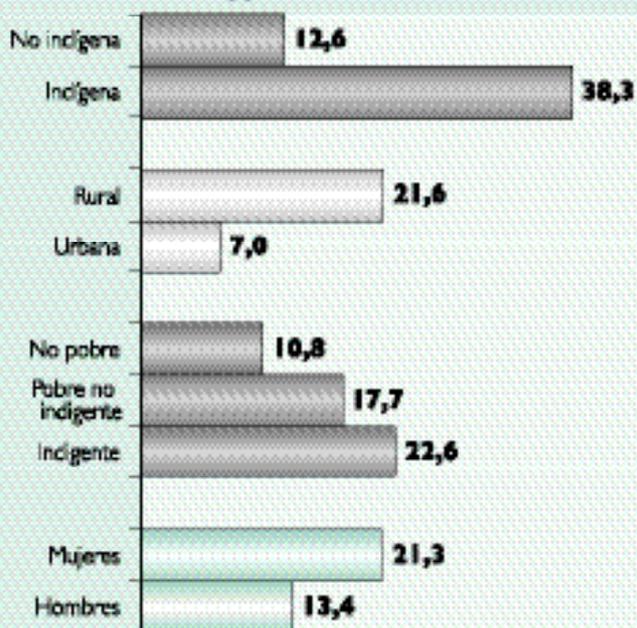
Las tasas de primaria y educación básica completa en Bolívar se estiman en 48% y 28%, respectivamente. Esto implica una distancia al objetivo de 52 puntos en la primaria completa y de 72 puntos en la educación básica completa (ver gráfico 2.11). De acuerdo con lo que establecen estos indicadores, tan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



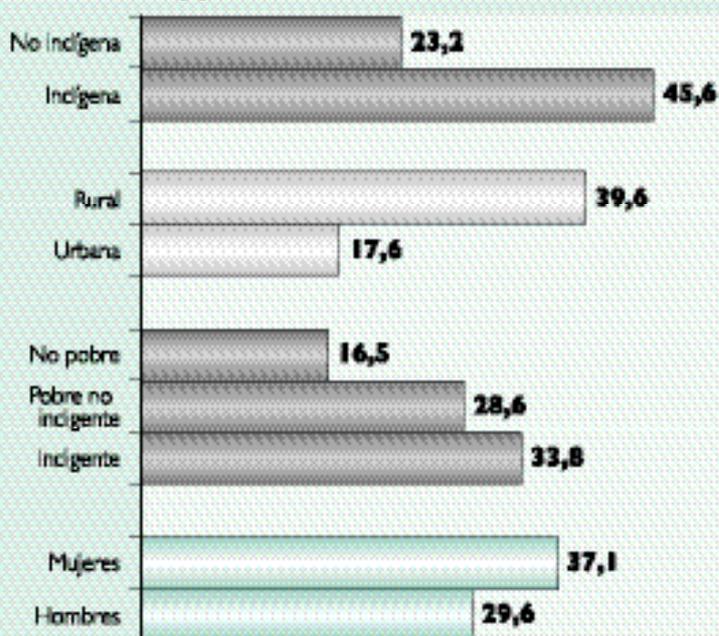
Gráfico 2.10

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

(a) Analfabetismo 2001-2003

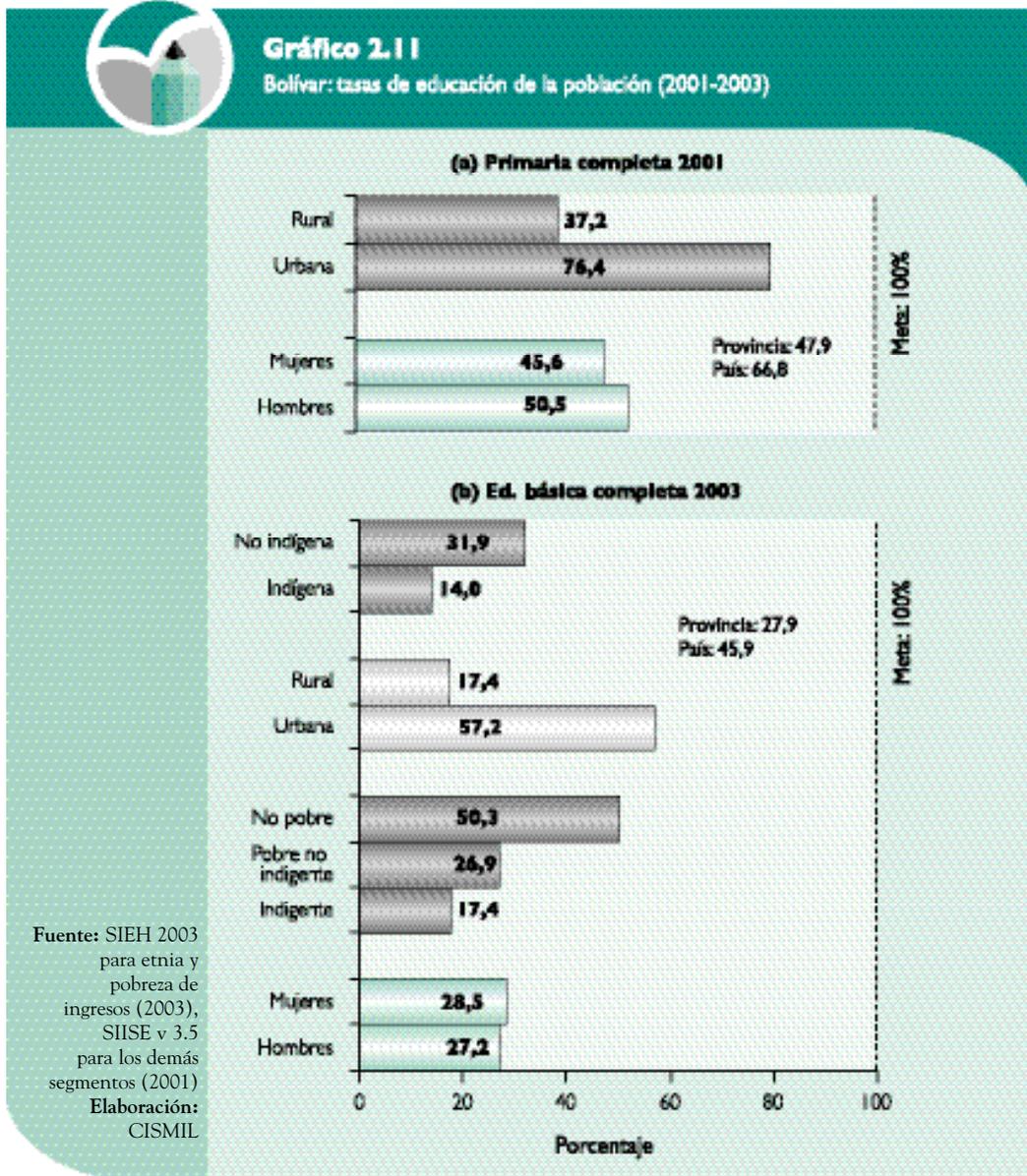


(b) Analfabetismo funcional 2001-2003



Porcentaje

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-

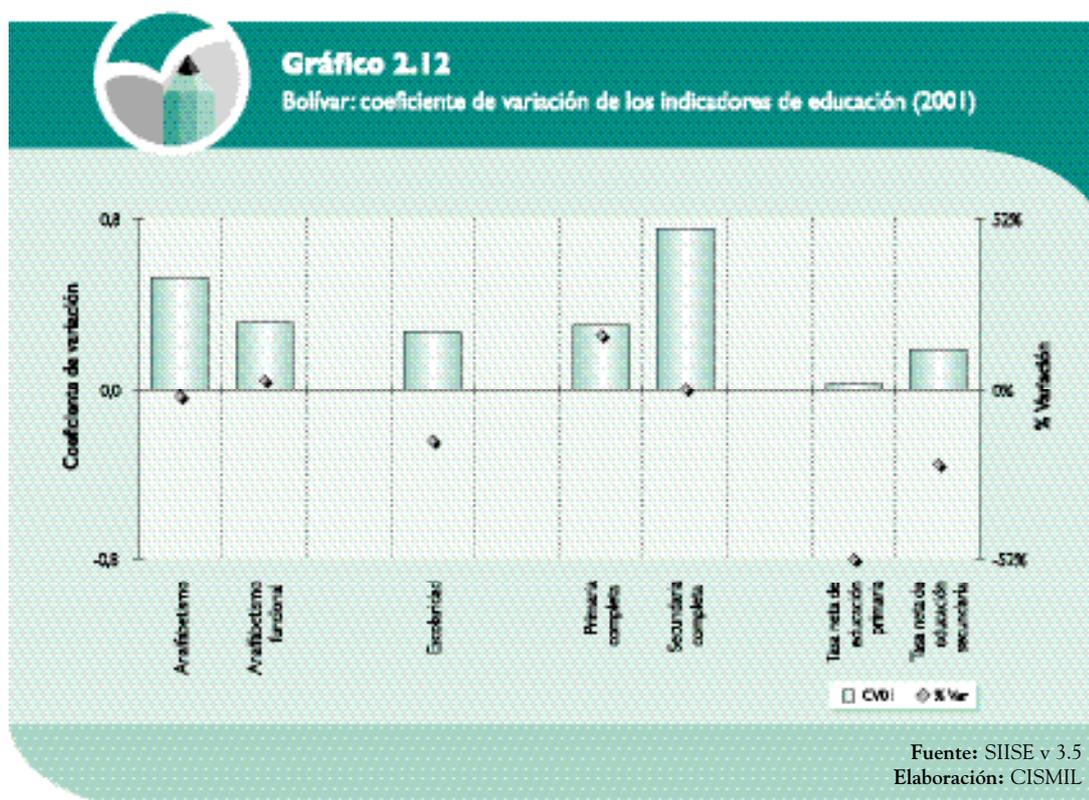
genas, la tasa de cumplimiento de la educación básica (32%) prácticamente duplica al cumplimiento de este nivel de instrucción entre los indígenas (14%). En el sector urbano, la tasa de educación básica (57%) triplica a la tasa del sector rural (17%). Por último, con respecto a la brecha según pobreza 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.

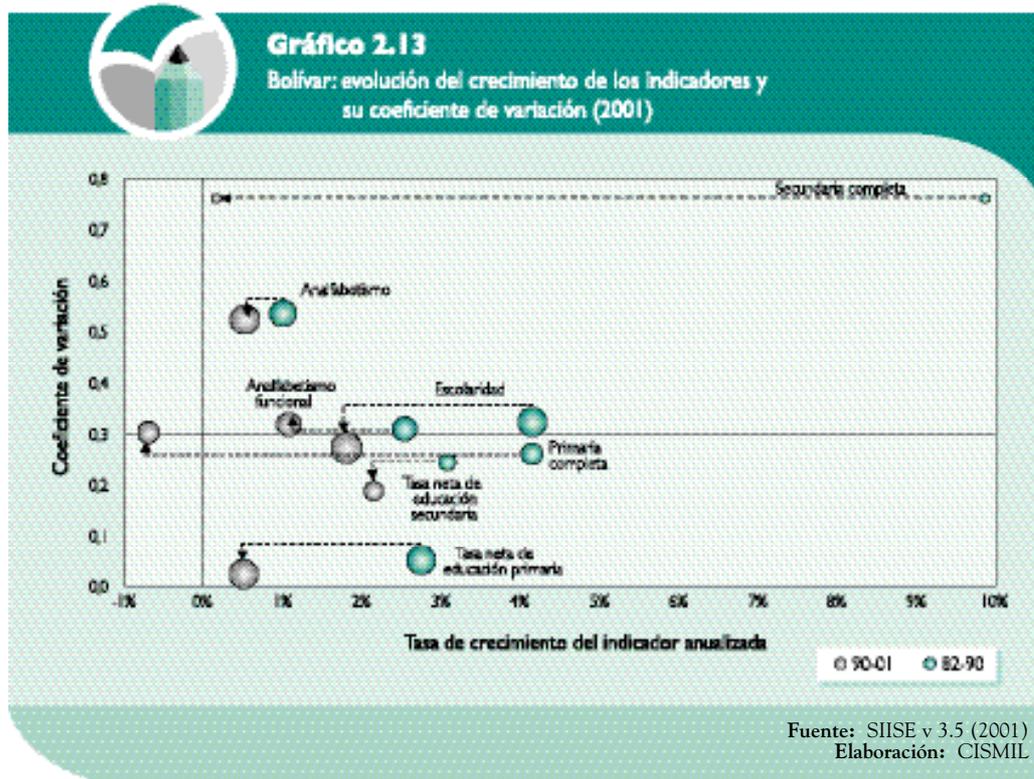


²¹ Para una definición completa del coeficiente de variación, consultar el anexo 2.4 incluido en la sección Anexos de este CD ROM

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.

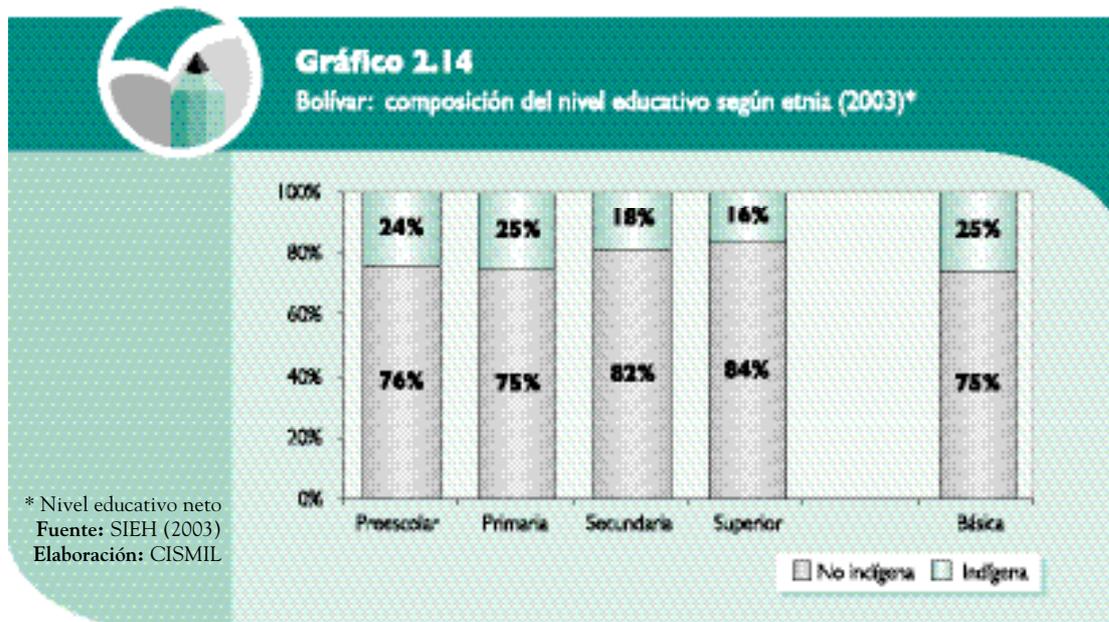
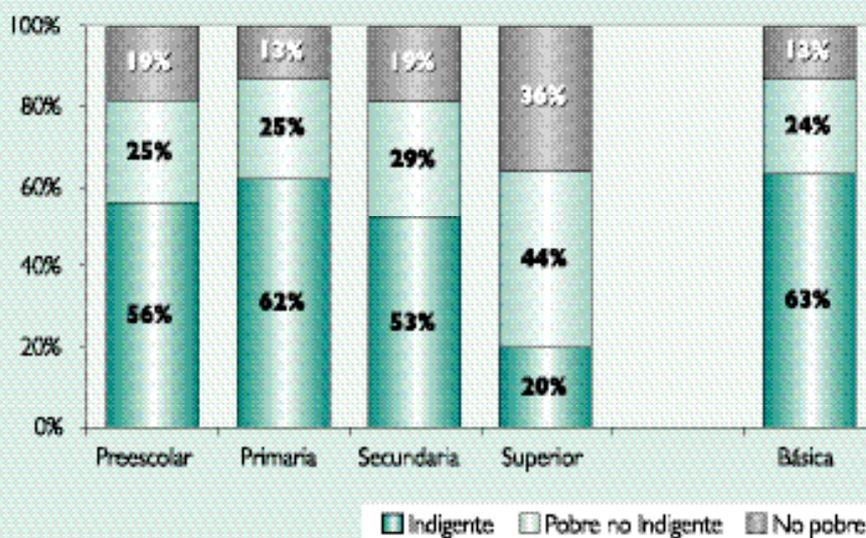




Gráfico 2.15

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

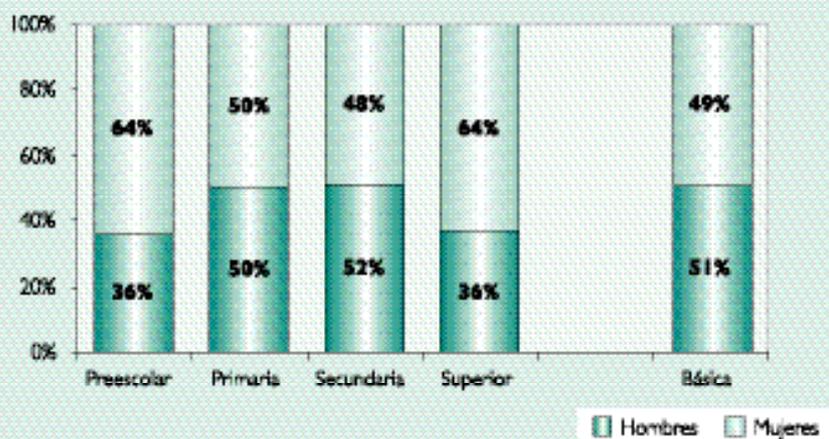


* Nivel educativo neto
Fuente: SIEH (2003)
Elaboración: CISMIL



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).

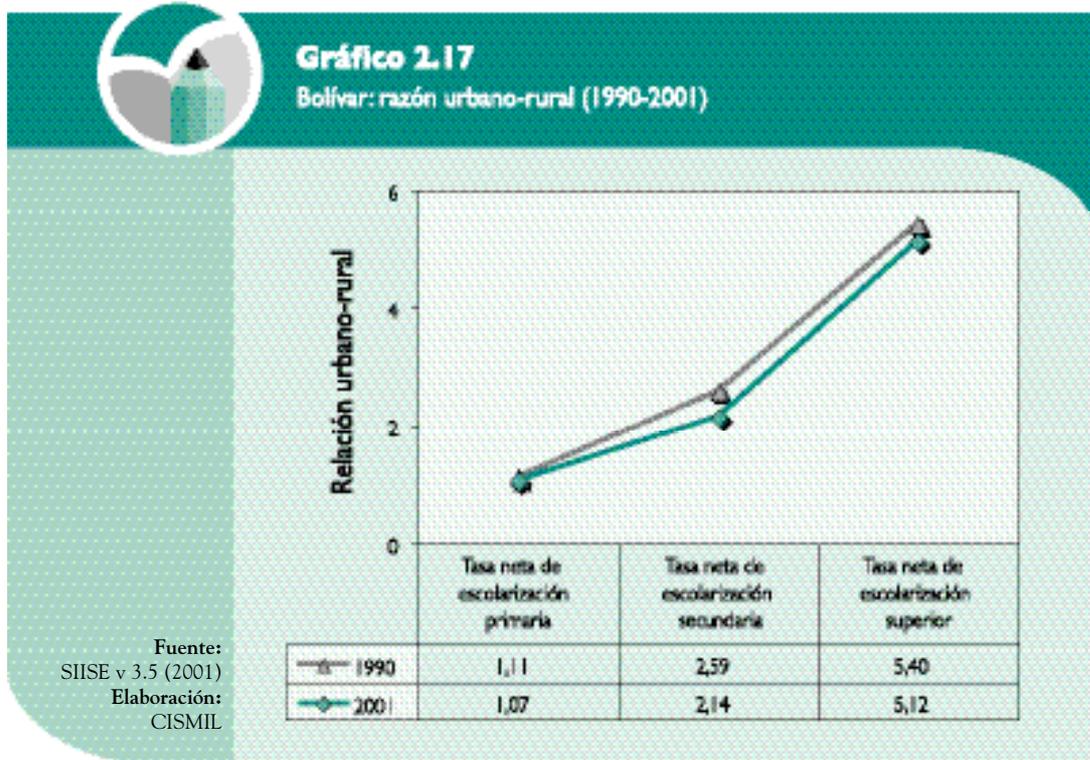
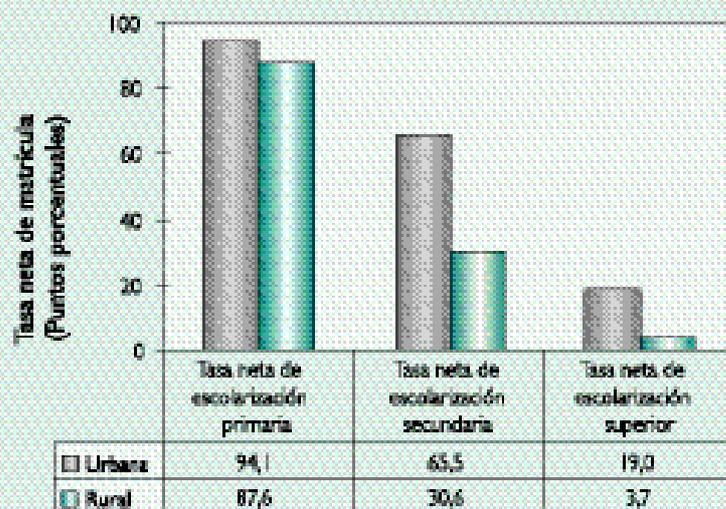




Gráfico 2.18

Bolívar: tasas absolutas de escolarización (1990-2001)

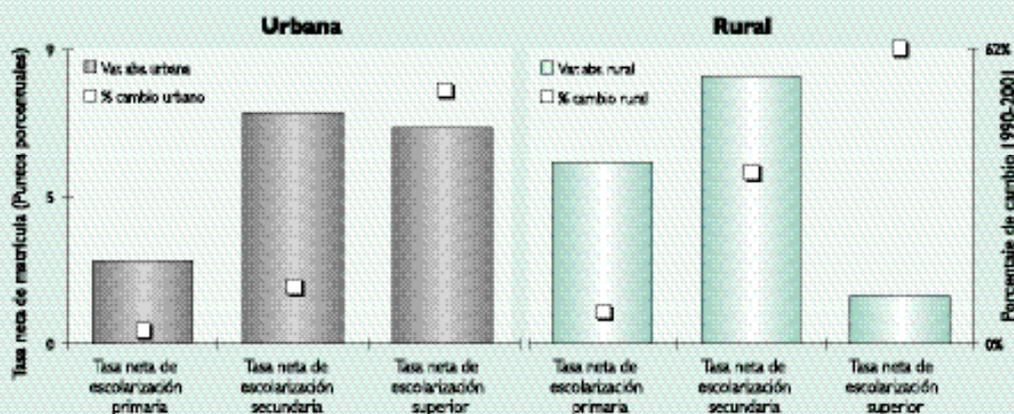


Fuente: SIISE v 3.5 (2001)
Elaboración: CISMIL



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 entre 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.

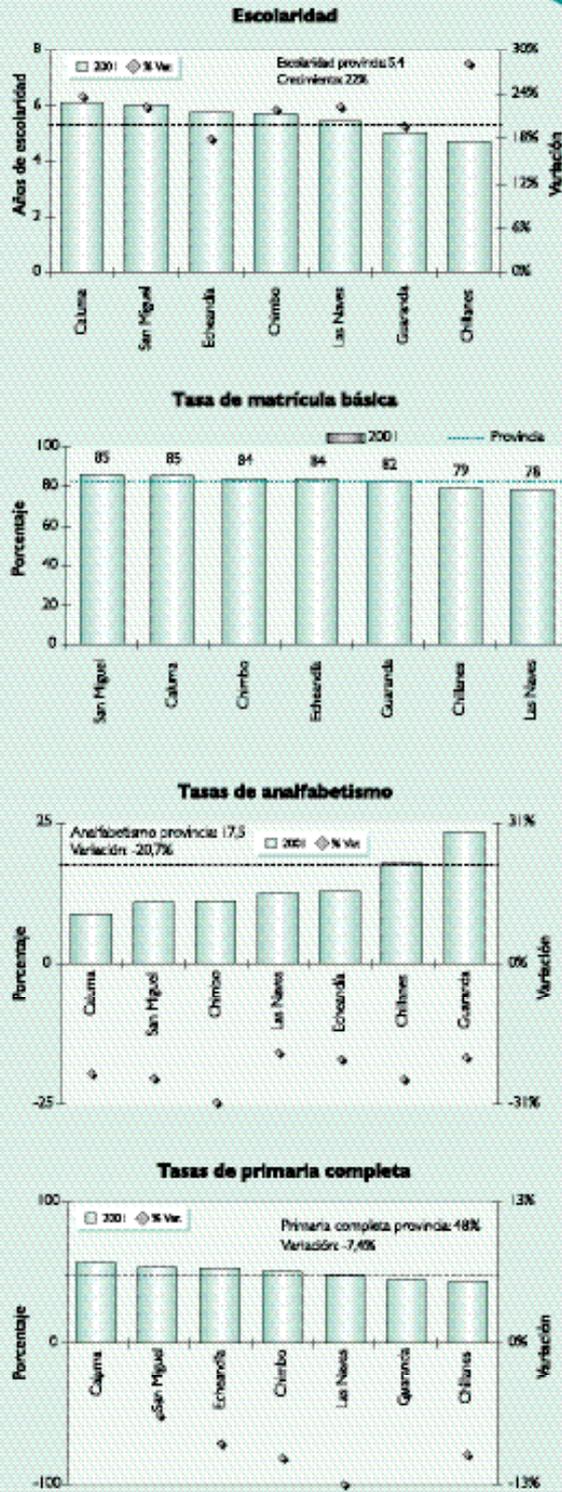
educación. El monitoreo y evaluación constante de la planificación en las instituciones educativas permitirá corregir a tiempo los problemas relacionados con los docentes, con la actualización de los contenidos a impartir y con los problemas de aprendizaje entre los alumnos.

- 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

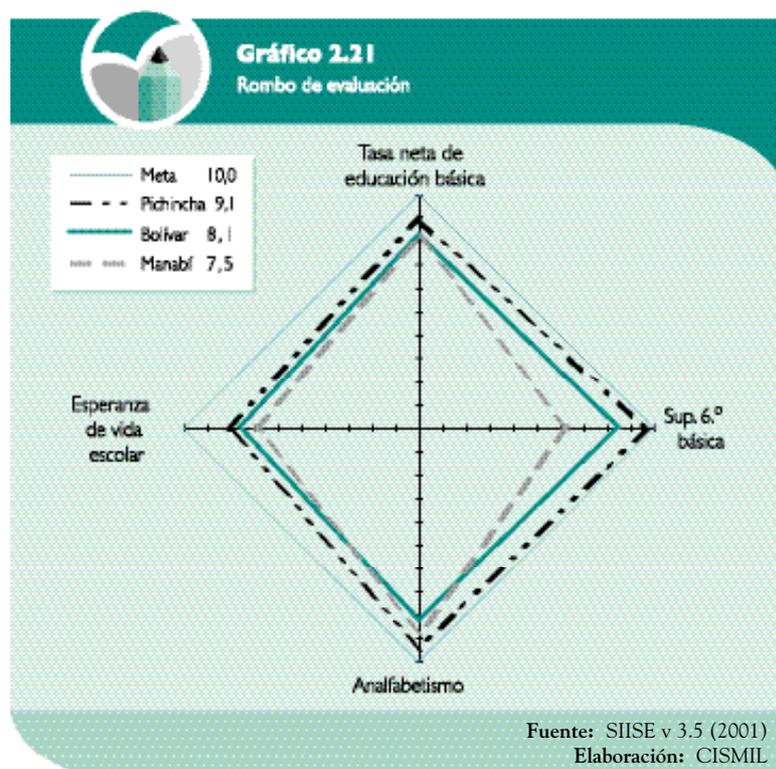
Resumen del nivel de avance

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

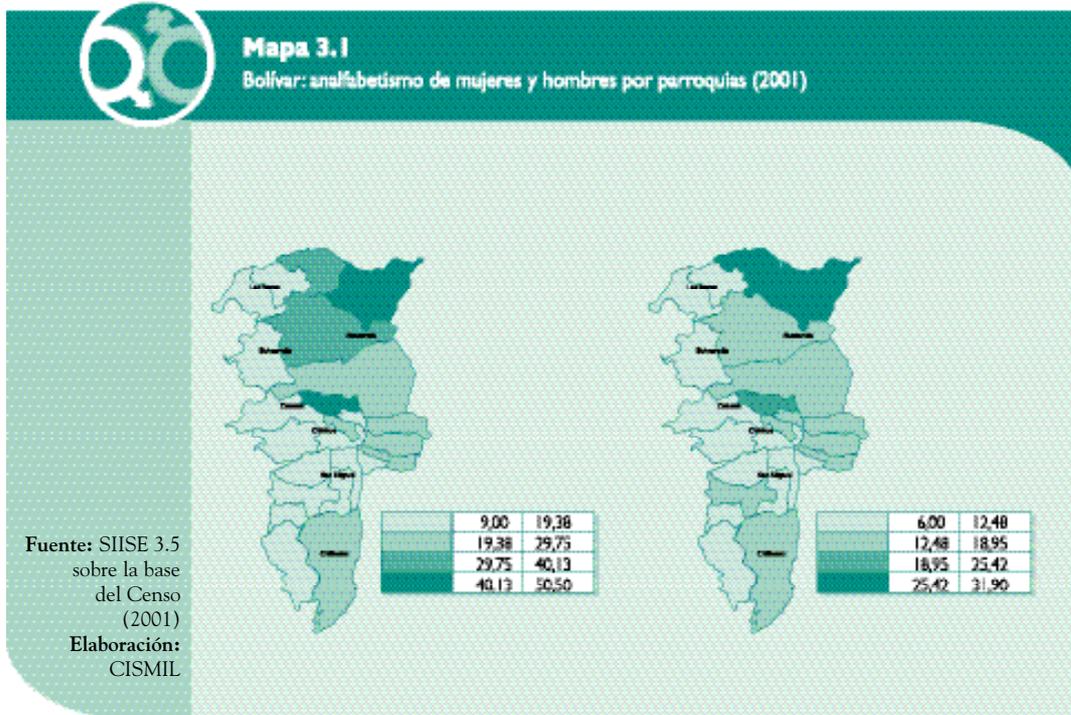
En 2001, las brechas más altas se presentaban entre las mujeres y los hombres indígenas. En el caso de la tasa de matrícula a la educación secundaria, la diferencia alcanza 27 puntos. En contraste, las mujeres afrodescendientes tienen mejores tasas de matrícula a este nivel educativo que los hombres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

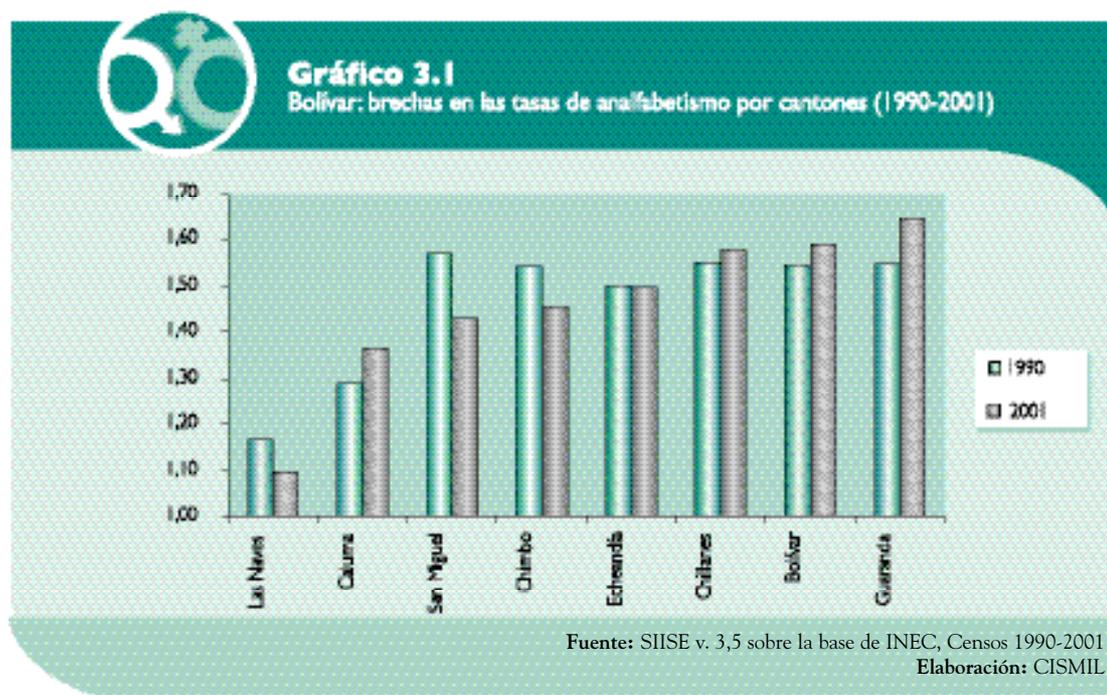
CUADRO 3.2 Bolívar: brechas en las tasas de analfabetismo (1990-2001)*

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*

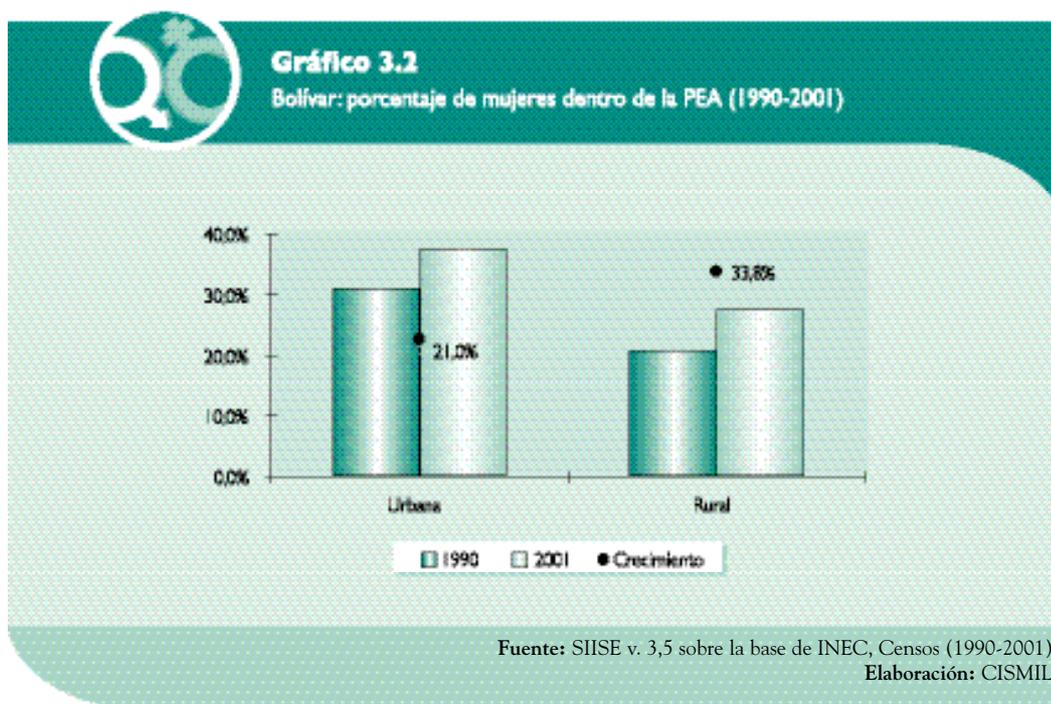
“Sobre quién debe trabajar decide mi marido”.
Mujer, rural, indígena, 20 años

“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

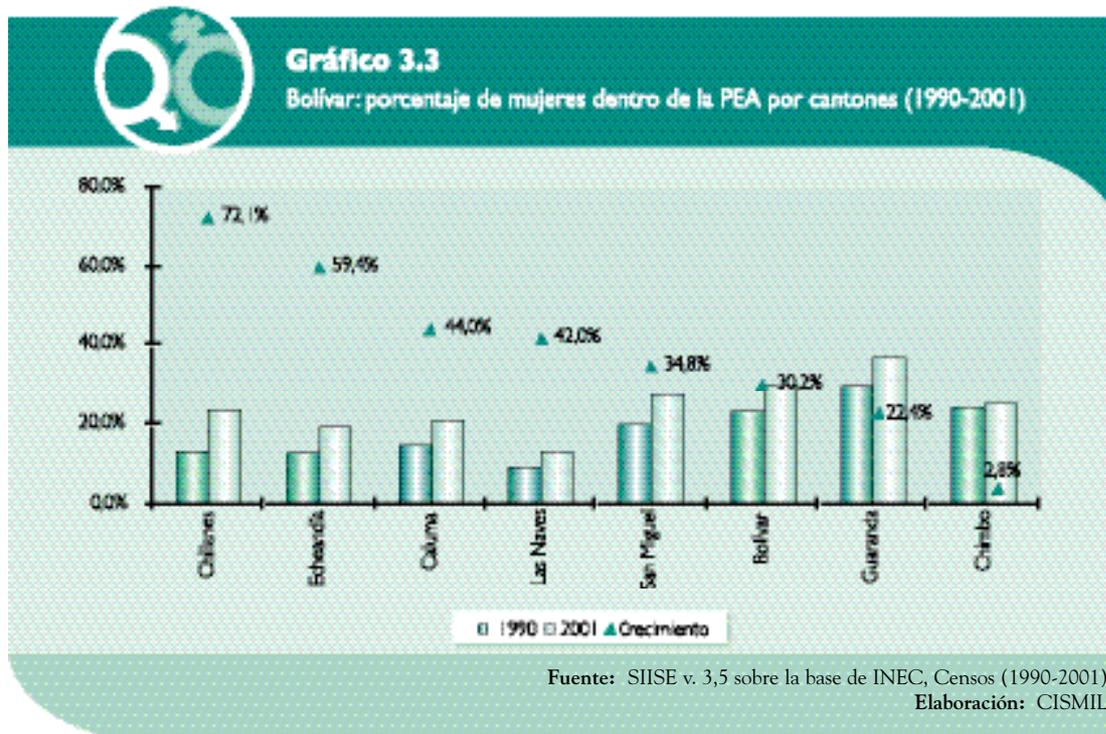


Si bien en todos los cantones de la provincia se produjo un crecimiento de la proporción de mujeres dentro de la PEA, existe una marcada heterogeneidad entre ellos. Mientras en Chimbo el crecimiento es de apenas un 3%, en Chillanes alcanza un 72% (ver gráfico 3.3). El promedio provincial del crecimiento 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.

**Gráfico 3.4**

Bolívar: proporción de mujeres y hombres por sector económico (2003)

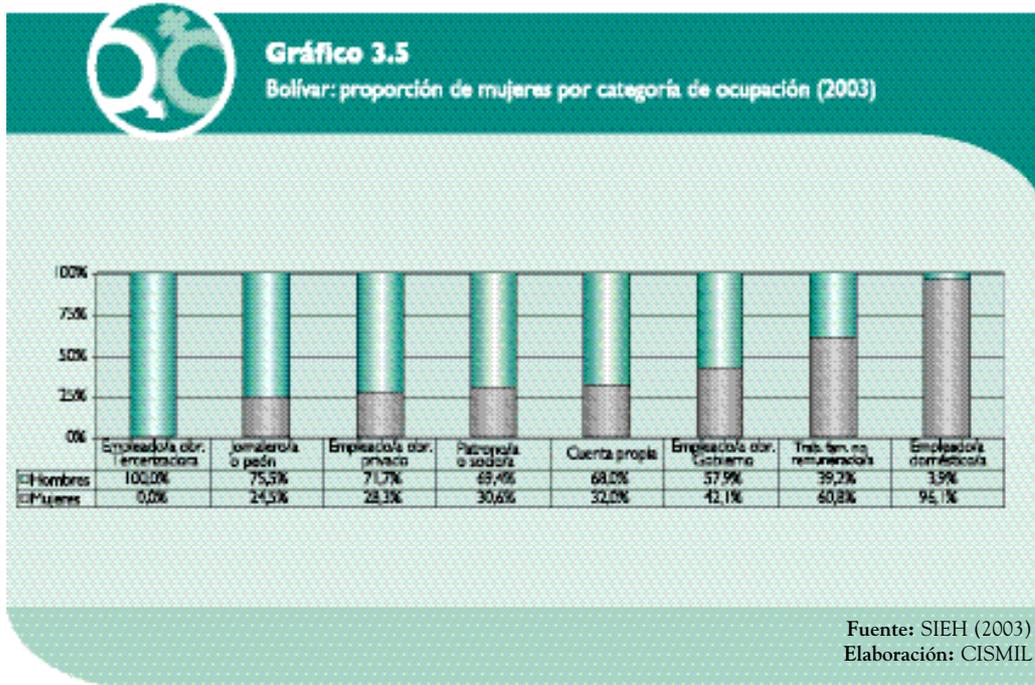
Fuente: SIEH (2003)
Elaboración: CISMIL**CUADRO 3.4** Bolívar: proporción de mujeres por rama de actividad (2003)

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 bolivarenses 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).

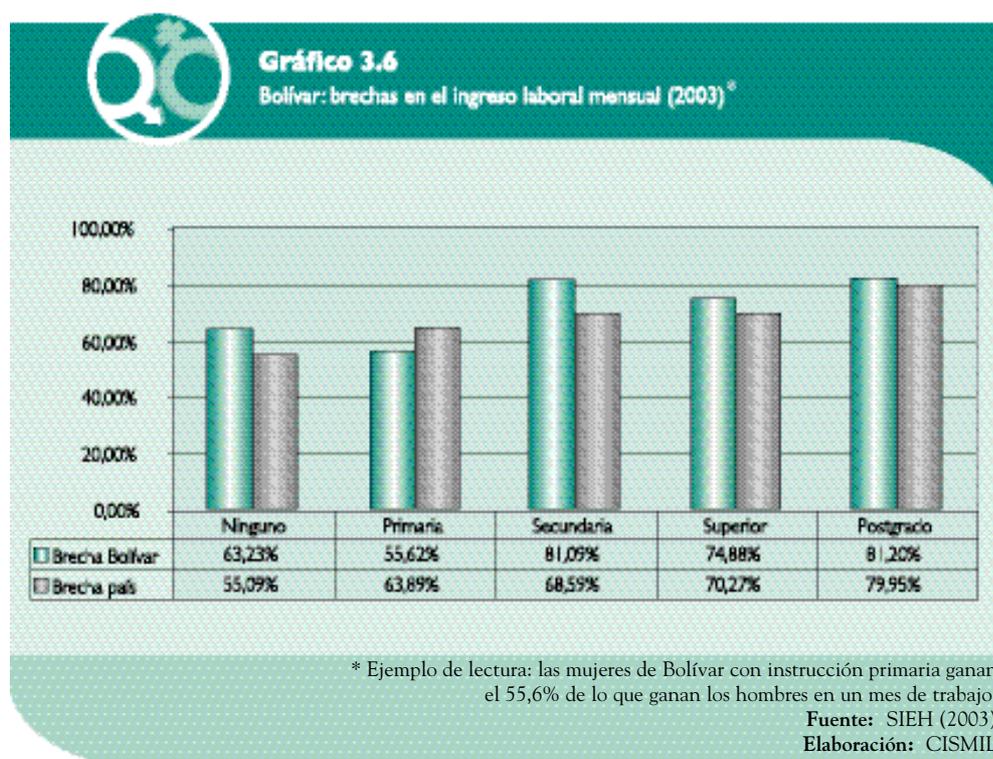


“Creemos que sí existe discriminación en los trabajos y vemos que hay más mujeres de secretarias; no vemos mujeres obreras, mecánicas, políticas, pocas mujeres policías y, sobre todo, en aquellas profesiones donde en el trabajo se necesita la fuerza física, hay un estigma en creer que la mujer no puede 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”.

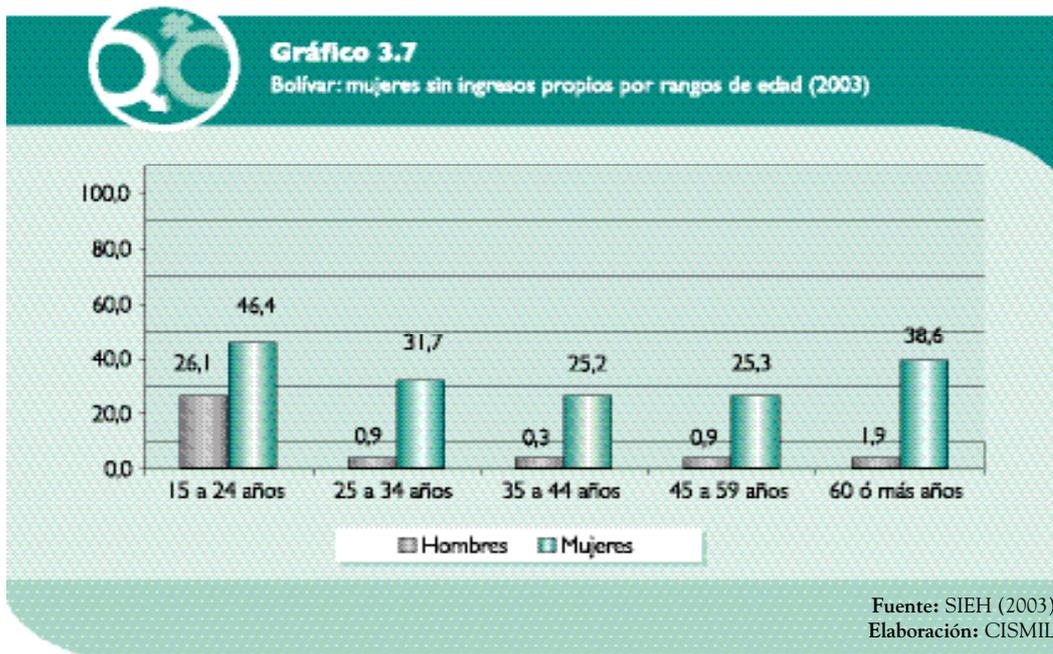
Mujer, rural, indígena, 20 años

“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%.

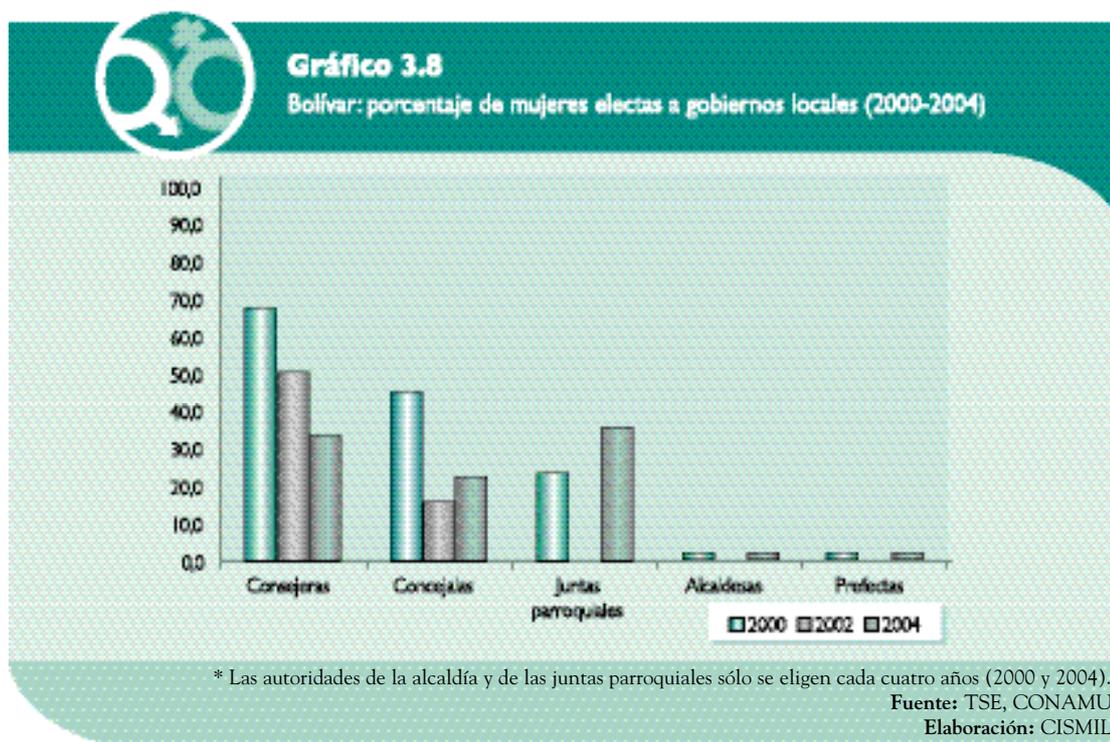
CUADRO 3.6 Bolívar: mujeres electas (2000-2004)

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.



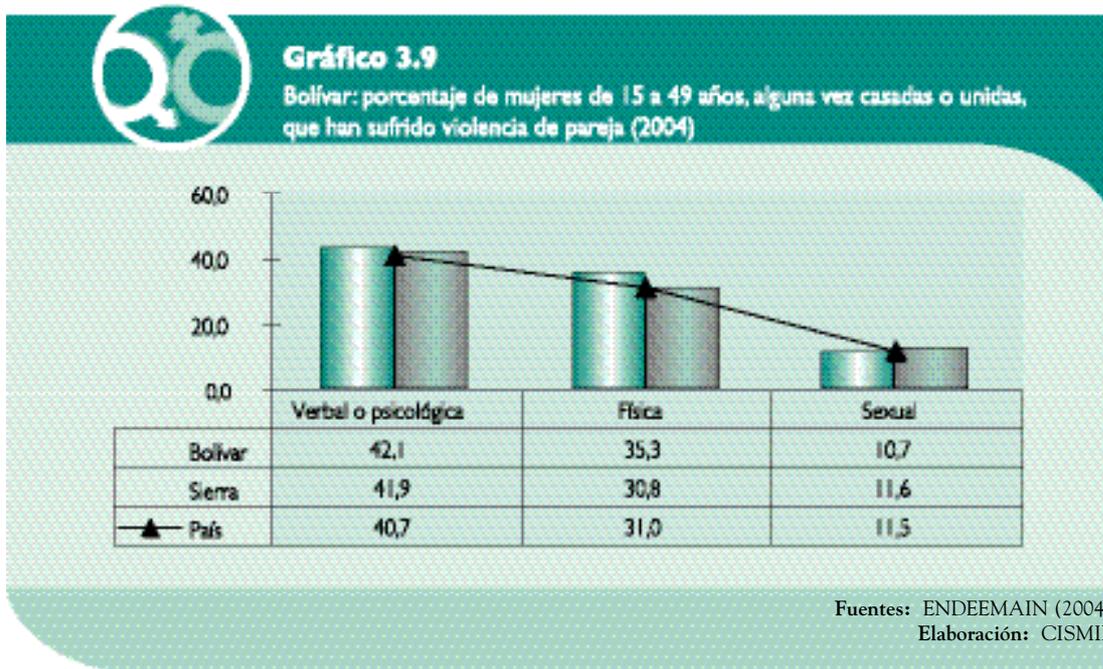
“En lo político sí se ha incrementado, pero no se cumple lo que dice la ley, que un 40% de mujeres deben participar en lo político para las elecciones populares y es apenas un 10% hasta 20%, sobre todo en cargos inferiores, segundo o tercer puesto y no ocupando puestos altísimos, como de liderazgo en 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”.

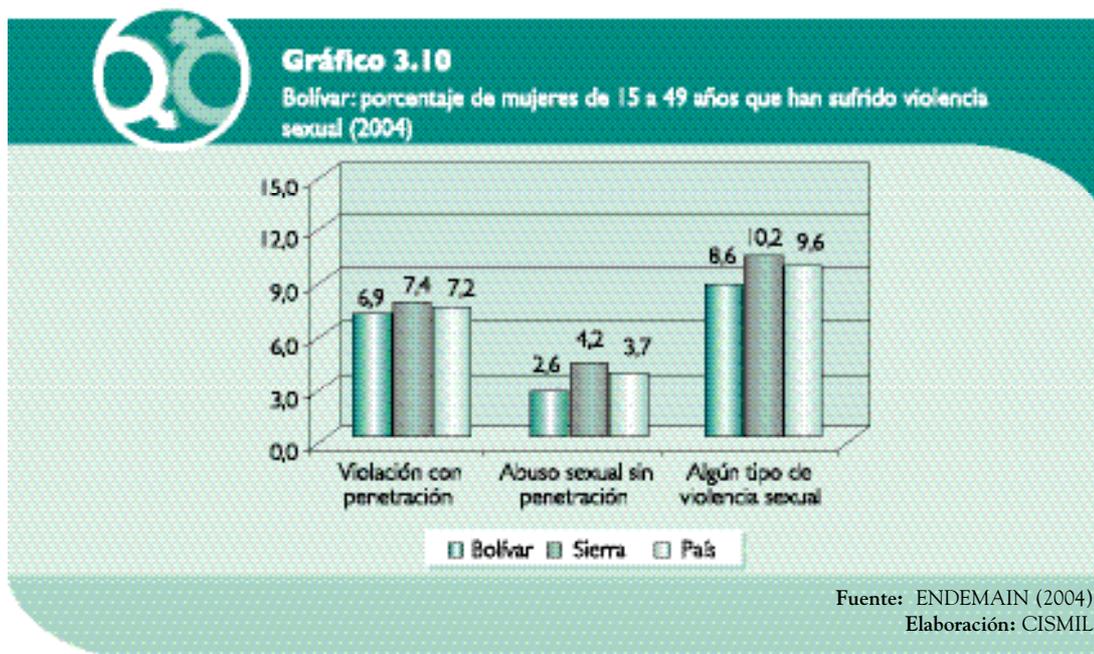
Mujer, urbana dispersa, mestiza, 35 años

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).

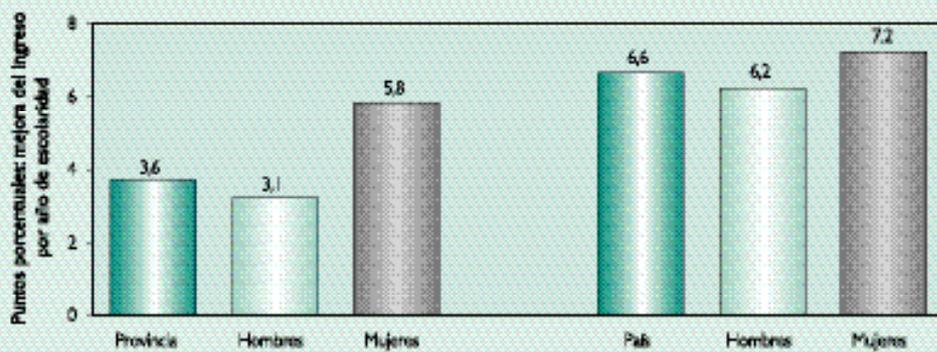
³⁶ Para una explicación detallada de este modelo de análisis consultar el anexo 3.1 incluido en la sección Anexos de este CD ROM. La cuantificación de los retornos salariales mide cuánto más salario obtienen las personas en general, y las mujeres y hombres separadamente, por haber alcanzado mayores niveles 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

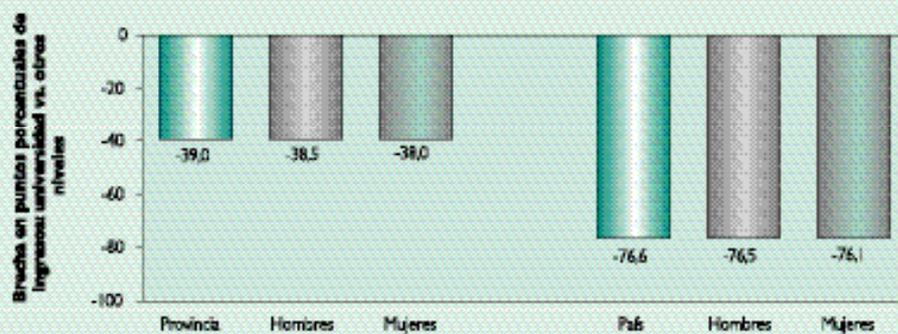
Fuente: SIEH (2003)

Elaboración: CISMIL



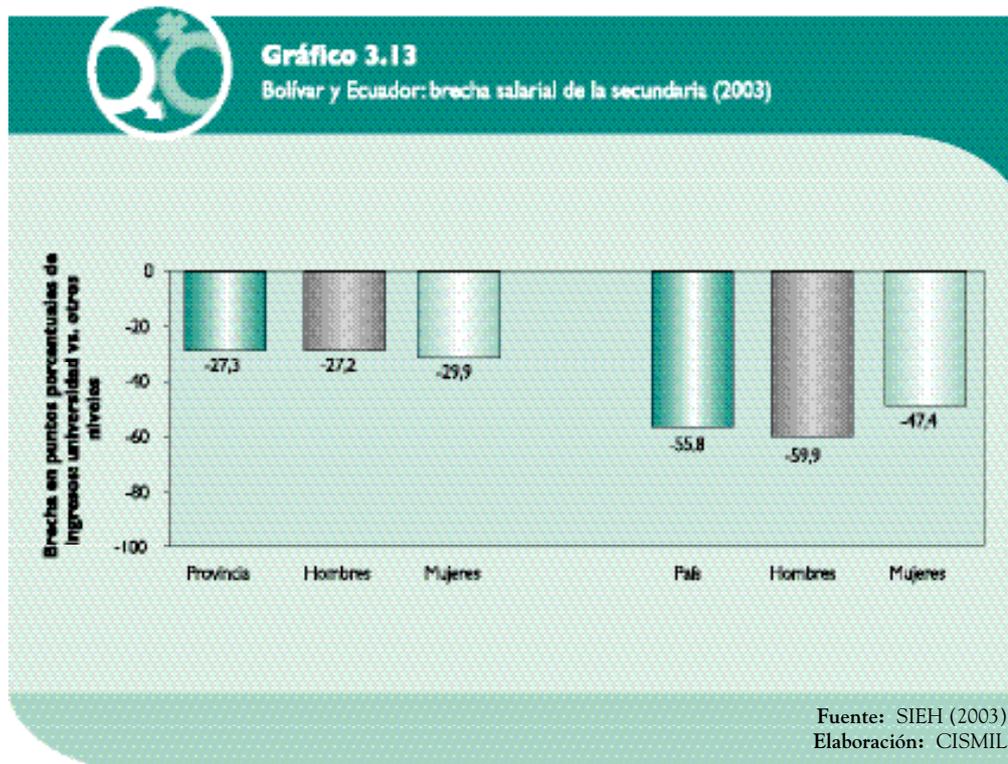
Gráfico 3.12

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



Fuente: SIEH (2003)

Elaboración: CISMIL

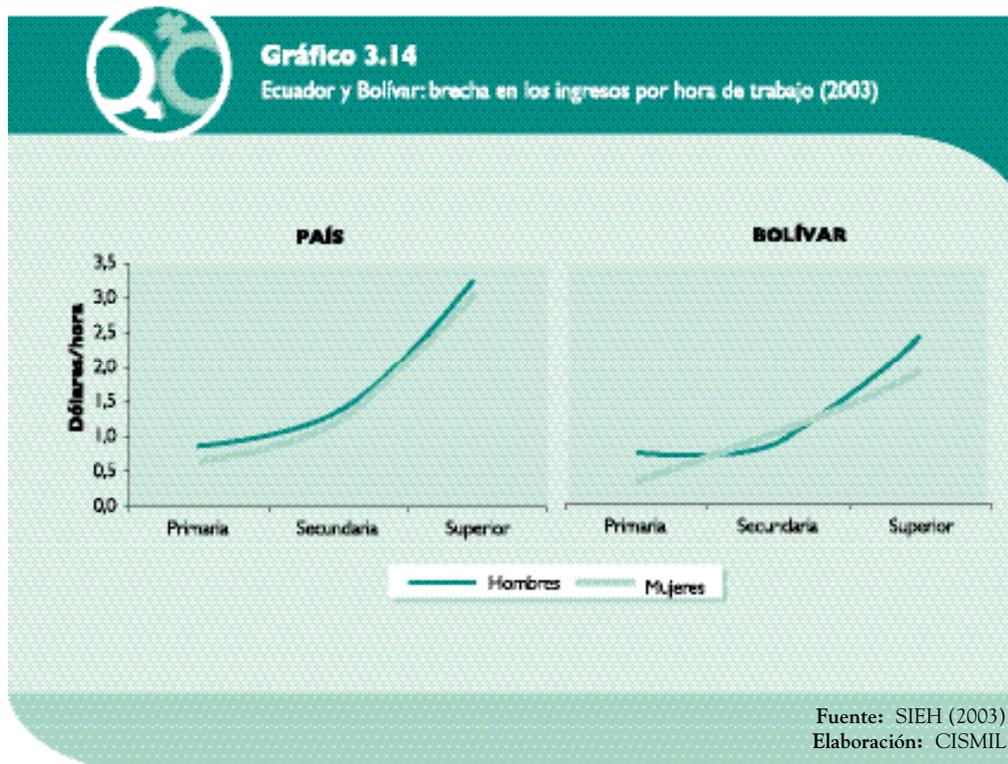


En el gráfico 3.14 se presentan los ingresos/hora promedio por nivel de instrucción y sexo. Esto permite comprender lo expuesto en los gráficos 3.12 y 3.13. En el ámbito nacional, los ingresos/hora adquieren una pendiente de crecimiento mayor cuando se alcanza el nivel de instrucción universitario. A 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.

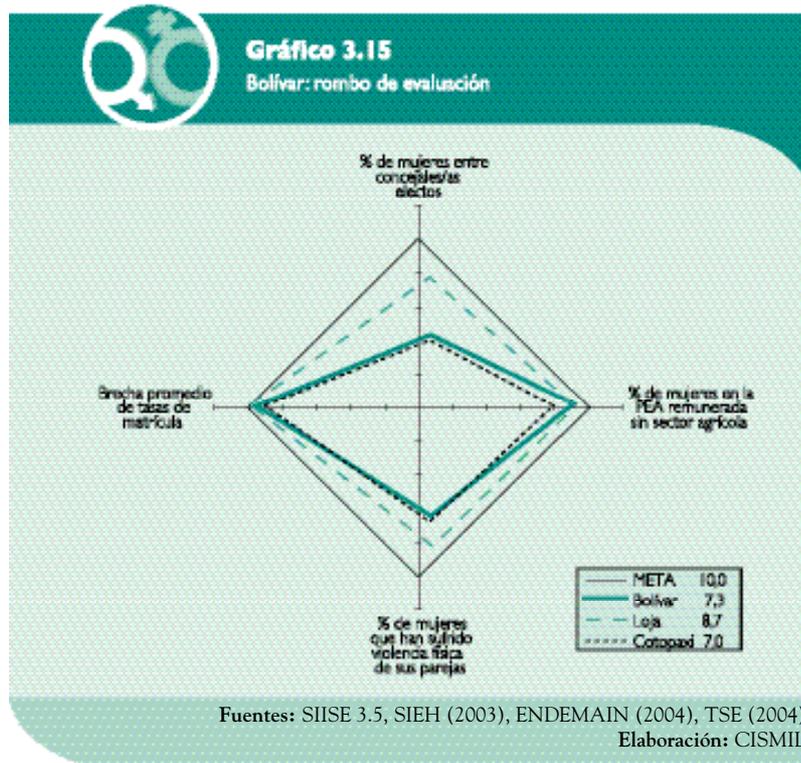
Que tenemos falencias es cierto, la provincia está avanzando y con la igualdad de género vamos a ir alcanzando nuevas metas. Hemos considerado que la mujer es una buena administradora a lo largo del tiempo, nos han demostrado que con pocos recursos atendían a sus familias, cómo no recordar a muchas mujeres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