

ODDM

PROVINCIA de
PICHINCHA



Objetivos de Desarrollo del Milenio ESTADO de SITUACIÓN 2006

PROVINCIA de **PICHINCHA**

La presente publicación ha sido elaborada por el CISMIL y liderada por el Gobierno de la Provincia de Pichincha, 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 Pichincha

Edición:

Álvaro Campuzano Arteta

Corrección de estilo:

Vanessa Hogan

Fotografías:

Gobierno Provincial de Pichincha

Concepto editorial:

graphus 290 2760

Diseño de portada:

graphus

Diagramación, digitalización de imágenes:

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 Sánchez, 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, GPP 2006 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 PICHNCHA	28



OBJETIVO 8

Alianzas para el desarrollo local	39
-----------------------------------	----



OBJETIVO 2

Lograr la enseñanza primaria universal	87
--	----



OBJETIVO 3

Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de las mujeres	129
---	-----



OBJETIVO 4

Reducir la mortalidad de la niñez	157
-----------------------------------	-----



OBJETIVO 5

Mejorar la salud maternal 179



OBJETIVO 6



Combatir el VIH/SIDA y otras enfermedades 191



OBJETIVO 7

Garantizar la sostenibilidad del ambiente 217



OBJETIVO 1

Erradicar las pobrezas y los problemas
nutricionales 245

EPÍLOGO 275

LISTADO DE INDICADORES DE
INFORMES PROVINCIALES DE ODM 278

GLOSARIO DE DEFINICIONES 282

FUENTES DE DATOS 293

BIBLIOGRAFÍA 295

siglas

AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional
AME	Asociación de Municipalidades del Ecuador
BCE	Banco Central del Ecuador
BK	Bacilo de Koch, bacteria causante de la tuberculosis
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, conocido como Banco Mundial
CDC	Center for Disease Control: Centro para el Control de la Enfermedad (Estados Unidos)
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)
DMQ	Distrito Metropolitano de Quito.
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
EUED	Encuestas Urbanas de Empleo y Desempleo
FISE	Fondo de Investigación Social de Energía
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Ecuador
GPP	Gobierno Provincial de Pichincha
GTZ	Agencia Alemana de Cooperación Técnica para el Desarrollo
ICN	Índice de Capital Natural
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos (Ecuador)
INH	Instituto Nacional de Higiene y Medicina Tropical Izquieta Pérez
IRA	Infección Respiratoria Aguda
ITS	Infecciones de Transmisión Sexual
IRD	Institut de Reserche pour le Développement: Instituto de Investigación para el Desarrollo
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
ORI	Operación Rescate Infantil
PANN	Programa Nacional de Alimentación y Nutrición
PEA	Población Económicamente Activa
PEI	Población Económicamente Inactiva
PET	Población en Edad de Trabajar
PGE	Presupuesto General del Estado
PNH	Paroxysmal Nocturnal Hemoglobinuria
PRAGUAS	Programa de Agua Potable y Saneamiento
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
SELBEN	Sistema de Selección de Beneficiarios
SODEM	Secretaría Nacional de Objetivos de Desarrollo del Milenio (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)
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
WCMC	World Conservation Monitoring Centre: Centro Mundial de Monitoreo de la Conservación: 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 desnutrición crónica y global; lograr que todos los niños y niñas puedan terminar los diez años de educación básica; eliminar las desigualdades entre mujeres y hombres en todos los niveles de enseñanza; bajar la mortalidad infantil, la de menores de cinco años y la materna; detener y empezar a reducir la propagación de VIH/SIDA, el paludismo y la tuberculosis; integrar los principios del desarrollo sostenible en las políticas nacionales y revertir la pérdida de recursos naturales y ambientales; estrechar el porcentaje de personas que carecen de acceso sostenible a agua potable y saneamiento básico; contraer el porcentaje de población que vive en tugurios; garantizar, año tras año, un adecuado financiamiento para lograr todas estas metas; y, fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

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

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

En el año 2005, el Ecuador elaboró un primer informe nacional. A partir de ahí, el reto derivó a la producción de informes provinciales. Si lo nacional da una visión ponderada del conjunto, lo territorial (desagrega) datos. Una y otra información es de primordial importancia. Con una apreciable ganancia: al hacerlo localmente se construyen capacidades metodológicas para que los y las investigadores 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 Pichincha, interesado en contribuir con el proceso nacional de lucha contra la pobreza y con la definición de una estrategia que logre alcanzar en el año 2015 los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en el Ecuador; ha dado un primer paso con el estudio de la situación de los ODM en la provincia. Los resultados que arroje el balance de los ODM permitirán abrir un espacio de discusión y concertación con los actores públicos y privados, que permita tener un acuerdo a nivel provincial para el logro de los ODM en Pichincha.

El estudio de Avance de los objetivos del Milenio en la provincia de Pichincha establece que la provincia evidencia importantes niveles de avance en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, así como fuertes contradicciones entre sus cantones.

Cabe mencionar que, al asignar un valor de 10 puntos al logro de los Objetivos del Milenio, la provincia de Pichincha, en términos generales, es decir, considerando todos los ODM, alcanza los 7,36 puntos, valor que está por encima de otras provincias y que solamente es superado por Galápagos.

Si bien estas cifras son alentadoras, no deben restar el necesario compromiso de la provincia y de sus actores locales por alcanzar el cien por ciento de los ODM, tanto en el ámbito urbano como en el rural, privilegiando la equidad, pues para todos es conocido que en la provincia y en cada cantón coexisten 'dos realidades' totalmente diferentes: en cobertura de servicios y acceso a oportunidades: la que se vive en Quito y lo que se vive en el resto de cantones, mas aún entre el campo y las ciudades.

En este sentido, el presente estudio es un esfuerzo no sólo por conocer nuestra realidad, sino que pretende ser una herramienta que contribuya a trazar líneas de acción comunes entre los diferentes actores públicos y privados a nivel provincial para generar sinergias de combate contra la pobreza y alcanzar el logro de los Objetivos del Milenio.

Invito entonces a todos y todas a trabajar juntos por Pichincha.

Gustavo Baroja N.
PREFECTO DE PICHINCHA



introducción

Apuntes conceptuales

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 Investigaciones Sociales del Milenio (CISMIL)? Y 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 en 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”. Dicho argumento se sostiene en dos pilares:

Primero, que siempre reconocemos a otros como humanos a pesar de las divisiones de tiempo y lugar. Cualquiera 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)

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.

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. 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.

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 cada uno de estos 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)³. 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.

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 En términos absolutos podríamos decir que la brecha que separa al decil más pobre del decil más rico son 2 147 kilocalorías.

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.⁴

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 Ecuador. El modo en que la pobreza es experimentada varía de acuerdo a 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 tam-

⁴ 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.

bién 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 lo 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. (Dieterlen, 2003: 111).⁵

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.

⁵ ¿Acaso existe la posibilidad de que una persona indigente se niegue a recibir el bono de desarrollo humano?

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 un 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 real 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.

Desde la perspectiva que venimos desarrollando, las políticas públicas son concebidas como realizadoras de derechos. Tal concepción destaca un hecho, no por obvio menos importante: las políticas públicas se enmarcan dentro de un Estado Social de Derecho⁶. 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).

⁶ En el artículo 1 de la Constitución, el Ecuador se define como un Estado Social de Derecho.

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 ambiental, 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.

René Ramírez Gallegos

Coordinador CISMIL

Quito, 2006

La pobreza y la desigualdad: la mirada sobre los ODM en el presente informe

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

Partiendo de un enfoque de derechos humanos, una pregunta insoslayable para un análisis centrado en los ODM es si dicho proceso de desregulación de la economía ha promovido una mayor igualdad y ha reducido la pobreza. La visión 'exitosa' de la liberalización emana de argumentos centrados en el incremento de la oferta: tras la reforma comercial, sostienen sus defensores, se trasladaría la producción de los bienes no transables¹³ 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.

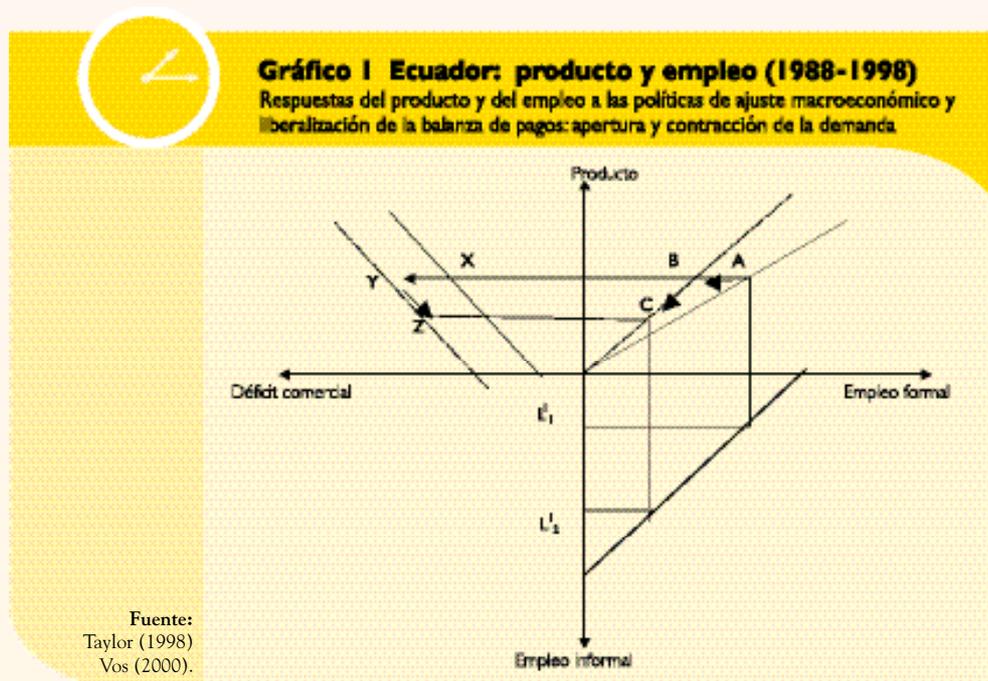
A partir de esta pregunta abierta sobre lo que ha de entenderse por desarrollo, en el presente infor-

¹³ Bienes transables se denominan a los que provienen de las actividades agrícolas, de las minas y canteras y de los 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.

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

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

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



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, y saltó 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 que 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.

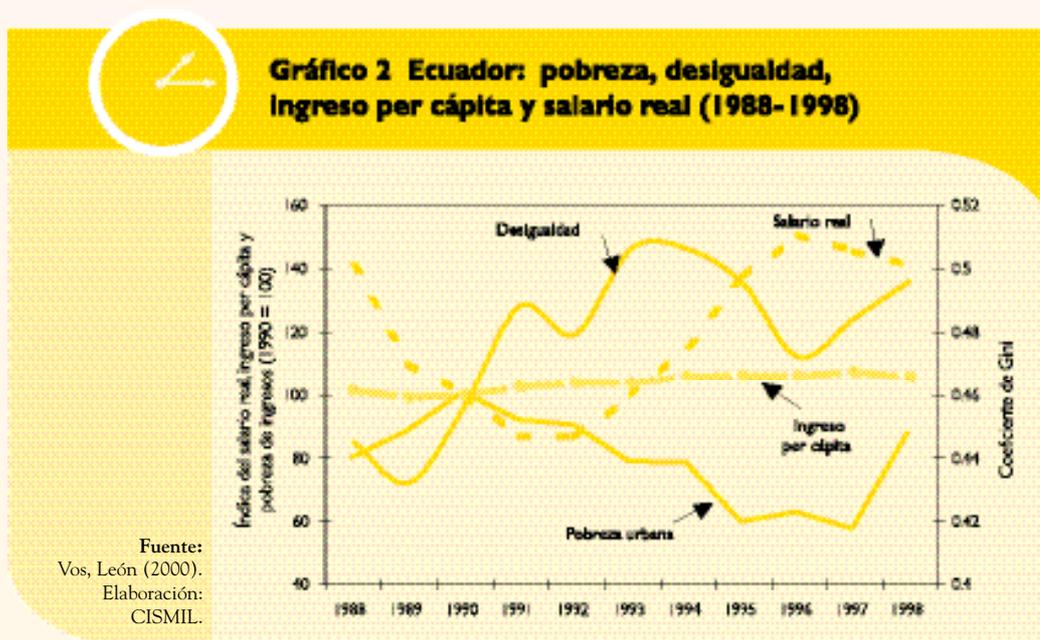
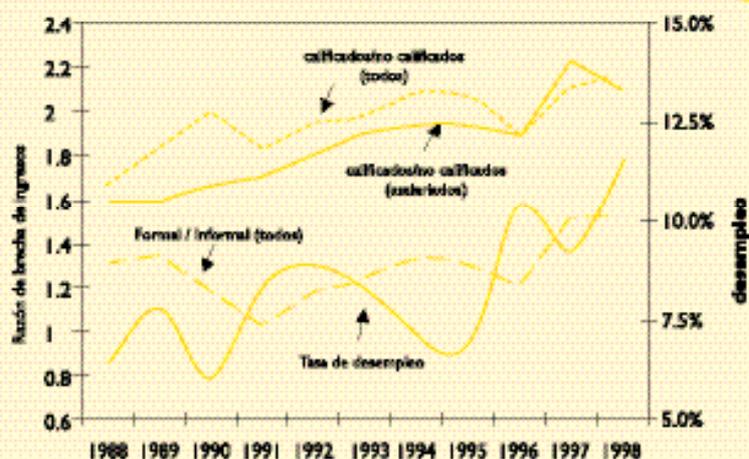




Gráfico 3 Ecuador: tendencias en las brechas de ingresos entre trabajadores/as calificados y no calificados y entre trabajadores/as urbanos formales e informales (1988-1998)



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

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

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 la 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 re-primarización de la economía, en donde "los flujos de capital están dirigidos a los sectores más contaminantes, (...) aumentando la tasa de extracción y explotación de los recursos naturales", en el afán de promover "un modelo de crecimiento basado en las exportaciones de recursos primarios" (Falconí, Larrea, 2004: 133).

A la luz de todo lo expuesto, como estrategia de presentación del informe, el objetivo 8 se muestra como primera sección porque nos permite describir el proceso de producción, la absorción-expulsión de la mano de obra, la productividad y el manejo fiscal que se han dado al interior de la provincia de Pichincha. 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 de educación, género, salud y ambiente deberán ser leídos a través de los lentes de lo que implica el desarrollo de capacidades humanas y el 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 que 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 y se propone a 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 de 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) o más en los casos en que fuera posible. El último año para el que se dispone de información para la provincia de Pichincha es 2003, en la mayoría de casos. De este modo, se establecieron los indicadores susceptibles de ser calculados para la provincia de Pichincha y se buscó al mismo tiempo no perder la comparabilidad con las diversas unidades político-administrativas del país.

Para ciertos indicadores, no se dispone aún de una serie de tiempo, pero han sido extraídos de fuentes de recolección que seguirán siendo aplicadas y 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 GPP 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 Pichincha ni del grado de cumplimiento de los derechos humanos de sus habitantes ni 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 cuatro 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:

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

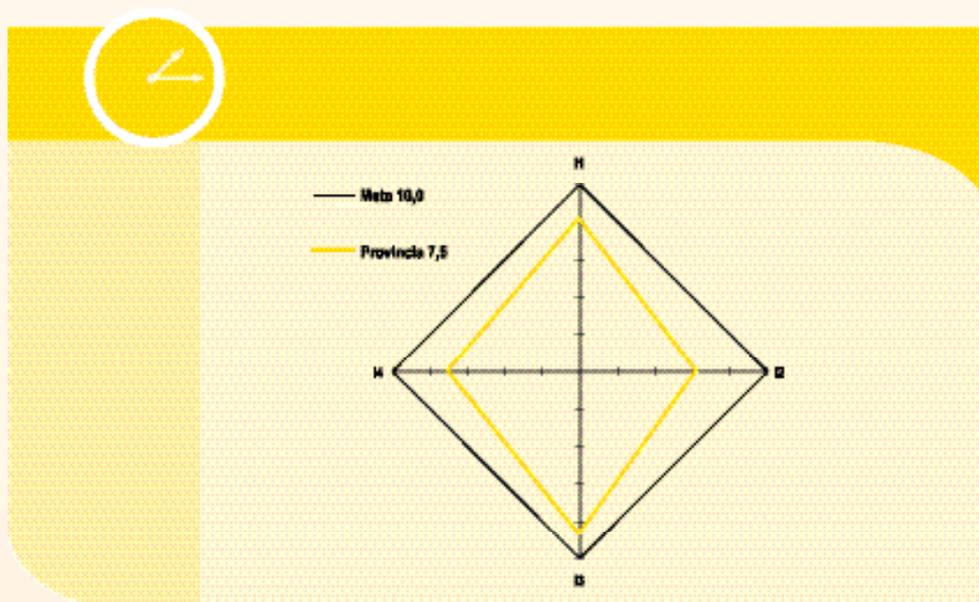
Donde,

$\% C_{ij}^I$ = 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 a 1 en el caso de que se encuentren por debajo de la meta y mayor a 1 en el caso de que haya cumplido. La calificación se obtiene mediante un promedio simple de los 4 índices estandarizados multiplicado por 10. Es decir:

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

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 Pichincha ¹⁴

La provincia de Pichincha ocupa la hoya de Guayllabamba entre los nudos de Mojanda Cajas al norte y Tiopullo al sur. Limita al norte con las provincias de Imbabura y Esmeraldas; al sur, con Cotopaxi y Los Ríos, al este, con Sucumbíos y Napo y al oeste, con Esmeraldas y Manabí. Forma parte de la cuenca del río Esmeraldas conformada por los ríos Guayllabamba, San Pedro, Pita, Pisque y Blanco que desembocan en el Océano Pacífico.

En 2001 tenía una población total de 2 388 817, la misma que representa el 19,7% de la población del Ecuador. Alberga a la capital del país, el Distrito Metropolitano de Quito. La zona urbana cuenta con 884 571 mujeres y 829 744 hombres y la zona rural, 336 914 mujeres y 337 588 hombres. Está conformada por los cantones: Cayambe, Mejía, Quito, Pedro Moncayo, Pedro Vicente Maldonado, Puerto Quito, Rumiñahui, San Miguel de los Bancos y Santo Domingo de los Colorados distribuidos en una superficie de 13 350 km².

La provincia presenta una variedad de climas debido a las diferencias de altitud, localización geográfica y orientación; desde el frío intenso de los páramos andinos (entre 4°C y 8°C) hasta el tropical que tiene una temperatura media entre 20°C y 25°C; en los valles la temperatura media oscila entre los 12°C y 15°C.

En la década de los 70, tras la Reforma Agraria de 1974, desaparece la gran hacienda en la provincia. En los años 80 se da la sucretización de la deuda privada que beneficia al sector empresarial de la provincia y reduce su carga financiera que es asumida por el Estado. Se da un proyecto de desarrollo rural integral en el noroccidente, que, con apoyo del BID, integra una importante zona, especialmente gana-

¹⁴ Tomado del Plan General de Desarrollo de Pichincha.

dera, en la provincia. El sistema nacional interconectado de electricidad integra la provincia al país y genera condiciones para el desarrollo de actividades productivas y otras. A fines de la década, se pone parcialmente en funcionamiento la carretera desde Calacalí al noroccidente, la misma que es completada hasta La Independencia en la década siguiente. Esta carretera integra una vasta zona agropecuaria a la provincia y la vincula al Puerto de Esmeraldas. El volcán Pichincha hace erupción de cenizas, lo que afecta una importante zona al occidente de la provincia y conduce a la incorporación definitiva de la variable de riesgos en la gestión local y provincial.

Planificación del desarrollo en Pichincha¹⁵

Plan General de Desarrollo 2002-2022

En Pichincha, es imperioso institucionalizar un proceso de planificación y desarrollo participativo, estratégico, transparente, equitativo, moderno y competitivo para eliminar la distribución de los recursos de forma clientelar e improvisada; entonces, se constituye la Asamblea Provincial convocada por el Gobierno de Pichincha. La integran mesas de concertación con representantes sociales, políticos, económicos y ambientales de la provincia para elaborar el Plan General de Desarrollo Estratégico y Participativo, que constituye la guía para el desarrollo socioeconómico y territorial que permite caminar hacia la superación de la pobreza, la justa distribución de la riqueza y el cumplimiento de la visión provincial. Contiene dos segmentos:

1. Diagnóstico técnico de línea base y FODA de los temas sectoriales, además, caracterización de cantones y parroquias rurales en sus aspectos demográficos y territoriales, análisis económico, social y ambiental y sus principales problemas.
2. Propuestas sectoriales que contienen su visión, políticas, estrategias, programas y proyectos para el desarrollo y superación de la pobreza, constituidas por los ejes: pichincha competitiva, solidaria y de la integración. Estos programas y proyectos se desarrollarán con la presencia de tres aspectos: cultura, género y ambiente. Así, Pichincha y el Gobierno Nacional, para desarrollar este planteamiento, deberán ejecutar proyectos provinciales, sectoriales, municipales y parroquiales.

El deber ciudadano se juntó con las autoridades para elaborar el Plan y la ejecución y la contraloría social deberá asumir el Comité Provincial de Desarrollo junto con el Gobierno de Pichincha, como facilitador técnico y animador permanente para que se sigan incluyendo ciudadanos que ejecuten los proyectos que les corresponden a través de las instituciones públicas o privadas que asuman dicha responsabilidad.

La visión del Plan que guía el desarrollo provincial es la siguiente: la provincia de Pichincha, al año 2022, será una región integrada social y territorialmente, gracias a su fuerte identidad cultural, socialmente solidaria y equitativa, económicamente eficiente y competitiva y tendrá un ambiente organizado, seguro y sano, que le permitirá bajar los índices de pobreza y posicionarse estratégicamente en los escenarios nacional e internacional.

El Plan General de Desarrollo será evaluado bianualmente y actualizado cada lustro durante los próximos 20 años, en atención a los cambios sociales o económicos nacionales e internacionales.

¹⁵ Para acceder a la información sobre el número total de programas sociales nacionales actualmente en ejecución en Pichincha, consultar el anexo A de este CD ROM

Plan de Ordenamiento Territorial (POT)

Como parte importante del proceso de planificación provincial, se está formulando el Plan de Ordenamiento Territorial Provincial en forma participativa, de modo que permita al GPP planificar y estructurar el territorio de la provincia por regiones estratégicas y cuencas hidrográficas, de acuerdo con sus potencialidades y funcionalidad, dentro de un proceso sostenido de desarrollo que apunte a la equidad y competitividad territorial, aprovechando de manera sustentable sus recursos. Sus principales objetivos son:

Identificar la función del territorio de la provincia como un factor de apoyo al desarrollo económico, social y ambiental; y, en función de ello, establecer una propuesta concertada dirigida a ordenar y racionalizar el uso del territorio para favorecer la actividad productiva, la habitabilidad social y para lograr un ambiente saludable.

Construir o diseñar el POT como una herramienta para potenciar el desarrollo económico y social, para disminuir la desigualdad social y para la concentración de la riqueza. Es decir, utilizar el POT como un instrumento para atacar la pobreza.

El alcance del estudio del POT comprende el área urbana y rural de la provincia con la identificación y análisis de la macro problemática territorial interprovincial, provincial, intermunicipal y local; la identificación de políticas territoriales relativas al manejo de los territorios y macro propuesta provincial: macro proyectos nacionales, interprovinciales, provinciales y locales; y, la asignación de usos del suelo y el uso de la tierra para potenciar la economía, impulsar el desarrollo social y lograr el buen manejo de los recursos naturales.

Los temas de estudio que se van a incorporar en el POT son: Servicios Básicos y Equipamientos Colectivos, Vivienda, Educación, Salud, Gestión del Riesgo, Vías y Transporte, Patrimonio Histórico y Arqueológico, Recursos Hídricos y Cuencas hidrográficas, Turismo, Producción Agropecuaria, Industrial y Comercialización, Ambiente, Suelos, Asentamientos Humanos y Demografía, Energía y Telecomunicaciones; el posicionamiento de la provincia de Pichincha en la región: diagnóstico interprovincial con las 7 provincias vecinas y diagnóstico territorial de los 9 cantones; el nivel de competitividad de la provincia y las ventajas Comparativas y Competitivas; y, los escenarios alternativos futuros: tendencial y deseable: Modelo Teórico Provincial.

Institucionalizar el POT: validación con mesas de concertación o temáticas con los 9 municipios de la provincia, con las 7 provincias vecinas, con las direcciones del GPP, con el CAE de Pichincha, con la Prefectura y con la Asamblea de Pichincha.

Formular ordenanzas y aprobar el POT por parte de la Prefectura, sistematizar y estrategia de implementar el POT.

Institucionalizar la Gerencia del POT en el GPP como gestora y facilitadora de la administración e involucrar de los actores sociales claves públicos y privados a nivel provincial.

Se ha determinado como horizonte del Plan 3 períodos para su ejecución: corto, mediano y largo plazo.

Corto plazo: ejecución del plan operativo anual, POA (1a etapa de ejecución).

Mediano plazo: período administrativo de las autoridades provinciales (4 años).

Largo plazo: definido por el tiempo de ejecución de macro proyectos (10 años o más).

Balance de cumplimiento de los ODM en Pichincha

La provincia de Pichincha 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 y de gastos de inversión en el presupuesto local. Lo mismo ocurre, aunque sólo parcialmente, con los indicadores de pobreza y de cobertura de las áreas protegidas y bosques protectores.

Sin embargo, constituyen motivos de preocupación: los niveles de desigualdad, que no han disminuido; el lento aumento de las tasas de matrícula y del paso de primaria a secundaria; el estancamiento en el porcentaje de población que termina la primaria y en los niveles de analfabetismo; la crítica condición de la salud materna; el incremento de personas infectadas con VIH/SIDA; las enormes brechas entre los ingresos de mujeres y hombres; la alta concentración de la tierra; y, la poca capacidad de generación de ingresos del gobierno local.

El cuadro que se presenta a continuación resume en forma gráfica, utilizando los tres colores del semáforo¹⁶, el progreso de los principales indicadores de la provincia respecto de las metas planteadas por los ODM.¹⁷

RESUMEN DE AVANCE EN EL CUMPLIMIENTO DE LOS ODM PROVINCIA de PICHINCHA



OBJETIVO I: ERRADICAR LAS POBREZAS Y LOS PROBLEMAS NUTRICIONALES

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

	Extrema pobreza de ingreso 2003: 8,96%	
	Pobreza de ingreso 2003: 29,8%	
	Extrema pobreza según NBI 1990: 22,8% 2001: 14,6%	
	META: 11,4	
	Pobreza según NBI 1990: 52,6% 2001: 40,6%	
	META: 26,3	

¹⁶ 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.

¹⁷ 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.

 LOGROS (Metas cumplidas o alcanzables a 2015)	 PROGRESOS (Metas en proceso de cumplimiento)	 DESAFÍOS (Retrosos y metas que requieren un impulso fuerte)
	Brecha de la pobreza 2003: 9,7%	
	Severidad de la pobreza 2003: 5,3%	
		Coefficiente de Gini (medida de desigualdad) 2003: 0,515
		Distribución del ingreso / consumo según quintiles 2003 20% + pobre 3,57 % 2 quintil 7,54 % 3 quintil 12,13 % 4 quintil 20,13 % 20% + rico 56,64 %
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: 11,2%	Desnutrición crónica 2004: 15,4%	
OBJETIVO 2: LOGRAR LA ENSEÑANZA PRIMARIA UNIVERSAL		
META 3: Velar porque, para el 2015, las niñas y niños de todo el mundo puedan completar un ciclo completo de enseñanza primaria.		
		Tasa neta de matrícula preescolar 2003: 56,13% META: 100%
Tasa neta de matrícula primaria: 1990: 92,3% 2001: 93,0% META: 100%		
	Tasa neta de matrícula básica: 2001: 89,1% META: 100 %	
Tasa de supervivencia al 5.º grado 1997 – 2001: 96,2 % META: 100 %		
		Tasa de transición entre prim. y sec. (7.º y 8.º de básica) 2003: 79,0 % META: 100%
	Esperanza de vida escolar 2003: 13,1 años	
		Población con primaria aprobada 1990: 78,7 % 2001: 77,9 % META: 100%

 LOGROS (Metas cumplidas o alcanzables a 2015)	 PROGRESOS (Metas en proceso de cumplimiento)	 DESAFÍOS (Retrocesos y metas que requieren un impulso fuerte)
	Analfabetismo 1990: 7,3 % 2001: 5,5 % META: 0%	
		Analfabetismo funcional 1990: 15,4 % 2001: 14,5 % META: 0%
OBJETIVO 3: PROMOVER LA IGUALDAD ENTRE LOS GÉNEROS 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.		
Brecha en la tasa neta de matrícula en educación primaria 1990: 1,000 2001: 1,000 META: 1,000		
Brecha en la tasa neta de matrícula en educación secundaria 1990: 0,966 2001: 0,975 2003: 0,967 META: 1,000		
Brecha en la tasa neta de matrícula en educación superior 1990: 0,884 2001: 1,003 META: 1,000		
Brecha en la tasa neta de matrícula en educación básica 2001: 0,995 2003: 0,986 META: 1,000		
		Brechas de género en el ingreso laboral por nivel educativo 2003 Ninguno: 0,67 Primaria: 0,62 Secundaria: 0,81 Superior: 0,62 Postgrado: 0,80 META: 1,00
		Proporción de mujeres entre los empleados remunerados en el sector no agrícola: sector moderno 2003: 34,5% META: 50%

 LOGROS (Metas cumplidas o alcanzables a 2015)	 PROGRESOS (Metas en proceso de cumplimiento)	 DESAFÍOS (Retrocesos y metas que requieren un impulso fuerte)
	Proporción de mujeres entre los empleados remunerados en el sector no agrícola: sector informal 2003: 40,9% META: 50%	
		Proporción de mujeres entre los empleados remunerados en el sector no agrícola: sector doméstico 2003: 97,1 % META: 50%
		Brechas en la dedicación al trabajo doméstico 2003: 2,91 META: 1,00
		Brechas en la dedicación al cuidado de los hijos 2003: 2,78 META: 1,00
Brechas en la dedicación a actividades comunitarias 2003: 1,00 META: 1,00		
	Mujeres electas a juntas parroquiales ¹⁸ 2000: 21,8% 2004: 35,5% META: 50%	
	Mujeres electas concejalas 2000: 34,9% 2002: 32,4% 2004: 32,6% META: 50%	
		Mujeres electas a alcaldías 2000: 11,1% 2004: 11,1% META: 50%
	Mujeres electas consejeras 2000: 16,7% 2002: 20,0% 2004: 57,1% META: 50%	
		Prevalencia de violencia intrafamiliar (MEF) 1999: 35,7% 2004 Física: 46,0% Psicológica: 36,8% Sexual: 13,1% META: 0%

¹⁸ 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 (Retrosesos y metas que requieren un impulso fuerte)
---	--	---

		Violencia sexual 2004: 11,4% META: 0%
--	--	---

OBJETIVO 4: REDUCIR LA MORTALIDAD DE LA NIÑEZ

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

		Mortalidad de la niñez o de niños menores de 5 años (tasa por mil) 1998: 30,2 2003: 26,4 META PAÍS: 10,2
--	--	---

		Tasa de mortalidad infantil (menores de un año) (tasa por mil) 1998: 23,2 2003: 20,5 META PAÍS: 7,58
--	--	---

		Tasa de mortalidad neonatal 1998: 12,8 2003: 11,7 META PAÍS: 2,93
--	--	--

	Tasa de mortalidad neonatal precoz 1998: 9,4 2003: 9,0 Tasa de mortalidad postneonatal 1998: 10,4 2003: 8,6	
--	--	--

		Cobertura de control prenatal (al menos un control) 1994: 84,4% 1999: 86,1% 2004: 85,0% META: 100%
--	--	--

		Cobertura de control prenatal en el 1er trimestre 2004: 69,3 % META: 100%
--	--	---

		Niñas/os de 1 año vacunados contra el sarampión 2004: 74,2 % META: 100%
--	--	---

OBJETIVO 5: MEJORAR LA SALUD MATERNA

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

	Tasa de mortalidad materna (por 100 000 nacidos vivos) 1995: 78,4 2000: 58,8 2003: 39,4 META PAÍS: 29,3	
--	---	--

 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: 77,6% 1999: 83,0% 2004: 81,0% META: 100%
		Cobertura del control posparto 1994: 47,9% 1999: 47,2% 2003: 46,9% 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: 96,0%		
		% de conocimiento entre MEF sobre formas de prevención del VIH/SIDA 2004 Abstinencia: 25,0% Monogamia: 38,4% Uso condón: 59,8% META: 100%
		Personas con VIH/SIDA 1990: 21 2005: 210
		Tasa de VIH/SIDA por cada 100 000 habitantes 1990: 1,2 2005: 8,1
		Tasa de mortalidad por VIH/SIDA 1990: 0,57 2004: 6,2 META: 0,57
		Uso de preservativos dentro de tasa de uso de anticonceptivos 1994: 4,8% 1999: 6,0% 2004: 6,9%

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

	Tasa de paludismo por cada 100 000 habitantes 1996: 21,5 2000: 308,0 2005: 62,2	
--	---	--

 LOGROS (Metas cumplidas o alcanzables a 2015)	 PROGRESOS (Metas en proceso de cumplimiento)	 DESAFÍOS (Retrosos y metas que requieren un impulso fuerte)
	Casos de paludismo por <i>falciparum</i> y <i>vivax</i> : 2001: 49,9% 59,1 % 2005: 6,1% 83,9 %	
	Tasa de incidencia de tuberculosis pulmonar (por 100 000 habitantes) 1996: 31,9 2000: 28,8 2005: 14,2	
		Tasa de incidencia de morbilidad con BK + (por 100 000 habitantes) 2000: 9,0 2005: 12,1
		Relación complementaria entre la tuberculosis y el VIH/SIDA 2000: 8,0%
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: 18,56%
		Suelos erosionados 2001: 7,56%
	Índice de Capital Natural 2001: 51,07%	
Áreas de extracción 2001: 0,03% 2003: 0,03%		
	Áreas de producción 2001: 73,88%	
Cobertura áreas protegidas ¹⁹ 2001: 8,06% 2003: 8,06%		
Cobertura bosques protectores 2001: 12,24% 2003: 12,24%		
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: 55,0% 2001: 68,1% META: 77,5%	

¹⁹ Sumados los porcentajes de áreas protegidas y bosques protectores (el total de superficie protegida es relevante).

 LOGROS (Metas cumplidas o alcanzables a 2015)	 PROGRESOS (Metas en proceso de cumplimiento)	 DESAFÍOS (Retrocesos y metas que requieren un impulso fuerte)
Población con acceso a eliminación de excretas 1990: 80,4% 2001: 93,9% META: 90,2%		
Población con red de alcantarillado 1990: 65,3% 2001: 77,9% META: 82,5%		
Población con servicio de recolección de basura 1990: 70,6% 2001: 84,5% META: 85,3%		
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: 23,7% 2001: 17,3% META: 14,22%	
		Población que vive en casa, villa o departamento 1990: 72,7% 2001: 77,2% META: 100%
		Población que tiene vivienda propia 1990: 48,6 % 2001: 51,5 % META: 69,2 %
OBJETIVO 8: ALIANZAS PARA EL DESARROLLO LOCAL		
META 12: Lograr una eficiente y equitativa gestión de los recursos públicos META 13: Fortalecer procesos de autonomía en el gobierno y la población local		
	Servicio de la deuda / población provincial 1990: 1 53,24 USD 2001: 8 58,15 USD 2003: 1 763,42 USD	
Servicio de la deuda / total presupuesto público local 1990: 3% 2001: 8% 2003: 12%		
Servicio de la deuda / ingresos del presupuesto local 1990: 3% 2001: 6% 2003: 12%		

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

Gastos de inversión / gastos corrientes 1990: 81% 2001: 123% 2003: 127%		
		Ingresos tributarios 1990: 4% 2001: 2% 2003: 2%
		Ingresos no tributarios 1990: 4% 2001: 9% 2003: 12%
		Transferencias 1990: 92% 2001: 89% 2003: 86%

META 14: Promover el desarrollo de la economía y la generación de empleo en el nivel local

		Concentración de la propiedad de la tierra (Gini) 2001: Quito 0,87
	Hogares que reciben remesas 2003: 5%	
	Proporción de remesas dentro del ingreso de hogares que las reciben 2003: 41%	
		Tierra en UPA mayores de 1 ha 2001: 1%
		Tierra en UPA mayores a 200 ha 2001: 26%
	Microemprendimientos / PEA empleada 2003: 0,02	
	Hogares con servicio telefónico 1990: 29,8% 2001: 52,3%	

META 15: Elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los y las jóvenes un trabajo digno y productivo

Tasa de desempleo 15-24 años 2003: 8%	
Brecha ingresos entre pers 15-24 años por categoría / promedio ingresos por categoría 2003	
Emp/obrero gobierno 4%	
Emp/obrero privado 55%	
Jornalero o peón 14%	
Patrono o socio 2%	
Cuenta propia 9%	
Emp. doméstico/a 8%	

 LOGROS (Metas cumplidas o alcanzables al 2015)	 PROGRESOS (Metas en proceso de cumplimiento)	 DESAFÍOS (Retrocesos y metas que requieren un impulso fuerte)
		PEA 15-24 años por tipo de contratación Nombramiento 5 % Cont. indefinido escrito 26 % Cont. indefinido verbal 40 % Cont. temp/obra cierta escrit. 10 % Cont. temp/obra cierta verb. 20 %
	Población en edad de estudiar por condición de trabajo y estudio 2003 Trabaja y no estudia 15-24 Mayor 24 19% 22% Trabaja y estudia 15-24 Mayor 24 21% 28% No trabaja ni estudia 15-24 Mayor 24 14% 18% Estudia y no trabaja 15-24 Mayor 24 27% 28%	

Fuentes:

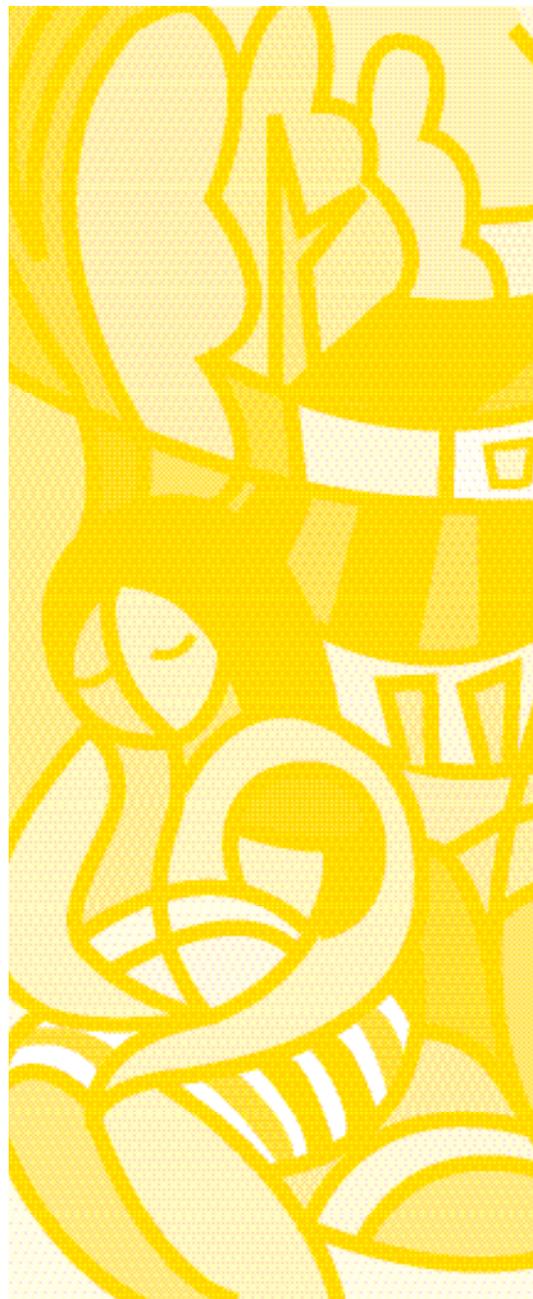
- INEC, Censos (1990, 2001)
- INEC, Encuestas de vida (1995, 1999)
- INEC, Estadísticas vitales (1994, 1998, 1999, 2003, 2004)
- INEC, ENEMDU (1998 – 2002)
- INEC, ENIGHU (2003)
- INEC, Proyecciones de población (2001 – 2010)
- INEC, SIEH (2003)
- CEPAR, ENDEMAIN (1994, 1999, 2004)
- EcoCiencia, MAE, UNEP (2005)
- GPP, Plan General de Desarrollo Provincial de Pichincha (2002)
- GPP, Informe (2005)
- MAE, Sistema Nacional de Áreas Protegidas y Bosques Protectores (2005)
- MEC, SINEC (1998, 2001, 2002)
- MEE, SISSEC (1990-2004)
- MEM, Catastro minero (2005)
- MSP, Programa Nacional de Prevención y Control del VIH/SIDA
- MSP, Dirección Provincial de Salud de Pichincha
- MSP, Dirección Nacional de Epidemiología. SNEM
- MSP, Programa Nacional de Control de la Tuberculosis
- 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.

Dentro de la alianza para el desarrollo local que plantea el objetivo 8 del milenio para el Ecuador, se analizarán las evidencias del desarrollo de Pichincha. El análisis se realizará en función de los datos disponibles para esta provincia, y se los contextualizará, cuando sea posible, con información adicional.

Pichincha es una provincia inusual dentro del contexto ecuatoriano. En términos globales presenta buenos indicadores, tendencia que refleja la influencia de la capital. Los ingresos de la provincia representan un quinto de los generados por la capital. Esto comprueba que muchas de las aparentes buenas condiciones de la provincia, son en realidad tan sólo un reflejo de las condiciones particulares del cantón Quito.

Sin embargo, en términos macro, en la provincia no dejan de evidenciarse secuelas de la crisis financiera y de la implementación de la dolarización: Pichincha no ha estado exenta de las contracciones del aparato productivo, motivadas por estos fenómenos y por las políticas económicas. La productividad sectorial se ha visto afectada por estos procesos y ha presentado importantes ciclos expansivos y contractivos que han reformulado el mercado laboral y la producción con efectos que permanecen en el mediano plazo.



Introducción

Pichincha es la principal provincia generadora de ingresos para el fisco en el Ecuador. Esta particularidad se debe a su alta capacidad de producción, tanto a nivel agregado como a nivel local. Aunque no han estado exentos de ciclos contractivos, los sectores productivos de Pichincha se destacan por presentar un elevado dinamismo y un alto grado de flexibilidad en el ajuste del mercado laboral.

Sin embargo, muchos de los mercados e industrias que se desarrollan en Pichincha no están libres de brechas y distorsiones. Por ejemplo, una baja tasa de desempleo laboral esconde una altísima discriminación de género; fluctuaciones sectoriales favorecen el mercado informal y marcan brechas en la contratación de jóvenes y adultos; y, el desarrollo de sistemas de comunicación se concentra en Quito y se rezagan a otros cantones.

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 económica permitirá tener una idea más completa de las múltiples dimensiones del desarrollo en Pichincha 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 presentan de forma resumida y se los acompaña con tasas, índices, gráficos, tendencias, comparaciones, proyecciones y un conjunto de variables complementarias. Enmarcando todos estos elementos de análisis dentro de la perspectiva de los ODM, todos ellos han sido alineados con aquellos indicadores propuestos por el objetivo 8²⁰. 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 Pichincha.

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 merca-

²⁰ Dentro de los ODM, el objetivo 8 es el único que carece de metas cuantificables y de un plazo de tiempos claramente definido.

do 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, y algunos sectores prioritarios de la provincia. Además, esta información en su conjunto permitirá explorar con mayor detalle el empleo y des-

empleo 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 sistema 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.

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

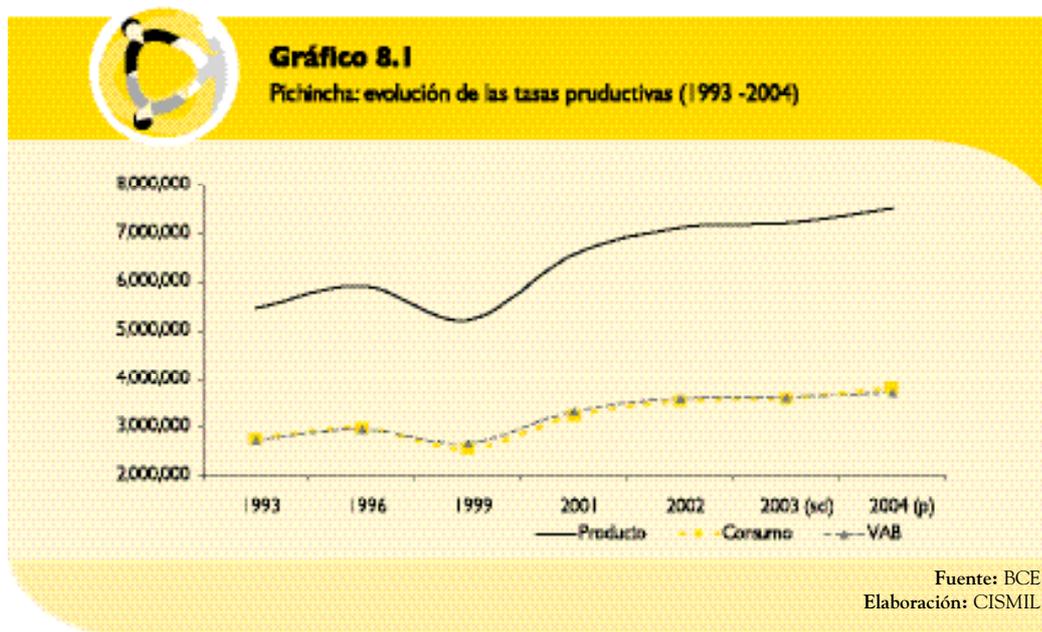
Producto de Pichincha: análisis sectorial

Para describir la producción de Pichincha, se emplearán indicadores macroeconómicos como el producto bruto y su composición²¹. De acuerdo con los datos del BCE, la proporción o el peso del consumo intermedio y del valor agregado bruto en la producción provincial se ha mantenido desde 1993 hasta el año 2004 sin mayores variaciones. En promedio, el peso del consumo intermedio dentro del producto de Pichincha corresponde al 52%, mientras que el 48% restante corresponde al valor agregado bruto.

Para realizar el análisis productivo sectorial, es necesario referirse en primer lugar a la evolución

del producto de la provincia. En el gráfico 8.1 se presenta el comportamiento de la serie de datos del producto bruto de Pichincha a lo largo de 11 años, incluyendo sus dos componentes, el consumo intermedio y el valor agregado. Como se observa, es evidente que la producción ha presentado un crecimiento sostenido en valores constantes durante el período analizado. Esta serie también captura la crisis financiera ocurrida a finales de la década de 1990, donde es visible un quiebre en el comportamiento temporal del producto. Por otra parte, se observa que la dolarización permitió retornar a la tendencia original, manteniendo su crecimiento después de la contracción de la crisis.

²¹ 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 proporcionada por el BCE. La metodología y desarrollo estadístico de las series empleadas se puede encontrar en: www.bce.fin.ec



El cuadro 8.1 presentado a continuación permite apreciar la evolución de los sectores en términos de su participación sectorial en la producción a lo largo de un período de once años. Para el análisis sectorial²², se emplea la provincialización de las cuentas nacionales en el Ecuador; información creada por el BCE. En Pichincha, la actividad manufacturera prevaleció como el principal componente dentro de los sectores productivos, con un aporte promedio del 36%. Para el año 2004, las manufacturas contribuyeron al producto provincial con el 35%, cinco puntos porcentuales menos que en el año de 1993. El sector presentó una tendencia a disminuir su participación dentro del producto provincial durante el período analizado. La reducción en el peso en la producción provincial de las manufacturas se dio desde inicios del período de estudio, presentando una leve mejoría en los dos últimos años, 2003 y 2004. A pesar de esta condición, la actividad de manufacturas marcó una clara diferencia con los demás sectores ya que mantuvo más de

19 puntos porcentuales de diferencia frente al segundo sector con mayor participación en la producción de Pichincha.

A continuación, como segundo actor dentro del producto de Pichincha (14% en 2004) se encuentra el transporte. En 2004, este sector tuvo una mayor participación, cercana al 2%, en comparación con su peso dentro del producto en el año 1993.

El sector de la construcción, por su parte, presenta una evolución interesante en relación a la participación del producto provincial. Para 1993, su tasa de participación es del 8%, lo que sitúa al sector en un cuarto puesto dentro de la formación del producto provincial. Sin embargo, su evolución a lo largo del período se incrementa paulatinamente, hasta ubicarse en el tercer puesto desde 1999 y llega a participar con un 12% en el año 2004 (a sólo dos puntos de transportes y cuatro puntos por encima de su participación en 1993).

²² 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 8.2 de este CD ROM

CUADRO 8.1		Pichincha: participación sectorial (1993-2004)						
ACTIVIDAD	1993	1996	1999	2001	2002	2003	2004	Promedio
Manufacturas	40,4%	39,5%	37,7%	35,2%	33,1%	33,7%	34,7%	36,3%
Transporte	12,6%	12,4%	14,7%	15,7%	15,2%	14,6%	14,1%	14,2%
Construcción	8,4%	7,6%	7,3%	10,6%	12,9%	12,4%	12,1%	10,2%
Comercio	9,7%	10,4%	9,9%	10,3%	9,8%	9,9%	9,8%	10,0%
Agricultura	3,9%	4,4%	6,8%	6,9%	7,0%	6,9%	7,0%	6,1%
Actividades empresariales	6,2%	5,7%	6,2%	5,3%	5,5%	5,6%	5,6%	5,7%
SS. Financiera	3,9%	5,3%	4,0%	4,4%	5,1%	5,1%	5,2%	4,7%
Otros	3,3%	4,2%	4,0%	3,9%	3,8%	3,9%	3,8%	3,8%
Administración Pública y Defensa S	7,1%	6,3%	4,6%	3,3%	3,2%	3,5%	3,2%	4,5%
Hoteles	2,6%	2,7%	2,7%	3,0%	3,0%	3,1%	3,1%	2,9%
Electricidad	1,7%	1,6%	1,9%	1,4%	1,2%	1,2%	1,2%	1,5%
Minas	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%
Pesca	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Refinación de petróleo	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
PROVINCIAL	22,0%	21,3%	19,0%	22,2%	23,1%	22,6%	22,2%	21,8%

Fuente: BCE
Elaboración: CISMIL

El aumento en la producción de la construcción ocurre especialmente a partir del período 1999-2001. La tasa participativa de la construcción se mantiene en el orden del 10% y, tras un aumento gradual en los años siguientes, promedia un 12,4%. Esta evolución debe involucrar necesariamente un crecimiento en la actividad, tema que será analizado posteriormente.

El comercio es desplazado por la construcción. Tiene una participación promedio del 10% a lo largo del período de estudio. Para 1993, su peso dentro del producto provincial llega al 9,7% y evoluciona al 9,8% en 2004, con un máximo del 10,4% en 1996.

La actividad agrícola, dentro de la producción de Pichincha, refleja un sostenido aumento. En 2004, la agricultura contribuye con el 7% al producto de Pichincha. Esta participación contrasta con el 3,9% alcanzado en 1993, cuando la agricultura se situaba en el puesto octavo dentro del producto. Para 2004, la agricultura se ubica en el quinto lugar en relación a su participación en el producto de Pichincha.

En el siguiente cuadro, se puede apreciar el crecimiento anualizado de los sectores y su variación en las tasas, fruto de períodos expansivos o contractivos de la economía. Se evidencia particularmente el efecto que tuvo la crisis financiera dentro de los sectores. Esta crisis ocasionó recesiones en las que se presentó un decrecimiento de hasta 13 puntos en el producto provincial (como en el caso de la actividad de administración pública). La más alta variación en las tasas de crecimiento sectoriales se observa en el período 1996-2001, cuando se registran tasas de decrecimiento a lo largo de varios períodos consecutivos. Este decrecimiento, que en ciertos sectores parte desde el año de 1993, recién presenta signos de recuperación hacia finales del año 2001 y, en contadas actividades, la recuperación tarda un espacio de hasta 10 años en mostrar una franca mejoría.

CUADRO 8.2		Pichincha: tasa de crecimiento sectorial anualizada (1999-2004)					
ACTIVIDAD	1993-1996	1996-1999	1999-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	1993-2004
Minas	7,0%	-12,6%	6,7%	-1,5%	1,2%	6,4%	11,8%
Agricultura	6,6%	11,3%	10,6%	10,7%	0,1%	4,9%	8,5%
Construcción	-0,6%	-5,3%	28,1%	32,1%	-2,6%	1,7%	6,5%
SS. Financiera	13,5%	-12,4%	11,3%	26,5%	1,2%	6,2%	5,7%
Hoteles	3,2%	-3,9%	19,3%	8,8%	2,2%	5,4%	4,5%
Otros	11,3%	-5,7%	-11,6%	5,2%	4,1%	2,1%	4,2%
Transporte	2,1%	1,5%	6,4%	5,4%	-2,9%	0,7%	4,0%
Comercio	4,8%	-5,4%	13,9%	3,8%	2,3%	2,8%	3,0%
Actividades empresariales	-0,7%	-1,2%	4,3%	12,3%	3,2%	3,8%	1,9%
Manufacturas	1,9%	-5,6%	8,8%	2,0%	3,1%	7,5%	1,5%
Pesca	0,0%	0,0%	0,0%	-2,0%	6,0%	-2,7%	0,0%
Refinación de petróleo	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Electricidad	2,1%	0,8%	-5,3%	-1,5%	1,3%	3,3%	0,0%
Administración pública	-1,4%	-13,4%	-5,0%	4,2%	10,4%	-2,7%	-4,1%
PROVINCIAL	2,7%	-4,1%	9,2%	8,5%	1,3%	4,2%	3%

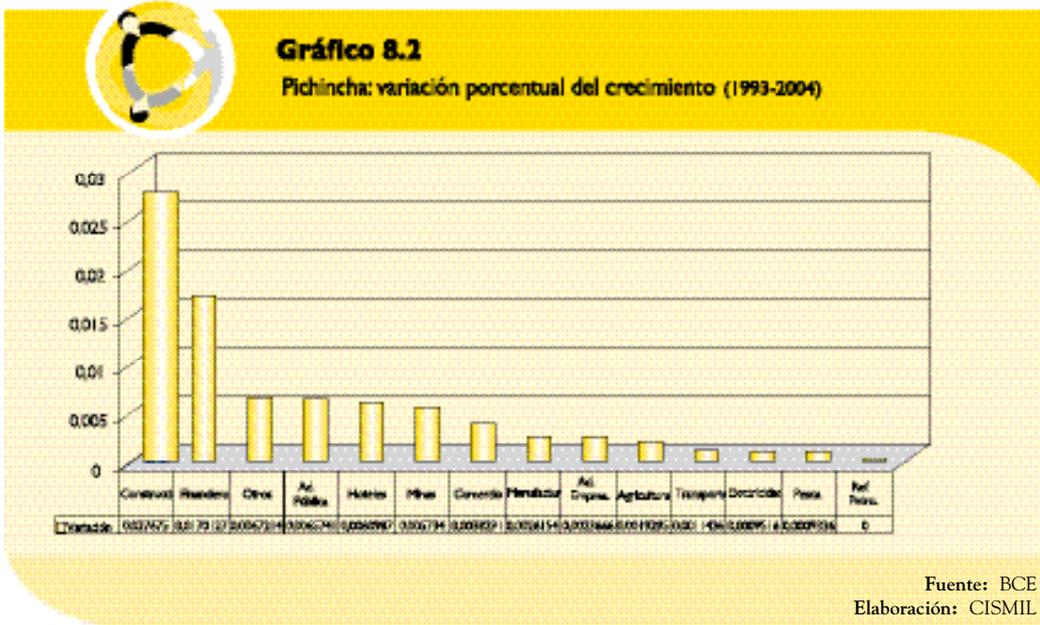
Fuente: BCE
Elaboración: CISMIL

La agricultura es la única actividad que exhibe tasas de crecimiento positivas a lo largo de los once años de estudio. Estas tasas se mantienen durante la crisis pero presentan una sustancial contracción durante el período 2001-2002, en plena dolarización. Los precios dolarizados pueden explicar el reducido crecimiento en el sector durante ese período. Pero después de que internaliza estos costos, esta actividad vuelve a exhibir un crecimiento similar al anterior de la dolarización. No obstante este hecho, la agricultura presenta un crecimiento sin grandes variaciones durante todo el período²³. Por contraste, la actividad de la construcción exhibe la mayor volatilidad, con incrementos superiores al 30% (ver el

gráfico 8.2). En la construcción, se registra un ritmo de crecimiento decreciente hasta la crisis financiera de finales de la década pasada. A partir de ese momento, se recupera sustancialmente, para estabilizarse con el esquema dolarizado implementado en el país después de la crisis.

Estas tendencias podrían expresar un consumo rezagado desde 1998 y una falta de credibilidad en el sistema por parte de agentes económicos que, adversos al riesgo, prefieren traducir sus ahorros en consumo o inversión (casas), antes que en depósitos o ahorro en un sistema financiero que recién para el año 2001-2002 se está recuperando de una fuerte crisis.

²³ Para el cálculo de la variación del crecimiento se emplea la desviación estándar de cada sector, empleando el crecimiento anualizado.



Otro sector que presenta una alta variación a lo largo del período de estudio es el relacionado con los servicios financieros. Esta actividad se contrae sustancialmente durante la crisis y los primeros años de la dolarización (2001-2002). No obstante este hecho, el sector financiero inicia una sostenida recuperación, reconquista el espacio perdido antes de 1999 y se estabiliza paulatinamente con la implementación del sistema dolarizado.

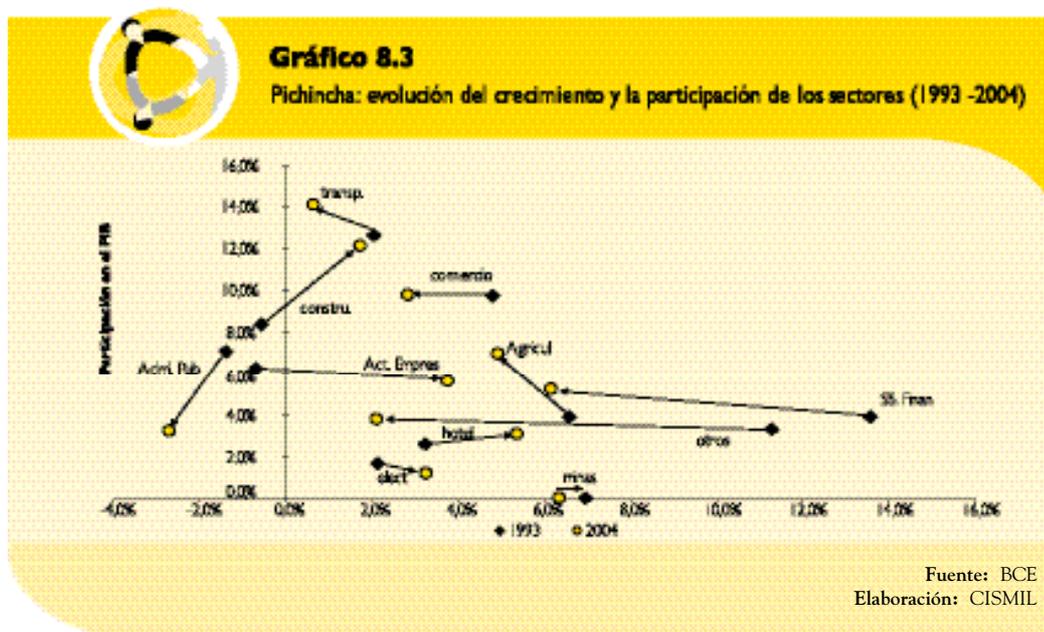
Para visualizar esta fluctuación de los sectores, se grafica su participación en la producción comparándola con sus respectivas tasas de crecimiento en dos puntos de tiempo, 1993 y 2004²⁴. El gráfico 8.3 permite contrastar estos dos momentos del producto sectorial provincial y su movimiento.

Sin tomar en cuenta las manufacturas que fluctúan del 40% al 35% entre 1993 y 2004, se observa una confirmación de la volatilidad expresada

en el gráfico anterior. Pero ahora es posible determinar qué tipo de cambio se observa. Sobre el eje vertical, se expresa el porcentaje de participación en la producción y en el eje horizontal, el crecimiento del sector. De esta forma, se aprecia que el sector de la construcción, en 1993, tiene un peso cercano al 8,5% con una tasa de crecimiento negativa. Sin embargo, este sector evoluciona y llega a tener una participación cercana al 12% con una tasa de crecimiento que bordea el 2% en 2004.

Se observa que los servicios financieros y otros rubros presentan menores ritmos de crecimiento en 2004, en comparación con los exhibidos en 1993. Esta condición de los sectores permite que la agricultura los desplace, gracias a que mantiene su crecimiento inicial relativamente estable, lo que mejora su participación en la producción de la provincia para 2004.

²⁴ La tasa de crecimiento se calcula entre 1993-1994 y entre 2003-2004.

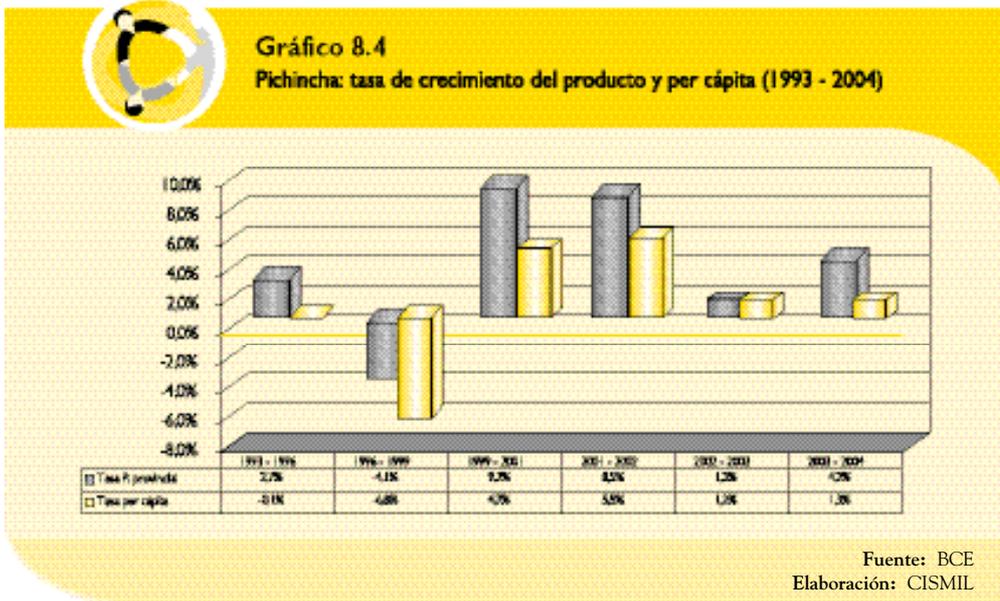


El sector de transportes también muestra una mayor participación, aunque en menor magnitud (distancia recorrida), en comparación con la construcción. En este último sector se manifiesta un alto crecimiento para el año 2004 en comparación con el de 1993. Tal desarrollo catapultó a esta actividad por encima del comercio. Por su parte, el comercio mantiene su participación, dado que no se manifiesta un cambio sustancial en el crecimiento al interior del sector.

Al igual que el sector de transportes, otras tres actividades revelan un crecimiento sustancial dentro de la economía. El sector eléctrico presenta un crecimiento interesante: aumenta un punto porcentual y se sitúa por encima del 3% anual. El sector hotelero asciende a un creci-

miento del orden del 6%, lo que a su vez representa un aumento en la participación del producto. Por último, las actividades empresariales pasan de un decrecimiento a un crecimiento positivo del 4%.

Para enriquecer el análisis, el gráfico 8.4 exhibe la incorporación de la población dentro del estudio del producto provincial en dólares constantes de 2000. Se puede notar que al evaluar el crecimiento del producto per cápita, su tasa ha sido generalmente menor a la tasa de crecimiento del producto provincial. Sin embargo, cuando ésta se contrajo, la tasa de crecimiento del producto per cápita es mayor a la contracción que vivió el producto provincial.



En términos de la población, se podría decir que la producción es mucho más sensible ante efectos negativos en el aparato productivo. Esta sensibilidad del producto per cápita en Pichincha se refleja en su respuesta inicial ante la crisis financiera de finales del siglo pasado y la implementación del sistema dolarizado.

Observando el comportamiento cronológico de la serie, se advierte que la evolución dentro de la

economía dolarizada ha presentado una mayor estabilidad sin grandes contracciones del producto per cápita, sobre todo hacia finales del período analizado (años 2003 y 2004). Sin embargo, es importante notar la disminución en la tasa de crecimiento, especialmente, el per cápita que todavía no recupera los valores de crecimiento presentados hacia 2001 y 2002.



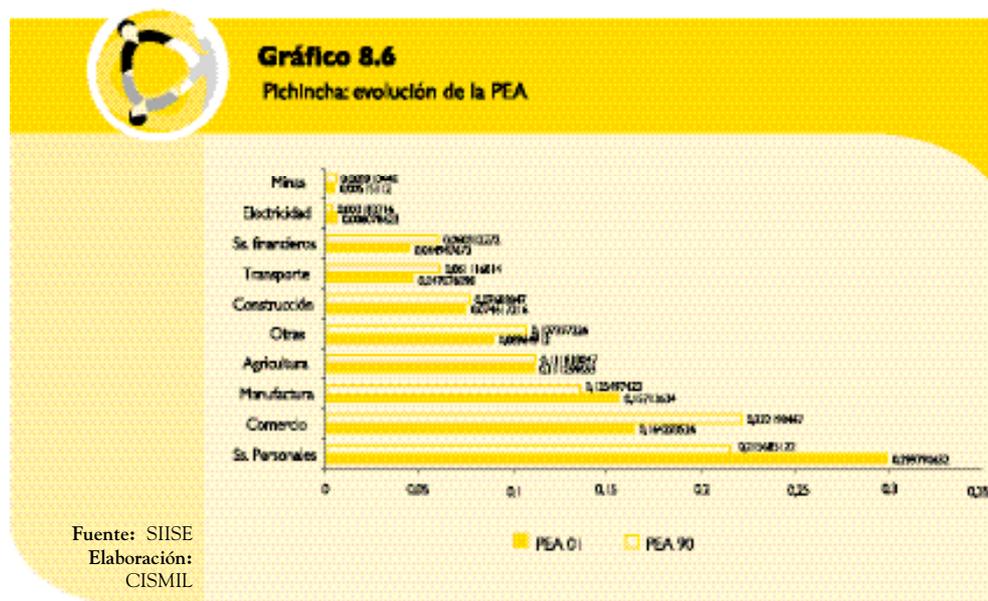
Para complementar esta información, en el gráfico 8.5 se despliega la variación del producto per cápita de Pichincha correspondiente a 1993-2004. (En este gráfico, se anualizó el crecimiento del producto en función de dólares constantes de 2000). Como se observa, Pichincha se inicia en el año de 1993 con un per cápita de 2 947 dólares de 2000. Este valor se mantiene relativamente constante hasta llegar a la crisis de 1999, cuando cae abruptamente hasta un valor de 2 378 dólares. Esta cifra representa aproximadamente una reducción de 10 salarios mínimos de 1999²⁵. Se puede advertir el fuerte impacto de la crisis financiera que marca un quiebre en la serie. Sin embargo, 10 años después de la crisis, la producción per cápita se recupera y alcanza valores cercanos a los de 1996. Es importante destacar que el ritmo al cual se incrementa el per cápita tiende a estabilizarse y llega incluso a presentar un incremento, pero a tasas menores. Para el año 2004, el per cápita se ubica en 2 976 dólares.

Para proseguir con el análisis sectorial, es importante clasificar a la población en función de su

CUADRO 8.3 Pichincha: per cápita sectorial (1993-2004)			
ACTIVIDAD	1993	2003	2004
Agricultura	115	203	207
Pesca	0	1	1
Minas	1	2	2
Manufactura	1 191	989	1 034
Refinación de petróleo	0	0	0
Electricidad	49	36	36
Construcción	247	365	361
Comercio	287	291	291
Hoteles	78	90	92
Transporte	372	429	419
Ss. Financiera	16	151	156
Actividades empresariales	184	166	167
Administración pública	209	102	97
Otros	98	114	113
PROVINCIAL	2 947	2 937	2 976
MES	246	245	248

Fuente: BCE
Elaboración: CISMIL

participación activa dentro de las actividades productivas. La PEA de Pichincha permite describir el comportamiento de los sectores teniendo en cuenta la mano de obra que interviene en cada actividad.



Fuente: SIISE
Elaboración:
CISMIL

²⁵ Fuente: INEC, en dólares constantes de 2000 y tomando como referencia el valor corriente de 53,46 dólares de salario mínimo de 1999

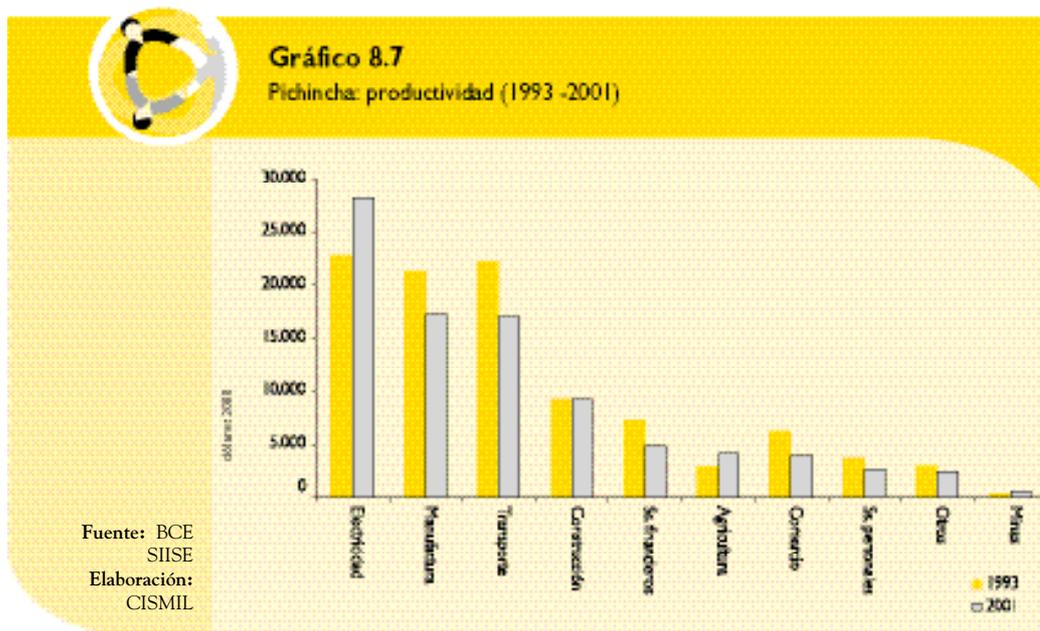
El gráfico 8.6 plantea reestructuraciones interesantes y profundas en algunos sectores de la economía de Pichincha. Los sectores de servicios financieros, transporte, construcción, otros y agricultura experimentan un decrecimiento en la PEA en el rango de 1% al 2%. Esto contrasta con el sector de manufacturas, donde la PEA presenta un crecimiento de dos puntos porcentuales entre 1993 y 2001. En el sector del comercio se produce uno de los mayores cambios dentro del período de 8 años: la PEA se reduce en 6 puntos porcentuales, pasando del 22% al 16%. Finalmente, el sector de servicios personales también presenta una reestructuración al interior de su fuerza productiva laboral. A pesar de este cambio, a diferencia de los anteriores es expansivo: el sector crece un 36% y su PEA se incrementa del 22% al 30%.

Al conjugar la producción y la PEA provincial, se pueden evaluar los sectores en términos produc-

tivos, integrando además las distintas actividades económicas. En el gráfico 8.7, se analiza la productividad²⁶ de la provincia en función de las actividades sectoriales y su evolución entre 1993 y 2001.

Analizando este gráfico, se puede percibir una reducción en la productividad (cuantificada en dólares constantes de 2000) en la mayoría de sectores que conforman el aparato productivo de la provincia. Si se retoma el tema del crecimiento sectorial, se pueden contrastar los incrementos en producto sectorial y la baja en términos productivos que ofrece el gráfico 8.7.

El comercio es el sector que presenta un mayor retroceso productivo, correspondiente a un orden superior al 35%. Es decir que el cambio en la productividad de comercio, en dólares del año 2001, equivale a un tercio de lo que se produjo en 1993.



²⁶ La productividad está definida como producción por la PEA de cada sector. Se construye empleando la PEA de 2001 y la producción de 2001. Para 1993, se emplea la producción de 1993 y la PEA de 1990 debido a la ausencia de datos de la PEA de 1993.

Otra contracción en la productividad, casi equivalente a la del sector comercio, se registra en la actividad de los servicios financieros. La productividad de este sector, en el año 2001, pasa de 7 229 dólares a 4 868 dólares (más de 2 360 dólares de diferencia). Hay que tomar en cuenta que este sector presentó un crecimiento superior al 35% anual en los últimos 4 años, a pesar de lo cual se manifiesta esta pérdida productiva. Otra contracción más se observa en los sectores de manufacturas y transportes. El cambio productivo representa allí una reducción del 19% y 23%, respectivamente, comparando el valor en dólares de 2001 con el de 1993.

Por otra parte, la productividad en dólares prácticamente se mantiene para el sector de la construcción. Esto refleja una estabilidad interna, todavía más clara si se toma en cuenta que este sector incrementa su participación provincial. La actividad eléctrica, por su parte, aumenta en 5 427 dólares, lo que implica un cambio productivo positivo del 24% en relación al valor de 22 819 obtenido en 1993. Esta actividad, por lo demás, se caracteriza por ser ahorradora de mano de obra e intensiva en capital.

En la agricultura se presenta el segundo cambio positivo mayor en comparación con el resultado de 1993. Esta actividad pasa de 2 913 a 4 101 dólares, es decir, ocurre un incremento de 1 189 dólares que implica un cambio productivo del 41% en relación a 1993. Finalmente, el sector de minas también incrementa su productividad en un 88% en relación a 1993, aunque su participación en el producto provincial es mínima.

Profundizando el análisis sectorial del producto, en el cuadro 8.4 se plantean dos tablas que incor-

poran una serie de variables que analizan el crecimiento del empleo, la productividad sectorial, el producto, el empleo y la participación del sector en la producción. Esta tabla resume y permite analizar comparativamente el comportamiento de los sectores de bienes transables y no transables²⁷ de la provincia. En el cuadro se observa que el empleo exhibe un crecimiento mayor al del producto de la provincia. Esta situación refleja la disminución en términos productivos de la mayoría de los sectores en Pichincha. El crecimiento del empleo, en el sector de los bienes no transables, es superior al de los bienes transables por un punto porcentual. Este sector presenta un decrecimiento anual del 2,5% entre 1993 y 2001. Por otra parte, los bienes transables se ven afectados con un decrecimiento del 2,4% en el mismo período.

Para considerar una posible reconfiguración del empleo, se observa que el sector del comercio, el transporte, otros y minas presentan un crecimiento del empleo por encima del promedio anual para el período. Esto indica una absorción del empleo en estas áreas. Estos sectores se encuentran en la producción de bienes no transables, sin embargo, para el sector de transables, minas presenta una tasa de crecimiento del empleo cercana al 7% anual y, además, este sector presenta una expansión en su producción del 16%, aproximadamente. Entre los bienes transables, otra actividad interesante de analizar es la agricultura. Su fuerza laboral crece por encima del 5% anual y su producto presenta un crecimiento anual del 10%. Además, esta actividad es importante en función de su crecimiento en la participación sectorial en el producto interno de la provincia.

²⁷ Se denominan, bienes transables a las actividades agrícolas, minas y canteras y productos manufacturados. Por otro lado, entre los bienes no transables se encuentran, entre otros: electricidad, gas, agua, construcción, comercio, hoteles, restaurantes, transporte, almacenamiento, servicios financieros, servicios personales y sociales.

CUADRO 8.4		Resumen ²⁸										
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 actualizada
	Li/L		Xi/Li dól.s 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	11,1%	11,2%	2913	4101	111,0%	9,8%	49,8%	5,2%	3,9%	6,9%	40,8%	3901600,0%
Minas	0,5%	0,6%	337	634	222,0%	15,7%	71,1%	6,9%	0,0%	0,1%	88,2%	8,2%
Manufactura	15,7%	13,5%	21285	17289	4,4%	0,5%	28,6%	3,2%	40,4%	35,2%	-18,8%	-2,6%
Electricidad	0,6%	0,3%	22819	28146	-3,3%	-0,4%	-21,9%	-3,0%	1,7%	1,4%	23,8%	2,7%
Construcción	7,5%	7,7%	9283	9187	52,0%	5,4%	53,6%	5,5%	8,4%	10,6%	-1,0%	-0,1%
Comercio	16,4%	22,2%	6232	3979	28,7%	3,2%	101,6%	9,2%	12,4%	13,3%	-36,1%	-5,5%
Transporte	4,7%	6,1%	22193	17071	48,9%	5,1%	93,5%	8,6%	12,6%	15,7%	-23,1%	-3,2%
SS. Financieros	4,5%	6,0%	7229	4868	34,7%	3,8%	100,0%	9,1%	3,9%	4,4%	-32,7%	-4,8%
SS. Personales	30,0%	21,6%	3680	2676	-22,0%	-3,1%	7,3%	0,9%	13,3%	8,7%	-27,3%	-3,9%
Otros	9,0%	10,7%	3074	2416	40,1%	4,3%	78,6%	7,5%	3,3%	3,9%	-21,5%	-3,0%
Transables	27,4%	25,3%	13418	11077	13,9%	1,6%	38,0%	4,1%	44,4%	42,1%	-17,4%	-2,4%
No transables	72,6%	74,7%	6337	5160	24,8%	2,8%	53,3%	5,5%	55,6%	57,9%	-18,6%	-2,5%

Fuente: BCE, INEC, SIISE
Elaboración: CISMIL

CUADRO 8.4		Resumen ²⁸										
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 actualizada
	Li/L		Xi/Li dól.s 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	0,6%	0,7%	337	634	222,0%	15,7%	71,1%	6,9%	0,0%	0,1%	88,2%	8,2%
Manufactura	17,7%	15,3%	21285	17289	4,4%	0,5%	28,6%	3,2%	42,1%	37,8%	-18,8%	-2,6%
Electricidad	0,7%	0,4%	22810	28246	-3,3%	-0,4%	-21,9%	-3,0%	1,7%	1,5%	23,8%	2,7%
Construcción	8,4%	8,7%	9283	9187	52,0%	5,4%	53,6%	5,5%	8,7%	11,4%	-1,0%	-0,1%
Comercio	18,5%	25,0%	6232	3979	28,5%	3,2%	101,6%	9,2%	12,9%	14,3%	-36,1%	-5,5%
Transporte	5,3%	6,9%	22193	17171	48,9%	5,1%	93,5%	8,6%	13,1%	16,8%	-23,1%	-3,2%
SS. Financieros	5,1%	6,8%	7229	4868	34,7%	3,8%	100,0%	9,1%	4,1%	4,7%	-32,7%	-4,8%
SS. Personales	33,7%	24,3%	3680	2676	-22,0%	-3,1%	7,3%	0,9%	13,9%	9,3%	-27,3%	-3,9%
Otros	10,1%	12,1%	3074	2412	40,1%	4,3%	78,6%	7,5%	3,5%	4,2%	-21,5%	-3,0%
Transables	18,3%	15,9%	20620	16592	4,5%	0,6%	29,9%	3,3%	42,1%	37,8%	-19,5%	-2,7%
No transables	81,7%	84,1%	6337	5160	24,8%	2,8%	53,3%	5,5%	57,9%	62,2%	-18,6%	-2,5%

Fuente: BCE, INEC, SIISE
Elaboración: CISMIL

²⁸ Li representa el trabajo sectorial; L es el trabajo provincial; Xi, producción sectorial; X, producción provincial; d es la tasa de cambio; y, r productividad.

Dentro del crecimiento productivo anual de todos los sectores entre 1993 y 2004, se observa que a pesar de que las actividades transables exhiben tasas de crecimiento positivas anuales en dos de los tres sectores que las conforman (4% para la agricultura y el 8% para minas), el resultado del crecimiento productivo de este sector es negativo (-2,4%). La explicación para este resultado lo hallamos en el decrecimiento de manufacturas en un -2,6%. Esta tasa es inferior a las de los otros dos componentes del sector transables, sin embargo, el peso de manufacturas en la producción provincial, del orden del 38% en promedio, induce a tener un resultado negativo global para los transables. Por otra parte, de las siete actividades que conforman el sector no transables, seis de ellas decrecen en sus tasas productivas entre el período 1993-2004.

Para continuar con el análisis sectorial, incluyendo los transables y no transables, se replica el primer cuadro pero ahora sin la intervención del sector agrícola. Las diferencias permiten capturar el efecto de la agricultura en el sector y observar si este sector también ha experimentado los cambios de apertura comercial dentro de su composición productiva y laboral.

Dentro del sector transables, se observa una gran disminución en la tasa de crecimiento del producto, acompañada por una disminución en el crecimiento del empleo. La reducción del producto es diez veces superior a la del empleo. Ello permite indicar que la contribución de la agricultura es sumamente significativa, tanto en absorción de empleo como en generación de productos. Más aún, al observar el aporte de este sector a la productividad, se aprecia que la productividad de los transables disminuye considerablemente cuando no se incorpora la agricultura.

Para completar el contraste entre los sectores transables y no transables, se propone el cuadro 8.5. Allí se matiza la brecha entre la razón de trabajadores calificados y no calificados. Se observa que existe una mayor demanda hacia el sector de los transables, con una baja en la demanda por los no transables. Esta tendencia también está presente en el sector agrícola, que representa un 24% de la demanda entre trabajadores calificados en 2003. En este cuadro, se confirma la hipótesis de un incremento en la demanda de trabajadores calificados hacia el sector transables.

SECTOR	Todos los sectores		Sin agricultura	
	1990	2003	1990	2003
Transables	0,7	1,7	0,7	1,3
No transables	1,0	0,6	1,0	0,6

Fuente: Encuesta de empleo 1990, SIEH 2003

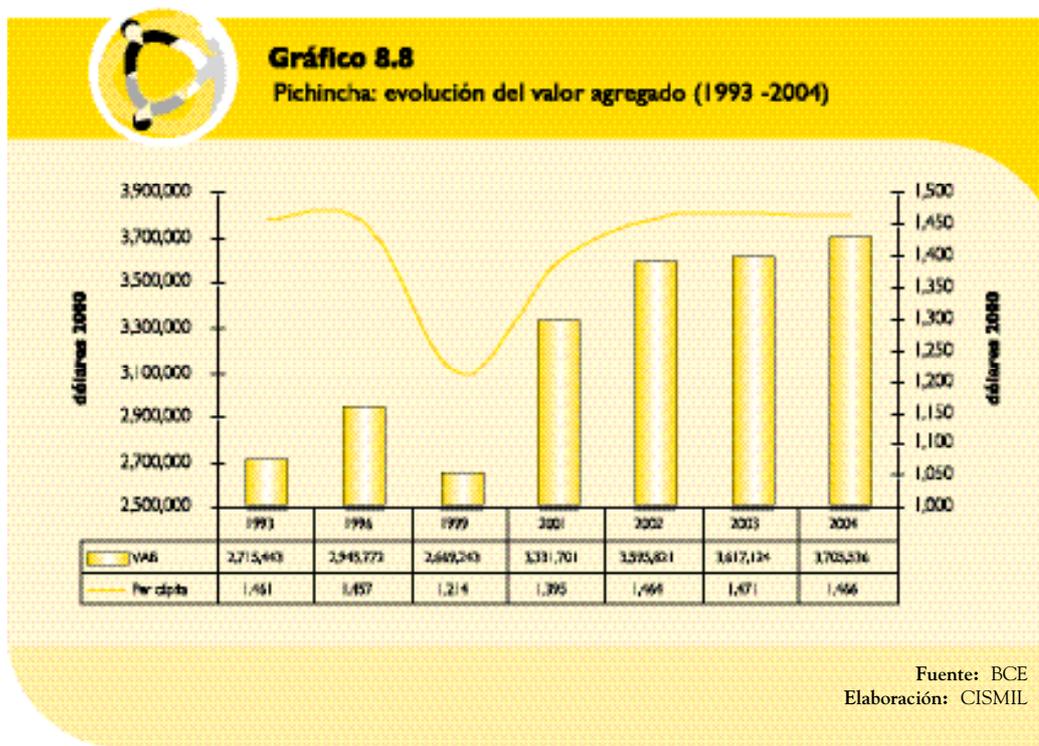
Análisis del valor agregado

Para profundizar el análisis de la producción de Pichincha, se introduce el concepto del valor agregado bruto (VAB) y su evolución entre 1993 y 2004²⁹. El VAB de Pichincha presenta un comportamiento productivo similar al de la producción bruta. Sin embargo, es importante detallar ciertas dinámicas que ocurren en esta serie de datos que permiten completar el estudio de la economía local.

La evolución del VAB permite identificar los efectos económicos de la crisis financiera y del proceso de la dolarización dentro de Pichincha. En el gráfico 8.8, se aprecia la contracción del VAB durante la crisis de 1999: en este año, el VAB

representa el 90% del mismo valor correspondiente a 1996. Tomando en cuenta que se presentó un crecimiento positivo previo entre 1993 y 1996, esta reducción del VAB en 10 puntos porcentuales es sumamente importante dentro del aparato productivo de la provincia.

En 2001, el valor agregado de la provincia recupera los 10 puntos perdidos durante la crisis y se afianza pasando de un valor de 2 669 243 en 1999 a uno de 3 331 701. Esta recuperación es trascendente ya que refleja un posicionamiento positivo del aparato productivo provincial, una vez pasada la crisis, y sitúa a la economía con una base para enfrentar el proceso de dolarización en el país. En efecto, desde 2001 hasta finales del año 2004, entrados los primeros años del nuevo milenio, el valor agregado presenta una evolución positiva.



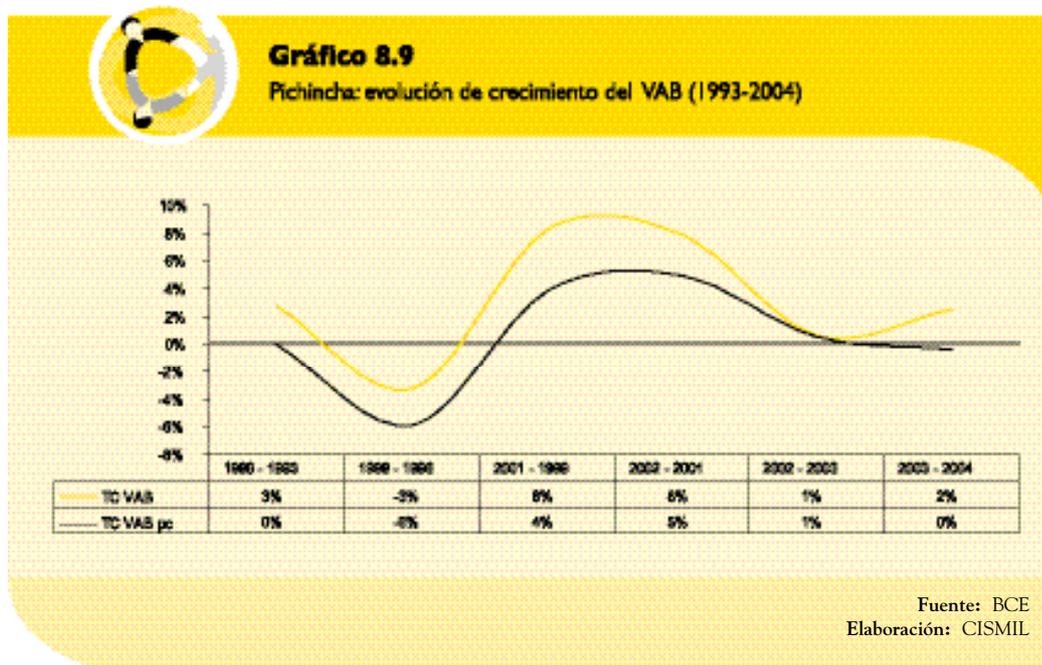
²⁹ La producción bruta de Pichincha se descompone entre el consumo intermedio y el valor agregado bruto. Estas series provinciales anuales son desarrolladas por el BCE y entregan los datos en dólares constantes del año 2000. Para un mayor detalle de la metodología, consultar las estadísticas publicadas en: www.bce.fin.ec

Una situación similar se observa en el valor agregado per cápita, con una fuerte contracción hacia el año de 1999 y una mejora paulatina durante los primeros años del nuevo milenio. Sin embargo, resaltan dos características en esta evolución. La primera es la contracción durante la crisis: ésta es más pronunciada que la de valor agregado y su recuperación no presentó una mejora significativa hacia los años 2003 y 2004.

Desagregando en mayor detalle este tema, se presenta el gráfico 8.9 donde se plantea la evolución del crecimiento del valor agregado. Esto permite conocer la magnitud de esta evolución y establecer si se mantiene algún crecimiento en el tiempo o si se presentan señales de reducciones o estancamientos. A partir de este gráfico, se puede constatar el impacto de la crisis financiera en Pichincha: en 1999 el valor agregado se contrae hasta llegar a menos 3 puntos porcentuales

y el per cápita llega a menos 6 puntos porcentuales. Una vez más, se aprecia la mayor sensibilidad de la tasas de crecimiento per cápita ante efectos negativos en la economía. Además, el crecimiento per cápita es significativamente inferior al del crecimiento del valor agregado y llega a coincidir únicamente en el período 2002-2003.

La contracción inicial de ambas series se ve compensada por el rápido repunte del valor agregado y per cápita hacia 2001. Sin embargo, esta recuperación no es sostenida como evidencian los datos, sino que su crecimiento vuelve a una senda contractiva, tanto en el agregado como en el per cápita. Sólo hacia finales del año 2004 se presentan algunas señales de mejoría. El valor per cápita, al contrario del agregado, mantiene una tendencia negativa, es decir, no se avizora una recuperación durante el período analizado.



Los impactos de esta situación se pueden relatar dentro del análisis sectorial del VAB per cápita provincial. En Pichincha, las manufacturas representan el sector con mayor valor agregado per cápita. Este sector reporta, para el año 2004, una mejoría considerable de 7 dólares en relación con el año 2003. Las actividades empresariales, servicios financieros y la agricultura, de igual forma, tienen un valor per cápita superior al del año 2003 (de 1 dólar las dos primeras y de 2 dólares la última). Estas leves mejorías contrastan con el resto de sectores, donde el per cápita con relación a 2000 en pocos casos y, a lo sumo, se mantiene, pero, en general, se contrae.

Esta tendencia contractiva se refleja en gran parte en el crecimiento del valor agregado y del valor per cápita, siendo este último el más afectado. No obstante este hecho, cuando se compara el crecimiento sectorial, se aprecian claramente los efectos de la crisis financiera en el aparato productivo de Pichincha, especialmente, en el sector financiero, el cual se reduce un 21%. Sin embargo, la evolución de estos sectores se recupera hacia 2001.

CUADRO 8.6		Pichincha: VAB per cápita sectorial (1993 - 2004)					
SECTOR	1993	1996	1999	2001	2002	2003	2004
MANUFACTURAS	367	356	293	292	291	293	300
TRANSPORTE	221	213	214	259	267	260	255
COMERCIO	188	199	159	195	197	201	200
CONSTRUCCIÓN	132	121	86	151	194	189	186
ACTIV. EMPRESARIALES	149	135	121	122	134	138	139
AGRICULTURA	61	73	102	117	127	126	128
OTROS	77	97	81	89	84	88	87
ADMIN. PÚBLICA	150	118	75	67	65	71	66
SS. FINANCIERA	74	104	46	59	59	58	59
HOTELES	31	31	25	33	35	36	36
ELECTRICIDAD	11	10	12	9	9	9	8
MINAS	0	1	0	1	1	1	1
VAB Provincial	1 461	1 457	1 214	1 395	1 464	1 471	1 466

Fuente: BCE
Elaboración: CISMIL

Esta recuperación se estanca durante 2002 y 2003 y recién se presentan algunos signos de crecimiento positivo importantes hacia el período 2003-2004. En otras palabras, después de la crisis del año de 1999, el valor sectorial en Pichincha tarda 5 años en presentar una recupe-

ración (aunque todavía existen sectores donde el efecto inicial de la crisis perdura). Es importante destacar también que el valor sectorial no sólo enfrentó los efectos contractivos de la crisis financiera, sino también los efectos de la implementación de la dolarización.

CUADRO 8.7		Pichincha: tasa VAB per cápita sectorial (1993-2004)					
SECTOR	1993 - 1996	1996 - 1999	1999 - 2001	2001 - 2002	2002 - 2003	2003 - 2004	1993 - 2004
MINAS	10%	-16%	8%	-2%	1%	6%	12%
MANUFACTURAS	2%	-4%	6%	3%	1%	5%	1%
HOTELES	3%	-4%	20%	8%	3%	5%	4%
AGRICULTURA	9%	15%	10%	12%	0%	4%	10%
ACTIV. EMPRESARIALES	-1%	-1%	5%	13%	3%	4%	2%
SS. FINANCIERA	15%	-21%	12%	2%	0%	4%	1%
COMERCIO	5%	-4%	15%	4%	2%	2%	3%
OTROS	11%	-3%	-12%	-2%	4%	2%	4%
CONSTRUCCIÓN	0%	-8%	31%	32%	-3%	1%	6%
TRANSPORTE	2%	3%	6%	6%	-2%	1%	4%
ELECTRICIDAD	-2%	8%	-8%	1%	0%	-1%	0%
ADMIN. PÚBLICA	-5%	-11%	-1%	-1%	10%	-4%	-4%
VAB provincial	3%	-3%	8%	8%	1%	2%	3%

Fuente: BCE
Elaboración: CISMIL

La participación sectorial del VAB provincial permite confirmar los resultados del análisis de la producción bruta, situando al sector de manufacturas como el de mayor aporte, seguido por las

actividades de transportes, comercio, construcción y las actividades empresariales. Las cuatro primeras, involucran el 50% del valor agregado bruto.

CUADRO 8.8		Pichincha: participación VAB per cápita sectorial (1993-2004)					
SECTOR	1993	1996	1999	2001	2002	2003	2004
MANUFACTURAS	25.1%	24.4%	24.1%	20.9%	19.9%	19.9%	20.5%
TRANSPORTE	15.2%	14.6%	17.6%	18.6%	18.2%	17.7%	17.4%
COMERCIO	12.8%	13.7%	13.1%	14.0%	13.5%	13.7%	13.6%
CONSTRUCCIÓN	9.0%	8.3%	7.1%	10.8%	13.3%	12.8%	12.7%
ACTIV. EMPRESARIALES	10.2%	9.2%	9.9%	8.8%	9.2%	9.4%	9.5%
AGRICULTURA	4.1%	5.0%	8.4%	8.4%	8.7%	8.6%	8.7%
OTROS	5.2%	6.7%	6.6%	6.4%	5.8%	6.0%	5.9%
ADMIN. PÚBLICA	10.3%	8.1%	6.2%	4.8%	4.4%	4.8%	4.5%
SS. FINANCIERA	5.1%	7.1%	3.8%	4.2%	4.0%	4.0%	4.0%
HOTELES	2.1%	2.1%	2.1%	2.4%	2.4%	2.4%	2.5%
ELECTRICIDAD	0.8%	0.7%	1.0%	0.6%	0.6%	0.6%	0.6%
MINAS	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%
VAB provincial	20.3%	20.0%	18.6%	21.7%	22.7%	22.0%	21.1%

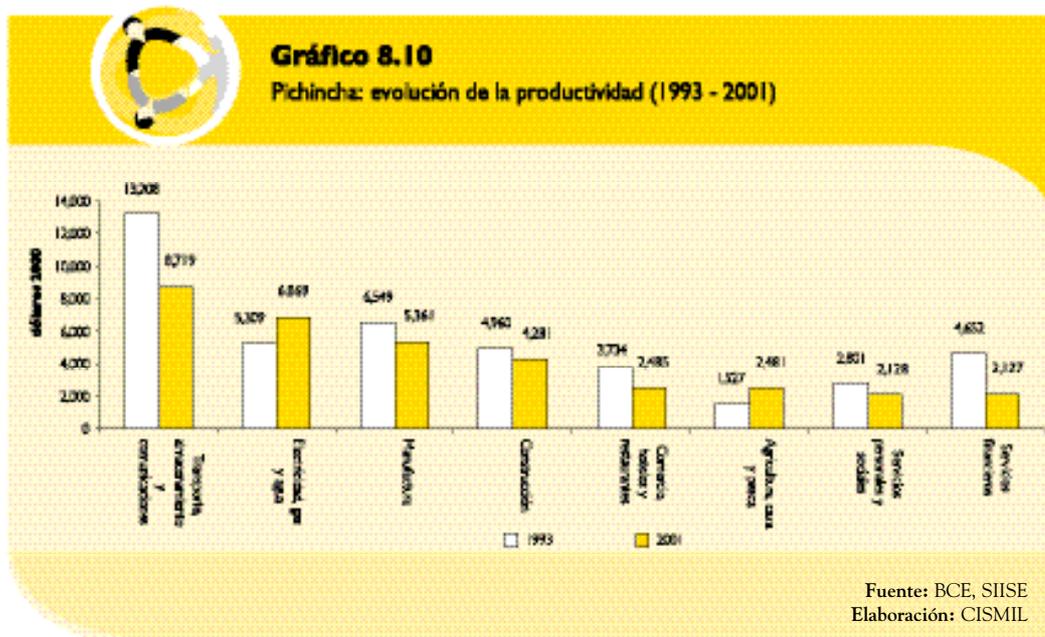
Fuente: BCE
Elaboración: CISMIL

Finalmente, para relacionar los valores agregados sectoriales, se grafican estos en conjunto con la PEA sectorial de los años 1990 y 2001³⁰. El Gráfico 8.10 presenta dos evoluciones positivas dentro de los sectores. La primera corresponde al sector eléctrico y la segunda al sector agrícola. Los demás sectores indican una reducción en su capacidad productiva en términos del valor agregado. Para el caso del transporte, la productividad del año 2001 representa el 70% de la alcanzada en 1993. En conjunto con el crecimiento per cápita sectorial, estas características del sistema productivo justifican la reducción en el valor agregado y, especialmente, la contracción y la presencia de la tendencia negativa en el per cápita provincial.

Manejo de recursos públicos

Con la finalidad de complementar el análisis de la capacidad económica de la provincia, en este acápite se presenta la gestión de los recursos públicos³¹. El análisis sobre 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.³²

Para iniciar la revisión de los datos, se realiza una descripción de algunas variables financieras en relación con la población de Pichincha en tres puntos diferentes del tiempo: 1990, 2001 y 2003.



³⁰ Debido a que la base de datos del valor agregado se inicia en 1993, se cruzaron los valores agregados de ese año con la PEA del año 1990.

³¹ La base de datos empleada es la del sistema de indicadores económicos de gobiernos seccionales (SISSEC). La información anual de ingresos y gastos desde 1990 hasta 2003 proviene del Banco del Estado por medio del Sistema de Información Municipal y la 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 de que exista un período con un valor acumulado menor al anterior, el sistema toma para ese mes el valor del período anterior y, al realizar la diferencia, el valor resultante es cero. Referirse a la página del MEF: <http://minfinanzas.ec-gov.net/>. Los datos corresponden al gobierno local en su nivel central y a las administraciones locales. No se incluyen los datos de las empresas autónomas ni de las corporaciones.

³² Cabe señalar la necesidad de delimitar las competencias entre los distintos órganos del gobierno. Para una ampliación de este punto, consultar el anexo 8.4 de este CD ROM

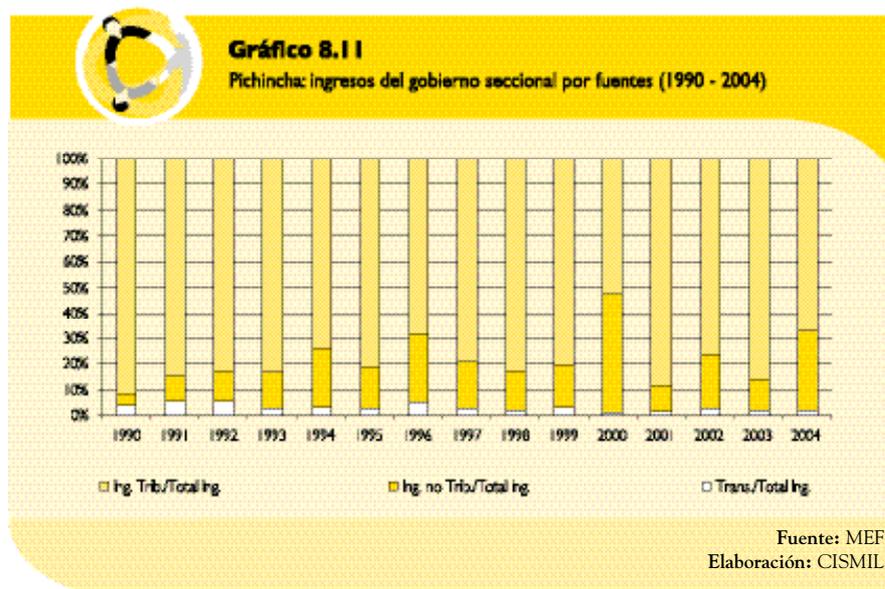
En el cuadro 8.9 se aprecia un crecimiento sostenido de los ingresos totales de la provincia entre 1990 y 2003. Para 2003, se registra un aumento del 174% en relación con 1990. De igual forma, los gastos totales de la provincia, en términos per cápita, han incrementado a la par que los ingresos totales. Para el año 2003, los gastos se incrementan un 204% en comparación con los gastos de 1990. Pero, a pesar de este crecimiento, el gasto en estos períodos ha sido inferior a los ingresos totales. Esto se refleja en la generación de un superávit fiscal que, para el año 2003, bordea los 2 000 dólares por habitante.

Revisando las inversiones totales, éstas duplicaron su volumen entre 1990 y 2003. Esta tendencia creciente también caracteriza a las transferencias desde el Gobierno central hacia la provincia.

CUADRO 8.9	Pichincha: indicadores financieros per cápita (dólares) (1990 - 2003)		
	1990	2001	2003*
Ingresos totales	5.434	13.299	14.922
Gastos totales	4.293	10.471	13.055
Déficit/Superávit	1.141	2.829	1.868
Transferencias	4.988	11.818	12.831
Inversión total	2.116	6.048	7.365

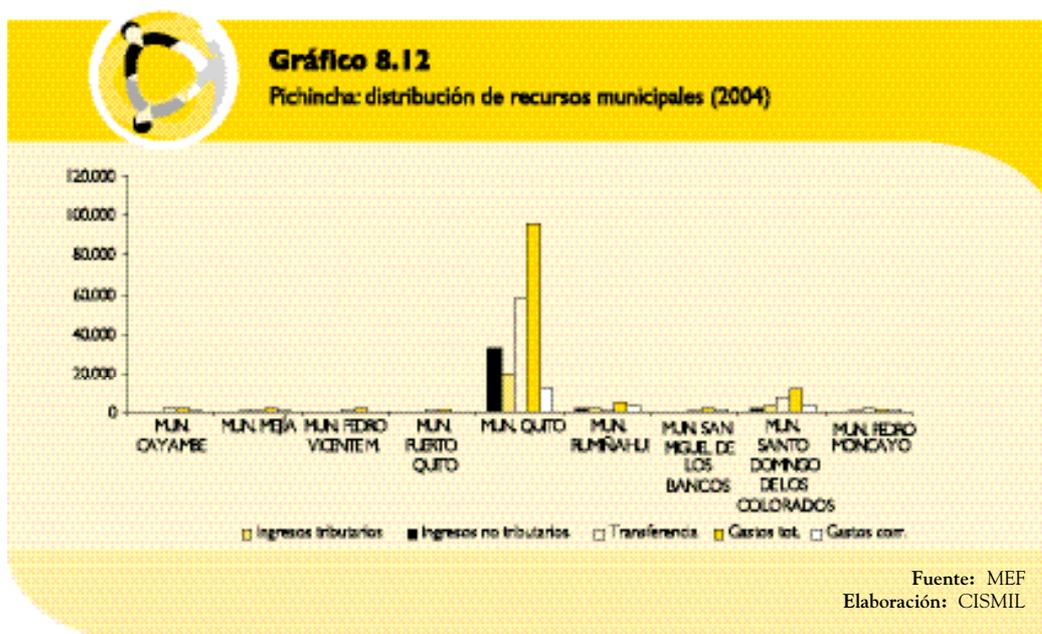
El gráfico 8.11 muestra los ingresos totales dentro del presupuesto del gobierno seccional. Estos ingresos están conformados por transferencias del Gobierno central, ingresos tributarios que genera la provincia e ingresos no tributarios como rentas y multas³³. Se observa que el rubro de transferencias e ingresos no tributarios presenta una fluctuación importante a lo largo de los años. A inicios de la década de los 90, el peso de las transferencias del estado es alto en relación con el total de los ingresos generados por la provincia: más del 90% de los ingresos totales de la provincia provienen del Gobierno central. Los ingresos no tributarios presentan un crecimiento lento pero importante, alcanzando en el año 2000 un valor cercano al 50% del total de los ingresos generados. Las transferencias del estado a Pichincha representaron el 11% del total de transferencias generadas por el estado en ese año. Para el año 2004, el peso de las transferencias en el gobierno provincial representa más del 60% en los ingresos provinciales.

* Proyección de la población año 2003
Fuente: MEF, Cuentas (1990 - 2004), INEC



³³ Para un detalle de la estructura del presupuesto, consultar el anexo 8.1 de este CD ROM

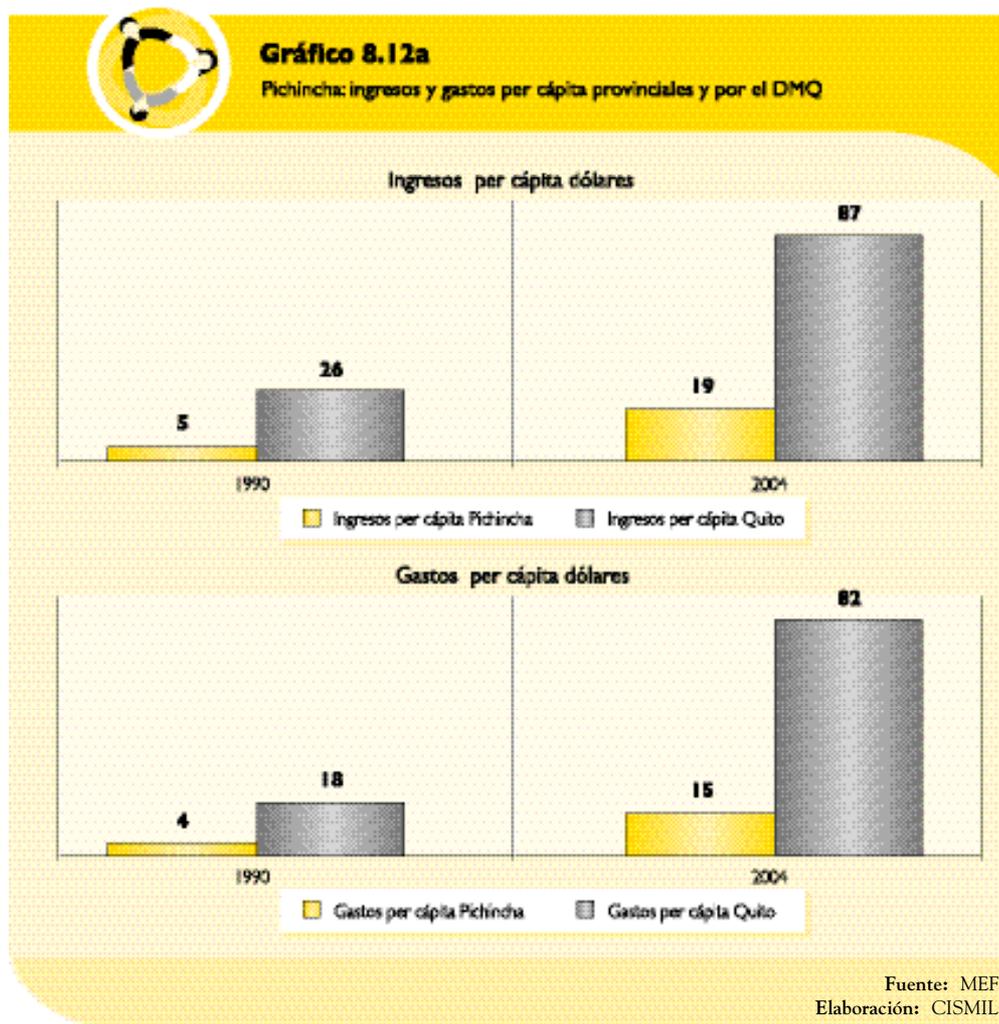
El gráfico 8.12 complementa esta información y presenta la distribución de gastos e ingresos por municipios en el año 2004. Se aprecia allí un contraste de la distribución de estos flujos con el gasto.



La serie de gastos corrientes del gobierno seccional permite contrastar el flujo de recursos. Esta comparación hace posible observar, de manera cronológica, cómo se han desarrollado aquellos desembolsos que no tienen como destino la creación de capital, infraestructura u otros rubros relacionados.

Para tener un panorama más claro de los ingresos y gastos provinciales, se debe plantear una comparación entre la provincia y el cantón Quito. Al calcular los ingresos de todos los cantones en 2004, se obtiene que el cantón Quito representa el 79% del total de los ingresos cantonales en la provincia. Profundizando esta com-

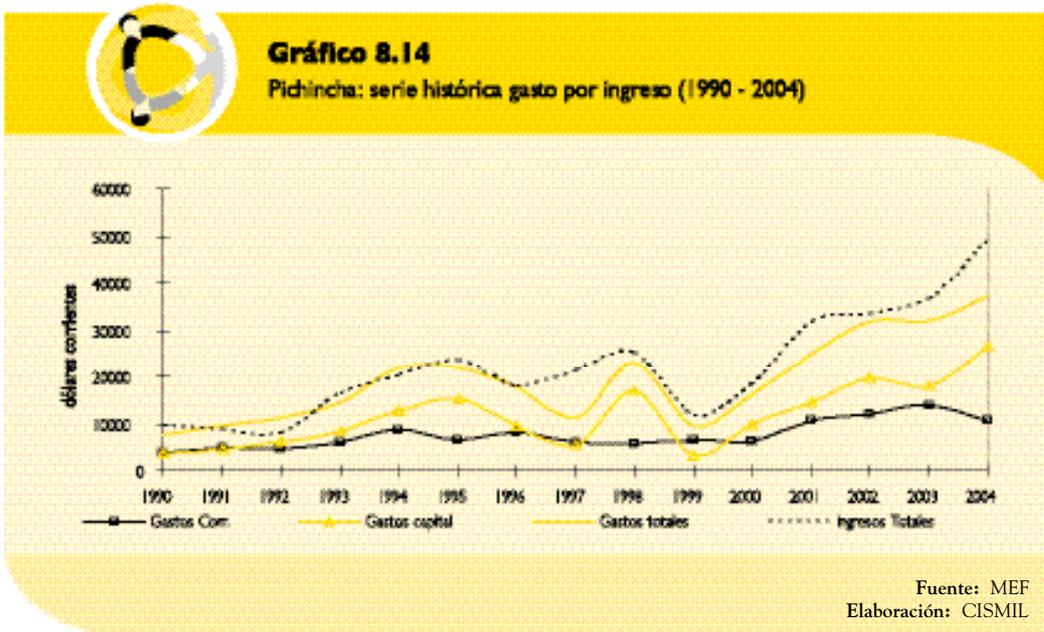
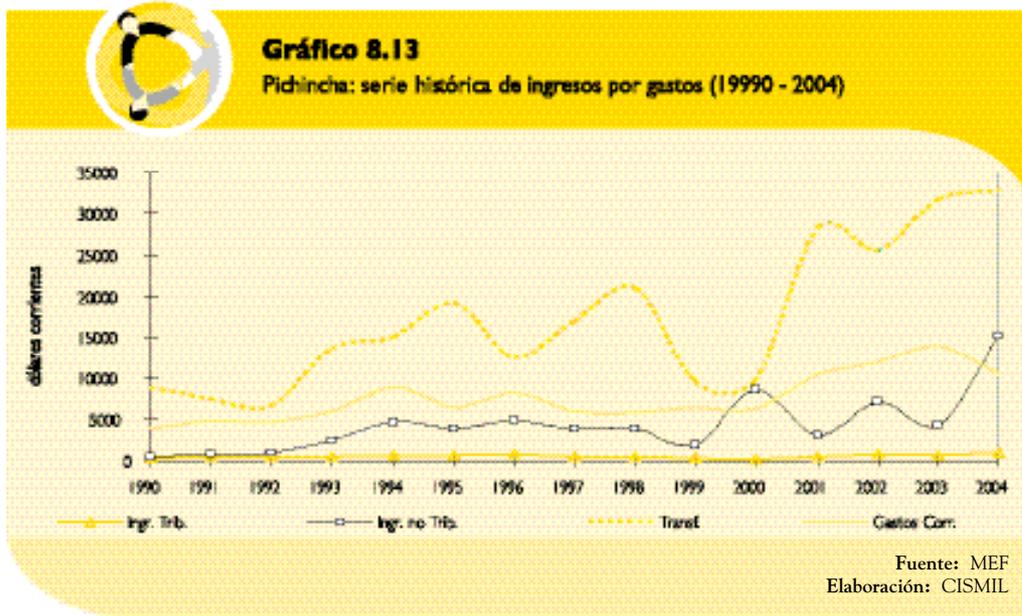
paración, se presenta el cuadro 8.12a donde se grafica el ingreso y gasto per cápita de la provincia y del Distrito Metropolitano de Quito, cronológicamente (tomando como puntos de referencia en el tiempo 1990 y 2004). Esta comparación, expone claramente el gran peso que tiene el DMQ: en 1990, éste concentra cinco veces los ingresos per cápita de la provincia y, en 2004 cuatro veces y media. En relación al gasto per cápita, se presenta una relación similar: en 1990, el gasto per cápita de Quito representa cuatro veces y media el de la provincia y, en 2004, el primero es cinco veces y media mayor que el segundo.



El gráfico 8.13 presenta la evolución de los ingresos y el gasto corriente. En primer lugar, se puede advertir que los gastos corrientes exponen un comportamiento estable a lo largo de los 14 años de observación. Existe una ligera presión al alza o una modificación en la tendencia a partir de 2000, año que coincide con el proceso final de la crisis y con el establecimiento de la dolarización en el Ecuador.

Como tendencia general, la generación de recursos propios, es decir, los ingresos tributarios y no

tributarios, no llegan a cubrir el gasto corriente, menos aún el gasto total. Sin embargo, en dos años no ocurre este desfase. Como se observó anteriormente, en el año 2000 los ingresos tributarios y no tributarios representan casi el 50% del total de los ingresos. En ese año, las transferencias del estado se comprimen, pero el gasto corriente es cubierto por la generación de recursos al interior de la provincia. La otra excepción se presenta en el año 2004, cuando los ingresos tributarios y, especialmente, los no tributarios presentan un mejoramiento sustancial.

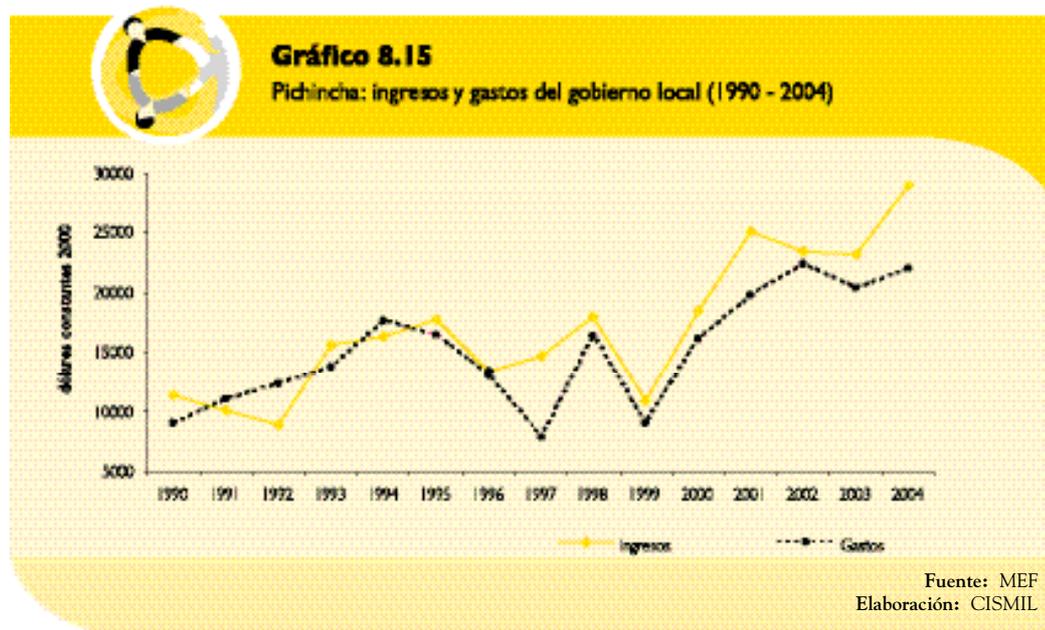


También es significativo rescatar que el aumento en los ingresos totales de la provincia se genera principalmente por un mayor flujo transferencias al presupuesto local. Sin embargo, durante los últimos 5 años, ocurre una mayor generación de recursos locales, lo cual permite que en el año 2004, se llegue a cubrir el gasto corriente y a generar un excedente para cubrir el resto del gasto total de Pichincha.

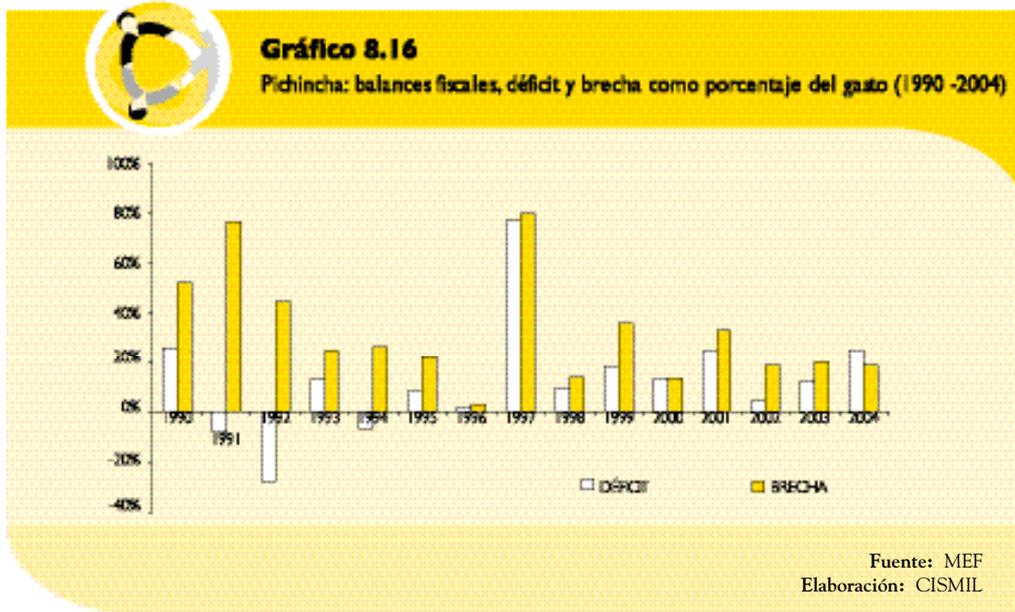
Los gastos corrientes, analizados previamente, sólo forman una parte del total de los gastos generados por el gobierno local. Los gastos totales enmarcan tanto a los gastos corrientes como a los desembolsos en inversión y generación de capital. Para analizar el comportamiento del gasto total, se presenta el gráfico 8.14, donde se incluyen los ingresos totales para tener un marco de referencia. El comportamiento del gasto total obedece al comportamiento de aquellos desembolsos que se realizan primordialmente en capital³⁴. En la serie de gastos corrientes, no se observan grandes fluctuaciones. Sin embargo, ambas series modifican su pendiente a partir del 2000, año en que se implementó la dolarización.

En el gráfico 8.14 se puede observar el efecto de la crisis financiera de finales de década sobre el comportamiento de los gastos en Pichincha. Esta contracción en el flujo de ingresos y en la asignación de gastos se revierte desde la dolarización. A partir de ésta, los gastos presentan una pronunciada tasa creciente. También es importante notar que, a partir de ese año, el crecimiento de los desembolsos en capital de la provincia tiende a estabilizarse y dejan de aparecer grandes variaciones en la serie del gasto provincial. Por lo demás, en muy pocas ocasiones las series de ingreso y gastos se intersecan y los gastos totales se ubican por encima de los ingresos, lo que implicaría un déficit dentro del presupuesto.

Para analizar más a fondo este tema, se presentan los ingresos y los gastos totales del gobierno local, con valores deflactados. Esto permite ubicar aquellos períodos en los que se presentan mayores gastos en comparación con la generación de ingresos en Pichincha, lo que repercutiría en déficits presupuestarios y posibles brechas fiscales.

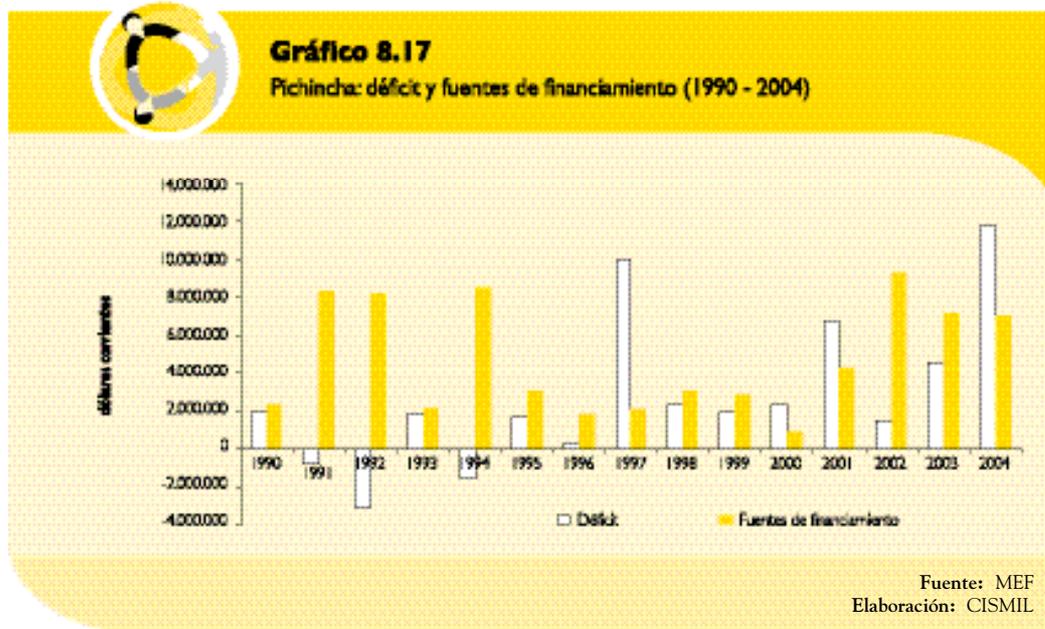


³⁴ Para acceder a la información sobre la estructura del gasto total, consultar el anexo 8.1 de este CD ROM



En el gráfico 8.15 se presenta cronológicamente el comportamiento de los ingresos y gastos totales en Pichincha. Se aprecia allí un comportamiento inestable en la serie desde 1990 hasta 1996. Durante este período, el presupuesto local tiene un comportamiento caracterizado por tener mayores gastos que ingresos, lo que genera déficits en sus cuentas. Sin embargo, este

comportamiento prácticamente desaparece a partir de mediados de la década. Desde entonces, a pesar de tener un importante crecimiento en los gastos, se registran superávits dentro de sus cuentas. Esto se explica por la generación de recursos al interior de la provincia y por el flujo de transferencias desde el Gobierno central.

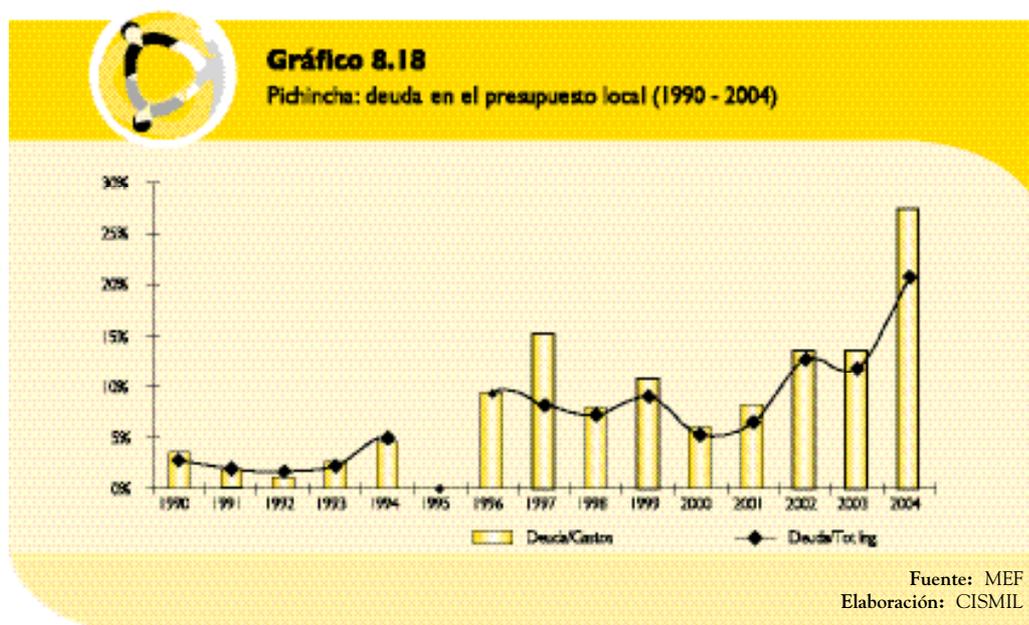


Esta estabilidad presupuestaria se refleja en el gráfico 8.16, donde se registra el balance fiscal antes de 1994 y después de ese año. Los grandes déficits al interior de la provincia se ven reemplazados por los superávits permanentes. Esta situación se prolonga por casi 10 años en Pichincha.

La diferencia entre ingresos y gastos que genera el superávit se refuerza con la búsqueda de fuentes de financiamiento por parte de la provincia. Estas fuentes, generalmente, son empleadas en períodos de déficits fiscales para cubrir los gastos

del período y, en muchas ocasiones, de períodos anteriores. Sin embargo, en el caso de Pichincha, este tipo de ingresos permiten tener una base de financiamiento para cubrir los gastos y complementar los ingresos totales. El gráfico 8.17 presenta el comportamiento de los déficits y de las fuentes de financiamiento.

A parte del flujo de ingreso, en Pichincha también se presenta un rubro de deuda. El siguiente gráfico permite visualizar cuál es el peso de la deuda dentro del total de generación de recursos y el uso de estos.



Se aprecia que durante los primeros años de la década de los 90, el peso de la deuda tenía la misma proporción en términos del gasto y del ingreso. Además, si se incorporan los déficits durante esta época, es muy probable que los problemas de financiamiento hayan sido críticos. Esta situación no presenta una alta variación durante el período dolarizado. Sin embargo, se puede reconocer que la deuda adquiere una

mayor importancia: dado que el gasto presenta un comportamiento creciente, para que la deuda tenga el peso actual, debió incrementarse en igual o mayor proporción. En términos generales, al analizar el peso de la deuda en el ingreso, se concluye que tiende a ser menor. Es decir, el incremento de los ingresos es mayor, especialmente, durante aquellas épocas cuando los ingresos locales presentan un mayor dinamismo.

META 13: Desarrollo del sector agrícola

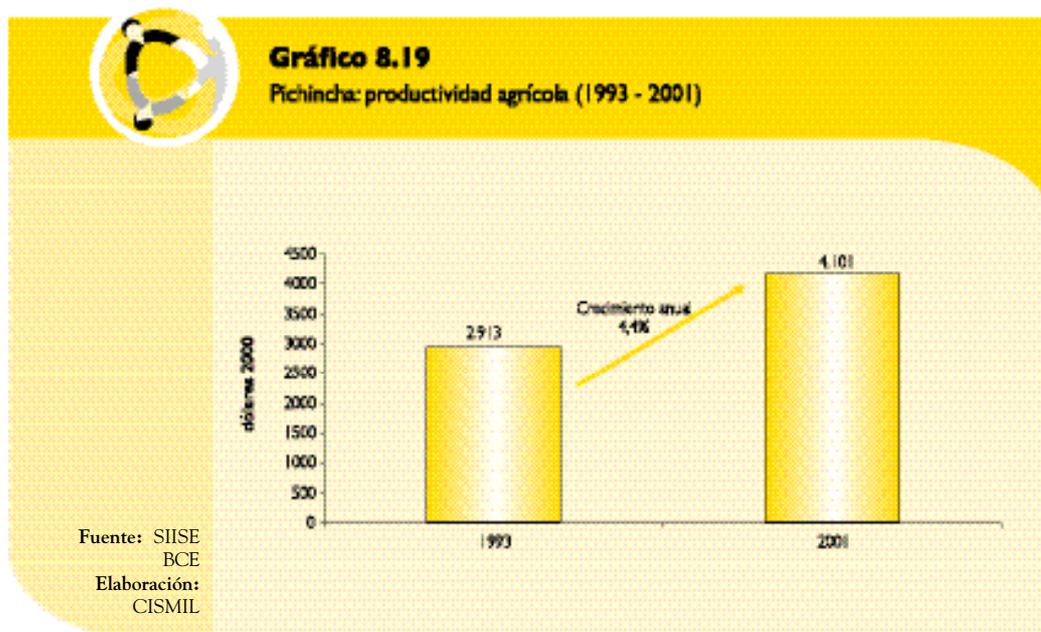
La agricultura engloba a la capacidad natural de un territorio y a la capacidad organizacional de quienes allí habitan y constituye uno de los fundamentos para el desarrollo local del objetivo 8. A continuación, se analiza la agricultura en Pichincha y se detallan una serie de características que giran en torno a su insumo principal, la tierra, y a los complementos que ésta requiere para su producción.

Agricultura

Como ya se indicó anteriormente, dentro del sector transables, la agricultura es una de las actividades que ha aumentado su participación en el producto de Pichincha durante la década pasada (ver el gráfico 8.19). En efecto, esta actividad ha reportado una tasa de crecimiento anual por encima del 4% (superior a la del país) y ha reconfigurado su productividad en 2001 en un 40% por encima del nivel de 1993.

Explorando la actividad de la agricultura, se puede analizar el grado de concentración del principal factor de producción que requiere esta actividad, la tierra. Para realizar este análisis, se emplea el coeficiente de Gini como indicador de distribución del recurso natural. El grado de concentración cantonal se expresa entre 0, que indica una distribución equitativa, y 1, que expresa el mayor grado de concentración. En el gráfico 8.20 se distingue que la distribución cantonal en Pichincha presenta una variación significativa en los grados de concentración de la tierra.

Existen cantones donde se registran concentraciones cercanas al Gini del país: Pedro Moncayo, Cayambe, Quito, Mejía y Rumiñahui fluctúan cerca del 0,80 del país. Los tres últimos se aproximan a niveles de 0,90, con un altísimo grado de concentración e incluso el cantón Rumiñahui bordea el 0,95 y presenta la mayor concentración cantonal.





Para ampliar el análisis sobre la concentración de la tierra, se emplean las unidades de producción agropecuaria (UPA)³⁵, determinando su número y dimensión en hectáreas dentro de una superficie específica. El gráfico 8.21 exhibe el número de UPA y la superficie que éstas cubren dentro de Pichincha. Se observa que existen 25 000 UPA con una superficie inferior a una hectárea. Éstas abarcan una extensión de 7 100 hectáreas, constituyen el 39% de las UPA existentes en Pichincha y comprenden menos del 1% del total de superficie. Si se incorpora el 50% de UPA existentes en la provincia, éstas representan apenas el 2% de la superficie y abarcan exclusivamente a propiedades de menos de 2 hectáreas.

A partir de propiedades de 5 hectáreas, se observa una marcada diferencia en la tenencia del suelo. El 34% de la superficie lo ocupa UPA comprendidas entre 5 hectáreas y 50 hectáreas, que corresponde al 28% del número de UPA en la provincia. Esto indicaría una mayor distribución entre estas propiedades. Finalmente, se puede indicar que el 26% de la superficie concentra el 0,7% de UPA que tienen propiedades superiores

a 200 hectáreas, lo que representa un tercio de la superficie de la provincia concentrada en una sola categoría.

Dentro del análisis del uso del recurso tierra, también se debe observar la proporción de UPA que tienen acceso al recurso agua dentro de la superficie que conforma su propiedad. En Pichincha, en el año 2000, las UPA que tienen tal acceso comprenden tan sólo, aproximadamente, el 21%. Este valor es inferior al promedio de la sierra e inferior al del país (gráfico 8.22).

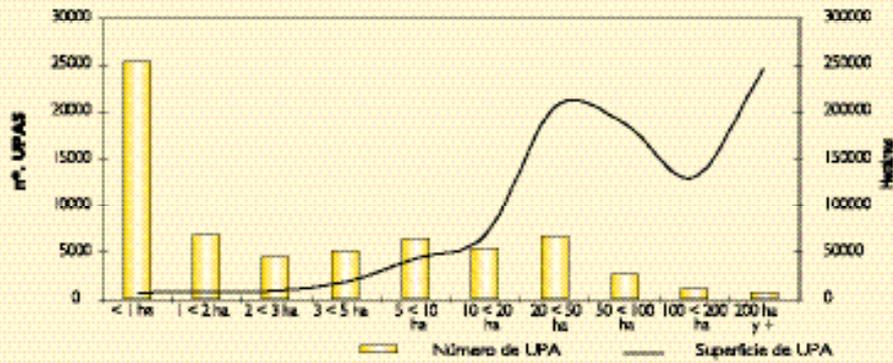
El análisis del riego se complementa con la escolaridad media del productor. En el gráfico 8.23, vemos que la escolaridad media del productor en Pichincha está por encima del promedio en el país, bordeando los cinco años y medio.

Finalmente en el mapa 8.1, presentado a continuación, aparecen los cantones de la provincia en función de las UPA que tienen acceso a servicio eléctrico. En el cantón Quito y Santo Domingo, las UPA tienen un acceso superior al 70%, mientras que en Puerto Quito y Los Bancos, sólo se alcanza un promedio de 47% de acceso al servicio.

³⁵ Es toda finca, quinta, granja o predio dedicados total o parcialmente a la producción agropecuaria. Una UPA puede estar conformada por uno o varios terrenos dedicados a la producción agropecuaria que funcione bajo una gerencia única y comparta los mismos medios productivos.



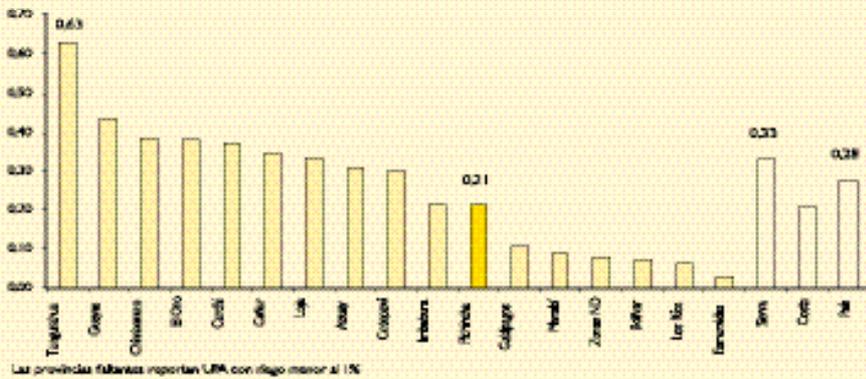
Gráfico 8.21
Pichincha: UPA y superficie (2000)



Fuente: SICA
Elaboración: CISMIL



Gráfico 8.22
Ecuador: UPA con riego (2000)

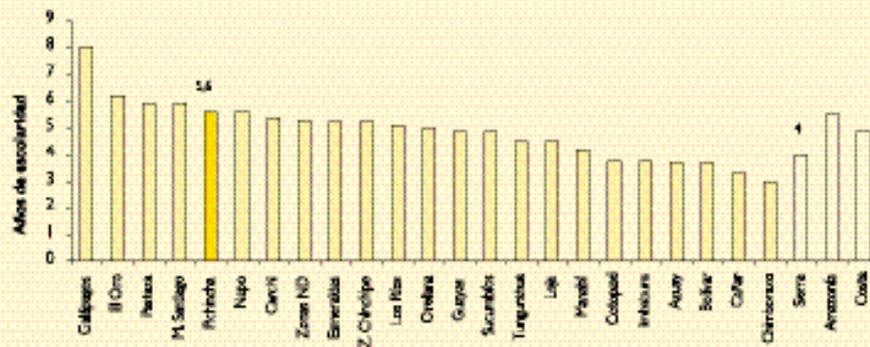


Fuente: SICA
Elaboración: CISMIL



Gráfico 8.23

Ecuador: escolaridad media del productor (2000)



Fuente: SICA
Elaboración: CISMIL



Mapa 8.1

Pichincha: % de UPA con acceso a servicio eléctrico (2001)



% de acceso a Ss. eléctrico.
Ej. Los Bancos y Pta. Quito tienen un 47% de acceso en promedio

Intervio	Desde	Hasta
1	43,0	51,8
2	51,8	60,6
3	60,6	69,4
4	69,4	78,2
5	78,2	87,0

Fuente: SICA
Elaboración: CISMIL

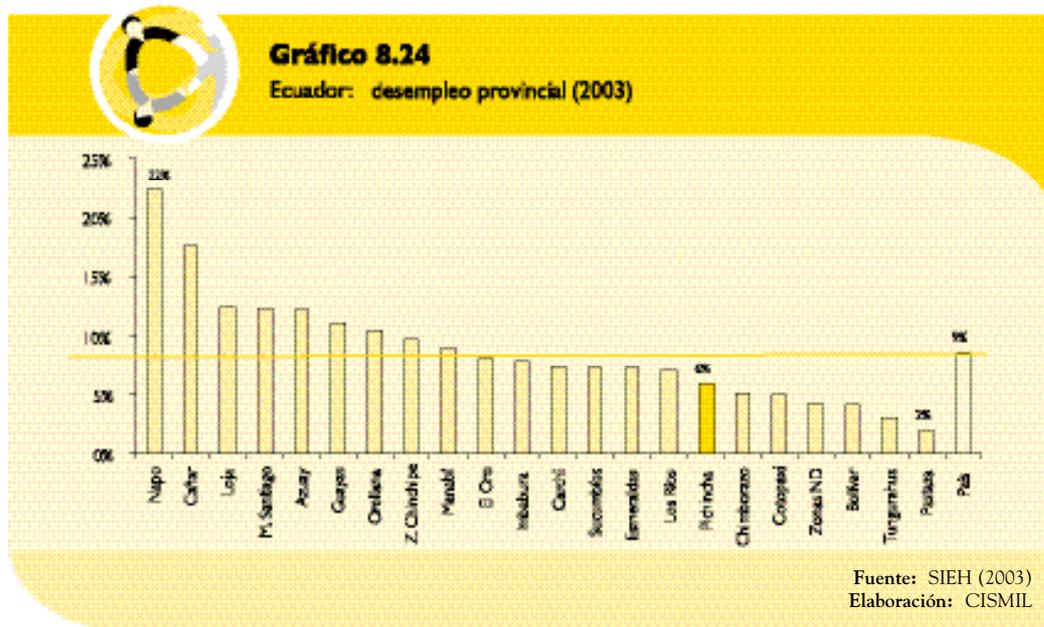
META 14: Desarrollar estrategias para proporcionar trabajo digno

Es importante poder visualizar a la provincia dentro de un marco de determinaciones económicas y sociales que inciden en el comportamiento de los agentes representativos de la sociedad en la toma de decisiones de consumidores y firmas y en el planteamiento de políticas gubernamentales. En este nivel de análisis, se incorporan una serie de aspectos que detallan la situación laboral en la provincia, con un énfasis especial en la población joven. Al ofrecer esta mirada, no se dejan de lado situaciones coyunturales que afectan las competencias necesarias de las personas para poder desarrollarse. Uno de estos temas que incide en el desarrollo local de la provincia se refiere a la migración y al envío de remesas.

Generación de empleo a nivel local

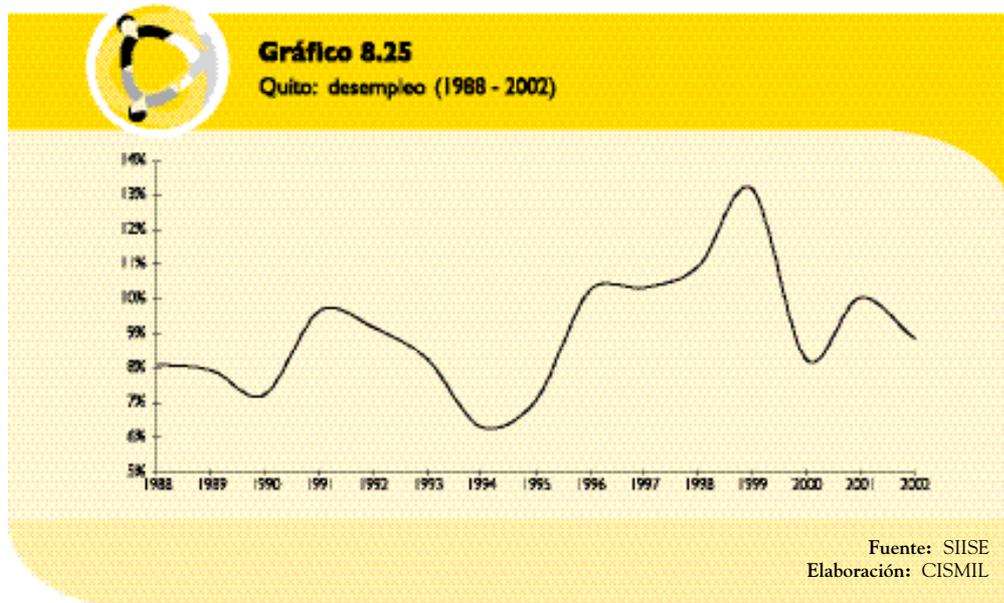
Tomando en cuenta el aumento en la producción de Pichincha, la absorción del mercado laboral por parte de algunos sectores y la tasa de crecimiento del mercado laboral, se puede anticipar que Pichincha presentará una evolución positiva dentro del mercado laboral.

El gráfico 8.24 permite observar el desempleo provincial en el año de 2003, cuando Pichincha tenía una tasa de desempleo del orden del 6%. Esta tasa se ubica entre las mejores del país.

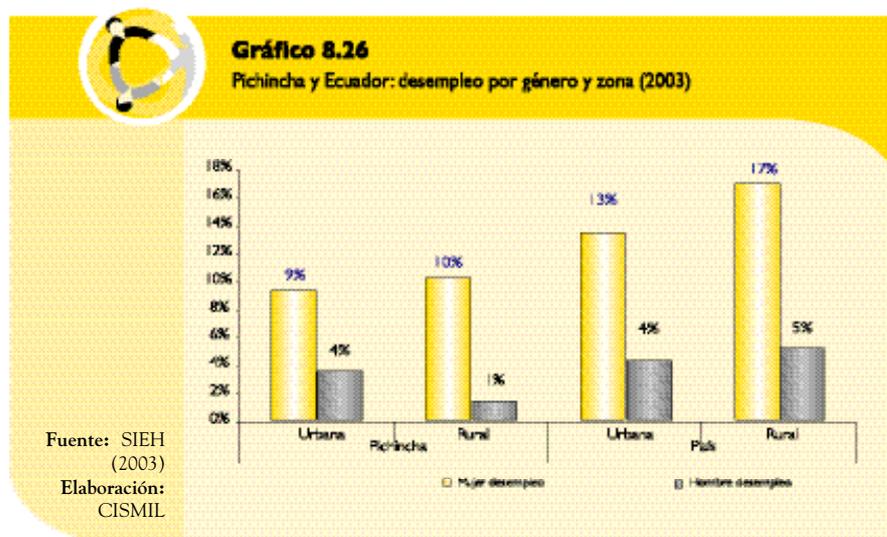


Para filtrar la información de desempleo por efectos de la capital, Quito, se realiza el cálculo del desempleo sin esta ciudad. Los resultados entregan que el desempleo de Pichincha, sin la capital, es del 5,97%, es decir la tasa de desempleo se mantiene en su mismo rango. Esta situa-

ción se corrobora al observar el comportamiento del desempleo en Quito en el Gráfico 8.25 a través del tiempo. De acuerdo con la encuesta de empleo del año 2003, Quito reporta un desempleo del 5,8%.



En el gráfico 8.26, se profundiza el análisis, se desagrega el desempleo en la provincia por sexo y zonas urbanas y rurales y se contrasta este resultado con el del país.

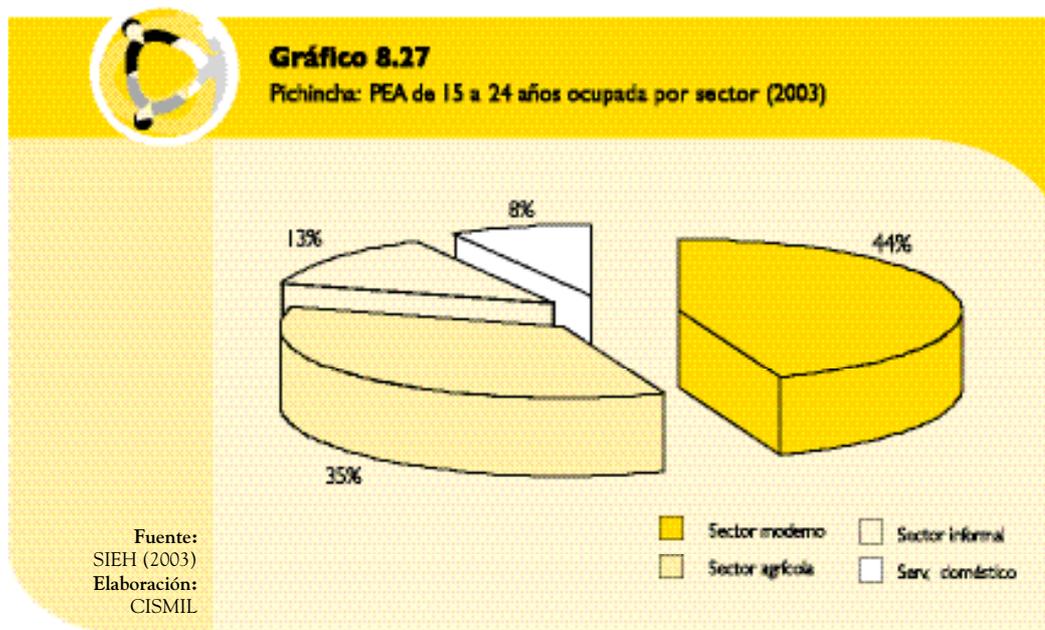


Si bien, en comparación con otras provincias, el desempleo en Pichincha es bajo, cuando éste se desagrega por sexo y zona, se evidencia una clara discriminación hacia la mujer con una especial concentración en la zona rural. El desempleo de la mujer en la zona rural es 10 veces superior al del hombre, mientras que en el área urbana, el desempleo de la mujer alcanza el 9% mientras que el del hombre es de apenas el 4%. Esto revela que el desempleo en Pichincha afecta principalmente a las mujeres.

Generación de trabajo digno para jóvenes

Siguiendo con el análisis, a continuación se presenta la información correspondiente a la población de 15 a 24 en relación al empleo y al desempleo por tipo de ocupación. Esta desagregación permite detallar la participación de esta población dentro del mercado laboral³⁶.

La población de 15 a 24 años representa el 20% de la PEA en Pichincha. De este segmento poblacional el 8% se ubicó como desempleada en 2003. En los gráficos 8.27 y 8.28 se presenta a la PEA ocupada por sector y por rangos de edad.

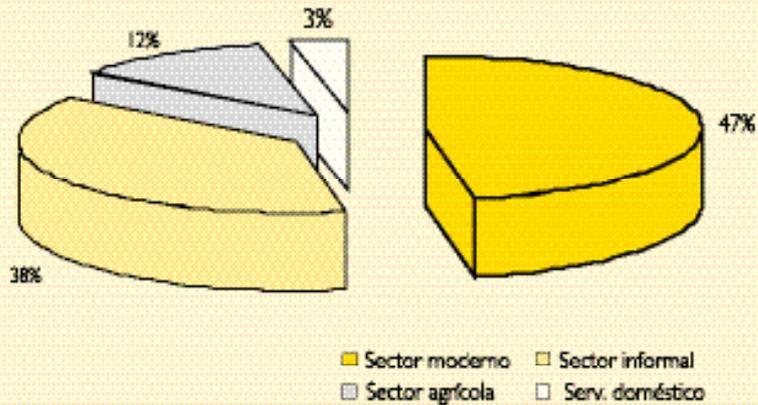


³⁶ Para consultar los intervalos de confianza estimados para todos los indicadores proporcionados en este tema, ver el anexo 8.3 de este CD ROM



Gráfico 8.28

Pichincha: PEA mayor de 24 años ocupada por sector (2003)



Fuente:
SIEH (2003)
Elaboración:
CISMIL

Como vemos, el sector moderno absorbe casi a la mitad de la PEA de 15 a 24 años. Sin embargo, cabe destacar también que el sector informal representa el segundo gran porcentaje que recoge a esta población. Esta tendencia también se refleja entre la PEA ocupada mayor de los 24 años. Dentro de este rango de edad, se acentúa

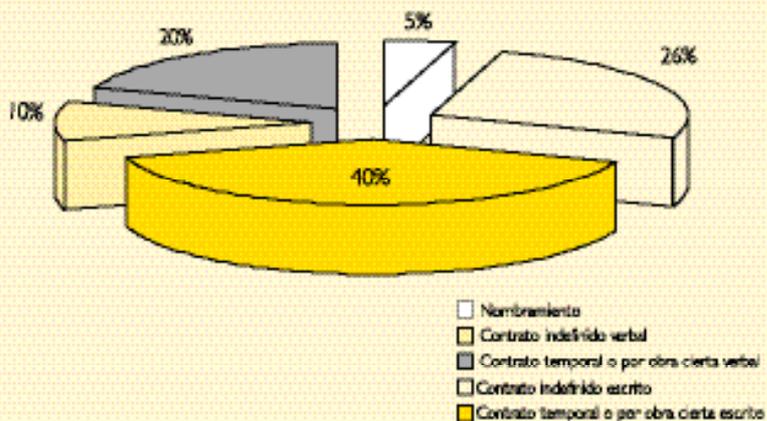
la participación de los sectores moderno e informal y se disminuye la participación del sector agrícola y, sobre todo, del sector doméstico.

Detallando un poco más el análisis, en el gráfico 8.29 se entrega el cruce de variables entre la PEA de 15 a 24 años ocupada por tipo de contrato.



Gráfico 8.29

Pichincha: PEA de 15 a 24 años ocupada por contrato (2003)

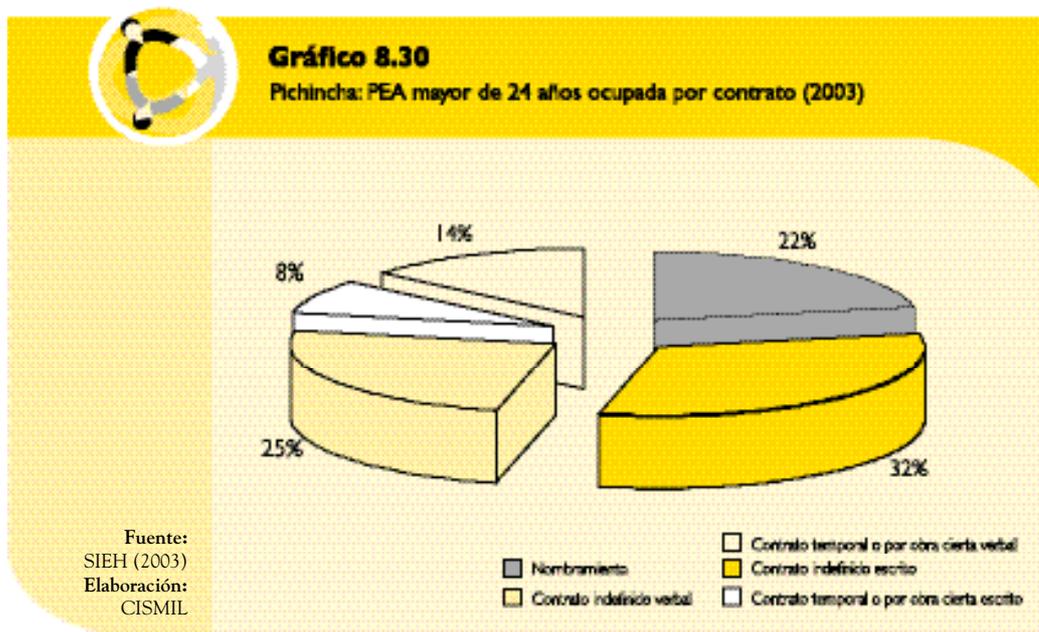


Fuente:
SIEH (2003)
Elaboración:
CISMIL

Aquí se observa que los contratos indefinidos verbales predominan en este rango de edades. Esta situación presenta una clara relación entre las características de la ocupación laboral de jóvenes y el tipo de contrato. Si se incluye a los contratados temporales o por obra cierta verbal, se encuentra que el 66% de la población de 15 a 24 años trabaja bajo un altísimo grado de incertidumbre en cuanto a su estabilidad laboral. Por

contraste, sólo el 26% de los contratos son indefinidos escritos, o bien, aseguran mayor estabilidad laboral a los jóvenes.

A diferencia de esta tendencia, la estabilidad laboral entre las personas mayores de 24 años es mayor: el 32% tiene un contrato escrito y el 22%, nombramiento.



En lo que respecta al tipo de empleo, siguiendo al gráfico 8.31, se puede anotar que los jóvenes trabajan mayoritariamente como empleados u obreros privados. Este tipo de empleo, podemos concluir, estaría funcionando bajo contrato verbal o temporal. Por otro lado, entre la población mayor de 24 años, aquellos que figuran como trabajadores de cuenta propia abarcan el 31% de la población y sólo representan al 36% de la PEA ocupada.

Dentro de este análisis, se grafica la condición de trabajo y estudio de la población de 15 a 24

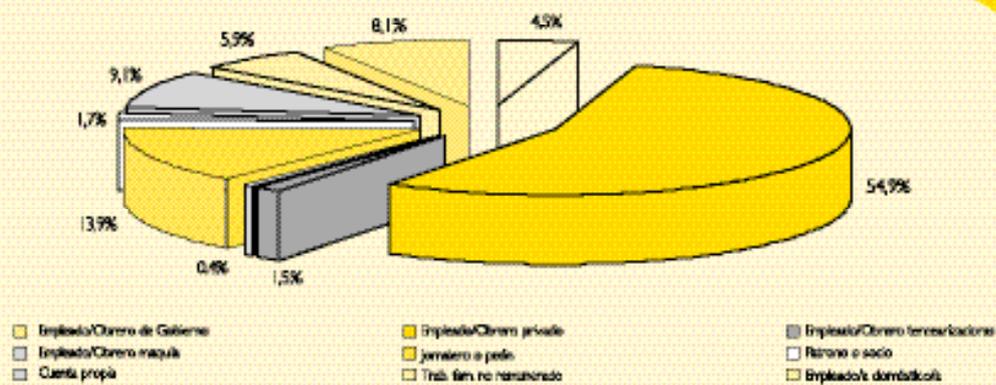
años. Como vemos, el 47% se encuentra estudiando, un 21% trabaja y estudia y el 15% de esta población presenta una condición en la que no reporta ningún tipo de trabajo y ningún tipo de estudio.

Finalmente, se incorpora en este punto del estudio la brecha entre los ingresos de los empleados por tipo de empleo y por edades. Para complementar la descripción de la situación laboral en Pichincha, estas variables se comparan con los ingresos promedio de los empleados del país.



Gráfico 8.31

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

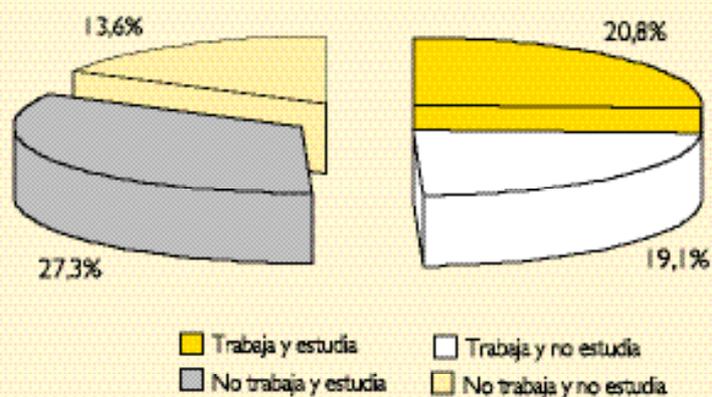


Fuente: SIEH (2003)
Elaboración: CISMIL

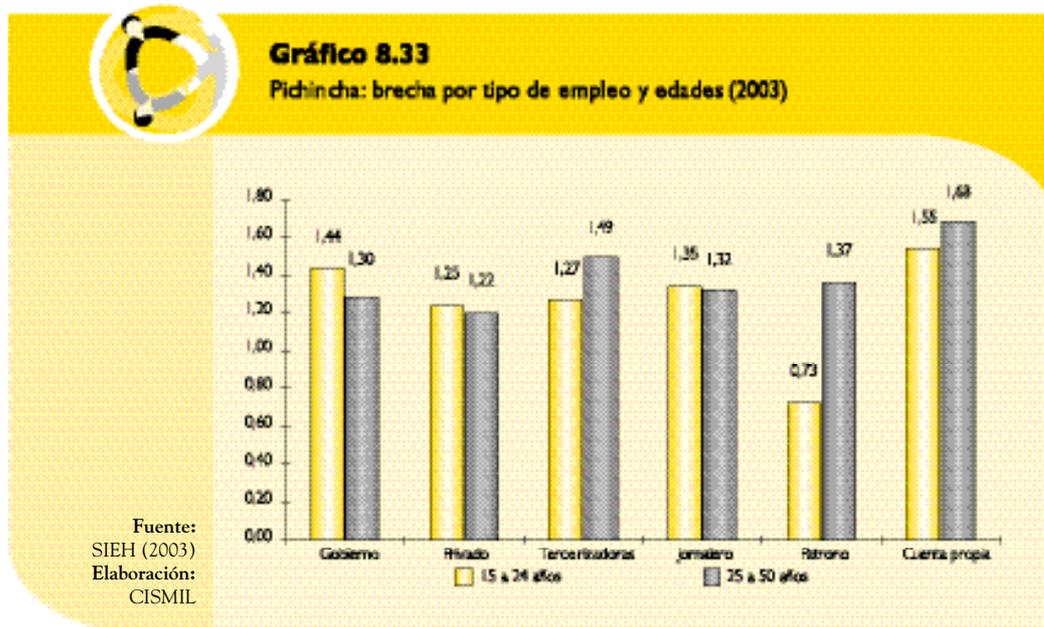


Gráfico 8.32

Pichíncha: condición de trabajo y estudio entre la población de 15 a 24 años (2003)



Fuente:
SIEH (2003)
Elaboración:
CISMIL



Remesas

El fenómeno migratorio es un aspecto que afecta especialmente a la economía familiar en el Ecuador. La reciente emigración masiva del país es fruto de la crisis económica y política nacional. Uno de los resultados de este desplazamiento humano se traduce en el envío de grandes flujos de capitales del extranjero. Tales remesas tienen una gran resonancia a nivel personal y social que, en términos económicos, trasciende a las actividades sectoriales. Por este motivo, dentro del objetivo 8, se les dedica un espacio importante a las remesas en tanto que son un factor que incide en la capacidad social y humana de la provincia.

Para empezar a analizar el impacto de las remesas en Pichincha, se grafica seguidamente el porcentaje de hogares que reciben remesas en distintas provincias del país. Esto nos permite comparar el flujo de capitales en la provincia en relación con las demás.

De acuerdo con el gráfico 8.34, el 5% de hogares en Pichincha reciben remesas del exterior. Este porcentaje ubica a la provincia en un rango medio entre todas las provincias que se benefi-

cian de este flujo de capital. Llama la atención el contraste con Cañar: el flujo de remesas en Pichincha reporta un quinto del flujo correspondiente a esta provincia.

El impacto dentro de los hogares se puede expresar en función del peso de las remesas dentro de sus ingresos totales. Precisamente, en el gráfico 8.35 se presentan las remesas reportadas por provincia en relación con los ingresos de los hogares. En Pichincha la suma del total de remesas recibidas constituye el 6% del promedio de ingresos totales de los hogares. Este valor resume el peso de las remesas entre todos los hogares de la provincia y ubica a Pichincha entre las provincias con una dependencia baja en términos del flujo de capitales del exterior. Esto último es visible sobre todo cuando se establece una comparación con otras provincias donde el porcentaje de remesas representa cifras superiores al 10%, llegando, incluso, a tener un peso cercano a un tercio de los ingresos.

Para detallar el análisis, se puede observar el peso de las remesas únicamente entre aquellos hogares que sí las reciben. Este contraste permite discriminar el peso de las remesas entre todos los



Gráfico 8.34

Ecuador: porcentaje de hogares que reciben remesas por provincia (2003)

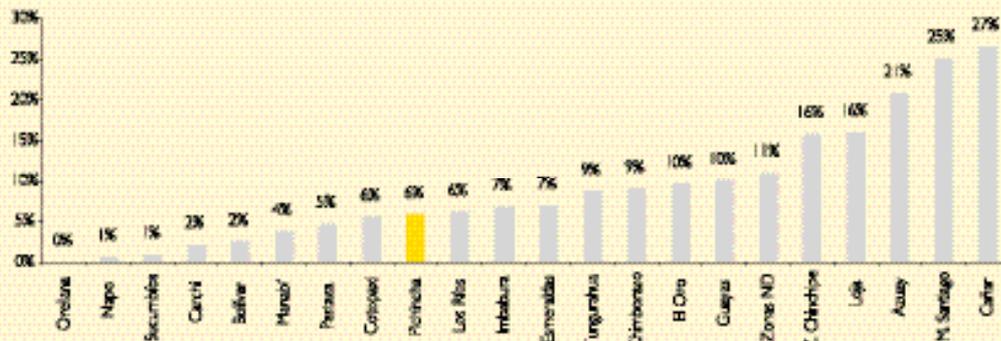


Fuente: SIEH
Elaboración: CISMIL



Gráfico 8.35

Ecuador: peso de las remesas en el ingreso de todos los hogares (2003)

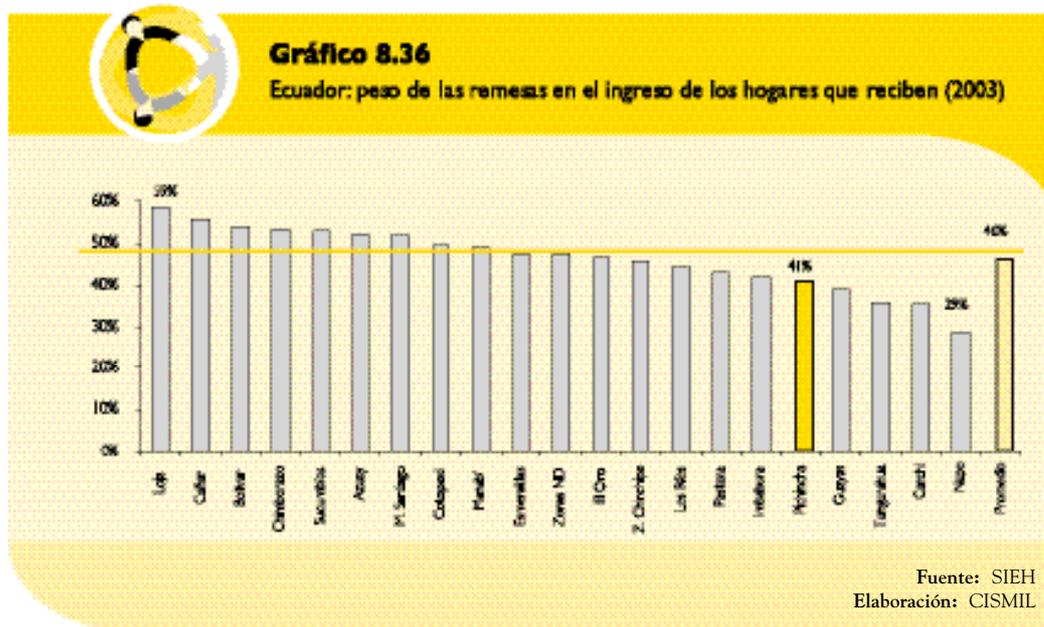


Fuente: SIEH
Elaboración: CISMIL

hogares (independientemente de si las reciben o no) versus el peso de las remesas únicamente entre aquellos hogares que las reciben.

En Pichincha, el peso de las remesas en los hogares que las reciben (41%) se encuentra muy cer-

cano al promedio para el país. Este valor es significativamente superior al 6% reportado en el gráfico precedente e indica el alto grado de dependencia de muchos hogares de Pichincha en las remesas recibidas del extranjero.



META 15: Fortalecer el desarrollo económico, tecnológico - comunicacional e impulsar procesos de participación política

En este apartado se ofrece información básica relacionada, directa o indirectamente, con la capacidad local en Pichincha para la gestación de los procesos participativos que fomenten el desarrollo local. Para empezar, se presenta la capacidad de recaudación de impuestos del gobierno local, aspecto que determina en alta medida su capacidad de gestión. Seguidamente, se presenta el nivel de participación electoral en Pichincha. Este aspecto se relaciona con el modo en que la ciudadanía asume sus derechos políticos en la provincia. Finalmente, se ofrece una mirada sobre la infraestructura tecnológica y comunicacional sobre la que se asienta la capacidad organizativa en Pichincha.

Recaudación tributaria

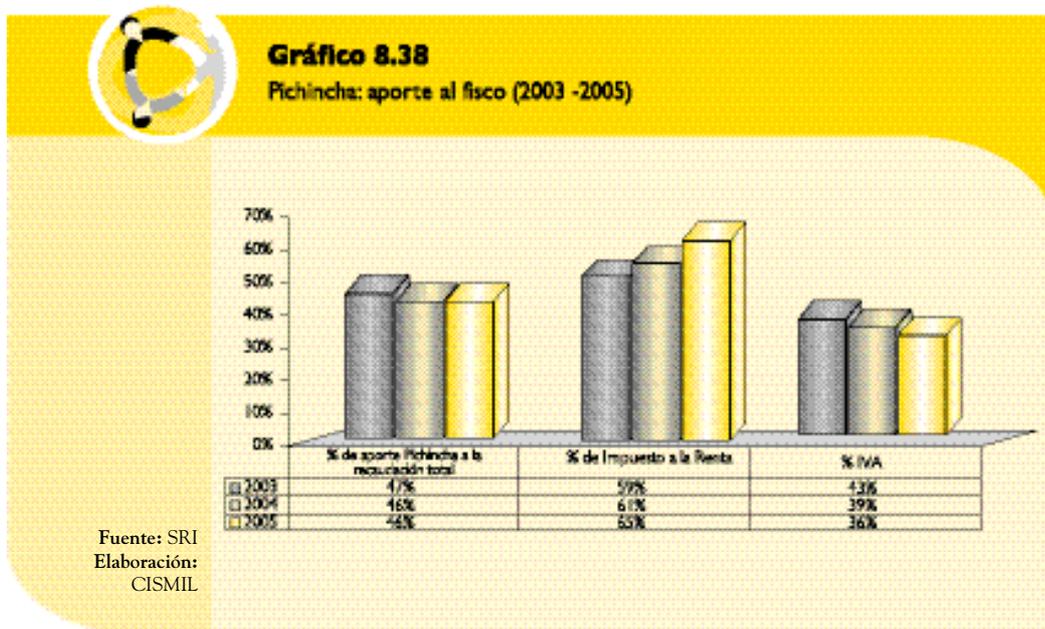
Pichincha se presenta como uno de los mayores contribuyentes de tributos a nivel nacional. Los gráficos 8.37 y 8.38 exponen el comportamiento de las recaudaciones en la provincia y sus respectivas tasas.

Se puede observar el crecimiento sostenido en los aportes provinciales de Pichincha al fisco. El crecimiento entre el año 2003-2004 es del orden del 9% y este incremento en la recaudación llega al 22% en 2005.



El aporte de Pichincha al fisco, como se advierte en el gráfico 8.38, representa en promedio el 46% durante los últimos 3 años. Durante 2004 y 2005, Pichincha ha contribuido con el 62% del impuesto total a la renta y con el 37% del impuesto total al valor agregado del Ecuador.

Para complementar el análisis organizacional y participativo, en el gráfico 8.39 se incluye la participación electoral en Pichincha en las últimas elecciones. Tomando como referencia el año 2002, el número de electores ha aumentado un 3,2% al año 2004 y el ausentismo se ha mantenido en el orden del 27%.



Para concluir el análisis de la capacidad organizacional, social y humana en Pichincha, se incorpora el aspecto tecnológico. Dentro del desarrollo provincial, es de especial relevancia la capacidad tecnológica comunicacional, específicamente, el acceso telefónico. Pichincha presenta un crecimiento acelerado de líneas telefónicas. El gráfico 8.40 entrega la tasa de crecimiento y el número

de líneas existentes hasta el año 2001.

El incremento de 118 532 líneas en 1990 a 319 262 en 2001, a un ritmo del 9% anual, sitúa a la provincia como la de mayor dotación de líneas telefónicas entre todas las provincias. Pichincha tiene un 52% de cobertura, muy por encima del 16% del país o del 39% de la sierra.

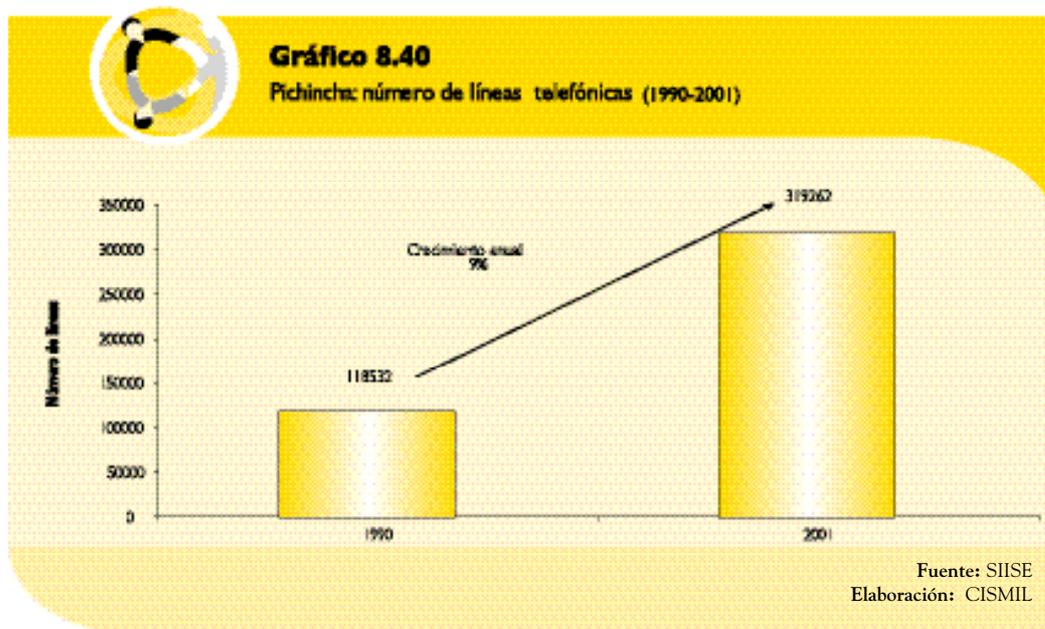
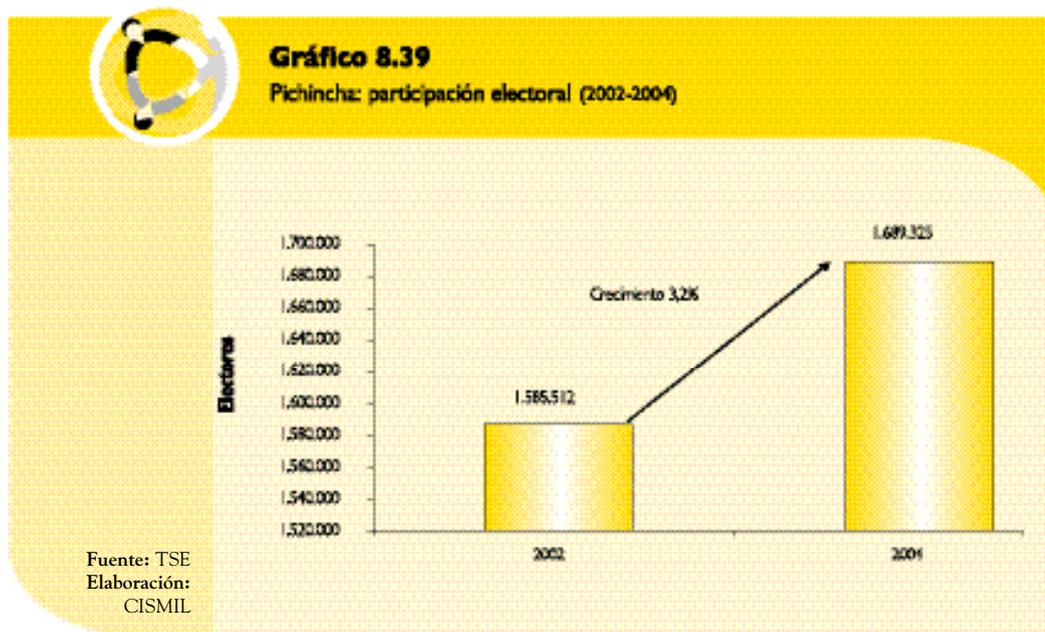
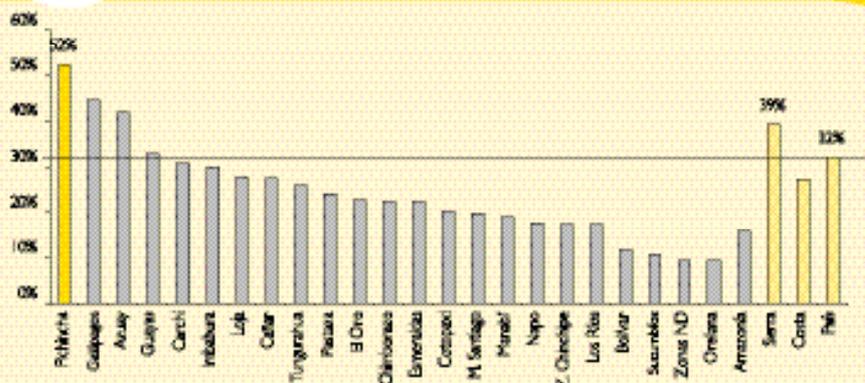




Gráfico 8.41

Pichincha: porcentaje de viviendas con líneas telefónicas (2001)

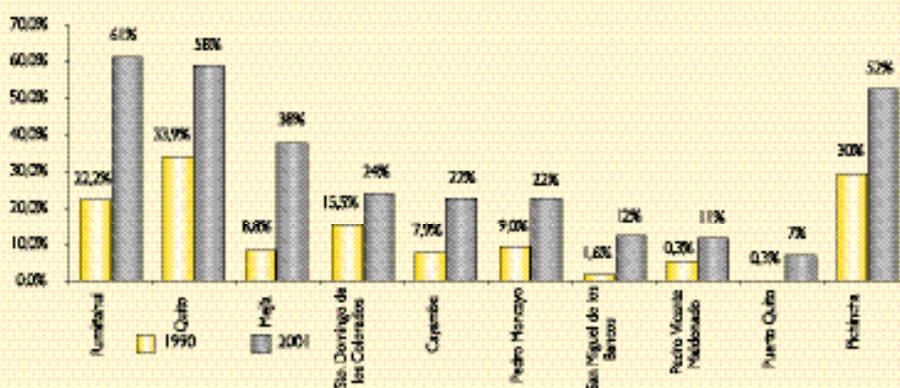


Fuente: SIISE
Elaboración: CISMIL



Gráfico 8.42

Pichincha: evolución de viviendas con líneas telefónicas por cantones (1990 - 2001)



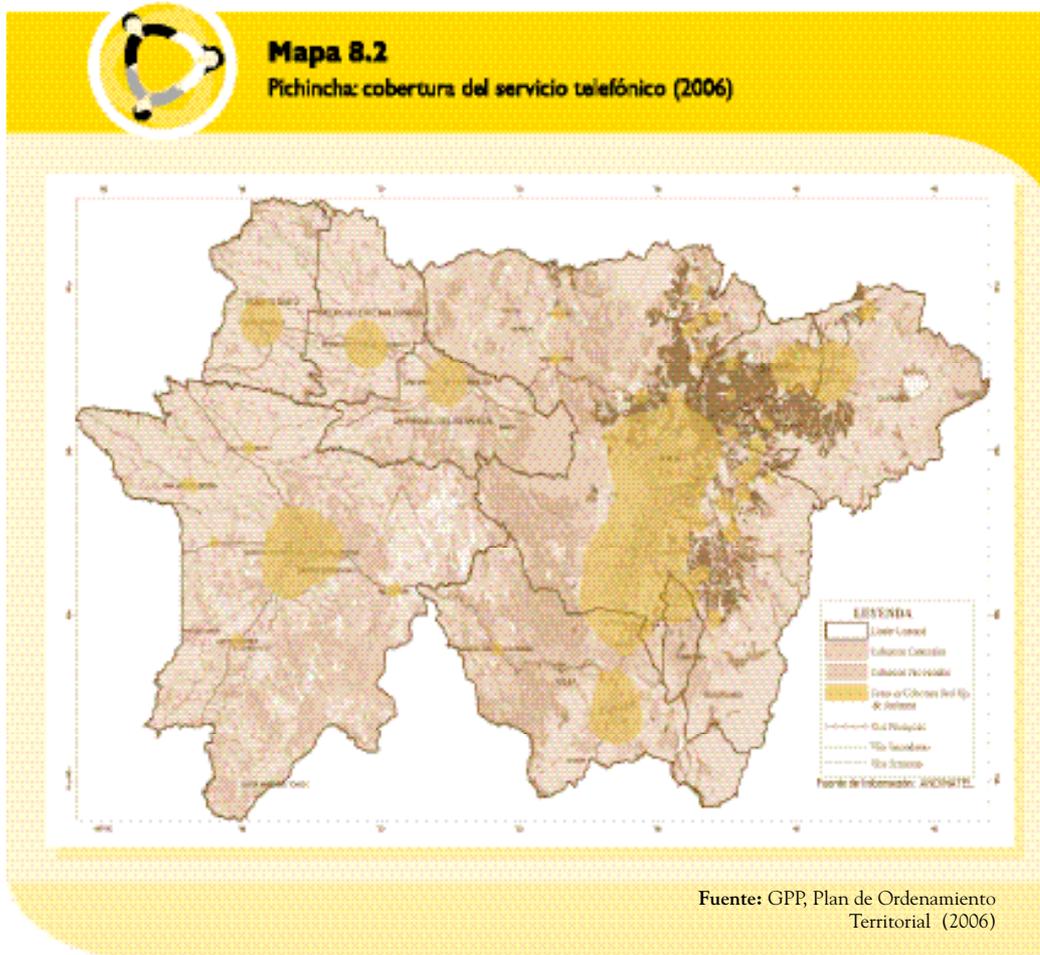
Fuente: SIISE
Elaboración: CISMIL

Para mayor claridad, se incluye una desagregación del acceso telefónico que permite observar el peso de Quito dentro de Pichincha. Se observa que Rumiñahui, Quito y el cantón Mejía tienen una cobertura importante (gráfico 8.42). Sin

embargo, si se toma en cuenta que Quito contiene el mayor porcentaje de hogares, se puede deducir que es en la capital donde se concentra el crecimiento del acceso telefónico de la provincia.

Para cerrar el tema de telecomunicaciones, a continuación se incluye el mapa de cobertura telefónica en la provincia de Pichincha del Proyecto de Ordenamiento Territorial. En esta figura se representa el servicio de telefonía fija de

Andinatel en la provincia. En Pichincha existen 638 215 abonados, con una densidad telefónica provincial de 24 185 que tienen un 100% de red digital³⁷.



³⁷ Para mayor información, existe un documento extenso que trata el tema de telecomunicaciones en Pichincha referido dentro del Proyecto de Ordenamiento Territorial, como componente de Telecomunicaciones.

Conclusiones

- Pichincha presenta un crecimiento relativamente estable dentro de sus sectores productivos. A pesar de ello, durante el período de estudio, las distintas actividades presentan fluctuaciones que reflejan los episodios coyunturales de la situación económica del país y de la provincia.
- Si bien el producto sectorial se ha expandido, en términos per cápita esta expansión es menos proporcional.
- Cuando se toman en cuenta las crisis económicas, el producto per cápita es más sensible a los cambios negativos en el aparato productivo.
- En general, la productividad de la provincia ha disminuido a lo largo del período de estudio en la mayoría de sectores.
- La disminución de la productividad se enmarca dentro de una tasa de crecimiento sostenida durante los últimos años, como consecuencia de la dolarización.
- Las cuentas fiscales de la provincia presentan un permanente superávit desde hace aproximadamente ocho años.
- El desempleo en Pichincha es muy cercano al de Quito. Sin embargo, se observa un problema en el empleo de las mujeres.
- La recaudación fiscal del Ecuador depende, en promedio, en un 45% de la tributación de Pichincha.

Recomendaciones

- Es importante destacar la recuperación sectorial del aparato productivo en Pichincha. Sin embargo, no se presenta un crecimiento notable en los sectores. Por ello, es necesario robustecer el sistema productivo con políticas sectoriales que fomenten el crecimiento de las actividades con una visión de, al menos, mediano plazo.
- Existen sectores que presentan ritmos de crecimiento apreciables, tales como la agricultura, la construcción y los servicios financieros. Es importante incluir incentivos a estos sectores para fortalecer y sustentar este crecimiento.
- Adicionalmente, cabe destacar que los estímulos para el sector agrícola deben tomar en cuenta la alta concentración de la tierra.
- Por otra parte, es conveniente incrementar los años de escolaridad de los productores agrícolas para crear capacidades individuales entre los agricultores.
- El empleo de la población joven se concentra en los sectores moderno e informal. Políticas que involucren a los sectores dinámicos de la provincia (aquellos que tienen tasas importantes de crecimiento y una alta participación en el mercado laboral) y a la oferta de trabajo de esta población pueden brindar oportunidades para reducir el desempleo local.

CUADRO 8.10		Resumen de los indicadores del objetivo 8 (1990-2003)			
		Objetivo 8: alianzas para el desarrollo local			
INDICADORES		1990	2001	2003	Avance meta 2015
Metas 12 y 13: Lograr una eficiente y equitativa gestión de los asuntos públicos y fortalecer procesos de autonomía en el gobierno y la población local					
Grado de dependencia del endeudamiento público:					
Servicio de la deuda/Población total del cantón o provincia (USD per cápita)		153,24	858,15	1763,4	Por cumplir
Servicio de la deuda/Total del presupuesto público local		3%	8%	12%	Cumplida
Servicio de la deuda/Total de ingresos del presupuesto local		3%	6%	12%	Cumplida
Posibilidades de generación de ingresos:					
Gastos de inversión / Gastos corrientes		81%	123%	127%	Cumplida
Recursos de autogestión por fuentes / Ingresos totales					
- Ingresos tributarios		4%	2%	2%	Incumplida
- Ingresos no tributarios		4%	9%	12%	Incumplida
- Transferencias		92%	89%	86%	Incumplida
Meta 14: Promover el desarrollo de la economía y la generación de empleo en el nivel local					
Distribución de los recursos: tierra					
Gini tierra: Quito			0,87		Incumplida
Dependencia de remesas					
Porcentaje de hogares que reciben remesas / Total de hogares				5%	
Remesas como proporción del ingreso de los hogares que las reciben			41%		
Distribución de la tierra por tamaño de propiedad en el sector rural:					
UPA < 1 hectárea qué porcentaje de tierra tienen			1%		Incumplida
UPA > 200 hectáreas qué porcentaje de tierra tienen			26%		Incumplida
Meta 15: Elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a las/os jóvenes trabajo digno y productivo					
Tasa de desempleo de las personas comprendidas entre los 15 y 24 años			8%	Por cumplir	
PEA de personas de 15 a 24 años por tipo de contratación(i)					
Nombramiento				5%	Por cumplir
Contrato indefinido escrito				26%	Por cumplir
Contrato indefinido verbal				40%	Por cumplir
Contrato temporal o por obra cierta escrito				10%	Por cumplir
Contrato temporal o por obra cierta verbal				20%	Por cumplir
Brecha de ingresos de personas de 15 a 24 años por categoría/Promedio de ingresos de categoría					
Empleado/Obrero de Gobierno				4%	Por cumplir
Empleado/Obrero privado				55%	Incumplida
Jornalero o peón				14%	Por cumplir
Patrón o socio				2%	Por cumplir
Cuenta propia				9%	Por cumplir
Empleado/a doméstico/a				8%	Por cumplir

Trabaja y no estudia				
15 a 24 años			19%	Por cumplir
Mayor de 24 años			22%	Por cumplir
Trabaja y estudia				
15 a 24 años			21%	Por cumplir
Mayor de 24 años			28%	Por cumplir
No trabaja ni estudia				
15 a 24 años			14%	Por cumplir
Mayor de 24 años			18%	Por cumplir
Estudia y no trabaja				
15 a 24 años			27%	Por cumplir
Mayor de 24 años			28%	Por cumplir
Número de microemprendimientos / PEA			0,02%	Por cumplir
Cobertura de servicio telefónico	29,8%	52,3%		Incumplida

Fuentes:

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

Elaboración: CISMIL

OBJETIVO

LOGRAR LA
ENSEÑANZA
PRIMARIA
UNIVERSAL

2



resumen

Pichincha es una de las provincias que mejores resultados obtiene en el ámbito educativo. Pero se debe destacar que, a su vez, es una provincia en la que existen grandes disparidades tanto a nivel parroquial, como cantonal.

Quito marca la diferencia en educación y contribuye, en buena medida, a la obtención de altos índices de los ODM.

Es importante enfatizar el nulo avance en el incremento de la tasa de primaria completa: en 11 años, este indicador se ha estancado y presenta cierta evidencia de decrecimiento. Además, el acceso a los niveles de educación posteriores a la primaria se concentra regresivamente en los estratos de mayores recursos.

Sin embargo, es destacable el hecho de que el gasto social en educación fiscal, tanto en primaria como en secundaria, está favoreciendo a los hogares pobres. Por el lado de la oferta, es indispensable mejorar los niveles de instrucción de las y los docentes, principalmente, en el 40% de las parroquias y cantones más pobres y con índices más precarios de educación, sin descuidar el progreso de estos niveles en el grupo parroquial subsiguiente.



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 (urbano-rurales). 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 plenas de las mesas de trabajo en educación realizadas en Pichincha. 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 los datos presentados en el informe se remite 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 división en educación básica y bachillerato. Sin embargo, debido a los motivos que exponemos inmediata-

mente, 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 secundaria³⁸.

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 educación.
- 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 edu-

³⁸ Actualmente, la educación básica comprende los dos primeros niveles de instrucción (preescolar y primaria) y los tres primeros años de la secundaria.

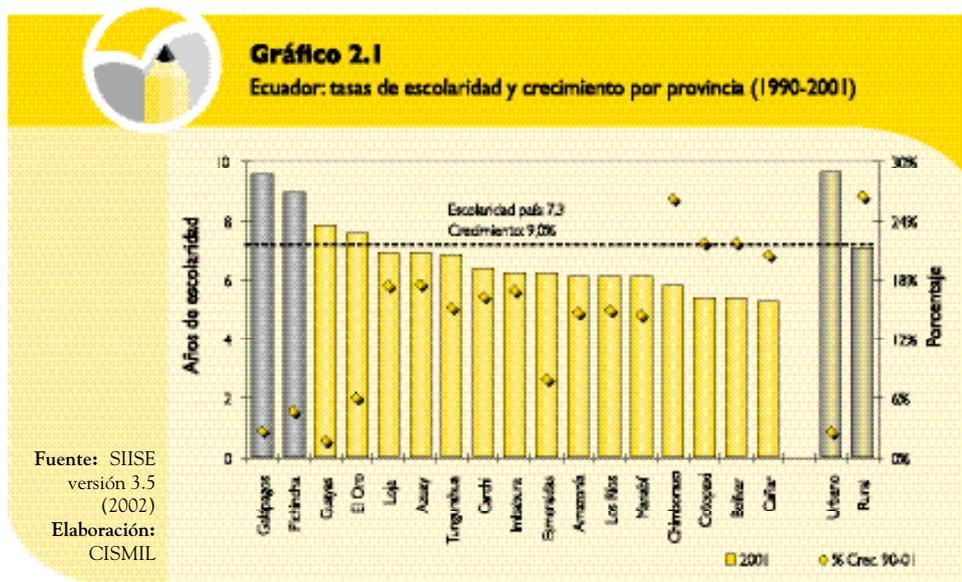
- cación, se recomienda realizar investigaciones puntuales con sus respectivos elementos metodológicos de evaluación.
- Los indicadores de los ODM de educación no sugieren o miden el cumplimiento cabal de derechos. Sería importante la propuesta de elaboración de índices con este enfoque.
- Finalmente, 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 los niños puedan completar un ciclo completo de enseñanza primaria

Escolaridad

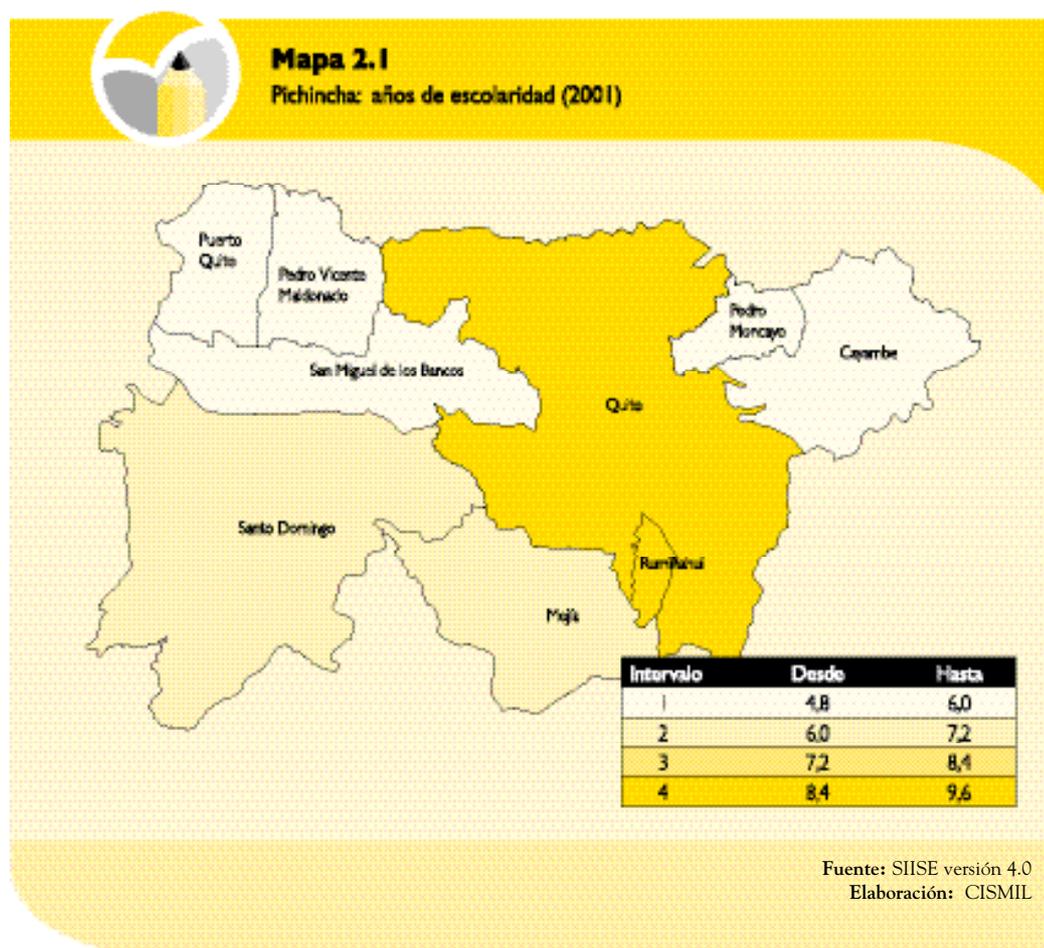
La escolaridad promedio en Pichincha es de 9 años (ver gráfico 2.1). En comparación con las demás provincias, Pichincha tiene el mejor nivel de escolaridad: supera en 2 años, aproximadamente, al promedio nacional de 7,3 años. Sin

embargo, para el período 1990-2001, Pichincha tiene una de las tasas de crecimiento de la escolaridad más bajas y se ubica en penúltimo lugar con aproximadamente 5%. Este aumento relativo dista del obtenido a nivel país (9%, aproximadamente).



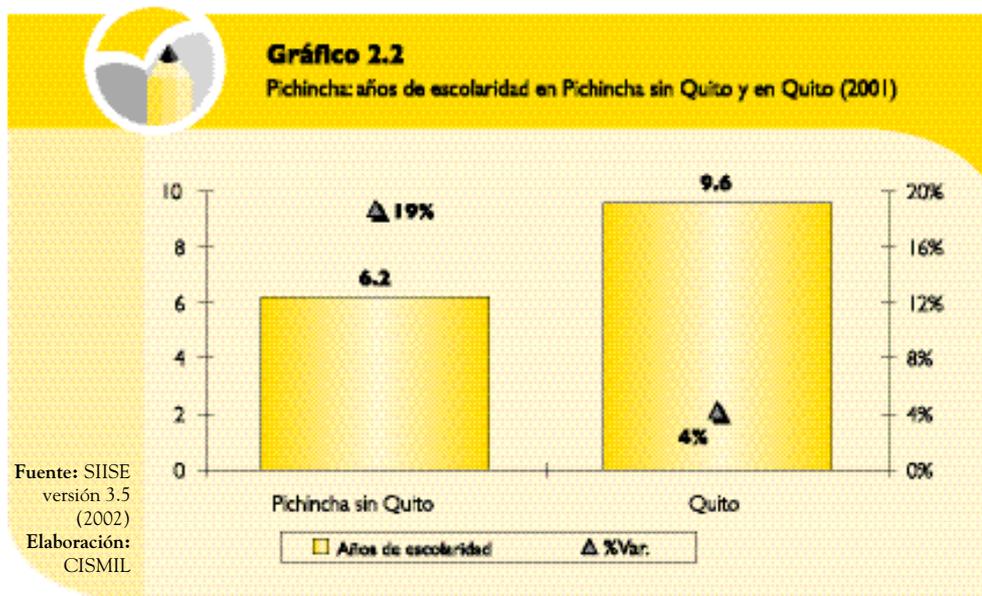
También es necesario tomar en cuenta las brechas dentro de la provincia, es decir, entre la ciudad de Quito y el resto de cantones. En el mapa 2.1 se puede apreciar, por intervalos, que el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) y el

cantón Rumiñahui se encuentran en el último tramo con 9,5 y 9,4 años de escolaridad, respectivamente, mientras que los demás cantones están por debajo de los 6,2 años.



El gráfico 2.2 presenta separadamente los años de escolaridad de Pichincha (sin Quito) y los del cantón Quito. Como se puede ver, la brecha interna entre la capital provincial y los demás cantones es de 3,4 años, aproximadamente. En otras

palabras, la escolaridad de Quito es un 50% superior a la del resto de la provincia. La brecha es considerable a pesar del crecimiento absoluto de este indicador en los demás cantones (19% entre los años 1990 y 2001).



Diagnóstico descriptivo de la situación actual

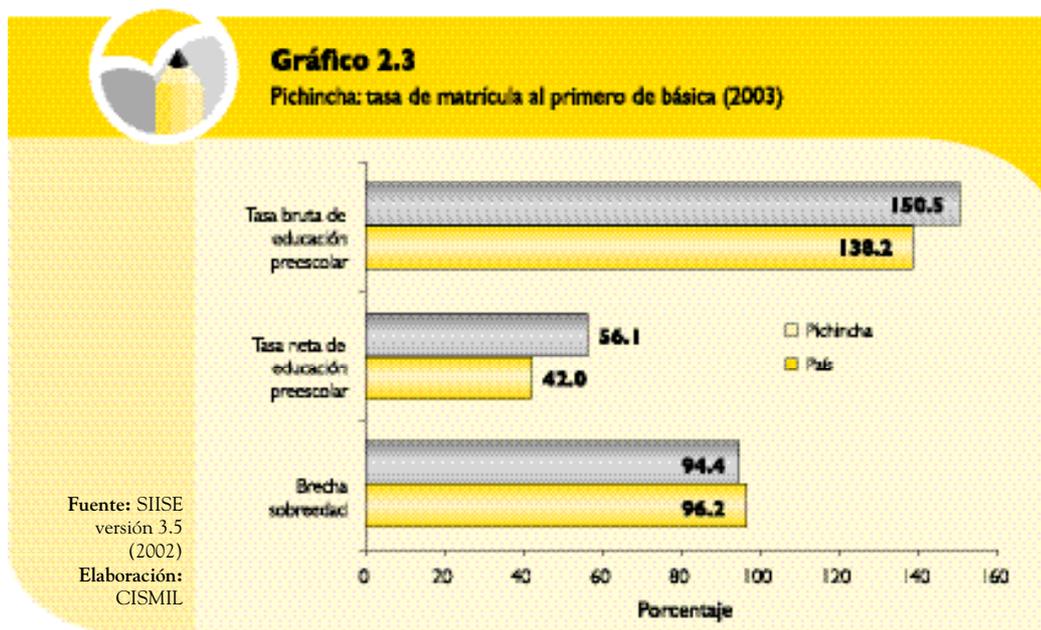
En este acápite, se ofrece una evaluación descriptiva del objetivo de educación con la finalidad de evaluar el desempeño y cumplimiento progresivo de las metas del milenio. Para ello, se proponen análisis comparativos de los índices a nivel nacional y provincial. Los indicadores presentados se segmentan transversalmente según sexo, pobreza de ingresos y condición étnica. Adicionalmente, en los indicadores que lo permiten, se estiman las diferentes tasas de la provincia de Pichincha, sin considerar al cantón Quito, en comparación con este cantón.

Los indicadores de los ODM de educación aquí expuestos son: indicadores 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; indicadores de eficiencia interna, que comprenden la tasa de supervivencia al sexto de básica y la tasa de transición entre séptimo y octavo de básica; y, finalmente, los indicadores de educación de la población se basan en las tasas de analfabetismo, analfabetismo funcional, primaria y educación básica completa.

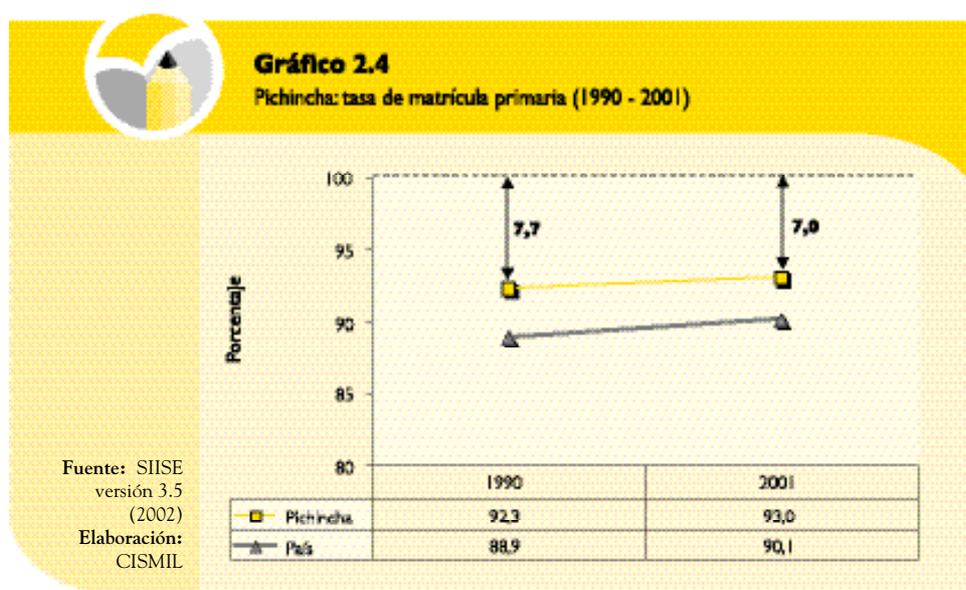
Indicadores de acceso / cobertura

En Pichincha, la tasa neta de matrícula en primero de básica en el año 2003 alcanzó el 56,1%. Esto implica que de cada 10 niños en edad de cursar la educación preescolar, aproximadamente seis asisten a este nivel de instrucción (ver gráfico 2.3). Con esta tasa, la provincia supera en 14 puntos porcentuales el índice nacional.



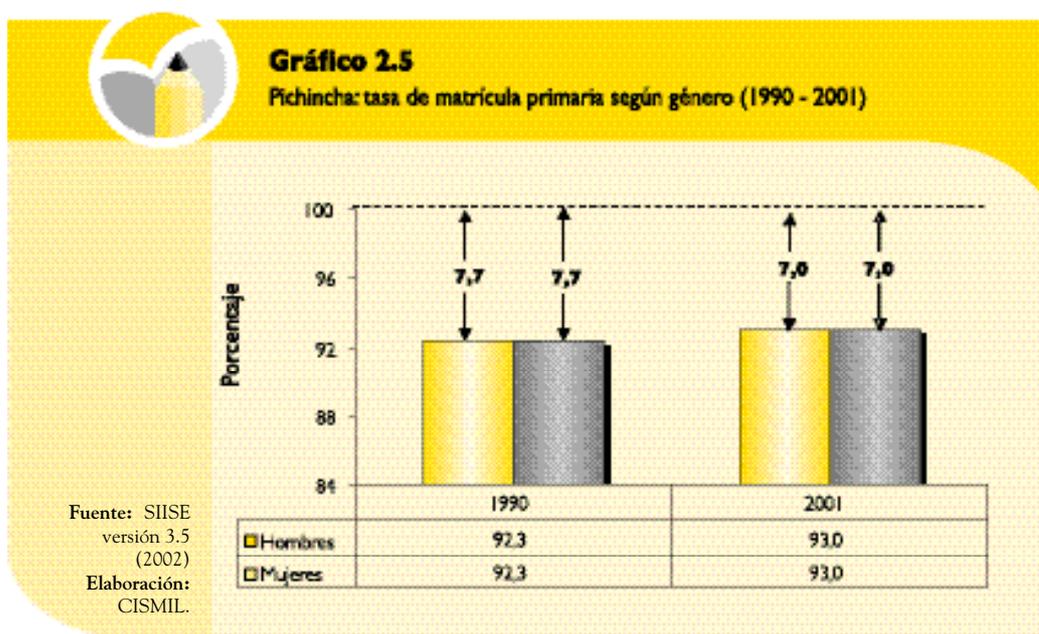
La distancia al cumplimiento de la meta de los ODM para la matrícula preescolar es de aproximadamente 44 puntos porcentuales. Al respecto, cabe destacar que la asistencia al nivel de instrucción preescolar tiene una importante incidencia en el desarrollo de habilidades y destrezas que hacen posible aprovechar de mejor manera la educación posteriormente.

En 2001, la tasa neta de matrícula primaria en Pichincha fue del 93% (con una distancia al objetivo en 2015 de 7 puntos porcentuales). Como se aprecia en el siguiente gráfico, los niveles de crecimiento sólo alcanzaron un punto porcentual con relación al año 1990, es decir, menos del 0,07% de incremento sostenido anual.



La situación de la tasa de matrícula primaria según sexo no varía entre niños y niñas (ver gráfico 2.5). Por lo tanto, no existirían disparidades de género y la cercanía a la meta de los ODM es idéntica para ambos géneros. A 2001, la propor-

ción global de asistentes al nivel de instrucción básica a la edad adecuada ascendió a 89%, cifra que sitúa a Pichincha 4 puntos por encima del resultado nacional.



Con la finalidad de realizar comparaciones entre las tasas de asistencia primaria y básica, a continuación se presentan estas tasas de matrícula según pobreza de ingresos y condición étnica. Adicionalmente, se presentarán las tasas de matrícula de la provincia de Pichincha sin considerar a la población del cantón Quito.

Las brechas internas en las tasas de matrícula primaria y básica difieren de acuerdo con la pobreza de ingresos. Mientras que en la asistencia a primaria la distancia llega a 6 puntos porcentuales entre los asistentes considerados indigentes y los no pobres, en la matrícula básica este valor asciende a 10 puntos porcentuales.

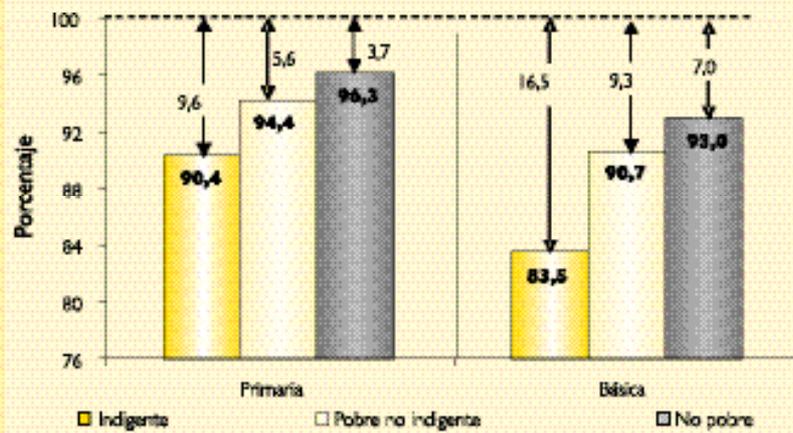
Por otro lado, las brechas de las tasas de matrícula primaria y básica según etnia alcanzan niveles de 1 punto y 3 puntos, respectivamente. En este punto, las mayores disparidades se encuentran en la asistencia neta a la educación básica (ver gráfico 2.7).

De acuerdo con lo presentado hasta el momento, los indicadores de matrícula, tanto en primaria como en básica, reflejan niveles que están por encima de las tasas país. Sin embargo, es importante afinar el análisis separando a la población quiteña, con la finalidad de establecer las diferencias existentes entre la ciudad capital y los demás cantones de Pichincha.



Gráfico 2.6

Pichincha: tasa de matrícula según pobreza de ingreso (2003)

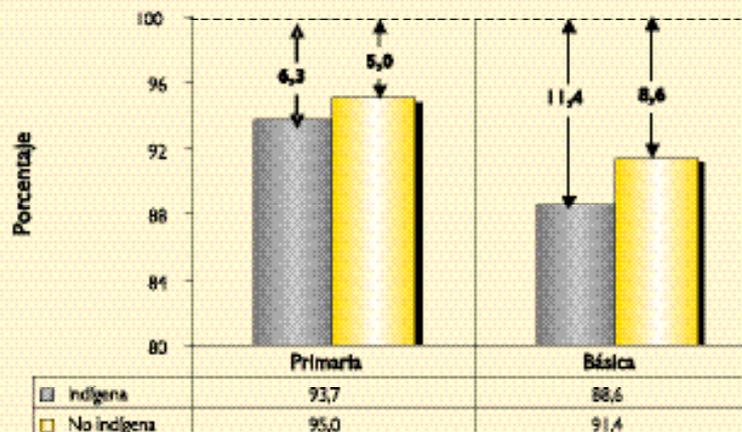


Fuente: SIEH (2003)
Elaboración: CISMIL



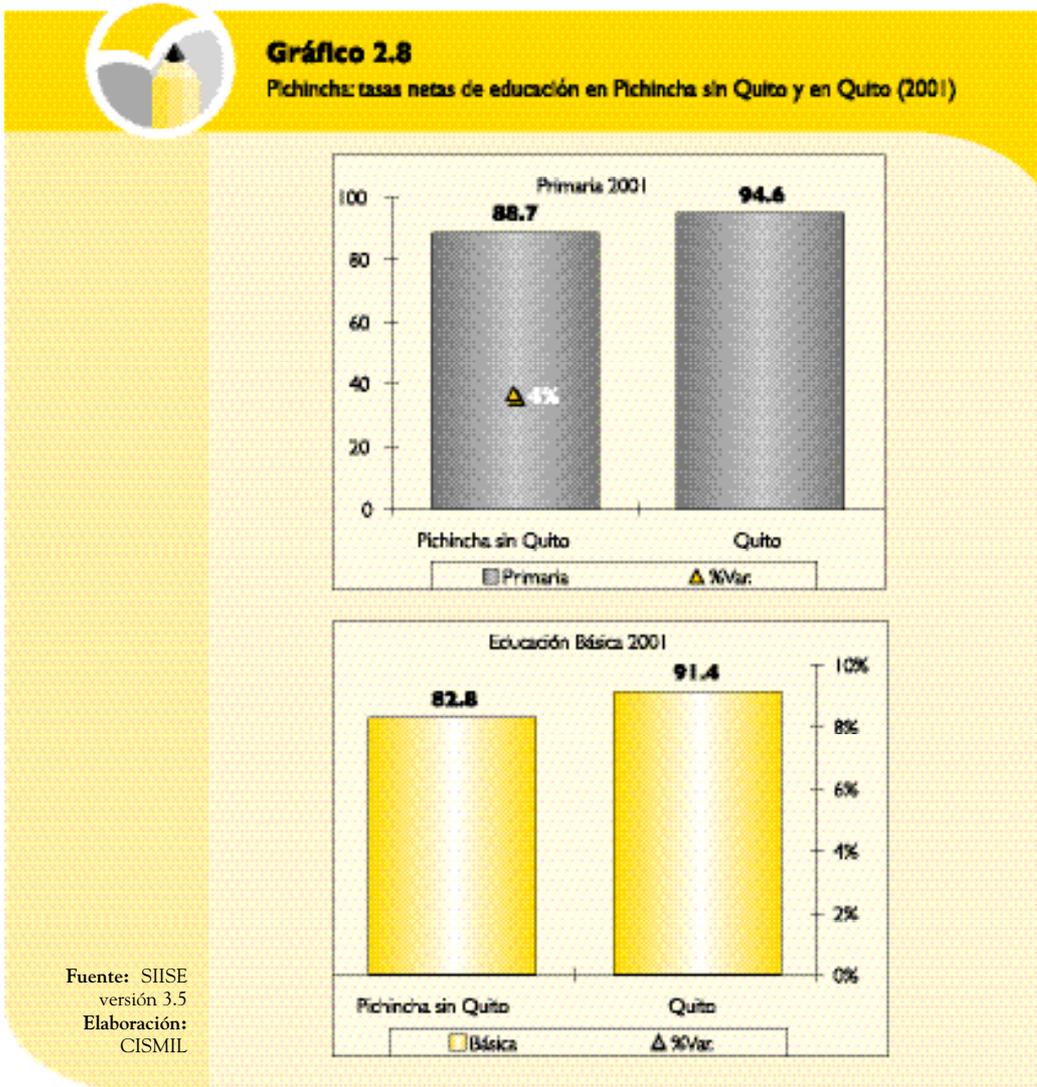
Gráfico 2.7

Pichincha: tasa de matrícula básica según etnia (2003)



Fuente: SIEH (2003)
Elaboración: CISMIL

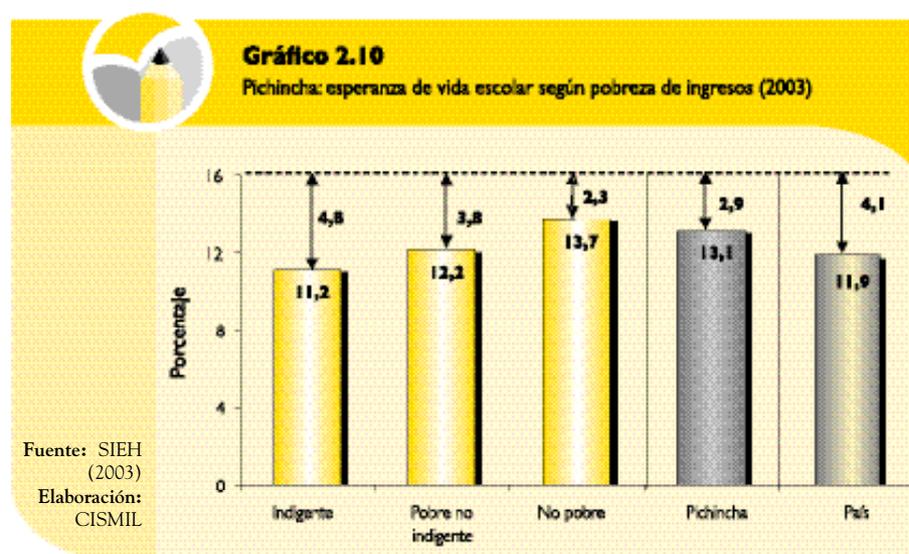
El gráfico 2.8 presenta las tasas desagregando a la ciudad de Quito. Los resultados estimados de la provincia sin Quito son inferiores a las tasas nacionales de asistencia: mientras a nivel país las tasas de matrícula primaria y básica ascienden respectivamente a 90% y 85%, en la provincia, sin Quito, estas mismas tasas son del orden del 89% y del 83%.



La esperanza de vida escolar, otro indicador importante, comprende el número de años de educación formal o escolaridad que, en promedio, se espera que tendrán los niños y niñas de seis años. Frente al objetivo planteado de 16 años de escolaridad (tomando como referencia a Argentina, donde la UNESCO reporta el mejor indicador a nivel latinoamericano), Pichincha se encuentra aproximadamente a tres años de lograr este propósito. En el ámbito nacional, la provincia supera al indicador país en aproximadamente 1 año.

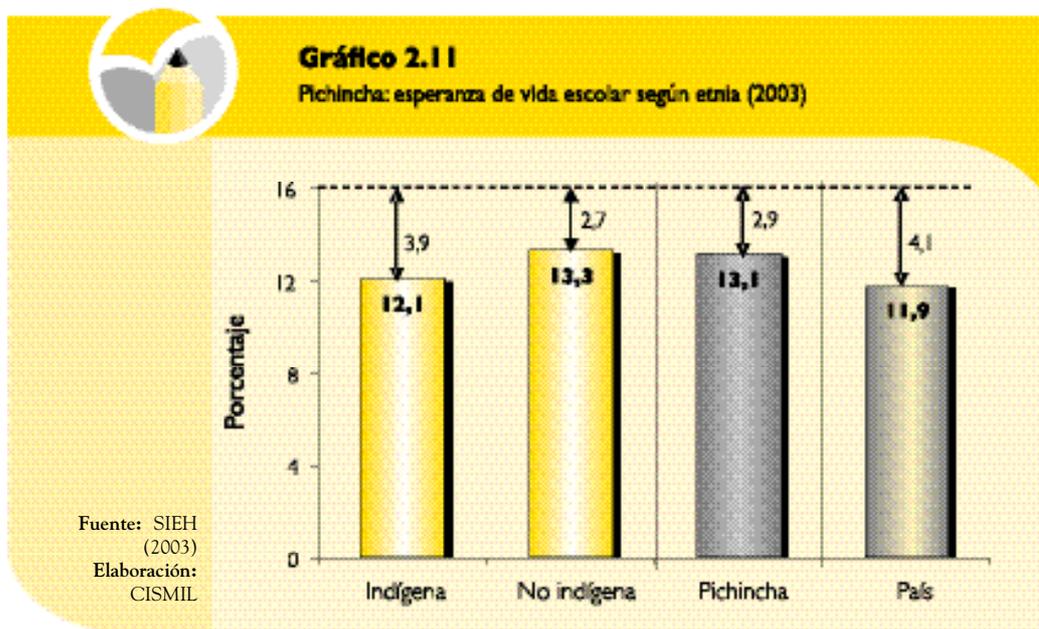
Como se indica en el siguiente gráfico, la diferencia entre géneros con respecto a la esperanza de vida escolar es de menos de medio año.

Al segmentar este indicador según pobreza de ingresos, como se lo hace en el gráfico 2.10, se encuentra una distancia de dos y medio años entre los considerados indigentes y no pobres.



Tomando como línea de base los años de esperanza de vida escolar que tienen los estratos más pobres, se podría esperar que los niños y niñas de Pichincha que ingresen a la instrucción formal completen la educación básica. Sin embargo, si se observan las tasas netas de matrícula primaria y básica, vemos que esto no sucede.

Finalmente, al momento de segmentar la muestra según etnia, se registra que los pueblos indígenas tienen una esperanza de vida escolar inferior en un año, respecto a aquellos no indígenas. Tomando en cuenta el valor del indicador en ambos casos, se esperaría que estos grupos alcancen los niveles de educación básica.



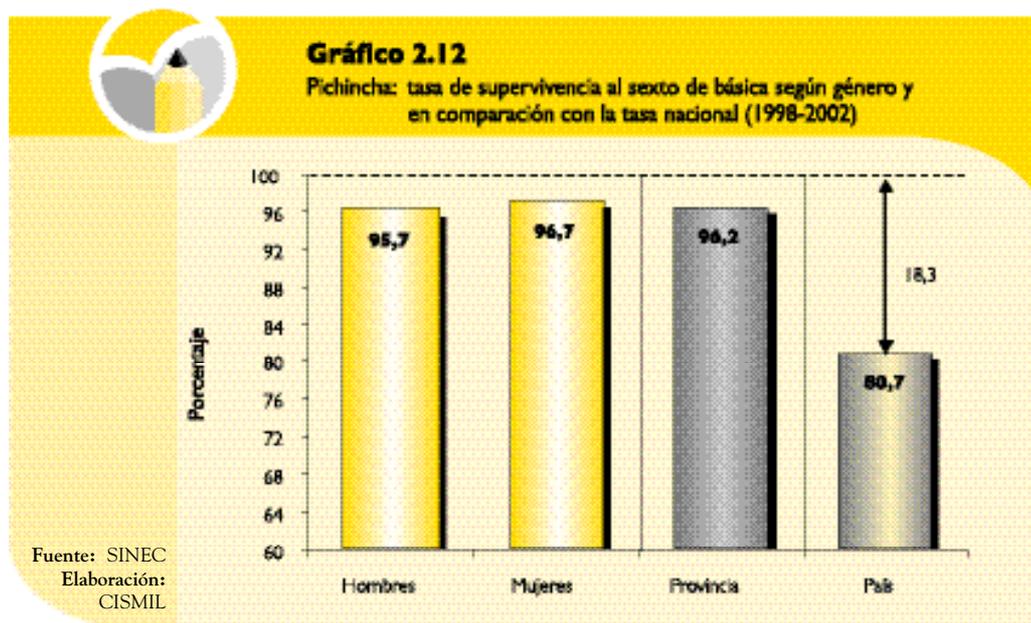
Indicadores de eficiencia interna

Dentro de este conjunto de indicadores, la tasa de supervivencia al sexto de básica (antes quinto grado), representa la proporción de niños y niñas que completaron este nivel educativo. En este informe, esta tasa incluye a los niños y niñas que ingresaron a segundo de básica en 1998 y que en 2002 se encuentran matriculados en sexto de básica. Como se verá inmediatamente, Pichincha se encontraría aproximadamente a cuatro puntos porcentuales de cumplir con la meta de supervivencia al sexto de básica, pues su tasa es de un 96%, aproximadamente.

Con relación al mismo indicador según sexo, las

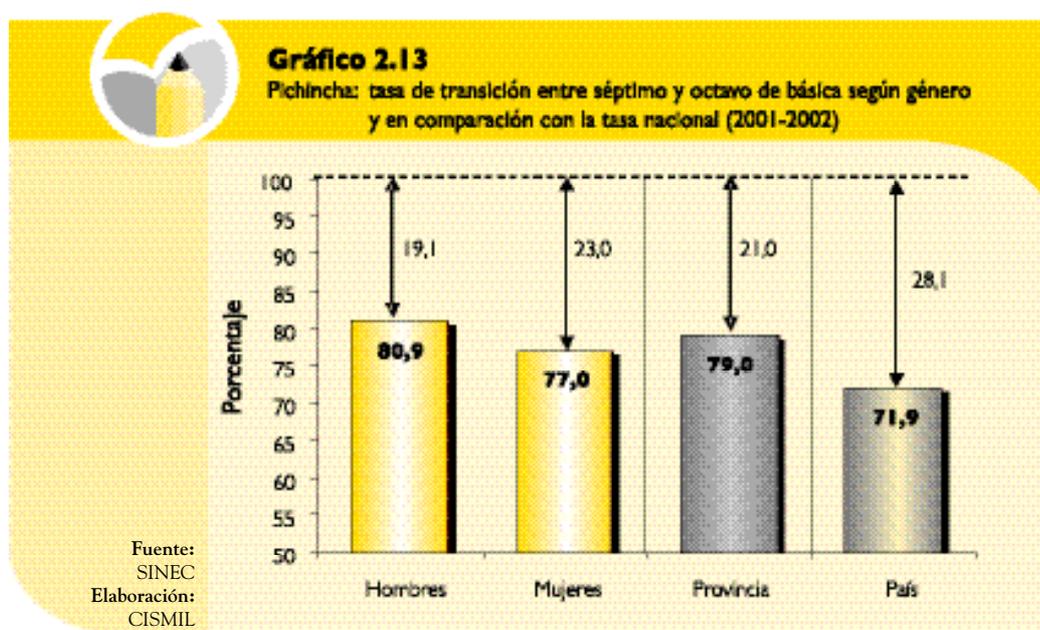
disparidades en culminar exitosamente el sexto de básica corresponden a una diferencia de un punto porcentual (96% para las niñas y 97% para los niños, aproximadamente). Se pueden apreciar todos estos resultados en el gráfico 2.12.

Por otro lado, la tasa de transición entre séptimo y octavo de básica permite establecer el punto de inflexión que marca la diferencia entre las tasas netas de matrícula primaria y básica. En efecto, debido al mayor costo de la educación secundaria, la posibilidad de realizar el paso de la escuela al colegio está permeada por diferencias de económicas. Por lo demás, esta dificultad se refleja en las respuestas obtenidas en las entrevistas realizadas a los hogares pobres del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ).



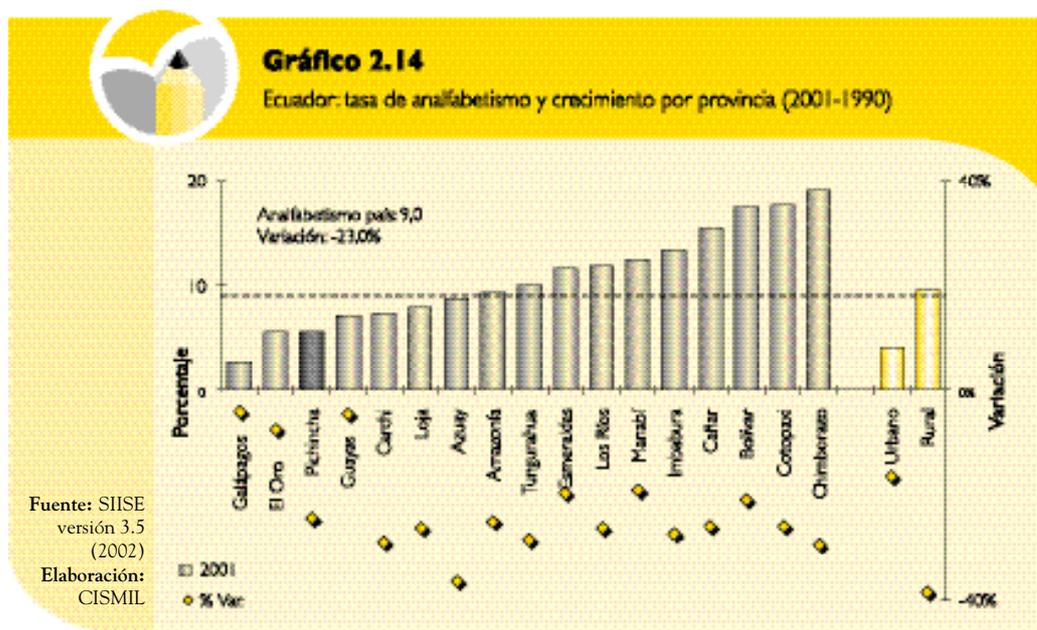
El gráfico 2.13 sostiene lo expuesto en el párrafo anterior: Las tasas de transición, tanto en Pichincha como a nivel nacional, no llegan al 80% de alumnos matriculados en séptimo (sexto grado de primaria) que hayan llegado al octavo

de básica (primer año de secundaria). Con respecto al indicador según sexo, en Pichincha existe una brecha de 4 puntos porcentuales entre niños y niñas.



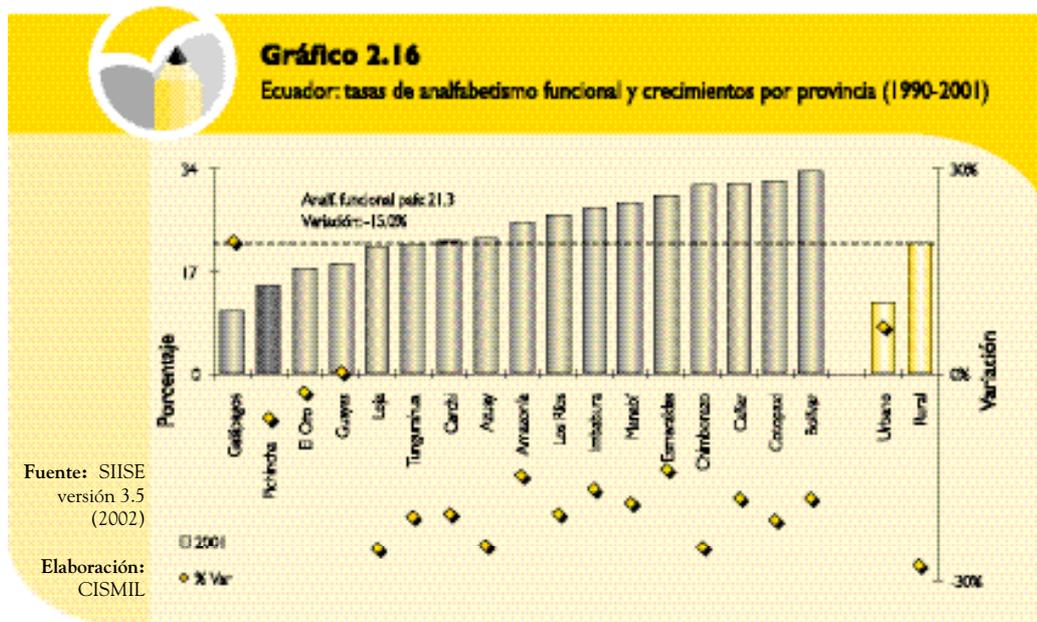
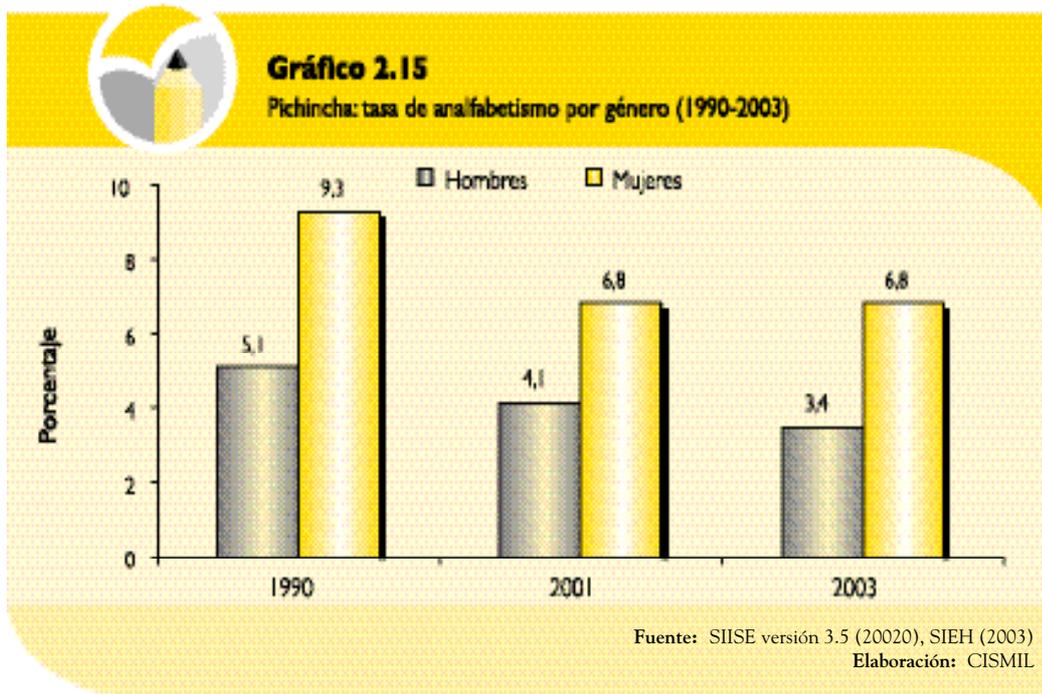
Educación de la población

Pichincha es una de las provincias con los más bajos índices de analfabetismo a nivel nacional. Su tasa llega a establecerse en 5,5% (ver gráfico 2.14) y la velocidad de reducción del analfabetismo, en los últimos 11 años, es de 24%, ritmo similar al estimado para el país (23%).



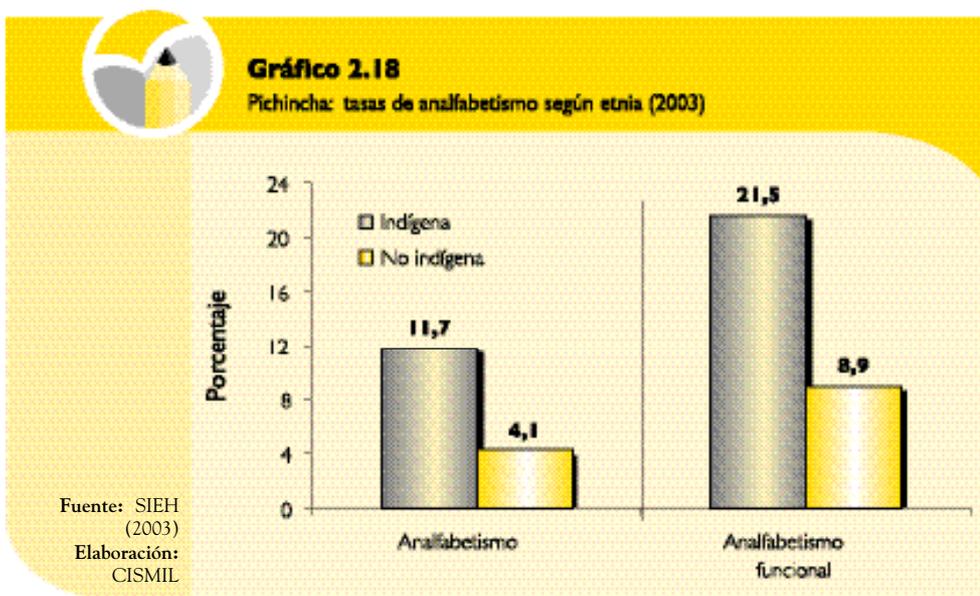
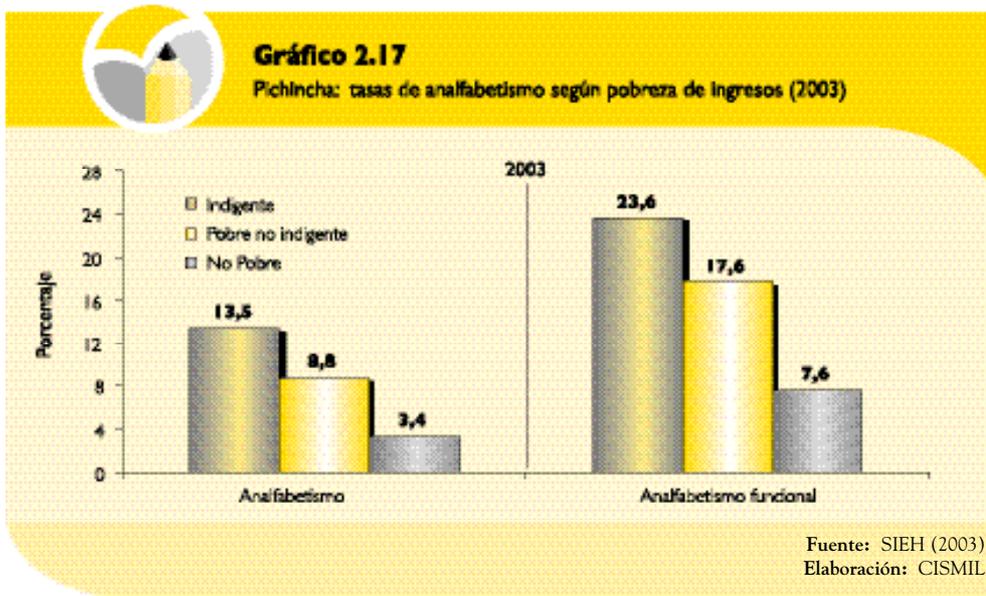
La tasa de analfabetismo según sexo tiene una brecha sostenida durante el período de análisis. Los niveles de analfabetismo en las mujeres son superiores en un 100% con relación al índice de los hombres.

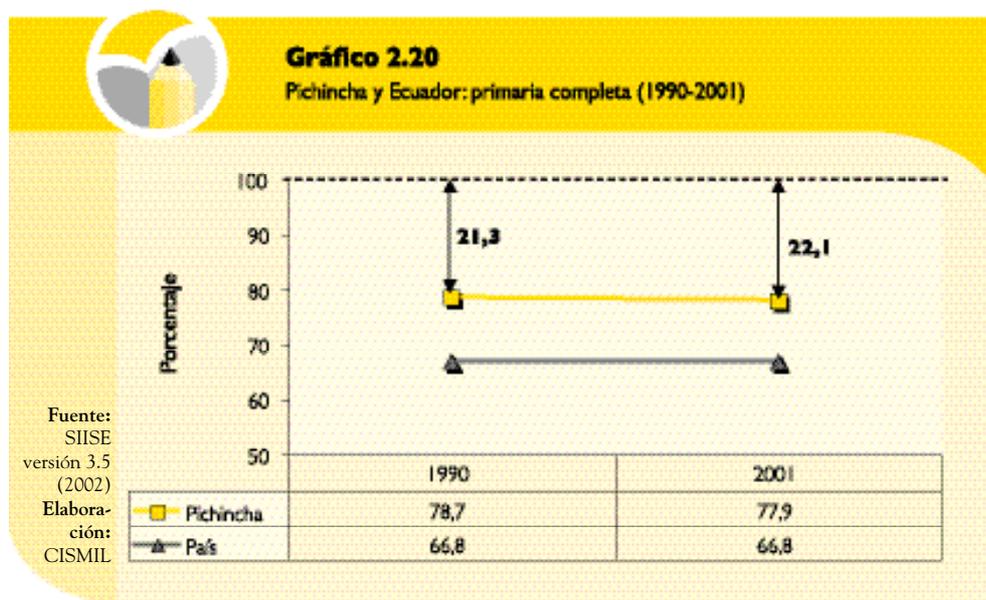
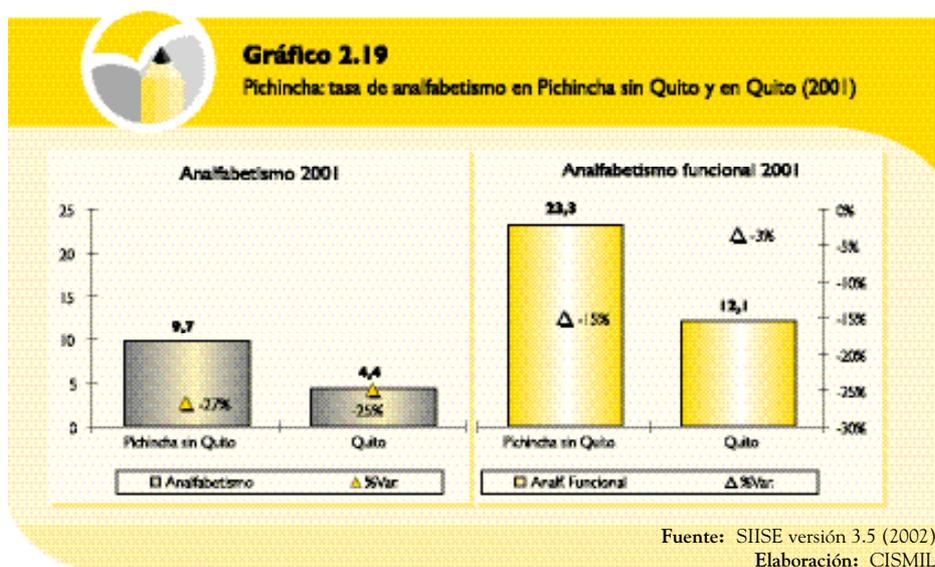
En relación con el analfabetismo funcional, la tasa de Pichincha (14,5%) es la segunda mejor del país y se encuentra a niveles inferiores al índice nacional (21,3%). Sin embargo, la tasa de reducción de este indicador en la provincia (6%) es inferior al mencionado índice país.



La segmentación de las tasas de analfabetismo y analfabetismo funcional según pobreza de ingresos destacan tasas significativamente superiores entre los estratos indigentes respecto a los no pobres. Según lo expuesto en el gráfico 2.17, la relación del índice es de aproximadamente 4:1 en la tasa de analfabetismo y de 3:1 en analfabetismo funcional.

Las mismas diferencias se encuentran entre indígenas y no indígenas respecto a estos indicadores. En relación al analfabetismo, la población indígena de la provincia supera en aproximadamente 2,5:1 veces a los no indígenas, y en cuanto al analfabetismo funcional, esta relación se manifiesta en la misma magnitud (ver gráfico 2.18).





Si bien, de acuerdo con los indicadores provinciales, Pichincha estaría encaminada a cumplir la meta de eliminación de las tasas de analfabetismo y analfabetismo funcional hacia el 2015, al separar la población de Quito de los demás cantones y estimar los indicadores bajo esta consideración, encontramos que estas tasas se encuentran por encima del indicador país (ver gráfico 2.19).

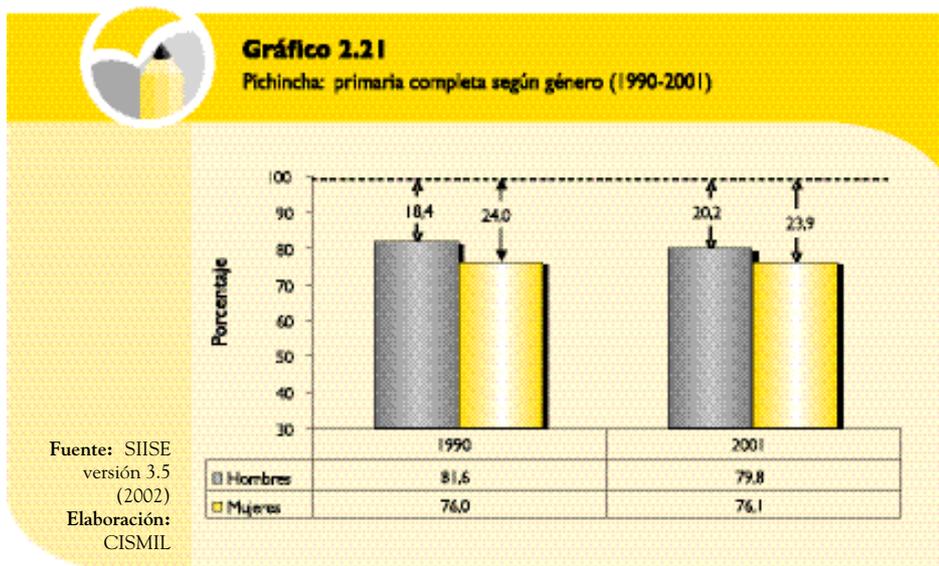
Destacar la existencia de localidades con altos porcentajes de analfabetismo y analfabetismo funcional dentro de Pichincha apunta a la necesidad de tomar medidas focalizadas hacia los can-

tones o parroquias menos favorecidos.

En relación con la tasa de primaria y educación básica completa, vemos que ésta ha decrecido en menos de un punto porcentual en el transcurso de 11 años. En comparación con el país, este indicador se ha mantenido constante, no ha mejorado ni empeorado, en Pichincha. Cabe resaltar que el leve deterioro en el ritmo de incremento de la tasa de primaria completa ubica a la provincia a 22 puntos de distancia frente al cumplimiento de la meta propuesta.

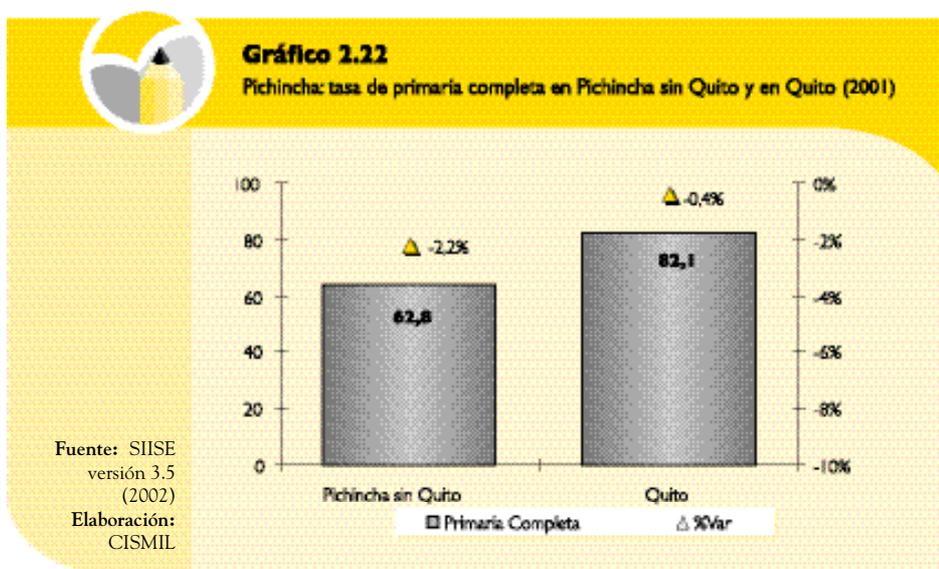
El gráfico 2.21 permite visualizar mejor el deterioro del indicador entre los años 1990 y 2001. Como vemos allí, la tasa de primaria completa entre los varones sufre un decrecimiento de

aproximadamente 2 puntos porcentuales, mientras que entre las mujeres se registra un incremento de apenas un 0,1 punto porcentual.



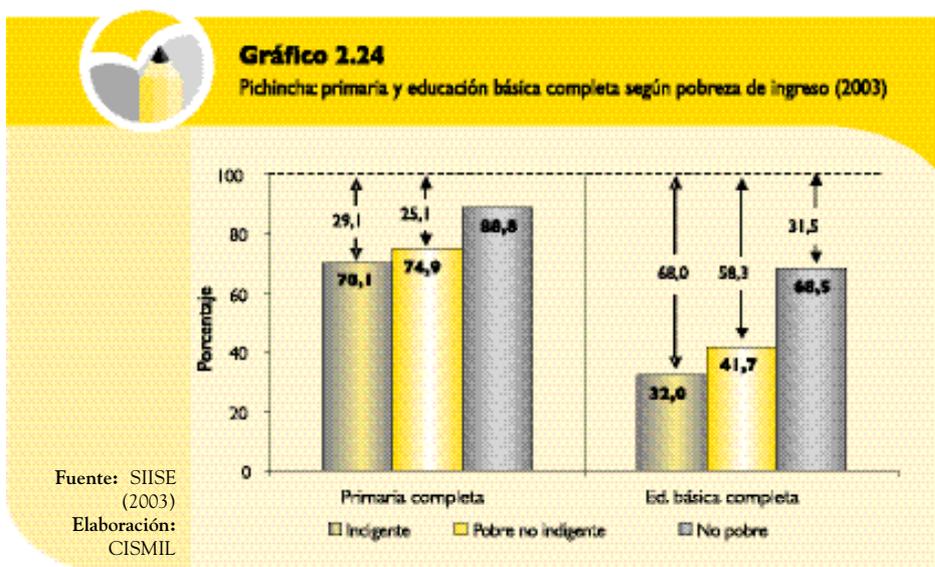
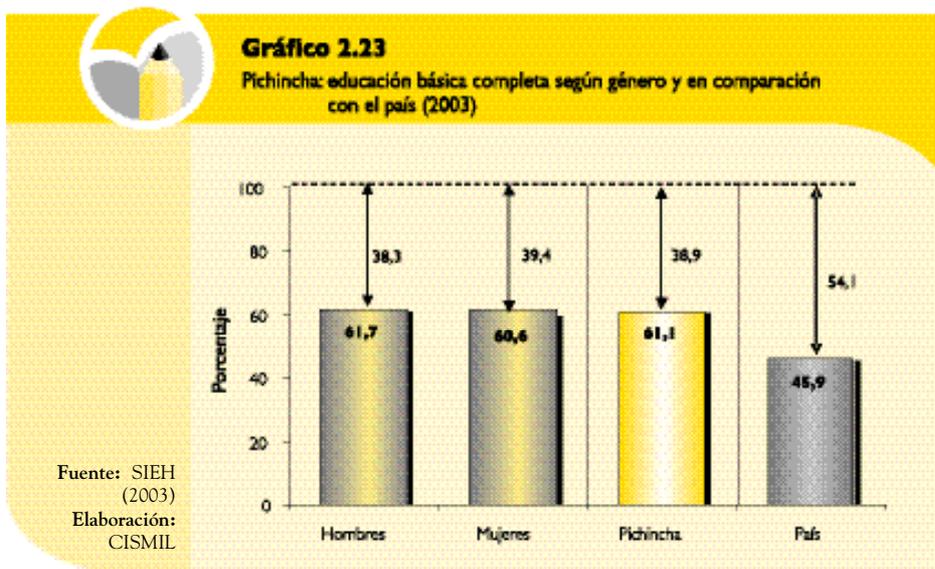
Estimando el indicador de la provincia sin considerar a los habitantes de Quito, se constata un decrecimiento del índice general que, sin embargo, se manifiesta en mayor medida en la provincia sin Quito. Allí la tasa de primaria completa alcanzó un decrecimiento de 2% para el año

2001 en relación a 1990. En el cantón Quito se produce una situación algo distinta pero no menos preocupante: en 11 años la tasa de primaria completa del cantón decreció en menos de 0,5%.



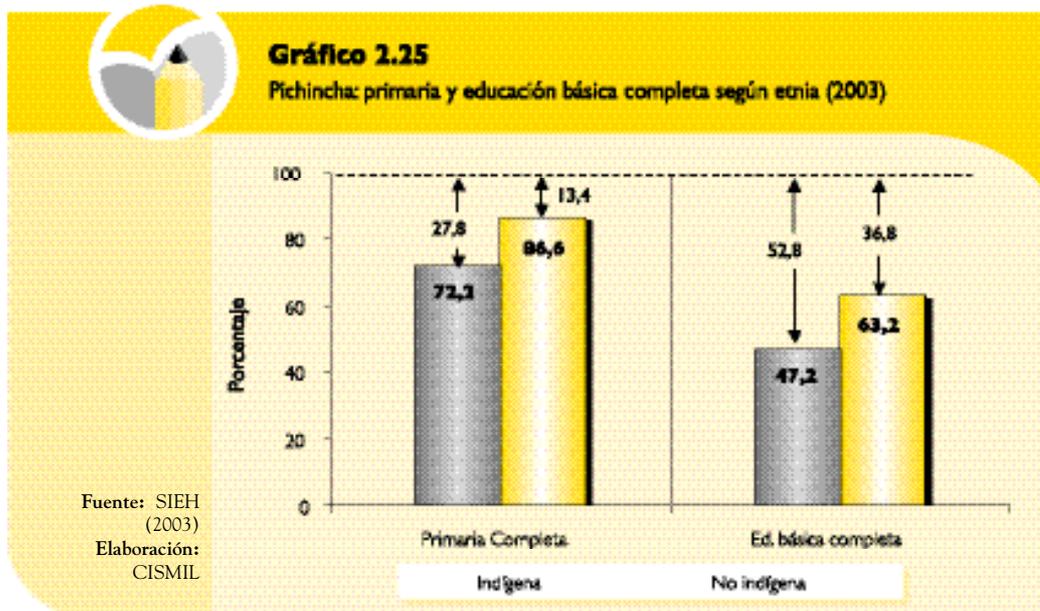
Dejando de lado un análisis de tendencia, la tasa de educación básica completa presenta mejores porcentajes en Pichincha (61%) respecto al país (46%). Sin embargo, la distancia frente al cumplimiento del 100% del indicador está estimada en 39 puntos porcentuales. La diferencia entre sexos (un punto porcentual) no sería significativa si se toma en cuenta el nivel del índice nacional que alcanza un 60%.

Aquellos habitantes de menores recursos sostienen tasas de cumplimiento de los niveles primario y básico que alcanzan porcentajes de 70% y 32%, respectivamente. Las brechas reportadas entre los considerados indigentes y no pobres es de 19 puntos porcentuales para el caso de la primaria completa y de 37 puntos para el caso de la educación básica completa (ver gráfico 2.24).



Si se integra al análisis la disparidad basada en la adscripción étnica entre los habitantes Pichincha, vemos que el cumplimiento de los mencionados niveles de educación persiste de igual manera entre los indígenas y no indígenas. El gráfico 2.25

ilustra esta conclusión. De acuerdo a esta información, la educación primaria completa entre indígenas se halla a 15 puntos de distancia del resto de la población; esta brecha en la educación básica completa es de seis puntos.



Análisis de dispersión de indicadores

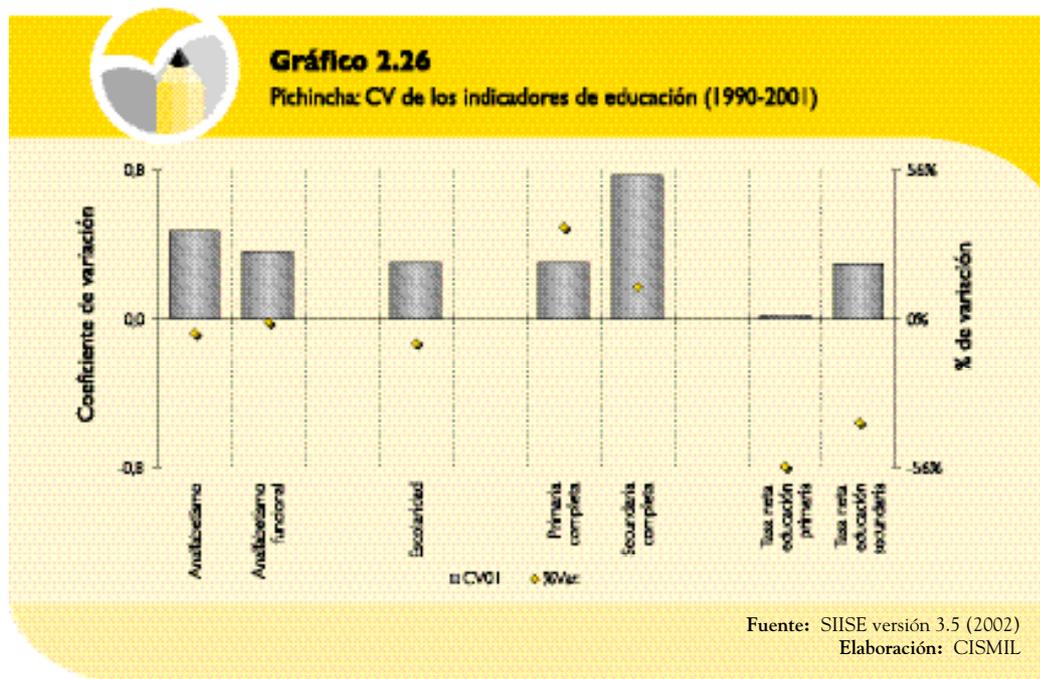
En este acápite se presentan los coeficientes de variación (CV)³⁹ de los indicadores de los ODM disponibles por cantón y parroquia, así como su evolución. El gráfico 2.26 presenta los CV de la provincia de Pichincha para el año 2001 y sus tasas de variación con respecto a 1990. Los indicadores sombreados son aquellos que han deteriorado sus tasas a nivel parroquial, generando valores más extremos al obtenido nivel provincial.

Las tasas de analfabetismo han reducido levemente sus disparidades entre parroquias se registra un decrecimiento del CV en un 5%. Los años de escolaridad tienen una tendencia similar: su

CV se redujo en un 9%. Dentro de este punto, cabe mencionar que el rango de años de escolaridad de las parroquias de Pichincha se encuentra entre 3 y 11.

Por su parte, las disparidades en la tasa de analfabetismo funcional no han variado considerablemente de 1990 a 2001. Al respecto cabe recalcar que los valores de las tasas al interior de la provincia oscilan entre 10% y 50%. En contraste, las distancias de las tasas de matrícula primaria sí se han reducido considerablemente. Este indicador tiene el CV más bajo de todos los analizados, con un rango de dispersión que va desde 83% hasta 95%. Por otro lado, la tasa de primaria completa desmejora levemente su amplitud respecto al valor medio. En efecto, la variación de esta tasa es muy amplia: fluctúa entre 26% y 86%.

³⁹ Para una definición del CV, referirse al anexo 2.5 de este CD ROM

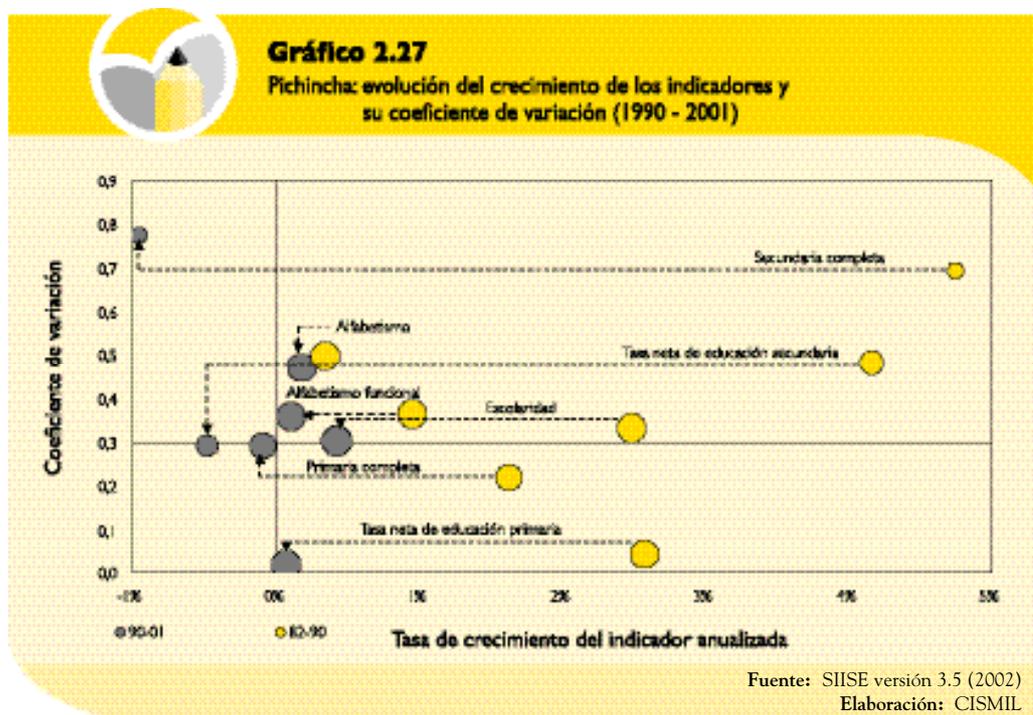


En relación con los indicadores de la instrucción secundaria, la situación es muy parecida a la del nivel primario, sobre todo en la disparidad observada en este porcentaje (24% a 61%), vinculada al aumento de su dispersión respecto a 1990 (de 14% a 64%).

Como complemento al análisis, en el gráfico 2.27 se presenta una visión comparativa por períodos, donde se pueden apreciar los niveles de dispersión versus el crecimiento del indicador entre los años 1990 y 2001. Esto permitirá definir aquellas tasas que han crecido o decrecido, pero considerando las distancias entre los valores obtenidos a nivel parroquial/cantonal. Las tasas de crecimiento de los indicadores han sido anualizadas con la finalidad de medir la velocidad de variación del indicador. En términos generales, se observa una disminución en la velocidad de incremento de los

índices, con la excepción de las tasas de primaria y secundaria completa, las cuales reportan decrementos en el tramo 1990-2001. En cuanto a la dispersión de los indicadores en la provincia, tomando en cuenta que las tasas de primaria y secundaria completa decrecieron sus índices en la década de los 90, se manifiesta además un aumento de sus amplitudes en los indicadores parroquiales/cantones.

Los indicadores que presentan una mejoría con incrementos porcentuales mayores de cero y disminución de la dispersión son: la tasa de analfabetismo, el analfabetismo funcional y los años de escolaridad. Se podría presumir entonces que estos índices presentan una evolución positiva integral (disminución de la dispersión y evolución positiva de los indicadores).



Composición de la población por nivel educativo neto⁴⁰

Esta dimensión del análisis permitirá realizar un diagnóstico del aprovechamiento de los niveles de instrucción educativa por parte de la población matriculada de Pichincha. La segmentación de los asistentes a los distintos niveles educativos se la realizará según etnia, estrato y sexo.

Como se indica en el gráfico 2.28, los niveles de participación de los indígenas en las tasas netas de asistencia por instrucciones obtienen su mayor porcentaje en la primaria y educación básica (16%). Respecto a la educación superior;

la participación de los indígenas en edad adecuada se reduce y llega a representar apenas el 7% del alumnado en ese nivel.

Por otra parte, al descomponer la población de Pichincha por estratos económicos, el nivel de participación de los considerados como indígenas no llega al 2% en la educación superior. En relación con la tasa de educación básica, el 41% de los matriculados en edad adecuada son pobres (ver gráfico 2.29).

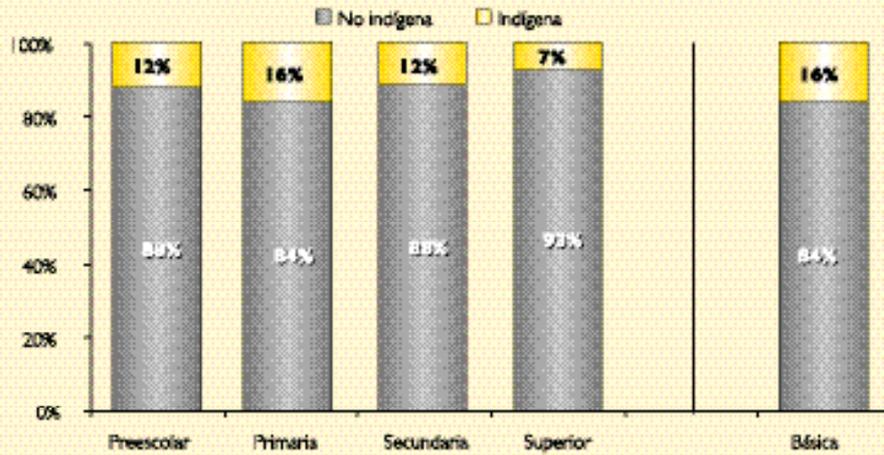
Por último, la desagregación por género nos presenta una composición comparativamente más equitativa para todos los niveles de instrucción. Las diferencias más grandes corresponden a la brecha de aproximadamente ocho puntos porcentuales en la instrucción secundaria y superior:

⁴⁰ Con la finalidad de mantener el esquema de las tasas de matrículas netas, los niveles netos corresponden a las personas que han cursado preescolar, primaria, secundaria, universidad y educación básica a las edades adecuadas.



Gráfico 2.28

Pichincha: composición del nivel educativo neto según etnia (2003)

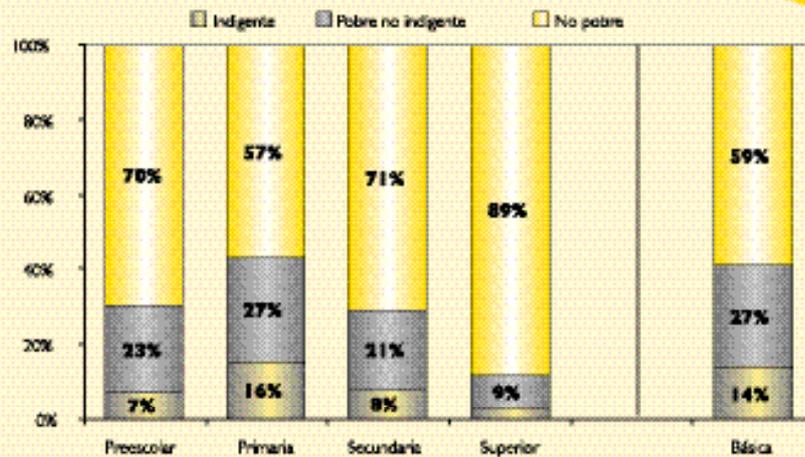


Fuente: SIEH (2003)
Elaboración: CISMIL

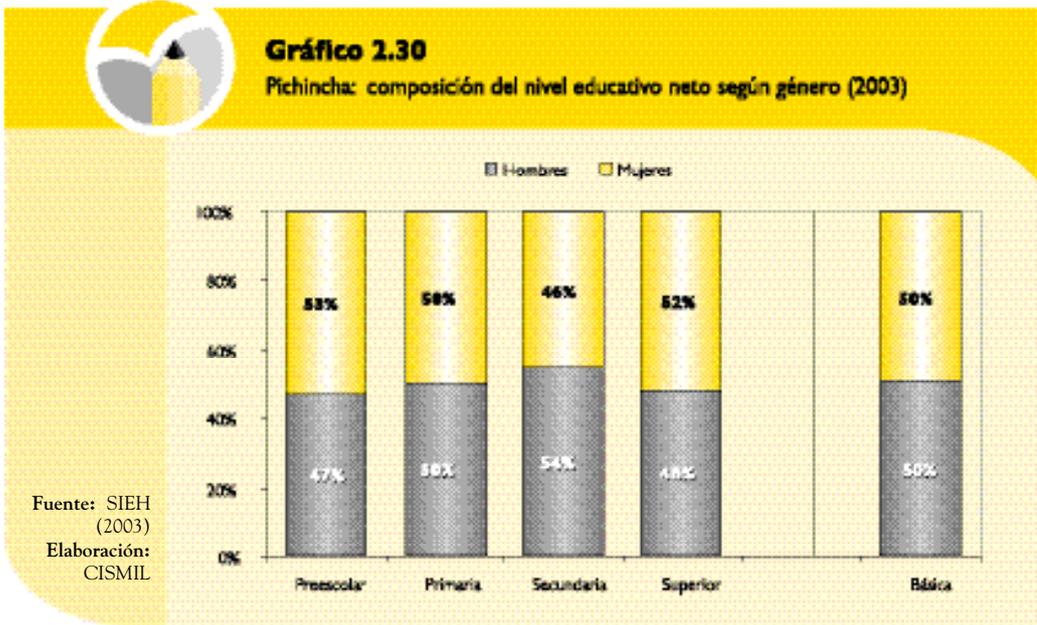


Gráfico 2.29

Pichincha: composición del nivel educativo neto según estrato (2003)



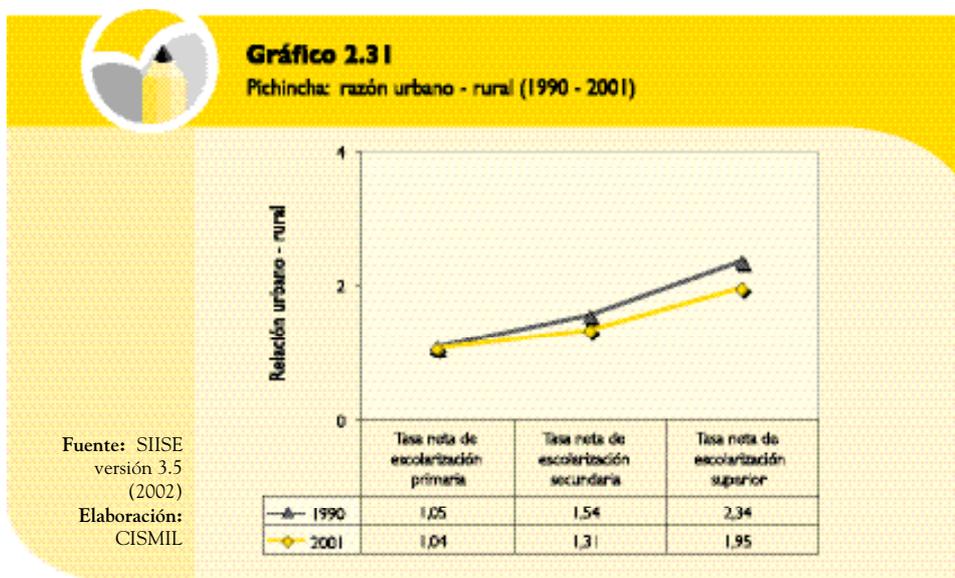
Fuente: SIEH (2003)
Elaboración: CISMIL

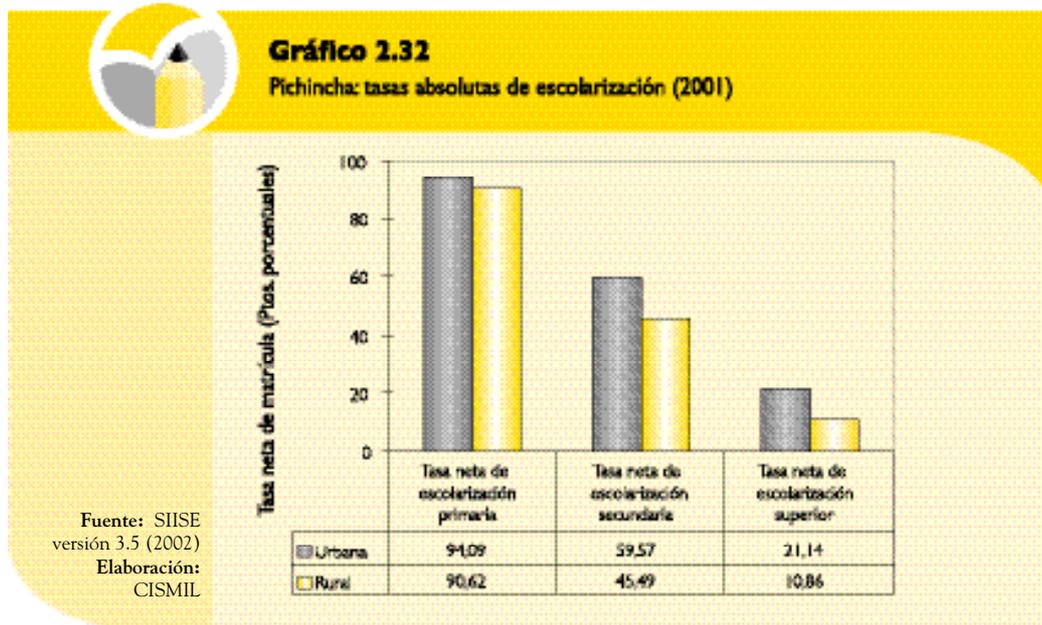


Análisis descriptivo por zona (urbano rural)

La razón urbano-rural, que mejora en la medida que se acerca al valor de 1, manifiesta una mejora en las tasas netas de escolarización secundaria y superior rurales (ver gráfico 2.31). Sin embargo, si se revisan los indicadores en términos abso-

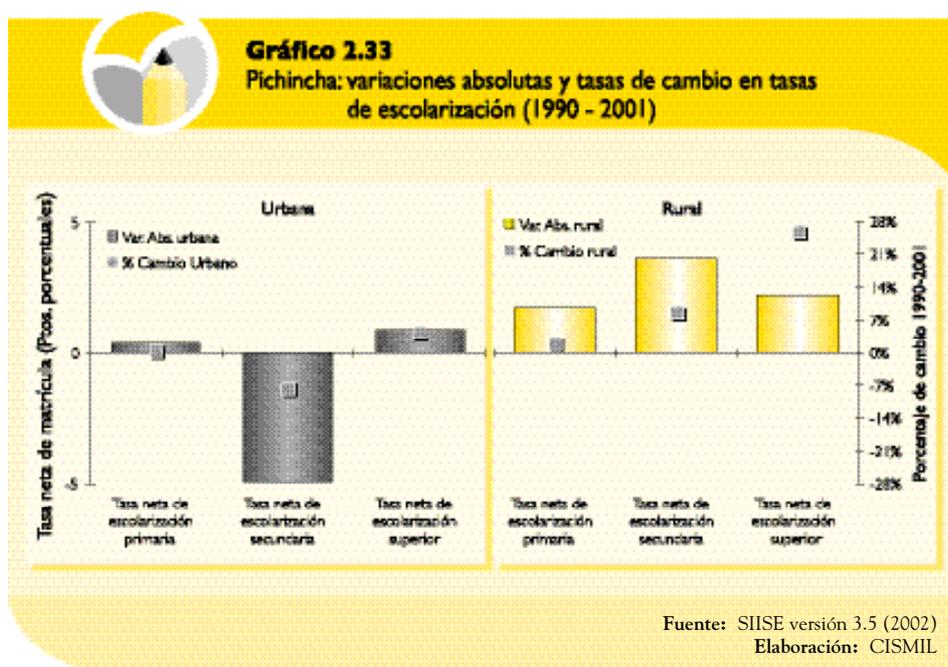
lutos (ver gráfico 2.32), las brechas urbano-rurales de las tasas de matrícula secundaria y superior son significativas (14 puntos para secundaria y 11 puntos para la educación superior). Al respecto, debido a que la tasa de matrícula superior es inferior a la de secundaria, era de esperarse que los mayores impactos en términos de mejorar la razón urbano-rural se ubicaran en el nivel universitario.





Por último, el gráfico 2.33 permite visualizar dónde se manifiestan las mejorías en la razón urbano rural dentro de Pichincha. En la tasa de matrícula secundaria a nivel urbano se aprecia un

decrecimiento del indicador; mientras que en el nivel de instrucción superior, los cambios destacables se presentan en la tasa de matrícula universitaria rural.



Efectos distributivos del gasto en educación: cantón Quito

En lo que sigue se presenta la distribución del gasto social en educación primaria, secundaria, superior fiscal y universitaria particular por quintiles de consumo de hogares.

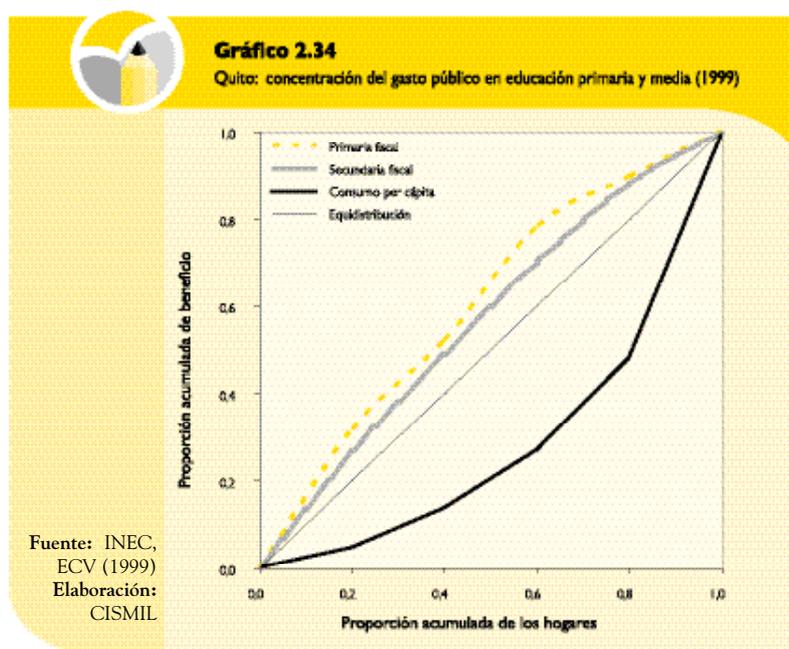
En el cuadro 2.1, se puede apreciar que el 60% de la población con menores recursos concen-

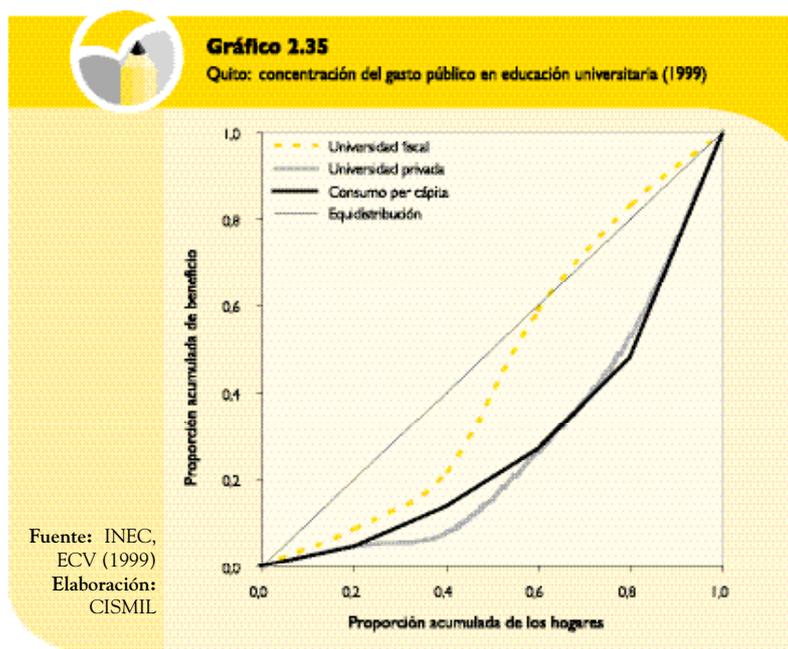
traría alrededor del 80% del beneficio en la educación primaria fiscal. Con respecto a la educación secundaria fiscal, este mismo grupo de hogares obtiene aproximadamente el 70% de este bien.

Quintiles	Primaria fiscal	Secundaria fiscal	Universidad fiscal	Universidad privada	Consumo per cápita
20% más pobre	32%	27%	9%	5%	5%
Quintil 2	20%	22%	13%	3%	9%
Quintil 3	26%	21%	37%	18%	13%
Quintil 4	11%	18%	24%	27%	21%
20% más rico	11%	12%	17%	47%	52%

Fuente: INEC, ECV (1999)
Elaboración: CISMIL

Los gastos públicos en educación fiscal primaria y secundaria se estiman como progresivos absolutos o pro pobres, dado que se encuentran por encima de la línea de equidistribución (ver gráfico 2.34).





En relación con las diferencias en la distribución del gasto de la educación superior fiscal y particular, se registra que el tercer quintil de hogares concentra en su mayoría el beneficio de la educación universitaria fiscal (37%).

Si bien la distribución del consumo de este bien es progresivo absoluto con relación al consumo de hogares por quintil, no es pro pobre dado que no se beneficia al 40% de los hogares con menores recursos. En cuanto a la educación universitaria privada, no es posible caracterizar a su distribución como estrictamente progresiva respecto al consumo, pero su aprovechamiento guarda relación con el gasto de los hogares (ver gráfico 2.35).

En síntesis, dada la estructura distributiva del país, se puede apreciar que los recursos destinados hacia los niveles fiscales primario y medio en la ciudad de Quito cumplen con el objetivo de beneficiar a buena parte de los hogares con menores recursos. Sin embargo, la educación universitaria fiscal no es aprovechada por estos hogares y su consumo se concentra, en más de la mitad, entre el tercer y cuarto quintil.

Análisis de tipologías parroquiales ⁴¹

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 oferta como variables de insumo.

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, al 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

Mediante el uso del análisis de correlaciones, se estipulan relaciones positivas entre altos niveles de analfabetismo, analfabetismo funcional y pobreza por NBI. Por otro lado, las altas tasas de escolaridad se encuentran positivamente correlacionadas con altas tasas de primaria y secundaria

completa. Finalmente, cabe recalcar que la relación positiva que se aprecia entre los cambios de las tasas de escolaridad, analfabetismo, analfabetismo funcional, primaria y secundaria completas, se debe a que no existe información de estos indicadores para 1990 en dos de las 66 parroquias.

Como resultado de todo este análisis, es posible establecer la siguiente tipología de parroquias y cabeceras cantonales:

- **Grupo 1.** Comprende 24 parroquias y cuatro cabeceras cantonales. En este grupo se aprecian niveles medios en los indicadores de oferta y demanda educativa, comparados con el promedio parroquial. Los índices que se destacan son: primaria completa, analfabetismo, analfabetismo funcional e infraestructura educativa.
- **Grupo 2.** Comprende siete parroquias además de las cabeceras cantonales Quito y Sangolquí. Como es de esperarse, este pequeño grupo aglutina los mejores indicadores de acceso educativo, tiene altos niveles de escolaridad primaria y las mejores tasas de secundaria completa. Asimismo, en este grupo se tienen las tasas más bajas de analfabetismo, analfabetismo funcional y pobreza por NBI.
- **Grupo 3.** Comprende 25 parroquias y dos cabeceras cantonales. Este grupo incluye a las parroquias con las condiciones más precarias, donde se registran las tasas más altas de analfabetismo, analfabetismo funcional, pobreza por NBI, primaria y secundaria completas, así como una alta concentración de docentes con experiencia entre 0 y 15 sumado a más de la mitad de profesores con instrucción postsecundaria.

El cuadro 2.2 resume la información pertinente a los grupos de parroquias con sus características específicas establecidas mediante su clasificación jerárquica.

⁴¹ Para profundizar en los aspectos metodológicos referidos a la construcción de las siguientes tipologías, consultar el anexo 2.1 de este CD ROM

CUADRO 2.2 Pichincha: grupos identificados		
Nombre de parroquia	Cab. Cant.	Principales observaciones
Grupo 1:		
Ascázubi		Buenos niveles absolutos de:
Cayambe	X	Primaria Completa: 66%
Alóag		Analfabetismo: 9%
Aloasí		Analfabetismo funcional: 21%
Cutuglahua		Infraestructura educativa
Machachi	X	Alumnos/Aula - Primaria 27
Tambillo		Alumnos/Profesor - Primaria 28
La Esperanza		% docentes con experiencia de 16-35 años - Primaria 38%
Tabacundo	X	Amaguaña
Píntag		Calacalí
Puéllaro		Checa (Chilpa)
Puembo		El Quinche
San Antonio		Guangopolo
Tababela		Guayllabamba
Yaruquí		La Merced
Zámbiza		Llano Chico
Mindo		Nayón
Santo Domingo de los Colorados	X	Pifo
Grupo 2:		
Uyumbicho		Buenos niveles absolutos de:
Alangasí		Primaria completa 82%
Calderón (Carapungo)		Secundaria completa 37%
Conocoto		Años de escolaridad 9
Cumbayá		Infraestructura educativa en primaria y secundaria
Pomasqui		Bajas tasas de:
Quito	X	Analfabetismo 5%
Tumbaco		Analfabetismo funcional 13%
Sangolquí	X	Pobreza por NBI 37%
Grupo 3:		
Cangahua		Altas tasas de:
Olmedo (Pesillo)		Analfabetismo 15%
Otón		Analfabetismo funcional 34%
Santa Rosa de Cuzubamba		Pobreza por NBI 82%
El Chaupi		Bajos niveles de:
Manuel Cornejo Astorga (Tandapi)		Años de escolaridad 5
Malchinguí		Primaria completa 42%
Tocachi		Secundaria completa 6%
Tupigachi		Infraestructura educativa
Pedro Vicente Maldonado	X	% de docentes con experiencia de 0 a 15 años 81%
Puerto Quito	X	% de docentes con instrucción postsecundaria 53%
Atahualpa (Habaspamba)		Perucho
Chavezpamba		San José de Minas
Gualea		Cotogchoa
Lloa		Rumipamba
Nanegal		San Miguel de los Bancos**
Nanegalito		Alluriquín
Nono		Luz de América
Pacto		Puerto Limón
San Jacinto del Búa*		Valle Hermoso*

* Sobre estas parroquias no existe información de los indicadores de oferta ni de las tasas a 1990; sin embargo, las características de sus indicadores las hacen cercanas al grupo 3.

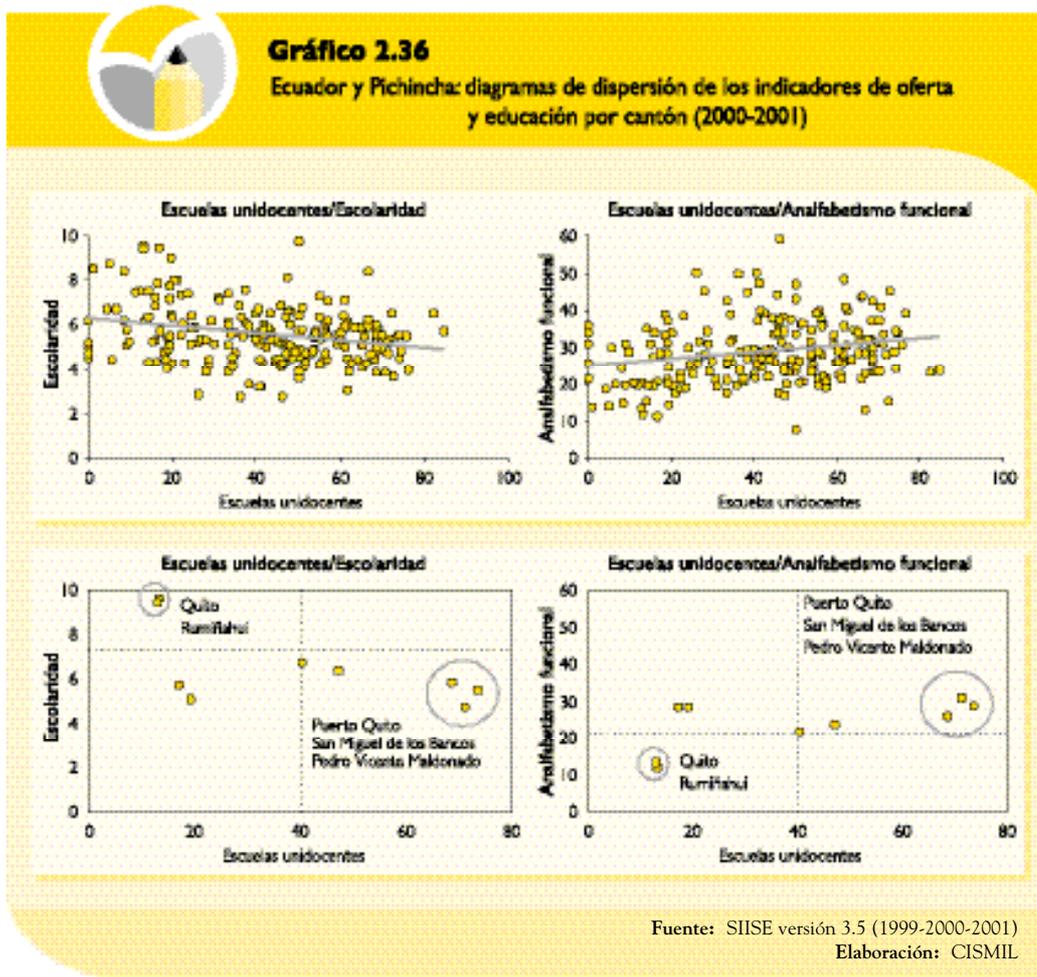
** Declarada el siete de agosto de 2006 primer cantón de Pichincha libre de analfabetismo.

Fuente: SIISE v3.5 2002
Elaboración: CISMIL

Dispersión entre indicadores de oferta y de educación de la población por cantón

En este acápite se presentan gráficos que ilustran la correlación existente entre el porcentaje de escuelas fiscales unidocentes y los resultados educativos de los cantones, tomando en cuenta los indicadores de educación de la población

(escolaridad y analfabetismo funcional). Este uso de la información nos permite establecer si existen cantones que cuentan con altos porcentajes de escuelas unidocentes y con bajos niveles de educación.



La parte superior del gráfico 2.36 presenta la información a nivel país referida a las relaciones lineales existentes entre las escuelas unidocentes con relación a los años de escolaridad y las tasas de analfabetismo funcional de los cantones. Se puede evidenciar una ligera relación donde el porcentaje de escuelas unidocentes es inversamente proporcional a los años de escolaridad de un cantón en el Ecuador. A la vez, y de forma contraria, se puede apreciar una correlación positiva entre las escuelas unidocentes y el analfabetismo funcional. Pero con respecto a las escuelas incompletas, a nivel país no se puede concluir con ninguna tendencia considerando los años de escolaridad y el analfabetismo funcional.

Llevando estas consideraciones hacia los cantones de Pichincha, en los cuadros inferiores del gráfico 2.36 se dividen las relaciones expuestas anteriormente en cuadrantes, tomando en cuenta los niveles país de cada insumo utilizado en las correlaciones. De este modo, se puede resaltar la disparidad entre cantones. Por un lado, los

cantones Quito y Rumiñahui sostienen altos niveles de escolaridad y bajas tasas de analfabetismo, así como bajos porcentajes de escuelas unidocentes. Por otro lado, los cantones Puerto Quito, San Miguel de los Bancos y Pedro Vicente Maldonado exponen resultados totalmente diferentes: alto analfabetismo funcional, bajas tasas de escolaridad y alta concentración de escuelas unidocentes. Este contraste, sumado a los niveles promedio de pobreza por NBI de alrededor del 82% (ver el grupo 3 en el cuadro 2.2) permiten caracterizar a las condiciones adversas que enfrentan estos cantones para su desarrollo educativo, impedimentos que, de una u otra forma, desbordan la oferta educativa existente en esos sectores.

Otro aspecto que se debe considerar es que en Pichincha no existe evidencia de buenos indicadores educativos asociados a altas tasas (o tasas por encima del nivel nacional) de participación de las escuelas unidocentes. Este cuadrante se encuentra marcado con gris en el gráfico 2.36.

Análisis costo-efectividad de políticas para incrementar la matrícula en Quito

Con el fin de delinear políticas públicas efectivas hacia la consecución de los ODM, se desarrolló un análisis costo-efectividad utilizando modelos econométricos⁴². A través de la combinación de elementos de la oferta y de la demanda, se intentará encontrar qué aspectos de política educativa y, principalmente, qué elementos del gasto en educación deberían priorizarse. Para el efecto, se interpreta el comportamiento de los hogares en su decisión de enviar a sus hijos a la escuela.

Los datos utilizados en este acápite son parte de la ECV de 1999. De esta fuente se obtuvo la muestra de estudiantes fiscales de nivel primario en la ciudad de Quito, que incluye las características socioeconómicas de sus hogares.

Adicionalmente, se incluyen el número de profesores con título docente, el número de alumnos por profesor y el número de alumnos por aula (calculados como promedios parroquiales por el SINEC).

La principal dificultad para este tipo de análisis radica en la variabilidad de los datos de oferta, pues éstos no pueden ser calculados a un nivel inferior al parroquial. Para superar este problema, se utilizó una actualización de la ubicación de las escuelas hecha por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, que nos permite incluir sus variables a nivel de barrios. Para combinar estos barrios con la ECV, fue necesario agregar las zonas censales que constan en la encuesta⁴³.

⁴² Para profundizar en los aspectos metodológicos de este análisis econométrico, consultar el anexo 2.2 de este CD ROM

⁴³ Agradecemos al SIISE y a María Caridad Araujo porque facilitaron esta parte del trabajo.

Los hallazgos

Considerando la escolaridad de sus miembros y el número de perceptores en el hogar, los hogares con niñas y niños matriculados ostentan, en promedio, mejores condiciones. De acuerdo con el cuadro 2.3, en promedio, las niñas y niños matriculados de la muestra tienen 10 años de edad y son hombres en su mayoría (53%). Dentro de este grupo, la escolaridad de la madre es de 9,2 años y la del jefe del hogar es de 10,2

años. A esto se debe agregar que en el 18% de estos hogares la jefa de hogar es mujer. Además, en estos hogares existe comparativamente un mayor número de miembros de 6 a 17 años.

Por otro lado, en el grupo de los niños y niñas no matriculados, la edad promedio es de 7 años y la mayoría es mujer (54%). En este grupo encontramos un menor nivel educativo de los responsables del hogar; sólo un perceptor por hogar; y una mayor presencia de miembros de 0 a 5 años.

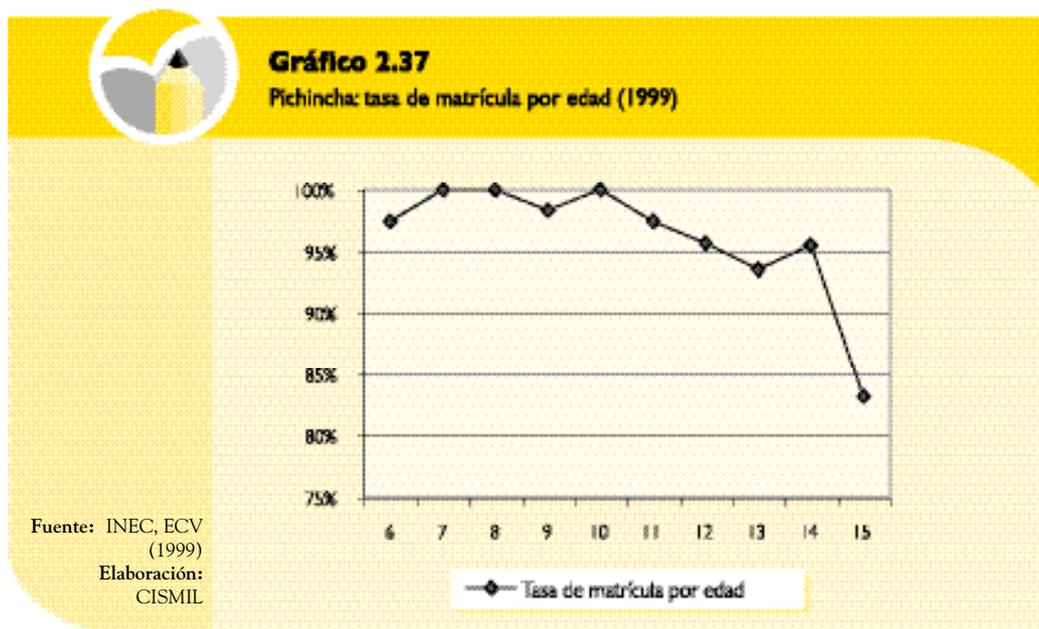
CUADRO 2.3		Estadística descriptiva			
Variable	Matriculado		No matriculado		
	Media	Desv. estándar	Media	Desv. estándar	
Edad	10,163	2,858	7,091	3,757	
Edad al cuadrado	111,439	59,593	64,182	72,354	
Dummy de sexo (=1 hombre)	0,531	0,500	0,455	0,502	
Costo educación imputado	149068,800	179477,800	161165,800	197912,600	
Escolaridad madre	9,288	4,234	8,879	4,470	
Escolaridad jefe	10,236	4,692	10,031	4,627	
Jefa del hogar mujer	0,185	0,389	0,121	0,329	
Miembros hogar hasta 5 años	0,483	0,664	1,197	0,749	
Miembros hogar de 6 a 17 años	1,247	0,872	0,742	0,791	
Miembros hogar de 18 a 44 años	0,849	0,845	0,667	0,847	
Miembros hogar de 45 a 64 años	0,374	0,665	0,258	0,640	
Miembros hogar mayores a 65 años	0,078	0,282	0,152	0,402	
Relación alumnos/profesor	16,507	4,308			
Relación alumnos/aula	21,013	5,362			
% de profesores con título docente	0,898	0,060			

Fuente: INEC, ECV (1999)
Elaboración: CISMIL

Utilizando las tasas de matrícula por edad se obtienen indicios de su evolución. Entre la población que, de acuerdo con su edad, debe estar entre los primeros años de primaria, la matrícula llega a ser universal. Pero, a partir de los 10 años de edad, se observa una caída del indicador que sugiere un problema de elevada deserción entre los últimos años del nivel primario y el paso a secundaria.

Se debe señalar que la información sobre los costos de la educación para los no matriculados fue imputada utilizando la mediana del costo a nivel parroquial. Detrás de este procedimiento está

implícito el supuesto de la fijación de un costo parroquial que impondría el MEC, con lo que se pretende minimizar un problema recurrente de endogeneidad que se manifiesta al realizar la imputación de un valor (monetario) sobre la base de las características socioeconómicas del hogar. Adicionalmente, con la introducción de la variable edad y edad al cuadrado, se espera confirmar una relación inversa entre este factor y la matrícula escolar. En otras palabras, se trata de averiguar si acaso existe una edad específica a partir de la cual la matrícula empieza a reducirse. Finalmente, entre las variables de la oferta educa-



tiva, fue necesario seleccionar una de las relaciones calculadas entre el número de alumnos y el total de profesores y aulas. Una vez revisada la variabilidad de los datos, se descartó la relación alumno/profesor:

La revisión de los resultados se presenta a continuación por grupos de variables. Posteriormente, se analizarán los resultados de las variables cuyas elasticidades tuvieron validez explicativa.

Encontramos que a partir de los 11 años de edad se reduce la matrícula paulatinamente hasta los 15 años, la edad más alta de la muestra. Esto ratifica lo revisado en la parte descriptiva: la matrícula por edad es elevada en los primeros años de primaria y luego su reducción explica un incremento de la deserción escolar. Para futuras investigaciones sería relevante analizar qué porcentaje de esta población se incorpora al mercado laboral y al trabajo doméstico, esto es, revisar las decisiones de los hogares entre educación y trabajo productivo y reproductivo.

Entre las variables del hogar, la escolaridad de la

madre tiene un impacto positivo en la educación particular, confirmando una relación esperada entre esta oferta del servicio y mejores condiciones del hogar. En el grupo de primaria fiscal existe un impacto negativo y significativo del costo de la educación, esto es, existe una relación inversa entre este factor y la matrícula. Este resultado ilumina el análisis sobre las políticas más costo-efectivas para incrementar la matrícula fiscal. Un resultado compartido por los dos grupos es la reducción de la matrícula cuando en el hogar existen hermanos menores de cinco años. Vemos entonces que este factor genera una mayor dificultad en los hogares para la distribución de sus recursos.

En las variables de la oferta educativa, la elasticidad de la variable porcentaje de profesores con título docente es positiva y significativa. Esto nos permite sugerir una relación, que será incluida en el análisis posterior, entre la percepción de calidad del servicio y un incremento de la matrícula fiscal.

Proyectos emprendidos por el gobierno provincial de Pichincha relacionados con el objetivo de educación⁴⁴

Antes de dar paso a las conclusiones de esta sección, debido a su importancia, en este acápite se ofrece una reseña de los programas de educación emprendidos por el gobierno provincial.

Programa de alfabetización Alfabetizando

El objetivo del proyecto es generar esperanza y optimismo en los y las participantes para construir una provincia y un país próspero, competitivo y equitativo. Se comenzó a trabajar en septiembre de 2005 en seis cantones (Mejía, Cayambe, Pedro Moncayo, Santo Domingo de los Colorados, Los Bancos y Quito) de la provincia de Pichincha con el programa de Alfabetización y Educación para la Vida "Yo sí puedo". La duración de cada etapa de alfabetización es de 13 semanas. Las clases se realizan de lunes a viernes, cinco horas semanales de una hora cada día. El horario es elegido por los participantes. Los facilitadores deben ser de la comunidad.

Hasta agosto de 2006, funcionan 345 puntos de alfabetización en ocho de los nueve cantones de la provincia (a los anteriormente mencionados, se incorpora en marzo de 2006 a Rumiñahui y Puerto Quito). Hasta la fecha se tiene 4 355 graduados y el número de incorporados asciende a

6 455. Múltiples actores además del gobierno provincial, como alcaldes, dirigentes comunitarios y miembros de juntas parroquiales están vinculados a este programa. En el mes de agosto de 2006, se declaró al cantón San Miguel de Los Bancos libre de analfabetismo. Se continúa trabajando con el residual para llegar a 0% en este indicador.

Proyecto Edufuturo

El objetivo de Edufuturo es contribuir a mejorar la calidad de los procesos educativos a través de la democratización del acceso a las tecnologías de información y comunicación. El programa busca que niños y niñas aprendan a usar la computadora, y todos sus programas, en el proceso de aprendizaje de las distintas áreas del conocimiento. La computadora, el software y el mundo de la internet no son sino instrumentos para el aprendizaje que constituyen un salto hacia el desarrollo.

Los componentes de esta iniciativa son: formación de los docentes en la aplicación de las TIC; equipamiento (computadoras); desarrollo de software educativo, incluyendo un sitio web (www.edufuturo.com); y conectividad, (acceso equitativo a las telecomunicaciones y a las tecnologías de la información).

⁴⁴ Tomado de www.pichincha.gov.ec. Adicionalmente, para acceder a un resumen de los resultados del Plan de Ordenamiento Territorial en aspectos educativos, consultar el anexo 2.4 de este CD ROM

CUADRO 2.4 Avances del Proyecto Edufuturo	
Proyectos	Momento de ejecución
Formación docente	1ª. etapa: 1 084 profesores capacitados 2ª. etapa: 2 599 profesores capacitados
Equipamiento	4 000 equipos informáticos entregados 2 400 Impresoras entregadas Segunda etapa: 1 500 equipos informáticos 1 000 impresoras Para los colegios de Pichincha
Producción de software	Software 2º 3º y 4º de básica a disposición de niños y niñas. (de 2º a 7º de básica) Segunda etapa: Contenidos de 5º a 7º de básica listos para el proceso multimedia. CD ROM Breve recorrido por la Cultura Ecuatoriana
Sitio web	14 000 páginas de información educativa y cultural en: www.edufuturo.com Contenidos educativos de Segundo a octavo año de educación básica en línea. Rediseño gráfico del sitio web e incremento de componentes y secciones.
Conectividad a Internet	Proceso de negociación y definición de políticas para 2006. Aprobación del Proyecto Piloto de conexión a Internet para diez centros educativos de la provincia en convenio con el FODETEL y CONATEL.

Fuente: BCE
Elaboración: CISMIL

Proyecto de dotación de materiales para el aprendizaje 'Sílabas'

Esta propuesta de gestión de la educación a través de la elaboración y difusión de textos para la educación básica tiene como eje vertebrador un conjunto de estrategias y acciones referidas fundamentalmente al mejoramiento pedagógico de los centros escolares y a la promoción de espacios de encuentro e interlocución entre las propias instancias del Gobierno central y de los gobiernos locales. Todo esto con el fin de promover nuevas formas de gestión y participación de diversos actores a favor de la educación.

Los textos de la serie 'Sílabas' son una puerta de entrada para impulsar cambios sostenibles, tanto en los procesos de aprendizaje como en las condi-

ciones y ambiente pedagógico que una institución educativa desarrolla para favorecer el aprendizaje. La propuesta incluye sistemas de capacitación, coordinación local entre diversos actores y fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales para asumir la educación como un aspecto prioritario de desarrollo. Como tal, el gobierno de Pichincha asume las estrategias y componentes que se describen a continuación y asesora y apoya a otros gobiernos provinciales con la finalidad de que la propuesta educativa no se limite solamente a la publicación y distribución de textos. En términos sumarios, la propuesta del GPP se basa en un enfoque que contribuye al mejoramiento de la calidad educativa a partir de la construcción de nuevas formas de gestión local y desarrollo pedagógico de los centros escolares. A continuación, listamos cada estrategia de este programa, seguida de sus respectivos componentes.

Estrategia: impulso al mejoramiento de la calidad de la educación orientada a garantizar que todos los estudiantes tengan acceso a libros de texto actualizados y de manera gratuita, a capacitar a docentes a través de diversas modalidades y a promover el desarrollo de condiciones para el aprendizaje al interior de las escuelas.

Componentes:

Textos escolares: diseño, publicación y difusión de Sílabas (en ejecución hasta el 7^o año).

Capacitación de maestros: difusión de estrategias de capacitación de maestros para el uso de los textos escolares.

Condiciones del aprendizaje: difusión de estrategias para desarrollar en la escuela condiciones básicas para el aprendizaje.

Estrategia: promoción de la articulación Gobierno central – gobiernos locales respecto a la gestión de la educación. Para tal efecto, se propone la construcción permanente de espacios de coordinación y diálogo entre dichos actores. La propuesta educativa tiene su base gerencial en un equipo de trabajo interinstitucional (Prefectura de Pichincha - Dirección Provincial de Educación).

Componentes:

Desarrollo de planes educativos y promoción de metodologías de trabajo. Coordinación y articulación entre los técnicos de las direcciones provinciales y los gobiernos locales.

Formación de facilitadores locales.

Estrategia: desarrollo de capacidades locales de gestión de la educación. Para ello se requiere de la formación y consolidación de un equipo técnico al interior de los gobiernos provinciales, responsable de interlocutar con las direcciones provinciales y otros actores, conformar el equipo de facilitadores locales y definir sistemas y planes de capacitación y apoyo a las escuelas, en el marco de la difusión de los textos 'Sílabas'. Se requiere, además, impulsar casa adentro el debate sobre el rol de los gobiernos provinciales frente a la educación de la población.

Componente:

Formación de equipos de educación que incluye la promoción de sistemas y procedimientos del equipo de educación en los gobiernos provinciales.

⁴⁵ Como complemento, al final de las conclusiones y de las recomendaciones de política, se incluyen un conjunto de estadísticas de escolaridad desagregadas a nivel cantonal.

Conclusiones

- Pichincha presenta los mejores indicadores a nivel nacional. Sin embargo, es importante mencionar las brechas internas existentes entre cantones y parroquias. Si bien es cierto que la provincia está encaminada al cumplimiento satisfactorio de la meta respecto a las tasas netas de matrícula primaria y básica, en las tasas de primaria completa, supervivencia al quinto grado y analfabetismo, principalmente, existen disparidades internas provocadas por los cantones con altos índices, especialmente, Quito. Sin tomar en cuenta tales disparidades, se puede crear una perspectiva sesgada hacia la atención de los sectores vulnerables de la provincia.
- En este sentido, es muy importante brindar especial atención al grupo 3 (ver la sección 2.7), compuesto por 25 parroquias y 2 cabeceras cantonales. En estas localidades, las más precarias en términos de necesidades básicas insatisfechas, se detectan serios problemas en los indicadores de acceso y educación de la población. Adicionalmente, la instrucción de los docentes en el grupo 3, en contraste con los demás grupos, se concentra en el nivel postsecundario.
- Otro aspecto que se debe considerar tiene que ver con las disparidades parroquiales y cantonales en los índices de educación, asociados a su evolución positiva en términos de velocidades de cambio. Del análisis realizado, se presentan evoluciones positivas en las tasas de analfabetismo funcional y en los años de escolaridad. También se registran leves reducciones de las disparidades parroquiales del indicador. Pero, por otra parte, se observan mayores brechas y decrecimientos en las tasas de primaria y secundaria completa (no así con respecto a las tasas netas). En definitiva, el estancamiento en la evolución de estos indicadores manifiesta un importante problema que se debe tomar en cuenta por parte de los hacedores de políticas.
- En relación con la composición poblacional, el panorama provincial replica el nacional. El acceso a mayores niveles de instrucción margina principalmente a los hogares indígenas y a aquellos de estratos pobres e indigentes. Esto, a pesar de que el gasto social en educación fiscal, primaria y secundaria está beneficiando al 40% de los hogares de menos recursos.

La tasa neta de matrícula preescolar es la más baja de todos los indicadores presentados en este informe. Este aspecto es particularmente importante por las repercusiones a futuro que acarrea no estimular tempranamente las habilidades y destrezas de los menores de 5 años. El incremento de este indicador debe ser priorizado en la medida en que se alcancen mejores resultados en las tasas de primaria completa y de asistencia de los niños y niñas de la provincia.

Recomendaciones de política

- Algunas acciones actuales emprendidas por el gobierno provincial de Pichincha fomentan el incremento de las tasas de primaria y, por consiguiente, la educación básica completa. Nos referimos a los programas de erradicación del analfabetismo y a los programas que atienden al grupo de niños actualmente matriculados, como son la promoción del acceso a tecnologías de información y el mejoramiento pedagógico de la educación básica. Sin embargo, tomando en cuenta el estancamiento de algunas de las tasas revisadas, la atención en educación denota cierta evidencia de decrecimiento. Por ello, es clara la necesidad de priorizar la atención a grupos parroquiales o cantonales con niveles precarios en estos indicadores.
- Cabe recalcar que los retrasos evidenciados en las tasas de cumplimiento de los niveles de instrucción primario y secundario pueden acarrear problemas a largo plazo y de corte

generacional, llegando incluso a reducir los años de escolaridad en la provincia. En respuesta a la escasa y prácticamente nula evidencia de mejora de estos índices en el decenio 1990-2001, es importante tomar en cuenta estos aspectos. De mantenerse el actual estado de cosas, el cumplimiento satisfactorio de la meta del ODM provincial difícilmente se podría satisfacer, según lo establecido, para el año 2015.

- Con respecto a la educación de los menores de 5 años, si 1 de cada 2 niños o niñas pichinchanos asiste a edad adecuada al nivel preescolar, se estaría hipotecando al 50% de la potencial población productiva respecto a un adecuado desarrollo de sus destrezas y habilidades. Cabe recalcar que capacitar a una persona en edad productiva resulta más costoso y genera menos réditos que atender la

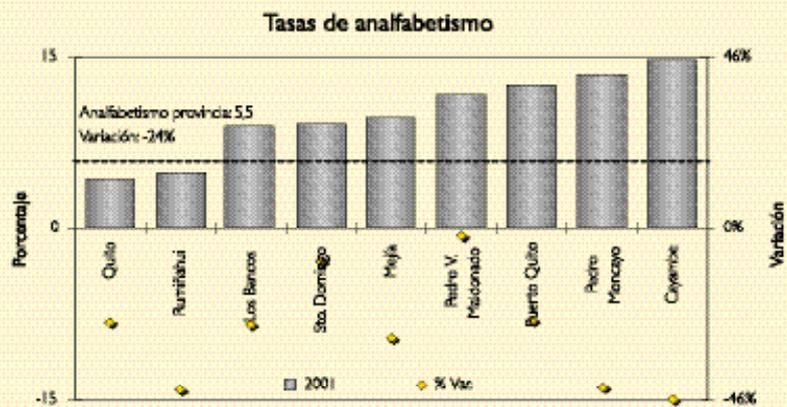
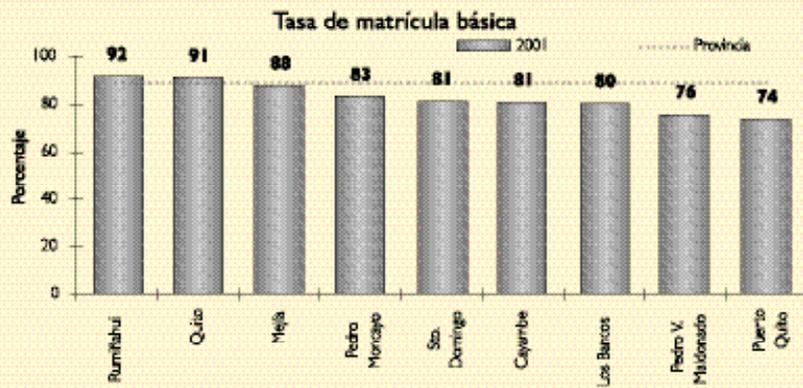
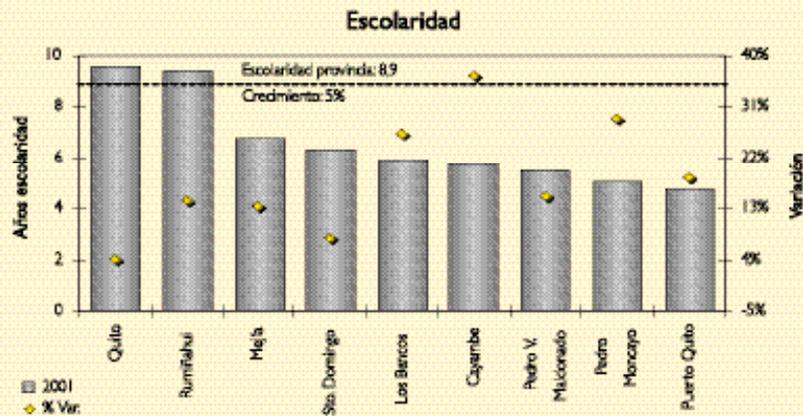
educación de los menores de 5 años⁴⁶. Por lo tanto, pensando en los beneficios de la población educada en la provincia a largo plazo, es necesario formular una estrategia de atención hacia este segmento.

- Finalmente, según lo evidenciado en el análisis de tipologías sobre un grupo específico y tomando en cuenta lo definido preliminarmente en el modelo costo-efectividad, los planes de capacitación y la mejora en los niveles de instrucción de los docentes deberían implantarse, especialmente, en las parroquias del grupo 3. Esto, por supuesto, sin dejar de lado a aquellos docentes comprendidos en el grupo 1. Al reforzar la percepción de calidad del servicio, esta mejora en los niveles de instrucción de los docentes podría incrementar la matrícula fiscal.



Gráfico 1.38

Pichincha: estadísticas educativas a nivel cantonal (2001)*



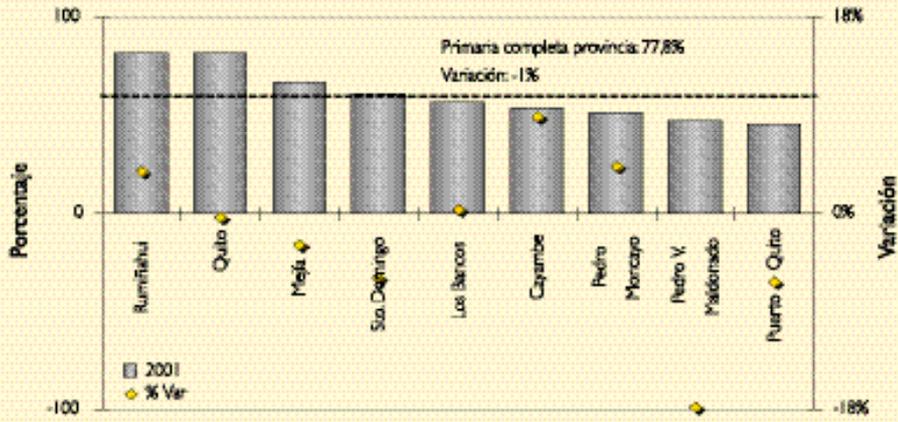
Fuente: SIISE v 3.5
Elaboración: CISMIL



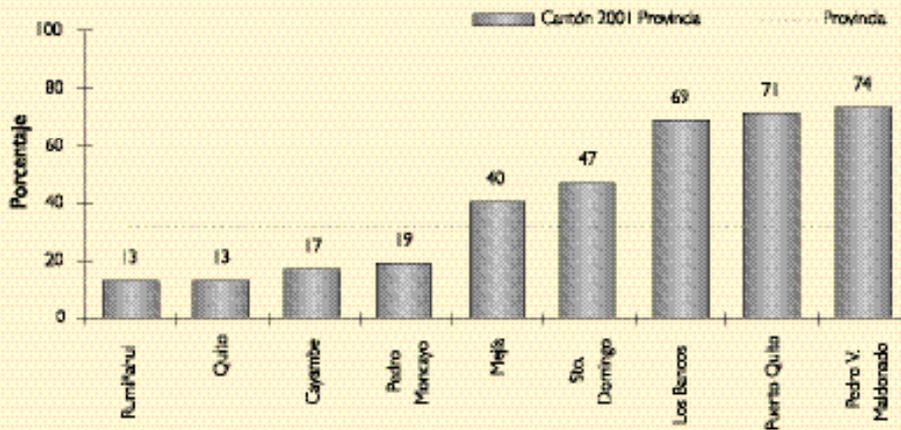
Gráfico 2.38

Pichincha: estadísticas educativas a nivel cantonal (2001)*

Tasas de primaria completa



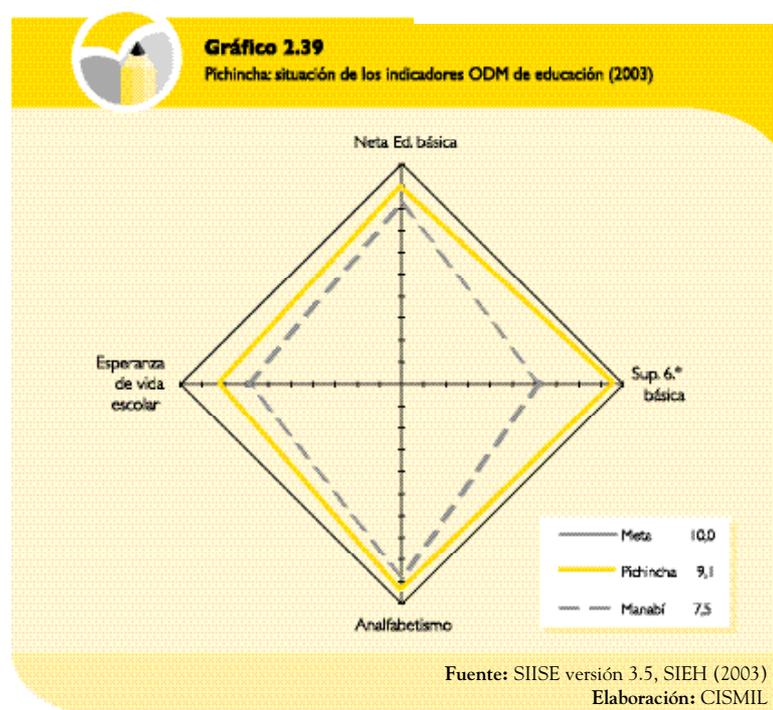
Porcentaje de escuelas unidocentes



Fuente: SIISE y 3.5
Elaboración: CISMIL

Resumen

A través del siguiente gráfico se incluyen de manera resumida los tres tipos de indicadores con los que se evalúa la meta 3 del objetivo 2: índices de acceso/cobertura (tasa neta de educación básica y tasa de supervivencia al sexto de básica); eficiencia interna (esperanza de vida escolar); y educación de la población (analfabetismo).



Sobre la base de los cuatro indicadores presentados en el gráfico 2.38, se establece una puntuación sintética en la cual se jerarquizan las provincias. En el caso de Pichincha, la calificación del objetivo 2 de los ODM es de 9,1 sobre 10. La provincia ostenta la mejor situación a nivel nacional. Sin embargo, los esfuerzos necesarios para el cumplimiento del objetivo 2 se deben orientar al aumento de los años de esperanza de vida escolar y de la tasa neta de educación básica. Estos dos últimos indicadores se relacionan entre sí, pues al momento de superar el quiebre en la

transición de primaria a secundaria (séptimo a octavo de básica), la esperanza de vida escolar y la tasa neta de educación básica aumentarían. A lo largo del informe, se contempla un incumplimiento del indicador de transición entre estos niveles de instrucción (primaria y secundaria). Este factor, presumiblemente, estaría afectando a los dos indicadores que menor puntuación obtienen entre los cuatro escogidos para la evaluación.

Se incluye la provincia de Manabí por ser la que obtiene el menor valor con respecto al índice.

CUADRO 2.5		Resumen de los indicadores del objetivo 2				
		Objetivo 2: lograr la enseñanza primaria universal				
Meta 3: velar porque, para el 2015, las niñas y niños de todo el mundo pueden 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.	56.1	100.0	43.9	Incumplido
Tasa neta de escolarización primaria	92.3	93.0	n.d.	100.0	7.0	Por cumplir
Tasa neta de escolarización básica	n.d.	89.1	n.d.	100.0	10.9	Por cumplir
Tasa de sobrevivencia al sexto de básica	n.d.	n.d.	96.2	99.0	2.8	Por cumplir
Tasa de transición entre 7 ^o y 8 ^o de básica	n.d.	n.d.	79.0	100.0	21.0	Incumplido
Esperanza de vida escolar	n.d.	n.d.	13.1	16.0	2.9	Por cumplir
Analfabetismo	7.3	5.5	n.d.	0.0	5.5	Por cumplir
Analfabetismo funcional	15.5	14.5	n.d.	0.0	14.5	Incumplido
Primaria completa	78.7	77.9	n.d.	100.0	22.1	Incumplido

Fuentes:

INEC, Censos 1990, 2001
 INEC, SIEH (2003)
 STFS, SIISE version 3.5 (2003)
 SINEC (1998, 2001, 2002)



OBJETIVO

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



3

resumen

Los avances logrados en educación desde 1990 por las mujeres pichinchanas son importantes al nivel de los promedios provinciales. Sin embargo, pese a que la equiparación de las tasas de matrícula en todos los niveles parece posible de alcanzar a 2015, las brechas en las tasas de analfabetismo persisten y, en algunos cantones, incluso, aumentan. Por lo demás, lo mismo sucede con respecto a la población indígena. Es decir, no ha habido una distribución equitativa de los progresos en el ámbito educativo.

El acceso al trabajo es todavía limitado y, para las mujeres que tienen trabajo, éste es peor remunerado que el de los hombres, pese a contar con iguales condiciones de experiencia y educación. Estas dificultades para generar ingresos propios, sumadas a la violencia de género que presenta tasas más altas que las del país, constituyen los principales frenos para el apoderamiento de un rol protagonista de las pichinchanas.

Si bien se ha registrado un incremento sustancial en la elección de mujeres en los gobiernos locales (a raíz de la aplicación de cuotas), la brecha entre las candidaturas femeninas y las mujeres electas es aún importante. En efecto, la paridad en la representación es todavía una meta lejana en casi todos los casos. El acceso a los cargos unipersonales es todavía bastante limitado: nunca ha existido una prefecta y, en los dos últimos períodos de gobierno, sólo fue electa una alcaldesa cada vez.



Introducción

La igualdad de género y la autonomía de las mujeres tienen múltiples dimensiones difícilmente reducibles a los cuatro indicadores inicialmente planteados para este objetivo. Desde la óptica que ha adoptado el CISMIL⁴⁷ (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. Entre estos consideramos fundamentales la educación, la capacidad de generar ingresos y la posibilidad de vivir libres de violencia y 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 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.

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 brechas⁴⁸, buscando evidenciar la distancia de la situación de las mujeres respecto a la de los

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

⁴⁸ 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.

hombres. En la misma lógica, también se emplean 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 laborales⁴⁹. La tercera resume los programas y proyectos que ejecuta el Gobierno Provincial de Pichincha que podrían impulsar el logro de este objetivo. Finalmente, se concluye presentando un gráfico y un cuadro que resumen la situación de la provincia respecto de los ODM.

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.

Educación

El primer indicador de educación establecido para este objetivo es la relación 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. Se puede comprobar que las brechas en las tasas netas de matrícula se han reducido al punto de lograr la equiparación en las tasas de matrícula en los niveles primario y superior.

⁴⁹ Respecto del modelo y la forma en que fue calculado, consultar el anexo 3.1 de este CD ROM

CUADRO 3.1		Pichincha: brechas en las tasas de matrícula (1990-2003)*		
BRECHAS MUJERES / HOMBRES	1990	2001	2003	
Tasa neta de matrícula primaria	1,000	1,000	0,976	
Urbana	1,000	1,000	n. d.	
Rural	1,000	1,001	n. d.	
Indígenas	n. d.	0,986	n. d.	
Afrodescendientes	n. d.	1,012	n. d.	
Tasa neta de matrícula secundaria	0,966	0,975	0,967	
Urbana	0,949	0,972	n. d.	
Rural	0,991	0,991	n. d.	
Indígenas	n. d.	0,818	n. d.	
Afrodescendientes	n. d.	1,011	n. d.	
Tasa neta de matrícula básica	n. d.	0,995	0,986	
Urbana	n. d.	0,994	n. d.	
Rural	n. d.	0,999	n. d.	
Indígenas	n. d.	0,954	n. d.	
Afrodescendientes	n. d.	1,011	n. d.	
Tasa neta de matrícula superior	0,884	1,003	1,123	
Urbana	0,874	0,987	n. d.	
Rural	0,825	1,031	n. d.	
Indígenas	n. d.	0,786	n. d.	
Afrodescendientes	n. d.	1,079	n. d.	

* El valor de 1 significa equidad; menos de 1, que las mujeres tienen tasas menores que los hombres; y, más de 1, que las tasas de las mujeres son más altas.
nd: no datos

Fuente: SIISE versión 3,5 y 4,0, SIEH (2003)
Elaboración: CISMIL

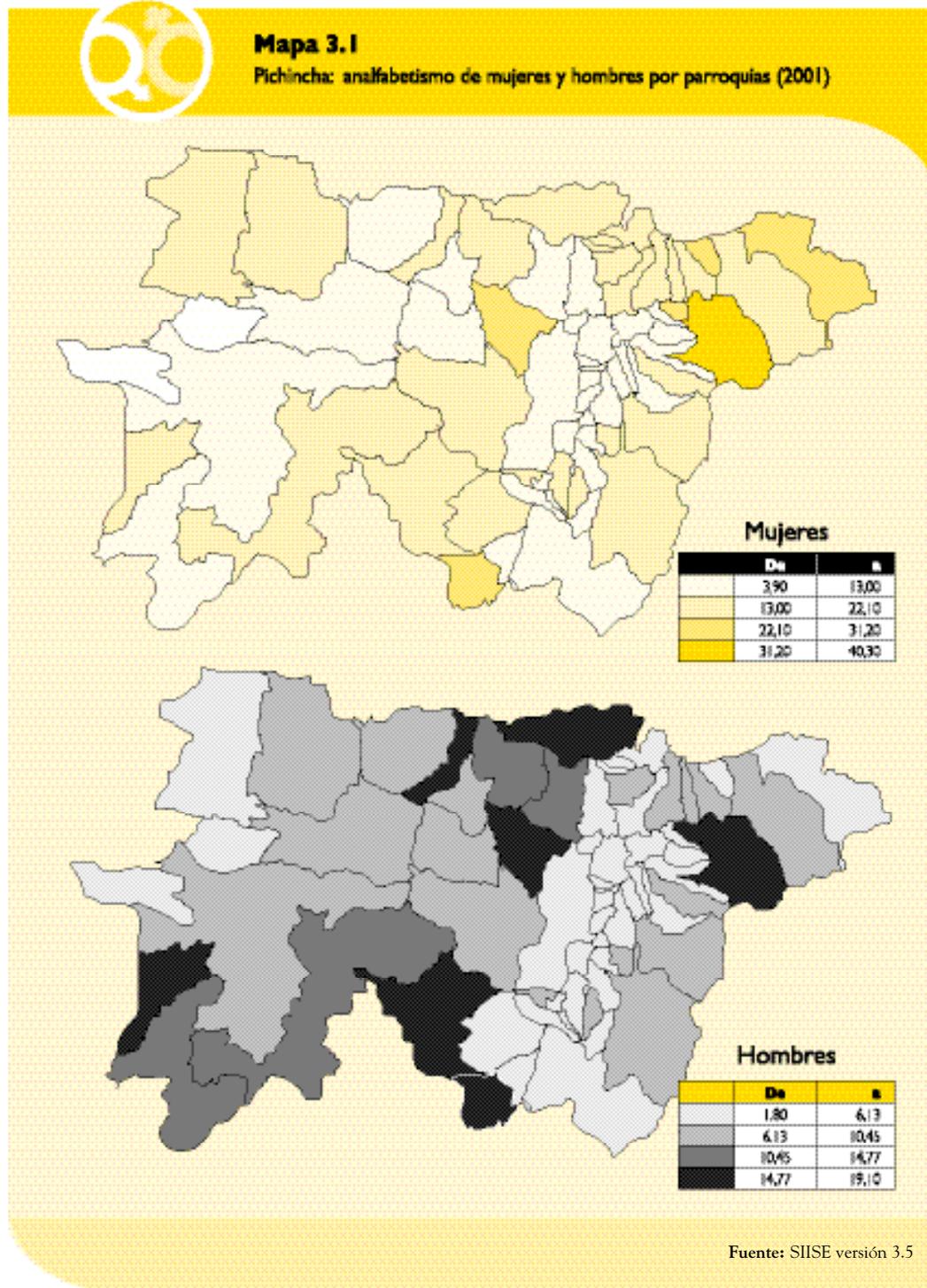
Si tomamos en cuenta diversas dimensiones de inequidad, hallamos que las brechas son mayores entre la población indígena. En contraste, las mujeres afrodescendientes disfrutaron de un mejor acceso a la educación que los hombres de este grupo étnico: la brecha las favorece en todos los niveles.

En el año 2001, las brechas más altas, en general, se presentan entre las y los indígenas: la tasa neta de matrícula en educación superior sobrepasa los

20 puntos. Esto ocurre a pesar de que el mayor salto en el ámbito provincial se ha dado precisamente en ese nivel: la brecha global se redujo más de 12 puntos entre 1990 y la actualidad.

Las mujeres rurales han mejorado significativamente su acceso al nivel superior, pero no hubo mejoras en las brechas del nivel primario ni secundario en los 11 años comprendidos entre los dos últimos censos.

Analfabetismo



De acuerdo con el mapa, en la parroquia Cangahua se registran las peores tasas de analfabetismo femenino (40,3%). Las parroquias que le siguen están a mínimo 9 puntos porcentuales de distancia: Olmedo, 31%; Pesillo, 27%; y Tupigachi, 26%. Cabe destacar que las tres parroquias en peor situación de analfabetismo femenino pertenecen al cantón Cayambe, de alta población indígena⁵⁰. Las peores tasas masculinas son la mitad de las femeninas y corresponden a las parroquias de Cangahua, Guala y San José de Minas. Sin embargo, las mayores brechas a nivel parroquial se encuentran en: Santa Rosa de Cuzubamba, Olmedo (Pesillo), Guangopolo, Nayón y Píntag. Es decir que la correlación entre bajos niveles educativos en general y la discriminación de las mujeres en el acceso a la educación ocurre únicamente en Olmedo.

Como se puede observar en el cuadro 3.2, en otros niveles de desagregación, entre 1990 y 2001, las brechas en las tasas de analfabetismo se

reducen en casi todos los casos. Pese a ello, la tasa de analfabetismo de las mujeres de la provincia es en promedio 60% mayor que la de los hombres.

En lo que se refiere a la condición étnica, nuevamente, la situación de las mujeres indígenas es la peor. Ellas tienen tasas de analfabetismo que son más del doble que aquellas de los hombres indígenas y es una de las brechas más altas en la provincia. Por el contrario, las mujeres afrodescendientes presentan tasas de analfabetismo menores que los hombres del mismo grupo étnico.

La tasa de cambio del indicador es también muy diferente entre el campo y la ciudad. En las áreas urbanas mejoró en un 15,5%, mientras que en las áreas rurales la mejora fue solamente del 6,6%. Por ello, aunque la brecha era mayor en las áreas urbanas en 1990, ahora es menor debido a que mejoró más que la brecha rural hasta 2001.

CUADRO 3.2		Pichincha: brechas en las tasas de analfabetismo (1990-2001)*	
Brechas mujeres / hombres	1990	2001	
Total	1,823	1,642	
Área de residencia			
Urbana	1,959	1,655	
Rural	1,807	1,687	
Condición étnica			
Indígenas	n. d.	2,111	
Afrodescendientes	n. d.	1,201	

*El valor 1 significaría equidad entre mujeres y hombres. Si es mayor de 1 la situación de las mujeres es peor y viceversa.

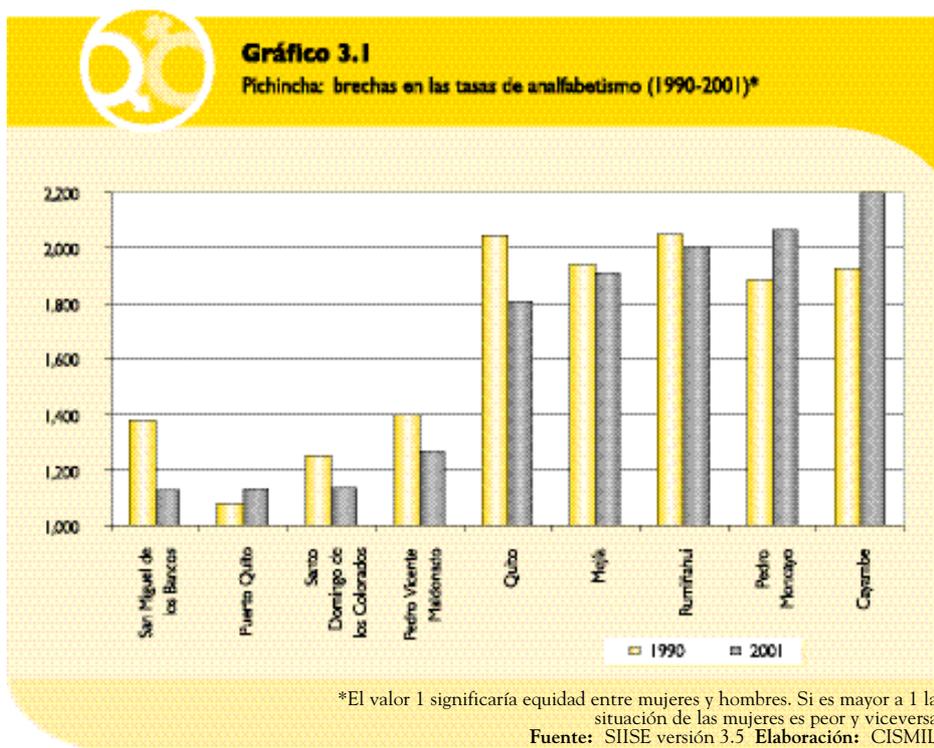
Fuente: BCE
Elaboración: CISMIL

De acuerdo con el gráfico 3.1, los cantones en los cuales las mujeres están en peor situación son Cayambe y Pedro Moncayo, en los que las mayores de 15 años todavía tienen tasas de analfabe-

tismo de 20% y 18%, respectivamente (casi el doble de la tasa nacional). Las tasas más altas para los hombres se dan, en cambio, en Pedro Vicente Maldonado y Puerto Quito.

⁵⁰ Censo 2001, medida por autoidentificación.

⁵¹ Por un proyecto ejecutado por el GPP, el cantón Los Bancos fue declarado libre de analfabetismo en julio de 2006.



Si bien en la mayoría de cantones (6 de 9) las brechas se han acortado en el último período intercensal, no deja de preocupar que en los casos de Puerto Quito, Pedro Moncayo y Cayambe, la brecha haya aumentado. La población en estos cantones aumentó, así que no puede explicarse el fenómeno solamente por la emigración de personas jóvenes⁵². Los dos últimos cantones son, así mismo, aquellos en los cuales las brechas son las más altas. Es decir, que su situación en conjunto ha empeorado. Allí existen brechas altas entre los sexos que, en vez de reducirse, aumentan. Si quitamos al DMQ del análisis, tenemos que el analfabetismo en la provincia se redujo en 29% y, en el DMQ, la reducción fue de 27,6%, es decir, que no hubo mayor diferencia.

En lo que respecta a los indicadores, tomados del SINEC, que se aproximan a una medición de la permanencia de las niñas en la escuela, tenemos que la brecha en la tasa de supervivencia al 6.º de básica (5.º grado de primaria), en la actuali-

dad, es pequeña: 1,010, favoreciendo a las mujeres. La brecha en la tasa de transición entre primaria y secundaria (paso de 7.º a 8.º de básica) es así mismo pequeña: 0,952, pero contribuye a explicar la mayor brecha detectada entre mujeres y hombres en las tasas de matrícula secundaria.

Pese a ello, la esperanza de vida escolar es muy parecida para niñas y niños: 12,93 años y 13,33 años, respectivamente, con una brecha de 0,969 entre ambos.

Sin embargo, como veremos en el siguiente acápite, mejores niveles de educación no garantizan mejores condiciones de empleo, ni tampoco equidad en la participación laboral (Prieto, 2005). La segregación vertical y horizontal y las diferencias salariales entre mujeres y hombres (factores cruciales para el logro de la autonomía) son todavía bastante grandes. Por ejemplo, en 2003 la tasa de desempleo de las mujeres era seis veces mayor que la de los hombres: 9,6% frente a 1,6%.

⁵² Dado que por desventajas históricas, las tasas de analfabetismo por un lado y las brechas entre mujeres y hombres en las mismas por otro, son siempre más altas en las personas de mayor edad.

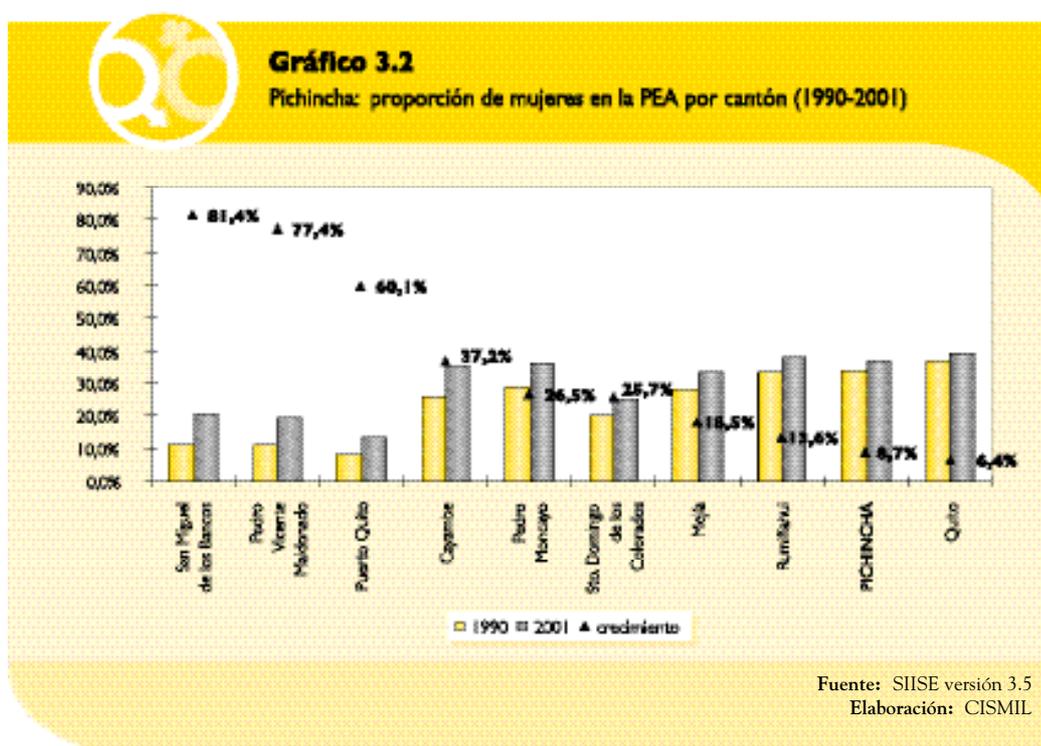
Empleo

En los indicadores de empleo se muestran 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.

La participación de las mujeres en la PEA⁵³ apenas se ha incrementado tres puntos porcentuales en 11 años, con resultados muy desiguales en diferentes cantones. El peso del DMQ y del cantón Rumiñahui, que funciona como satélite del Distrito es evidente. En 2001, solo estos dos cantones tenían tasas más altas de participación femenina en la PEA que el promedio provincial (ver gráfico 3.2). Pedro Moncayo, Cayambe y Mejía, cantones con una gran cantidad de empre-

sas florícolas que contratan mayoritariamente a mujeres para las labores productivas, les siguen de cerca. Si bien en todos los cantones hay un crecimiento de la PEA, los que mayores tasas presentaban en 1990 son los que menos han crecido, mientras que aquellos que tenían una participación menor han crecido mucho más, lo cual muestra los frenos que enfrenta la participación de las mujeres una vez alcanzados ciertos niveles.

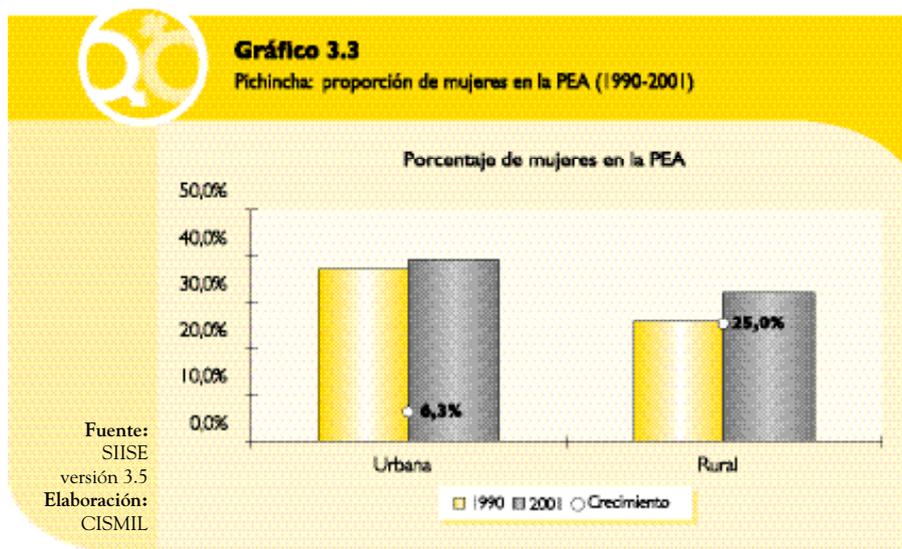
Todo lo dicho se refiere a valores absolutos. Pero, si consideramos la tasa de crecimiento de la PEA femenina, la situación es opuesta: la PEA femenina crece más en el resto de la provincia que en Quito y Rumiñahui. A nivel provincial, la PEA femenina creció 8,7% entre 1990 y 2001, pero, si quitamos a Quito y Rumiñahui de la estimación, la tasa de crecimiento de la PEA femenina fue de 31%, pasando de 21,5% de mujeres en la PEA en 1990 a 28,1% en 2001.



⁵³ Si bien las mediciones censales de la PEA no son las más precisas técnicamente y para ello son mejores las que provienen de las encuestas de empleo, el objetivo aquí es mostrar las características de los cantones y las diferencias entre ellos, lo que no se puede realizar a partir de las encuestas de empleo que sólo permiten desagregación provincial.

En lo que respecta al área de residencia, en 1990 las mujeres eran el 37% de la PEA urbana y, a 2001, su participación se incrementó apenas en 2 puntos porcentuales, llegando al 39%. El creci-

miento fue mayor en las áreas rurales. Allí, en 1990, las mujeres eran el 26% de la PEA y en 2001 alcanzaron el 32% (ver gráfico 3.3)



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 respon-

de a que el trabajo de las mujeres en la producción de autoconsumo (por ejemplo, en huertas familiares), generalmente, es considerado únicamente como trabajo doméstico. La participación de las mujeres pichinchanas en el sector moderno es similar al promedio en la PEA, crece en el sector informal, y están sobrerrepresentadas en el servicio doméstico, como sucede en todo el país.

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

Sectores del mercado laboral	% mujeres remunerada	Total PEA remunerada	% mujeres PEA	Total 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

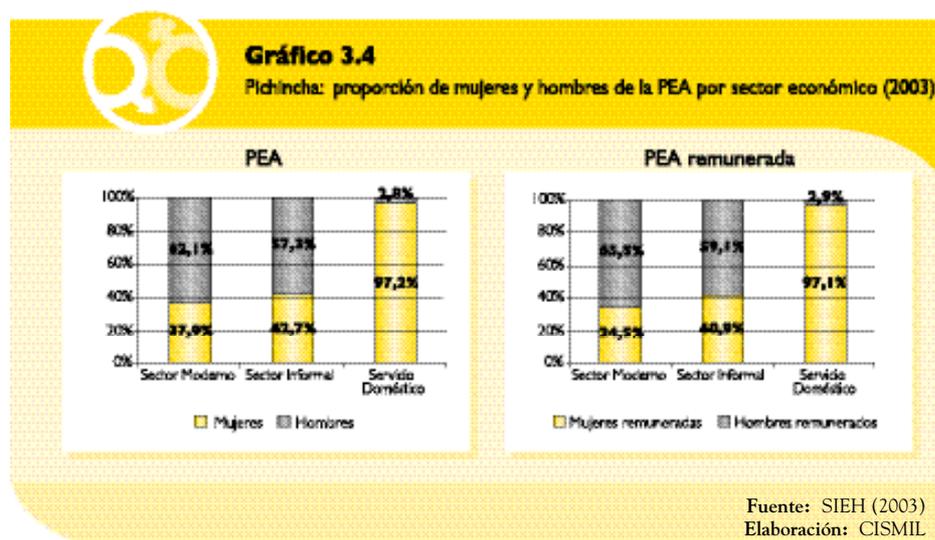
Fuente: SIEH (2003)

Elaboración: CISMIL

Como demuestra el gráfico 3.4, entre la PEA remunerada, la participación de las mujeres decrece respecto de su participación en la PEA total. Esto ocurre con excepción del servicio doméstico, donde se mantiene igual. Esto es una muestra de la incidencia del trabajo no remunerado entre las mujeres. En el caso de los hombres, sucede exactamente al revés: su participación en la PEA remunerada es mayor que en la PEA total. La mayor diferencia se presenta en el sector moderno, en el cual, si consideramos a todas las personas que trabajan, 62% son hombres, pero, si nos referimos solamente a quienes

son remuneradas, el porcentaje de hombres sube al 65,5%.

En lo que respecta a la rama de actividad, el cuadro 3.4 muestra que las mujeres se encuentran ubicadas en los sectores tradicionalmente feminizados vinculados a los servicios: hoteles y restaurantes, enseñanza, servicios sociales y de salud y otras actividades (rubro que generalmente incluye buena parte del sector informal). En contraste, su presencia en pesca es nula y es escasa en construcción, transporte y comunicaciones, y minas y canteras. En comercio e intermediación financiera se da una distribución paritaria.



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

Rama de actividad	% mujeres	PEA 12 años
Pesca	0,0%	532
Construcción	1,2%	88.930
Transporte y comunicaciones	15,2%	75.516
Explotación de minas y canteras	21,4%	10.231
Servicios de gas, electricidad y agua	26,4%	3.281
Administración pública y defensa	26,7%	77.314
Industrias manufactureras	33,7%	172.786
Actividades inmobiliarias, empresariales y alquiler	37,3%	58.898
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	39,6%	139.091
Comercio	50,5%	257.422
Intermediación financiera	54,0%	22.506
Enseñanza	59,7%	52.510
Servicios sociales y de salud	64,0%	34.217
Hoteles y restaurantes	64,8%	38.661
Otras actividades	74,7%	106.399003

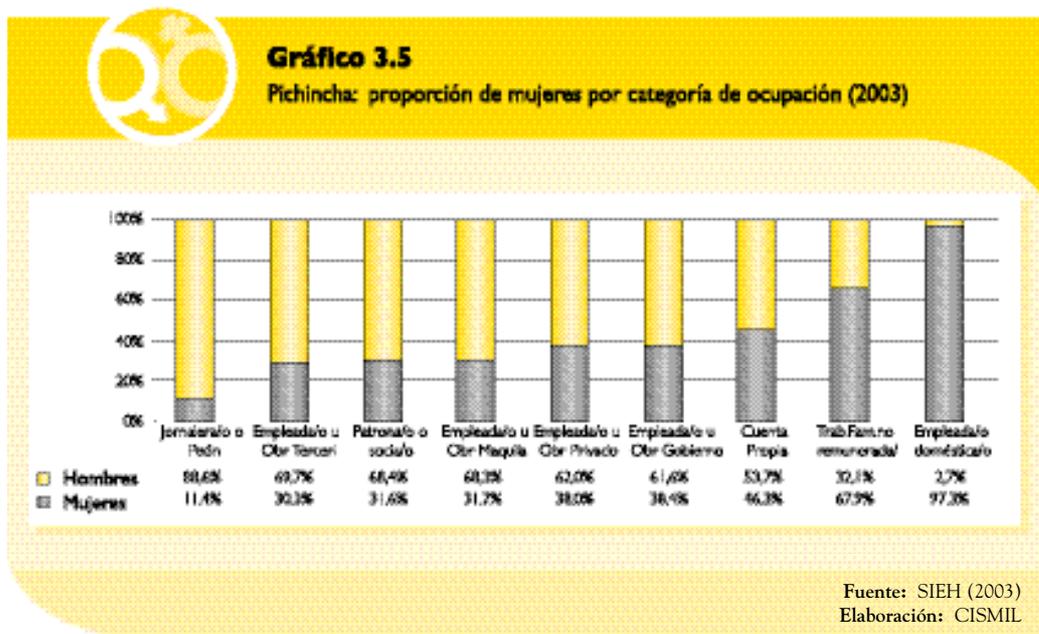
Fuente: SIEH (2003)

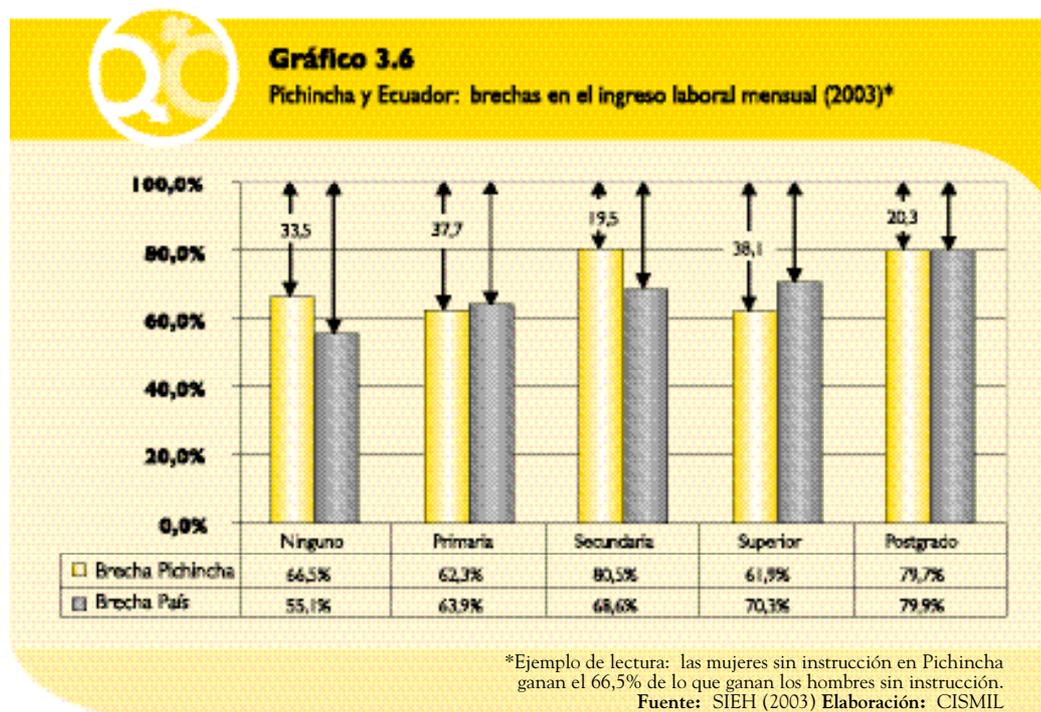
Elaboración: CISMIL

Al clasificar a la PEA femenina de Pichincha por categoría de ocupación, como vemos en el gráfico 3.5, es evidente que las mujeres tienen presencia mayoritaria en las actividades no remuneradas y en las peor remuneradas: empleo doméstico y trabajo por cuenta propia.

Tanto la ubicación de las mujeres en las ocupaciones y ramas de actividad peor remuneradas (segregación horizontal) como la segregación vertical quedan resumidas en las brechas en el ingreso laboral mensual de acuerdo con el nivel de instrucción, que son todavía muy amplias. Como se puede observar en el gráfico 3.6, las mujeres con el mismo nivel de instrucción reci-

ben en promedio entre el 62% y el 80% de lo que reciben los hombres por cada mes de trabajo. Las brechas en Pichincha son menores que a nivel nacional, excepto en el caso de personas con instrucción superior. En efecto, en el país, a medida que sube el nivel de instrucción, menor es la brecha, pero esto no sucede en Pichincha. Entre las personas con educación superior en la provincia, las brechas son mayores que entre aquellas con educación secundaria o incluso con ninguna educación y son muy parecidas a las que se dan entre las personas con educación primaria. Las brechas en los niveles secundario y posgrado son las menores y son bastante parecidas.





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 doméstica⁵⁴), las brechas en la dedicación de mujeres y hombres al trabajo reproductivo, medidas en horas de trabajo, son muy importantes. Las mujeres dedican el triple de tiempo que los hombres a actividades de cuidado de hijas e hijos

y a los quehaceres domésticos, dedicación que les significa una participación menor en actividades voluntarias. La situación de la provincia respecto al indicador es muy similar al promedio nacional y, prácticamente, no hay diferencia entre la brecha del trabajo doméstico y la que se refiere al cuidado de hijos o hijas, como muestra el cuadro 3.5.

CUADRO 3.5 Pichincha y Ecuador: brechas en la dedicación al trabajo reproductivo y voluntario (2003)*

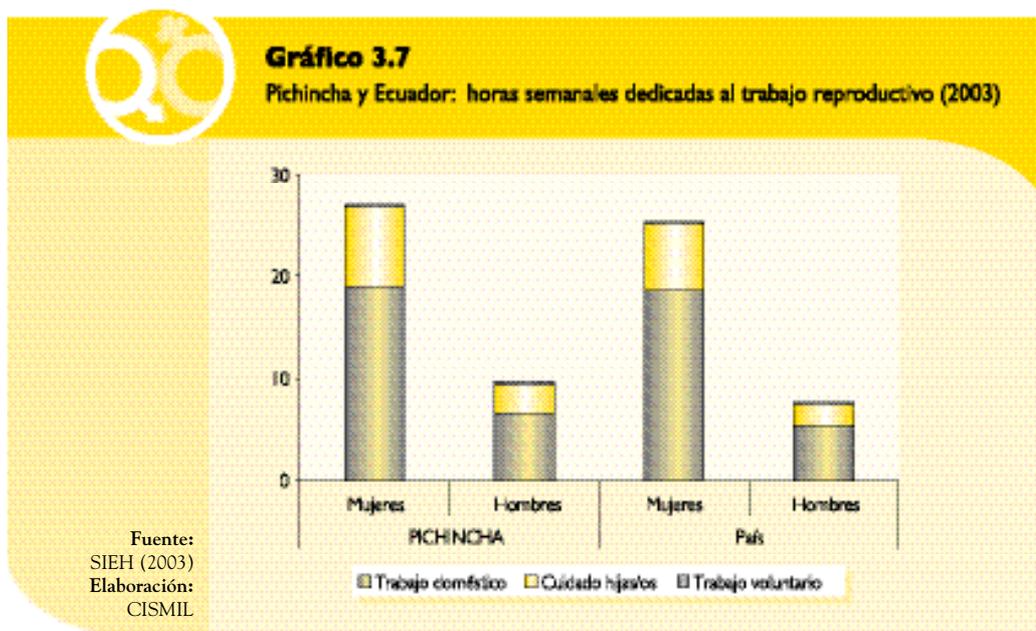
	Trabajo doméstico	Cuidado hijas/os	Trabajo voluntario
Pichincha			
Brecha M/H	2,91	2,78	1,00
País			
Brecha M/H	3,45	3,34	0,97

*División del número de horas semanales dedicadas por las mujeres para el número de horas dedicadas por los hombres. Ejemplo de lectura: las mujeres en Pichincha dedican casi 3 veces (2,91) más tiempo que los hombres al trabajo doméstico.
Fuente: SIEH (2003)
Elaboración: CISMIL

⁵⁴El 67% de los hombres y el 87% de las mujeres responden en este grupo de edad.

Lo aquí reseñado constituye un panorama que contribuye a dificultar la autonomía de las mujeres: con la carga de trabajo reproductivo que soportan, sus posibilidades de participación en actividades laborales se reducen y las condiciones

en las que las realizan son inequitativas respecto a los hombres. Además, el peso del trabajo reproductivo ocasiona dificultades para los ascensos y, en general, para los empleos a tiempo completo.⁵⁵ (ver gráfico 3.7).



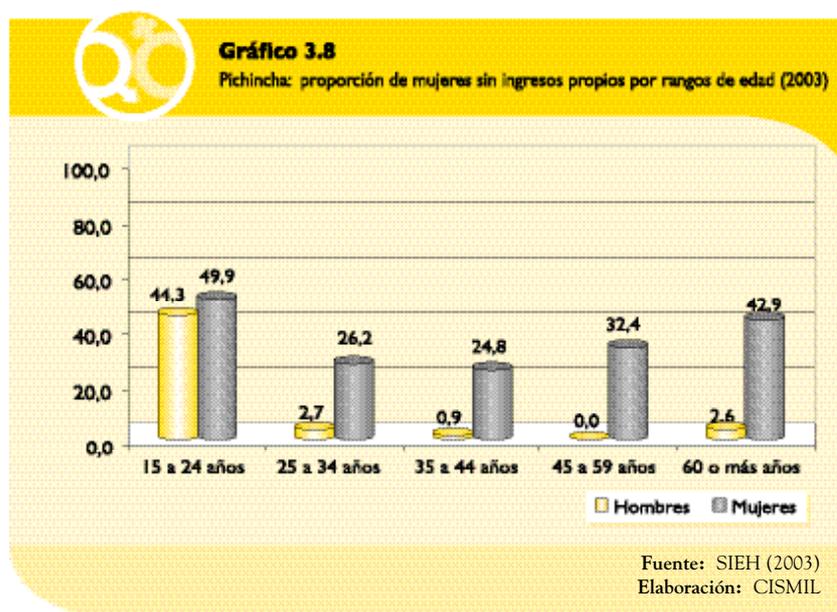
Generalmente, los ingresos laborales masculinos son percibidos como familiares y las mujeres en muchos casos dependen completamente de ellos. Las mujeres que no disponen de ingresos propios⁵⁶ son las que, con mayor probabilidad, "deben" resistir la violencia ejercida contra ellas⁵⁷ y las que más difícilmente pueden acceder a mayores niveles de educación y a tener maternidades saludables. En promedio, el 36% de todas las mujeres pichinchanas mayores de 15 años carece de ingresos propios, frente a un 14% de

hombres en la misma situación. Del total de personas sin ingresos propios en Pichincha, el 70% son mujeres. La tasa es marcadamente más alta entre la población entre 15 y 24 años porque se trata, en su mayoría, de personas que se encuentran todavía estudiando. Pero, entre las mujeres mayores de 60 años, la tasa es muy parecida, lo que refleja su dependencia en otras personas durante una etapa vulnerable de la existencia (ver gráfico 3.8).

⁵⁵ El CONAMU, junto con el MDMQ, el INEC y UNIFEM, realizó recientemente una Encuesta de Uso del Tiempo. Los resultados preliminares muestran que en Quito las mujeres trabajan en promedio (sumando trabajo productivo y reproductivo) 14 horas semanales más que los hombres.

⁵⁶ 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 con discapacidad.

⁵⁷ 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.



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 país⁵⁸, incluyendo a Pichincha, un aumento en el número de mujeres que acceden a estos cargos (ver cuadro 3.6).

Las cuotas, que se iniciaron con 20% y se fijaron en 2000 en 30%, promocionaron un incremento de 5% en cada nueva elección y establecieron que las mujeres deben ser colocadas en las listas en forma alternada y secuencial. Sin embargo, en vez de regular y controlar esta ubicación de las candidaturas, como le corresponde de acuerdo a la Ley, el TSE ha dejado a cada partido u organización política 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%.

DIGNIDAD	Número		Total Número
	Mujeres	%	
2000			
Juntas parroquiales	61	21,8%	280
Alcaldesas/es	1	11,1%	9
Concejalas/es	15	34,9%	43
Prefecta/o	0	0,0%	1
Consejeras/os	1	16,7%	6
2004			
Juntas parroquiales	103	35,5%	290
Alcaldesas/es	1	11,1%	9
Concejalas/es	14	32,6%	43
Prefectas/os	0	0,0%	1
Consejeras/os	4	57,1%	7

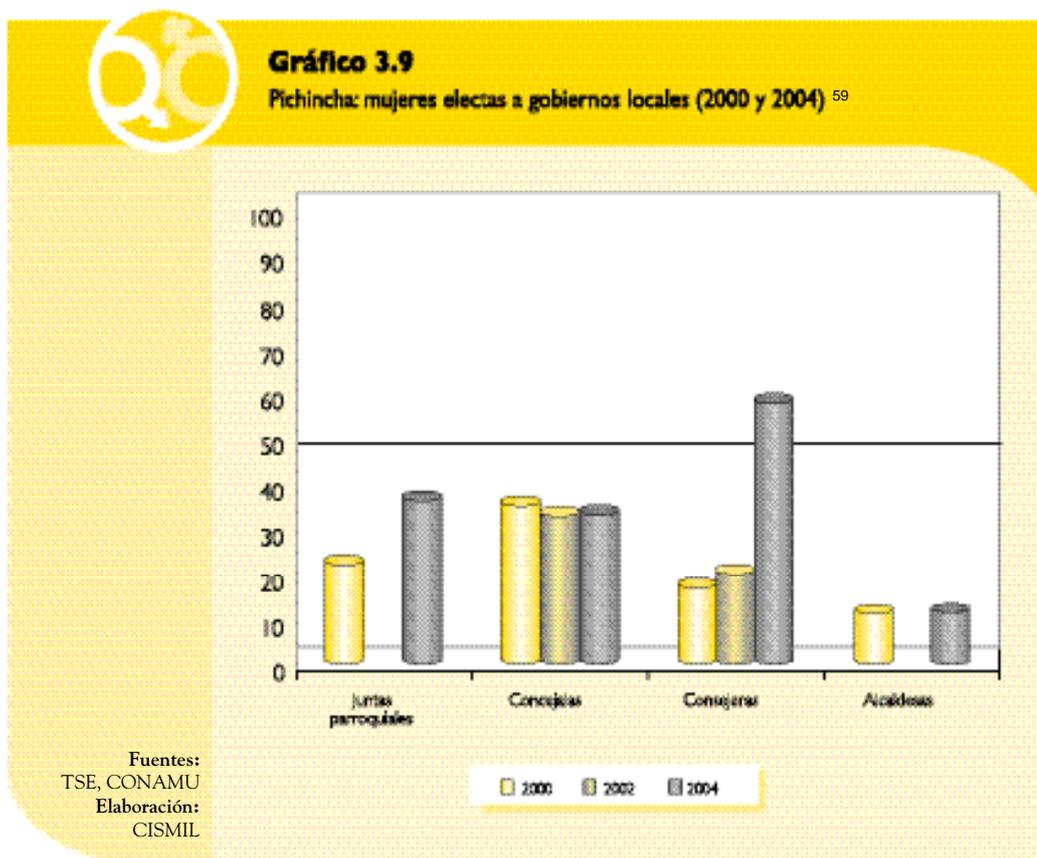
Fuentes: TSE, CONAMU
Elaboración: CISMIL

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

La Corporación Municipal de Quito, capital provincial, es paritaria desde el año 2000. En lo que se refiere a la Corporación Provincial, la tendencia apunta a un incremento en la participación de las mujeres (ver gráfico 3.9).

El porcentaje de mujeres electas muestra una tendencia incremental en el caso de las consejeras (en 2000 eran 17% y en las últimas elecciones llegaron casi al 60%) y de las mujeres miembros de Juntas Parroquiales. En cuanto a las concejalas, la tendencia no se puede establecer toda-

vía, con ligeras variaciones el porcentaje se ha mantenido alrededor del 33%. El dato referido a alcaldesas se mantiene en el mismo nivel: en los últimos 6 años, sólo uno de los nueve cantones ha estado regido por una mujer en cada período. Como dato destacable, el mayor incremento se ha dado en el número de consejeras, aunque no sabemos si esta tendencia será sostenible. En contraste, nunca se ha elegido a una prefecta en la provincia de Pichincha.



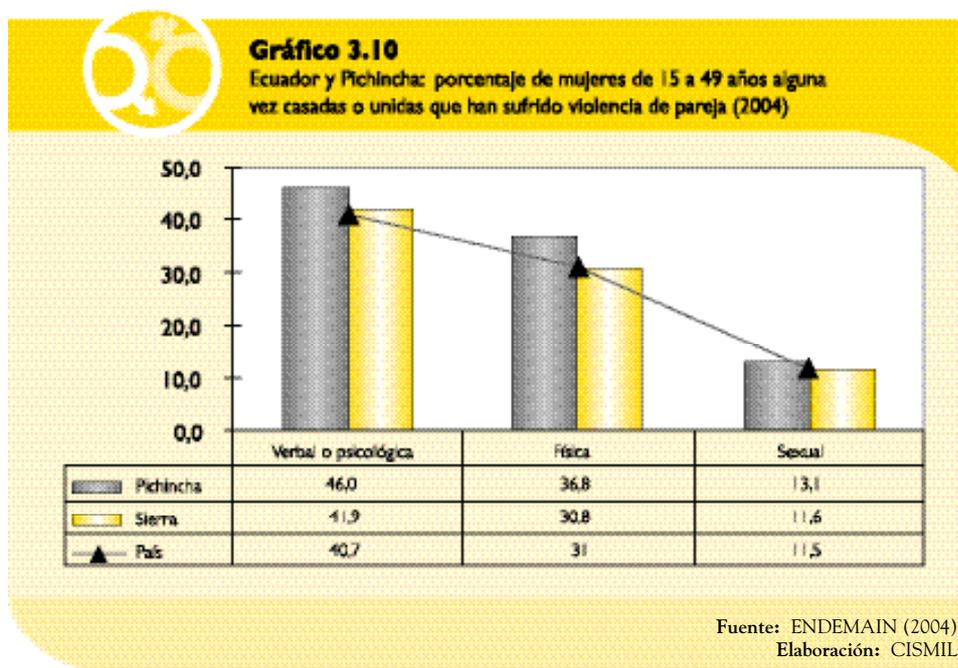
⁵⁹ Las autoridades de la alcaldía y de las juntas parroquiales se eligen solamente cada cuatro años (2000 y 2004).

Violencia de género⁶⁰

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.

Las mujeres pichinchanas casadas o unidas reportan tasas de prevalencia de violencia psicológica/verbal y física por parte de sus parejas, que

son superiores a las tasas regionales y nacionales. Comparada con otras provincias, Pichincha presenta la tasa más alta de violencia física y la tercera mayor tasa de violencia psicológica/verbal (en este caso, solamente superada por Esmeraldas y la región amazónica). Por su parte, la violencia sexual se ubica en un lugar intermedio (ver gráfico 3.10). Sin embargo, si comparamos la situación de Pichincha con la del DMQ, veremos que las tasas de violencia de éste último son más altas en todos los niveles.



Con respecto a la violencia cotidiana, los datos de la ENDEMAIN, reseñados más adelante en el cuadro 3.7, muestran que, en 2004, 17% de las mujeres pichinchanas reportaron haber sufrido violencia por parte de sus parejas o ex parejas durante el año anterior a la encuesta. El dato es más alto que el correspondiente solamente a Quito. La incidencia de todos los tipos de violencia es mayor en el quintil más pobre y si bien la diferencia no es muy grande frente a los otros

dos quintiles inferiores, sí hay un marcado cambio en comparación al quintil superior. Así mismo, la violencia reportada por mujeres con menores niveles de instrucción es bastante mayor que la que declaran las mujeres con instrucción secundaria y superior. Entonces, de acuerdo con la ENDEMAIN, en Pichincha las mujeres más pobres y con menor instrucción sufren de mayor violencia en todos los aspectos.

⁶⁰ Los datos de esta sección fueron obtenidos de la ENDEMAIN (2004) y tienen la limitación de referirse solamente a las mujeres en edad fértil (15-49 años). Por otra parte, esta información se recoge a través de encuestas de hogares, lo cual puede contribuir a un ocultamiento del fenómeno. Lamentablemente no se dispone de mejores indicadores.

Así mismo, es importante llamar la atención sobre el hecho de que la tasa más alta de violencia, registrada en todos los cruces disponibles, es la violencia física ejercida contra las más jóvenes:

22,6% entre las mujeres de 15 a 22 años, lo que puede alertar sobre un crecimiento de la cultura de violencia.

CUADRO 3.7	Pichincha y Quito: 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)					
	PICHINCHA			QUITO		
	Verbal o psicológica	Física	Sexual	Verbal o psicológica	Física	Sexual
Total	17,2	12,6	3,4	15,9	11,6	3,5
Edad						
15 - 19 años	17,0	22,6	0,0	17,1	20,0	0,0
20 - 24 años	22,0	16,7	3,6	19,0	15,0	1,0
25 - 29 años	19,6	15,0	3,3	17,6	12,2	4,6
30 - 34 años	21,2	18,7	3,8	18,5	15,3	3,2
35 - 39 años	18,8	11,2	4,0	14,7	12,6	5,6
40 - 44 años	10,1	4,8	1,6	14,2	5,8	1,7
45 - 49 años	9,8	5,7	4,6	11,1	5,6	5,6
Nivel instrucción						
Ninguno / primario	20,6	17,2	6,7	20,1	15,9	8,4
Secundario / superior	15,2	10,1	1,5	14,3	9,9	1,6
Quintil de ingreso						
1 (más pobre)	22,2	16,3	8,9	25,5	19,6	13,7
2	18,4	15,2	4,1	14,7	13,7	6,3
3	20,2	15,1	4,4	20,3	15,9	4,3
4	17,5	12,2	3,1	16,1	11,7	3,0
5 (más rico)	12,0	8,4	0,3	11,7	6,5	0,4

Fuente: ENDEMAIN (2004)

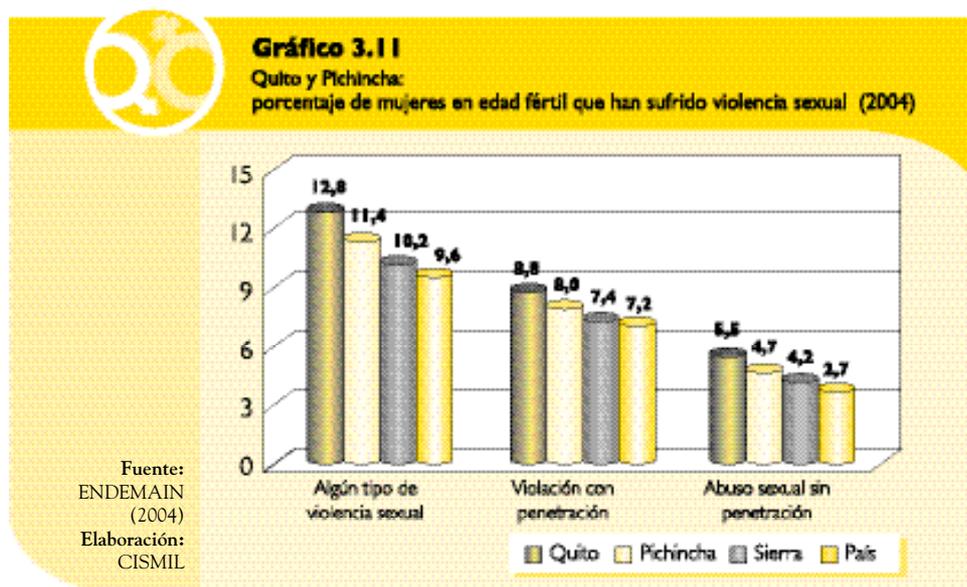
Elaboración: CISMIL

Como se registra en el cuadro 3.8 y el Gráfico 3.11, a continuación, la incidencia de la violencia sexual entre las mujeres en edad fértil es parecida, aunque ligeramente mayor, en Pichincha con respecto al dato del país y al dato regional. Sin embargo, esta incidencia es levemente menor que en Quito. Las mujeres de mayor edad reportan índices más altos de violencia, como parecería lógico (a mayor edad, mayor probabilidad de haber sufrido violencia). Este tipo de violencia presenta una incidencia mayor en la capital del país que en la totalidad de la provincia. Pero, a su vez, el dato para Pichincha es igualmente mayor que el promedio nacional.

CUADRO 3.8	Pichincha: incidencia de abuso sexual y sexo forzado entre MEF (2004)		
	Violación con penetración	Violación sin penetración	Alguna violencia sexual
Pichincha	8,0	4,7	11,4
15 - 29 años	6,0	5,9	10,8
29 - 49 años	10,4	3,3	12,1
Ninguno / Primario	10,6	4,0	13,4
Secundario / Superior	6,9	5,1	10,6
Quito	8,8	5,5	12,9
15 - 29 años	6,7	7,9	13,3
29 - 49 años	11,1	2,8	12,4
Ninguno / Primario	12,6	5,0	16,4
Secundario / Superior	7,8	5,7	12,0
Sierra	7,4	4,2	10,2
País	7,2	3,7	9,6

Fuente: ENDEMAIN (2004)

Elaboración: CISMIL



Resultados del modelo de retornos laborales⁶¹

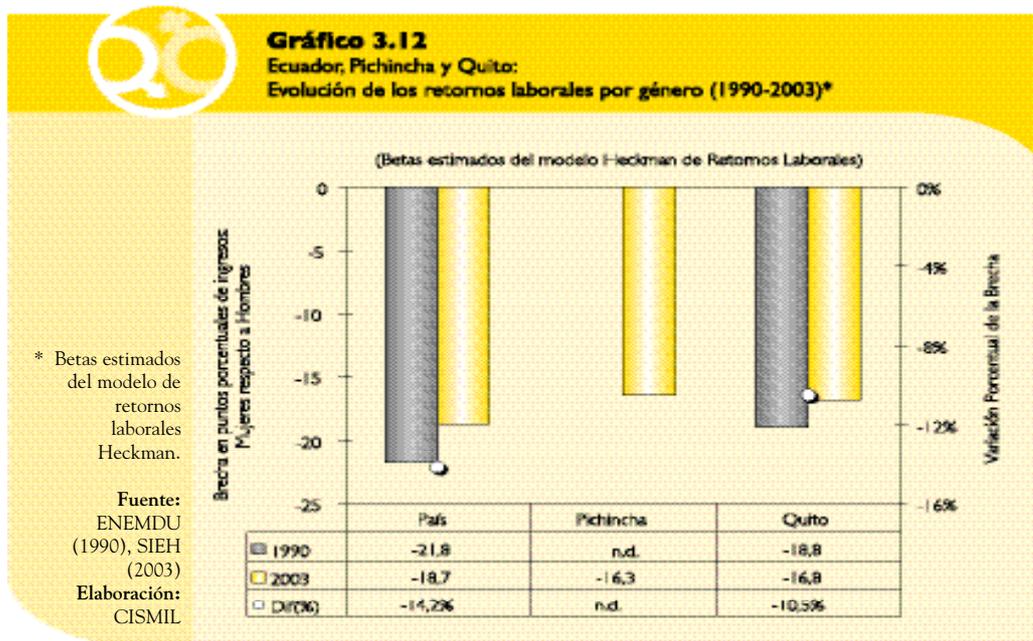
En este acápite se elaboran dos modelos que miden los retornos laborales (considerados en este caso como los salarios del trabajo en relación de dependencia). El primero incluye como variable explicativa los años de escolaridad a nivel agregado. El segundo reemplaza los años de escolaridad por los niveles 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. Los años de análisis de los modelos son 1990, empleando la ENEMDU, y 2003, sobre la base de la 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 agregado⁶²

Del gráfico 3.12 se desprende el siguiente análisis: a nivel de país, la brecha en puntos porcentuales entre los ingresos salariales de las mujeres respecto a los de los hombres ha disminuido en 14% entre 1990 y 2003. En este último año, manteniéndose similares las otras características por fuera del género (edad, nivel de instrucción/años de escolaridad, sector económico, categoría de ocupación), los ingresos de las mujeres eran 19 puntos porcentuales menores que los de los hombres. En comparación con el país, en la provincia de Pichincha la brecha establecida en puntos porcentuales es inferior: el ingreso salarial promedio de las mujeres se coloca 16 puntos por debajo del ingreso de los hombres. En la ciudad de Quito, por su parte, la brecha salarial entre mujeres y hombres apenas ha disminuido dos puntos porcentuales en 13 años.

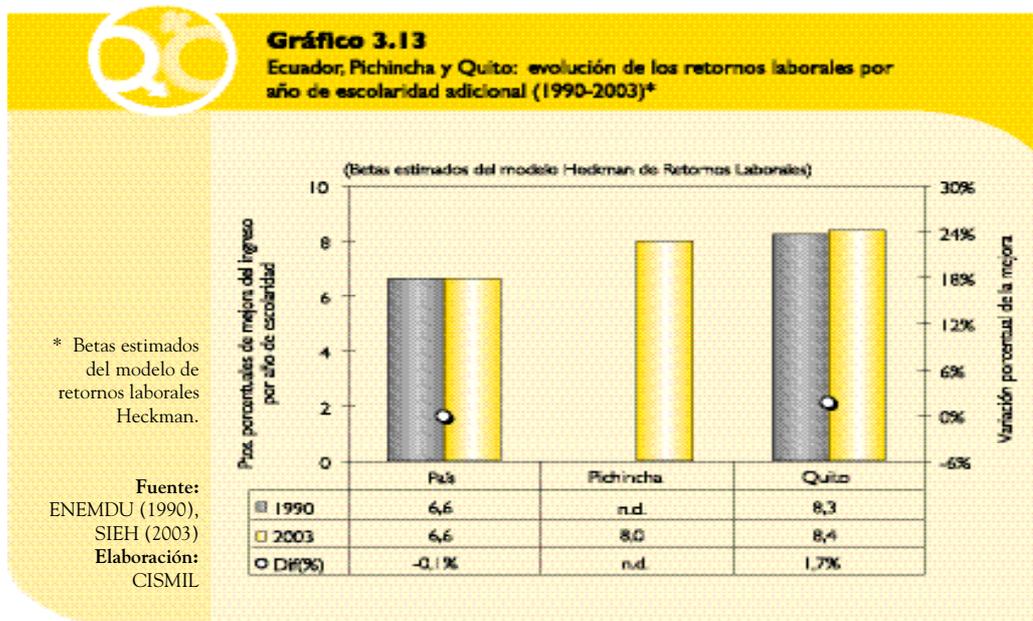
⁶¹ Para una explicación detallada del modelo, consultar el anexo 3.1 de este CD ROM. Lo que se busca medir (retornos salariales) es cuánto más ingreso significa para las personas en general, y para mujeres y hombres separadamente, alcanzar mayores niveles de educación. Las diferencias que se presentan se miden controlando que otras características como la edad, la experiencia y la categoría de ocupación sean iguales. Es decir, se apunta a medir la discriminación 'pura': aquella que no depende del nivel educativo, del tipo de trabajo o de la experiencia.

⁶² En caso de requerirse detalles puntuales relacionados con las salidas (*outputs*) del modelo conjunto, favor dirigirse al CISMIL para recibir esta información.



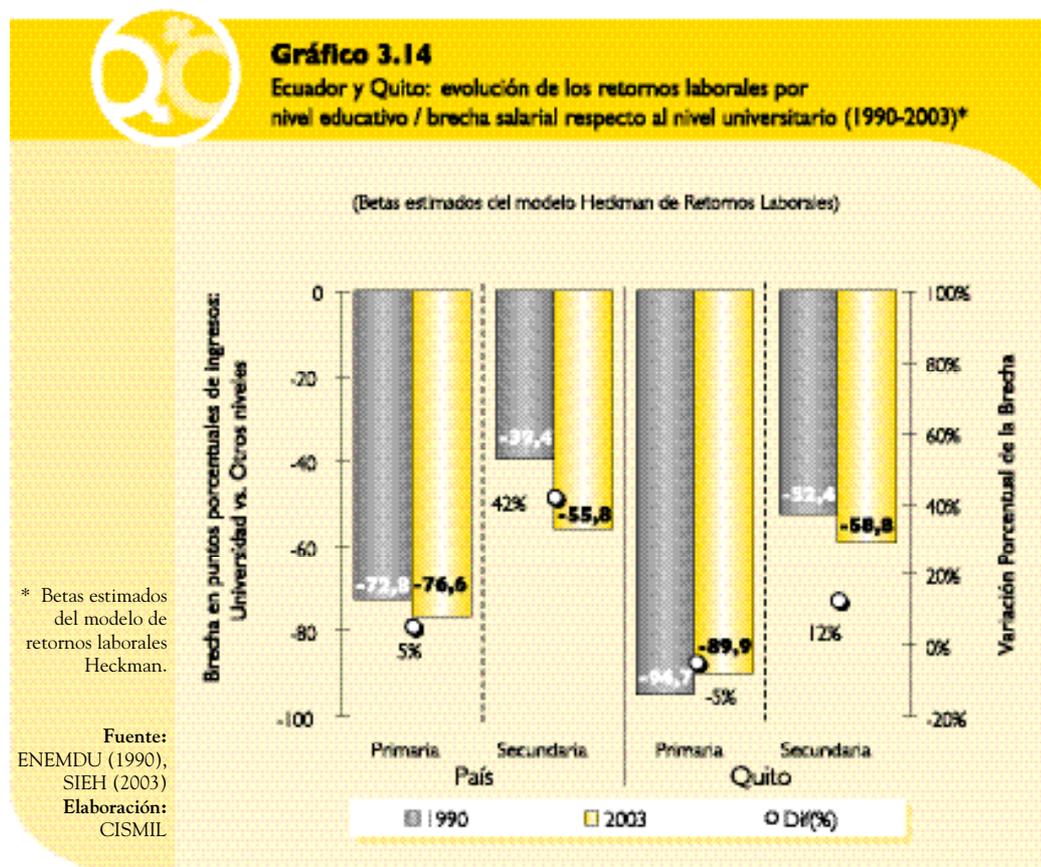
En relación con a los años de escolaridad, el gráfico 3.13 establece que para 1990, cada año adicional de escolaridad representaba para las personas un incremento en los ingresos de 6,5% en promedio a nivel país. Para la ciudad de Quito cada año de escolaridad implicaba un mayor aumento (8,3%), que se mantiene igual para el

año 2003. En Quito, en 13 años no ha habido un incremento en los retornos laborales por año de escolaridad adicional. Este indicador es muy parecido al de Pichincha en 2003, donde cada año adicional de escolaridad implica un aumento de 8% en los ingresos salariales.



Para complementar el análisis, se estableció el modelo conjunto, pero con niveles educativos, tomando como categoría base a quienes cursaron la universidad. El gráfico 3.14 presenta los resultados de las brechas salariales en puntos porcentuales entre personas con instrucción superior en comparación con aquellas con niveles primario y secundario. Del gráfico expuesto, se establece que los indicadores agregados, a nivel del país, señalan una desmejora de los retornos laborales entre las personas que alcanzaron el nivel secundario.

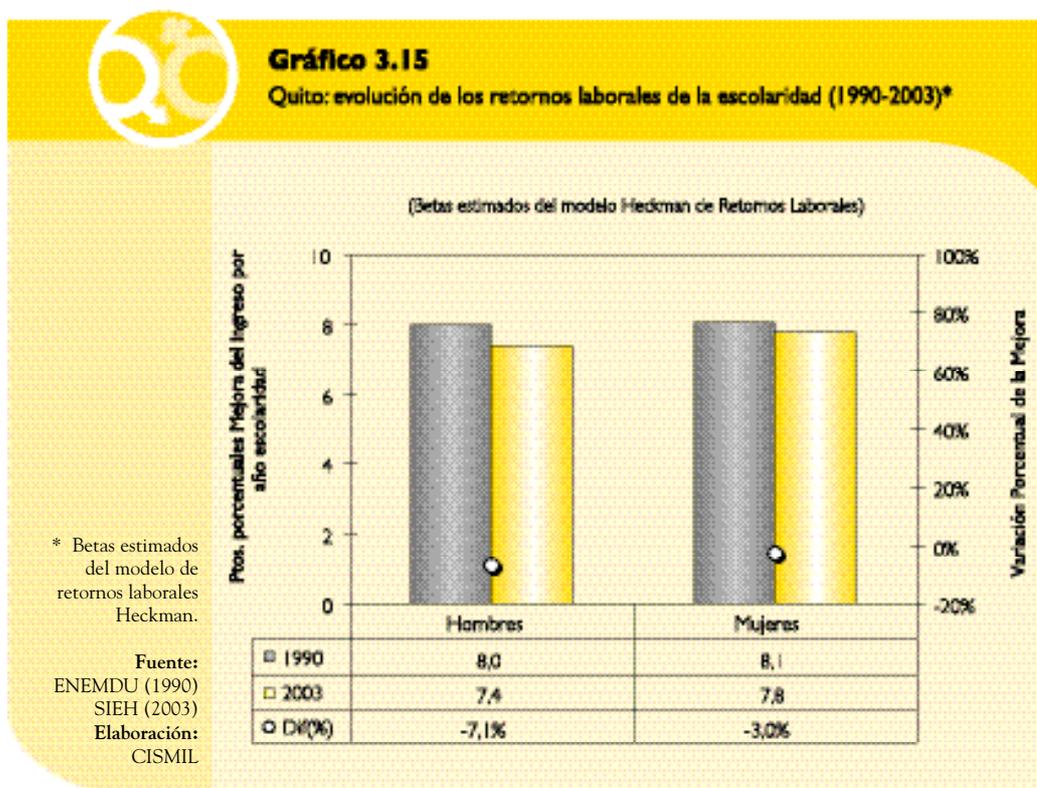
A nivel nacional, la brecha salarial en el nivel secundario se incrementó en un 42%, llegando a niveles de 56 puntos porcentuales por debajo del salario de una persona de nivel universitario. La misma situación se replica en Quito, pero la desmejora relativa en los salarios de aquellos con instrucción secundaria con relación a los de nivel superior (12% entre 1990 y 2003) es bastante menor que en el país. A nivel primario, hay una desmejora poco significativa en el país y, en Quito, alcanzar el nivel primario en 2003 implicaba una mejora en los salarios, pero así mismo, muy poco significativa.



Modelo desagregado por género

En la ciudad de Quito, al desagregar por género la variación en los retornos salariales por año de escolaridad, se tiene que en 1990 no existía diferencia entre hombres y mujeres. Desde esa fecha, hasta el año 2003, los hombres han dismi-

nuido esos retornos de 8,0% por año adicional a 7,4%, una reducción de 7,1%. Entre las mujeres, la reducción ha sido menor: en 13 años su retorno por año de escolaridad ha disminuido en un 3%, siendo ahora muy parecidos los puntos porcentuales de retorno que reportan ambos sexos por cada año adicional de educación (ver gráfico 3.15).



Los retornos laborales desagregados al 2003 reportan la siguiente información (ver gráfico 3.16). En el ámbito nacional y provincial, los retornos laborales entre hombres y mujeres de educación primaria mantienen niveles por debajo de los individuos de instrucción universitaria (76 puntos en el país y 82 en promedio en Pichincha).

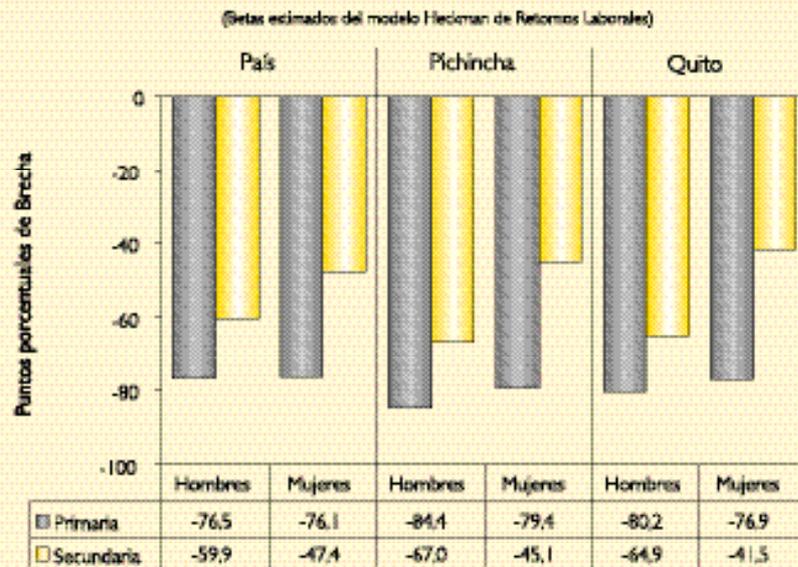
Para los hombres, todas las brechas son mayores en Pichincha y en Quito en comparación con el

resto del país; mientras que para las mujeres son mayores en la primaria, pero menores que el promedio nacional en la secundaria. Esto implica que en la provincia, respecto del país, la consecución de la educación secundaria guarda mayores beneficios implícitos, en sentido monetario, para las mujeres. Por otra parte, para las mujeres, mantenerse con educación primaria es igual en Quito y peor en Pichincha, comparando los datos con los del país.



Gráfico 3.16

Ecuador, Pichincha y Quito: brechas laborales respecto al nivel superior (2003) *



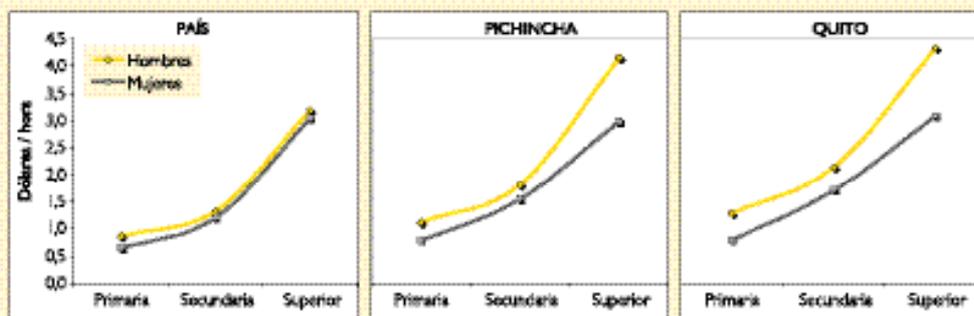
* Betas estimados del modelo de retornos laborales Heckman.

Fuente: SIEH (2003)
Elaboración: CISMIL



Gráfico 3.17

Ecuador, Pichincha y Quito: ingresos promedio por hora según nivel de instrucción y sexo (2003)



* Betas estimados del modelo de retornos laborales Heckman.
Fuente: SIEH (2003)
Elaboración: CISMIL

En el gráfico 3.17 se presentan los ingresos/hora promedio por nivel de instrucción y género. Esto permite comprender lo expuesto en el gráfico 3.16. En el ámbito del país, los ingresos/hora adquieren una pendiente de crecimiento mayor cuando se alcanza el nivel de instrucción universitario. Sin embargo, esta tendencia sólo se replica para los hombres en la provincia de Pichincha y en la ciudad de Quito. El paso de los hombres de la provincia y el cantón al nivel secundario no implica un fuerte incremento del ingreso/hora en promedio: éste sólo refleja un crecimiento abrupto al momento de estudiar la universidad. La situación es diferente para el caso de las mujeres. Las brechas anteriormente expuestas sugieren que las variaciones de los retornos salariales van en detrimento de los salarios de las mujeres. Revisando el gráfico de los ingresos/hora, se tiene que en Pichincha, aunque los ingresos de las mujeres son siempre inferiores en promedio respecto a los del sexo masculino (y la distancia es mayor que a nivel nacional), las mujeres mejoran sus ingresos al pasar de la primaria a la secundaria en mayor proporción que los hombres; sin embargo, al pasar al nivel universitario, sus ingresos crecen menos que los de los varones.

Conclusiones del modelo

Las disparidades salariales entre hombres y mujeres en la ciudad de Quito entre 1990 y 2003 han empeorado. Esto contrasta con el comportamiento de las brechas salariales de género a nivel nacional, que si bien se mantienen a 2003, se han reducido desde 1990.

Según los resultados expuestos por género, para un hombre de Quito es necesario cursar la universidad con la finalidad de mejorar su salario, dado que las brechas de salario en los niveles primario y secundario se podrían establecer como similares entre sí y distantes del nivel superior de instrucción. Con las mujeres no sucede lo mismo. Para ellas, la adquisición del nivel universitario no garantiza la reducción de las brechas salariales. Los salarios/hora promedio, sumados a las brechas en los retornos en comparación con los hombres, conducen a establecer diferencias de salarios basadas en el género. Esto ocurre incluso entre hombres y mujeres de la misma edad y con características similares respecto a experiencia, instrucción, sector de trabajo y categoría de ocupación. Es decir, el modelo verifica que a iguales condiciones de experiencia e instrucción y en los mismos nichos laborales, las mujeres son discriminadas en lo que se refiere a sus salarios.

Planes, programas y proyectos del Gobierno Provincial de Pichincha vinculados al objetivo 3

En este acápite, se empieza señalando los macroproyectos en ejecución del Gobierno Provincial que están más directamente vinculados a la igualdad de género. Luego, se indican los proyectos contemplados en los ejes del Plan General de Desarrollo Provincial de la provincia y lo expuesto en el Plan de Gobierno vigente desde 2005 hasta 2009.

El enfatizar los proyectos directamente dirigidos a promover la igualdad entre hombres y mujeres, dentro del marco del objetivo 3, no implica un desconocimiento de que las acciones para mejorar la salud materna, el mejoramiento de la infraestructura social, de la gestión ambiental, así como el disponer de un sistema de información provincial (por citar sólo algunos ejemplos), tam-

bién impactan positivamente en las condiciones de vida de las niñas y mujeres de la provincia. Cabe aclarar, además, que varios de esos temas se analizan en los otros objetivos, y que este no es el espacio para un inventario exhaustivo de todos los programas y proyectos a favor de la igualdad de género que se ejecutan en Pichincha⁶³.

Entre los macroproyectos el único que podría tener un impacto positivo directo en el empoderamiento de las mujeres es el llamado Desarrollo Productivo en el Sector Rural de Pichincha. El objetivo principal de este proyecto es mejorar de manera sostenida la calidad de vida de los productores y productoras de las organizaciones campesinas de la provincia de Pichincha mediante la ejecución de un plan de capacitación agro-técnica, socio-organizativa, administrativo-legal, en manejo microempresarial y gerencial y mediante un proyecto de crédito agropecuario

En el eje Pichincha Solidaria se destaca el Programa de Mejoramiento de la calidad de la educación con los proyectos: Programa de

Educación de Adultos "Alfabetizando", con la metodología "Yo sí puedo"; Programa de Tecnologías de Información y Comunicación Aplicadas a la Educación "Edufuturo"; y, Proyecto de Dotación de Materiales para el Aprendizaje "Sílabas".

Por lo demás, el Plan de Gobierno 2005-2009 señala y prioriza la atención a las mujeres, las niñas y adolescentes y las jefas de hogar en cuatro áreas:

1. Garantía de los derechos humanos, participación y seguridad ciudadana.
2. Lucha contra la pobreza que incluya acciones con enfoque de género en salud, educación, apoyo a la generación de empleo productivo, provisión de servicios básicos y sociales, infraestructura y vivienda a nivel local.
3. Políticas de inversión en capital humano que tomen en cuenta las necesidades e intereses estratégicos de las mujeres.
4. Políticas institucionales que incluyan el enfoque de género.

Conclusiones

- 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 la fecha prevista: 2015. Esto ocurriría siempre que se realicen esfuerzos para una distribución equitativa de esos beneficios en todos los cantones y para todas las condiciones étnicas. Las mujeres indígenas todavía presentan rezagos importantes en los niveles secundario y superior.
- La situación de las mujeres presenta retrocesos en lo que se refiere a educación en ciertos cantones. Particularmente, en Puerto Quito, Cayambe y Pedro Moncayo la brecha de analfabetismo entre mujeres y hombres crece. Habría que indagar con más precisión las causas y procurar que los programas de combate al analfabetismo se centren en estos cantones.
- El crecimiento de la participación de las mujeres en actividades económicas formalmente reconocidas como tales (PEA) ha sido mayor en el área rural que en la urbana, así como en el resto de la provincia respecto de Quito. Sin embargo, en general, este incremento ha sido de apenas 3 puntos porcentuales en el último período intercensal. Si ese ritmo de crecimiento se mantiene, la meta no será alcanzada en 2015.

⁶³ Para leer acerca del efecto, consultar www.pichincha.gov.ec

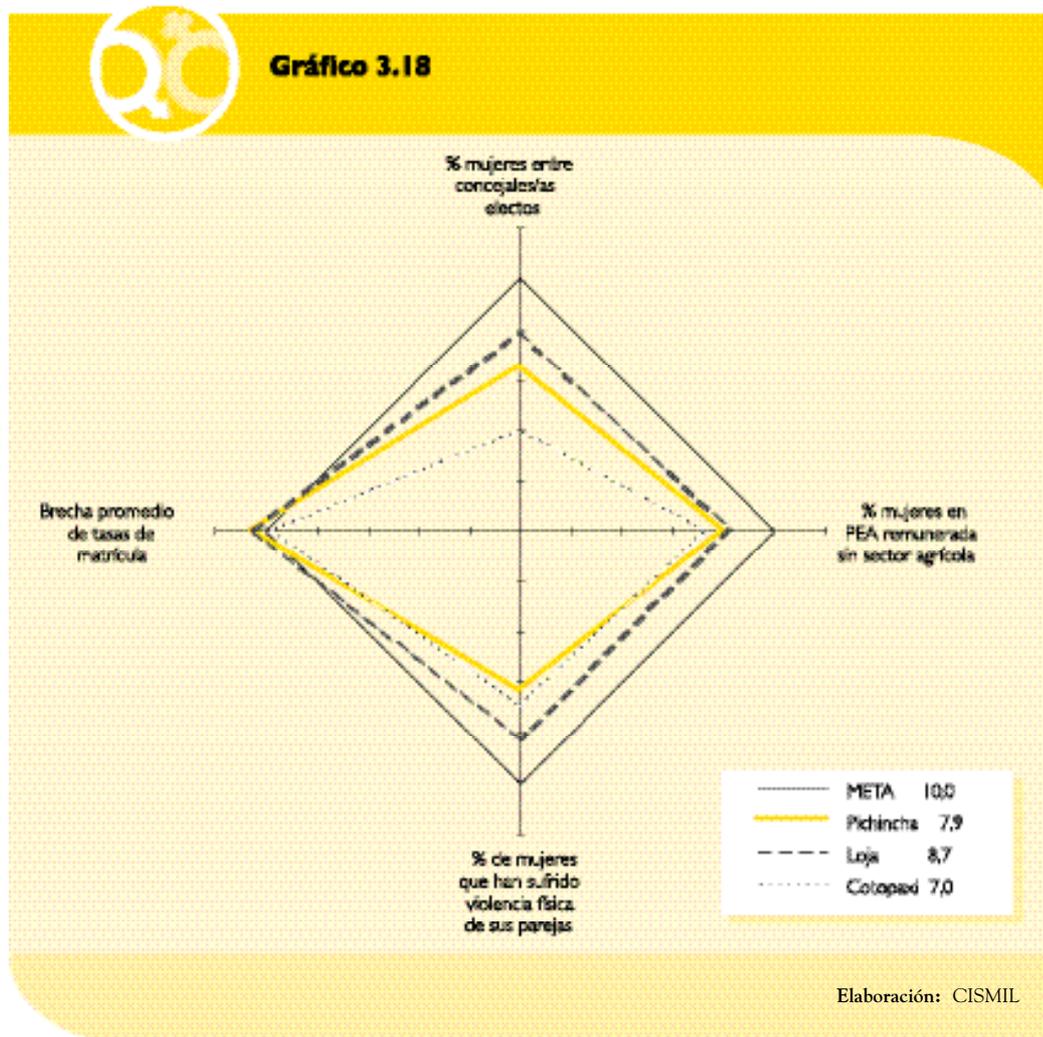
- Los mayores frenos para la igualdad y la autonomía de las mujeres de Pichincha los encontramos en el ámbito económico. No solo que es difícil ingresar al mercado laboral, sino que mientras mayor educación alcanzan las mujeres, mayor es la brecha de ingresos respecto de los hombres. Si bien para toda persona un incremento en el nivel educativo se refleja en un incremento en los ingresos laborales, ese incremento es aún mayor para los hombres que para las mujeres. En este sentido, son urgentes las políticas que incentiven la equidad en la contratación y en los salarios, así como aquellas que se enfoquen en eliminar la segregación vertical (promover ascensos de mujeres, ampliar la cobertura de servicios de cuidado infantil) y horizontal (procurar el acceso de las mujeres a profesiones mejor remuneradas e incrementar los salarios de las profesiones feminizadas).
- Las mujeres experimentan una situación de sobrecarga de trabajo, dedicando el triple de tiempo que los hombres a actividades reproductivas. En general, promover la corresponsabilidad masculina en el trabajo reproductivo es una de las mejores formas de conseguir tanto que las niñas y mujeres permanezcan en el sistema educativo y culminen sus estudios, como que puedan competir en igualdad de condiciones en el mercado laboral. Algunas medidas, como las siguientes, podrían contribuir en este sentido: aseguramiento social y de salud de las amas de casa, permisos de paternidad, permisos para quienes (sin importar su sexo) cuidan niños o niñas o de personas discapacitadas; y, reducciones de jornadas laborales por permisos familiares. Pero la mayor tarea tiene que ver con un cambio cultural en las actitudes de las personas al interior de los hogares.
- La participación política de las mujeres ha crecido sustancialmente en los últimos seis años. En ello ha sido determinante la aplicación de las cuotas establecidas en la Ley de Elecciones. Aunque las metas de paridad en la representación estén aún lejanas, con este ejemplo se verifica el impacto que pueden tener las políticas de acción afirmativa.
- 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. Las elevadas tasas de violencia de todo tipo que presenta Pichincha respecto al resto del país 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, son urgentes las medidas que permitan a las mujeres detener la situación de violencia en la que se hallan inmersas, tales como los servicios de asesoría psicológica y legal, las casas de refugio y los programas de (re)inserción laboral.
- Aunque el Plan General de Desarrollo y el Plan de Gobierno de la provincia le dan importancia a la dimensión de género, ello no se ve adecuadamente reflejado en los programas y proyectos que actualmente ejecuta el Gobierno Provincial. Innumerables ejemplos en muchas partes del mundo han demostrado que, aparte de la transversalidad en los planes, son necesarias dos condiciones más para promover la equidad entre mujeres y hombres desde los gobiernos locales: que existan políticas específicas para mejorar la situación de las mujeres y que exista una instancia que se ocupe de impulsarlas de manera transversal, pues de otro modo el fomento de la equidad de género se diluye fácilmente.
- Para ello, experiencias de todo el mundo, así mismo, demuestran que los mejores resultados se consiguen a través de una instancia específica dedicada al seguimiento del tema (unidad de género, comisión de la mujer, etc.). En su ausencia, al menos se requiere de un grupo de personas, preferiblemente una combinación de técnicas/os y políticas/os, que se encargue específicamente del impulso y seguimiento de las políticas de igualdad de género (Barrera, Massolo, Aguirre, 2004, Ajuntament de Sagunt, 2004, Proyecto Construyendo Ciudades Incluyentes, 2005).

Resumen del nivel de avance

El siguiente gráfico resume los cuatro tipos de indicadores sobre los cuales se evalúa la meta 4 del objetivo 3: educación (brechas en las tasas netas de matrícula primaria, secundaria y superior), empleo (porcentaje de mujeres en la PEA remunerada no agrícola), violencia (incidencia de

violencia física intrafamiliar) y participación política (porcentaje de mujeres electas concejales).

Con fines comparativos se incluyen dos provincias adicionales en el índice con menores resultados.



De acuerdo con la jerarquía entre provincias configurada con este rombo-resumen, la que mejor se ubica es Loja y la que se encuentra en peor situación es Cotopaxi. Pichincha, por su parte, tiene una calificación de 7,9 que implica una posición intermedia.

En lo que respecta a las tasas de matrícula, en la provincia ya se ha sobrepasado la meta. Es decir, actualmente, las mujeres de Pichincha tienen mejores tasas de matrícula que los hombres. La meta que más lejana se encuentra es la que tiene

que ver con la participación en los concejos municipales. Por otro lado, la meta de acceso al trabajo remunerado está en una posición intermedia. La incidencia de la violencia es muy similar al peor caso (Cotopaxi).

El poco acceso a la participación política de las mujeres, aparte de reflejar una faceta de la discriminación, incide en las dificultades para adoptar políticas que favorezcan la garantía de sus derechos, puesto que, normalmente, son las mismas mujeres las que las impulsan.

CUADRO 3.9 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	1,000	1,000	n.d.	Cumplida
Brecha en la tasa neta de matrícula en educación secundaria	0,966	0,975	0,967	Por cumplir
Brecha en la tasa neta de matrícula en educación superior	0,884	1,003	1,123	Cumplida
Brecha en la tasa neta de matrícula en educación básica	**	0,995	0,986	Por cumplir
Brecha de ingreso laboral por nivel educativo				
Ninguno	**	**	0,67	Incumplida
Primaria	**	**	0,62	Incumplida
Secundaria	**	**	0,81	Incumplida
Superior	**	**	0,62	Incumplida
Postgrado	**	**	0,80	Incumplida
Proporción de mujeres entre los empleados remunerados en el sector no agrícola: sector moderno	**	**	34,5%	Incumplida
Proporción de mujeres entre los empleados remunerados en el sector no agrícola: sector informal	**	**	40,9%	Incumplida
Proporción de mujeres entre los empleados remunerados en el sector no agrícola: sector doméstico	**	**	97,1%	Incumplida
Brechas en la dedicación al trabajo doméstico	**	**	2,91	Incumplida
Brechas en la dedicación al cuidado de los hijos	**	**	2,78	Incumplida
Brecha en la dedicación a actividades comunitarias			1,00	Cumplida
Brecha de retornos laborales		**	-16,3%	Incumplida
Mujeres electas a alcaldías	**	11,1%	11,1%	Incumplida
Mujeres electas a concejos municipales ¹	**	34,9%	32,6%	Incumplida
Mujeres electas a prefecturas	**	0%	0%	Incumplida
Mujeres electas a consejos provinciales	**	16,7%	57,1%	Por cumplir
Mujeres víctimas de violencia doméstica ejercida por la pareja ²	**	35,7%	46,0%	Incumplida
Mujeres víctimas de violencia sexual ²	**	**	11,4%	Incumplida

** Sin datos

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

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

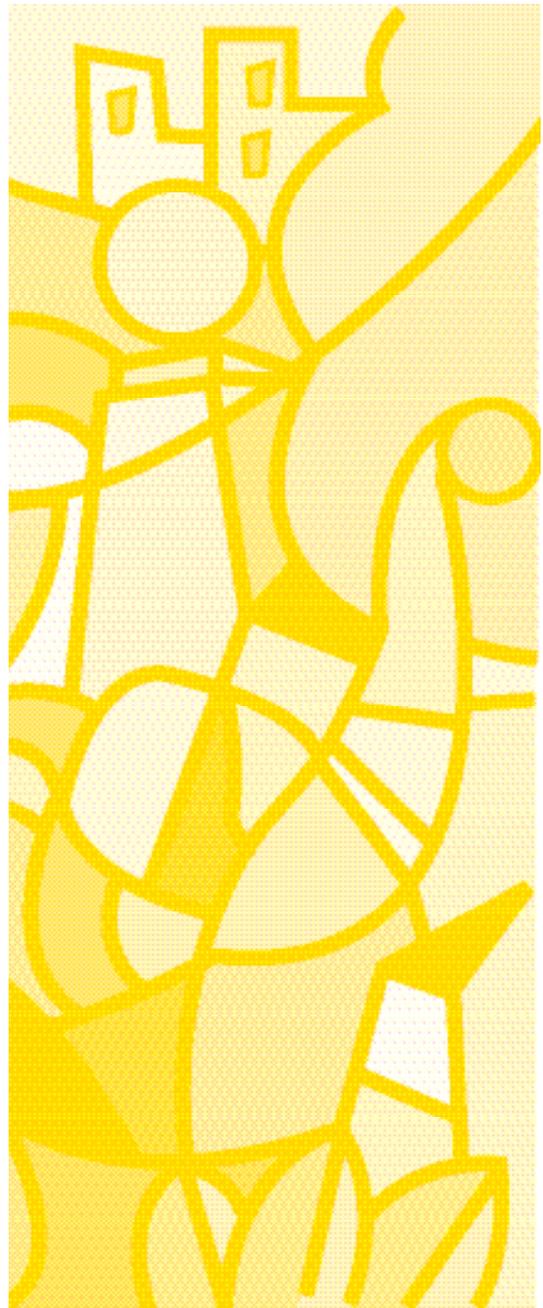
Fuentes: INEC, Censos (1990, 2001), INEC, SIEH (2003) CEPAR, ENDEMAIN (1999, 2004), TSE-CONAMU (2000, 2004)

Elaboración: CISMIL

OBJETIVO

REDUCIR
LA MORTALIDAD
DE LA NIÑEZ

4



resumen

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

A pesar de los importantes esfuerzos realizados en la provincia de Pichincha, la tasa global de mortalidad en la niñez y en el período infantil siguen siendo altas. Aún cuando en la última década se hace evidente una clara tendencia descendente, es preciso optimizar la institucionalización de políticas públicas y el fortalecimiento de los servicios de salud como medidas inmediatas para controlar la mortalidad en la niñez. Es importante llamar la atención sobre las heterogeneidades que esconde la tasa global: grupos de población que habitan en el espacio rural y en los cantones con elevados niveles de pobreza, superan significativamente la tasa de la provincia.

Adicionalmente, es importante destacar la tendencia descendente de la mortalidad neonatal, postneonatal precoz y postneonatal tardía.

Sin embargo, es preciso observar que un poco más de la mitad de las defunciones entre menores de un año suceden antes de que cumplan el primer mes de vida.



Introducción

La mortalidad en general, y especialmente la mortalidad de niñas, niños y madres, constituye un importante reflejo de la importancia que le asigna el Estado a la salud. Además, pone en evi-

dencia las condiciones económicas, sociales y de calidad de vida de la población y constituye un factor fundamental en la definición de la estructura demográfica.

Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 15 años

Mortalidad de la niñez

En el caso de la provincia de Pichincha, según los informes del INEC, en el año 1990 la tasa de mortalidad de menores de cinco años fue de 43,6 por cada mil nacidos vivos y en el año 2003,

de 26,8 (es decir, se redujo 1,6 veces). Sin embargo, con relación a la meta (14,5 defunciones por cada mil nacidos vivos) es 1,8 veces mayor. Lo señalado demanda extremar la institucionalización de medidas que permitan cumplir con la meta propuesta.



Gráfico 4.1

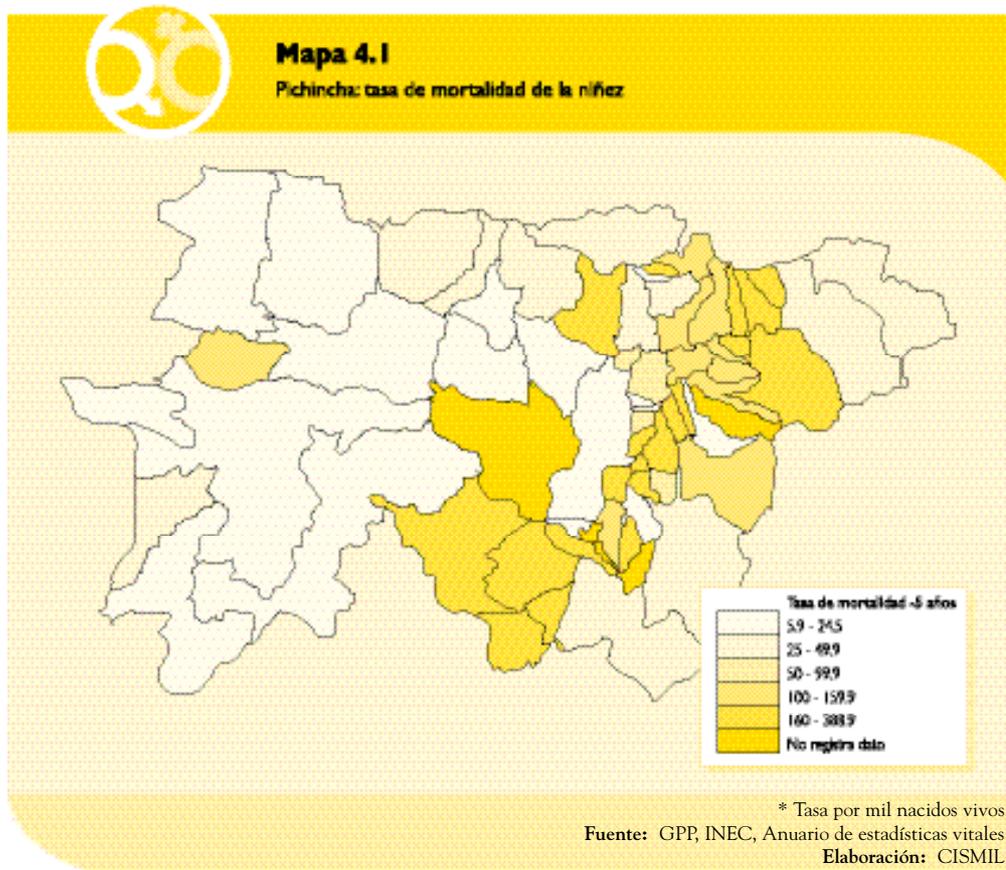
Ecuador y Pichincha: tasa de mortalidad en menores de 5 años (1990-2003)



Fuente: INEC, Anuario de estadísticas vitales
Elaboración: CISMIL

Los riesgos de mortalidad de la niñez están asociados directamente con las condiciones del cuidado infantil, los niveles de nutrición, la vacunación y la prevención o el tratamiento para infecciones respiratorias y enfermedades diarreicas agudas, y con los niveles educativos de sus madres. El mapa 4.1 muestra la razón de niños y niñas menores de 5 años fallecidos en relación con mil nacidos vivos registrados en el período 1997-2003. Las parroquias que presentan las tasas de mortalidad de la niñez más altas (100-389 por mil nacidos vivos) son las localizadas en la región andina de la provincia (Cotogchoa, Alóag, Otón, Conocoto, Cangahua, Tupigachi, Tabacundo, El Chaupi, Aloasí, Tambillo, La Esperanza, Uyumbicho, Checa y Lloa). El grado de incidencia depende de los niveles de pobreza,

niveles de analfabetismo en la población femenina y de la facilidad geográfica para acceder a los servicios de salud. Por ejemplo, en las parroquias de Lloa, El Chaupi, Otón, Cangahua, Tupigachi y Cotogchoa, el porcentaje de población pobre supera el 40%, las tasas de analfabetismo femenino son superiores al 15% y existen dificultades geográficas para acceder a los servicios de salud. Disminuir la tasa de mortalidad es parte de los retos que enfrenta el país y el sector de salud de Pichincha. Las altas tasas de mortalidad y morbilidad que afectan a menores de cinco años son motivo de especial preocupación. A continuación, se describen algunos de los determinantes directos de la mortalidad de la niñez y, más adelante, se desagrega la mortalidad infantil, neonatal y postneonatal.

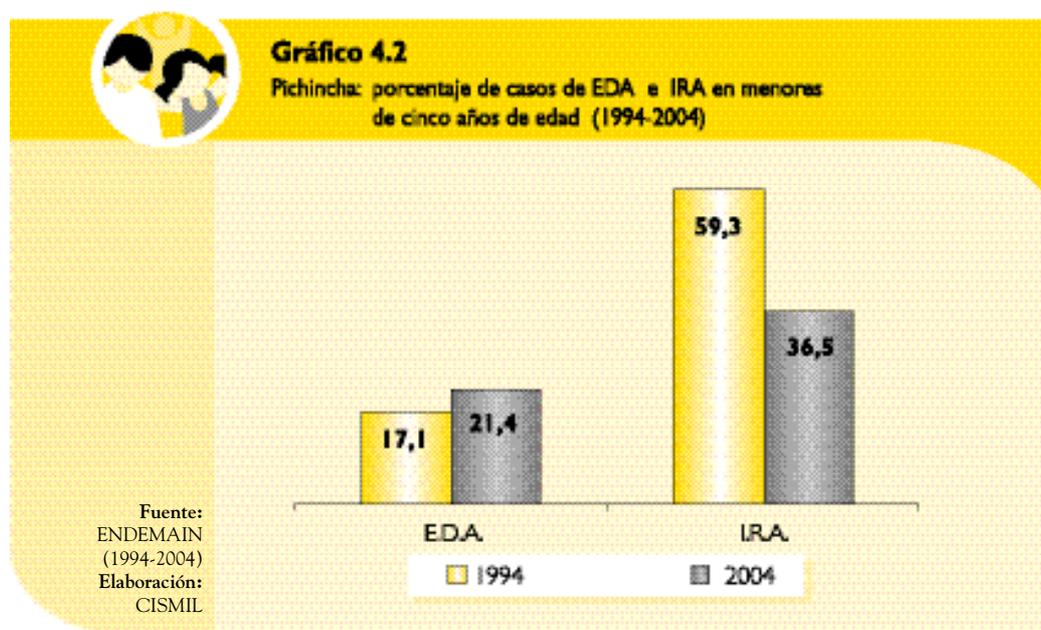


La mayor parte de la población atribuye la posibilidad de prevenir la muerte y alcanzar la salud a la disponibilidad del servicio, del personal médico y los medicamentos. Esta percepción comunitaria es el reflejo del modelo curativo y medicalizado que domina al sector salud. Desde la perspectiva de este modelo, predomina una desesperante calma y actitud pasiva que consiste en esperar en el consultorio la llegada de los enfermos o enfermas. Esta concepción sobre la salud ha aportado muy poco a mejorar las condiciones y calidad de vida de la población. Como alternativa, se requiere fortalecer la prevención de la enfermedad y la promoción de la salud.

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

global de mortalidad de las niñas y niños menores de cinco años debe esconder disparidades entre los diferentes cantones y parroquias de la provincia.

Por otra parte, las normas nacionales de atención del MSP disponen que, en el caso de la niñez, se debe poner énfasis en el control de la nutrición, y en la prevención y tratamiento oportuno de la enfermedad diarreica aguda y de las infecciones respiratorias (procesos infecciosos que tienen el mayor impacto en el perfil de morbilidad y mortalidad en los menores de cinco años). En el horizonte epidemiológico de Pichincha durante la última década, la enfermedad diarreica aguda y las infecciones respiratorias agudas permanecen como parte de las principales enfermedades notificadas por el subsistema EPI2. De acuerdo con ENDEMAIN, en la década 1994-2004, la prevalencia de enfermedad diarreica se incrementó de 17,1% a 21,4%, y esta prevalencia es similar a nivel provincial por sexo y por nivel de instrucción de la madre, pero es mayor cuando el niño o niña es menor de 2 años. En contraste, en el caso de las infecciones respiratorias agudas, durante la década 1994-2004, la prevalencia disminuyó de 59,3% a 36,5%.

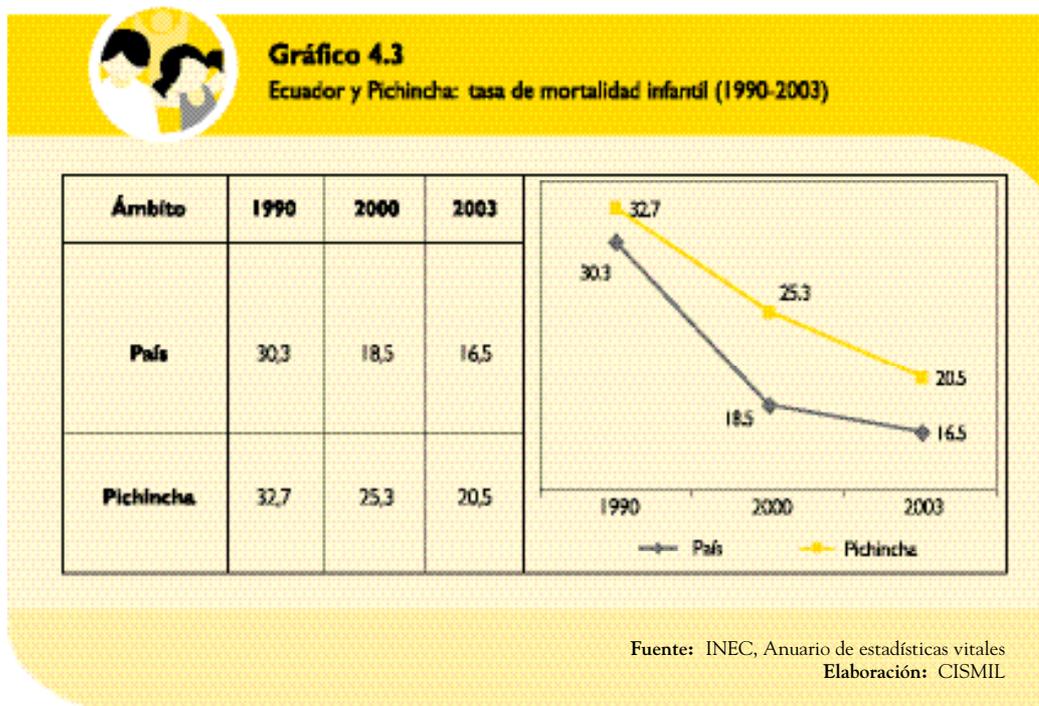


Mortalidad infantil

En Pichincha la tasa de mortalidad en menores de un año tiene una tendencia descendente. De acuerdo con el INEC, para el período 1990-2003, la tasa de mortalidad infantil descendió de 32,7 a 20,5 por cada mil nacidos vivos.⁶⁴

Se estima que, además de las condiciones y calidad de vida de la población, la oferta y capacidad de acceso a los servicios de salud tienen un

peso determinante en el comportamiento de la mortalidad infantil. El valor del índice de oferta en salud⁶⁵, calculado por el SIISE para Pichincha, es de apenas 55,5, y para Quito, del 58,0. La mayor parte de parroquias (88,2%) tiene un índice que apenas va de 42 a 50, y el resto (11,8%) está entre 51 y 58. Esta situación pone de manifiesto que la mayor parte de la población en la provincia ve sensiblemente restringido su derecho a recibir atención a sus problemas de salud.



⁶⁴ Como se podrá observar, el valor y tendencia de la tasa de mortalidad infantil reportada por el INEC mantiene sensibles diferencias con encuestas realizadas en el país.

⁶⁵ Constituye un promedio ponderado de indicadores que valora la disponibilidad de personal y servicios de salud en relación con la magnitud de la población. Su valor máximo es 100.

Tasa de mortalidad neonatal

La tasa de mortalidad neonatal se encuentra vinculada fundamentalmente con el uso y la calidad de los servicios de salud. En el período 1990-2003, en Pichincha se observó un descenso en la tasa de las defunciones entre los menores de 28 días: la tasa bajó de 16,8 a 12,1 por cada mil nacidos vivos. Es probable que este cambio refleje el incremento en el porcentaje de atención institucional del parto: la ENDEMAIN señala que en Pichincha el 85,3% de los partos sucedidos a partir de 2002 se dieron en el ámbito institucional.

Cabe destacarse que un poco más de la mitad de las defunciones de menores de un año suceden antes de que cumplan el primer mes de vida. Esta tendencia incluso se incrementa en el período 1990-2003. En 1990, se registraron 751 defunciones de menores de 28 días y 705 en el grupo de 29 días a 11 meses (es decir 1 456 defunciones). Ello permite reconocer que el 51,6% de la mortalidad infantil proviene del grupo de menores de 28 días, valor que en el 2003 asciende al 58,8%. El peso significativo de la mortalidad neonatal dentro de la mortalidad infantil demanda optimizar los esfuerzos a fin de garantizar mejores condiciones de cuidado y protección a los recién nacidos.



Gráfico 4.4

Ecuador y Pichincha: tasa de mortalidad neonatal (1990-2003)



Fuente: INEC, Anuario de estadísticas vitales
Elaboración: CISMIL

CUADRO 4.1

Pichincha: porcentaje de mortalidad neonatal en relación con la mortalidad infantil (1990-2003)

Mortalidad	1990		2003	
	No.	%	No.	%
Infantil < 1 año	1 456	100,0	1 044	100,0
Neonatal < 28 días	751	51,6	614	58,8

Fuente: INEC, Anuario de estadísticas vitales
Elaboración: CISMIL

Tasa de mortalidad neonatal precoz

Por otra parte, la mortalidad precoz, es decir la que sucede antes de cumplir los 7 días de nacido, también muestra valores sensiblemente altos. En la provincia, en 1990, el 36,6% de la mortali-

dad infantil sucedió en la edad señalada y en 2003 su tasa se incrementó al 44,0%. Pero además, en el mismo año, la mortalidad precoz constituyó el 71,0% de la mortalidad neonatal y, en 2003 se incrementó al 74,8%. Ello denuncia el requerimiento urgente de optimizar el control prenatal y la atención profesional e institucional con calidad en el parto y del recién nacido.

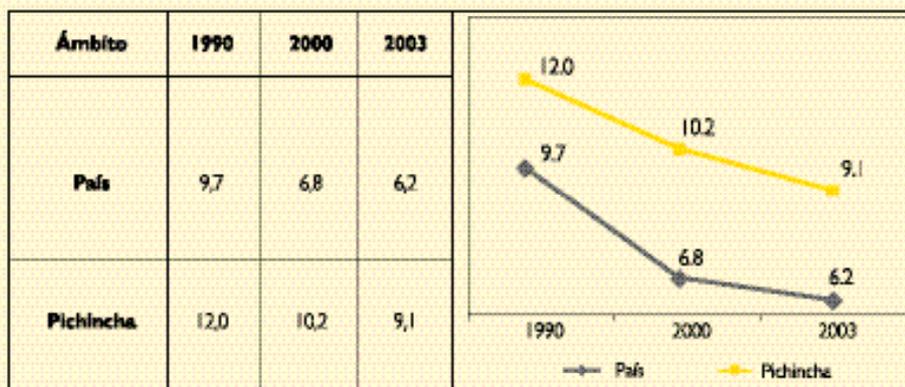
Mortalidad		1990		2003	
		No.	%	No.	%
Neonatal < 28 días		751	100,0	614	100,0
Precoz < 7 días		533	71,0	459	74,8

CUADRO 4.2 Pichincha: porcentaje de mortalidad precoz en relación con la mortalidad neonatal (1990-2003)

Fuente: INEC, Anuario de estadísticas vitales
Elaboración: CISMIL



Gráfico 4.5
Pichincha: tasa de mortalidad neonatal precoz (1990-2003)



Fuente: INEC, Anuario de estadísticas vitales
Elaboración: CISMIL

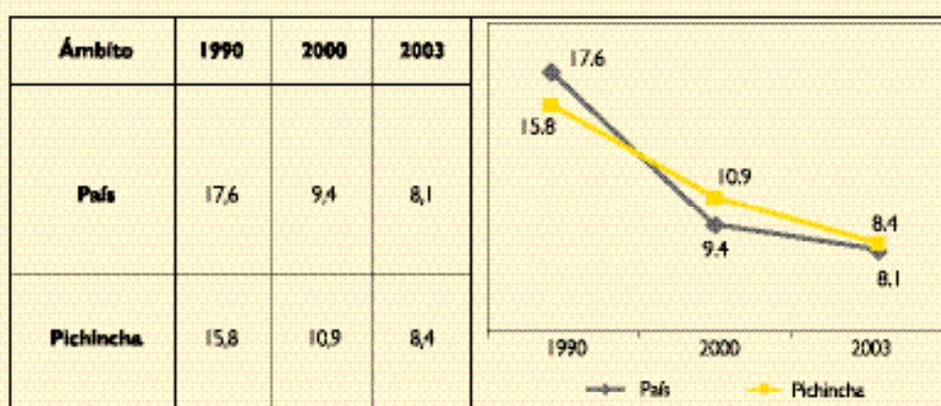
Tasa de mortalidad postneonatal

Esta tasa registra las defunciones de las niñas y niños entre los 29 días de nacidos y antes de cumplir un año. En Pichincha, la magnitud de la tasa de mortalidad postneonatal tiende a disminuir durante el período 1990-2003. Sin embargo, su peso en relación con la mortalidad infantil representa un poco menos de la mitad.



Gráfico 4.6

Pichincha: tasa de mortalidad postneonatal (1990-2003)



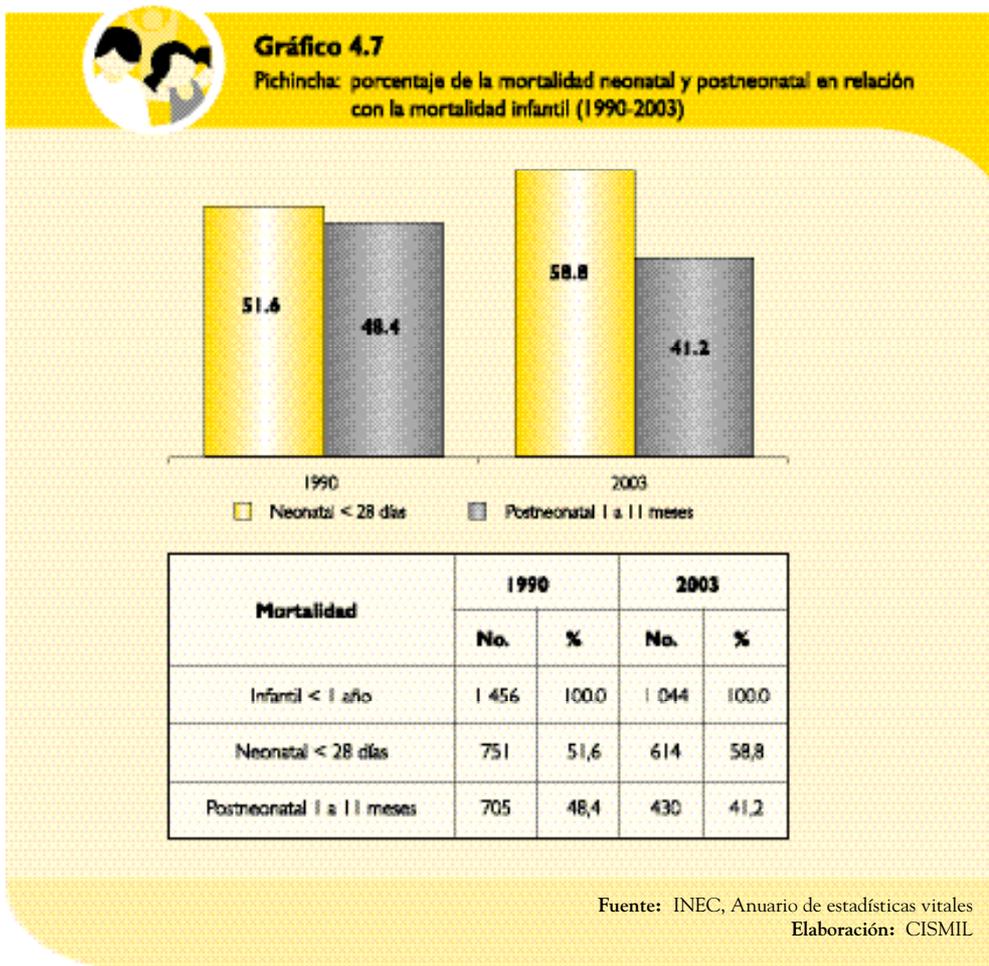
Fuente: INEC, Anuario de estadísticas vitales
Elaboración: CISMIL

CUADRO 4.3

Pichincha: porcentaje de mortalidad postneonatal en relación con la mortalidad infantil (1990-2003)

Mortalidad	1990		2003	
	No.	%	No.	%
Infantil < 1 año	1 456	100,0	1 044	100,0
Postneonatal I a II meses	705	48,4	430	41,2

Fuente: INEC, Anuario de estadísticas vitales
Elaboración: CISMIL



Control prenatal

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

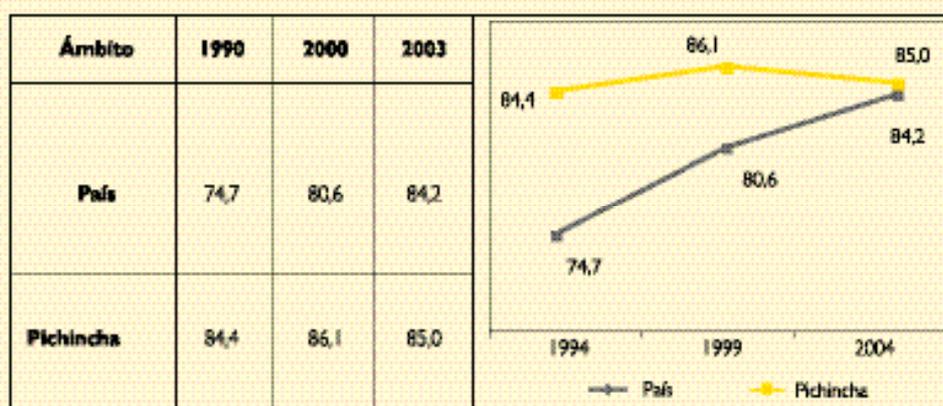
Se considera que la atención prenatal debe ser precoz, periódica e integral. Precoz en la medida que permita la captación de la embarazada, en lo posible, desde la primera falta de menstruación,

o por lo menos, durante el primer trimestre de la gestación. En cuanto al carácter periódico de la atención, se considera como nivel óptimo 13 consultas: una consulta mensual hasta la trigésima segunda semana de embarazo; una cada dos semanas hasta la trigésima sexta semana; y, una consulta semanal hasta el momento del parto. El nivel mínimo es de cinco controles: una consulta en la primera mitad del embarazo; otra en la vigésima y trigésima segunda semana gestacional; luego, una consulta en la trigésima sexta semana; y, dos cada dos semanas hasta el momento del parto. La periodicidad varía ante la presencia de cualquier complicación (MSP, 2006).



Gráfico 4.8

Pichincha: cobertura de control prenatal (1994-2004)*



* Al menos un control prenatal, en cualquier momento del embarazo
Fuente: ENDEMAIN (1994, 1999, 2004)

Elaboración: CISMIL

Se estima que en el período prenatal se puede definir gran parte de la probabilidad de muerte de niñas y niños en sus primeros años. El MSP, preocupado por la importante magnitud de los problemas de morbilidad y mortalidad tanto infantil como materna, inició acciones destinadas a optimizar el control prenatal y a brindar cuidados integrales con la mayor cobertura posible. En Pichincha, se ha generado un importante incremento del control prenatal, sin embargo, es totalmente insuficiente: en 2004 la cobertura con al menos un control prenatal fue apenas del 85,0%, incluso menor que la registrada cinco años atrás (86,1%).

Por otra parte, es fundamental rescatar el momento en que se inicia el control prenatal. En la provincia, únicamente el 69,3% de mujeres embarazadas comenzaron el primer control prenatal durante el primer trimestre del embarazo. El 13,9% tuvo su primer control en el segundo trimestre. Un importante 1,8%, durante el tercer

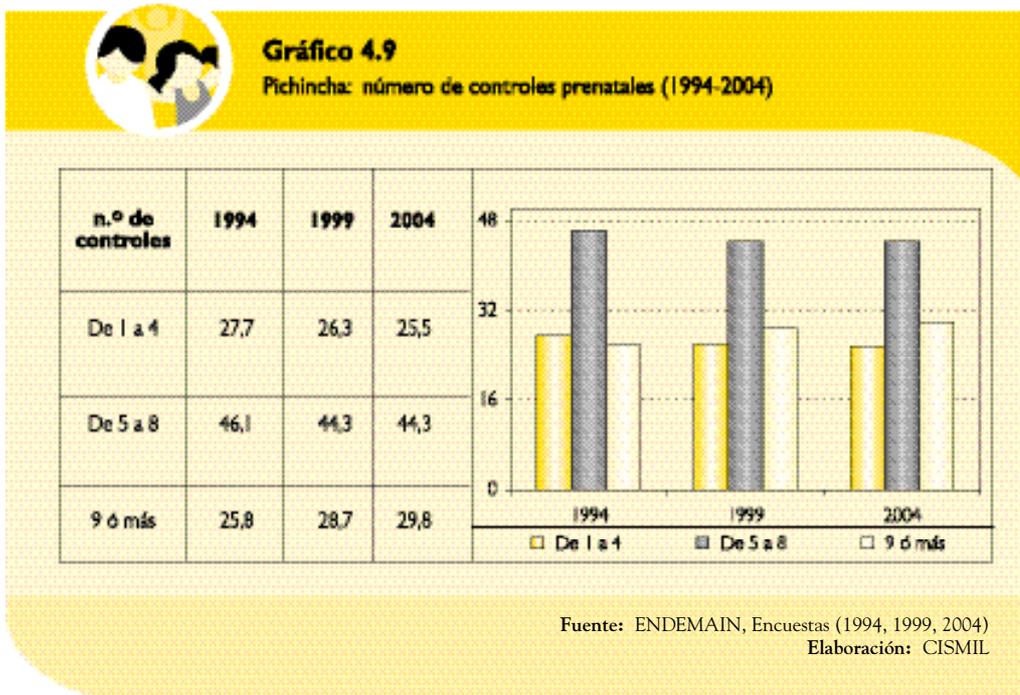
trimestre. Lo precoz o temprano del primer control prenatal tiene una relación directa con variables como la edad de la madre, su nivel de educación y el quintil de pobreza. Mientras mayor es el nivel educativo de la madre, mayor su edad y menor su nivel de pobreza, mayor es la precocidad en la demanda de control prenatal.

Si la cobertura y el momento de inicio del control prenatal son totalmente insatisfactorios, el número de controles resulta aún más preocupante. Menos de la tercera parte de mujeres embarazadas logra acercarse a la norma óptima definida por el MSP. En 2004, apenas el 29,8% de mujeres embarazadas tuvo nueve o más controles. Si se acoge el mínimo recomendable de cinco controles, únicamente el 44,3% de mujeres embarazadas cumplió con este requerimiento que, como se ha señalado, es de fundamental importancia para prevenir las altas tasas de morbilidad y mortalidad, tanto materna como infantil.

CARACTERÍSTICA	TRIMESTRE DE EMBARAZO		
	Primero	Segundo	Tercero
Edad de madre en años:			
Menos de 20	62,4	14,3	3,7
De 20 a 29	70,6	15,6	1,5
De 30 a 49	71,9	10,7	0,8
Nivel de instrucción:			
Ninguno y primario	51,8	17,5	1,9
Secundario	78,4	12,2	2,1
Superior y postgrado	89,3	9,3	0,7
Quintiles económicos:			
Primer	47,0	24,6	2,2
Segundo	62,4	12,9	2,4
Tercero	69,7	12,8	3,1
Cuarto	85,5	10,4	0,0
Quinto	87,5	7,6	0,7
TOTAL	69,3	13,9	1,8

Pichincha: porcentaje de cobertura del primer control prenatal por trimestre del embarazo y características de la madre (1999-2004)

Fuente: ENDEMAIN, Nacidos vivos de julio de 1999 a junio de 2004
Elaboración: CISMIL



Fuente: ENDEMAIN, Encuestas (1994, 1999, 2004)
Elaboración: CISMIL

El sector al que acuden las madres para realizar el control prenatal tiene una relación directa con su nivel de instrucción y el quintil económico al que pertenecen.

Mientras mayor es el nivel de instrucción de la madre, mayor es el porcentaje de demanda de atención en el sector privado (clínicas o consulta privada). De igual manera, mientras mayor es el quintil económico de la madre, mayor es el nivel de demanda de la atención en el sector privado. Es significativo que un importante 24,3% de madres prefieren asistir al sector privado y pagar por su control prenatal, aún cuando en el país está vigente la Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia.

CUADRO 4.5

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

CARACTERÍSTICA	% DEL LUGAR DEL CONTROL PRENATAL	
	Sector Público	Sector Privado
Nivel de instrucción:		
Ninguno y primario	81,1	14,4
Secundario	62,7	24,4
Superior y postgrado	36,2	41,6
Quintil económico:		
Uno	85,1	10,4
Dos	76,1	17,2
Tres	68,9	21,0
Cuatro	56,7	27,1
Cinco	39,8	47,1
TOTAL	65,4	24,3

Fuente: ENDEMAIN (2004)
Elaboración: CISMIL

Cobertura de inmunizaciones

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

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

Es preciso hacer evidente que las coberturas expuestas por el MSP a través de su sistema de información son mucho más altas a las descritas por varias encuestas en el país. Por ejemplo, el informe de la ENDEMAIN señala que, en el caso

CUADRO 4.6

Pichincha: inmunización completa por tipo de vacuna en menores de cinco años (1990-2003)

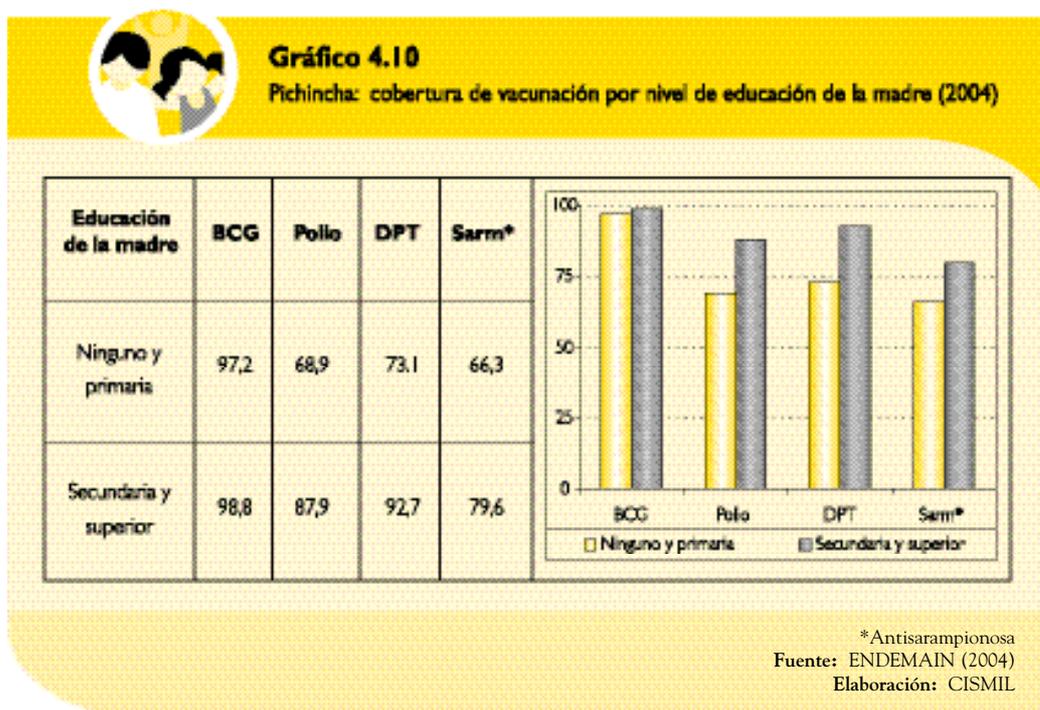
Territorio	BCG		DPT*		Penta-valente*	Antipoliomielítica*		Antisarampionosa*	
	1990	2003	1990	2003		1990	2003	1990	2003
País	88,8	135,1	68,4	58,4	30,7	67,1	100	59,5	106
Pichincha	89,3	136,1	70	25,5	71,1	67,2	107,2	58	115,1

* Tercera dosis ** SRP

Fuente: MSP, División Nacional de Estadística
Elaboración: CISMIL

de la vacuna antisarampionosa, cuando la madre refiere como nivel de instrucción ninguno y primaria, el porcentaje de menores vacunados es de apenas el 66,3%. Pero cuando la madre tiene un nivel de educación secundaria y superior el porcentaje, sube al 79,6%. Como se podrá observar,

estos valores muestran sensibles diferencias con los reportados por el sistema de información del MSP, lo que genera incertidumbre al evaluar los programas, tomar decisiones y generar políticas públicas.



Recursos en salud

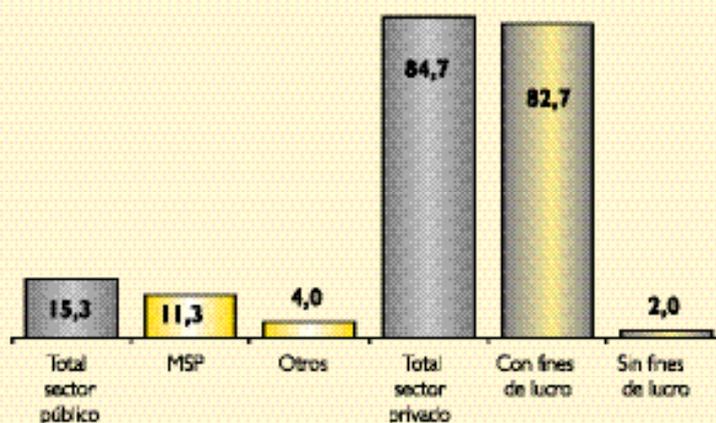
En la provincia de Pichincha se concentra el 17,2% del total de establecimientos de salud del país. El 21,4% de los establecimientos con internación y el 16,3% sin internación. De los 150 establecimientos de salud con internación existentes en la provincia, apenas 23 (15,3%) pertenecen al sector público, y entre este grupo sólo 17 (11,3%) pertenecen al MSP. Esto evidencia que la oferta de servicios con internación está concentrada en manos del sector privado (84,7%

de los establecimientos) y, aún más, en manos del sector privado con fines de lucro (el 82,7% del total de unidades de salud con internación).

Todo lo contrario sucede con los establecimientos de salud sin internación. De las 503 unidades de salud existentes en la provincia, 94% pertenecen al sector público (37,2% al MSP) y al sector privado, (todos en el grupo sin fines de lucro) sólo 6% de las unidades de salud sin internación.

**Gráfico 4.11**

Pichincha: establecimientos de salud con internación por sector (2004)



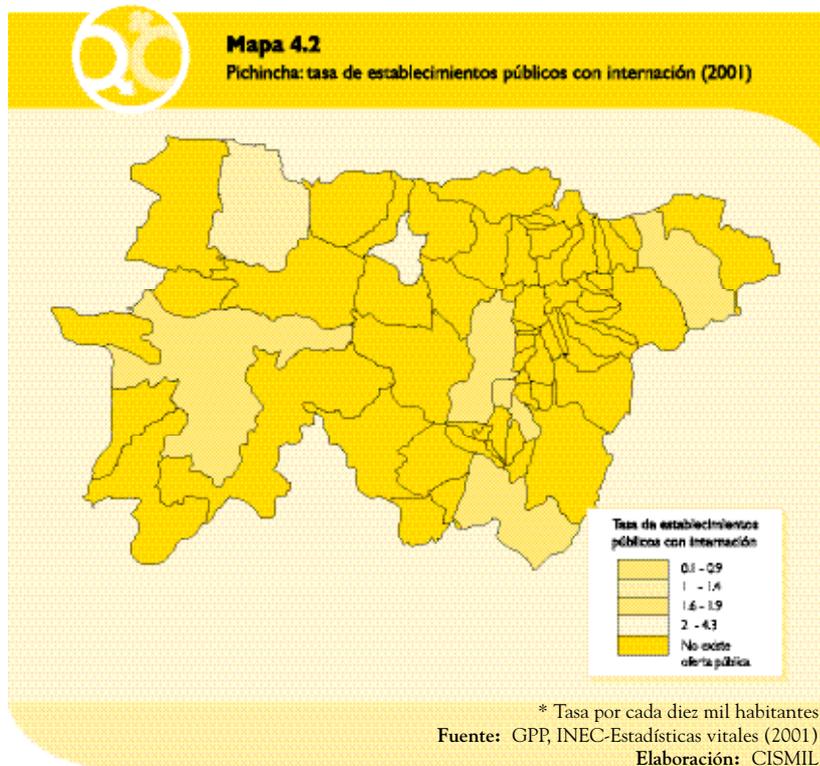
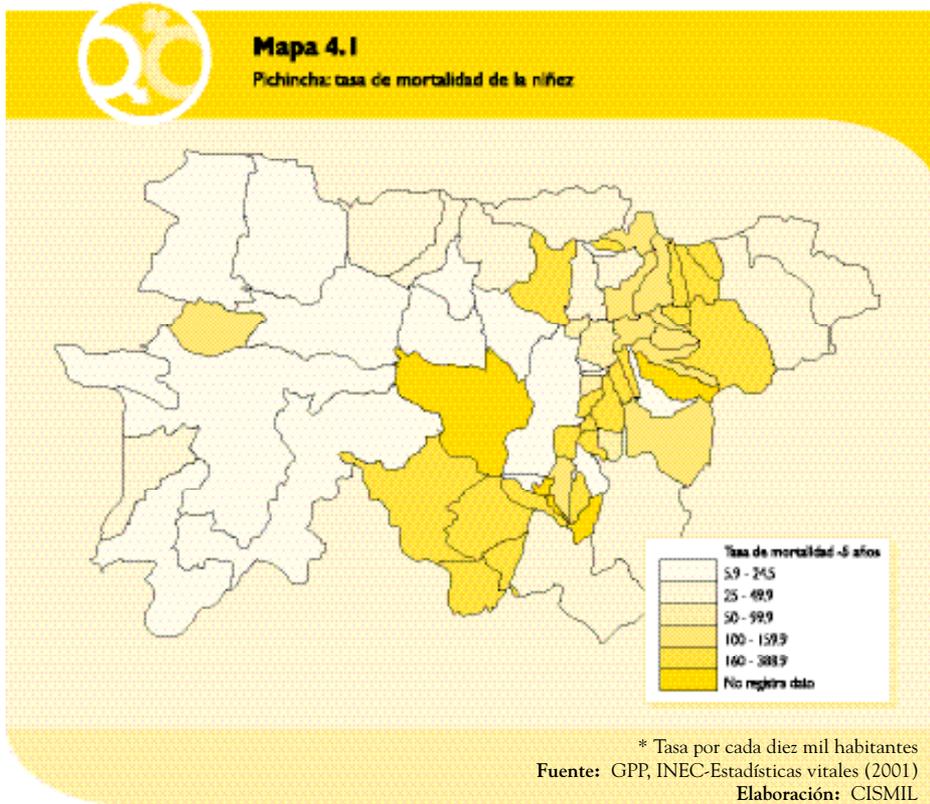
Sector	Número	Porcentaje
Total sector público	23	15,3
Ministerio de Salud Pública	17	11,3
Otros Ministerios y el IESS	6	4,0
Total sector privado	127	84,7
Con fines de lucro	124	82,7
Sin fines de lucro	3	2,0
TOTAL	150	100,0

Fuente: INEC, Anuario de estadísticas vitales
Elaboración: CISMIL

Como se podrá observar seguidamente, al igual que la tasa de médicos privados, la oferta privada de salud con internación se concentra en las parroquias de Machachi, Puerto Quito, Santo Domingo, Sangolquí y San Antonio. Sin embargo, estas tasas son prácticamente iguales a las tasas que registran los establecimientos públicos con internación en estas mismas parroquias. Por otro lado, las tasas de establecimientos públicos con internación son inferiores a 1 en las zonas de mayor densidad poblacional, donde se asientan las cabeceras cantonales (Quito, Machachi Sangolquí, Cayambe, Santo Domingo, Conocoto y Yaruquí). En contraste, estas tasas son superio-

res y ofrecen una mejor cobertura a sus poblaciones en las zonas recientemente colonizadas del noroccidente (Pedro Vicente Maldonado y Nanegalito).

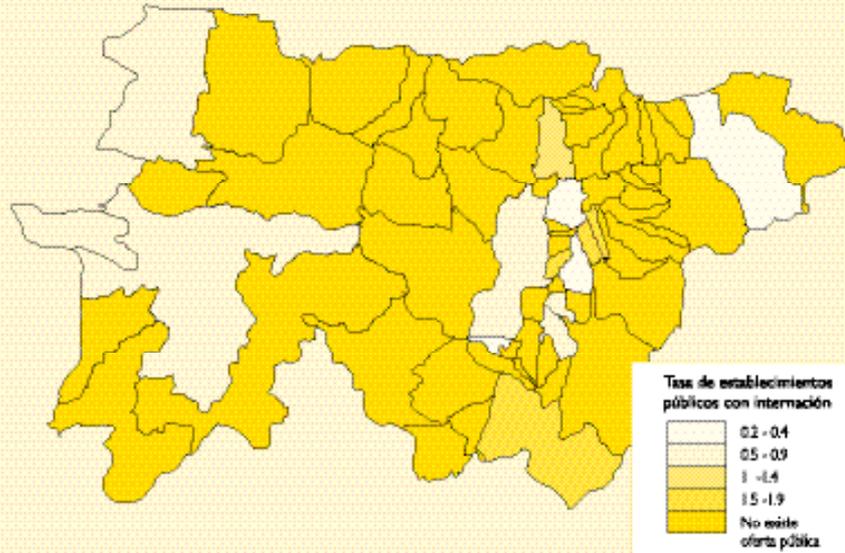
Si bien los establecimientos públicos y privados con internación no se encuentran en todas las unidades territoriales, los establecimientos públicos de salud sin internación están presentes casi en la totalidad del territorio y presentan tasas más altas. Por lo demás, el enfoque de medicina preventiva parece ser ajeno a los servicios de salud privada: la oferta privada de establecimientos sin internación está completamente ausente de la provincia. (GPP, 2006).





Mapa 4.3

Pichincha: tasa de establecimientos privados con internación por parroquias (2001)

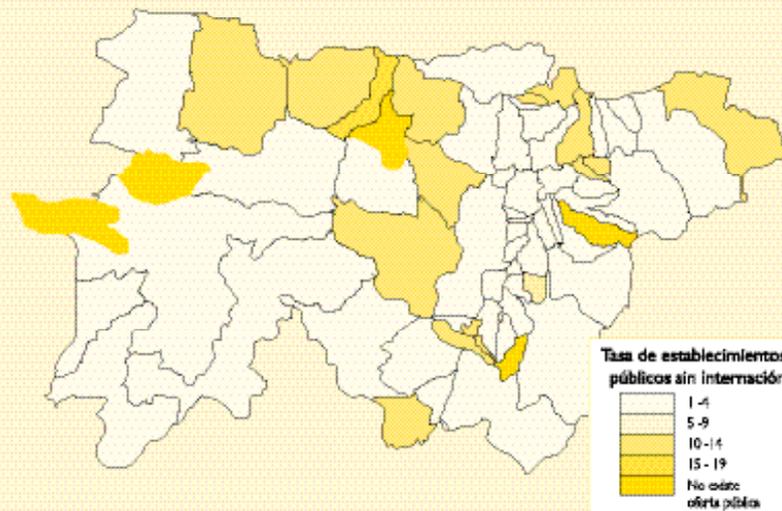


* Tasa por cada diez mil habitantes
Fuente: GPP, INEC-Estadísticas vitales (2001)
Elaboración: CISMIL

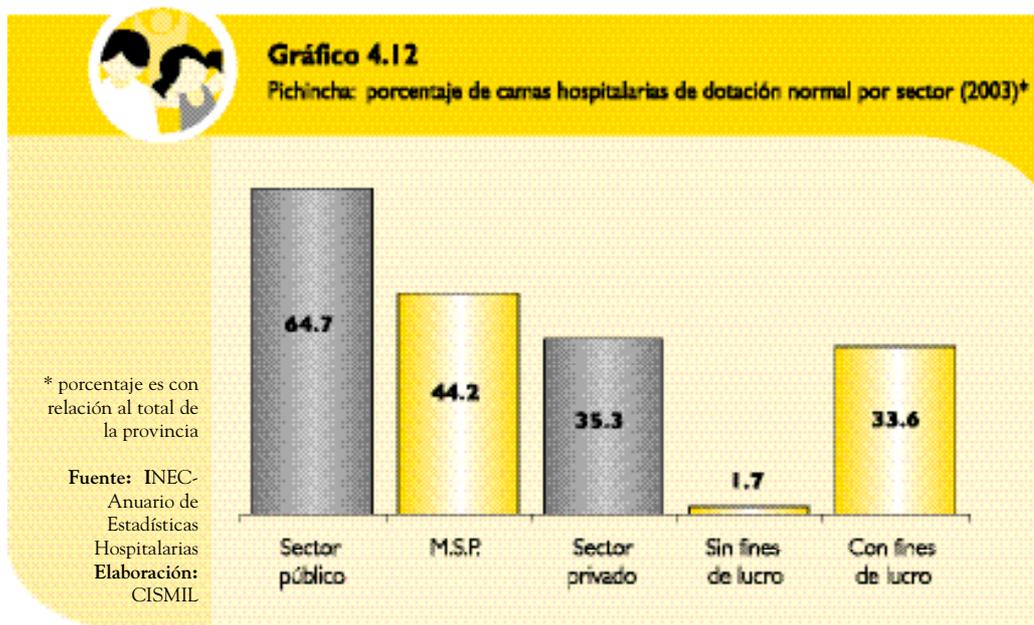


Mapa 4.4

Pichincha: tasa de establecimientos públicos sin internación por parroquias (2001)



* Tasa por cada diez mil habitantes
Fuente: GPP, INEC-Estadísticas vitales (2001)
Elaboración: CISMIL



Por otra parte, la oferta de camas hospitalarias en la provincia es totalmente deficitaria. Según informes del INEC, en 2003 existían 2,3 camas hospitalarias de dotación normal por cada mil habitantes. Del total de camas de dotación normal existentes en Pichincha, el 64,7% pertenece al sector público y el 35,3%, al sector privado. Dentro del sector público, 68,3% de las camas es del MSP. Sin embargo, ello corresponde apenas al 44,2% del total de la provincia. En el caso del sector privado, el 95,1% de camas de dotación normal existentes pertenece al sector privado con fines de lucro, lo que corresponde al 33,6% del total en la provincia.

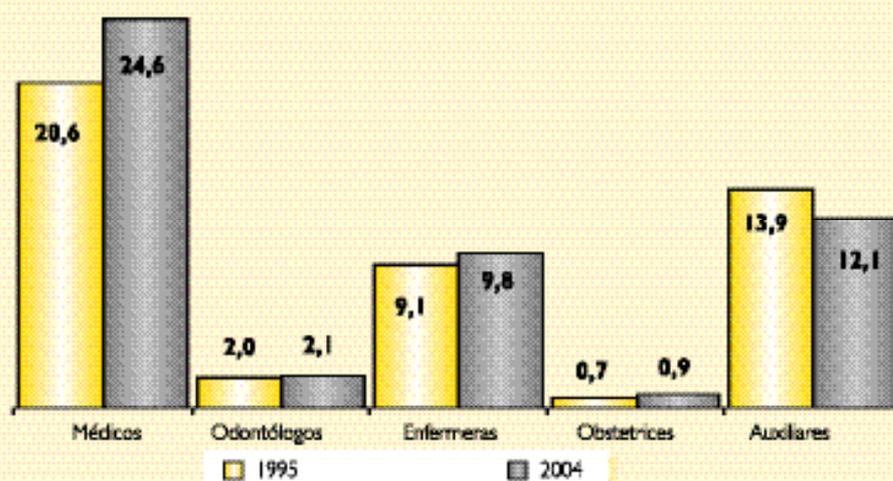
La oferta de personal de salud, por su parte, también se considera sensiblemente deficitaria, a pesar de que en la última década se ha incrementado. Sin embargo, gran parte de esta oferta se concentra en el área urbana, en la capital de la provincia y en las cabeceras cantonales. Al finalizar el presente quinquenio, se estimó que en la provincia de Pichincha existían apenas 2,5 médicos, 0,2 odontólogos, 0,09 obstetras, 0,98 enfermeras, y 1,2 auxiliares por cada mil habitantes.

Además de que este número de profesionales es insuficiente, su distribución en el territorio provincial es totalmente contradictoria con la realidad y necesidades de salud de la población. En el espacio rural, lugar que demanda la mayor presencia de profesionales de la salud, apenas se encuentra el 5,7% de ellos (el 6,3% de médicos, el 12,4% de odontólogos, el 15,0% de obstetras y el 3,2% de enfermeras). La marcada concentración de profesionales de la salud en el área urbana es evidente: 93,7% trabaja en zonas urbanas y apenas el 6,3%, en lo rural.

Por otro lado, el modelo de salud muestra una alta concentración en las actividades de tipo curativo, o bien, centradas en la enfermedad. Actualmente, apenas el 23,6% del total de consultas que se dan en la provincia son dedicadas a la prevención y 76,4% está destinada a atender la morbilidad. En el caso de los menores de cinco años, la tendencia es similar: el 65% de consultas atiende morbilidad y apenas el 35% se orienta a la prevención. Esto contradice la actitud y las políticas expresadas en los planes institucionales y de desarrollo diseñados para la provincia.

**Gráfico 4.13**

Pichincha: médicos, odontólogos, enfermeras, obstetras y auxiliares de enfermería (1995 – 2004)*



Personal de salud	1995	2004
Médicos	20,6	24,6
Odontólogos	2,0	2,1
Enfermeras	9,1	9,8
Obstetras	0,7	0,9
Auxiliares de enfermería	13,9	12,1

* Tasa por cada diez mil habitantes
Fuente: INEC-Anuario de recursos y actividades de salud
Elaboración: CISMIL

CUADRO 4.6 a Pichincha: oferta de servicios de salud

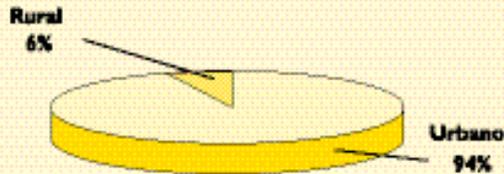
Indicador	Ecuador		Pichincha		D.M. Quito	
	1995	2004	1990	2004	1990	2004
Recursos y actividades en salud						
Tasa de médicos*	1,3	1,7	2,1	2,5	1,3	1,4
Tasa de odontólogos*	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1
Tasa de enfermeras*	0,5	0,6	0,9	1,0	0,5	0,5
Tasa de obstetras*	0,07	0,08	0,07	0,09	0,02	0,02
Tasa de auxiliares de enfermería*	1,2	1,1	1,4	1,2	0,8	0,7
Consultas preventivas		24,7		23,6		35,8
Consultas a la morbilidad		75,3		76,4		64,2

* Tasa por mil habitantes
Fuente: INEC. Anuario de Recursos y Atenciones de Salud
Elaboración: CISMIL



Gráfico 4.14

Pichincha: % de personal de salud por sector (urbano-rural) (2004)



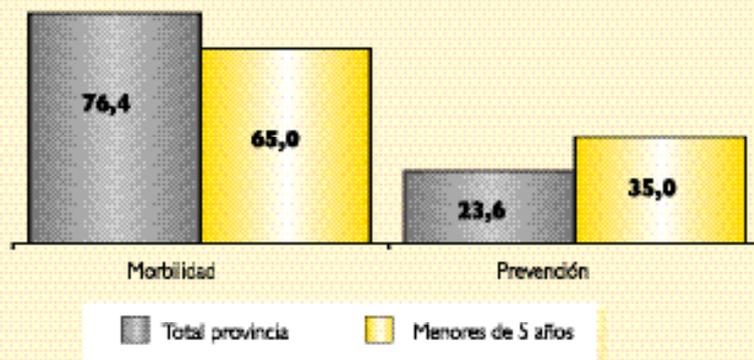
Personal de salud	1995	2004
Médicos	93,7	6,3
Odontólogos	87,6	12,4
Enfermeras	96,8	3,2
Obstetrices	85,0	15,0
Auxiliares de enfermería	93,8	6,2
TOTAL	94,3	5,7

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



Gráfico 4.15

Pichincha: % de consultas a la morbilidad y la prevención en menores de cinco años de edad (2004)

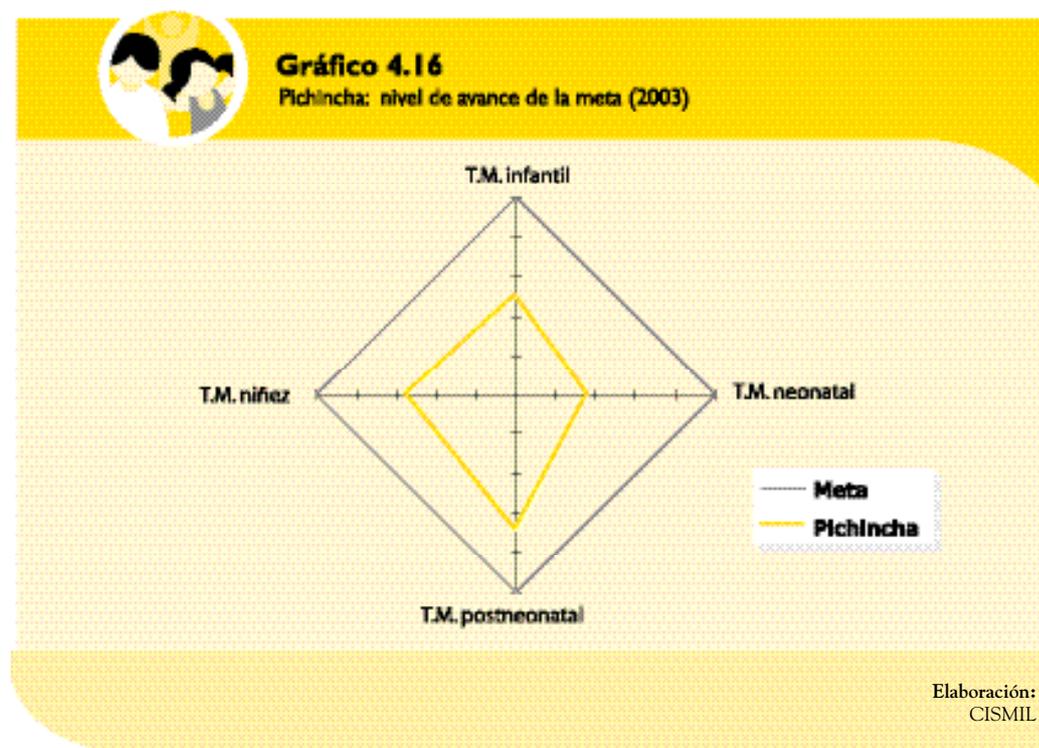


Fuente: INEC, Anuario de recursos y actividades de salud
Elaboración: CISMIL

Resumen del nivel de avance

Si se toma como parámetro de referencia la meta país (reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de las niñas y los niños menores de 5 años), el nivel de avance en Pichincha sólo alcanza el valor de 5,2 sobre 10. Lo alcanzado en cuanto a disminución de la mortalidad de la niñez es muy limitado. El progreso

logrado en bajar, sobre todo, la mortalidad neonatal es mínimo. Como se ha señalado, este tipo de mortalidad continúa presentando valores significativamente altos e, incluso, su porcentaje respecto de la mortalidad infantil se ha incrementado en el período 1990-2003.



CUADRO 4.7		Resumen de los indicadores del objetivo 4		
		Objetivo 4: reducir la mortalidad de la niñez		
META 5: Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de las/los niñas/os menores de 5 años				
Indicador*	Ámbito	1990	2003	
Tasa de mortalidad de la niñez menores de 5 años	País	43,1	22,1	
Tasa de mortalidad infantil	Pichincha	43,6	26,8	
	País	30,3	16,5	
Tasa de mortalidad neonatal	Pichincha	32,7	20,5	
	Pichincha	16,8	12,2	
Tasa de mortalidad neonatal precoz	Pichincha	12,0	9,1	
Tasa de mortalidad postneonatal	Pichincha	15,8	8,4	
* Tasas por cada mil nacidos vivos		Fuente: INEC, Anuario de estadísticas vitales Elaboración: CISMIL		
Indicadores	Territorio	1994	1999	2004
% de cobertura de control prenatal al menos un control	País	75,0	81,0	84,0
	Pichincha	84,4	86,1	85,0
% de cobertura de control prenatal en el primer trimestre del embarazo	País	75,9	75,3	64,6
	Pichincha	----	----	69,3
% de cobertura de control prenatal en el segundo trimestre del embarazo	País	19,7	20,2	16,6
	Pichincha	----	----	13,9
		Fuente: ENDEMAIN (1994, 1999, 2004) Elaboración CISMIL		
Indicador	Ámbito	1990	2003	
% Niñas/os vacunados contra el sarampión	País	59,5	106,0	
	Pichincha	58,0	115,1	
		Fuente: MSP, División Nacional de Estadística Elaboración: CISMIL		

Para completar el resumen sobre los indicadores de este objetivo en la provincia de Pichincha, se incluye el cuadro 4.8. Al desagregar las tasas (de mortalidad de la niñez, infantil, neonatal, y de bajo

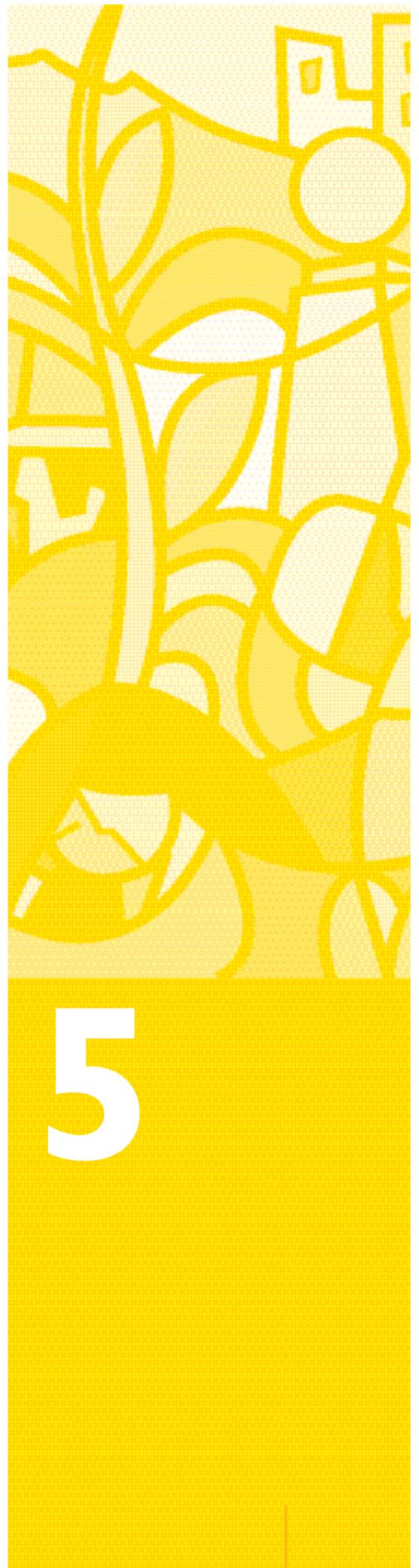
peso al nacer) por cantones, nos aseguramos que el peso de las tasas correspondientes al cantón Quito no distorsionen la información correspondiente a toda la provincia de Pichincha.

CUADRO 4.8		Pichincha: tasa de mortalidad infantil por cantones			
Cantón	Tasa de mortalidad de la niñez (x 1 000) 2003	Tasa de mortalidad infantil (x 1 000) 2003	Tasa de mortalidad neonatal (x 1 000) 2003	Tasa de niños con bajo peso al nacer (x 1000) 2003	
Pedro Moncayo	136,33	97,07	39,97	10,35	
Mejía	48,76	34,87	14,91	10,89	
Cayambe	48,29	33,18	12,50	9,69	
Quito	25,49	20,15	12,52	11,55	
Rumiñahui	20,58	16,59	8,82	5,86	
Sto. Domingo de Los Colorados	19,53	14,01	7,40	6,13	
Pedro Vicente Maldonado	18,84	9,83	1,64	3,90	
San Miguel de los Bancos	10,43	6,64	3,79	5,52	
Puerto Quito	8,92	5,35	2,68	3,03	

OBJETIVO

MEJORAR
LA SALUD
MATERNA

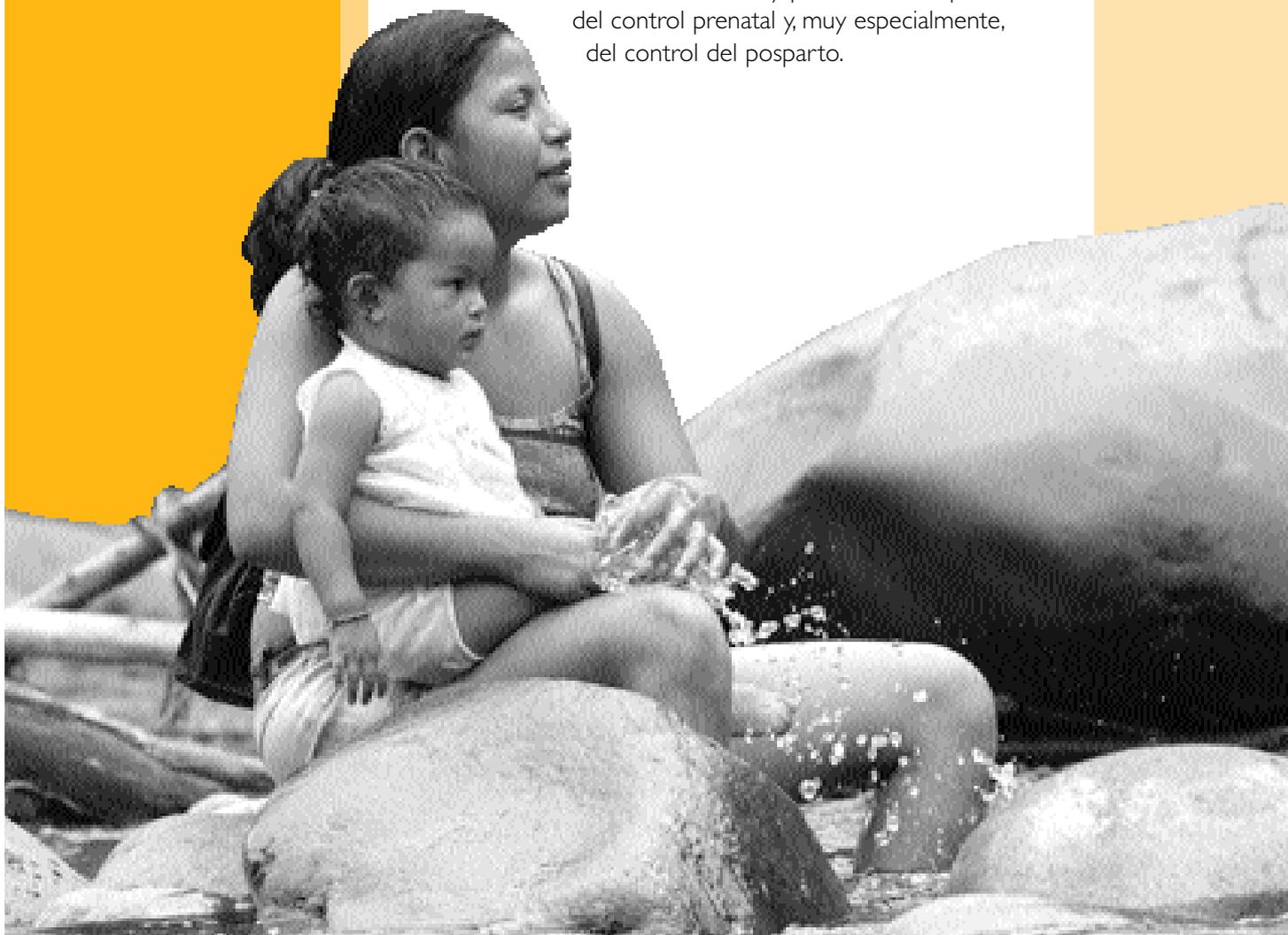
5



resumen

La mortalidad materna, incluyendo la morbilidad asociada a sus factores determinantes, constituye un grave problema de salud pública que revela algunas de las más profundas inequidades en las condiciones de vida de la población. En Pichincha se observa un importante descenso de este indicador. Sin embargo, el número de muertes maternas se considera sensiblemente alto, especialmente, las estimaciones tienen elevados márgenes de incertidumbre (mayores que los presentados por la mayoría de los indicadores demográficos y de salud).

Esta situación demanda multiplicar los esfuerzos para evitar uno de los episodios más traumáticos para la sociedad y la familia. Se precisa mejorar la cobertura de la atención institucional y profesional del parto, del control prenatal y, muy especialmente, del control del posparto.



El último mantiene coberturas extremadamente bajas, a pesar de constituir un momento especialmente sensible: durante el posparto sucede un cúmulo de complicaciones que deteriora la salud y es en este período que ocurre el mayor número de casos de muerte materna. En la provincia, a pesar de la expedición de la Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia, aún no se logra garantizar este derecho de las mujeres. Un importante porcentaje de ellas paga por la atención y encuentra en el cobro una de las barreras más importantes para acceder a los servicios de salud.

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

Introducción

Como se señaló anteriormente, la mortalidad materna refleja claramente la importancia que le asigna el Estado a la salud. Así mismo, este indicador pone en evidencia las condiciones económicas y sociales en que vive la población y su capacidad de acceso a bienes y servicios que le permitan ejercer sus derechos y satisfacer sus necesidades de salud. En el Ecuador, la mortalidad materna, incluyendo la morbilidad asociada a sus factores determinantes, constituye un grave problema de salud pública. Revela tanto algunas de las más profundas inequidades en las condiciones generales de vida, como el estado de salud de las mujeres en edad reproductiva (su nivel de acceso a los servicios de salud y la calidad de la atención que reciben).

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

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

Tasa de mortalidad materna

La meta de este objetivo plantea reducir, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes. En el caso de Pichincha, según los informes del INEC, en el año 1990 la tasa de mortalidad materna fue de 114,4 por cada cien mil nacidos vivos y, en el año 2003, de 39,2. Es decir, durante este período la tasa disminuyó 2,9 veces. Sin embargo, en relación con la meta (28,6 defunciones maternas por cada cien mil nacidos

vivos), es todavía 1,4 veces mayor. Si bien es posible señalar que existe un importante avance, es preciso optimizar la institucionalización de las políticas públicas existentes. Más aún cuando apenas restan nueve años para que la población evalúe su cumplimiento.

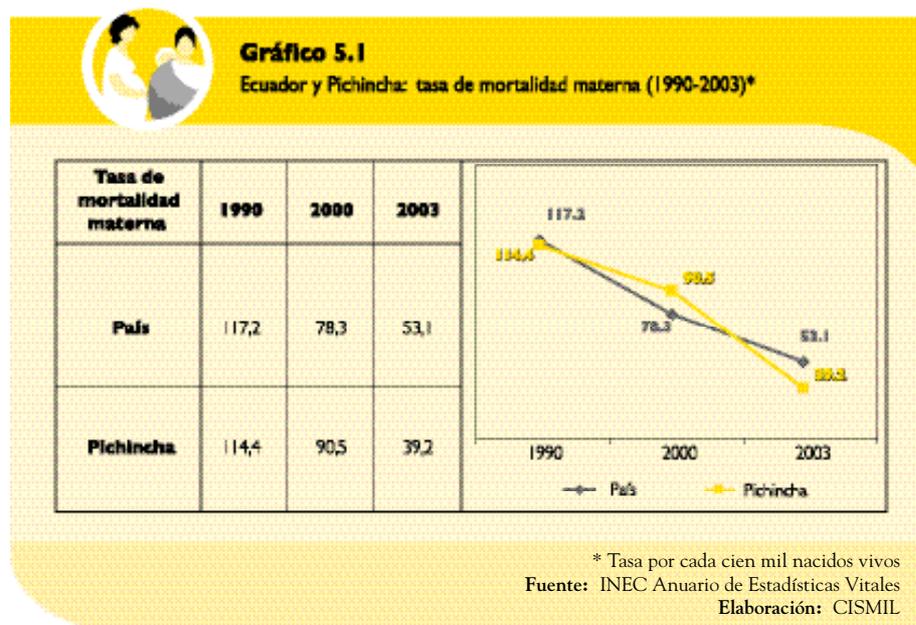
Con respecto a los límites de la información aquí presentada, se debe señalar que las estimaciones tienen elevados márgenes de incertidumbre (mayores que los que presentan la mayoría de los indicadores demográficos y de salud). Esto se debe a varios factores, entre otros, a la escasez de fuentes, al subregistro y a la presentación de

diversos valores en cada una de las diferentes fuentes investigadas (incluido el INEC). De acuerdo con la ley, todas las muertes se deben reportar en el Registro Civil dentro de un plazo de 48 horas, sin, embargo, la falta de oportunidad en la entrega de la información constituye una seria limitante. Por otra parte, las publicaciones del INEC mantienen, en el mejor de los casos, un retraso de dos años y el subregistro se estima entre el 16% al 35% (MSP, 2005a).

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

cias con los que expone el INEC.

La tasa de mortalidad materna permite evaluar la calidad de atención de salud antes y, fundamentalmente, durante y después del parto. Pone de manifiesto la capacidad de oferta de los servicios de salud y el acceso de las mujeres a estos. Agrupa los procesos obstétricos directos y las causas de mortalidad relacionadas directamente con el embarazo, el parto y posparto. En el Ecuador, la tendencia de la mortalidad materna es irregular: se alternan períodos de incremento y descenso. En Pichincha, actualmente, la tasa de mortalidad materna es muy inferior a la del nivel nacional y su tendencia muestra sensibles niveles de descenso.



Como se señaló anteriormente, los valores registrados demandan al país, y muy especialmente a la provincia de Pichincha, realizar un esfuerzo importante para alcanzar la meta de disminuir en tres cuartas partes la mortalidad materna. Hasta se podría señalar que la meta debería ser más exigente, pues, a pesar de alcanzarla sus valores serían muy altos.

Ahondando en las causas de la mortalidad materna, actualmente, se reconoce que la mayor parte de las muertes maternas a nivel nacional ocurren

dentro de las primeras horas del posparto, siendo las hemorragias su principal causa. De acuerdo con el MSP (2006), en el año 2005 "la hemorragia obstétrica es la primera causa de muerte materna que representa el 43,3% y, de éstas, la hemorragia posparto corresponde al 31,8%; como segunda causa está la eclampsia, con el 32,7%; y, la sepsis con el 1,7%". Este perfil de la mortalidad materna exige respuestas consistentes desde el control prenatal hasta la atención del posparto.

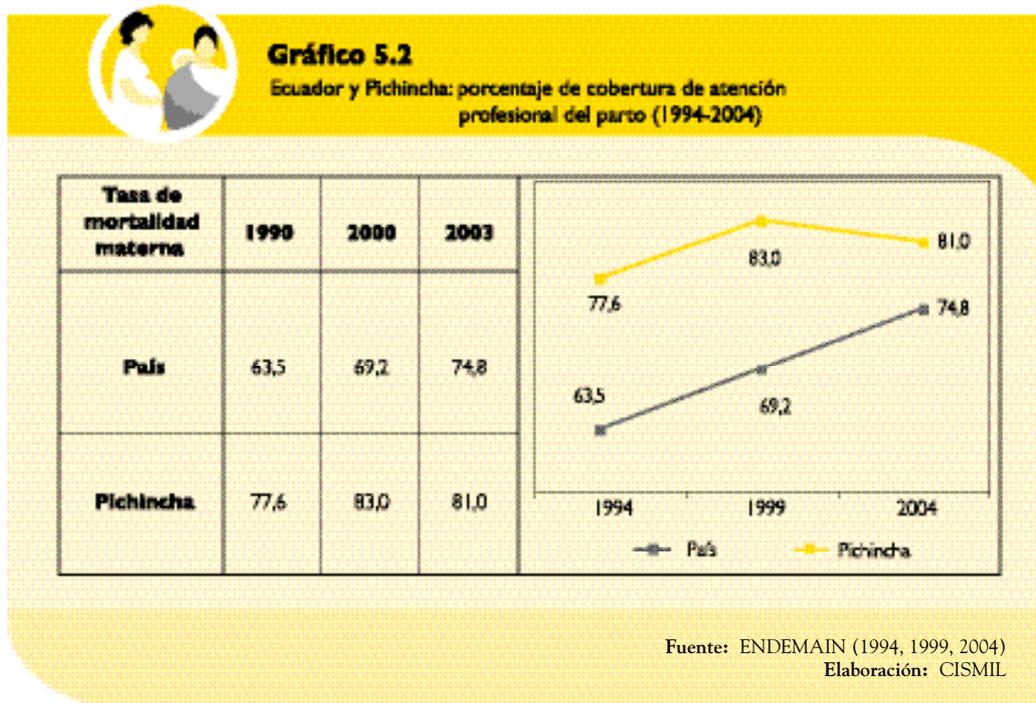
Partos con asistencia de personal profesional especializado

Como se ha señalado, entre los factores de mayor asociación con la muerte materna se incluyen el lugar de atención del parto y el personal que atiende el mismo. Es decir, la calidad de la atención y del servicio de salud es decisiva. La atención por parte de personal calificado⁶⁶ contribuye, además, a evitar complicaciones y favorece la remisión y complementación con otros servicios (entre ellos, los de planificación familiar y el tratamiento de enfermedades de transmisión sexual).

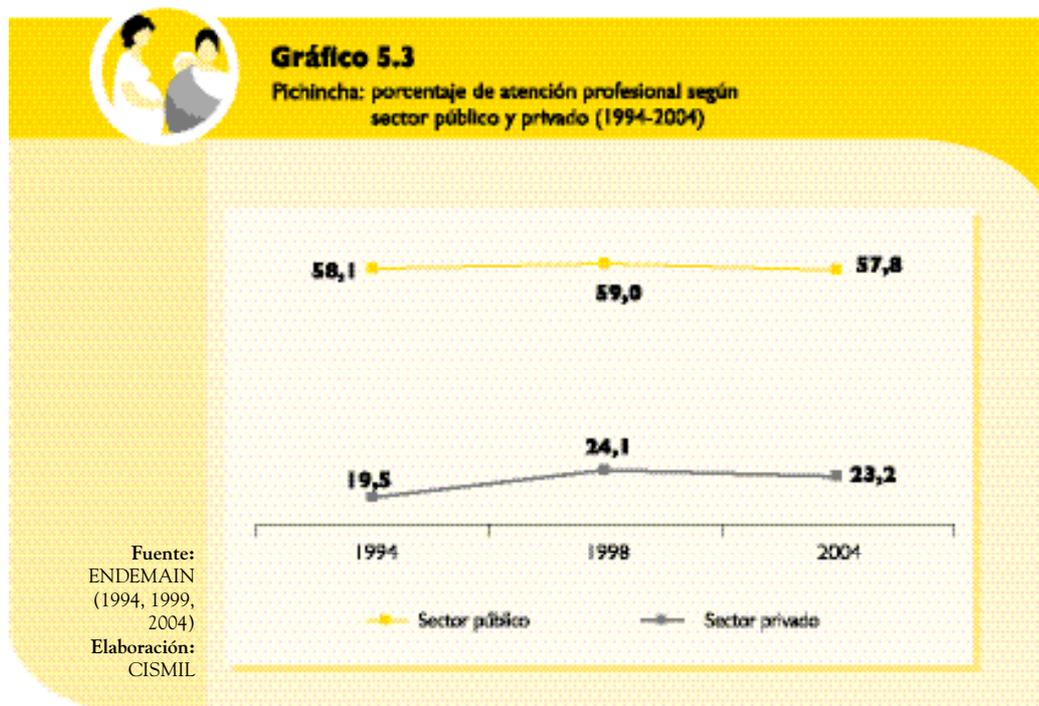
En la provincia, 85,3% de los partos ocurridos desde 2002 se dieron en instituciones de salud. Es decir, un importante 14,7% de mujeres tomó la decisión de dar a luz en su domicilio. Sin embargo, cuando se realiza un análisis de la tendencia de la atención profesional del parto, se

observa que la cobertura porcentual ha disminuido de 83,0% en 1999 a 81,0% en 2004. Esto habla de un ligero incremento en la tendencia a la atención no profesional del parto. Quienes optan por la alternativa de atenderse en una institución de salud, lo hacen considerando tres factores: la calidad de la atención, la confianza que depositen en el personal de salud o la cercanía del servicio de salud a su domicilio. Quienes prefieren la atención domiciliaria señalan cuatro motivos: no haber alcanzado a llegar a la unidad de salud, por costumbre, por falta de recursos económicos o porque tienen mayor confianza en las parteras. (ENDEMAIN, 2004).

Por otra parte, en el caso de la atención profesional del parto, se hace evidente un significativo incremento de la atención en el sector privado (del 19,5% en 1994 al 23,2% en 2004) y una disminución en el sector público (del 58,1% en 1994 al 57,8% en 2004). Insistiendo, a pesar de la vigencia de la Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia.



⁶⁶ Se entiende por personal calificado a todo profesional de salud (matronas, médicos, enfermeras) con formación en las disciplinas necesarias para manejar embarazos normales (sin complicaciones), partos, el período inmediato del posparto, y para la identificación, administración y referencia de las complicaciones de la mujer y del recién nacido.



Por otra parte, la atención institucional del parto muestra una relación directa con el nivel de instrucción de la madre y el quintil económico al que pertenece. Mientras mayor es su nivel de instrucción o el quintil económico al que pertenece, mayor es el porcentaje de atención institucional, y dentro de esta, mayor es la atención en el sector privado (clínicas o consulta privada).

CUADRO 5.1

Pichincha: lugar de atención del parto según edad de la madre, nivel de instrucción y quintil económico (2004)

CARACTERÍSTICA	% del lugar de atención del parto		
	Sector público	Sector privado	Domicilio
Edad de madre en años:			
Menos de 20	62,9	15,3	15,3
De 20 a 29	59,0	17,9	16,0
De 30 a 49	46,3	22,9	23,3
Nivel de instrucción:			
Ninguno y primario	50,7	9,2	37,5
Secundario	66,2	20,8	5,7
Superior y postgrado	44,7	37,3	0,7
Quintil económico:			
Uno	46,4	8,7	42,1
Dos	59,1	11,4	25,7
Tres	67,2	15,4	11,3
Cuatro	57,8	24,9	3,5
Cinco	47,9	39,6	2,1
TOTAL	56,3	18,8	17,9

Fuente: ENDEMAIN (2004)
Elaboración: CISMIL

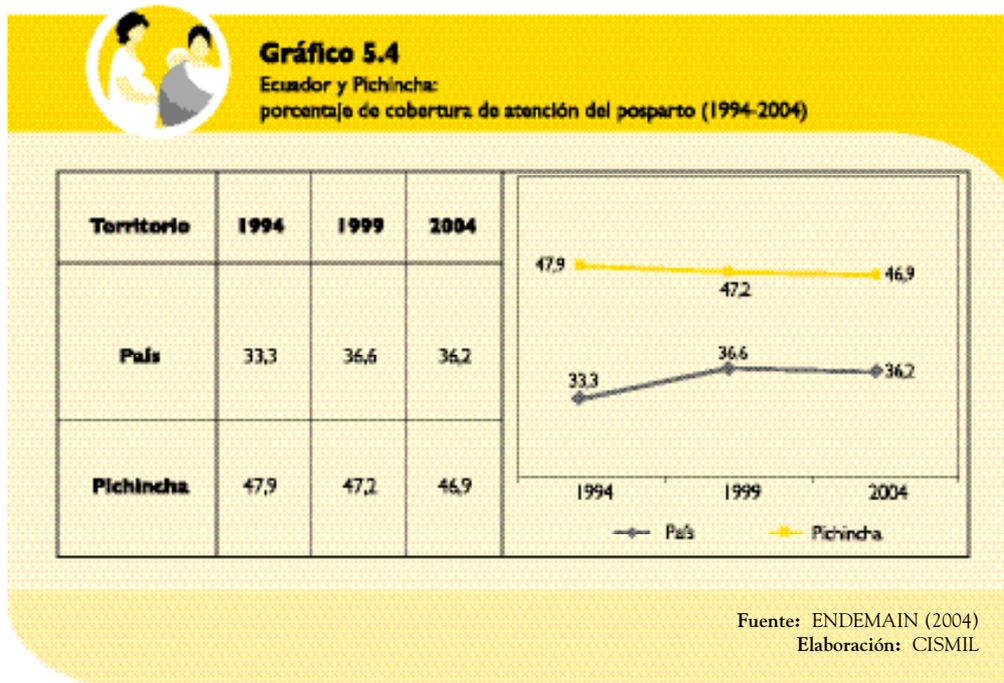
Control posparto

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

En Pichincha, en 2004, únicamente el 46,9% de mujeres embarazadas y que tuvo su parto, señaló haber recibido control en el posparto. Este valor es inferior al ya bajo y totalmente insuficien-

te 47,9% de 1994. Si a ello se añade que un importante 17,9% de madres tiene su parto en su domicilio, es evidente que los servicios de salud requieren multiplicar sus esfuerzos a fin de garantizar un óptimo control del posparto (momento que, lo repetimos, es uno de los más importantes por su asociación directa con las mayores causas de mortalidad materna).

Como en el caso de la atención institucional del parto, el control del posparto incrementa con el nivel de instrucción de la madre y el quintil económico al que pertenece.



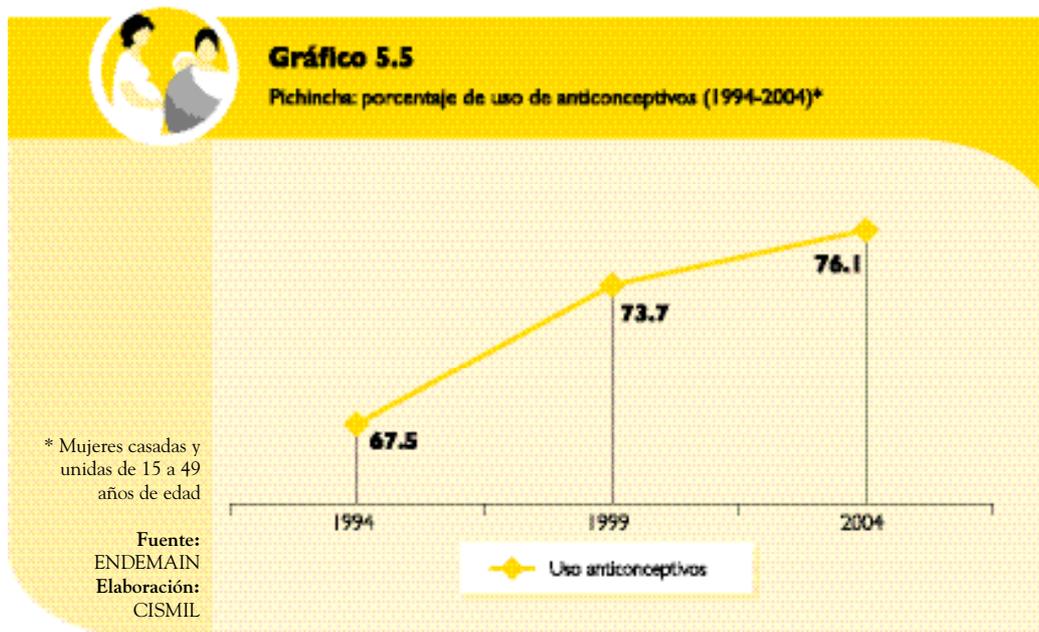
Finalmente, se debe señalar que, de acuerdo con la ENDEMAIN en su informe sobre Pichincha, entre las mujeres que acceden al parto institucional, 53% paga por la atención recibida y 19% compra insumos y medicinas. Ello contradice el esfuerzo del país por institucionalizar la Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia. En efecto, una de las barreras para el uso de los servicios institucionales señaladas por las mujeres embarazadas es el pago que deben realizar.

Uso de anticonceptivos

Por otro lado, el uso de métodos anticonceptivos es parte de los determinantes fundamentales en el comportamiento de la mortalidad materna. Está comprobado que la posibilidad de decidir cuándo y cuántos hijos tener, sobre la base de la información suficiente y la adecuada disponibilidad de métodos anticonceptivos efectivos, contribuye a prevenir embarazos de alto riesgo y sus

complicaciones, así como a disminuir las tasas de aborto (ambas causas de muerte materna). Precisamente, la Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia, una de las principales políticas públicas en esta área, incluye como parte de sus prestaciones la entrega de métodos anticonceptivos. Por su importancia, como parte del aná-

lisis de de este objetivo, se ha incorporado una breve descripción sobre el uso de anticonceptivos. En 2004, el 76,1% de las mujeres casadas y unidas de 15 a 49 años de edad y residentes en la provincia utilizaba algún método anticonceptivo. Este porcentaje es sensiblemente superior al registrado una década atrás (67,5%).



El uso de anticonceptivos, por otra parte, es mayor cuanto mayor es el nivel educativo de las mujeres de los 30 a los 39 años de edad. El 55,8% obtiene los métodos anticonceptivos en el sector privado y en éste, fundamentalmente, en el privado con fines de lucro (44,2%); apenas el 42,9% lo hace en el sector público; y, únicamente, el 32,0%, en las unidades operativas del MSP. Es importante destacar que la esterilización femenina (26,8%) es el método más utilizado, seguido del DIU (13,7%).

En el grupo de mujeres casadas y unidas no usuarias de métodos anticonceptivos y sin problemas de fertilidad, el 54% manifiesta su deseo de utilizar algún método de anticoncepción.

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

CARACTERÍSTICA	% USO MÉTODO ANTICONCEPTIVO
Nivel de instrucción:	69,1
Ninguno y primario	79,4
Secundario	81,9
Superior y postgrado	
Edad en años:	
Menos de 20	69,6
De 20 a 29	73,5
De 30 a 39	83,5
De 40 a 49	70,5
TOTAL	76,1

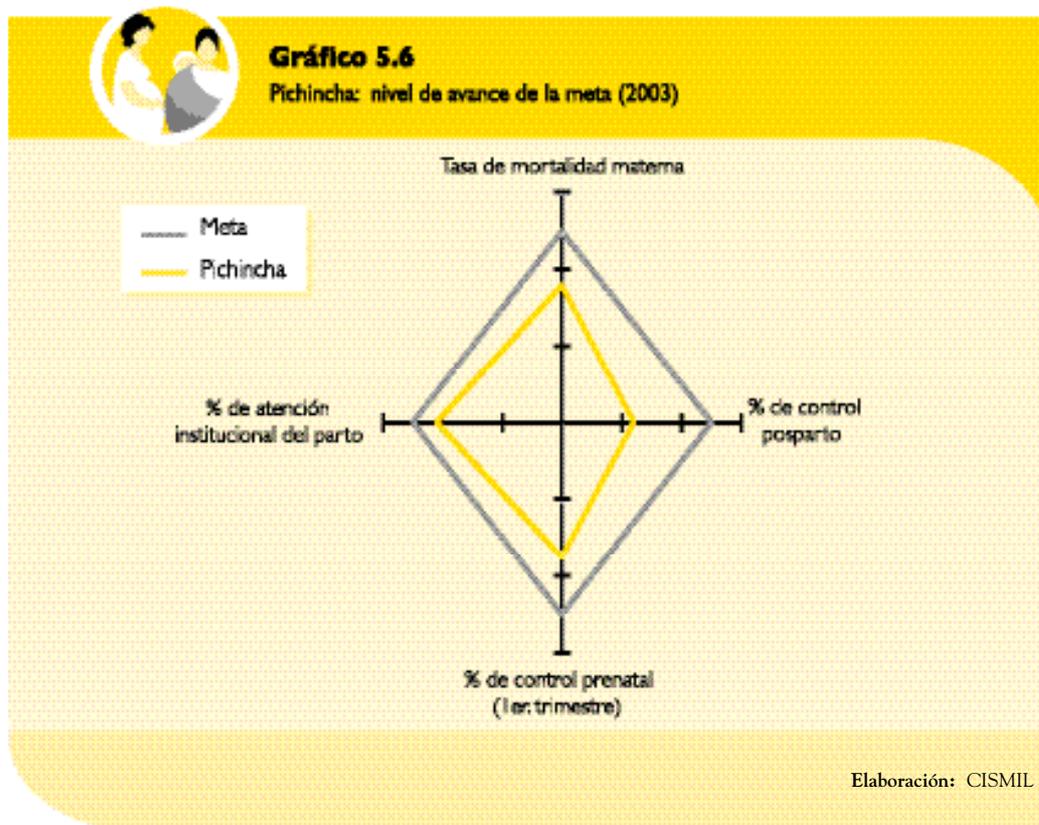
* Mujeres casadas y unidas de 15 a 49 años de edad

* Mujeres casadas y unidas de 15 a 49 años de edad
Fuente: ENDEMAIN
Elaboración: CISMIL

Resumen del nivel de avance

En resumen, si se toma como parámetro de referencia la meta nacional (reducir, entre 1990 y el año 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes), el avance de la meta en Pichincha alcanza 6,9 sobre un puntaje óptimo de 10. Las prin-

cipales barreras que enfrenta la consecución de este objetivo es el limitado control durante el período prenatal temprano y, fundamentalmente, durante el posparto inmediato.

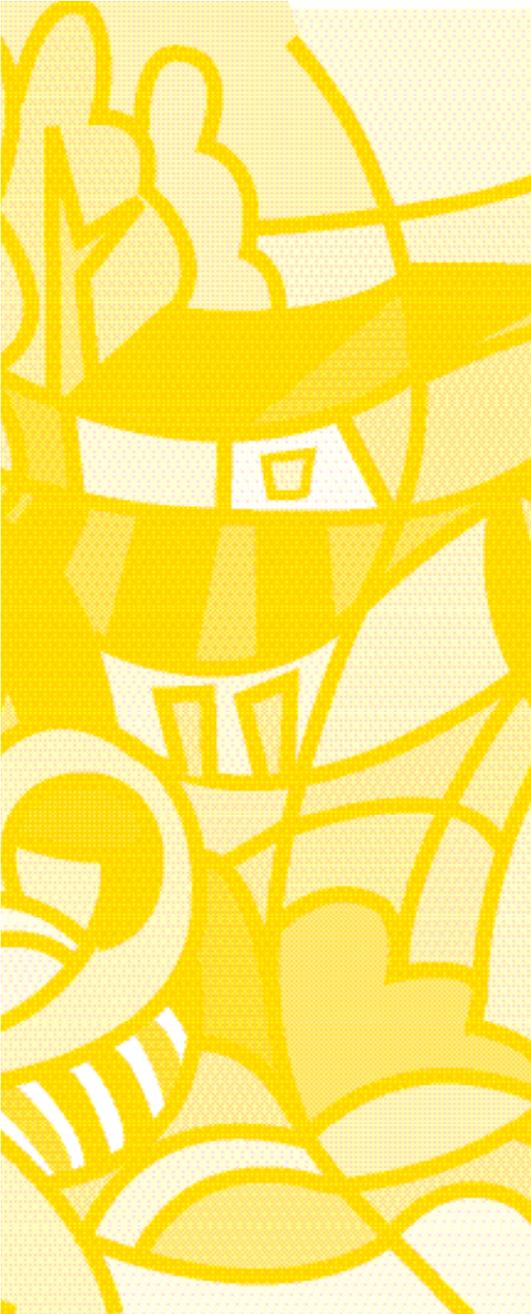


CUADRO 5.3**Resumen de los indicadores del objetivo 5
Objetivo 5: mejorar la salud maternal**

META 6: Reducir la mortalidad materna en tres cuartas partes, entre 1990 y 2015				
Indicadores	Territorio	1990	2000	2003
Tasa de mortalidad materna*	País	117,2	78,3	53,1
	Pichincha	114,4	90,5	39,2
* Tasa por cada cien mil nacidos vivos.				
Fuente: INEC. Anuario de Estadísticas Vitales				
Indicadores	Territorio	1994	1999	2004
% uso de métodos anticonceptivos (MEF casadas o unidas)	Pichincha	67,5	73,7	76,1
% partos con asistencia de personal sanitario especializado	País	63,5	69,2	74,8
	Pichincha	77,6	83,0	81,0
% cobertura de atención del posparto	País	33,3	36,3	36,2
	Pichincha	47,9	47,2	46,9
Fuente: ENDEMAIN (1994, 1999, 2004) INEC (2003) Elaboración: CISMIL				

OBJETIVO

COMBATIR EL
VIH/SIDA
Y OTRAS
ENFERMEDADES



6

resumen

En la provincia de Pichincha, el porcentaje de personas que por lo menos han escuchado hablar sobre el VIH/SIDA es significativamente amplio. Sin embargo, el número de casos detectados, especialmente en mujeres, es cada vez mayor.

Lamentablemente, ninguna de las condiciones del objetivo han sido cumplidas: no se ha podido detener el avance y peor aún reducir la incidencia del VIH/SIDA. Incluso tomando en cuenta el importante subregistro que existe en el país, la tasa se ha incrementado sensiblemente en los últimos quince años.

El aumento de casos es sensiblemente mayor entre mujeres que entre hombres. Se suma a ello su baja percepción de riesgo para infectarse y/o adquirir la enfermedad. El uso de preservativo o condón es sensiblemente menor en relación con otros métodos anti-conceptivos y no necesariamente se lo utiliza como un medio para prevenir las enfermedades de transmisión sexual.

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

Con respecto a la tuberculosis pulmonar, en la última década su tasa global muestra una sensible reducción. Sin embargo, cuando se segmentan los casos y se considera exclusivamente la tasa de incidencia de morbilidad con baciloscopía positiva, la tendencia, en el último quinquenio, muestra un sensible incremento. Esto ratifica la re-emergencia de la tuberculosis y señala el requerimiento de optimizar las estrategias de control.



Introducción

Este sexto ODM se relaciona con el control del VIH/SIDA, el paludismo y la tuberculosis. En el Ecuador, estas enfermedades son de notificación obligatoria y forman parte del sistema de vigilancia epidemiológica. Los servicios de salud, en efecto, deben proporcionar a la población los conocimientos que necesitan para proteger su salud y la de sus familias. Ello incluye información para la prevención y tratamiento de enfermedades de transmisión sexual, entre ellas el VIH/SIDA. El acceso a esta información está contemplado dentro de los derechos sexuales y reproductivos. Así mismo, un aspecto importante del ejercicio de estos derechos se relaciona con la eliminación de las reducciones y distorsiones que aún existen sobre los roles sociales de

los varones y las mujeres: socio-culturalmente persiste la asociación de lo privado-doméstico-reproductivo ligado con lo femenino y de lo público-extradoméstico-productivo ligado a lo masculino. Superar estos estereotipos y eliminar las desigualdades de género son desafíos centrales a la hora de contener la propagación de procesos como el VIH/SIDA.

La población reconoce la severidad de las enfermedades mencionadas y denuncia la necesidad de fortalecer las medidas para prevenirlas y, ante su presencia, de facilidades para tratarlas. En efecto, en muchas ocasiones, la población se ha sentido abandonada para encarar estas amenazas para la salud.

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

Para conseguir que, hacia 2015, la tasa de esta enfermedad se haya detenido y empiece a reducirse, se requiere poner especial énfasis en la asociación del VIH/SIDA con la pobreza, las distorsiones de género y los valores culturales. Por lo demás, su rápida y extraordinaria propagación en todo el mundo, la convierte en una de las enfermedades de mayor preocupación entre los responsables de la salud pública.

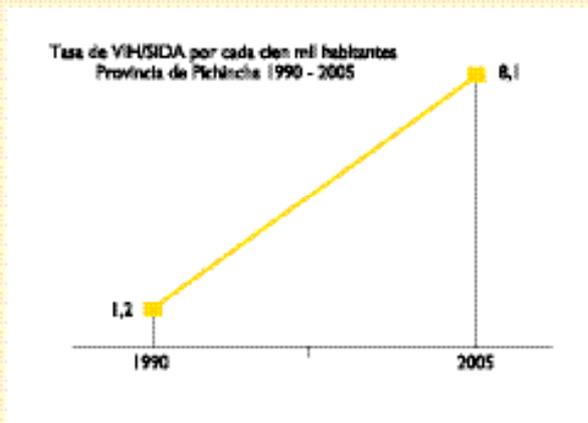
Lamentablemente, hasta la actualidad, en el Ecuador no se ha podido detener el avance de esta enfermedad y peor aún reducir su incidencia. Incluso contando con el importante subregistro que existe en el país, la tasa de VIH/SIDA se ha incrementado sensiblemente: de 1990 a

2005 pasó de 1,2 a 8,1 por cada cien mil habitantes. Según las estadísticas del Programa Nacional de Prevención y Control de VIH/SIDA, en 1994 se reportaron 108 casos de VIH y en 2004 573 (cerca de 6 veces más en apenas una década). Lo señalado corresponde a una variación de la tasa por cada cien mil habitantes que va de 0,96 a 4,79.

En el caso de la provincia de Pichincha, los casos de VIH/SIDA registrados al iniciar la década de los noventa correspondieron al 24,7% del total nacional. Actualmente, ese porcentaje ha descendido a un 15,3%, lo que supone haber pasado de una tasa de 1,2 por cada cien mil habitantes en 1990 al 8,07 en 2005.



Gráfico 6.1
Pichincha: tasa de VIH/SIDA*



* Tasa por cada cien mil habitantes.

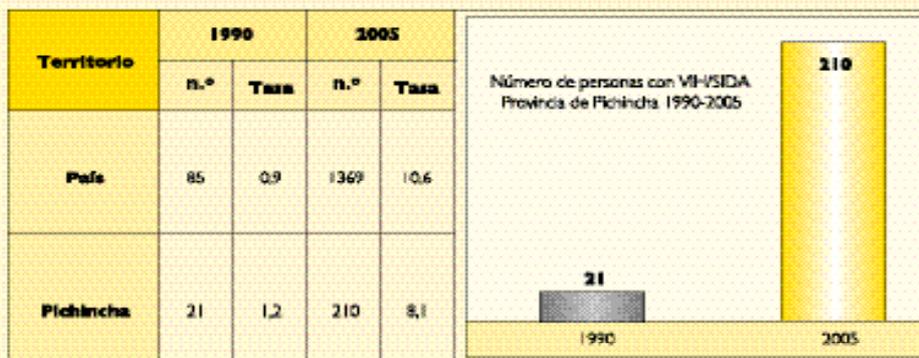
Fuente: MSP, Programa Nacional de Prevención y Control del VIH/SIDA
Elaboración: CISMIL

De acuerdo con el informe del Programa Nacional de Prevención y Control del VIH/SIDA-ITS, en Pichincha, los casos se han incrementado, desde 1990 hasta 2005, en un 1 000%. Esta ten-

dencia pone en evidencia el extremadamente acelerado aumento en el número de personas afectadas por tan severo y letal proceso.



Gráfico 6.2
Pichincha: número de personas con VIH/SIDA (1990-2005) *



* Tasa por cada cien mil habitantes

Fuente: MSP, Programa Nacional de Prevención y Control del VIH/SIDA
Elaboración: CISMIL

Usando la misma fuente, las estadísticas de casos de VIH/SIDA para los últimos años son las siguientes:⁶⁷

CUADRO 6.1		Pichincha: número y proporción de casos notificados de VIH/SIDA según año (2003-2005)				
Pichincha	Total VIH/SIDA (#)	Proporción VIH/SIDA (%)	Casos VIH (#)	Proporción VIH (%)	Casos SIDA (#)	Proporción SIDA (%)
2003	117	19,8	80	21,1	37	17,5
2004	140	23,7	79	20,8	61	28,8
2005	202	34,2	138	36,4	64	30,2
2006	132	22,3	82	21,6	50	23,6
TOTAL	591		379	64,1	212	35,9

Fuente: MSP, Programa Nacional de Prevención y Control del VIH/SIDA-ITS
Elaboración: CISMIL

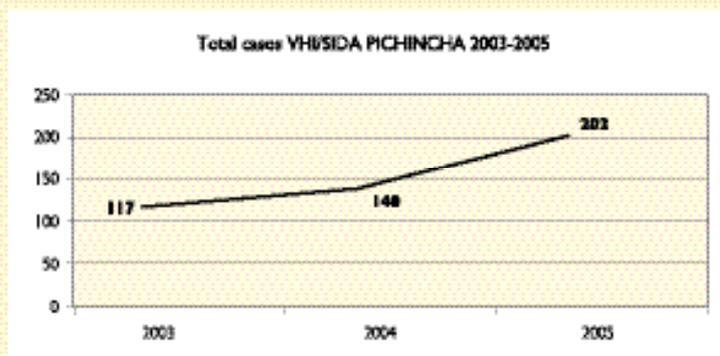
Entre 2003 y agosto de 2006, se registraron un total de 591 casos de VIH/SIDA en la provincia de Pichincha. Como lo describe la siguiente ilustración, la tendencia es creciente para los casos de VIH y de SIDA en el horizonte temporal

2003-2005. Llama la atención que faltando cinco meses para 2006, ya se registraron 132 casos (valor que supera lo que se registró durante todo el año 2003).



Gráfico 6.3

Pichincha: personas notificadas con VIH/SIDA (2003-2005)



Fuente: MSP, Programa Nacional de Prevención y Control del VIH/SIDA - ITS
Elaboración: CISMIL

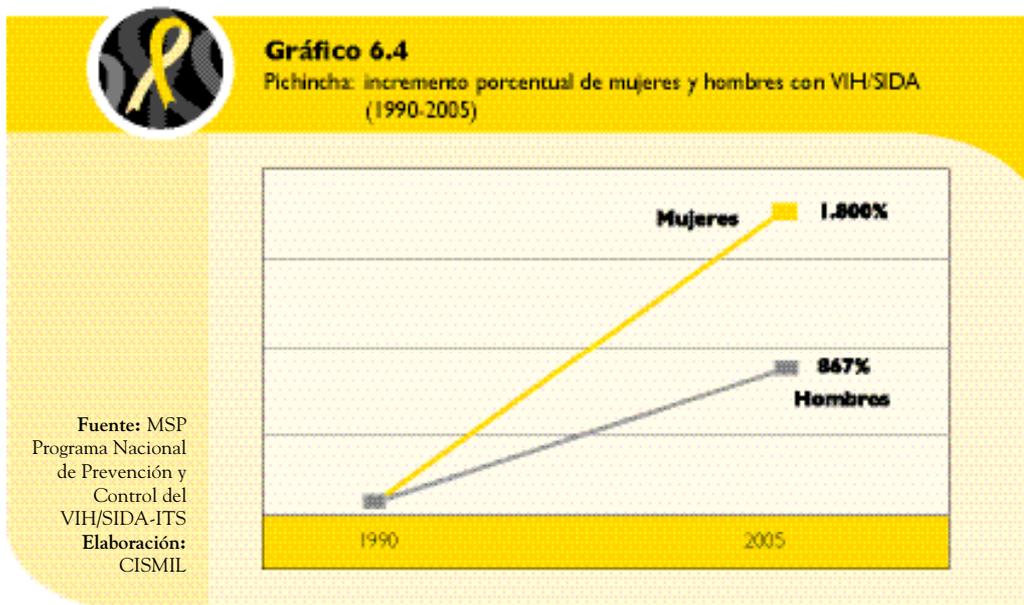
⁶⁷ Los casos para el año 2006 sólo están actualizados hasta agosto. Por ello, para el análisis de las tendencias, se eliminó el año 2006.

Por otra parte, en 2005, se registraron en la provincia 16 casos de VIH/SIDA en niñas y niños menores de 5 años. El 50% de casos, en hombres y el restante 50%, en mujeres. Considerando el estadio de la infección, 14 se registraron con VIH y dos con SIDA.

La tendencia y número de personas afectadas por VIH/SIDA, considerando el género, refleja importantes diferencias. El Programa Nacional de Prevención y Control del VIH/SIDA-ITS señala que, desde 1986 hasta 2005, se han registrado 267 mujeres y 783 hombres con VIH/SIDA: 25,4% y 74,6% del total de personas registradas con VIH/SIDA en la provincia, respectivamente.

Se debe destacar que, de 1990 a 2005, el número de mujeres afectadas por VIH/SIDA pasó de tres a 54. Esto equivale a un incremento de 18 veces o del 1.800%. En el caso de los hombres,

para el mismo período, el número de personas con VIH/SIDA pasó de 18 a 156. Es decir, el incremento fue de 8,67 veces o del 867%. Lo descrito pone de manifiesto el importante y significativo incremento de mujeres afectadas por la enfermedad. Si es aplicable a la provincia lo que ocurre a nivel nacional, estas mujeres tendrían, en su mayoría, quehaceres domésticos como única actividad. En 2005, del total de mujeres con VIH/SIDA en el país, el 72,9% declaró como ocupación los quehaceres domésticos; el 5,5%, trabajadoras sexuales; el 4,7%, desocupadas; el 4,7%, comerciantes; el 1,9%, profesionales; y, el 1,9%, vendedoras. En el caso de los hombres, por otro lado, el 31,0% declaró como categoría ocupacional obrero; el 19,2%, desocupado; el 13,6%, comerciante; el 10,2%, empleado; el 4,7%, estudiante; el 4,5%, chofer; y, el 4,1%, profesional.



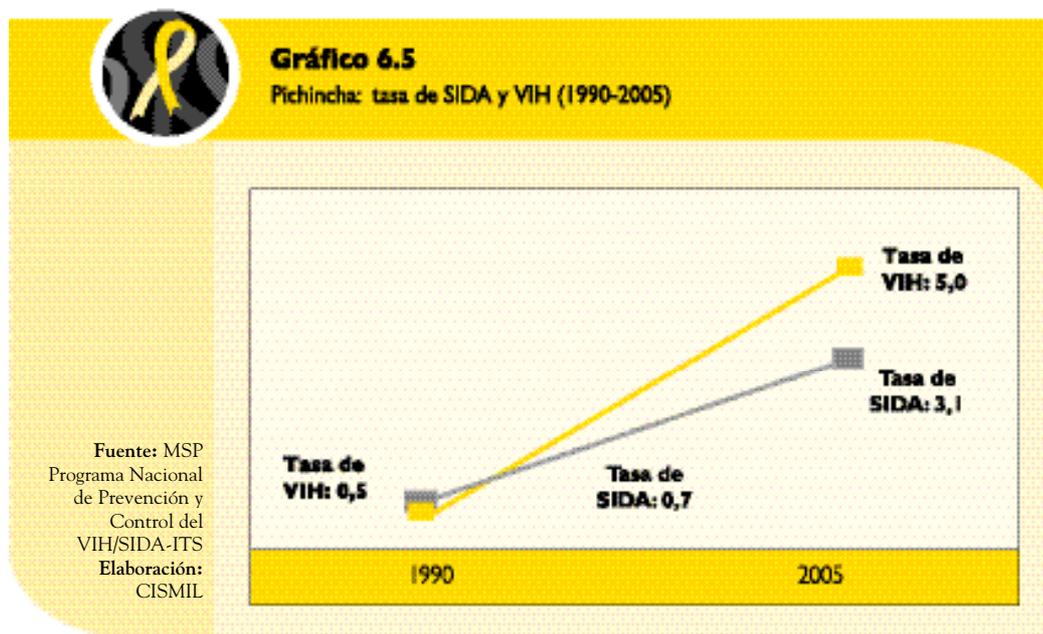
CUADRO 6.2 Pichincha: casos de VIH/SIDA, según hombres y mujeres, (1990-2005)

Territorio	Total	1990 Mujeres	Hombres	Total	2005 Mujeres	Hombres
País	85	15	70	1 369	436	933
Pichincha	21	3	18	210	54	156

Fuente: MSP Programa Nacional de Prevención y Control del VIH/SIDA-ITS
Elaboración: CISMIL

Por otra parte, de 1990 a 2005, el número de personas con SIDA en la provincia de Pichincha se incrementó de 12 a 80 (es decir, se incrementó un 666,7% y la tasa por cada cien mil habitantes pasó de 0,68 a 3,1). En el último año, el número de casos de SIDA representó el 8,6% del total país. En cuanto al número de personas

infectadas con VIH, éste se incrementó de manera mucho más sensible y significativa en el mismo período (1990-2005): pasó de 9 a 130 (es decir, se incrementó en el 1,444% y la tasa por cada cien mil habitantes pasó de 0,51 a 5,0). En el último año, el número de casos de VIH representó el 13,7% del total país.



En los últimos años, la evolución ha sido la siguiente:

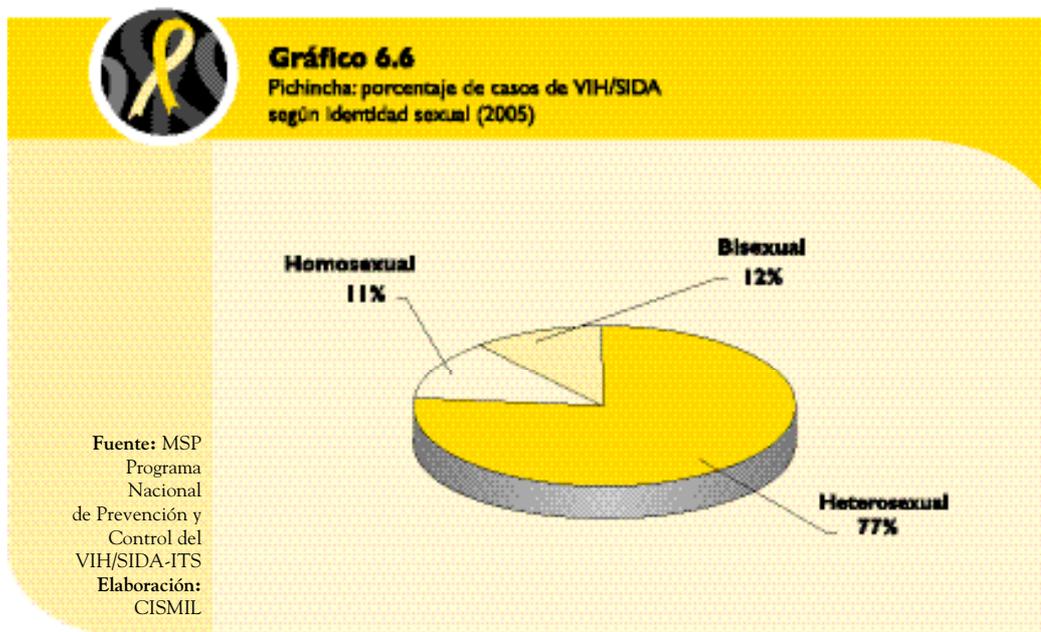
CUADRO 6.3 Pichincha: casos reportados según sexo (2003-2005)

Pichincha	Hombres (#)	Proporción hombres (%)	Mujeres (#)	Proporción Mujeres (%)
2003	92	78,6	25	21,4
2004	111	79,3	29	20,7
2005	148	73,3	54	26,7
2006	89	67,4	43	32,6
TOTAL	440	74,5	151	25,5

Fuente: MSP, Programa Nacional de Prevención y Control del VIH/SIDA-ITS
Elaboración: CISMIL

Del total de los casos registrados durante el período considerado en la provincia (591), el 74,5% se refiere a hombres y el 25,5%, a mujeres. Dentro de cada sexo se registra una tendencia creciente. En lo que respecta al estado civil, en los últimos años el grupo más expuesto es el de las y los solteros (52,1%), seguido por aquellas personas que están casadas (22,3%). Las y los viudos representan el 15,2% del total de casos reportados, mientras que las personas en unión libre representan el 8,8% y las divorciadas, el 1,5%.

Considerando la identidad sexual, en Pichincha en el año 2005, se informó que el mayor número de casos corresponde al grupo de heterosexuales (76,7%). Ello rectifica el criterio tradicional de asumir esta enfermedad como exclusivamente riesgosa para personas con identidad homosexual y obliga a los programas de prevención y control del VIH/SIDA a trabajar con mayor especificidad en este grupo.



Si bien pueden existir ciertas distorsiones en el momento de identificar su orientación sexual (hombres homosexuales que se declaran como heterosexuales por miedo al estigma, etc.), para el período 2003-2005, los heterosexuales representan el 65,8% de la muestra considerada y las personas con orientación bisexual y homosexual, el 34,2%.

El siguiente cuadro examina con detalle la combinación entre las dos características que se

acaba de describir: estado civil y orientación sexual.

Entre los casados, un 10,6% indica tener una orientación bisexual; 88,6%, heterosexual; y, un 0,8%, homosexual. Entre los divorciados, unión libre y viudos, la distribución presenta valores similares. Pero entre los solteros, dicha distribución muestra valores diferentes: 23,4% se considera bisexual; 44,8%, heterosexual; y, 31,8%, homosexual.

CUADRO 6.4 Pichincha: casos reportados de VIH/SIDA por estado civil y orientación sexual (2003-2005)

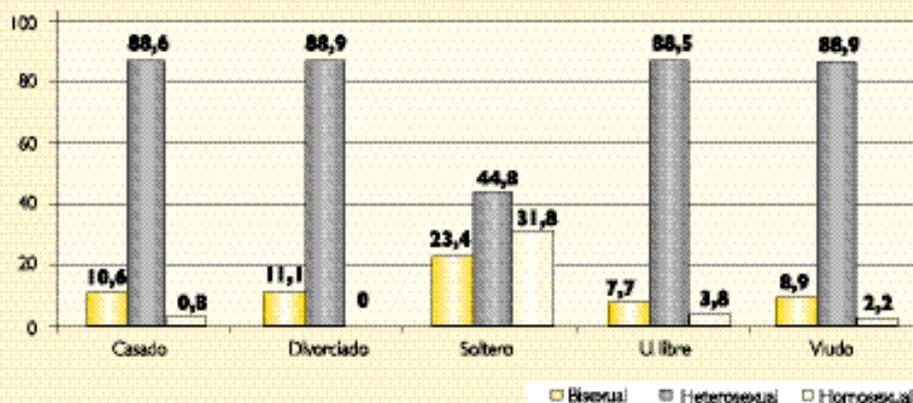
Estado civil	Casos (#)	Orientación sexual			Total
		Bisexual	Heterosexual	Homosexual	
Casado	Casos	14	117	1	132
	Según estado civil	10,6%	88,6%	,8%	100,0%
	Según orientación sexual	14,1%	30,1%	1,0%	22,3%
Divorciado	Casos	1	8	0	9
	Según estado civil	11,1%	88,9%	,0%	100,0%
	Según orientación sexual	1,0%	2,1%	,0%	1,5%
Soltero	Casos	72	138	98	308
	Según estado civil	23,4%	44,8%	31,8%	100,0%
	Según orientación sexual	72,7%	35,5%	95,1%	52,1%
Unión libre	Casos	4	46	2	52
	Según estado civil	7,7%	88,5%	3,8%	100,0%
	Según orientación sexual	4,0%	11,8%	1,9%	8,8%
Viudo	Casos	8	80	2	90
	Según estado civil	8,9%	88,9%	2,2%	100,0%
	Según orientación sexual	8,1%	20,6%	1,9%	15,2%
TOTAL	Casos	99	389	103	591
	Según estado civil	16,8%	65,8%	17,4%	100,0%
	Según orientación sexual	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
	% de total	16,8%	65,8%	17,4%	100,0%

Fuente: MSP, Programa Nacional de Prevención y Control del VIH/SIDA-ITS
Elaboración: CISMIL



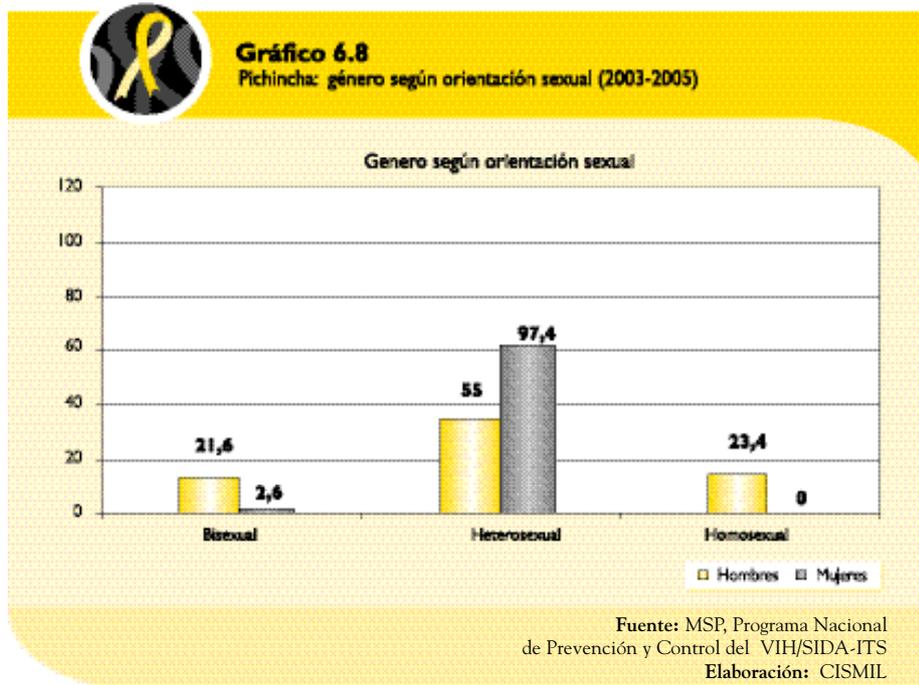
Gráfico 6.7

Pichincha: casos reportados de VIH/SIDA por estado civil según orientación sexual (2003-2005)



Fuente: MSP, Programa Nacional de Prevención y Control del VIH/SIDA-ITS
Elaboración: CISMIL

Al combinar las características de género y orientación sexual, obtenemos el siguiente gráfico:



CUADRO 6.5 Pichincha: factores de riesgo (2003-2005)

Factores	%
Más de una pareja	65,7
Trabajadoras sexuales	28,1
VIH positiva	16,1
Bisexuales	10,7
Receptores de células y órganos	3,0
Usuarios de drogas intravenosas	1,5
Expuesto de madre VIH positiva	0,5
Receptores de transfusión	0,3
Se encuentra en prisión	0,3

Fuente: MSP, Programa Nacional de Prevención y Control del VIH/SIDA-ITS
Elaboración: CISMIL

Como se podrá observar, la orientación bisexual y homosexual presenta una proporción más importante entre los hombres.

Respecto a lo que el sistema de notificación califica como “factores de riesgo”, se observa que, en

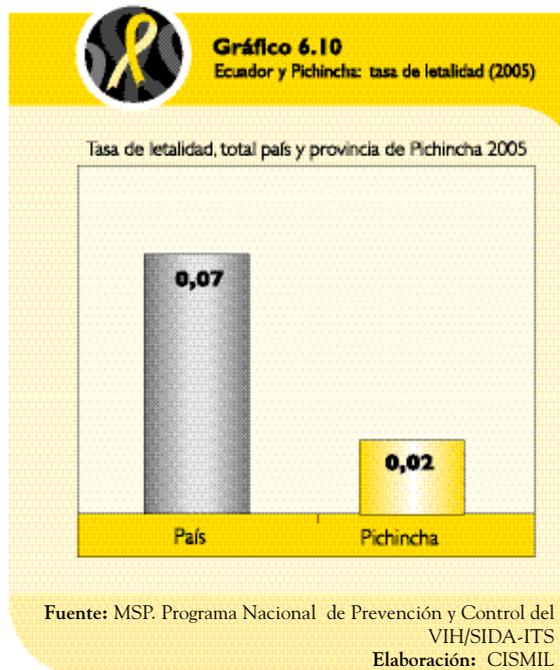
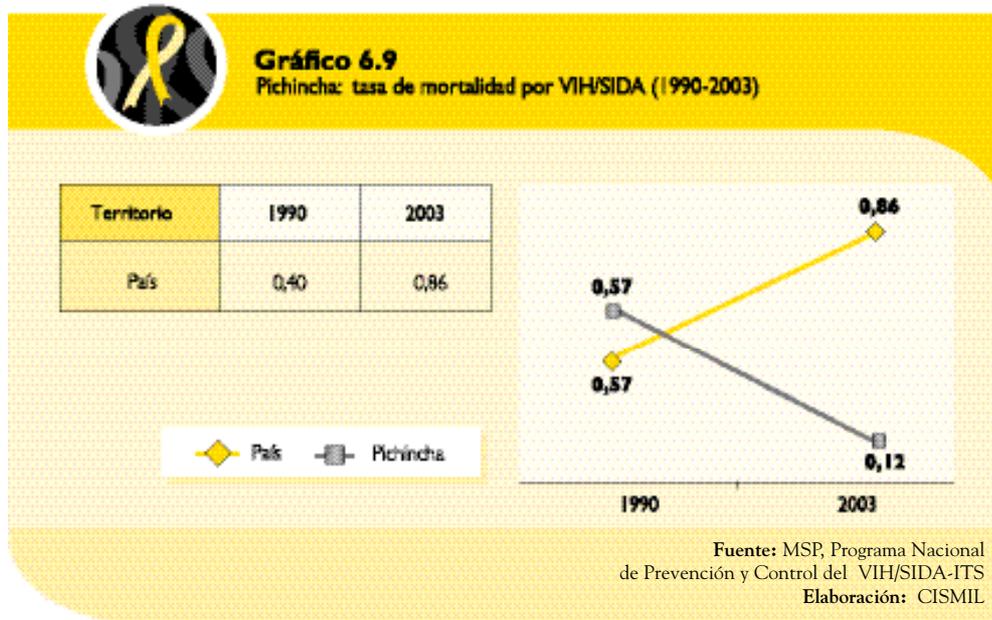
la muestra, son pocas las personas que han tenido relaciones sexuales con usuarios de drogas intravenosas, receptores de células, órganos o de transfusión, madre VIH positiva o que han sido privadas de su libertad. En cambio, se observa proporciones importantes de personas que han tenido varias parejas, relaciones sexuales con trabajadoras sexuales, personas VIH positivas y bisexuales.

Mortalidad VIH/SIDA

En el país, la tasa de mortalidad por VIH/SIDA se ha incrementado significativamente. En 1990, se reportó una tasa de 0,40 por cada cien mil habitantes, en tanto que en 2003, esta tasa se incrementó a 0,86, es decir, 2,2 veces. En 2001, la tasa reportada por el Programa Nacional de Prevención y Control del VIH/SIDA fue de 2,31. En Pichincha, la tasa de mortalidad por VIH/SIDA disminuyó sensiblemente: en 1990 se informaron 0,57 defunciones por cada cien mil habitantes y en 2003 se registró el valor de 0,12

En el año 2005, la razón de letalidad se estimó en 0,18: del total de enfermos, el 1,7% fallecieron ese año.

La tasa de fallecimientos en Pichincha es sensiblemente más baja que la nacional. Sin embargo, por el pequeño número de casos de personas fallecidas, no se puede estimar una tendencia.



CUADRO 6.6 Pichincha: personas fallecidas (2003-2006)

	Personas fallecidas	Personas vivas	Relación
2003	2	115	0,017
2004	3	137	0,022
2005	6	196	0,031
2006	12	120	0,1
Total	23	568	

Fuente: MSP, Programa Nacional de Prevención y Control del VIH/SIDA-ITS
Elaboración: CISMIL

Prevalencia de VIH entre gestantes

En el país se han realizado varios estudios de seroprevalencia en embarazadas. Los hallazgos conseguidos se resumen en el siguiente cuadro:

CUADRO 6.7		Pichincha: Embarazadas con VIH/SIDA		
Lugar	Población	Muestra	Casos	Instituciones responsables
Quito, 2005	Embarazadas	300	0	PNS-INH-MSP
Guayaquil, 2005	Embarazadas	1 500	0,3	
Guayaquil, 2002	Embarazadas	16 (WB)/2 364	0,67	M. Enrique Sotomayor
Quito 2003	Embarazadas	4/421	0,95	H. Obstétrico Isidro Ayora
Quito 2004	Embarazadas	7/2 290	0,30	H. Obstétrico Isidro Ayora
Guayaquil, 2004-2005	Embarazadas	11 5/10 885 pruebas rápidas	1,05	H. Guayaquil, M. del Guasmo M. M. de Jesús Médicos sin Fronteras

Fuente: MSP, Programa Nacional de Prevención Control del VIH/SIDA-ITS
Elaboración: CISMIL

Como se puede observar, la información es dispersa y brinda resultados que fluctúan entre 0 y 1,05. Esto es un efecto de las diferencias en las metodologías con las cuales se midió esta variable. Sin embargo, la medición realizada por Médicos sin Fronteras a una muestra de 10 885 casos estableció una seroprevalencia que, según los criterios internacionales usados en este caso, podría significar que en Guayaquil la epidemia estaría entrando en una fase generalizada.

La base de datos del MSP sólo contempla la transmisión vertical a partir del año 2006. Por lo tanto, los datos disponibles no permiten, al momento, trazar una tendencia para este grupo.

Los datos que se presentan a continuación se refieren solamente al año 2006 y cubren el período enero-agosto.

En el país, de un total de 827 casos de VIH/SIDA notificados para 2006, se cuentan 73 mujeres embarazadas que representan el 8,8%. De un total de 208 casos en la provincia de Pichincha, se encuentran 10 mujeres embarazadas con VIH/SIDA (4,8%). La distribución de la edad de estas últimas es extremadamente dispersa: dos casos caen en el rango 15-24 años. Este número impide todo análisis estadístico, razón por la cual los siguientes cuadros sólo son indicativos.

CUADRO 6.8		Pichincha: mujeres por condición de gestación y estado civil (2006)				
	Casada	Divorciada	Soltera	Unión libre	Viuda	
No embarazada (#)	46	3	90	55	4	
No embarazada (%)	23.2	1.5	45.5	27.8	2	
Embarazada (#)	2	0	0	7	1	
Embarazada (%)	20.0	0	0	70.0	10.0	

Fuente: MSP
Elaboración: CISMIL

La mayoría de mujeres embarazadas se encuentran entre las que viven en unión libre (70%), y todas las embarazadas declaran tener una orientación heterosexual.

		Orientación Sexual			Total
		Bisex	Hetex	Homox	
No embarazadas	Número	31	132	35	198
	% según embarazada	15,7%	66,7%	17,7%	100,0%
	% según orientación sexual	100,0%	93,0%	100,0%	95,2%
	% del total	14,9%	63,5%	16,8%	95,2%
Embarazadas	Número	0	10	0	10
	% según embarazada	0%	100,0%	0%	100,0%
	% según orientación sexual	0%	7,0%	0%	4,8%
	% del total	0%	4,8%	0%	4,8%
Total	Número	31	142	35	208
	% según embarazada	14,9%	68,3%	16,8%	100,0%
	% según orientación sexual	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
	% del total	14,9%	68,3%	16,8%	100,0%

Fuente: MSP
Elaboración: CISMIL

Conocimiento e información

Como se ha señalado, la información, el nivel de conocimiento de la población y la práctica de medidas preventivas constituyen un factor esencial en el comportamiento epidemiológico de la enfermedad.

Sobre este punto no existen datos para toda la población, sino únicamente para las mujeres entre 15 y 49 años.

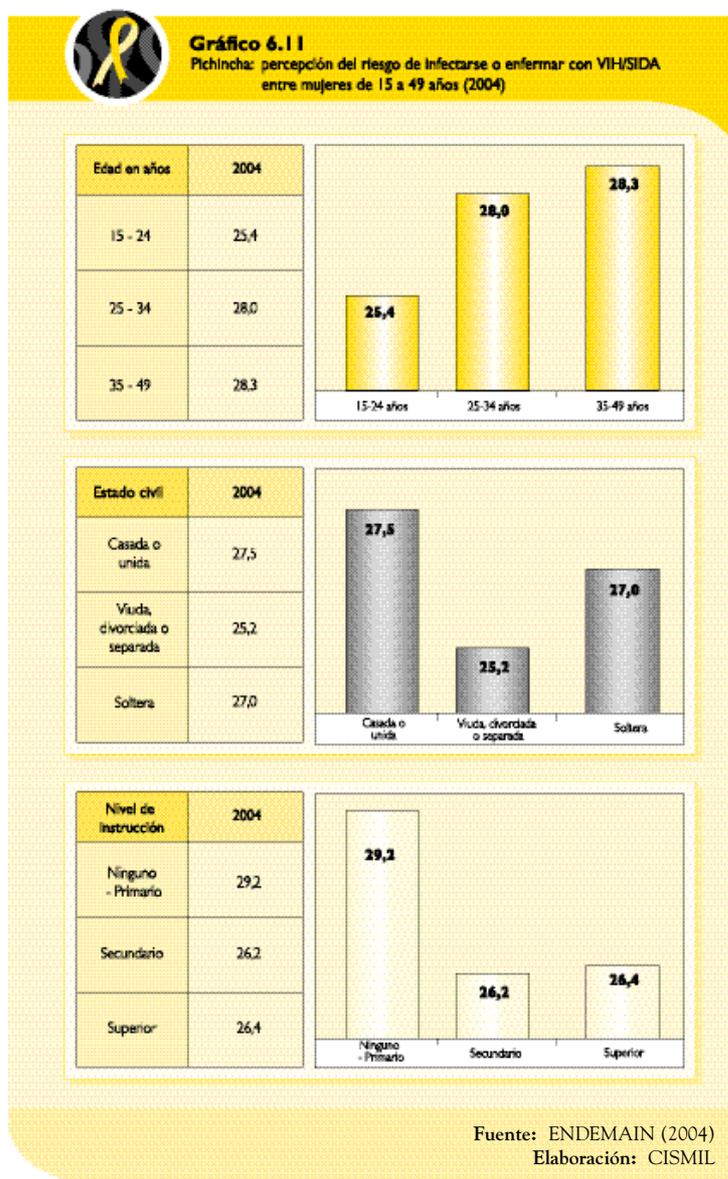
CARACTERÍSTICA	% de conocimiento		
	Abstinencia	Monogamia	Uso condón
Edad en años			
15 – 24	26,6	32,0	61,5
25 – 34	24,7	42,9	61,6
35 – 49	23,6	42,1	56,4
Nivel de instrucción:			
Ninguno y primario	20,3	26,4	42,6
Secundario	26,4	38,6	63,7
Superior y postgrado	27,8	52,9	72,6
Estado civil			
Casada – unida	22,5	42,8	58,8
Viuda, separada, divorciada	28,9	33,5	62,4
Soltera	28,1	32,5	60,6
TOTAL	25,0	38,5	59,8

Fuente: ENDEMAIN (2004)
Elaboración: CISMIL

En la provincia, de acuerdo con la ENDEMAIN, cuando se evalúa el conocimiento de las formas más comunes de prevención, se observa que la mayor parte de mujeres conocen o han escuchado hablar del uso del preservativo como método de prevención, seguido en magnitud por la monogamia y finalmente, la abstinencia sexual. Este nivel de conocimiento es mayor en las mujeres con educación secundaria y superior.

En relación con la percepción del riesgo para infectarse o adquirir la enfermedad, en la provincia de Pichincha, apenas el 27,1% de mujeres de 15 a 49 años de edad lo considera probable. Este nivel de apreciación es mayor entre las mujeres de mayor edad y entre quienes tienen un menor nivel de instrucción. Es importante destacar tam-

bién que las mujeres adolescentes y jóvenes tienen una relativamente baja percepción sobre el riesgo de infectarse o contraer la enfermedad. En vista de ello, se considera necesario trabajar con este grupo a fin de concienciar el riesgo, más aún cuando en el país el proceso de inicio de la vida sexual ocurre a más temprana edad.



Finalmente, del total de mujeres que conocen o han escuchado hablar sobre el VIH/SIDA, únicamente el 69,4% sabe que existe una prueba de

laboratorio a través de la cual es posible hacer un diagnóstico. Adicionalmente, sólo el 52,3% sabe dónde se la puede realizar.

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

En Pichincha, un poco más del 87% de mujeres de 15 a 49 años de edad conoce varios de los métodos anticonceptivos. En relación con esto el uso de anticonceptivos se ha incrementado progresivamente: de acuerdo con la ENDEMAIN, en 1994, 68% de mujeres aceptó usar anticonceptivos y en 2004 este porcentaje se incrementó al 76%. Cabe destacar que el uso del condón o preservativo es sensiblemente menor comparado con el uso de otros métodos.

Actualmente en la provincia, apenas el 6,9% de mujeres casadas o unidas, de 15 a 49 años de edad, utiliza este método y lo hace pensando fundamentalmente en la anticoncepción antes que en la prevención de enfermedades de transmisión sexual. Por lo demás, mientras más joven es la mujer, mientras mayor es su nivel educativo y menor el número de hijos que tiene, mayor es el uso del condón o preservativo.



Otras enfermedades

Tomando en consideración el perfil epidemiológico generado a partir de las enfermedades y eventos de notificación obligatoria sujetas a vigilancia epidemiológica, las diez principales causas de morbilidad en la provincia son:

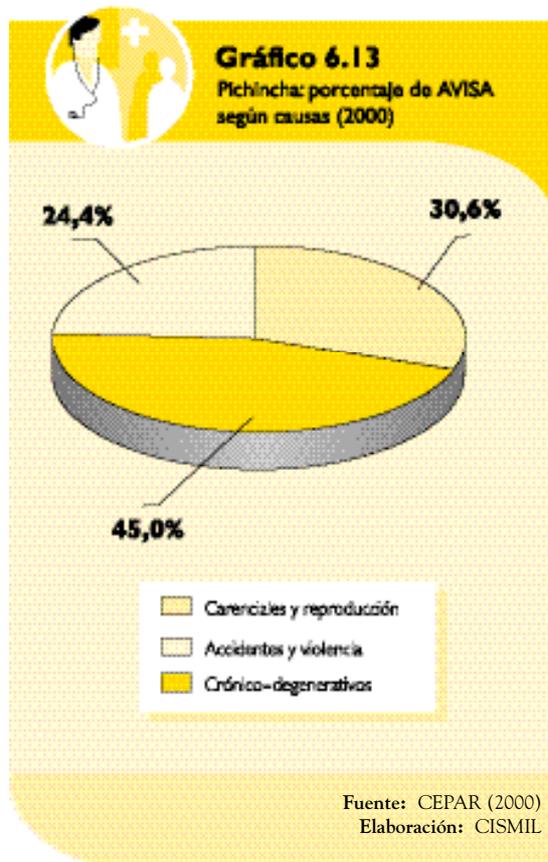
CUADRO 6.11 Pichincha: diez principales causas de morbilidad (2005)		
Enfermedades	Casos	Tasa*
Infección respiratoria aguda	138 929	5 325,3
Enfermedad diarreica aguda	42 518	1 629,8
Otras enfermedades venéreas	12 636	484,4
Hipertensión arterial	5 999	230,0
Varicela	3 396	130,2
Diabetes	2 084	79,9
Paludismo	1 623	62,2
Hepatitis vírica	1 427	54,7
Intoxicación alimentaria	1 351	51,8
Tuberculosis pulmonar	330	12,7

* Tasa por cien mil habitantes.

Fuente: MSP, Subproceso de Epidemiología

Elaboración: CISMIL

El comportamiento epidemiológico medido a través de los años de vida saludables perdidos por muerte prematura y discapacidad (AVISA) señala que, al iniciar el presente milenio: "la provincia de Pichincha contribuye con 348 968 años de vida saludables perdidos por muerte prematura y discapacidad, ello corresponde al 16,3% del total país y a una tasa de 156 años de vida saludables por cada mil habitantes residentes. [...] En el espacio urbano, se pierde el mayor número de años de vida saludables (85%).... Los hombres contribuyen con el 58,7% y las mujeres con el 41,3% [...]. El grupo de edad de 15 a 44 años es el que más años de vida saludables pierde tanto en hombres como en mujeres [...]. Considerando el grupo de enfermedades, el 30,6% de los años de vida saludables perdidos por muerte prematura y discapacidad corresponde a procesos carenciales y de la reproducción, enfermedades infecciosas y parasitarias, el 45%, a procesos crónico-degenerativos y el 24,4% debido a los accidentes y la violencia" (CEPAR, 2000).



Por otra parte, analizar el promedio de muertes en cada parroquia durante un período determinado ayuda a observar las condiciones de vida allí vigentes⁶⁸. El promedio de tasas de mortalidad general más elevadas de la provincia (6-12 por mil habitantes) se concentra, en buena parte, en las parroquias localizadas sobre la región del nor-este (con la excepción de Nanegalito ubicada en el noroccidente): Puéllaro, Malchinguí, La Esperanza, Tabacundo, Tocachi, Olmedo, Cangahua, Atahualpa, Otón y Chavezpamba (ver el siguiente mapa). Las parroquias de Otón y Chavezpamba registran los peores promedios (11 y 12 por mil habitantes). Estas parroquias, al igual que buena parte de las ubicadas en esta zona, tienen los porcentajes más bajos de cobertura de los servicios básicos. Adicionalmente, estas parroquias concentran una importante proporción de población en condiciones de pobreza. La mayor parte de las parroquias localizadas en la región central, por su parte, presentan tasas promedio de 3-5 muertes por mil habitantes. Aquí también las parroquias con las peores tasas de mortalidad tienen el mayor déficit de servicios básicos y/o concentración de poblaciones en situación de pobreza. Sin embargo, el que registren promedios más bajos en comparación con las parroquias del noroccidente, está relacionado con dos factores. Primero, con una mejor accesibilidad geográfica a la oferta de servicios de salud, ya sea en sus propias localidades o en núcleos cercanos con mejores servicios de salud (Nono, El Quinche, Alóag, Calacalí, Tandapi). Segundo, porque se asientan sobre los mismos núcleos que concentran gran parte de la oferta sanitaria y donde el acceso a viviendas de calidad es mayor (Quito, Uyumbicho, Pomasqui, entre otras).

Por último, los promedios más bajos (0,8 a 2 por mil habitantes) se localizan, mayoritariamente, en las parroquias recientemente asentadas del occidente y en las parroquias de la región central hacia donde se han extendido con fuerza, tanto las poblaciones como la cobertura de los servicios básicos, durante los últimos cinco años

(Cumbayá, Calderón, Cutuglahua y Tababela). Llama la atención que las parroquias del occidente, que han sido las zonas de menor atención en lo que respecta a servicios básicos y educativos, sean buena parte de las parroquias que mantienen las tasas de mortalidad general más bajas de toda la provincia. Esto podría deberse a que siendo zonas de reciente asentamiento, el número de sus habitantes es menor y sus poblaciones tienden a ser más jóvenes. Por otra parte, la cobertura de los servicios de salud (públicos y privados) registra las mejores tasas en el noroccidente. Sin embargo, ello no garantiza que su calidad de vida sea la mejor de toda la provincia. Por el contrario, la deficiente cobertura de servicios básicos en estos lugares sugiere que la vulnerabilidad de las poblaciones en esta zona es una de las más altas al momento y, seguramente, si no se produce una mejora en estos servicios a futuro, las tasas de mortalidad más elevadas podrían localizarse en esta región. (GPP, 2006).

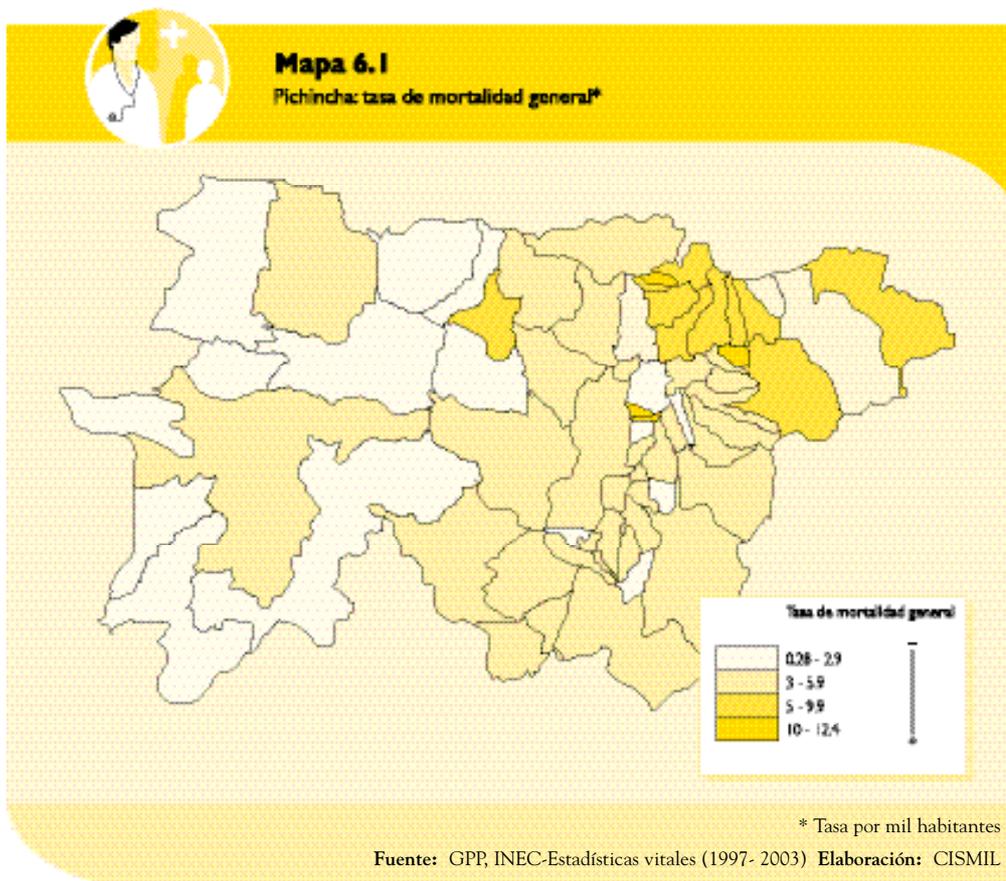
En Pichincha, de acuerdo con el MSP, al momento las 10 principales causas de muerte identificadas en sus poblaciones son: 1) enfermedades del corazón, 2) enfermedades cerebrovasculares, 3) neumonía, 4) diabetes, 5) accidentes de tránsito, 6) ciertas afecciones originadas en el período perinatal, 7) homicidios, 8) tumor maligno en el estómago, 9) enfermedades del hígado y 10) enfermedades crónicas de las vías respiratorias.

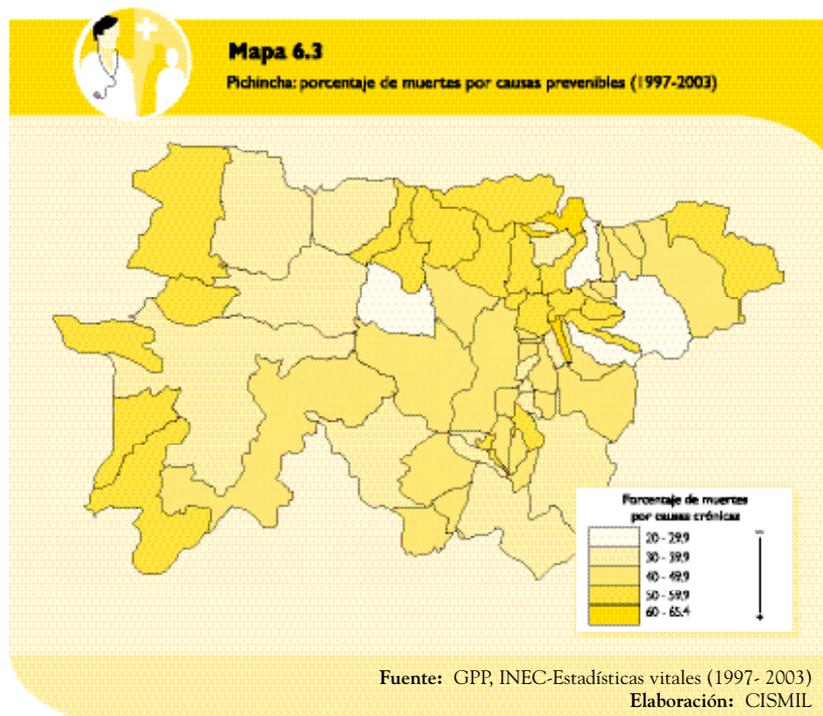
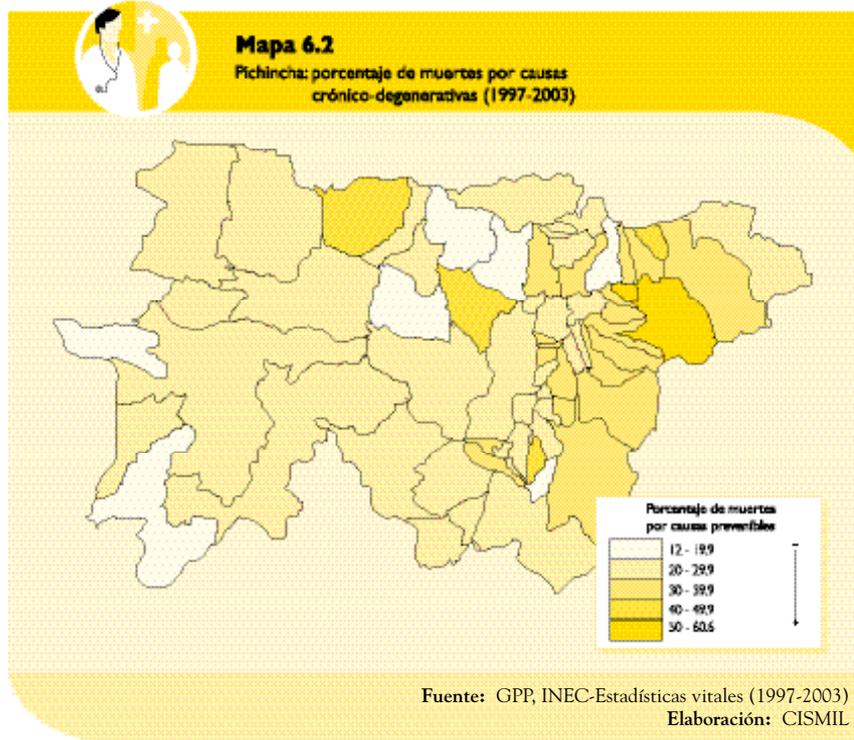
A partir de 1992, el número de muertes por enfermedades crónico-degenerativas aumentó en relación con el número de enfermedades prevenibles. En buena parte de las parroquias de la provincia, se observa esta misma tendencia (>40%), principalmente, en aquellas que concentran los porcentajes más altos de población envejecida (parroquias de la región centro-norte) o están en proceso de crecimiento [...]. Sin embargo, es importante notar que en las parroquias situadas sobre el extremo este y hacia el noroccidente de Quito, el porcentaje de muertes por estas causas disminuye, especialmente en

⁶⁸ Para poder tener una mejor consistencia en los indicadores de salud, se han utilizado las estadísticas vitales del INEC correspondientes al período 1997-2003. Para todas las tasas, se ha calculado un promedio ponderado del período.

Nono, Checa y Olmedo. Pero si se compara estas mismas parroquias con el porcentaje de muertes por causas prevenibles, la mayor parte de estas parroquias registran porcentajes superiores o casi iguales con respecto a las muertes causadas por enfermedades crónico-degenerativas (Cangahua, Otón, Santa Rosa de Cuzubamba, Tupigachi, Nono, Rumipamba, Checa, Tabacundo, Llano Chico, La Esperanza, Nayón y Cayambe). En la mayor parte de estas parroquias, la concentración de elevados porcentajes de población en

situación de pobreza, los altos niveles de analfabetismo, los escasos años de escolaridad de sus poblaciones, la deficiente calidad de sus viviendas (material y de servicios básicos) y, en algunos casos, el componente étnico-racial (Cangahua y Otón) hacen que el patrón de mortalidad de estas poblaciones se asemeje al patrón que presentaba el país durante los años 60 y 70 (patrones que mejoraron en el tiempo por la importante inversión en servicios básicos de saneamiento y salud) (GPP, 2006).



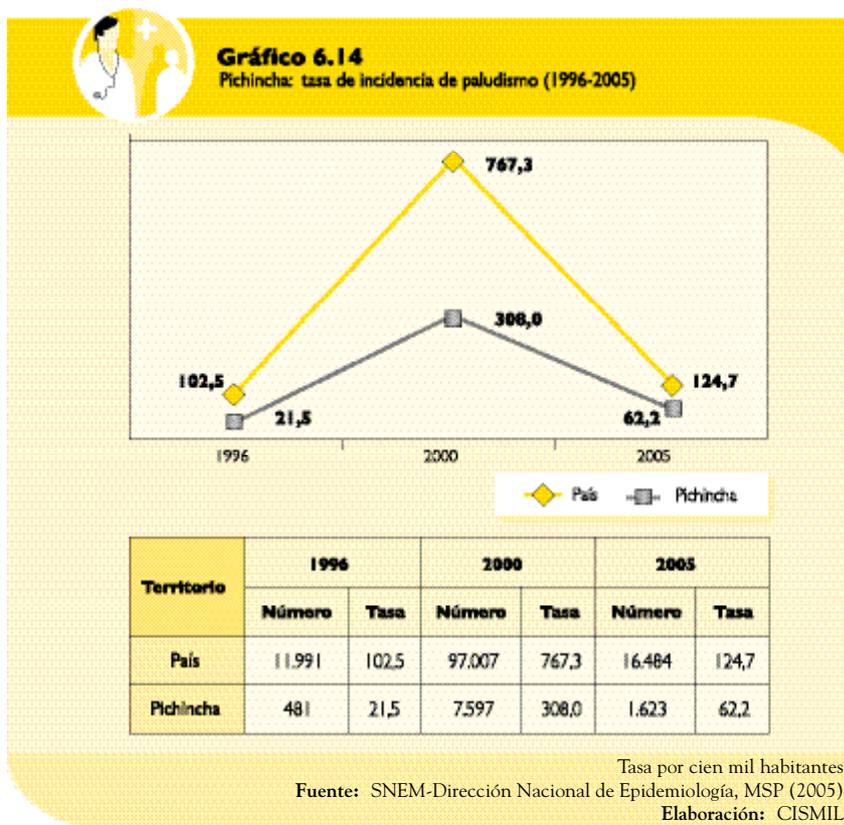


El paludismo

Parte de la meta 8 de este objetivo es haber detenido y comenzado a reducir el paludismo para el año 2015. Pero además, el Consejo Directivo de la OPS/OMS ha señalado el propósito de reducir la carga de la malaria en, al menos, el 50% para el 2010 y de reducirla en 75% para el 2015.

La incidencia del paludismo ha mantenido una tendencia irregular muy asociada con las condiciones climatológicas y la inadecuada condición sanitaria y de infraestructura sanitaria. No se ha detenido su presencia y valorar su reducción depende del período que se analice. En todo caso, es manifiesta la necesidad de extremar medidas que permitan mejorar las condiciones y calidad de vida de amplios sectores de la población a fin de asegurar el control de la enfermedad.

La incidencia del paludismo es mayor en zonas tropicales y subtropicales y en espacios donde el desarrollo socioeconómico, las condiciones y la calidad de vida es deficiente. En el Ecuador, el paludismo es un grave problema de salud pública. Es una enfermedad que ha mantenido un comportamiento irregular vinculado a su relación con situaciones climáticas (y éstas, por su parte, ponen en evidencia la alta vulnerabilidad del país debido a la escasa infraestructura y cultura sanitaria). Como en el Ecuador, en la provincia de Pichincha la tendencia en el número de casos de paludismo ha sido sumamente irregular. Según los informes del MSP, en 1996 se registraron 481 casos, lo que equivale a una tasa de 21,5 por cada cien mil habitantes. En 2000, el número de casos ascendió a 7 595 (tasa de 308,0) y cinco años más tarde, en 2005, el número de casos fue de 1 623 (tasa de 62,2 por cada cien mil habitantes).



Analizando el comportamiento de la morbilidad palúdica, es posible señalar que en el último quinquenio ha disminuido sensiblemente la proporción de casos de paludismo por *plasmodium falciparum*, pero se ha incrementado significativamente la morbilidad palúdica debida a *plasmodium vivax*.

CUADRO 6.12 Pichincha: porcentaje de casos de paludismo por *plasmodium falciparum* y *vivax* (2001-2005)

Territorio	2001		2005	
	Falciparum	Vivax	Falciparum	Vivax
País	33,1	66,9	12,9	87,1
Pichincha	49,9	59,1	16,1	83,9

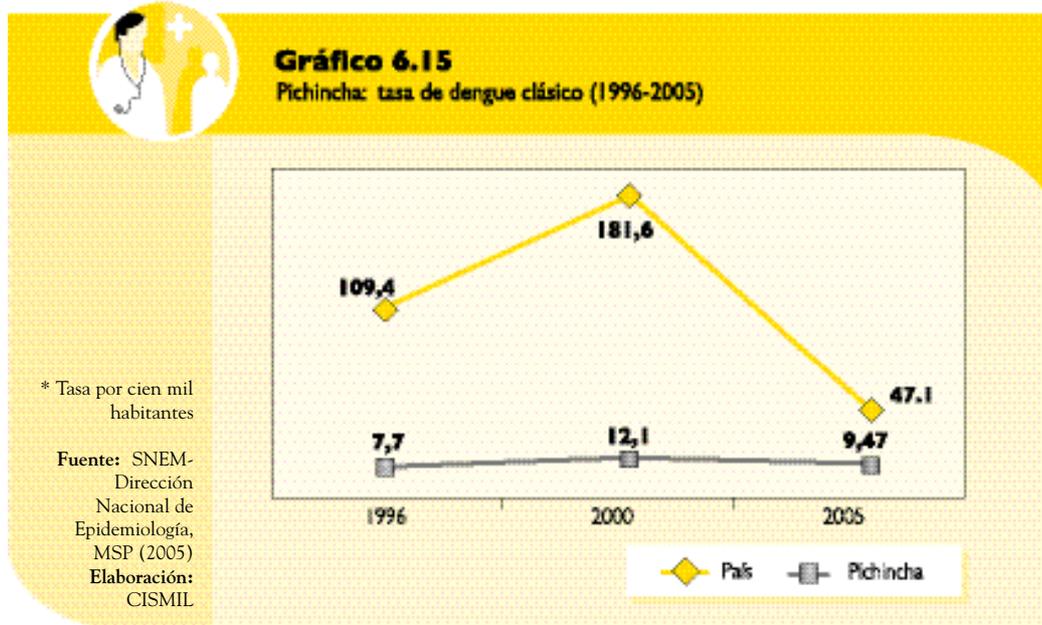
Fuente: SNEM-Dirección Nacional de Epidemiología, MSP (2005)
Elaboración: CISMIL

Como era de esperar, el dengue clásico, por ser un proceso cuyas determinaciones son muy similares a las del paludismo, muestra una tendencia y comportamiento similares. Según los informes del SNEM - Dirección de Epidemiología del MSP, en La provincia de Pichincha, en el año 1996, se registraron 174 casos, lo que corresponde a una tasa de 7,77 por cien mil habitantes. En el año 2000, se incrementaron sensiblemente los casos

(299 casos; tasa de 12,1) y en 2005, el dengue clásico afectó a 296 personas (tasa 9,47).

El dengue

Con relación al dengue hemorrágico, en el año 2001 se reportaron 2 casos y dos años más tarde, un solo caso.

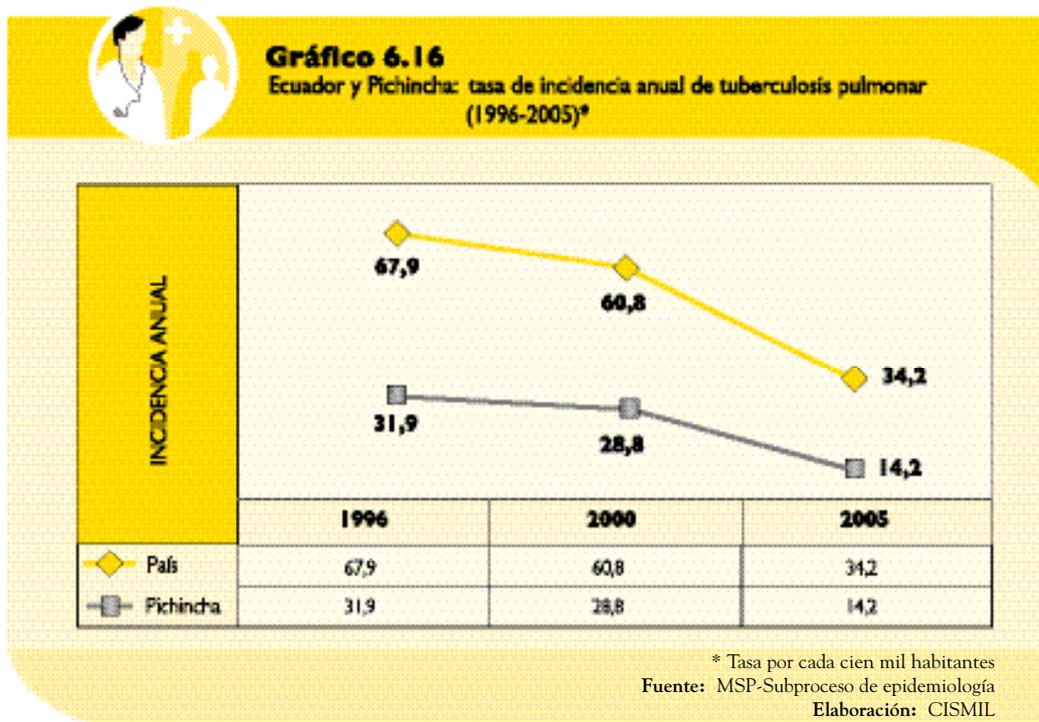


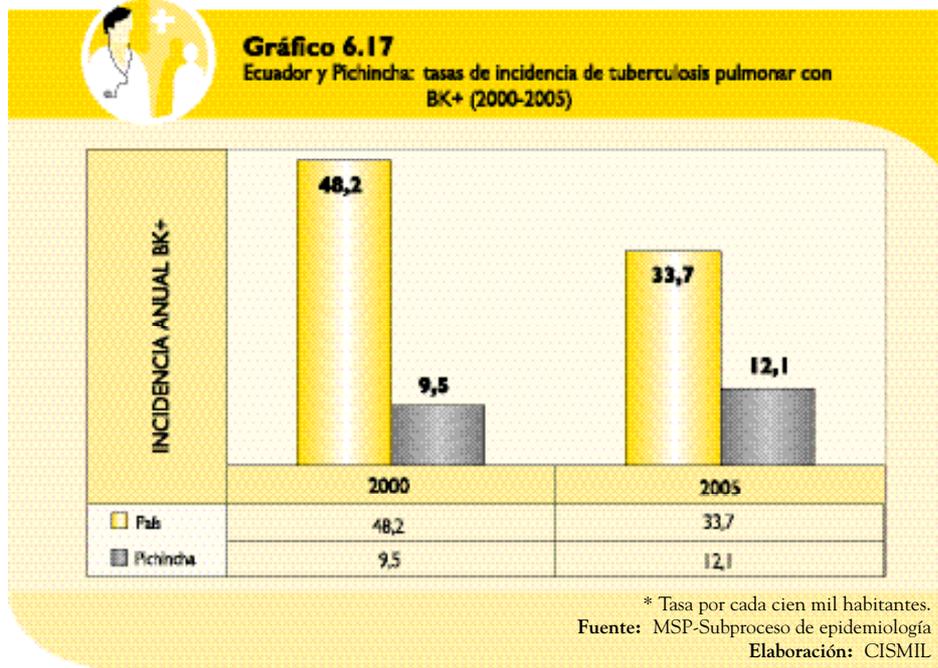
La tuberculosis

Haber detenido y comenzado a reducir la tuberculosis hacia 2015 también forma parte de la meta 8 de este objetivo. En la última década, la tasa global de tuberculosis pulmonar muestra una sensible reducción (de 31,9 a 14,2 por cada cien mil habitantes). Sin embargo, cuando se segmentan los casos y se considera exclusivamente la tasa de incidencia de morbilidad con baciloscopía positiva (BK+), la tendencia en el último quinquenio muestra un sensible incremento (de 9,5 por cada cien mil habitantes en 2000 a 12,1 en 2005). Esta tendencia ratifica la reemergencia de la tuberculosis y el requerimiento de optimizar las estrategias de control. Como se ha dicho con respecto a las otras enfermedades aquí revisadas, es clara la necesidad de extremar medidas que permitan mejorar las condiciones y calidad de vida de amplios sectores de la población a fin de asegurar el control de la enfermedad.

Actualmente, Pichincha forma parte de la implementación progresiva de la estrategia DOTS (tratamiento acortado y directamente observado), que se inició en el país a partir de 2002. La norma nacional del Programa de Control de la Tuberculosis establece los criterios para que el tratamiento antituberculoso sea administrado bajo supervisión directa, de acuerdo con el antecedente de tratamiento: "El Programa Nacional de TB en Ecuador se encuentra en fase de implementación y extensión de la estrategia DOTS. Con una cobertura de población del 100% en las provincias de Guayas, Pichincha, Azuay, Tungurahua" (MSP, 2005b).

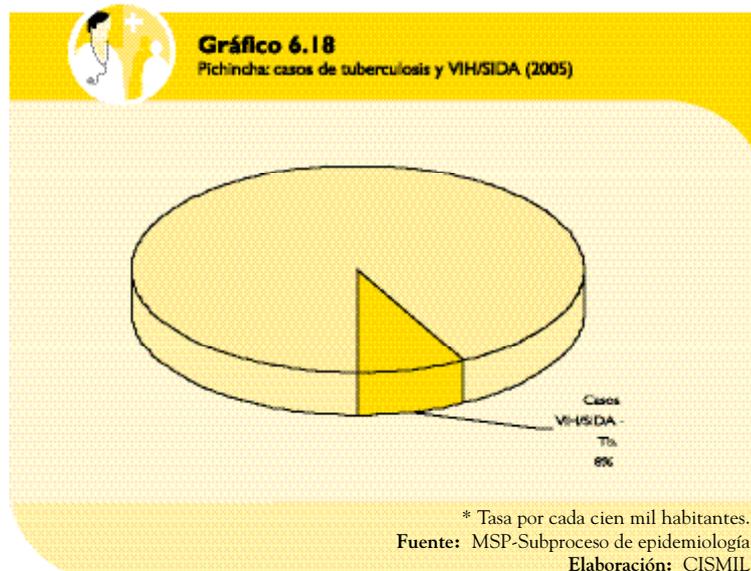
En la provincia, en el año 1996, la tasa de incidencia de la tuberculosis pulmonar fue de 31,9 y, una década más tarde, en 2005, se reporta que esta tasa bajó a 14,2.





Actualmente, se estima que la incidencia de tuberculosis pulmonar es en promedio 4,2 veces mayor que todas las formas extrapulmonares. A mediados de la década de los noventa, la tasa de incidencia de tuberculosis extrapulmonar fue de 3,40; al iniciar el presente milenio, de 2,72; y, en el año 2005, de 3,37.

Destacándose las relaciones complementarias entre la tuberculosis y el VIH/SIDA, del total de casos reportados como confirmados de tuberculosis en la provincia de Pichincha, el 7,8% tiene una relación con el VIH/SIDA.



Conclusiones:

- Son importantes los proyectos, programas y actividades que desarrollan actores sectoriales, extrasectoriales, institucionales y ciudadanos tendientes a apoyar el mejoramiento de las condiciones de salud y la calidad de vida de la población de la provincia de Pichincha.
 - Se precisa fortalecer y garantizar la sostenibilidad de los espacios intersectoriales, interinstitucionales y ciudadanos que trabajan por la salud y que se generan en las diferentes delimitaciones geopoblacionales de la provincia. También se requiere optimizar la rectoría y construir un verdadero liderazgo en salud que permita tomar y poner en práctica decisiones consensuadas que aporten a mejorar las condiciones y calidad de vida de la población, a satisfacer sus necesidades mínimas de salud y a acumular capacidades básicas que permitan su autocuidado y protección. Para hacer esto posible, se debe superar el modelo de gestión centralizado en el sector público de la salud y la consecuente ausencia del MSP en varios de los espacios intersectoriales e interinstitucionales de gobierno participativo por la salud que funcionan en la provincia.
 - Se requiere implementar políticas locales que garanticen el derecho a la salud, que apunten el ejercicio de la ciudadanía y que fortalezcan la coordinación y articulación funcional entre los actores de la salud. Se necesita institucionalizar de manera participativa y consensuada un verdadero sistema de salud que permita superar la fragmentación e incoordinación entre los distintos proveedores y subsectores que actúan dentro del territorio. Se deben acoger disposiciones constitucionales y legales que demandan implementar modelos de atención integrales e integrados, articulados funcionalmente a través de una red de servicios que funcionen con procesos de gestión desconcentrados y descentralizados. Finalmente, se debe incorporar la visión de la demanda en los servicios y complementar la atención curativa y de rehabilitación con la prevención de la enfermedad y la promoción de la salud.
 - A pesar de los importantes esfuerzos realizados por mejorar las condiciones y calidad de vida de la población, la tasa global de mortalidad en la niñez y en el período infantil siguen siendo altas, a pesar de que, actualmente, se evidencia una clara tendencia descendente. Si bien la mortalidad neonatal, postneonatal precoz y postneonatal tardía muestran una tendencia descendente, es preciso destacar que un poco más de la mitad de las defunciones de menores de un año suceden antes de que cumplan el primer mes de vida. Se requerirá multiplicar los esfuerzos a fin de cumplir con la meta propuesta y el compromiso con la salud de la población. La tasa de mortalidad de la niñez es todavía 1,8 veces mayor que la de la meta.
 - En relación con la mortalidad materna, si bien en el último quinquenio su tendencia muestra un descenso en la provincia de Pichincha, el número de muertes maternas se considera sensiblemente alto, considerando factores como la escasez de fuentes, el subregistro y la presentación de diversos valores en cada una de las diferentes fuentes investigadas. Como en el caso de la mortalidad de la niñez, se requerirán multiplicar los esfuerzos por cuanto la actual tasa de mortalidad materna es todavía 1,4 veces mayor que la de la meta.
- Adicionalmente, se precisa facilitar el acceso de las madres a los servicios de salud, mejorar la cobertura con la atención institucional y profesional del parto, el control prenatal y,

muy especialmente, el control del posparto. La Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia aún no logra garantizar el derecho de las mujeres para acceder a sus prestaciones: un importante porcentaje de mujeres está pagando por la atención y encuentra en el cobro una de las barreras más importantes para acceder a los servicios de salud.

- Como en el país, la meta de contener o por lo menos comenzar a reducir el VIH/SIDA no se cumple. Por el contrario, se observa un sensible incremento en el número de casos, especialmente, entre las mujeres. Se suma a esto su baja percepción de riesgo para infectarse y/o adquirir la enfermedad. El uso de preservativo o condón es sensiblemente menor en relación con otros métodos anticonceptivos y no necesariamente se lo utiliza como un medio para prevenir las enfermedades de transmisión sexual.
- En relación con el paludismo, se observa un incremento de la tasa de incidencia. En el caso de la tuberculosis pulmonar, en la última década su tasa global muestra una sensible reducción. Sin embargo, cuando se segmentan los casos y se considera exclusivamente la tasa de incidencia de morbilidad con baciloscopía positiva, la tendencia, en el último quinquenio, muestra un sensible incremento. La situación descrita ratifica la reemergencia tanto del paludismo como de la tuberculosis y señala el requerimiento de optimizar las estrategias de control y vigilancia epidemiológica.
- Es preciso llamar la atención respecto de la oferta de recursos y servicios para atender las demandas de salud de la población: esta oferta, además de ser insuficiente, está concentrada fundamentalmente en el espacio urbano y de la capital provincial. En el sector privado, se aprecia un crecimiento importante de las unidades que ofertan servicios con hospitalización; y, en el público, un progresivo ocaso de la atención primaria de salud: muchas unidades han iniciado la oferta de servicios de especialidad, transformando sus unidades en maternidades de corta estancia y servicios de especialidades.
- Se requiere organizar e implementar un óptimo sistema de información en salud que garantice la disponibilidad de información actualizada y de manera oportuna a quienes la requieran. Conjuntamente, se necesita desarrollar un programa de control, monitoreo y evaluación de los problemas prevalentes y sus determinantes.
- Al igual que las condiciones de vida, la situación de salud es marcadamente heterogénea al interior de la provincia. Las mejores condiciones de salud se registran en las poblaciones que se asientan sobre las regiones del occidente, centro y de los extremos sur y nororientales de la provincia. Las condiciones de salud en las poblaciones que se asientan sobre las regiones orientales, centro-sur y occidente son intermedias. Por último, las condiciones de salud en las poblaciones de las parroquias de Tabacundo, La Esperanza, Checa, Lloa, Tambillo, Aloasí y El Chaupi son las más deficientes.
- Finalmente, parte de los factores que agravan las afecciones de salud de la mayor parte de la población es la ausencia de un sistema provincial de salud con gestión descentralizada, coordinado, articulado funcionalmente y territorializado. A esto se suma la ausencia de un modelo de atención integral e integrado y la progresiva pérdida de la estrategia de atención primaria de salud.

CUADRO 6.13		Resumen de los indicadores del objetivo 6				
		Objetivo 6: combatir el VIH/SIDA, el paludismo, la tuberculosis y otras enfermedades				
META 7: Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la propagación del VIH/SIDA						
Indicadores	Territorio	1990	2005			
Tasa de VIH/SIDA por cada cien mil habitantes	País	0,9	10,6			
	Pichincha	1,2	8,1			
Número de personas con VIH/SIDA	País	85	1.369			
	Pichincha	21	210			
Indicador	Pichincha	1990	2004			
Tasa de SIDA y VIH por cada cien mil habitantes	SIDA	0,7	3,1			
	VIH	0,5	5,0			
Indicador	Territorio	1990	2004			
Tasa de mortalidad por VIH/SIDA	País	0,40	0,86			
	Pichincha	0,57	0,12			
Fuente: MSP, Programa Nacional de Prevención y Control del VIH/SIDA Elaboración: CISMIL						
Porcentaje de conocimiento de las formas de prevención del VIH/SIDA en mujeres de 15 a 49 años de edad	Territorio		2004			
	Pichincha	Abstinencia	Monogamia	Uso condón		
		25,0	38,4	59,8		
Porcentaje de uso de preservativos dentro de la tasa de uso de anticonceptivos en mujeres unidas o casadas de 15 a 49 años de edad		1994	1999	2004		
	País	2,6	2,7	4,3		
	Pichincha	4,8	6,0	6,9		
Fuente: ENDEMAIN (1994, 1999, 2004) Elaboración: CISMIL						
META 8: Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves						
Indicadores	Territorio	1996	2000	2005		
Tasa de incidencia de paludismo por cada cien mil habitantes	País	102,5	767,3	124,7		
	Pichincha	21,5	308,0	62,2		
Porcentaje de casos de paludismo por <i>plasmidium falciparum</i> y <i>vivax</i>	Territorio	1996	2001		2005	
	Morbilidad Palúdica	-----	<i>Falciparum</i>	<i>Vivax</i>	<i>Falciparum</i>	<i>Vivax</i>
	País	-----	33,1	66,9	12,9	87,1
	Pichincha	-----	49,9	59,1	16,1	83,9
Indicadores	Territorio	1996	2000	2005		
Tasa de incidencia de tuberculosis pulmonar por cada cien mil habitantes	País	67,9	60,8	34,2		
	Pichincha	31,9	28,8	14,2		
Indicador	Territorio	1996	2000	2005		
Tasa de incidencia de morbilidad con BK+ por cada cien mil habitantes	País	-----	48,2	33,7		
	Pichincha	-----	9,5	12,1		
% de relación complementaria entre la tuberculosis y el VIH/SIDA	Pichincha	-----	-----	8,0		
Fuentes: MSP-Dirección Nacional de Epidemiología, SNEM-Departamento de Epidemiología, DPSA, Programa Nacional de Control de la Tuberculosis Elaboración: CISMIL						

OBJETIVO

GARANTIZAR
LA SOSTENIBILIDAD
DEL AMBIENTE

7



resumen

La evaluación del objetivo 7 ha sido tratada a dos escalas. La primera contempla el análisis de la meta 9, referida a los procesos de uso del suelo, la protección ecosistémica, la conservación de la biodiversidad y la inversión pública en control y reparación ambiental. La segunda contempla el análisis de las metas 10 y 11, referidas a los procesos ambientales ligados a la salud pública y al deterioro de las condiciones de acceso a servicios básicos, como el agua o los sistemas de reducción de residuos.

La evaluación ambiental de la provincia de Pichincha tiene dos dinámicas espacialmente distintas. Refiriéndonos a los procesos de sostenibilidad (meta 9), existen importantes diferencias entre los cantones occidentales y los orientales. En los primeros prima una vocación agrícola, la remanencia natural es extremadamente baja y no se han dado estrategias de manejo y conservación a través de la gestión de áreas protegidas. En los cantones orientales, por su parte, los principales problemas ambientales están vinculados con



la intensidad del uso del suelo, que conlleva a un deterioro y erosión superficial altamente extendido y a la presión por espacios de urbanización. Sin embargo, en comparación con los cantones occidentales, la presencia de áreas protegidas sobre varios de los remanentes ecosistémicos y bosques protectores es mayor.

En cuanto a la evaluación de las metas 10 y 11, las diferencias fundamentales entre cantones con respecto al acceso a servicios y recursos básicos de la población se centran en la asimetría entre el Distrito Metropolitano de Quito y el cantón Rumiñahui, por un lado, y el resto de cantones de la provincia, por otro. La norma de Pichincha es tener promedios provinciales equiparables con el nacional, pero que esconden la deficiencia en varios de los servicios básicos y en la calidad de vida de la vivienda debido a la notoria inequidad de Quito y Rumiñahui, respecto del resto de la población de la provincia.



Introducción

La evaluación del objetivo 7 es analizada a dos escalas: la primera, que contempla el análisis de la meta 9, se refiere a los procesos de uso del suelo, la protección ecosistémica, la conservación de la biodiversidad y la inversión pública en control y reparación ambiental. La segunda, que contempla el análisis de las metas 10 y 11, se refiere a los procesos ambientales ligados a la salud pública, vivienda, saneamiento ambiental y cobertura de los servicios básicos (como el acceso a agua entubada, sistema de eliminación de excretas, recolección de basura y red de alcantarillado).

Si bien el objetivo 7 (garantizar la sostenibilidad del medioambiente) todavía expresa un universo amplio de evaluación, a través del marco conceptual del CISMIL⁶⁹ y de la ubicación nacional y provincial de los indicadores de las tres metas, pretendemos cubrir los aspectos ambientales relevantes para la provincia en función de las particularidades territoriales y de la gestión local.

El análisis de las metas ambientales de los ODM es tomado desde su concepto amplio, incluyendo los preceptos de sostenibilidad, irreversibilidad, incertidumbre, identidad y multirrelación (CISMIL, 2006). Si bien creemos que existen un sinnúmero de criterios de valoración e interpretación sobre el medioambiente, usaremos una aproximación cuantitativa respecto a los factores y aspectos de la evaluación de la sostenibilidad sugeridos por el PNUD y la Declaración del Milenio. Trabajaremos en la lectura y análisis de algunos indicadores consignados en los Censos de Población y Vivienda de 1990 y 2001 y sobre la base de datos geográficos tomados de diferentes fuentes cartográficas. La evaluación de los indicadores a nivel global y nacional fue necesaria para enfatizar la problemática particular del Ecuador y la disponibilidad de información para su análisis. Estos datos serán complementados

con la información ambiental ofrecida por los organismos locales que permita actualizar los datos del censo de población y de las fuentes geográficas nacionales.

Las metas del objetivo 7 serán evaluadas a partir del concepto de necesidades mínimas y el derecho humano a un ambiente sano. En tal virtud, la condición ambiental y los factores de cambio se consideran, en sí mismos, una evaluación de las necesidades mínimas humanas. La primera de las metas de este objetivo (meta 9), referida a la incorporación de los principios del desarrollo sustentable en las políticas y programas nacionales, nos da un amplio margen de acción respecto a la forma de evaluación y línea de información. Sin embargo, tomaremos principalmente los elementos e indicadores descritos en los ODM internacionales y nacionales y haremos una verificación respecto a la información existente y los instrumentos de la gestión ambiental nacional relevantes dentro de la política pública ambiental. Las metas 10 y 11 hacen referencia a la evaluación de los condicionantes ambientales de la salud pública y del saneamiento ambiental. Por esto, la evaluación central versará sobre el acceso a recursos ambientales básicos (como el agua) o sobre las condiciones de vida evaluadas por el tipo de vivienda, su localización, nivel de hacinamiento y acceso a servicios básicos (sistema de eliminación de excretas, recolección de basura y red de alcantarillado).

Es importante anotar que este trabajo no constituye una evaluación completa sobre los procesos de desarrollo sustentable de la provincia o los cantones en cuestión ni reemplaza los programas nacionales y locales sobre gestión ambiental y salud pública. Se trata más bien del establecimiento de una línea de base para evaluar la consecución de los ODM relacionados al ambiente.

⁶⁹Invitamos a revisar el documento conceptual realizado por CISMIL (2006) para conocer en profundidad los indicadores utilizados en la evaluación de las metas, así como las potencialidades y limitantes en la información y la metodología de análisis del presente trabajo.

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

La evaluación de esta meta se realiza a través de la descripción de tres indicadores: 1) la evaluación del estado de los ecosistemas naturales y el uso del suelo, 2) la discusión sobre los sistemas de áreas protegidas y bosques protectores, como parte de respuesta pública al deterioro de la biodiversidad, los recursos hídricos y los suelos y 3) la evaluación de la gestión pública de los recursos naturales y la calidad ambiental.

Al igual que los demás objetivos y metas de la Declaración del Milenio, la meta 9 no describe ni evalúa todos los aspectos, condicionantes y dinámicas del desarrollo sostenible o las políticas públicas ambientales. No se trata de un documento evaluatorio de las políticas y programas nacionales de la biodiversidad o los recursos naturales, sino de algunos aspectos fundamentales y comparativos del estado ambiental territorial y de los principales programas locales de gestión ambiental. A continuación, se ofrece un análisis sobre cada uno de los indicadores incluidos dentro de esta meta.

La cobertura vegetal y el proceso de erosión del suelo

Pichincha tienen una superficie natural remanente del 18,3% de su territorio, proporción muy por debajo de la remanencia natural de la región sierra y del promedio nacional (55,8%) (ver cuadro 7.1 y gráfico 7.1). La transformación del paisaje natural de la provincia se evidencia por las

grandes áreas agrícolas, asentamientos humanos (principalmente en el DMQ) y bosques/páramos naturales sometidos a un alto grado de intervención y degradación (ver mapa 7.1). El porcentaje de superficie natural remanente más alta está en Cayambe con un 51,0%, seguido por el cantón Mejía con un 32,1% que corresponde, principalmente, a vegetación natural arbustiva y páramos del flanco oriental de la provincia.

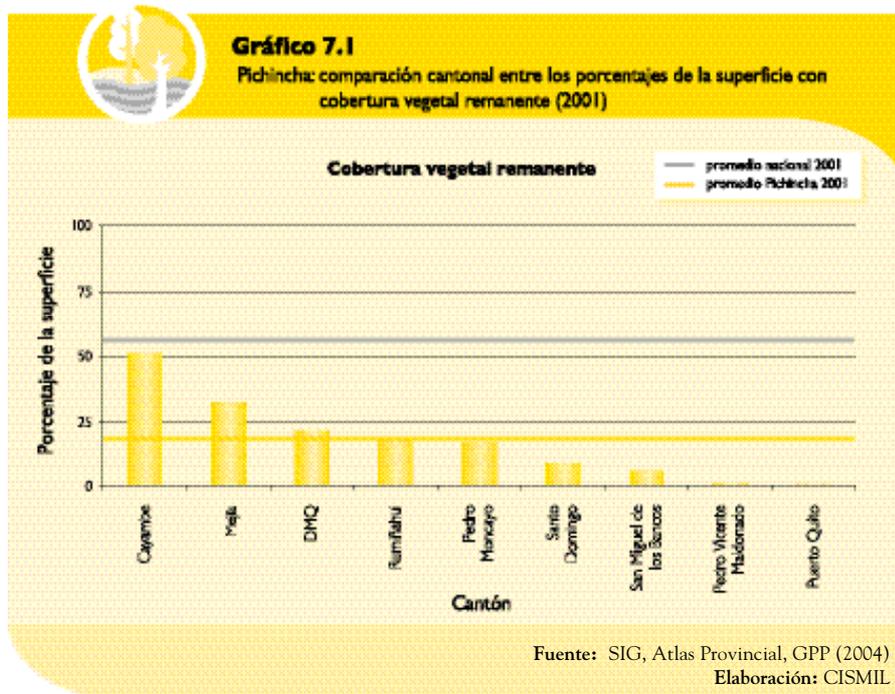
En la zona occidental, los remanentes ecosistémicos más importantes corresponden a bosques húmedos de la costa, principalmente, en el cantón Santo Domingo. Sin embargo, en este cantón también se encuentran las zonas intervenidas más grandes de la región occidental de la provincia, que ocupan más del 30% de su superficie (ver mapa 7.1). En los cantones orientales, por su parte, los remanentes más importantes corresponden a bosques montañosos y a páramos. Al igual que el proceso en los cantones occidentales, las zonas de bosque y páramo intervenidas están por encima del 30% de la superficie total.

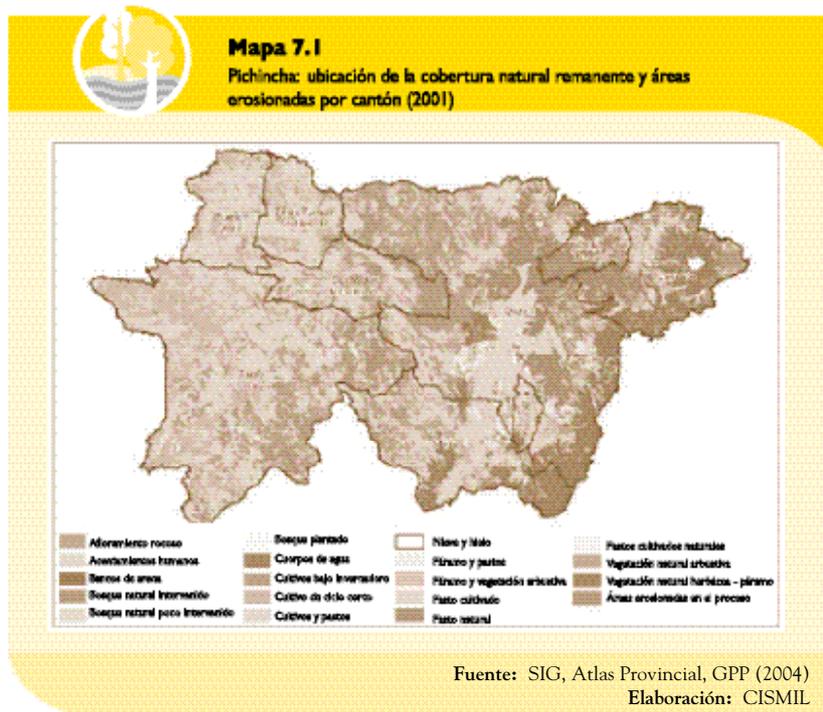
Las zonas de mayor conversión se encuentran en los cantones occidentales (ver mapa 7.1) correspondientes a Santo Domingo (con tan sólo el 8,6% de remanencia natural), Pedro Vicente Maldonado (0,9% de remanencia), Puerto Quito (0,3% de remanencia) y San Miguel de los Bancos (6,2% de remanencia). La mayor afectación del suelo por procesos erosivos ocurre en los cantones orientales de Pichincha, específicamente en el DMQ (10,9% de superficie en proceso de erosión), Pedro Moncayo (40,0%) y Cayambe (11,2%), donde se asientan la cadena montañosa y los valles de la sierra (ver cuadro 7.1 y mapa

7.1). La erosión ocurre, principalmente, a causa de procesos mecánicos y eólicos (acción de la pendiente y el viento). En total, el 5,4% de la superficie de la provincia se encuentra erosionada o en proceso de erosión.

CUADRO 7.1 Pichinchay Ecuador superficie de remanencia ecosistémica y suelos erosionados por cantón (2001)			
División política	Superficie total (km ²)	% de cobertura vegetal remanente	% de suelos erosionados
Nacional	248 196,90	55,8	5,3
Provincia de Pichincha	13 347,9	18,3	5,4
Quito	4 195,2	21,3	10,9
Cayambe	1 189,2	51,0	11,2
Mejía	1 452,8	32,1	0,4
Pedro Moncayo	316,9	16,7	40,0
Rumiñahui	137,6	18,3	1,8
Santo Domingo	3 868,8	8,6	0,0
San Miguel de los Bancos	864,6	6,2	0,0
Pedro Vicente Maldonado	620,5	0,9	0,0
Puerto Quito	702,3	0,3	0,0

Fuente: SIG, Atlas Provincial, GPP (2004)
Elaboración: CISMIL





Los sistemas productivos y la extracción de recursos naturales no renovables

Pichincha es una provincia geográfica, ecológica y productivamente heterogénea. Existe una diferencia fundamental entre los cantones orientales y occidentales. Más del 70% de la superficie de la provincia corresponde a algún tipo de uso del suelo, a asentamientos humanos o a un área en proceso de erosión. Tal proporción está por encima de la media nacional (38,67%) (ver cuadro 7.2 y gráfico 7.2). Las zonas de mayor extensión en uso del suelo se encuentran actualmente en los cantones occidentales donde se producen monocultivos de zonas bajas como café, banano y palma africana (ver gráfico 7.2).

Los cantones San Miguel de los Bancos, Pedro Vicente Maldonado, Santo Domingo y Puerto Quito se dedican al cultivo de palma africana, frutas, café y banano. Según los estudios del IRD

(ex ORSTOM), estos cantones se asientan sobre uno de los mejores suelos agrícolas de país (ver gráfico 7.3 y mapa 7.1). En los cantones orientales encontramos zonas de pastos plantados y cultivos de ciclo corto, con un proceso crítico ligado a la erosión de suelo (ver gráfico 7.3b). Los mayores asentamientos humanos y densidad poblacional también se encuentran sobre la zona oriental, principalmente, en el DMQ, que sostiene más de 2 000 000 de habitantes.

En términos de crecimiento productivo de la provincia, sólo el cultivo de flores se ha incrementado significativamente (ver cuadro 7.3), principalmente, en el cantón Cayambe, con un incremento del PIB sectorial (en miles de dólares de 2000 constantes), en más de cinco veces. Los sectores de cultivos de zonas bajas (banano, café y cacao), así como la extracción maderera, minera y la fabricación de productos elaborados a partir de recursos naturales (cuero, textiles, productos minerales) no registran variaciones significativas. Pero varios de estos sectores, como los textiles, productos minerales y algunos cultivos sin especificar, tienen una tendencia negativa en su crecimiento.

La extracción minera se concentra en los cantones orientales de Quito y Pedro Moncayo, con una dedicación a la extracción de materiales de construcción. Si bien las canteras concesionadas no alcanzan el 2% de la superficie de la provincia, los niveles de impacto de estas actividades se reflejan en los altos niveles de erosión, afectación en la salud (contaminación de aire y ruido), cambios significativos del paisaje y de las condiciones de vida de la población. Este fenómeno tiene especial importancia en el DMQ.

Pichincha en su conjunto tiene zonas en proceso de transformación superiores al 20% del total de su territorio (ver gráfico 7.3), correspondientes a zonas boscosas y algunos remanentes de páramo. Según el ICN, Pichincha ha reducido fuertemente su medida de conservación de biodiversidad y está muy por debajo de la media nacional. Entre sus cantones, con excepción de Cayambe y

Mejía, el ICN está por debajo del 55%, con valores fuertemente bajos, como Pedro Moncayo (39%), donde la transformación del paisaje y su condición intrínseca de cambio de la biodiversidad son muy altas.

CUADRO 7.2 Pichincha: superficie de producción e ICN por cantones (2001)

División política	% áreas de producción	Índice de Capital Natural (ICN)
Nacional	38,7	72,8
Provincia de Pichincha	75,8	51,1
Quito	67,5	52,5
Cayambe	37,7	68,0
Mejía	67,5	69,0
Pedro Moncayo	43,1	39,5
Rumiñahui	79,6	51,5
Santo Domingo	90,6	40,6
San Miguel de los Bancos	93,1	41,2
Pedro Vicente Maldonado	98,2	49,9
Puerto Quito	98,1	43,4

Fuente: SIG, Atlas Provincial, GPP (2004), Sistema de Monitoreo Socioambiental (2005), Proyecto PROMSA-CDC (2001)
Elaboración: CISMIL

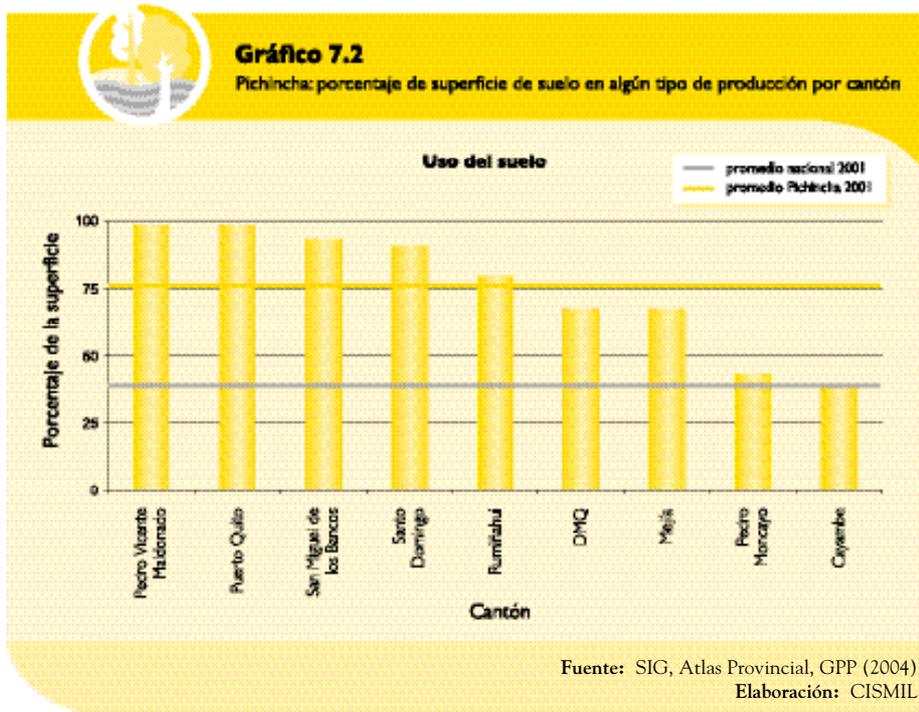
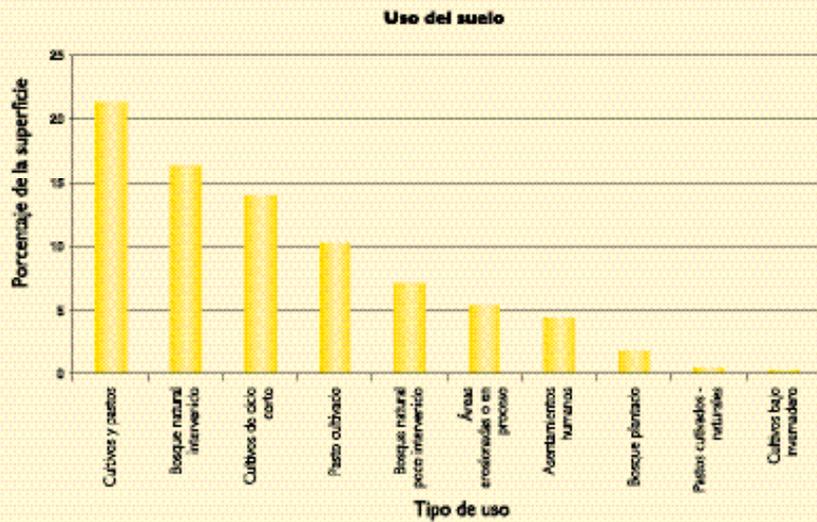




Gráfico 7.3a

Pichincha: porcentaje de superficie dedicada a diferentes actividades de producción y uso del suelo

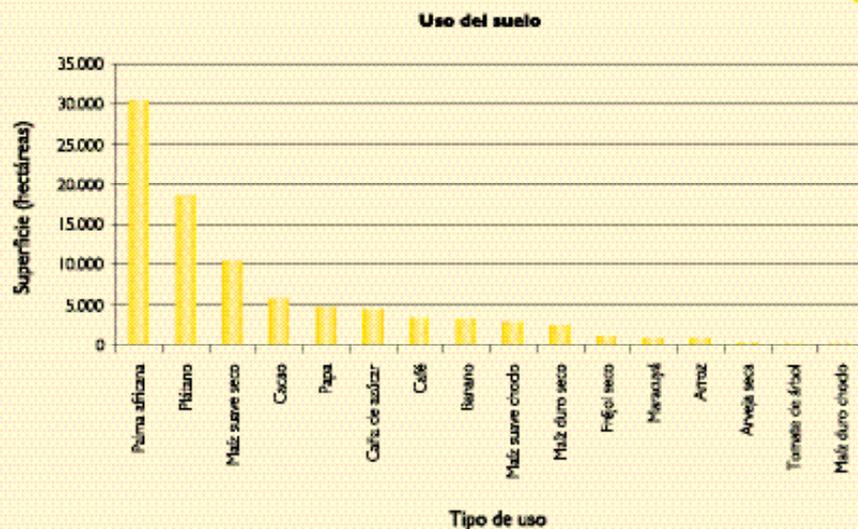


Fuente: SIG, Atlas Provincial, GPP (2004)
Elaboración: CISMIL



Gráfico 7.3b

Pichincha: superficie (hectáreas) dedicada a diferentes actividades de producción y uso del suelo



Fuente: III Censo Nacional Agropecuario (2000)
Elaboración: CISMIL

CUADRO 7.3 Pichincha: evolución del PIB sectorial*

Producto/Sector	1993	2001	% var
Cultivo de banano, café y cacao	8 496	6 206	-27%
Cultivo de flores	32 878	199 520	507%
Cría de animales	112 772	172 181	53%
Silvicultura y extracción de madera	14 782	21 906	48%
Explotación de minas y canteras	1 149	1 070	-7%
Fabricación de textiles y prendas de vestir; de cuero y artículos de cuero	572 607	537 571	-6%
Producción de madera y fabricación de productos de madera	230 429	288 702	25%
Fabricación de papel y productos de papel	63 729	74 724	17%
Fabricación de otros productos minerales no metálicos	55 894	32 711	-41%

* PIB en miles de dólares del año 2000 constantes

Fuente: BCE, Anuario de Cuentas (1993-2001)

Elaboración: CISMIL

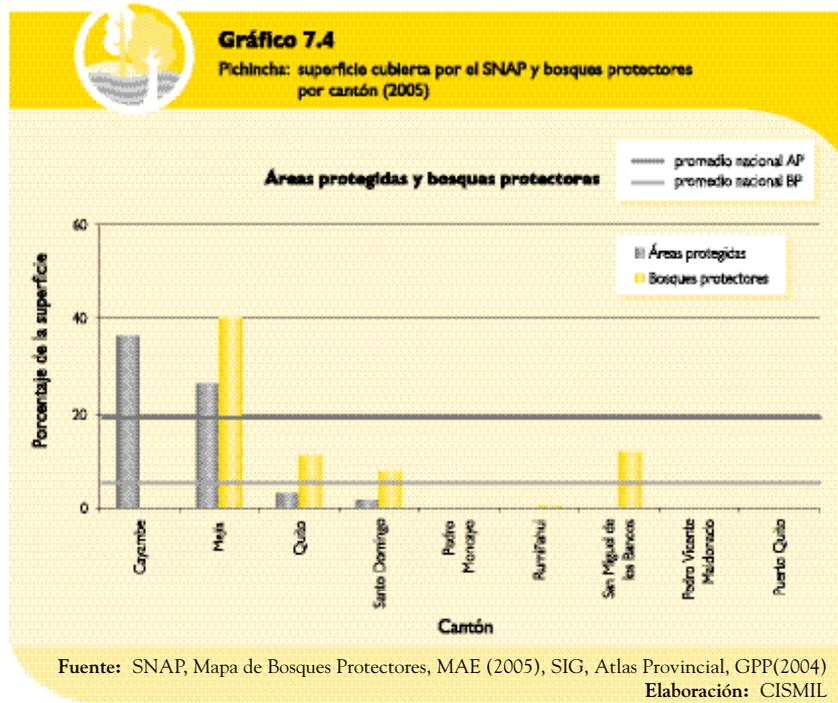
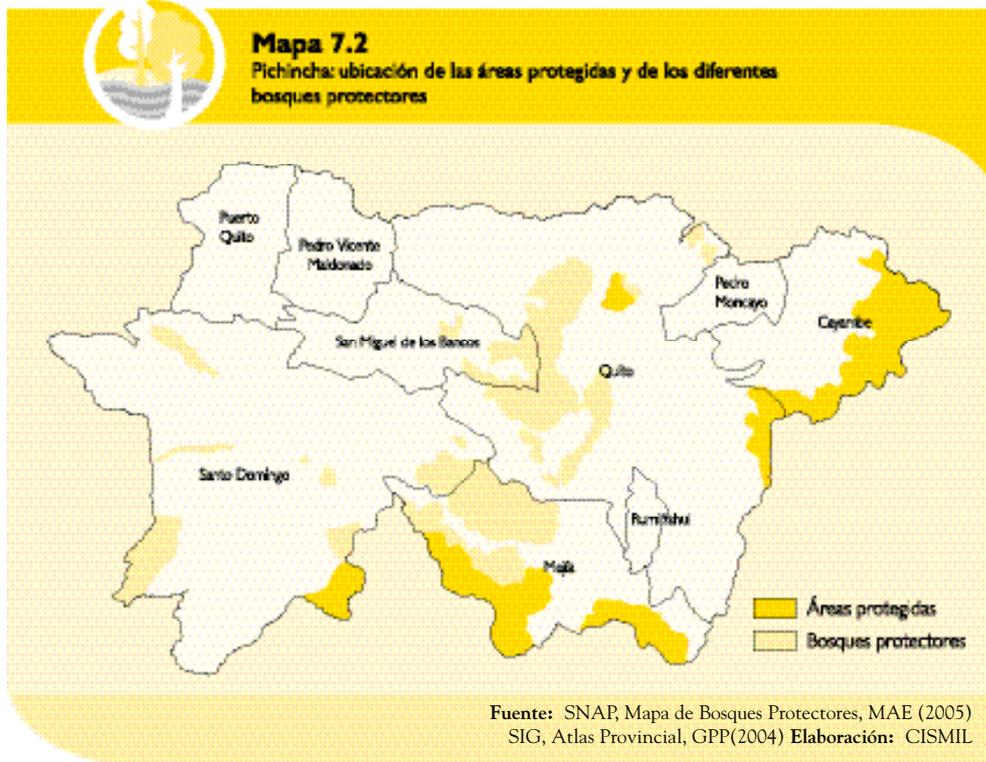
Áreas protegidas y bosques protectores

De acuerdo con la información del MAE y del GPP (2004), en Pichincha la presencia de boques protectores supera la superficie de áreas protegidas estatales. A nivel nacional continental, el 20% del país se encuentra dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y el 5%, en bosques protectores. Pichincha registra un 7% de áreas protegidas y un 11% de bosques protectores (ver mapa 7.2 y gráfico 7.4).

La protección territorial se concentra sobre los cantones orientales de la provincia, específicamente, en Cayambe (la Reserva Ecológica Cayambe-Coca) y Mejía (el Parque Nacional Cotopaxi, el Área Nacional de Recreación El Boliche y varios bosques protectores). Cantones

como Puerto Quito y Pedro Vicente Maldonado, al occidente, y Pedro Moncayo, al oriente, no están en ninguna categoría de protección estatal o de bosque protector privado.

Las únicas áreas ubicadas mayoritaria o íntegramente en la provincia son la Reserva Geobotánica Pulumahua y la Reserva de Vida Silvestre Pasochoa, destinadas a mantener ciertos remanentes de la vegetación interandina, pero sin llegar al 2% del territorio. Sin embargo, la gran presencia de bosques protectores (principalmente, zonas boscosas, de reservas de agua y biodiversidad), complementa significativamente el sistema de protección y manejo de la provincia, al menos en su zona oriental. Así, tenemos las zonas occidentales de Quito, como el Bosque Protector Mindo y Nambillo, la Reserva Maquipucuna o la Reserva Toachi-Pilatón (ver mapa 7.2 y cuadro 7.4).



CUADRO 7.4 Pichincha: superficie de áreas protegidas y bosques protectores (2004)	
Área protegida	Superficie (km²)
Parque Nacional Cotopaxi	132,6
Reserva de Vida Silvestre Pasochoa	6,3
Reserva Ecológica Antisana	0,7
Reserva Ecológica Cayambe-Coca	518,1
Reserva Ecológica Los Illinizas	312,7
Reserva Geobotánica Pululahua	35,4
Área Nacional de Recreación El Boliche	1,4
Bosque protector	Superficie (km²)
Caracha	2,8
Chilcapamba y Aromopamba	0,8
Concepción de Saloya	2,6
Cuenca Alta del Río Guayllabamba	156,6
Cuenca del Río Cajones	13,1
Cuenca del Río Lelia	32,4
Daule-Peripa Subcuenca	119,9
Delta	0,9
Don Segundo	0,8
El Panecillo	0,9
Estación Científica Río Guajalito	4,0
Flanco Oriental Volcán Pichincha	82,1
La Balsa	6,5
La Paz y San José De Quijos	4,0
La Perla	35,6
Maquipucuna	24,8
Mindo y Cordillera de Nambillo	196,2
Mojanda Grande	8,2
Piganta	8,7
Pisáis	0,3
Predio Pacay área 1	0,5
Predio Pacay área 2	2,1
Predio Pacay área 3	0,3
San Carlos de Yanahurco	9,4
San Francisco	2,2
Santa Rosa y Yasquel	33,1
Subcuenca Río Toachi-Pilatón	340,5
Suro Chiquito	0,4
Taminga	1,1
Tanlahua	9,4
Tanti	8,5
Toachi Pilatón	303,4
Toaza	11,9
Umbría	17,4
Zuleta y Anexos	0,4

Fuente: SNAP, Mapa de Bosques Protectores, MAE (2005),
 SIG, Atlas Provincial, GPP(2004)
 Elaboración: CISMIL

El Plan de Desarrollo de la Provincia y el cumplimiento de las metas del objetivo 7

Respecto a los procesos de sostenibilidad ligados al cumplimiento de la meta 9 de los ODM, dentro del Plan General de Desarrollo Provincial podemos encontrar cuatro líneas estratégicas y sus respectivos programas que apuntan a mitigar y revertir algunos de los procesos provinciales de deterioro y pérdida del medioambiente. Las líneas y programas ambientales son parte de la estrategia de desarrollo sustentable. Proponen un programa que incluye: 1) infraestructura de servicios y saneamiento ambiental; 2) un sistema de información y monitoreo; 3) un sistema de gestión ambiental y de inventario de recursos naturales y conservación de la biodiversidad; y, 4) un programa de forestación y reforestación, así como de control de la contaminación.

Específicamente, en el área de la gestión ambiental se propone: 1) “la participación activa de la ciudadanía en el mejoramiento de la calidad ambiental” a través del fortalecimiento institucional, la educación, capacitación y sensibilización, y el manejo alternativo de conflictos socioambientales. En esta misma línea se propone 2) “la minimización de impactos ambientales y sus efectos ecológicos, económicos y sociales” a través de la promoción y activación de producción limpia.

Por otro lado, se toma en cuenta 3) “la recuperación y la conservación de ecosistemas degradados” a través de la prevención y recuperación ambiental y 4) “el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y ambientales” por medio del manejo de recursos naturales y culturales, del manejo integral de cuencas hidrográficas, de la investigación científica de la comunicación e información ambiental provincial, de la consolidación y promoción de las áreas protegidas de la provincia y del ordenamiento territorial.

En cuanto a los aspectos de gestión relacionados con la meta 10 y 11 de los ODM, dentro del Plan General de Desarrollo Provincial de Pichincha, como parte de las estrategias de superación de la pobreza, consta el mejoramiento y la ampliación de la cobertura del saneamiento ambiental. Específicamente, se exponen las siguientes líneas estratégicas y programas referentes al mejoramiento de la vivienda, los servicios básicos y la infraestructura: 1) la “conformación de una red de aldeas rurales sustentables y creación de centros de mercado y de servicios como núcleos de integración y estructuración de la vivienda rural” a través de la investigación, desarrollo y planificación territorial; y, 2) el “apoyo a los municipios de la provincia en la conformación de programas integrales y proyectos de vivienda urbana y asesoría en el control del mercado de la tierra y de la vivienda” a través de la planificación, diseño y construcción de vivienda, la gestión eficiente para la vivienda y la organización y fortalecimiento de la comunidad.

70 “Los cantones de reciente creación, como Los Bancos, Pedro Vicente Maldonado y Puerto Quito, localizados en una zona de promisión, aún no han adoptado ninguna política ambiental definida” (GPP, 2004a).

META 10

Esta meta propone reducir a la mitad el porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento para el año 2015. Su evaluación se realiza a través de la descripción de cuatro indicadores: 1) porcentaje de hogares con acceso a agua entubada; 2) porcentaje de hogares con acceso a un sistema de eliminación de excretas; 3) porcentaje de hogares con acceso a una red de alcantarillados; y 4) porcentaje de hogares con acceso al servicio de recolección de basura.

La aproximación a la meta 10 recomendada por las Naciones Unidas responde al criterio de presencia de mejores servicios relacionados a la calidad ambiental y a la salud de la población. El acceso directo a un servicio de agua entubada influye directamente sobre la salud pública y el control de riesgos en enfermedades. Los servicios de saneamiento ambiental, como medida de salud pública, han sido generalizados en la verificación del acceso a un sistema de eliminación de excretas, el servicio de recolección de basura y acceso a una red de alcantarillado. Al igual que el servicio de agua entubada, estas medidas nos permiten relacionar la calidad de la vivienda y el sistema de salud más próximo al hogar. A continuación, se analiza cada uno de los indicadores de esta meta.

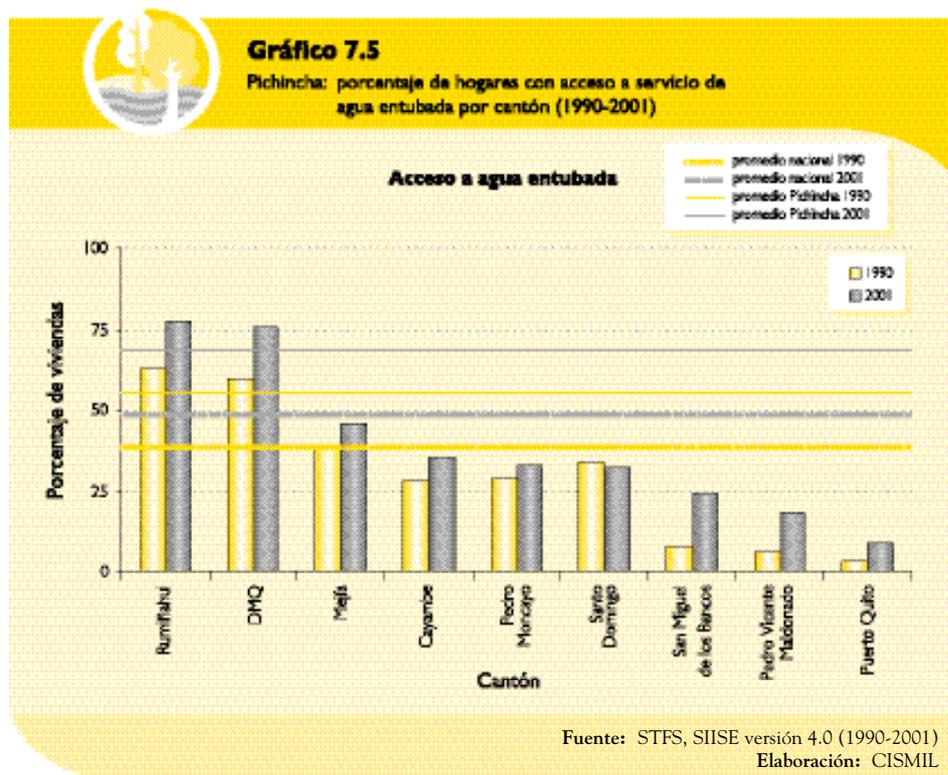
Acceso a agua entubada

En el Ecuador no se han encontrado fuentes estadísticas, comparativamente utilizables, para evaluar el acceso al agua potable. Como alternativa, si bien el acceso a agua entubada no se refiere directamente al acceso al agua potable, entendemos a esta variable como un buen indicador de la evaluación de la meta 10, en el sentido de evaluar la infraestructura necesaria para que el acceso al agua potable sea posible⁷¹.

En el caso del acceso a los servicios de agua entubada, hay una importante diferencia en el crecimiento del DMQ y el cantón Rumiñahui, donde se reporta una cobertura de más del 70% de hogares (ver gráfico 7.5) por encima de la media nacional y provincial, del 48% y 68%, respectivamente. En contraste, todos los cantones de la zona occidental no alcanzan el 30% de cobertura y el resto de cantones del oriente de la provincia no llega al 50%.

Si bien desde 1990 a 2001 ha existido un considerable crecimiento del servicio de agua entubada a nivel provincial que cumple con las expectativas de la meta 10, la distribución en la cobertura cantonal es heterogénea. Esto significa que no todos los cantones de la provincia cumplirían con la expectativa de crecimiento a 2015. Los cantones más críticos son San Miguel de los Bancos, Pedro Vicente Maldonado y Puerto Quito.

⁷¹ Como información adicional sobre saneamiento ambiental, se ha incluido la información de la infraestructura básica impulsada desde proyectos del Gobierno de la Provincia de Pichincha (cuadro 7.5).



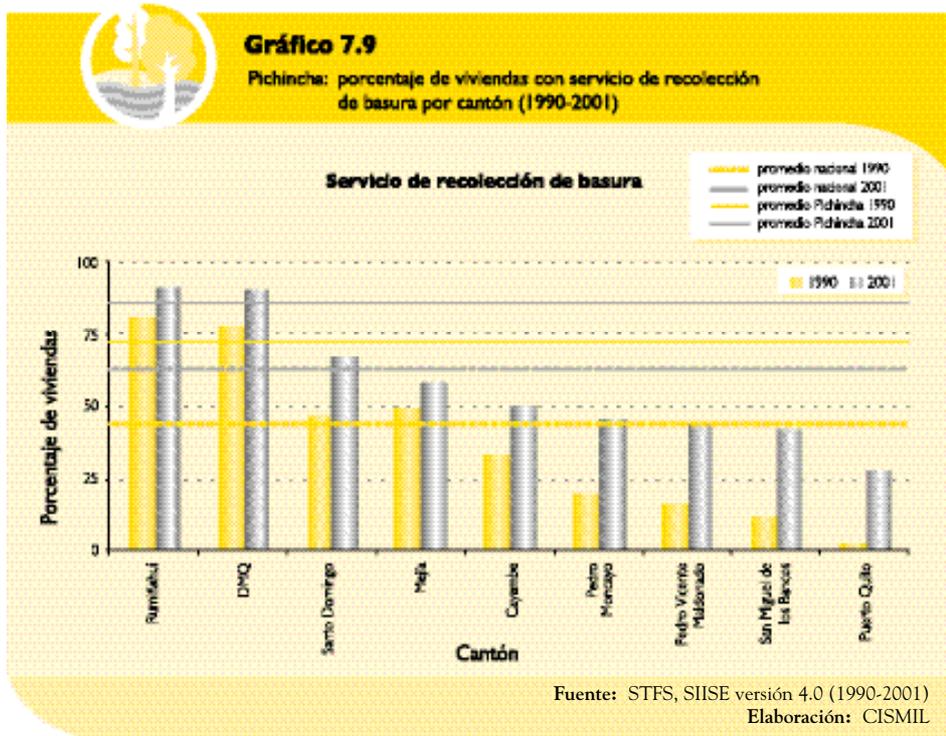
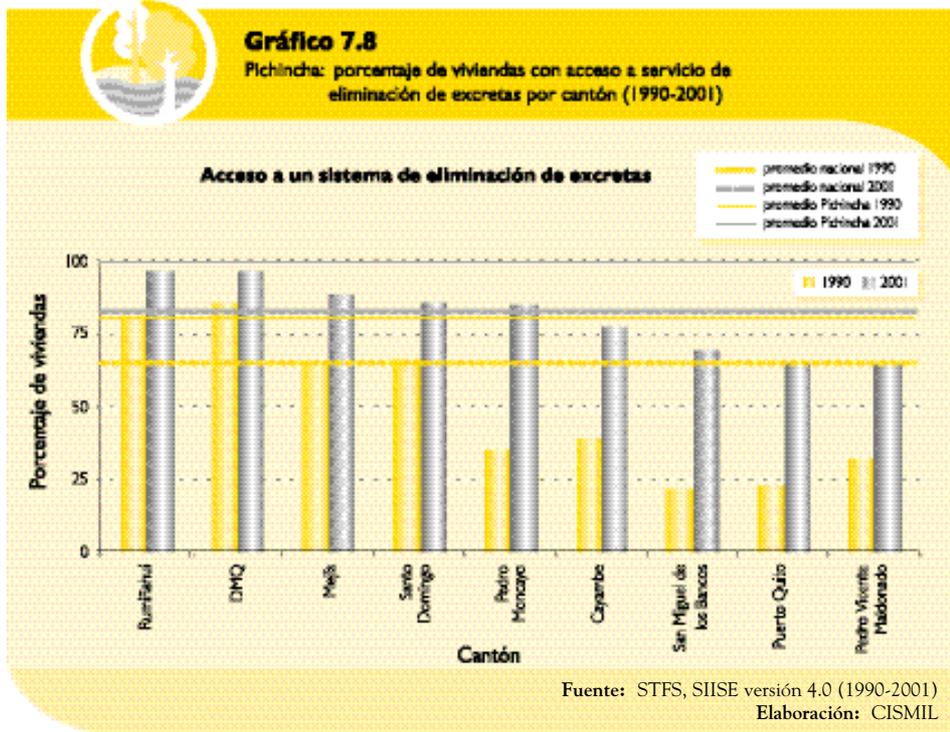
Acceso a un sistema de eliminación de excretas

Al igual que el caso del agua entubada, en Pichincha el porcentaje de hogares con acceso a un sistema de eliminación de excretas (91%), está por encima de la media nacional (81%), (ver gráfico 7.8). Todos los cantones están actualmente por encima del 75% de cobertura, con la excepción de los cantones occidentales de San Miguel de los Bancos, Pedro Vicente Maldonado y Puerto Quito, que tienen entre el 60% y 70% de cobertura por hogar.

Servicio de recolección de basura

Con un incremento superior a los 8 puntos porcentuales entre 1990 y 2001, el porcentaje de viviendas en Pichincha con servicio de recolección de basura (83%), está por encima de la media nacional (61%). Sin embargo, esta media provincial no se cumple en todos los cantones. Así, Quito y Rumiñahui están actualmente sobre el 90% de cobertura, mientras que Puerto Quito, Pedro Vicente Maldonado, San Miguel de los Bancos, Pedro Moncayo y Cayambe no llegan al 50%.

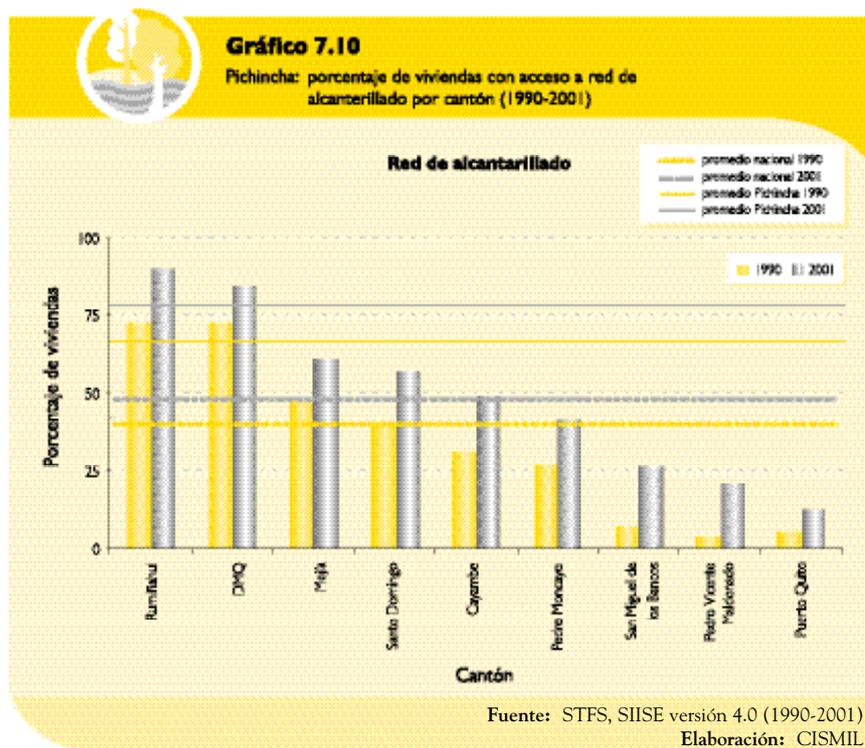
Aunque la cobertura de viviendas con recolección de basura se ha incrementado significativamente, en la mayoría de cantones este servicio todavía es deficitario, principalmente, en Cayambe, Pedro Moncayo, San Miguel de los Bancos y Puerto Quito.



Red de alcantarillado

La heterogeneidad de Pichincha también se expresa en el porcentaje de viviendas con acceso a una red de alcantarillado. Así, aunque la provincia esté por encima de la media nacional con 30 puntos porcentuales (ver gráfico 7.10), esta proporción es el reflejo del DMQ y del cantón

Rumiñahui (82% y 89%, respectivamente). Los restantes cantones, tanto de la zona oriental como occidental, no sobrepasan el 60% de cobertura y existen casos extremos como los de San Miguel de los Bancos, Pedro Vicente Maldonado y Puerto Quito con menos del 27% de cobertura de viviendas con red de alcantarillado.



CUADRO 7.5		Pichincha: obras de saneamiento ambiental del Gobierno de la Provincia de Pichincha		
Año	Cantón	Beneficiario	Obra	Estado
2001	Mejía	Barrio Santa Catalina	Agua potable	100%
2001	Mejía	San Miguel de Romerillos	Agua potable	100%
2001	Mejía	Barrio el Obelisco	Alcantarillado	100%
2001	Mejía	Barrio El Rosal	Agua potable	100%
2001	Puerto Quito	San Antonio del Río Blanco	Agua potable	100%
2001	P.V. Maldonado	Municipio Pedro Vicente Maldonado	Agua potable	80%
2001	Quito	Albergue Laura Vicuña	Alcantarillado	100%
2001	Santo Domingo	Barrio Ecuador	Alcantarillado	100%
2001	Puerto Quito	Municipio de Puerto Quito	Agua potable	100%
2001	P.V. Maldonado	Municipio de P.V. Maldonado	Agua potable	100%
2001	Santo Domingo	La Independencia	Agua potable	100%

2001	Santo Domingo	Barrio Bélgica (construcción de pozo)	Agua potable	100%
2001	Quito	Barrio Nonopungo	Agua potable	100%
2001	Rumiñahui	San pedro de Taboada	Agua potable	100%
2002	Quito	Ciudadela Hospitalaria	Alcantarillado	100%
2002	Quito	Comuna San Francisco de Miravalle	Agua potable	100%
2002	Los Bancos	Paisaje del Río Blanco	Agua potable	100%
2002	Cayambe	Comuna Santa Isabel	Agua potable	100%
2002	P.V. Maldonado	Nuevo Amanecer	Agua potable	100%
2002	Puerto Quito	Santa Marianita	Agua potable	100%
2002	Santo Domingo	Nuevo Israel	Agua potable	100%
2002	Santo Domingo	Nueva Aurora (limpieza de pozo)	Agua potable	100%
2002	Santo Domingo	Recinto el Triunfo	Agua potable	100%
2002	Santo Domingo	Cooperativa 28 de Octubre	Agua potable	100%
2002	Santo Domingo	Recinto Las Delicias	Agua potable	100%
2002	Mejía	El Rosario de Cutuglagua	Alcantarillado	100%
2003	Puerto Quito	Recinto el Cabuyal	Agua potable	100%
2003	Puerto Quito	Recinto el Cabuyal	Alcantarillado	100%
2003	Santo Domingo	Recinto Umpe Chico	Agua potable	100%
2003	Santo Domingo	Recinto el Esfuerzo	Agua potable	100%
2003	Santo Domingo	San Pedro Laurel	Agua potable	100%
2003	Quito	Junta parroquial de Alangasí	Alcantarillado	100%
2003	P.V. Maldonado	Hda. San Marcos	Agua potable	100%
2003	Pedro Moncayo	Comuna Luís Freire Cananvalle	Agua potable	100%
2003	Santo Domingo	Recinto El Austro	Agua potable	100%
2003	Quito	Barrio Oyambarillo	Alcantarillado	30%
2003	Quito	Centro Educativo Matriz Pacto	Agua potable	10%
2003	Mejía	Junta Parroquial de Tambillo	Alcantarillado	5%
2003	Quito	Recinto Mashpi	Agua potable	40%
2003	Santo Domingo	América Pilatón La Magdalena	Agua potable	5%
2003	Quito	Ciudad Mitad del Mundo	Agua potable	100%
2003	Quito	San Juan de Quita Sol	Agua potable	5%
2003	Quito	El Chaupi	Agua potable	80%
2003	Quito	San Sebastián de Pachijal	Agua potable	100%
2003	P.V. Maldonado	Barrio Maldonado	Alcantarillado	100%
2003	Santo Domingo	2 de Agosto	Agua potable	80%
2003	Santo Domingo	Nuevo Israel	Agua potable	100%
2003	Santo Domingo	El Belén (construcción pozo)	Agua potable	100%
2003	Santo Domingo	Plan de Vivienda Municipal	Agua potable	100%
2003	Santo Domingo	Provincias Unidas construcción de pozo	Agua potable	100%
2003	Santo Domingo	Plan Piloto	Agua potable	100%
2003	Rumiñahui	Cashapamba (construcción pozo y caseta)	Agua potable	90%
2003	Santo Domingo	El Proletariado (construcción de pozo)	Agua potable	100%
2003	Rumiñahui	Inchalillo (construcción de pozo)	Agua potable	100%
2003	Santo Domingo	Recinto las Delicias (pozo N° 2)	Agua potable	100%
2004	Quito	Barrio Calluma Pifo	Alcantarillado	10%
2004	Santo Domingo	Unidad Educativa Santo Domingo	Alcantarillado	55%
2004	Quito	Guallabillas	Agua potable	10%
2004	Santo Domingo	Luz de América	Agua potable	5%
2004	Quito	Comuna San José de las Tolas	Alcantarillado	5%
2004	Santo Domingo	2 de Agosto	Agua potable	100%
2004	Santo Domingo	Plan de Vivienda Municipal	Agua potable	5%

Fuente: Dirección de Infraestructura Comunitaria (USCA) (actualizado a mayo de 2004) Elaboración: GPP

META II: Haber mejorado considerablemente, para 2020, la vida de por lo menos el 40% de los habitantes de tugurios

Para el caso ecuatoriano, específicamente, se apunta a que la consecución de esta meta incluya al 40% de habitantes de tugurios. Los cuatro indicadores utilizados son: 1) porcentaje de viviendas consideradas como casa, villa o departamento; 2) porcentaje de hogares considerados vivienda propia; y, 4) porcentaje de hogares en hacinamiento.

Estatus residencial seguro

Adoptamos el criterio de residencia y condiciones de vivienda segura para todo hogar con estatus de casa, villa y departamento de acuerdo con los censos de población y vivienda de 1990 y 2001 en el Ecuador. Sin embargo, este indicador no detalla ni especifica los niveles de seguridad de la vivienda referidos a su construcción y ubicación. Frente a esta ausencia, hacemos una inferencia al considerar a casa, villa o departamento como viviendas de mayor seguridad y protección. Como complemento al análisis residencial, hemos incluido la variable vivienda propia pues nos proporciona información sobre la estabilidad residencial familiar y nos permite realizar comparaciones entre las proporciones de viviendas que cuentan con seguridad y protección y las que no tienen este estatus.

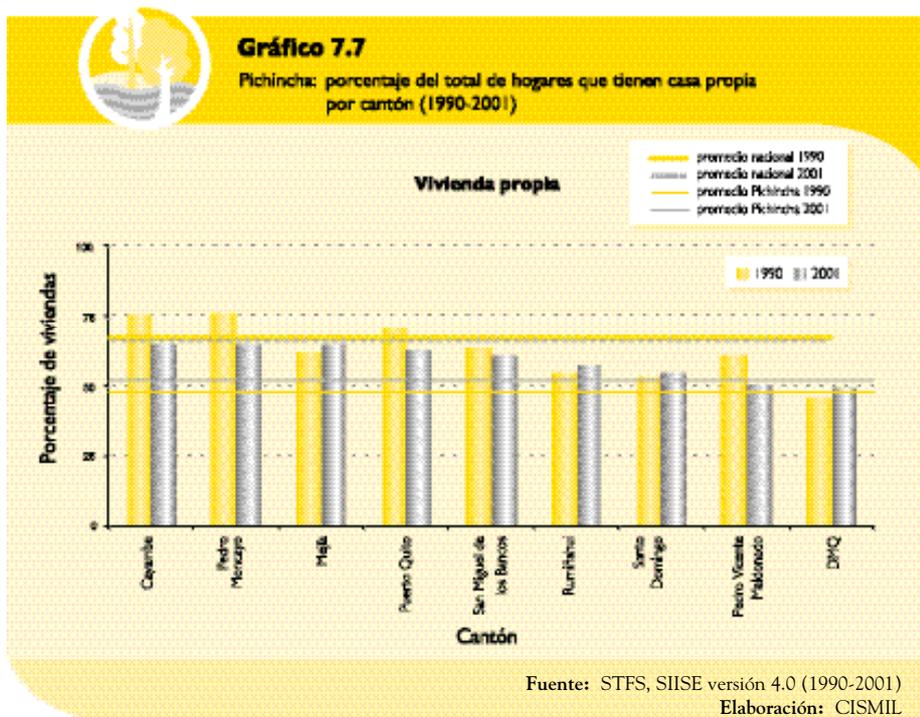
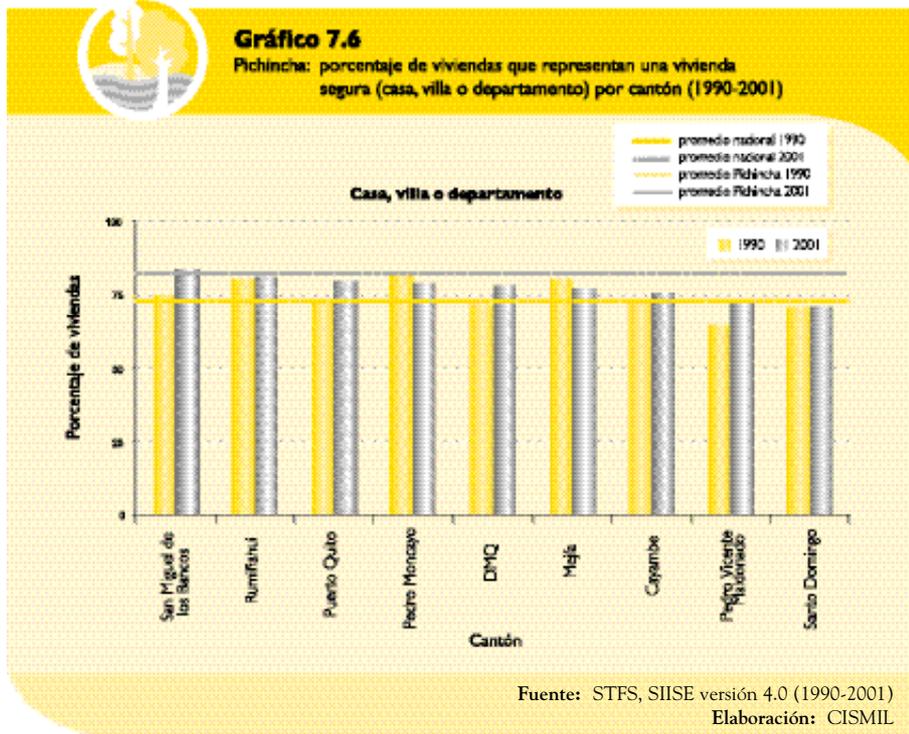
El porcentaje de viviendas seguras (casa, villa o departamento), reportadas en Pichincha (ver

gráfico 7.6) está en los mismos niveles que la media nacional de 80%. En términos generales, desde 1990 la media de cobertura sobrepasa el 70% y para 2001, se reporta en un 77%, con la excepción de Santo Domingo y Pedro Vicente Maldonado (70%).

Sin embargo, en el cantón Mejía y Pedro Moncayo existe una baja en el porcentaje de viviendas consideradas como seguras, aunque allí se registren valores superiores al 70% para 2001. Este fenómeno se debe a que el crecimiento poblacional y la construcción de viviendas no van a la par con la construcción de viviendas consideradas como seguras y permanentes.

En términos del porcentaje de viviendas que se reportan como propias, Pichincha se encuentra por debajo de la media nacional (50% y 67%, respectivamente) (ver gráfico 7.7). El crecimiento intraprovincial es heterogéneo: entre 1990 y 2001, mientras en los cantones Mejía, Rumiñahui, Santo Domingo y Quito se incrementa el porcentaje de viviendas propias, en Cayambe, Pedro Moncayo, San Miguel de los Bancos, Pedro Vicente Maldonado y Puerto Quito se registra una reducción de 2 a 6 puntos porcentuales.

Con excepción del DMQ, en los demás cantones de Pichincha se registran más del 50% de viviendas catalogadas como propias, con casos como Cayambe, Pedro Moncayo, San Miguel de los Bancos y Puerto Quito que están por encima del 60%.

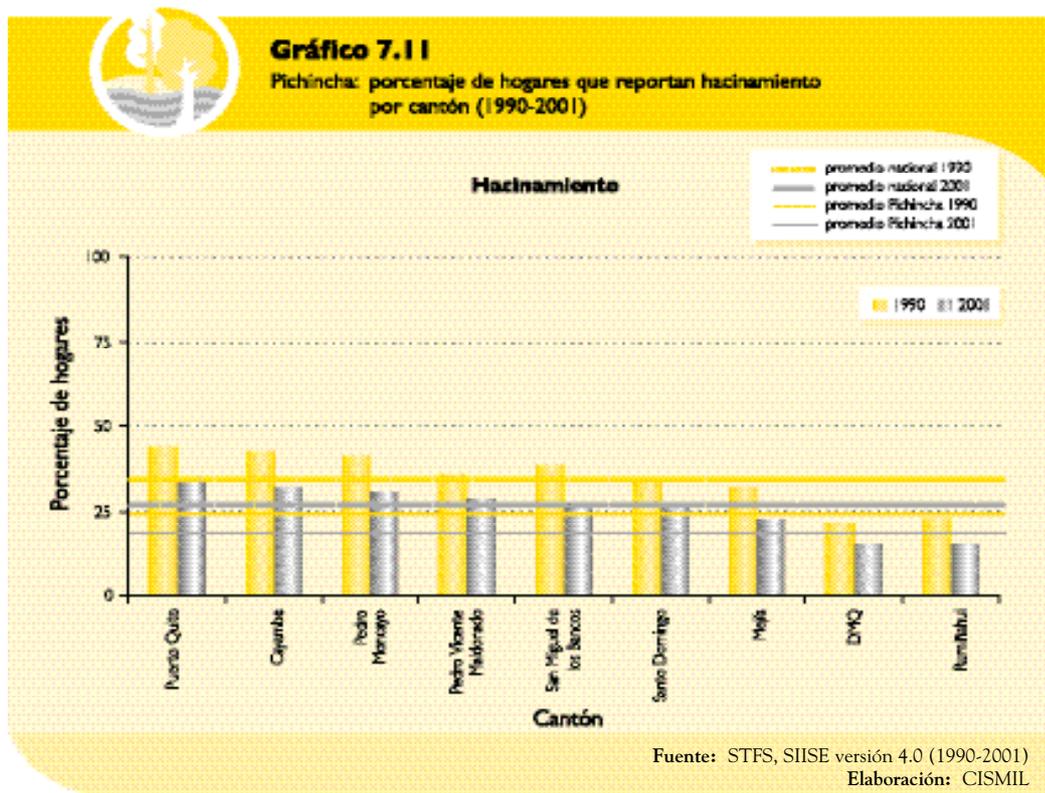


Proporción del hacinamiento

El monitoreo de las condiciones del hacinamiento por hogar refleja un aspecto importante de la calidad de vida. La STFP define como hacinado a todo hogar en el que “cada uno de los dormitorios con los que cuenta sirve, en promedio, a un número de miembros mayor de tres. Se define como dormitorio a los cuartos o espacios dedicados sólo a dormir; no se incluye otros espacios disponibles para habitar que pueden dedicarse ocasional o parcialmente a dormir, así como las cocinas, baños, pasillos, garajes y espacios destinados a fines profesionales o negocios”.

En 2001, el hacinamiento reportado para Pichincha (22%) está por debajo de la media nacional (32%) (ver gráfico 7.11). A nivel cantonal, de 1990 a 2001, encontramos un decrecimiento en el porcentaje de hogares con hacinamiento. El DMQ y Rumiñahui son los cantones con menor índice de hacinamiento (por debajo del 15% de hogares).

Sin embargo, la mayoría de cantones todavía está en valores superiores al 20%. Puerto Quito es el caso más extremo con más del 30%. En cualquiera de los cantones es sustancial el decrecimiento en el hacinamiento por hogar con valores entre los 3 y 7 puntos porcentuales de reducción. De acuerdo con el GPP (2004a), “el número de viviendas en las que se registra hacinamiento es de 72 700 unidades”.



Conclusiones ⁷²

Meta 9

- En Pichincha hay marcadas diferencias entre la condición ambiental de los cantones orientales y los occidentales. Por ejemplo, los problemas de erosión están asociados a las zonas altas del callejón interandino. Así, Cayambe, Pedro Moncayo y el DMQ, principalmente, registran grandes superficies erosionadas o en proceso de erosión debido a las actividades de extracción mineral para la construcción (canteras), la expansión de las zonas urbanas y nuevos asentamientos humanos. Si bien la competencia respecto a la extracción mineral está a cargo del Ministerio de Energía y Minas, ya existen algunos gobiernos locales, como el Municipio de Quito, que han pedido la descentralización y la competencia territorial. Sin embargo, aún siguen siendo un reto para el gobierno provincial y los gobiernos cantonales la implementación de medidas preventivas y de mitigación de las consecuencias ambientales de las canteras y otras causas de la degradación en estas zonas.
- Por otro lado, las zonas de mayor transformación y cambio en el uso del suelo están en los cantones occidentales, específicamente, en Santo Domingo, San Miguel de los Bancos, Pedro Vicente Maldonado y Puerto Quito. En términos globales, la cobertura vegetal remanente de la provincia es menor del 20% del total de la superficie, y la mayor parte de la reducción corresponde a los bosques húmedos de la costa. Los bosques de estribaciones y páramos (seco y húmedo) también han sido reducidos fuertemente, aunque existe cierto nivel de protección bajo el sistema de áreas estatales o de bosques protectores, caso que no ocurre con los bosques húmedos de la costa.
- La mayoría de las áreas protegidas estatales y de bosques protectores se hallan en la zona central y oriental de la provincia. Solo los bosques protectores Daule-Peripa y La Perla se encuentran en el sector occidental, con un valor inferior al 3% de la superficie. El sistema de protección de cuencas y áreas naturales, así como de remanentes, incluye complementariamente las áreas protegidas y los bosques protectores. Sin la participación de los segundos, el área de protección sería menos del 10%. Otro reto provincial será la conformación de territorios protegidos que contengan las formaciones vegetales y ecosistemas que aún no están protegidos en la provincia. Esto implica el mantenimiento de los pocos remanentes que quedan, así como de sus fuentes de agua y biodiversidad.
- La mayor parte de la superficie de la provincia es usada en actividades agroproductivas y asentamientos humanos, tanto en el caso de los cantones orientales como de los occidentales. Estas dos formas de uso del suelo aún se encuentran en expansión, lo que significa la transformación de los remanentes naturales, principalmente, de las zonas de bosque ubicadas en la transición desde las zonas andinas de altura hacia los paisajes de la costa (bosques de neblina). Será entonces importante una evaluación y una planificación territorial respecto a las formas de uso del suelo y los procesos de conservación en las zonas de expansión de la frontera agrícola y urbana. En este sentido, cabe destacar los esfuerzos que

⁷² Adicionalmente a las conclusiones de este trabajo, incluimos las observaciones y conclusiones de la mesa de trabajo ambiental del Plan de Desarrollo de Pichincha (cuadro 7.6).

realiza el GPP mediante la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial de la provincia.

- El ejercicio de evaluación del objetivo 7 no ha logrado encontrar fuentes estadísticas válidas para evaluar las condiciones hidrológicas de toda la provincia (estado y nivel de contaminación, principalmente), ni algún documento de evaluación de la gestión ambiental del Plan de Desarrollo. El Informe 2005 del Gobierno Provincial señala algunos procesos iniciados, sin embargo, todavía no hay resultados concretos de avances sustanciales de los programas. Esto se aplica tanto a la línea de manejo y gestión de recursos naturales, como al acceso y saneamiento ambiental. Será parte de los retos de la provincia generar una línea base y un proceso de evaluación de la gestión ambiental y territorial de Pichincha.

Metas 10 y 11

- Es claro que los avances más importantes en Pichincha, tanto en el acceso a servicios básicos como en la calidad de vida y hacinamiento, han ocurrido principalmente en el DMQ y en el cantón Rumiñahui. Así, aunque exista un importante incremento, desde 1990 a 2001, en la cobertura de hogares con alcantarillado, agua potable, recolección de basura y sistema de eliminación de excretas, este crecimiento se ha dado principalmente en estos dos cantones y deja muy por debajo el crecimiento del resto de cantones.
- Solo dos indicadores tienen proporcionalidad y homogeneidad para toda la provincia: el de vivienda segura (casa, villa o departamento), que rebasa el 70% de cobertura del total de hogares; y, el de vivienda propia, con niveles promedio del 50% en todos los casos (a excepción del DMQ). Sin embargo, en el hacinamiento existe el mismo comportamiento: con excepción del DMQ y Rumiñahui, la proporción en todos los cantones es alta.
- Es claro que el principal reto de la provincia, aparte del mejoramiento de la cobertura de servicios básicos y la calidad de vida en los hogares donde aún existen altos niveles de hacinamiento, es equilibrar y equiparar las condiciones entre todos sus cantones. Probablemente Pichincha, en su conjunto, esté en camino de cumplir con las metas 10 y 11 de los ODM. Sin embargo, a nivel individual de sus cantones, existe un alto rezago (con la excepción de los mencionados DMQ y cantón Rumiñahui).

CUADRO 7.6

Pichincha: conclusiones de la mesa de concertación de ambiente y vivienda del Plan de Desarrollo

AMBIENTE:

- Elaborar e implementar planes de manejo ambiental para cuencas hidrográficas, bosques, áreas protegidas y áreas de valor biológico; y, elaborar e implementar proyectos viales y de infraestructura.
- Diseñar y ejecutar el Plan de Gestión Ambiental Provincial.
- Coordinar convenios y acciones con instituciones y organismos para lograr sinergia en las acciones de desarrollo sustentable.
- Establecer incentivos y mecanismos de pago por servicios para actividades que aprovechen de manera sustentable los recursos naturales y ambientales.
- Consolidar vínculos con las iniciativas de gestión ambiental del resto de provincias o municipios.
- Incluir permanentemente a la comunidad en los programas de protección ambiental.
- Crear convenios interinstitucionales de fomento a la protección ambiental y del uso sustentable de los recursos.
- Crear un sistema de información sobre fuentes y oportunidades de financiamiento y apoyar en su gestión.
- Fortalecer las direcciones o unidades seccionales de gestión ambiental y crear espacios de concertación con la sociedad civil.
- Crear una comisión especializada en la dimensión ambiental para la elaboración, seguimiento y evaluación de las políticas municipales, provinciales y estatales.
- Fomentar la producción limpia y apoyar su financiamiento mediante la creación de un sistema de garantías para amparar créditos productivos.
- Diseñar e implementar un sistema provincial de monitoreo ambiental para evaluar periódicamente la calidad ambiental y el estado de los recursos naturales y ambientales.
- Diseñar y ejecutar un Plan Provincial de Educación y Comunicación Ambiental.
- Desarrollar una normativa ambiental municipal y provincial y establecer los mecanismos para el cumplimiento y aplicación de la misma.
- Dar capacitación a instituciones y organismos públicos y a tomadores de decisiones.
- Dar capacitación agropecuaria sobre prácticas de conservación de suelos.
- Crear un sistema de información provincial sobre oferta y demanda de productos orgánicos y de mínimo impacto.
- Identificar y promover destinos de turismo de naturaleza.
- GPP: liderar un proceso concertado de descentralización de competencias ambientales y armonizar los planes locales de desarrollo sostenible con el Plan General de Desarrollo de la Provincia.
- Buscar, canalizar y difundir recursos técnicos y líneas de financiamiento externo para la producción limpia y el manejo sustentable.
- Promocionar en el exterior las iniciativas locales sobre producción limpia, orgánica y de manejo sustentable de los recursos naturales.

- Promover la concertación y la autogestión en la formulación, ejecución y seguimiento de proyectos.
- Fomentar la identificación de las restricciones a las actividades productivas y los mecanismos de solución concertada de conflictos para lograr una producción interna competitiva y de calidad.
- Crear una instancia que recepte y tramite la denuncia ciudadana singular y colectiva y exija la rendición de cuentas de los procesos de contratación pública bajo el patrocinio del GPP.
- Diseñar y ejecutar un Plan de Ordenamiento Territorial para regular el uso del espacio.
- Establecer mecanismos de reconocimiento público o incentivo económico para la producción limpia y el manejo sustentable.
- Fomentar la aplicación de mecanismos alternativos de solución de conflictos socio-ambientales.
- Exigir a la dirigencia política el reconocimiento de la importancia del desarrollo sustentable.
- Exigir al GPP y municipios el patrocinio y seguimiento de demandas y denuncias por daños ambientales para lograr la aplicación estricta de las leyes correspondientes.
- Propiciar una política de desarrollo sostenible permanente.
- Exigir a los gobiernos seccionales que patrocinen el impedimento a la introducción, comercialización y uso de compuestos químicos, tóxicos y peligrosos y de productos y tecnologías perjudiciales y fomentar el uso de tecnologías apropiadas y apropiables y el rescate de ciertas prácticas agroecológicas ancestrales.
- Posicionamiento y gestión del GPP sobre la solución de los problemas ambientales globales.
- Aplicar y fortalecer políticas de protección, conservación y recuperación socioambiental sostenible de los recursos naturales y ambientales, dentro de los marcos jurídicos y de los convenios internacionales.

VIVIENDA:

- Dar capacidad de autogestión.
- Estimular la participación comunitaria.
- Trabajar en conjunto entre las instituciones públicas y privadas para la vivienda y los servicios.
- Construir viviendas y servicios que reduzcan el déficit y focalizar la demanda.
- Diseñar programas de financiamiento.
- Demandar recursos del Estado en forma equitativa.
- Transparentar las gestiones en la vivienda y los servicios.
- Gestionar líneas de crédito convenientes.
- Realizar una legislación urbana y arquitectónica.
- Consolidar un ambiente de seguridad política, jurídica y económica.
- Impulsar un Plan Nacional de Vivienda e Infraestructura.
- Difundir las responsabilidades del sector público.

Fuente: GPP
Elaboración: GPP

Resumen del nivel de avance

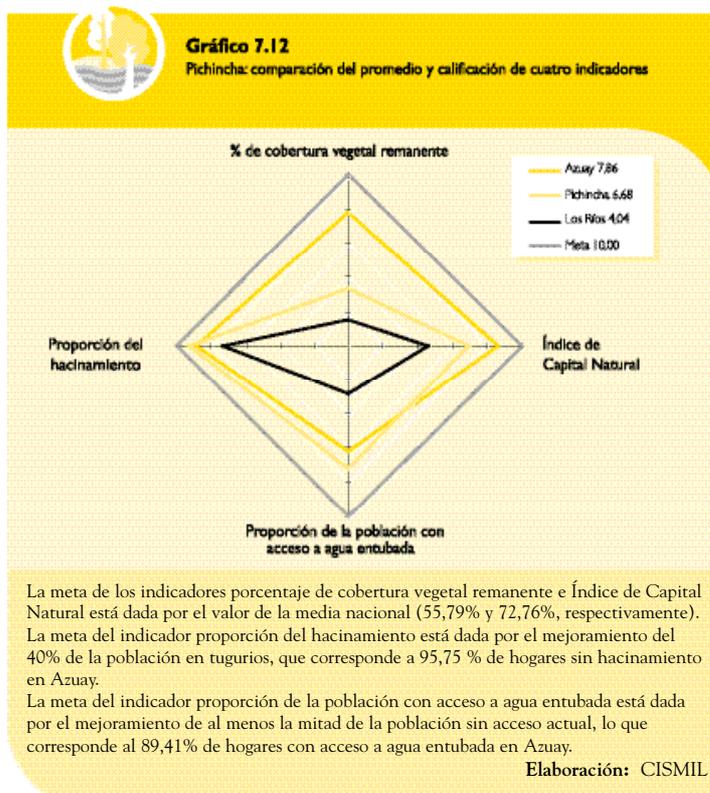
Asumiendo una calificación de 10 puntos para la consecución de las metas 9, 10 y 11, podemos hacer una evaluación general de la provincia en términos de la brecha numérica que se asume para el año 2001. Tomando cuatro indicadores básicos que resumen de alguna manera estas tres metas, compararemos la calificación de Pichincha con la provincia más alta y más baja en su calificación (ver gráfico 7.12). La provincia de Los Ríos tiene una calificación de 4,04/10,00, que representa la calificación más baja entre Pichincha, Azuay, Bolívar y Manabí (provincias del estudio de la primera parte de la evaluación de los ODM a nivel provincial). Respecto de la provincia con mayor calificación (Azuay con 7,86), Pichincha se encuentra a 1,18 puntos; y, a 3,32 del puntaje máximo de la meta de 10 puntos.

El indicador más bajo de Pichincha corresponde al porcentaje de cobertura vegetal remanente y

está por debajo de los cuatro puntos en esta calificación. La calificación más alta la encontramos en la provincia de Azuay con 8 puntos. El índice de capital natural se califica en 7 puntos, sin embargo, está por debajo del valor de Azuay con 8,3 puntos.

En la evaluación del servicio básico de acceso a agua entubada, Pichincha registra la calificación más alta (7), por encima de Azuay (6,1). Sin embargo, este es el reflejo, principalmente, de la cobertura del DMQ y del cantón Rumiñahui. El resto de cantones de la provincia son deficitarios en el servicio.

La proporción del hacinamiento por hogar se encuentra a 0,5 puntos de cumplir con la meta de los ODM. Sin embargo, al igual que en el caso de los servicios básicos, esto refleja principalmente la situación del DMQ y del cantón Rumiñahui.



CUADRO 7.5**Resumen de los indicadores del objetivo 7
Objetivo 7: garantizar la sostenibilidad ambiental****Meta 9: incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir en la pérdida de recursos del medioambiente**

	1990	2001	2003	Meta 2015
Porcentaje de cobertura vegetal remanente	n.d.	18,56%	n.d.	No cumplida
Porcentaje de suelos erosionados	n.d.	7,56%	n.d.	No cumplida
Índice de Capital Natural	n.d.	51,07%	n.d.	Por cumplir
porcentaje de áreas de extracción	n.d.	0,03%	0,03%	Por cumplir
porcentaje de áreas de producción		73,88%		Por cumplir
porcentaje de cobertura de áreas protegidas	n.d.	8,06%	8,06%	Por cumplir
porcentaje de bosques protectores	n.d.	12,24%	12,24%	
Inversión ambiental anual				Sin evaluación

Meta 10: reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible al agua potable y a los servicios básicos de saneamiento

	1990	2001	2003	Meta 2015
Proporción de la población con acceso a agua entubada	55,00	68,10	n.d.	Por cumplir
Acceso a un sistema de eliminación de excretas	80,40	93,90	n.d.	Por cumplir
Servicio de recolección de basura	70,60	84,50	n.d.	Por cumplir
Red de alcantarillado	65,30	77,90	n.d.	Por cumplir

Meta 11: haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios

	1990	2001	2003	Meta 2015
Proporción del hacinamiento	23,70	17,30	n.d.	Por cumplir
Proporción de casa villa o departamento	72,70	77,20	n.d.	Por cumplir
Vivienda propia	48,60	51,50	n.d.	Por cumplir

Fuentes:

Sistema de Monitoreo Socioambiental (2005), Proyecto PROMSA-CDC (2001)
 Catastro minero del Ministerio de Energía y Minas (2005)
 Sistema Nacional de Áreas Protegidas y Bosques Protectores, MEM (2005)
 INEC, Censo de Población y Vivienda (1990-2001)
 INEC, SIEH (2003)
 STFS, SIISE versión 4.0 (1990-2001)

Elaboración: CISMIL

OBJETIVO

ERRADICAR
LAS POBREZAS
Y LOS PROBLEMAS
NUTRICIONALES



resumen

Luego de haber analizado los siete objetivos anteriores, en términos de necesidades básicas insatisfechas, si bien los avances son relativamente significativos, en términos absolutos se puede observar que queda mucho camino por recorrer. Incluso se evidencia cierto retroceso si tomamos como punto de análisis la pobreza como un todo. Este objetivo 1 nos permite una mirada final que consolida la realidad de Pichincha.

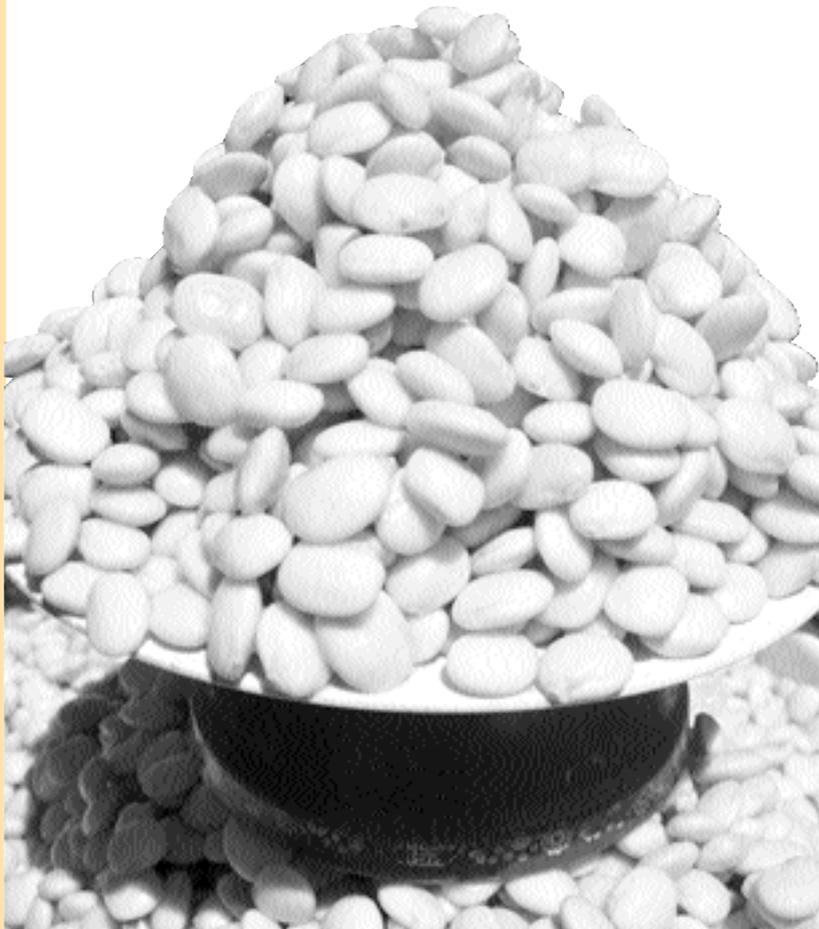
En términos comparativos, Pichincha es una de las provincias con mayores logros conseguidos con respecto al objetivo 1 en el país. De acuerdo con la pobreza de ingreso y en referencia a la meta país, Pichincha ya consiguió cumplir el objetivo 1 de reducir a la mitad el porcentaje de indigentes. A su vez, en términos de desnutrición crónica y global, Pichincha no presenta tan buenos indicadores: se encuentra en el grupo de provincias de rango medio en referencia al estado nutricional de la niñez.

Por otra parte, se pudo constatar que el fenómeno principal que afecta a los pichinchanos está relacionado con los problemas de igualdad. En referencia a ingresos, Pichincha presenta patrones de concentración elevados, tendencia similar a la del resto del país. En términos de



necesidades básicas insatisfechas, se demuestra que Pichincha no sólo es de las provincias con mayor desigualdad espacial, sino que los beneficios del desarrollo han producido una divergencia espacial y han rezagado a aquellas parroquias que ya en 1990 se encontraban en peor situación.

Finalmente, cabe señalar que los altos niveles de bienestar de la provincia responden principalmente a que Quito es parte de ésta. El promedio de extrema pobreza de Pichincha sin Quito (29,6%) es el doble del valor obtenido por la provincia en general (14,6%). Incluso si tomamos en cuenta a la pobreza como un todo, incluyendo a los indigentes y excluyendo a las personas que viven en Quito, seis de cada diez ciudadanos de Pichincha son pobres. En este sentido, si en la provincia se quieren conseguir los ODM de una manera sostenible en el tiempo, se requieren políticas que busquen la equidad en pro de la igualdad de los grupos territoriales y sociales de la provincia y políticas en favor de una distribución más igualitaria de la riqueza.



ESCUCHAR

la voz de la gente

“La pobreza es lo más triste porque de niño era peón”.

(Hombre, mestizo, Lloa, 71 años)

“La pobreza no es de pocos sino de muchos, yo diría que para una no es tanta pobreza como para otros que yo he visto en ciertos barrios, que da pena de ver cómo de la basura llevan para la casa”.

(Mujer, mestiza, Comité del Pueblo, 60 años)

“[Mi situación] ha empeorado, ha ido cada día peor, al menos desde la dolarización porque de 25 mil sucres se hizo es igual a un dólar y un dólar alcanza para un café, casi ni para eso, de lo que antes con 25 mil alcanzaba para más”.

(Mujer, mestiza, Chillogallo, 51 años)

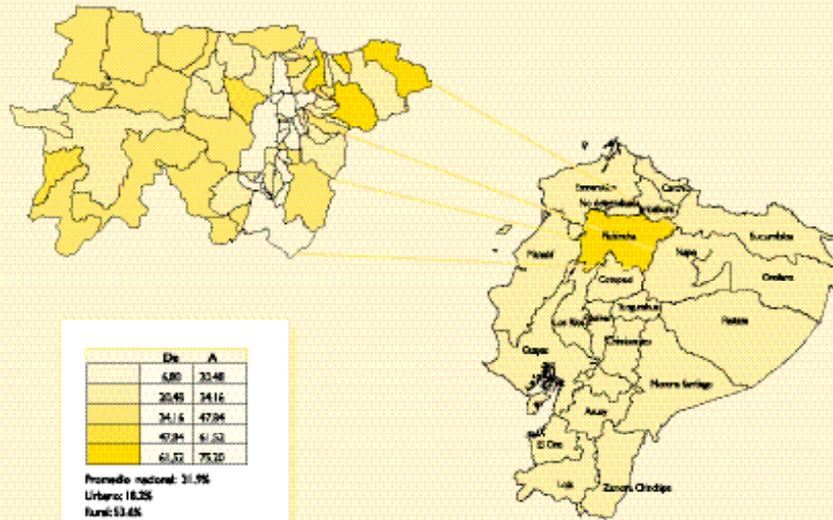
“La pobreza es un estatus de vida en el que se vive mal, no alcanza el dinero para nada”.

(Mujer, mestiza, Lloa, 27 años)



Mapa I.1

Pichincha: extrema pobreza según NBI (2001)



	De	A
	6,80	32,46
	20,49	34,16
	34,16	47,84
	47,84	61,52
	61,52	75,20

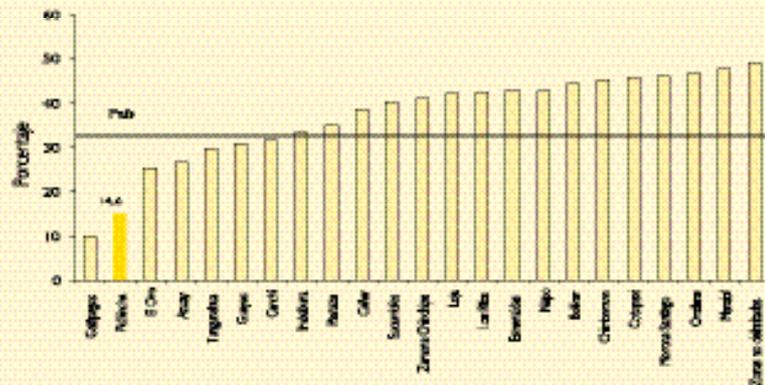
Promedio nacional: 31,9%
 Urbano: 18,2%
 Rural: 53,6%
 Pichincha: 14,6%
 Urbano: 9,3%
 Rural: 28%
 Pichincha sin Quito: 29,6%

Fuente: SIISE versión 3.5
Elaboración: CISMIL



Gráfico I.1

Ecuador: pobreza según NBI por provincia



Fuente: SIISE versión 3.5
Elaboración: CISMIL

Introducción

Los fenómenos de la indigencia y de la malnutrición constituyen un componente urgente y no sustituible de las políticas públicas. No encarar esta condición de la población implica perpetuar un daño irreversible en la vida de las personas. El primero de los ODM plantea “reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas extremadamente pobres y el hambre”. En esta sección se realiza un análisis sobre la situación de la indigencia, extrema pobreza y problemas nutricionales en Pichincha. Se analiza la indigencia y la pobreza expresada en dos formas: en la insatisfacción de las necesidades mínimas (NBI) y en la escasez de ingresos. Adicionalmente, el análisis es cruzado por una mirada relativa del fenómeno en cuestión. Dada la heterogeneidad de la estructura social, el fenómeno de la pobreza tiene un impacto diferente dependiendo del grupo que analicemos. De allí la importancia de visualizar los múltiples matices en que se expresa la pobreza. El análisis de los problemas alimentarios, a su vez, se divide en dos: el estudio de la insuficiencia calórica y proteica y la malnutrición crónica y global de las/los niños menores de cinco años.

La sección se divide en seis acápite. En el primero, se realiza una retrospectiva histórica sobre la evolución de la indigencia y pobreza de NBI y de ingreso. El segundo acápite realiza un examen de la desigualdad. Para tal efecto, se realizan simulaciones que permiten evaluar cuál sería el esfuerzo, en términos de crecimiento y distribución,

que tendría que hacer Pichincha para conseguir una meta más ambiciosa a la planteada: reducir la indigencia actual (2003) a la mitad. La tercera parte aborda la suficiencia alimentaria en el corto plazo a través de la accesibilidad y concentración en el consumo calórico y proteico. En esta parte, se presenta una evaluación de los problemas alimentarios, en el mediano y largo plazo, a través de un análisis de la desnutrición crónica y global en menores de 5 años. El cuarto acápite estudia si los beneficios del desarrollo en Pichincha han producido una convergencia o divergencia espacial. En el siguiente apartado, a través de la metodología de análisis de componentes principales, se elaboran tipologías que nos permiten ubicar las parroquias rurales y los barrios donde la pobreza es más evidente. Finalmente, se ofrece una conclusión general.

Se debe aclarar que si bien la unidad de análisis de este informe es Pichincha, en ciertos momentos se tomará como referencia exclusivamente a Quito por dos razones: esta ciudad constituye el 77% del total de la población de la provincia y, en muchos casos, las encuestas son solo representativas para el dominio Quito y no para el dominio Pichincha. A su vez, es necesario señalar que, dado que se realizó el informe Quito con la misma metodología presentada en este documento, esta sección intentará complementar el análisis a través del estudio de Pichincha como un todo, pero evaluando también la situación de Pichincha excluyendo a Quito.

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

Perspectiva histórica de la situación actual de la extrema pobreza

La magnitud actual de la extrema pobreza según NBI

A continuación se utilizan las cifras calculadas por el SIISE para evaluar la extrema pobreza según las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) a partir de los Censos de Población 1990-2001. Empezamos con este indicador porque da cuenta de una visión más estructural del problema que la pobreza de ingreso. Por otra parte, desde la perspectiva de los aspectos observables de la pobreza, las NBI constituyen una forma directa de percibir las privaciones materiales de los hogares e individuos.

En términos relativos, el nivel de avance para conseguir el objetivo de reducir la extrema pobreza de NBI a la mitad para 2015 es del 72% en Pichincha. Cabe destacar que los niveles de extrema pobreza de Pichincha, sin tomar en cuenta Quito, son mayores incluso que la pobreza rural de la provincia. En efecto, aproximada-

mente 1 de cada 3 ciudadanos de Pichincha que no pertenecen al cantón Quito son extremadamente pobres según sus necesidades básicas insatisfechas.

De ser el objetivo reducir a la mitad la pobreza, y no solo la indigencia, los esfuerzos que se tendrían que hacer en Pichincha son mayores, puesto que en 2001 todavía el 40,6% de pichinchanos era pobre, lo que representa un 46% de grado de cumplimiento de la meta (ver el cuadro 1.1). Por lo demás, dichos indicadores esconden ciertas disparidades que se pueden visualizar en el mapa 1.1. Especialmente en parroquias del noreste de Pichincha, la extrema pobreza supera el 60%.

Ahora bien, en términos absolutos, el panorama no es positivo. El número de extremadamente pobres ha caído apenas un 26%. Mientras en 1990 existían alrededor de 400 000 ciudadanas y ciudadanos indigentes, en 2001 estos constituían 348 000. Pero cuando nos referimos al número de pobres según NBI de Pichincha, el panorama es mucho menos alentador: en el transcurso de 11 años hay 45 000 pobres más, lo que representa un retroceso del 10%. Esto se debe a que el ritmo de crecimiento de la población ha sido mayor al ritmo de decrecimiento de la pobreza. En 2001, 969 860 ciudadanos de Pichincha eran pobres según las NBI.

CUADRO 1.1	Pichincha: pobreza según NBI (1990-2001)			
	1990	2001	Objetivo 2015	Porcentaje de Avance
NBI (extrema)	22,79	14,6	11,39	72%
NBI	52,6	40,6	26,32	46%
Población total	1 756 228	2 388 817		
Extremadamente pobres absolutos	400 244	348 767	200 122,18	26%
Pobres absolutos	924 313	969 860	462 156,49	-10%

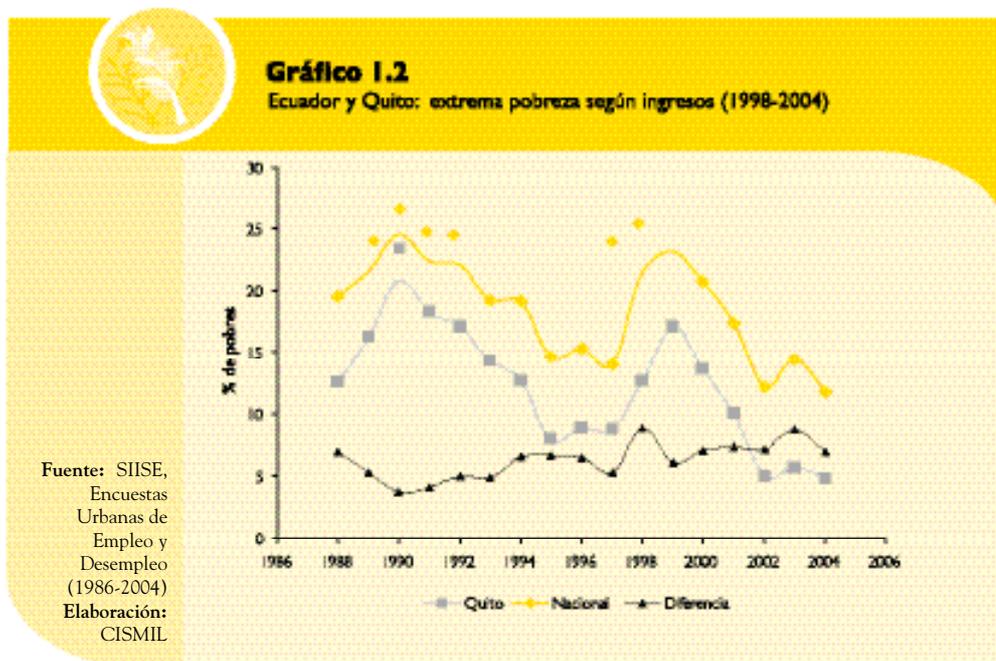
Fuente: INEC, Censos (1990-2001)
Elaboración: CISMIL

La indigencia según el ingreso⁷⁴: análisis de su tendencia en los últimos 20 años⁷⁵

Medida por ingresos, Quito cumplió la meta del milenio de reducir la pobreza y la indigencia a la mitad en 2001. Como se puede observar a través del siguiente gráfico, en términos generales la pobreza de ingreso ha disminuido a lo largo de los últimos 20 años. Con excepción de la época de la crisis, cuando la pobreza se incrementó aceleradamente, la pobreza actual de Quito se encuentra en su punto más bajo.

A su vez, al igual que la pobreza según las NBI, el DMQ tiene una pobreza de ingreso inferior al promedio nacional. Dicha diferencia se ha mantenido constante con un ligero incremento en los últimos años favorable hacia el DMQ. En efecto, mientras en 1990 el promedio del país era 1,2 veces mayor que el promedio de pobreza en Quito, en 2004, dicha diferencia incrementó a 2,4.

Finalmente, en términos generales, podemos decir que no sólo la incidencia de la pobreza de ingresos disminuyó en el DMQ, sino que los pobres lo son en menor medida y que la desigualdad entre estos también cayó en el período analizado⁷⁶.



⁷⁴ La pobreza y extrema pobreza fueron obtenidas de los indicadores calculados por el SIISE cuya línea permite la comparabilidad a lo largo del período analizado. Dado que se utiliza otra fuente de información, el objetivo del estudio no es permitir la comparabilidad con el primer informe Nacional de los ODM. El análisis histórico simplemente sirve para observar la tendencia de lo que ha sucedido en Quito en los últimos 20 años, razón por la cual no se incluirán los valores absolutos. En la simulación para estimar los agregados simples y la comparación de los diferentes grupos sociales, se decidió tener una línea de pobreza equivalente a 1 y 2 dólares diarios per cápita en términos corrientes. Dicha línea será utilizada en los demás informes provinciales con el objetivo de permitir la comparabilidad nacional.

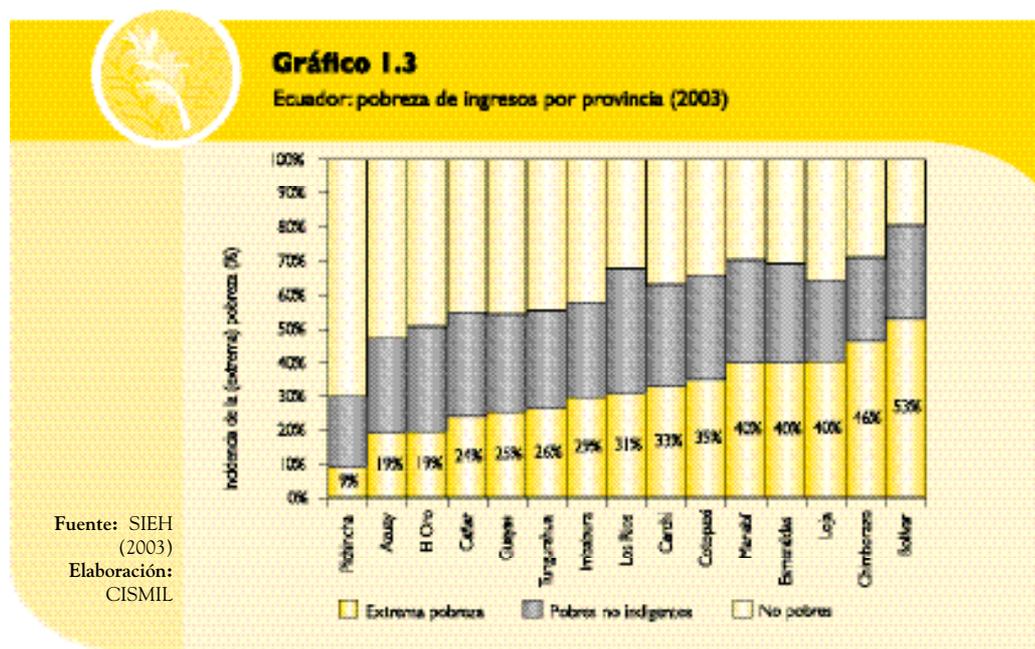
⁷⁵ Tomado del informe de Quito, "Avances en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio", CISMIL 2006.

⁷⁶ Para una ampliación de este punto, consultar el anexo 1.1 de este CD ROM

La magnitud de la indigencia según la línea de un dólar al día⁷⁷

En lo que sigue se ofrece un análisis de tres componentes que, por definición, no deben ser separados en su análisis: el crecimiento, la pobreza y la desigualdad. Adicionalmente, se incluye una simulación que permitirá visualizar el esfuerzo de crecimiento y desigualdad requerido por parte de Pichincha para conseguir la reducción de la pobreza extrema a la mitad hasta 2015.

En lo que se refiere a la pobreza según ingreso, como se puede observar a continuación, Pichincha constituye la provincia con menor nivel de indigencia y de pobreza del país. Los niveles de indigencia corresponden a la mitad de la segunda mejor provincia (Azuay). En 2003, el 9% de la población era indigente y el 20.8% era pobre no indigente. Estos indicadores suben a 14% y a 29%, respectivamente, si tomamos en cuenta los ciudadanos de Pichincha que no viven en el cantón Quito.



⁷⁷ Se utilizan las cifras calculadas a partir de la línea de pobreza propuesta de un dólar al día en términos corrientes. Esta línea pretende servir de comparación con el resto del país y no debe ser comparable con la pobreza o indigencia calculada por el SIISE. El afán de este cálculo es poder buscar diferencias, a partir de una misma fuente de información, entre diferentes grupos sociales y áreas geográficas. Esta será la fuente y el año que permitirá la comparabilidad con los informes provinciales.

La pobreza y la indigencia se manifiestan de modo distinto, en cuanto a magnitud, intensidad y características. Identificar dichas diferencias es esencial para el diseño de políticas adecuadas para reducir las. Si bien la evidencia muestra que, en promedio, las personas jóvenes y ancianas podrían ser las más afectadas en términos de pobreza, estos valores no presentan una evidencia contundente si se toman en cuenta los intervalos de confianza⁷⁸.

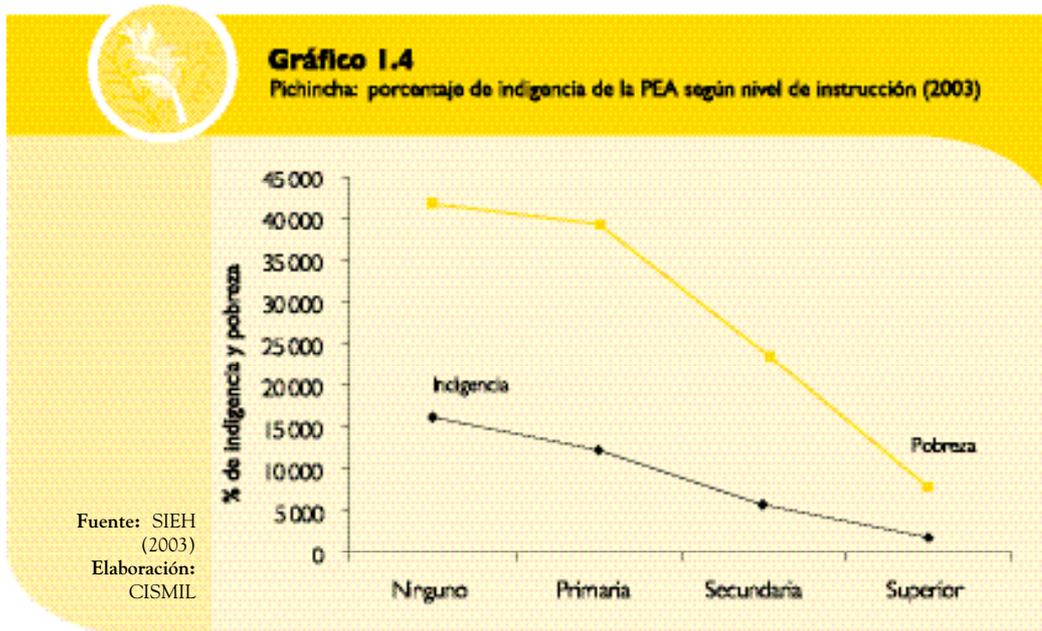
A su vez, al referimos a la relación campo-ciudad, si bien en términos absolutos de cada 10 ciudadanos indigentes siete viven en zonas urbanas, en términos relativos, la indigencia es principalmente un problema del campo. En 2003, el 16,3% de los ciudadanos de Pichincha del campo vivía en la indigencia, en comparación con el 5,61% de los residentes en las ciudades. No obstante, si eliminamos a Quito de Pichincha, no existe mucha diferencia en términos de contribución: 46,6% del total de indigentes vive en la ciudad y 53,3%, en el

campo (con un error estándar de 8,6%). En términos de incidencia, la indigencia alcanza el valor de 8,6% en las urbes y el 16,7% en las zonas rurales.

A su vez, al igual que lo que sucede en el país, los indígenas constituyen el grupo con mayor nivel de indigencia dentro de Pichincha. Entre los indígenas, la incidencia de la indigencia es aproximadamente el doble que entre el resto de la población. No obstante, como era de esperarse, la contribución a la indigencia se concentra en los mestizos: alrededor de tres cuartas partes del total de indigentes se autodefine como mestizo.

En términos de género, la feminización de la indigencia medida según ingreso no es un fenómeno evidente en Pichincha. Las diferencias no son estadísticamente significativas.

Por otra parte, los contrastes en las remuneraciones recibidas por las y los perceptores de ingreso de los hogares se deben tanto a diferencias en la acumulación de capital humano como



⁷⁸ Nos referimos a la población perteneciente a la PEA. Para ver los errores estandar de los indicadores, referirse a la sección anexos de este CD ROM

a factores institucionales relacionados con la segregación ocupacional y con las prácticas discriminatorias (que determinan que los pobres accedan a trabajos de menor calidad). Dicha situación tiene indiscutiblemente un impacto directo en los niveles de vida de las personas: en muchos casos, la única dotación que tienen las ciudadanas y los ciudadanos pobres es su fuerza de trabajo.

Al igual que lo que sucede en el país, se puede apreciar que en Pichincha el nivel de indigencia está asociado al nivel educativo de la persona. Si bien, al hacer una comparación con las personas analfabetas, terminar la primaria parece no tener un impacto significativo en los niveles de indigencia; si una persona alcanza la educación secundaria, su probabilidad de ser indigente cae drásticamente.

En el gráfico 1.4 se puede apreciar claramente que, a medida que aumenta el nivel educativo, el nivel de indigencia disminuye. En efecto, si comparamos una persona analfabeta con una persona que tiene nivel de educación superior terminado, el porcentaje de personas del primer grupo que vive con menos de un dólar diario es 8,8 veces más alto que aquellas que terminan la universidad. En términos absolutos, del total de indigentes, más de la mitad tiene nivel primario de educación y un tercio, nivel secundario. En otras palabras, casi nueve de cada diez indigentes en Pichincha tienen un nivel educativo menor que secundaria.

A su vez, el nivel logrado de ingresos, en muchos casos, está relacionado con el nivel de dependencia laboral que tiene el o la trabajadora. En efecto, la indigencia incide ocho veces más en una persona que realiza trabajo familiar no remunerado que en una persona que trabaja sin relación de dependencia. Asimismo, ser peón o jornalero, en comparación con ser un asalariado privado, implica tener cuatro veces más la posibilidad de vivir con menos de 1 dólar diario.

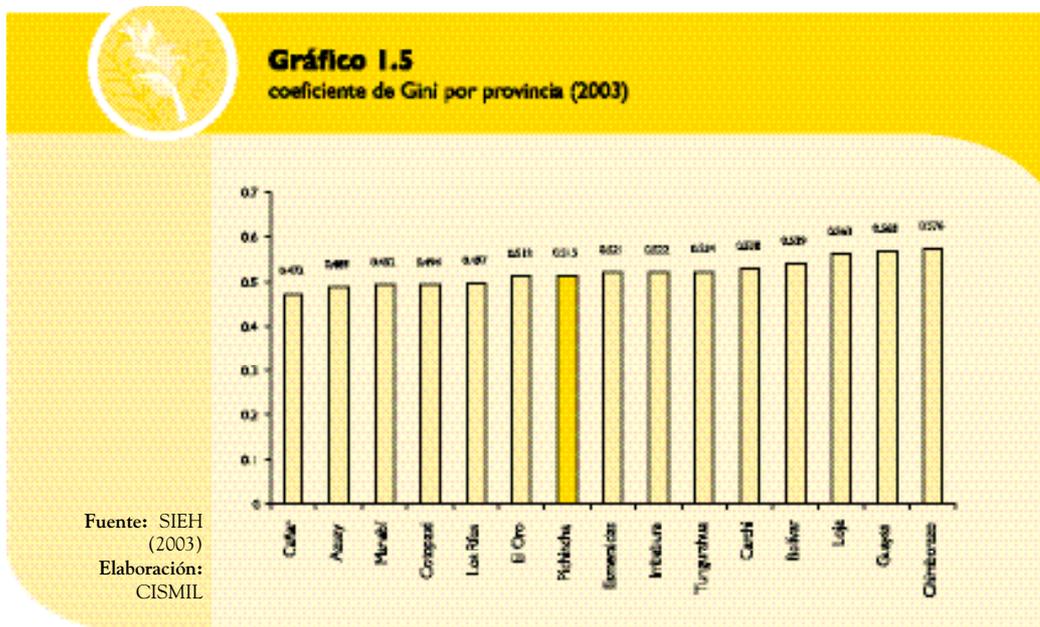
Por otra parte, si analizamos la indigencia o la pobreza, se constata que puede haber un mayor nivel de explotación hacia el o la trabajadora en el sector privado, donde se observa el doble de pobreza e indigencia si comparamos con el sector público-gobierno. No solo eso, sino que en términos de contribución, del total de indigentes y pobres, uno de cinco y uno de cada tres (extremadamente) pobres, respectivamente, trabaja en el sector privado.

Finalmente, se puede apreciar que del total de indigentes, el o la trabajadora por cuenta propia representa el 40%. Dicho grupo de personas suele ser de individuos que han sido expulsados o que nunca entraron al mercado formal. A su vez, esta situación no es menor: de acuerdo con el SIISE, casi la cuarta parte de la PEA de Pichincha (24,61%) es absorbida por el trabajo por cuenta propia.

Como se podrá observar en el siguiente acápite, parece ser que el gran problema de Pichincha está asociado con la pobreza relativa (desigualdad) más que con la pobreza absoluta. A continuación se explica el porqué.

Examen de las desigualdades

Si asumimos que la tendencia que sucede en Quito es similar a la de Pichincha, podríamos decir que si bien la pobreza ha tenido una tendencia a disminuir a lo largo de la última década, la desigualdad (al menos) se ha mantenido y ha presentado altos niveles de concentración. Como se puede apreciar en el siguiente gráfico, Pichincha se encuentra entre el grupo de provincias con un nivel intermedio de coeficientes de Gini del ingreso.



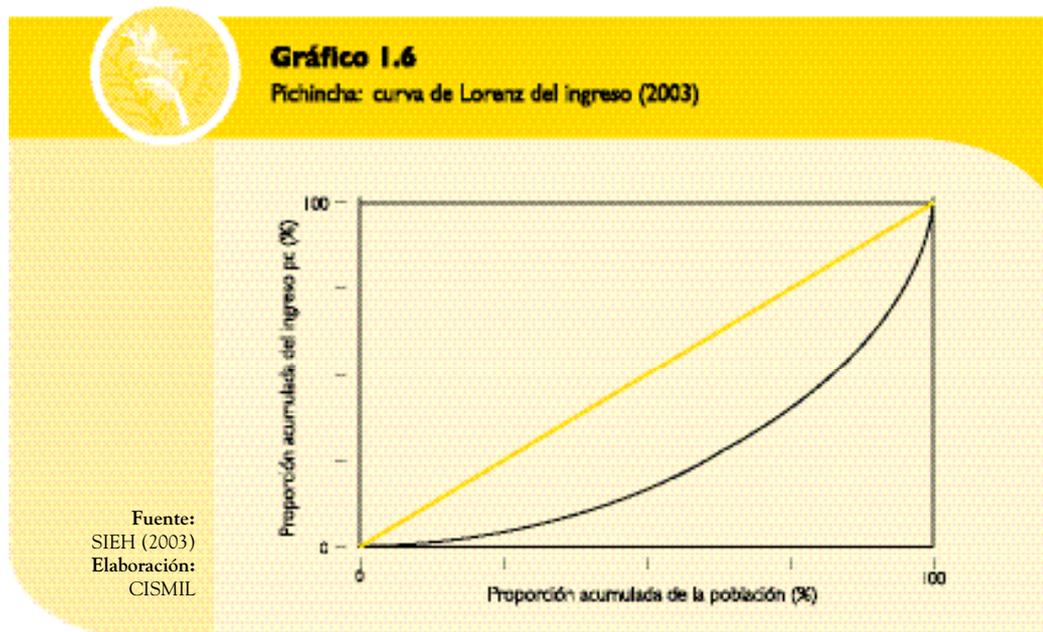
Sin embargo, esta cifra no constituye un mérito para la provincia pues la distribución sigue siendo altamente concentrada: el 10% más rico de los hogares acumula el 40% del ingreso total mientras que el decil más pobre, el 1,15%.

CUADRO 1.2		Pichincha: distribución del ingreso según deciles (2003)
10% más pobre		1.15
2 decil		2.42
3 decil		3.15
4 decil		4.39
5 decil		5.35
6 decil		6.78
7 decil		8.46
8 decil		11.67
9 decil		16.89
10% más rico		39.75

Fuente: SIEH (2003)
Elaboración: CISMIL

Como se mencionó en el informe de los ODM de Quito y según han mostrado ciertas investigaciones (Graham, 2005), la pobreza relativa puede revertir los efectos que promuevan el aumento del bienestar personal al incrementar la frustración de la persona que no puede alcanzar el referente de prosperidad que tiene el grupo "exitoso". No es casual que siete de cada 10 quiteños sea pobre en términos subjetivos, es decir, que sienta que su dinero no le alcanza para satisfacer sus necesidades mínimas. La mayoría de estas personas, pobres subjetivas, en términos objetivos, no son pobres.

Cabe señalar que en Pichincha la mala distribución de la riqueza no está ocasionando graves problemas en términos absolutos de pobreza o indigencia comparado con lo que sucede en el país. No obstante, si analizamos el impacto de la mala distribución sobre los problemas nutricionales, la evidencia muestra que dicha situación es la principal causa que afecta al déficit kilocalórico y proteico, así como a la desnutrición infantil (como se analizará en el siguiente acápite).



Hacia un objetivo más ambicioso: reducir la (extrema) pobreza de 2003 a la mitad

Si tomamos como línea de pobreza 1 dólar diario per cápita, la meta de extrema pobreza para Pichincha consistiría en reducirla el 7,7% de 2003 a un 3,85% en 2015. ¿Es necesario dar prioridad

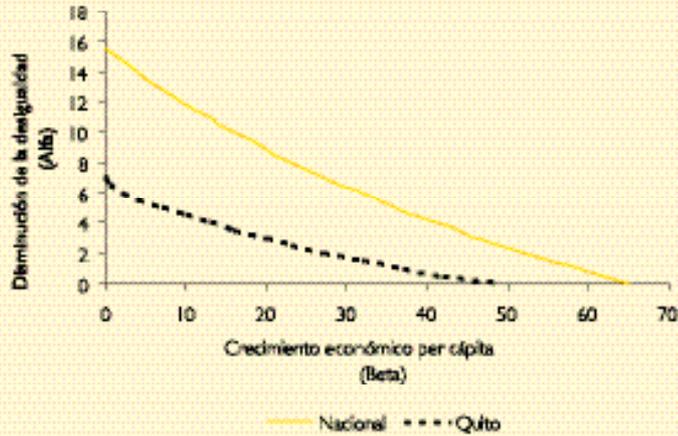
a políticas pro distribución de los recursos, o se debe buscar un mayor crecimiento económico dentro de la provincia de Pichincha? Siguiendo la metodología propuesta por CEPAL (2005) y para guardar coherencia con el informe nacional, a través de simulaciones se determinaron las distintas combinaciones de crecimiento económico del ingreso per cápita (%) de los hogares y de redistribución de este ingreso⁷⁹ que permitan cumplir el “ambicioso objetivo” mencionado.

⁷⁹ A través de una política redistributiva que consiste en imponer un impuesto a cada uno de los ingresos y luego distribuir estos recursos equitativamente a cada persona de la población.



Gráfico 1.7

Ecuador y Quito: curva de isopobreza extrema según línea del Banco Mundial

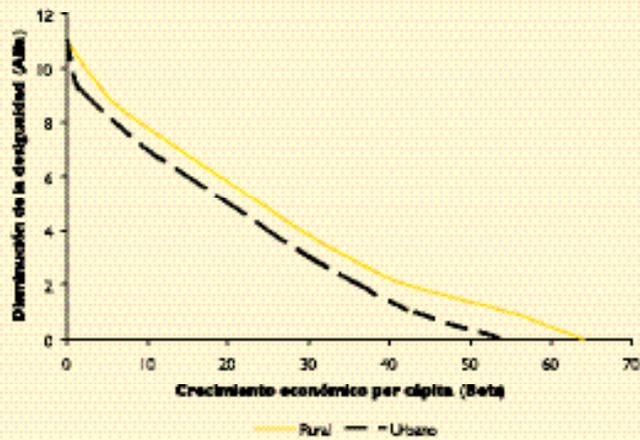


Fuente: SIEH (2003)
Elaboración: CISMIL



Gráfico 1.8

Pichincha: curva de isopobreza extrema según línea del Banco Mundial por zonas (urbano-rural)



Fuente: SIEH (2003)
Elaboración: CISMIL

En lo que respecta a los esfuerzos máximos necesarios, del anterior gráfico se desprende lo siguiente. Tomando como punto de partida el año 2003, sin redistribución, en el área urbana de Pichincha se requiere un crecimiento per cápita acumulado hasta 2015 del 52% para alcanzar la meta y un crecimiento del 62% en las zonas rurales. En cambio, para alcanzar la meta en 2015 con redistribución, sólo se necesita 10,5% de

reducción en el coeficiente de Gini sin crecimiento. A su vez, se puede observar que el esfuerzo, tanto de crecimiento como de redistribución, que se debe hacer a nivel rural es mayor que a nivel urbano. El esfuerzo de crecimiento en las zonas rurales es superior en alrededor de 10 puntos porcentuales frente al de las zonas urbanas de la provincia.⁸⁰

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

En este acápite, nos ocupamos de la accesibilidad y concentración en el consumo calórico y proteico per cápita en los hogares del DMQ (CISMIL, 2006).

Hace dos siglos Malthus previó que ocurrirían terribles desastres como consecuencia del desequilibrio en la proporción entre el crecimiento geométrico de la población y el crecimiento aritmético de la producción alimenticia. Dicha postura, aun defendida en muchas partes del planeta, sostiene que los problemas alimentarios se deben a la insuficiencia de alimentos existente en los mercados.

De acuerdo con los cálculos realizados por el Banco Mundial (1995), para satisfacer los requerimientos nutricionales mínimos se necesita consumir 2 236 kilocalorías y 45 gramos de proteína. Nuevas estimaciones realizadas por el SIISE, endógenas a las ECV, determinan que el consumo calórico de un ecuatoriano medio es de 2 045 kilocalorías.

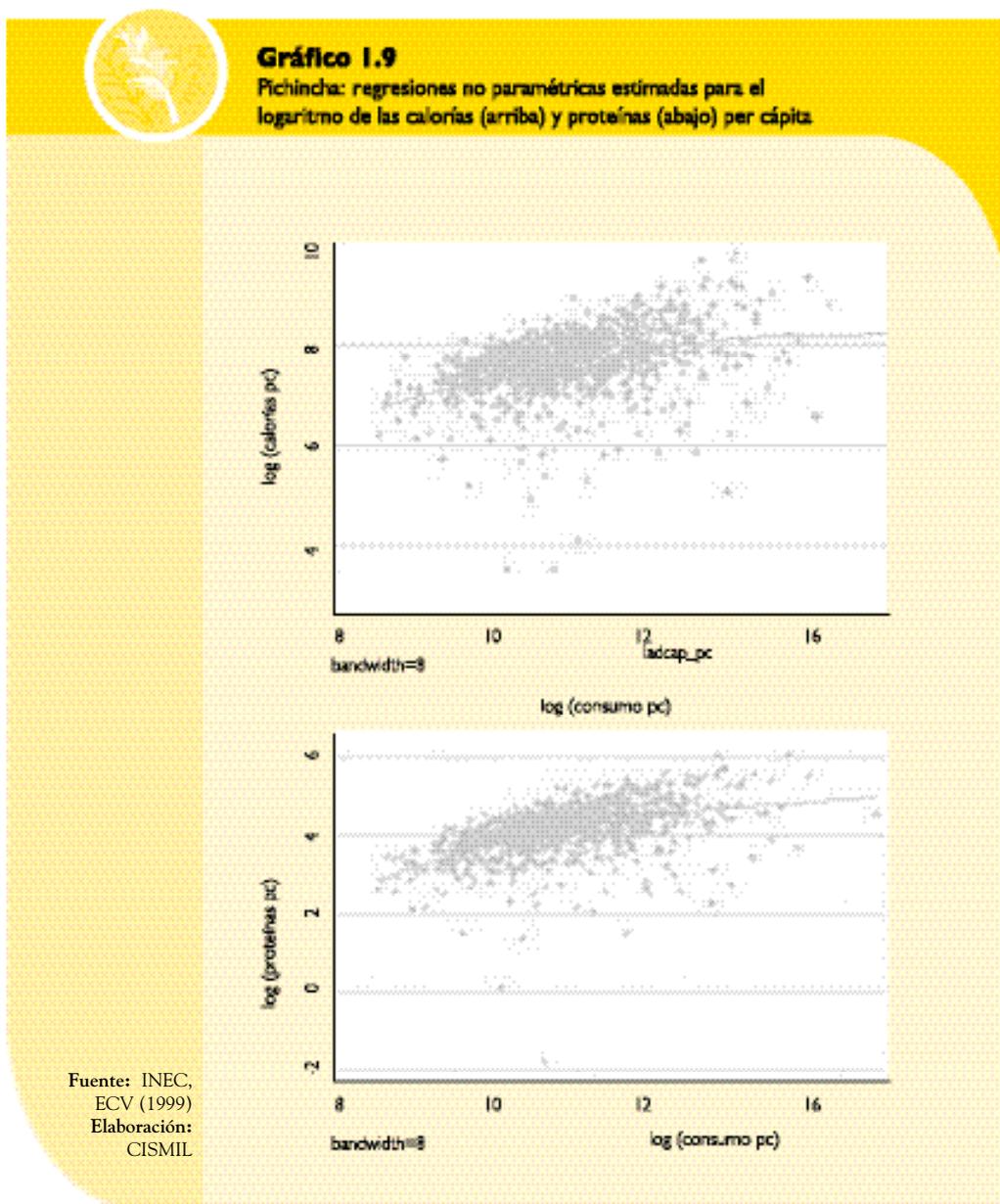
¿Es la disponibilidad de alimentos del DMQ suficiente para satisfacer los requerimientos nutricionales mínimos? La disponibilidad agregada de alimentos en el DMQ asciende a 2 230 kilocalorías y 66 gramos de proteínas. Dichos valores corresponden a una adecuación calórica equivalente a 108,5 calorías y 154,5 proteínas. La evidencia muestra que un quiteño promedio bordea los umbrales mínimos requeridos para satisfacer sus necesidades básicas alimentarias. No obstante, en estricto sentido, de haber una equitativa distribución del consumo de alimentos, cada ciudadano de Quito podría satisfacer los requerimientos calóricos y proteicos. Por esta razón, se rechaza la hipótesis que sostiene que los problemas nutricionales son consecuencia de la insuficiente producción de alimentos. En este sentido, es dable argumentar que los problemas nutricionales que existen en la ciudad de Quito son consecuencia, principalmente, de la alta concentración del consumo de alimentos existente en la ciudad.

⁸⁰ Para un análisis de las fuentes de ingreso que mayor desigualdad producen en Quito, ver CISMIL, 2006, Informe de Quito.

La concentración en el consumo de alimentos en el DMQ

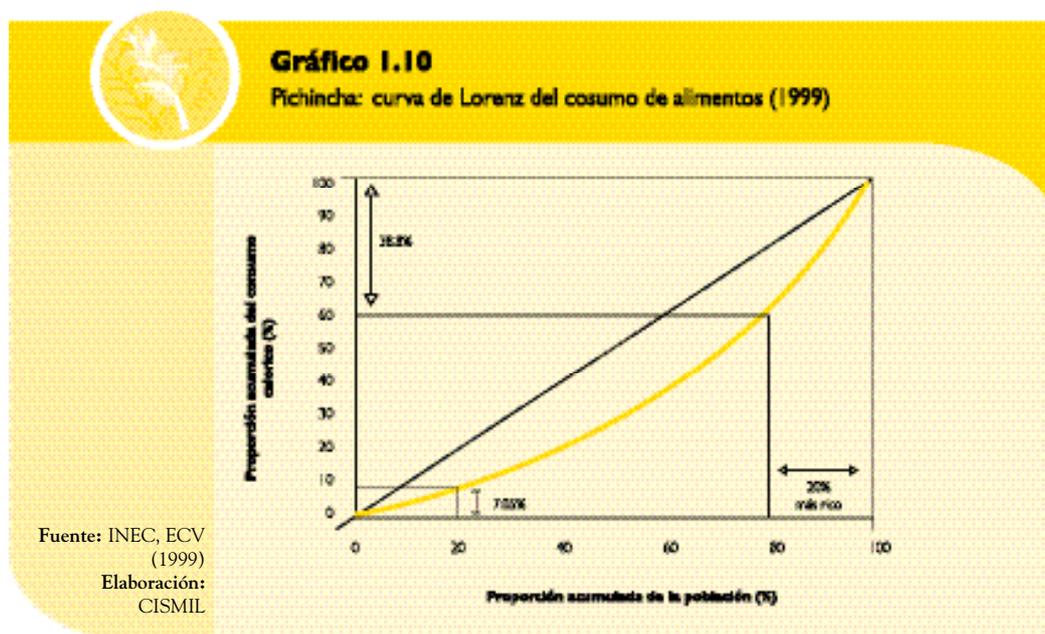
Si bien, como se puede observar en los gráficos contiguos, a mayor nivel de consumo per cápita mayor nivel de calorías y proteínas consumidas, veremos que los problemas asociados a déficits

calórico y proteico en el DMQ están relacionados a una inequitativa distribución de la riqueza económica y alimentaria.



La fuerte concentración económica existente en el país puede apreciarse en la distribución del consumo alimenticio. En 1999, el 10% de los hogares de mayor ingreso consumía el 20% del total de alimentos, en tanto que, en el otro extremo, el 10% de los hogares más pobres apenas consumía el 3% del total (Ramírez, 2002). Es

decir, los hogares más ricos consumían en promedio casi siete veces más alimentos que los hogares más pobres. En el DMQ, dicha diferencia es aún mayor: el decil más rico se llevaba el 23,2% del pastel en tanto que el decil más pobre, tan sólo el 2,75% (es decir, 8,4 veces menos).

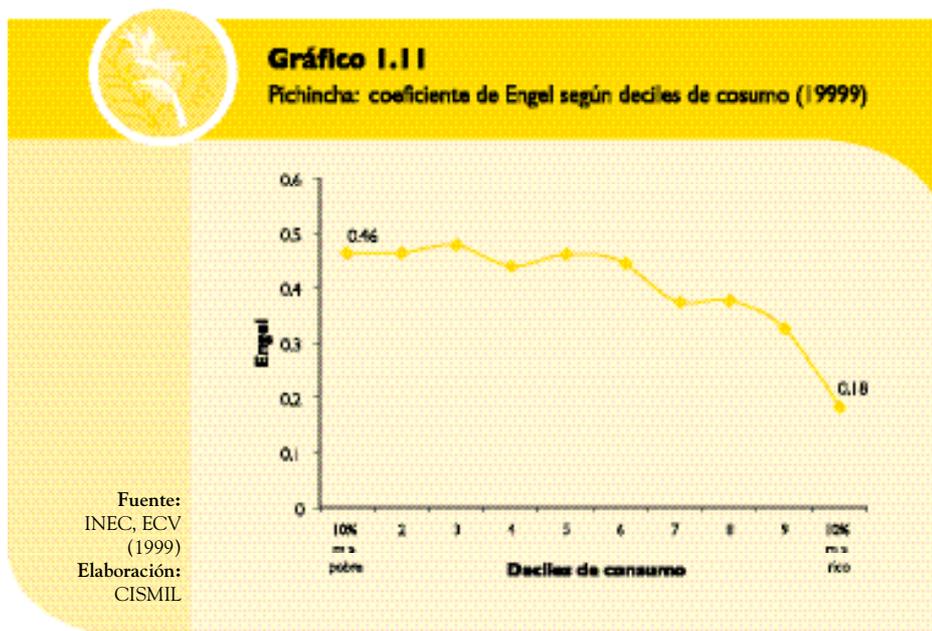


CUADRO 1.3		Pichincha: distribución del consumo de alimentos según deciles (1999)		
Deciles	Porcentajes de la población	Consumo alimenticio (%)	Consumo calórico (%)	Consumo proteico (%)
10% más pobre	10%	2,75	3,09	2,94
2	10%	4,3	5,34	5,18
3	10%	5,66	6,64	6,64
4	10%	6,92	7,35	7,51
5	10%	8,02	8,51	8,55
6	10%	9,43	9,81	9,67
7	10%	10,8	11,68	10,87
8	10%	13,37	11,97	12,78
9	10%	15,56	14,87	14,66
10% más rico	10%	23,2	20,75	21,21
Total	100%	100%	100%	100%
Brecha: Decil 10/Decil 1		8,44	6,72	7,21

Fuente: INEC, ECV (1999)
Elaboración: CISMIL

La desigualdad aquí descrita tiene un impacto directo en el déficit kilocalórico y proteico existente en el DMQ. Si traducimos esta desigualdad en términos calóricos, se observa que en 1999 el 10% más rico consumía 2 705 kilocalorías, en tanto que el 10% más pobre tenía un consumo

igual a 1 003 kilocalorías per cápita por día (muy por debajo de lo mínimamente requerido). En términos proteicos, la concentración es mayor dado que el decil más rico consume 88,6 gramos de proteína y el extremo inferior, tan solo 23 gramos, es decir, casi 4 veces menos.



CUADRO 1.4 Pichincha: porcentaje de adecuación calórica/proteica y consumo kilocalórico/proteico per cápita de los hogares (1999)

Deciles	Porcentajes de la población	kcal/persona/día	Proteínas (g/personales/día)	Adecuación calórica	Adecuación proteica
10% más pobre	10%	1 002,9	23,0	52,8	61,2
2	10%	1 311,8	32,3	68,9	87,9
3	10%	1 632,3	41,2	86,2	115,7
4	10%	1 773,7	47,4	88,3	119,8
5	10%	2 173,8	57,8	108,0	142,3
6	10%	2 285,6	64,4	110,4	150,1
7	10%	2 248,4	64,1	109,7	151,5
8	10%	2 430,9	72,7	117,7	169,5
9	10%	2 760,7	86,9	130,6	193,6
10% más rico	10%	2 705,3	88,6	128,3	197,9
Promedio		2 479,0	65,8	108,5	154,5
Brecha: Decil 10/Decil 1		2,70	3,85	2,43	3,23

Fuente: INEC, ECV (1999)
Elaboración: CISMIL

Esta diferencia ocurre incluso a pesar de que, en términos relativos, los más pobres dedican casi la mitad de su presupuesto al consumo alimenticio; en tanto que, el decil más rico tan solo requiere dedicar un 18% del total de su gasto a alimentos.

En suma, dada la desigual distribución del consumo de alimentos, una oferta calórica que apenas permita satisfacer las necesidades alimenticias mínimas es claramente insuficiente para cubrir los requerimientos de los sectores más pobres. Esta afirmación se corrobora por el comportamiento del coeficiente de adecuación calórica.

La suficiencia alimentaria individual en el mediano y largo plazo: malnutrición proteico-energética (MPE) crónica en menores de 5 años

La meta 2 analiza la desnutrición infantil en lo que concierne a la desnutrición global y, por otro lado, el consumo calórico para toda la población. Para el caso ecuatoriano, también se incorporó la desnutrición crónica ya que esta última es un mejor indicador del estado nutricional entre la niñez que la desnutrición global, pues toma en cuenta toda la historia nutricional (SIISE, 2005).

La desnutrición crónica refleja los efectos acumulados a largo plazo de la alimentación inadecuada y las malas condiciones sanitarias, debidas a falta de higiene y a enfermedades habituales en ambientes pobres e insalubres. Su prevalencia es una medida de la pobreza endémica y constituye un mejor indicador que las estimaciones del ingreso per cápita (www.povertymap.net).

En todos los mundos posibles donde existan las mismas leyes de la naturaleza, las mismas condi-

ciones ambientales y una determinada constitución humana, los seres humanos sufrirán un daño irreparable si padecen de desnutrición crónica o no logran satisfacer las necesidades alimenticias requeridas para reproducir la vida durante la niñez.

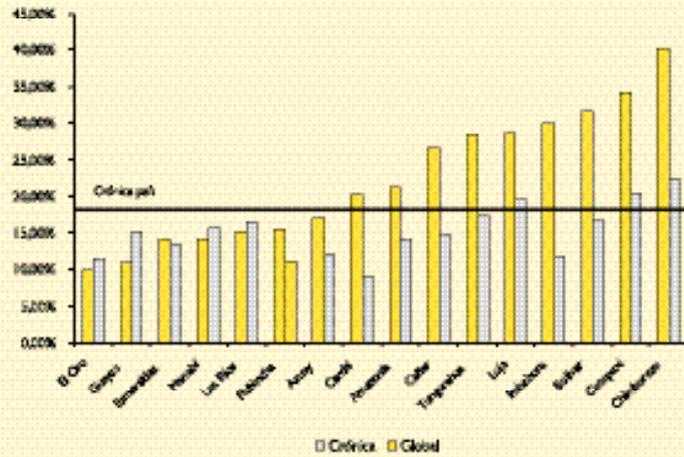
En el Ecuador, al igual que en otros países en desarrollo, la desnutrición es sumamente alta a pesar de que se ha registrado una tendencia al decrecimiento. Si comparamos los niveles nutricionales en el Ecuador con respecto a todo el continente, podemos ver que se encuentra en mejor situación que los países de Centroamérica. Sin embargo, el Ecuador se encuentra en la peor situación de América del Sur. La situación de la desnutrición, tanto crónica como global, es peor que el promedio de la región.

Pichincha presenta una desnutrición crónica más baja que el promedio nacional. En efecto, se aprecia que las siguientes provincias tienen tasas de desnutrición crónica superiores al promedio nacional: Chimborazo (40,3%), Cotopaxi (34,2%), Bolívar (31,7%), Imbabura (29,9%), Loja (28,7%), Tungurahua (28,5%), Cañar (26,5%), las provincias de la Amazonía (21,3%) y Carchi (20,2%). En contraste, las provincias con tasas de desnutrición crónica inferiores al promedio son (ordenadas de menor a mayor): El Oro (9,8%), Guayas (10,9%), Esmeraldas (14,1%), Manabí (14,2%), Los Ríos (15,1%), Pichincha (15,4%) y Azuay (16,9%).

No obstante, los indicadores esconden brechas que son reveladas a través del gráfico 1.13. Allí se puede percibir que los quintiles más pobres presentan mayores niveles en desnutrición y de intensidad de dicha desnutrición. Por ejemplo, la desnutrición crónica es 6 veces superior en el quintil más pobre que en el 20% más rico. Asimismo, el puntaje Z promedio disminuye a medida que incrementan los quintiles de ingreso. Esto demuestra, no sólo que los pobres presentan mayores niveles de desnutrición crónica, sino que en estos grupos, la gravedad de la desnutrición es mucho mayor entre los más pobres.



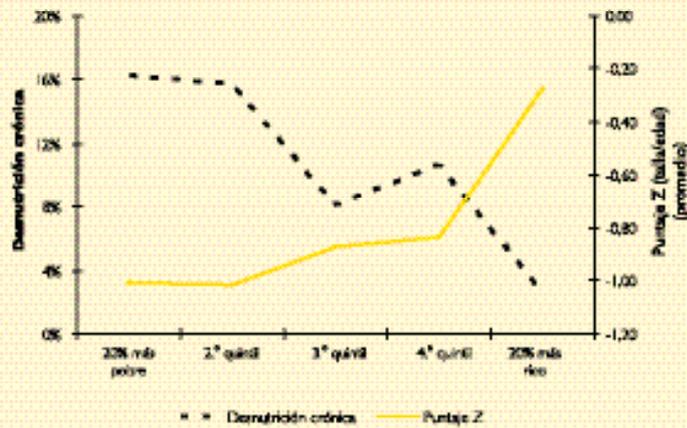
Gráfico I.12
Pichincha: desnutrición crónica y global (2004)



Fuente: SIEH (2004)
Elaboración:
CISMIL



Gráfico I.13
Pichincha: desnutrición crónica y puntaje Z (talla/edad) (2004)



Fuente: INEC,
ECV (1999)
Elaboración:
CISMIL

Determinantes de la desnutrición crónica

A continuación, se presentan las principales conclusiones obtenidas para Quito (CISMIL, 2006) sobre los determinantes que explican la desnutrición crónica. Cabe señalar que (manteniendo las otras variables constantes) incrementar el consumo incrementa la probabilidad de que un niño o niña no padezca de desnutrición crónica. De la misma forma, el efecto de tener servicios de alcantarillado también tiene un impacto sustancial. De hecho, *ceteris paribus*, el tener alcantarillado incrementa la probabilidad de no sufrir desnutrición crónica en aproximadamente 0,36 puntos. Por otra parte, si la mujer es la principal sus-

tentadora económica, la probabilidad de que el hijo o hija tenga desnutrición crónica grave cae en alrededor de 0,04 puntos⁸⁴. A su vez, el hecho de que la familia esté ubicada en la ciudad produce una caída en la probabilidad de que el niño o niña padezca de desnutrición crónica. Por ejemplo, si un niño vive en la zona rural (manteniendo las demás variables constantes), la probabilidad de que esté normalmente nutrido es 0,1475 menos que si viviera en la urbe. De la misma forma, como se observa en la tabla a continuación, vivir en el campo incrementa en 0,0685 la probabilidad de que el niño o niña tenga desnutrición crónica moderada o grave: mientras la probabilidad predicha de tener desnutrición crónica moderada o grave en las zonas rurales es de 0,1695, en la urbe es de 0,10.

CUADRO 1.5	Quito: probabilidad predicha de desnutrición crónica leve, moderada o grave según área de residencia			
	Rural	Urbano	Diferencia	95% intervalo de confianza de la diferencia
Pr(y=Normal x):	0,3945	0,5420	-0,1475	[-0,3949, 0,0999]
Pr(y=Leve x):	0,4360	0,3570	0,0790	[-0,0741, 0,2322]
Pr(y=Moderado o grave x):	0,1695	0,1010	0,0685	[-0,0281, 0,1651]

XI Manteniendo todas las demás variables en el promedio

Fuente: INEC, ECV (1999)

Elaboración: CISMIL

Por otra parte, se puede observar que el número de niños y niñas dentro del hogar incrementa la probabilidad de tener desnutrición crónica moderada o grave en aproximadamente 0,10 puntos. Finalmente, se puede añadir que el ser indígena incrementa la probabilidad de que el niño o niña sufra desnutrición crónica leve. Pero hay que señalar que no se puede corroborar que

los niños o niñas indígenas del DMQ sufran de desnutrición crónica grave o moderada en mayor proporción que los no indígenas.

A través del logit ordinal se pudo constatar que las variables mencionadas anteriormente dan cuenta, principalmente, del incremento de la intensidad de la desnutrición crónica.

⁸⁴ Dicho cambio no es muy grande pero es estadísticamente significativo si se compara con el resto de variables.

CUADRO 1.6

Quito: probabilidad predicha de tener retardo en talla en niños o niñas menores de 5 años según características sociodemográficas incluyentes (favorables) y excluyentes (adversas)

Características	Favorable y/o incluyentes*	Adversas y/o excluyentes**
Pr(y=Normal x):	0,952	0,039
Pr(y=Leve x):	0,042	0,193
Pr(y=Moderada o grave x):	0,007	0,768

Fuente: INEC, ECV (1999)
Elaboración: CISMIL

- * Probabilidad predicha de desnutrición crónica si la persona vive en la urbe, es mujer, pertenece al decil más rico, tiene nivel universitario de escolaridad y tiene acceso a servicios de saneamiento, manteniendo otras variables en su promedio.
- ** Probabilidad predicha de tener retardo en la talla si la persona vive en las zonas rurales, es indígena, es extremadamente pobre, es hombre, tiene baja escolaridad y no tiene acceso a servicios de saneamiento básicos, manteniendo las otras variables en su promedio.

Lo mencionado anteriormente puede ser ilustrado a través de la construcción de “tipos ideales”. Si tomamos el caso extremo de aquellas características que dejan translucir situaciones favorables frente a la desnutrición infantil, e incluyentes en comparación con aquellas características socio-demográficas adversas o excluyentes, se podrá observar con mayor claridad el impacto de las variables mencionadas en la intensidad de la desnutrición crónica como indica el cuadro 1.6. En efecto, la probabilidad de que un niño o niña no tenga desnutrición crónica es mayor si vive en la urbe, tiene acceso a servicios de saneamiento básico y vive en una familia en donde la principal sustentadora económica es una mujer no indígena, universitaria y que pertenece al decil más rico. Esta es de 0,95. Por el contrario, si el niño vive en el campo, en un hogar donde el principal sustentador económico es un hombre, indígena e indigente, con baja escolaridad y que no tiene acceso a servicios de saneamiento básico, la probabilidad de que tenga un adecuado nivel nutritivo es de 0,039. Visto desde el otro extremo, se puede observar que la probabilidad predicha de que un niño o niña de familia excluida tenga desnutrición crónica moderada o grave es de 0,768, mientras que la probabilidad calculada de que un niño o niña que pertenece a una familia de con-

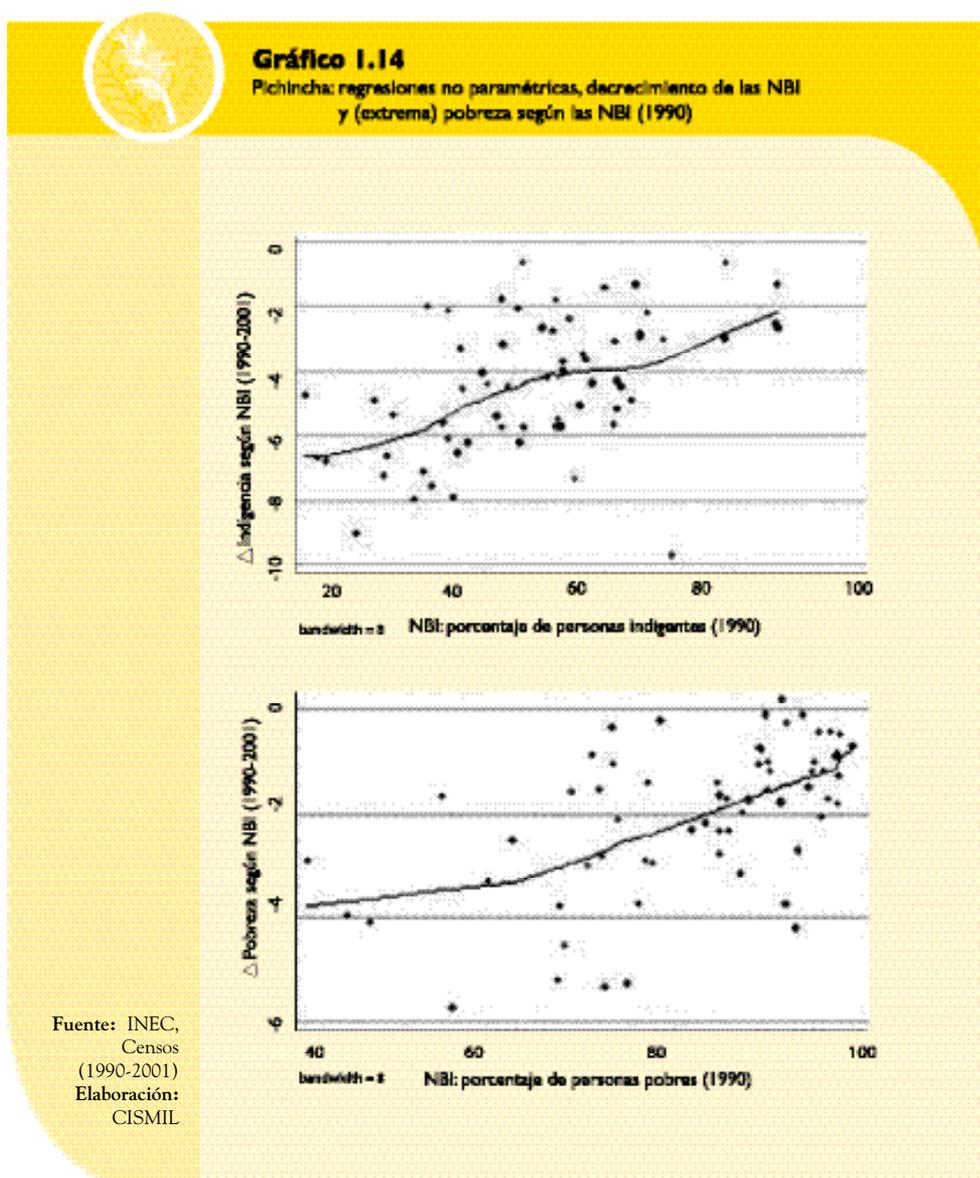
diciones sociales favorables tenga el nivel mencionado de retardo en talla es apenas de 0,007. Excluyendo el sexo del principal sustentador económico del hogar, se puede concluir que la intensidad de la desnutrición crónica está asociada a factores estructurales que excluyen, marginan y discriminan a grupos poblacionales específicos. Como se mencionó, la probabilidad de que un niño o niña hijo de una persona pobre, analfabeta, que vive en el campo, que es indígena y que no tiene acceso a servicios de saneamiento básico no sufra un retardo en su talla es prácticamente nula (0,039).

¿Convergencia o divergencia de los beneficios del desarrollo?

Como se ha mencionado anteriormente, en promedio, el bienestar de Pichincha ha mejorado desde 1990 al presente. La pobreza, ya sea de ingreso como de las NBI, y la desnutrición crónica y la global presentan un cuadro alentador en términos generales y absolutos. No obstante, cabría preguntarse si en el período analizado se

ha dado una convergencia o divergencia en los beneficios del desarrollo en Pichincha. Es decir, luego de más de una década de desarrollo: ¿aquellos lugares que se encontraban en peor situación social en 1990 se han acercado o no a aquellos territorios que se hallaban mejor en el mismo año? Dicho de otra forma: ¿la velocidad de cambio (o mejoría) ha sido mayor en aquellos lugares con mayores niveles de pobreza en 1990 o no?

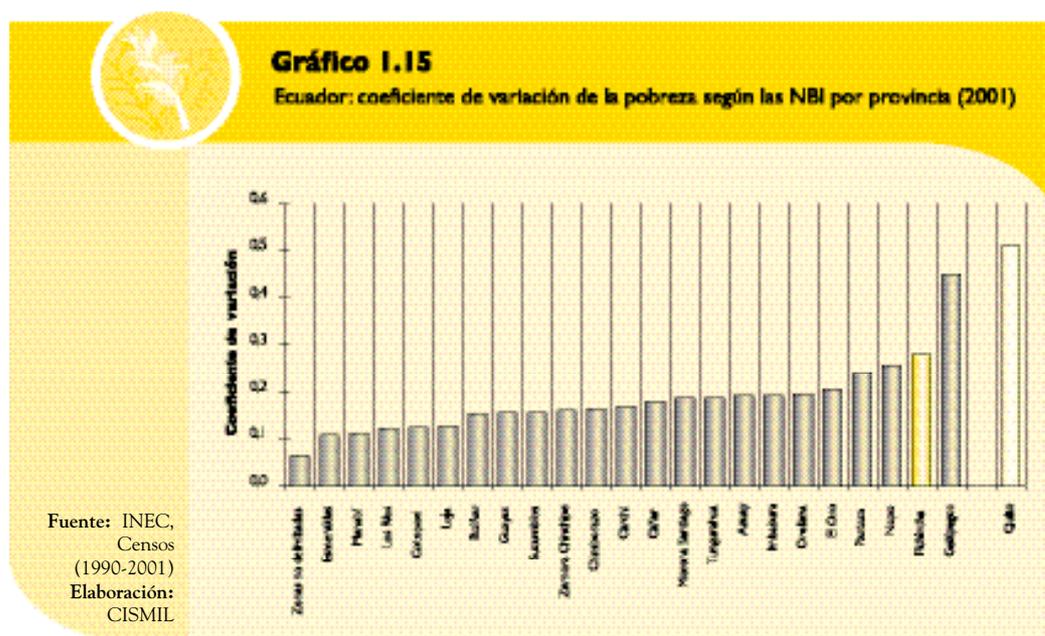
Si tomamos como año base 1990 y comparamos la tasa de decrecimiento anual de la pobreza según las NBI, constatamos que en Pichincha ha habido un proceso de divergencia social. Si bien es cierto que el desarrollo ha beneficiado a la población en general, la velocidad de cambio es mucho mayor en aquellos lugares que ya en el año de 1990 se encontraban en mejor situación⁸⁵.



⁸⁵ Dicho fenómeno no es particular de la provincia es una situación generalizada a lo largo del país.

Se puede constatar que las parroquias con mayor nivel de pobreza según las NBI en 1990 tuvieron una menor caída (en el mejor de los casos) que aquellas parroquias que se encontraban en mejor situación en términos relativos en ese año. En general, se puede afirmar que si bien ha caído la pobreza en términos absolutos en Pichincha (situación que merece reconocimiento), se está dando una divergencia en los beneficios del desarrollo en términos relativos. Dicha situación sucede tanto si hablamos de indigencia como de extrema pobreza.

A su vez, cabe señalar que no sólo hay divergencia del desarrollo, sino que Pichincha es una de las provincias con mayor nivel de desigualdad espacial del país. Si bien es alentador conocer que en términos relativos la pobreza según las NBI ha caído drásticamente, como se señaló anteriormente, en términos de desigualdad entre las parroquias del país, Pichincha y Quito ocupan los peores lugares (como se puede apreciar en el siguiente gráfico). Los coeficientes de variación de Pichincha, Galápagos y Quito son los más altos del país.



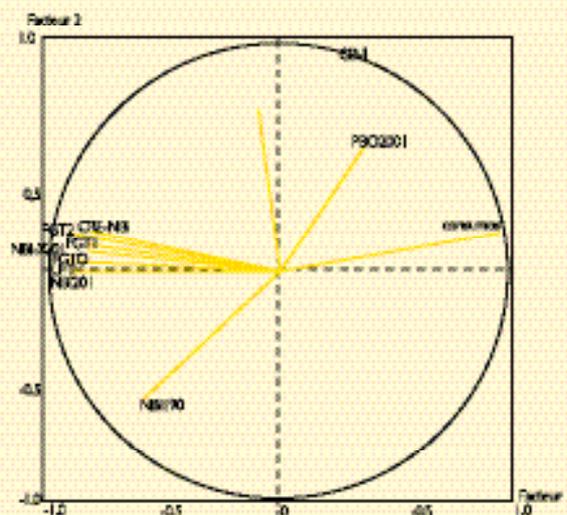
Tipologías parroquiales y barriales

Una característica central en el análisis de la situación social de Pichincha, es su importante y creciente heterogeneidad. La pobreza y la indigencia se distribuyen en forma muy desigual y las disparidades vienen aumentando tanto entre parroquias, como, particularmente, entre los individuos. Las diferencias en los niveles de incidencia entre espacios territoriales son preocupantes en la medida en que ponen en evidencia condicio-

nes básicas de vida muy diferentes en el campo de la protección equitativa de los derechos sociales y económicos de los ciudadanos de Pichincha. En este acápite, se pretende ubicar aquellos territorios donde se debería poner mayor atención dado el rezago que tienen. Para esto, se seleccionaron las variables analizadas anteriormente: pobreza e indigencia según las NBI, incidencia, brecha y severidad de la pobreza de consumo⁸⁶, porcentaje de cambio anual de la pobreza de las NBI y coeficiente de Gini. La unidad de análisis son las parroquias de Pichincha.

**Gráfico 1.16**

Pichincha: representación de las variables en los dos primeros factores



Fuente: INEC, Censos (1990-2001)

Elaboración: CISMIL

Como se puede apreciar en el gráfico 1.16, el factor 1 está asociado a la pobreza y el 2, a la desigualdad. Las parroquias ubicadas hacia la izquierda son aquellas que tienen altos niveles de pobreza y viceversa. Las parroquias ubicadas en la parte superior son aquellas que tienen altos niveles de desigualdad. Lo que interesa es encontrar aquellas parroquias que se encuentran principalmente en el cuadrante superior izquierdo. De paso sea dicho, los dos primeros factores explican el 78% de la varianza.

A partir del estudio de componentes principales, se realizó el análisis de clasificación jerárquica (realizado en función del promedio de la provin-

cia de Pichincha para determinar las diferentes tipologías. De acuerdo con los indicadores mencionados, se encontraron 3 tipologías definidas que nombramos a continuación.

Tipo I: Incluye a parroquias con altos niveles de consumo y cuya (extrema) pobreza, tanto de ingreso como de NBI, está muy por debajo del promedio de las parroquias de Pichincha. Pertenecen a este grupo: Quito, Alangasí, Calderón (Carapungo), Conocoto, Cumbayá, Guayllabamba, Nayón, Pomasqui, Puembo, San Antonio, Tumbaco, Machachi, Alóag, Tambillo, Uyumbicho y Sangolquí.

⁸⁶ Se utiliza la pobreza de consumo para el análisis de la brecha y de la severidad. Los indicadores de pobreza de consumo que se presentan en esta sección corresponden a los calculados por el Banco Mundial (2004).

Tipo 2: Incluye a parroquias cuyos indicadores son similares al promedio de la provincia. Si bien éstas han visto reducir su pobreza, la velocidad ha sido más lenta que la del grupo I. Los niveles de pobreza no son despreciables en este grupo, especialmente los referidos a necesidades básicas insatisfechas. En conjunto, estas parroquias tendrían un nivel medio de desarrollo social. Pertenecen a este grupo: Amaguaña, Zámboza, Atahualpa (Habaspamba), Calacalí, Chavezpamba, Checa (Chilpa), El Quinche, Guangopolo, La Merced, Llano Chico, Nanegal, Nanegalito, Perucho, Pifo, Píntag, Puéllaro, Tababela, Yaruquí, Cayambe, Ascázubi, Santa Rosa de Cuzubamba, Aloasí, Cutuglahua, Tabacundo, Malchinguí, Cotogchoa, Santo Domingo de los Colorados, San Miguel de los Bancos, Mindo y Pedro Vicente Maldonado.

Tipo 3: Incluye a parroquias con altos niveles de (extrema) pobreza, brecha y severidad y lenta (e incluso nula en algunos barrios) velocidad de cambio de la pobreza de las NBI. Asimismo, en estas localidades, la desigualdad se encuentra por encima del promedio del cantón. Pertenecen a este grupo: Guala, Lloa, Nono, Pacto, San José de Minas, Cangahua, Olmedo (Pesillo), Otón, El Chaupi, Manuel Cornejo Astorga (Tandapi), La Esperanza, Tocachi, Tupigachi, Rumipamba, Alluriquín, Puerto Limón, Luz de América, San Jacinto del Búa, Valle Hermoso y Puerto Quito.

Conclusiones y recomendaciones de política

En estas conclusiones se esbozan ciertas líneas generales básicas que es necesario tomar en cuenta cuando estamos tratando problemas de pobreza y desigualdad. No obstante, no se pretende ofrecer, de ninguna manera, una discusión exhaustiva de políticas públicas sobre estrategias de reducción de la pobreza y la desigualdad. Señalando este límite, enfatizamos que la consecución de logros en reducción de la pobreza y la desigualdad debe tomar en cuenta procesos deliberativos, en los cuáles la voz y participación de los propios ciudadanos y ciudadanas pobres debe necesariamente incluirse.

El enfoque de necesidades básicas y pobreza con respecto al desarrollo humano requiere de un grado significativo de intervención estatal y de la sociedad civil para dar oportunidades preferentemente a los pobres. Dado que para la mayoría de ecuatorianos el trabajo constituye la principal dotación con la que cuentan para satisfacer sus

necesidades, la reducción de la pobreza pasa por un cambio en la estructura del mercado laboral que permita a los ciudadanos pobres ser agentes de su propia vida.

No obstante, si bien las mejores oportunidades de empleo y de ingreso permiten satisfacer las necesidades básicas de consumo, diversas necesidades básicas como el suministro de agua potable, la educación, la salud, son bienes públicos típicos que el Estado debería garantizar sin restricción alguna. La satisfacción de estas necesidades, sin lugar a duda, requiere de garantía de cobertura y usufructo universal, así como la coparticipación y coordinación de los diferentes niveles institucionales (Estado central, los consejos provinciales, las gobernaciones, los municipios y las juntas parroquiales).

Por otra parte, como se ha visto a lo largo del documento, si bien existe una mejora en el bien-

estar de la población, dado que en términos relativos la pobreza de las NBI y la de ingreso se ha reducido, los beneficios del desarrollo han sido distribuidos desigualmente. Es por esto que se requeriría de la intervención del Estado para cambiar los patrones de distribución (por ejemplo, reforma agraria y política salarial) y corregir imperfecciones del mercado (por ejemplo, políticas de comercio industrial y de incentivos). No obstante, es necesario también centrar la atención sobre las que han sido llamadas “fallas de la burocracia” (tales como la búsqueda de rentas y privilegios), focalizando el análisis en la economía política del establecimiento de las normas. Es decir, el cómo se determina la intervención del Estado y cuáles son los factores que inciden en el acceso y apropiación de la población a los servicios públicos (ver Vos, et. al, 1987, 2002). Dentro de este punto, partimos del supuesto que los pobres tienen menor probabilidad de acción colectiva para buscar los beneficios del gasto público (ver Ramírez 2002).

Quizás en el afán de recobrar lo público-estatal de las políticas para reducir la pobreza y la desigualdad se sugiere pensar mecanismos de fortalecimiento de oficinas de planificación en donde se discuta política y técnicamente las intervenciones necesarias para distribuir equitativa y eficientemente los recursos públicos y para facilitar la coordinación entre los diferentes niveles del Estado ecuatoriano. En este sentido, es necesario un sistema de planificación real que no se agote en un esquema estratégico o plan de desarrollo. Como parte de dicha planificación es necesario el debate sobre unificación de criterios metodológicos de medición de pobreza (ver recuadro) y desigualdad.

El punto clave es reducir la desigualdad con el fin de construir una sociedad más integrada, garantizando universalidad en ciertos campos de políticas fundamentales y focalizando en aquellos aspectos que acelerarían los tiempos para alcanzar una redistribución más justa. Con respecto a este segundo punto, es prioritario invertir en los sectores pobres para que puedan construir y proteger sus capacidades, en términos de acceso a la

propiedad de la tierra y vivienda, a la educación y salud y al crédito productivo. Asimismo, es fundamental desarrollar mecanismos que protejan el capital humano y los activos físicos acumulados por los hogares. Por lo tanto, será necesario promover el crecimiento de sectores en los cuales los pobres obtienen trabajo y bienes de consumo, como es el caso de la producción de alimentos y algunos bienes básicos, a través de cadenas productivas para trabajadores agropecuarios. El acceso a micro-crédito, capacitación y asistencia técnica constituyen políticas que podrían coadyuvar a un cambio estructural en la actual forma de hacer política social. Es por esto que se debería auspiciar una interacción más cercana entre las políticas de empleo y las políticas sociales.

A su vez, como se ha evidenciado, uno de los principales problemas de Pichincha es la concentración de la riqueza. Es por esto que es indispensable realizar una reforma tributaria en la cual se prioricen los impuestos más progresivos. De la misma manera deberán redefinirse aquellos subsidios que funcionen con una lógica regresiva.

Si bien el bono de desarrollo humano constituye uno de los principales mecanismos de protección social -de acuerdo a evaluaciones realizadas por el SIISE-STFS, Banco Mundial e investigaciones sociales-, este no resulta una vía para la reducción de la pobreza de consumo⁸⁰ en el corto plazo, aunque sí coadyuva a aumentar la inversión en capital humano. En efecto, el BDH no ha tenido un impacto significativo sobre el consumo total pero ha producido un impacto sustancial sobre la matrícula escolar de los indigentes así como sobre el empleo infantil (SIISE, 2006). Dado que estos impactos han sido especialmente significativos en el quintil más pobre, habría que continuar auspiciando debates y consensos políticos sobre la pertinencia o no de procesos de re-focalización. A su vez, es necesario implementar efectivamente la corresponsabilidad de este tipo de programas dado que se ha demostrado que los impactos son mayores cuando estos son condicionados. Siguiendo al programa Oportunidades de México, se sugiere buscar mecanismos que fomenten que los jóvenes que viven en hogares

⁸⁰ Este comentario debe ser matizado dado que el BDH ha resultado en un incremento significativo en el consumo de alimentos. Cabe decir, sin embargo que tampoco ha tenido impacto en bienes durables y activos (SIISE, 2006).

que reciben el BDH culminen la educación secundaria e ingresen al nivel superior universitario a través de incentivos específicos tales como un fondo de ahorro administrado por el Estado.

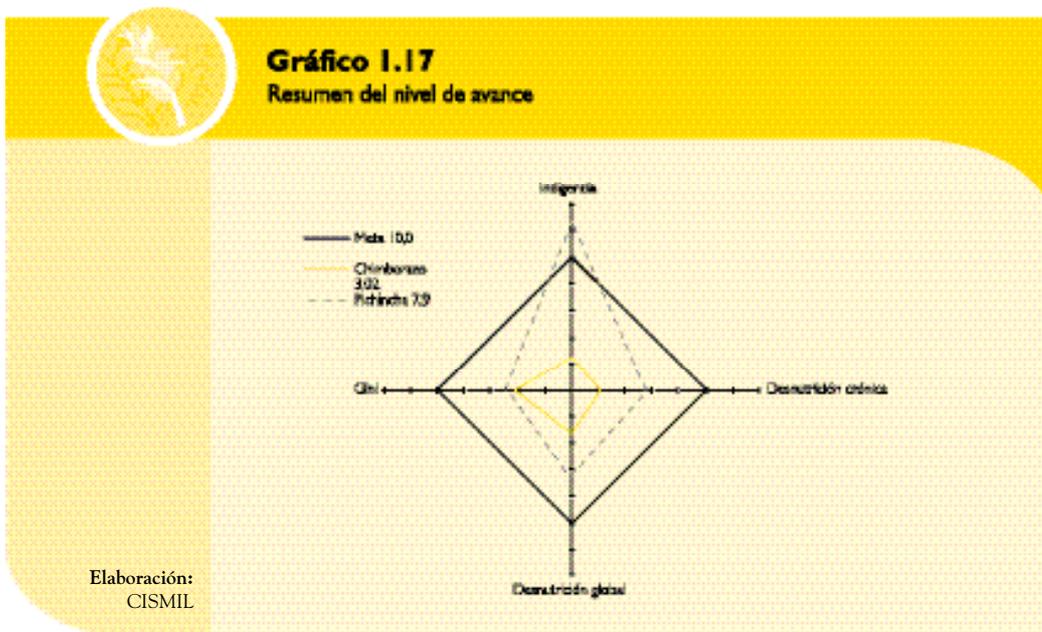
No obstante, suscribir la reducción de la pobreza a transferencias monetarias es a todas luces insuficiente. Como ya mencionamos, es indispensable auspiciar programas sociales que busquen la atención universal e igualitaria así como una reestructuración que garantice el acceso de los más excluidos al mercado de trabajo. De la misma forma, es necesario no olvidar programas de atención a personas que ya han sido afectadas por choques naturales, económicos o de salud.

En términos nutricionales, se ha tratado de sustentar que es necesario enfocar el análisis en el "derecho económico" que disfruta cada persona; es decir, evaluar los bienes sobre los que puede demostrar su propiedad y control (ver Ramírez, 2002). El individuo padece problemas alimentici-

cios cuando no puede ejercer sus derechos económicos sobre una cantidad suficiente de alimentos (Sen: 1981, 1989, 1995, 2000). De la misma manera, si bien programas alimenticios pueden apalea cierto riesgo de la población más vulnerable, los problemas nutricionales deben ser vistos como consecuencia de fenómenos estructurales relacionados con la distribución de los alimentos, la dotación de los individuos, la posibilidad de producción y uso, las condiciones de intercambio de los trabajadores (salarios, precios), entre otros (Ver Ramírez, 2002).

Como corolario, para que cualquier estrategia de reducción de la pobreza tenga éxito, ésta debe ser completa y coherente en la reestructuración de la producción y el empleo, la distribución del ingreso y la riqueza, el acceso a servicios básicos y el poder socio-político. Caso contrario, la probabilidad de movilidad social podría no solamente ser nula sino perpetuarse ad infinitum en el tiempo.

Resumen del nivel de avance



En términos generales, sobre la base de las encuestas urbanas de empleo y desempleo y tomando como año base 1990, se podría afirmar que las ciudades del Ecuador ya han conseguido la meta de reducir a la mitad la indigencia. Por esta razón, se ha construido una variable sintética que dé cuenta de la situación del país con respecto del resto de provincias, pero poniendo como meta reducir a la mitad la pobreza de ingreso y la desnutrición en el Ecuador correspondiente a 2003.

Aquellas provincias que consigan la meta tendrán una calificación de 10/10. En términos generales, Pichincha es la provincia con mejor calificación del país.⁸⁷ obtiene 7,9 sobre 10.

Como se puede observar a través del gráfico 1.17, en términos de incidencia de la indigencia, Pichincha ya supera actualmente la meta del

país. A su vez, los esfuerzos que tiene que hacer para alcanzar la meta en términos de desnutrición crónica y global todavía son grandes. Sin embargo, el esfuerzo más grande, como se ha señalado insistentemente, está relacionado con la desigualdad. En términos generales, Chimborazo es la provincia que en peor situación se encuentra: obtiene una calificación de 3,1 sobre 10. Si comparamos a esta provincia con Pichincha, respecto del coeficiente de Gini, nos percatamos que, prácticamente, no existe diferencia. Esto confirma que, a diferencia de lo que sucede con la pobreza, el Ecuador es un país que ha visto incrementar su desigualdad desde 1990 hasta la actualidad (Vos, 2002). En este sentido, el reto principal de Pichincha es luchar por la reducción de la desigualdad económica existente, tanto entre los diferentes grupos poblacionales, como entre los distintos espacios territoriales.

CUADRO 1.12

Resumen de los indicadores del objetivo I Objetivo I: erradicar la pobreza extrema y los problemas nutricionales

Meta 1: reducir a la mitad el porcentaje de personas indigentes (pobres extremos)				
	1990	2001	2003	Avance meta 2015 ¹
(Extrema) pobreza de ingreso	***	***	9,0	Cumplida
Pobreza de ingreso	***	***	29,8	Cumplida
(Extrema) pobreza según NBI	22,79	14,6	***	Por cumplir
(Extrema) pobreza según NBI (Pichincha excluyendo a Quito)	***	29,6	***	Por cumplir
Pobreza según NBI	52,6	40,6	***	Por cumplir
Pobreza según NBI (Pichincha excluyendo a Quito)	***	64,2	***	No cumplida
Distribución del ingreso/consumo según quintiles				No cumplida
20% más pobre	***	***	3,57	No cumplida
2 Quintil	***	***	7,54	No cumplida
3 Quintil	***	***	12,13	No cumplida
4 Quintil	***	***	20,13	No cumplida
20% más rico	***	***	56,64	No cumplida
Coefficiente de Gini	***	***	0,515	No cumplida
Brecha de la pobreza	***	***	9,7	Cumplida
Severidad de la pobreza	***	***	5,3	Cumplida
Meta 2: reducir a la mitad el porcentaje de personas que están desnutridas o que padecen de hambre				
Desnutrición crónica		***	15,4	Por cumplir
Desnutrición global		***	11,2	Cumplida

¹ Cuando no existe información de año base, el nivel de cumplimiento se mide con referencia al promedio del país.

Fuentes: INEC, Censo de Población y Vivienda (1990-2001)
SIEH (2003-2004)
Elaboración: CISMIL

⁸⁷ Debido a la falta de información no se pudo tomar en cuenta a Galápagos.

Acuerdo social sobre metodologías de medición de la pobreza en el Ecuador

A los 16 días del mes de febrero de 2006, acogiendo una convocatoria realizada por el Centro de Investigaciones Sociales del Milenio, se reunió un grupo de investigadoras e investigadores, representantes de organizaciones públicas y privadas relacionadas con la medición y monitoreo de la pobreza y las líneas de pobreza en el Ecuador:

La discusión permitió que se identificaran algunos puntos críticos que subyacen a los problemas de diferencias en los cálculos y mediciones de la pobreza que provocan usos poco técnicos y manipulación política de la información y no permiten un esquema adecuado de monitoreo de datos y diseño de políticas públicas para la reducción de la pobreza.

A partir de estos puntos, las personas e instituciones firmantes decidieron elaborar una declaratoria de apoyo y compromiso sobre las siguientes estrategias:

1. Lograr que el país cuente con una línea de pobreza oficial mediante la cual partir para realizar los cálculos que permitirán cuantificar, monitorear y evaluar la pobreza por consumo e ingreso que constituirá la línea base de evaluación oficial del país. Se recomienda que la oficialización de la línea de pobreza corra a cargo del INEC, por ser el ente gubernamental encargado de las estadísticas en todo el país.
2. Conformar una Comisión Especial de Estadística de la pobreza que analice la definición de la línea de pobreza, enfocándose en sus aspectos metodológicos más críticos. Las tres funciones principales que tendrá esta comisión son:
 - a. Discutir y acordar supuestos básicos para la metodología de medición de la pobreza por consumo e ingresos.
 - b. Legitimar y proponer el uso de cada instrumento: líneas de pobreza, mapas de pobreza e indicadores de pobreza, según su finalidad principal, con el fin evitar un uso poco técnico de los mismos.
 - c. Otras que se asignen al momento de su conformación oficial.
3. Declarar la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) como la fuente idónea oficial de información para el cálculo de la pobreza por consumo.
4. Recomendar la realización de la ECV con una periodicidad regular de cuatro años, partiendo de la encuesta que se encuentra en realización, con dos objetivos: 1) que este levantamiento mantenga una metodología consistente en el tiempo y que permita monitorear en forma adecuada los avances en los ODM; y, 2) que este levantamiento coincida con el siguiente Censo de Población, a realizarse en el año 2010. De este modo, se tendrá mayor consistencia y menor error de comparabilidad al momento de realizar imputaciones de cálculo de indicadores de la ECV al censo.
5. Dar continuidad a la información de la pobreza entre encuestas de condiciones de vida a través de un instrumento puente. Se recomienda que se incluya en las encuestas de empleo que realiza el INEC un módulo de consumo igual al que consta en las ECV, con una periodicidad de al menos dos años.
6. Solicitar que las bases de datos socioeconómicos, las metodologías de estudio y la documentación de respaldo de los mismos (tales como los cambios en la división político-administrativa) se documenten sistemáticamente y se diseminen de una forma que promueva el acceso a ellas.

Quito, 16-17 de febrero de 2006

epílogo ⁸⁹

De acuerdo con el índice ODM calculado por el CISMIL, en términos generales y tomando en cuenta todos los ODM, Pichincha tendría una calificación de 7,36 sobre 10. La provincia únicamente se encuentra por debajo de Galápagos, dato que evidencia importantes niveles de avance frente a los ODM.

No obstante, la provincia no está libre de brechas y distorsiones en muchos de los mercados e industrias que se desarrollan en su territorio. Por ejemplo, una baja tasa de desempleo laboral esconde una altísima discriminación de género. Fluctuaciones sectoriales favorecen el mercado informal, marcando una brecha en la contratación de jóvenes y adultos. El desarrollo comunicacional se plantea desde el liderazgo de Quito como principal partícipe dentro de Pichincha y rezaga a los otros cantones.⁸⁹

Si bien en términos generales Pichincha ha visto mejorar sus condiciones sociales durante la última década y se encuentra entre las provincias con mejores niveles de vida del país, la provincia presenta un nivel de desarrollo que ha sido divergente, produciendo “dos realidades” casi opuestas: la que se vive en el campo y la que se vive en las ciudades (esta diferencia se centra, principalmente, entre Quito y el resto de cantones y parroquias de la provincia). Si bien en casi todos los indicadores Pichincha se encuentra por encima del promedio nacional, la realidad de la provincia sin Quito haría que dicha tendencia cambie radicalmente. En la mayoría de indicadores, los promedios sin tomar a Quito son menores al promedio nacional, siendo en algunos casos similares al promedio rural.

Como es conocido, el bienestar social está asociado con las múltiples dotaciones que tiene cada persona. En países como el Ecuador, dichas dotaciones están mayoritariamente asociadas a la “venta” de la fuerza de trabajo. Por ello, el bienestar de las personas se expresa en función de lo que sucede en el mercado laboral. Como se sugirió, este hecho está vinculado, entre otras razones, a los procesos y estrategias de desarrollo vividos en el país que, de cierta forma, se reflejan a escala local.

De acuerdo con lo observado, el ciclo económico del país está fuertemente determinado por el ciclo económico de la provincia de Pichincha. La producción ha presentado un crecimiento sostenido en valores constantes durante el período analizado. La actividad manufacturera prevalece como el principal componente dentro de los sectores productivos en la provincia (con un aporte promedio del 36%), aunque se registra una cierta tendencia a la disminución. Cabe añadir que, luego de la crisis económica vivida en 1999, la construcción ha tenido un repunte interesante en la provincia⁹¹. A su vez, se pudo constatar que la actividad agrícola refleja un sostenido aumento en lo que respecta a su peso dentro del producto provincial y también en comparación con el resto de actividades.

Quizá un punto de quiebre de los patrones productivos seguidos en la provincia está asociado a la crisis financiera, fenómeno que ocasionó recesiones que presentan un decrecimiento de hasta 13 puntos en el producto provincial.

⁸⁹ Esta sección no pretende ser un resumen de lo encontrado en cada uno de los sectores. Simplemente, tiene como intención tratar de unir de manera sintética los múltiples nexos encontrados en cada objetivo en el marco de la hipótesis planteada al principio del presente documento.

⁹⁰ No nos referimos a los ingresos, sino a los indicadores sociales en general.

⁹¹ Este sector ha sido el de mayor crecimiento en Pichincha, seguido de las actividades financieras.

De acuerdo con la PEA, es interesante destacar que los sectores de servicios personales y manufactureros han sido los que mayor velocidad de cambio han tenido en detrimento del comercio.

Ahora bien, en términos productivos, el panorama hasta aquí descrito cambia. Se pudo percibir una reducción en la productividad (en dólares constantes de 2000) en la mayoría de sectores que conforman el aparato productivo de la provincia. El comercio es el sector que presenta un mayor retroceso, con un cambio productivo superior al 35%. La manufactura también presenta una reducción significativa. Por otra parte, la actividad eléctrica y la agricultura han visto incrementar su productividad en los años señalados.

Se observa que, a pesar de que las actividades transables presentan tasas de crecimiento positivas anuales en dos de los tres sectores que las conforman, el resultado del crecimiento productivo de este sector es negativo (-2,4%). La explicación para este resultado está en el decrecimiento de manufacturas en un -2,6%.

Si bien en la mayoría de sectores hubo una reducción de la productividad, tal y como sucedió a nivel del país, se pudo corroborar que la demanda de mano de obra calificada fue absorbida por el sector transable. Por otro lado, la mano de obra no calificada fue absorbida por el sector no transable, de cuenta propia, de servicios o (en el peor de los casos) se tradujo en un incremento del desempleo. Como prueba de ello, se pudo apreciar que la razón de los ingresos salariales entre personas con nivel calificado frente a los no capacitados incrementó durante el período analizado en favor de las personas con mayores niveles educativos.

Si bien podría ser alentador pensar que la educación es un mecanismo de movilidad social en la medida que permite mejorar los retornos laborales, lastimosamente, en el caso de Pichincha, se evidencia que sólo 1 de cada 10 ciudadanas y ciudadanos pobres llegan a la universidad (nivel educativo que marca la diferencia de los retornos educativos)⁹². También es importante recalcar el nulo avance hacia el incremento de la tasa de primaria completa que presenta la provincia: en 11 años, este indicador se ha estancado y presenta cierta evidencia de decrecimiento. Debe ser prioridad de la provincia incrementar la tasa de matrícula en los niveles preescolares, especialmente, el de los grupos más pobres.

Por otra parte, hay que señalar que pese a que la equiparación de las tasas de matrícula entre hombres y mujeres en todos los niveles parece posible de alcanzar a 2015, persisten e incluso aumentan las brechas en las tasas de analfabetismo en algunos cantones, así como entre la población indígena. El acceso al trabajo es todavía limitado y, para las mujeres que tienen trabajo, éste es peor remunerado que el de los hombres, pese a contar con iguales condiciones de experiencia y educación. Estas dificultades para generar ingresos propios sumados a la violencia de género constituyen los principales frenos para el empoderamiento de las pichinchanas.

Dicha situación ha generado un círculo vicioso en el cual las personas con bajos niveles educativos, al no tener oportunidades de acceder a empleos de calidad, han postergado o han arriesgado su salud física y la de los miembros del hogar. No sorprende que el 37% de las mujeres analfabetas o con nivel primario de educación atiendan su parto en el propio domicilio. Este porcentaje es peor aún si analizamos únicamente al quintil más pobre: el 42% de las mujeres dentro de ese quintil se atiende en su propia casa. En relación con este punto, se debe recordar que los principales problemas de la mortalidad materna se dan justamente como consecuencia de la hemorragia posparto, y que la probabilidad de riesgo incrementa si no existe atención profesional o capacitada. Estos problemas son una consecuencia, entre otros factores, de la alta concentración del recurso humano en el sector urbano.

⁹² Si nos referimos únicamente a los extremadamente pobres, la probabilidad de que una persona indigente llegue a la universidad es prácticamente nula.

Por otra parte, la evaluación ambiental de la provincia de Pichincha tiene dos dinámicas espacialmente diferentes. En lo que se refiere a los procesos de sostenibilidad, existen importantes diferencias entre los cantones occidentales y los orientales. Los primeros tienen una vocación predominantemente agrícola, donde la remanencia natural es casi inexistente peor todavía el desarrollo de estrategias de manejo y conservación a través de la gestión de áreas protegidas. En los cantones orientales, los principales problemas ambientales se relacionan con la intensidad en el uso del suelo, que conlleva a un deterioro y erosión superficial altamente extendido y a la presión por espacios de urbanización. Sin embargo, en comparación con los cantones occidentales, la presencia de áreas protegidas y bosques protectores es mayor sobre varios de los remanentes ecosistémicos.

La provincia no ha escapado al hecho de que la búsqueda de mayores ventajas comparativas genera presión sobre los recursos naturales, lo que se expresa en un crecimiento de la producción de sectores altamente contaminantes o deterioradores del ambiente (tal es el caso de las flores). El impacto en el ambiente podría agravarse dada la necesidad de mantener un sistema monetario que demanda el incremento de divisas.

Todo este panorama deja entrever que si bien la pobreza objetiva ha disminuido en la provincia, la desigualdad económica, en términos generales, ha crecido. A su vez, si bien las brechas sociales (en el mejor de los casos) han disminuido, siguen siendo profundas. En este sentido, en el caso de Pichincha, el suscribir la prosperidad social a funciones utilitarias de bienestar sería un error que podría tener consecuencias en el largo plazo. Nos referimos a que el cumplimiento de los ODM será factible bajo sólidas bases estructurales, únicamente si la provincia toma en cuenta a las mujeres y hombres y a los territorios más rezagados y excluidos de los beneficios del desarrollo y busca una reducción de las brechas, discriminaciones y desigualdades socio-económicas.

Listado de los indicadores de informes provinciales de los ODM

OBJETIVO 1: Erradicar la pobreza y el hambre

META 1: Reducir a la mitad el porcentaje de personas indigentes (pobres extremos)

1. Incidencia, brecha y severidad de la extrema pobreza de ingreso severidad
2. Extrema Pobreza según las NBI
3. Distribución del ingreso/consumo según quintiles
4. Coeficiente de Gini

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

5. Desnutrición global
6. Desnutrición crónica

OBJETIVO 2: Lograr la enseñanza primaria universal

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

7. Tasa neta de escolarización preescolar
8. Tasa neta de escolarización primaria
9. Tasa neta de escolarización básica
10. Tasa de supervivencia al quinto grado
11. Tasa de transición entre el nivel primario y secundario
12. Esperanza de vida escolar
13. Analfabetismo
14. Analfabetismo funcional
15. Primaria completa
16. Educación básica completa

OBJETIVO 3: Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de las mujeres

META 4: Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes del fin del año 2015 e incrementar la equidad económica y la participación pública de las mujeres

- 17. Brechas en las tasas netas de matrícula: niveles primario, secundario, superior y básico
- 18. Brechas en las tasas de analfabetismo
- 19. Brecha de sobrevivencia escolar: quinto grado
- 20. Brecha en la tasa de transición entre nivel primario y secundario
- 21. Proporción de mujeres en la PEA por sectores sin agrícola
- 22. Proporción de mujeres en la PEA remunerada por sectores sin agrícola
- 23. Proporción PEA mujeres/hombres por rama de actividad
- 24. Proporción PEA mujeres/hombres por categoría de ocupación
- 25. Brechas en el ingreso laboral mensual por nivel educativo
- 26. Brechas en la dedicación al trabajo reproductivo
 - Cuidado de hijas/os
 - Trabajo doméstico
 - Actividades comunitarias
- 27. Mujeres sin ingresos propios
- 28. Proporción de mujeres electas
 - Prefecturas, alcaldías, consejos provinciales, concejos municipales
- 29. Violencia intrafamiliar contra mujeres
- 30. Violencia sexual contra mujeres
- 31. Modelo de retornos laborales por nivel de instrucción

OBJETIVO 4: Reducir la mortalidad de la niñez

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

- 32. Tasa de mortalidad de la niñez (menores de 5 años)
- 33. Tasa de mortalidad infantil (menores de 1 año)
- 34. Cobertura de control prenatal (al menos 1 control, en 1.º trimestre y en el 2.º trimestre)
- 35. Niñas/os vacunados contra el sarampión

OBJETIVO 5: Mejorar la salud materna

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

- 36. Tasa de mortalidad materna
- 37. Partos con asistencia de personal sanitario especializado
- 38. Cobertura de atención posparto

OBJETIVO 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades

META 7: Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la propagación del VIH/SIDA y de otras enfermedades

- 39. Porcentaje de conocimiento del VIH/SIDA
- 40. Porcentaje de conocimiento de las formas de prevención del VIH/SIDA
- 41. Porcentaje de uso de preservativos dentro de la tasa de uso de anticonceptivos
- 42. Casos de VIH/SIDA

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

- 43. Número de casos anuales de paludismo
- 44. Tasa de morbilidad asociada con el paludismo
- 45. Tasa de mortalidad asociada con el paludismo
- 46. Tasa de incidencia de morbilidad asociada con la tuberculosis pulmonar por cada 100 000 habitantes
- 47. Tasa de incidencia de morbilidad con BK + por cada 100 000 habitantes
- 48. Porcentaje de casos de tuberculosis detectados y curados con DOTS/TAES
- 49. Tasa de mortalidad asociada con la tuberculosis

OBJETIVO 7: Garantizar la sostenibilidad del ambiente

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

- 50. Proporción de la superficie remanente (área natural)
- 51. Proporción de la superficie cubierta por bosques
- 52. Proporción de la superficie en áreas protegidas
- 53. Extensión de áreas de extracción de RRNN
- 54. Extensión de zonas de producción (uso del suelo)
- 55. Inversión ambiental local

META 10: Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible al agua potable

- 56. Proporción de viviendas con acceso a agua entubada por red pública dentro de la vivienda

META 11: Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 40% de habitantes de tugurios

- 57. Proporción de viviendas con acceso a sistemas de eliminación de excretas
- 58. Proporción de viviendas con acceso a red de alcantarillado
- 59. Proporción de viviendas con acceso a servicio de recolección de basura
- 60. Proporción de hogares cuya vivienda es propia
- 61. Proporción de hogares que habitan en una vivienda considerada "permanente" o "durable" (casa, villa o departamento)
- 62. Proporción de hogares que viven en hacinamiento

OBJETIVO 8: Alianzas para el desarrollo local

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

- 63. Deuda / producción provincial
- 64. Deuda / Per cápita
- 65. Deuda / Ingresos presupuesto
- 66. Inversión / Gasto corriente
- 67. Ingresos (tributos y otros)/ Total ingresos
- 68. Transferencias / Gasto corriente local

META 13: Fortalecer procesos de participación local

- 69. Participación electoral

META 14: Fortalecer desarrollo económico, tecnológico y comunicacional

- 70. Escolaridad de la PEA sectorial
- 71. Microemprendimientos
- 72. Servicio telefónico cobertura

META 15: Desarrollar estrategias para proporcionar a los y las jóvenes un trabajo digno y productivo

- 73. Desempleo y sector urbano-rural
- 74. Empleo por actividad económica y sector
- 75. Distribución sectorial de la producción provincial
- 76. Remesas / Ingresos hogares
- 77. Tasa de desempleo de las personas comprendidas entre los 15 y 24 años
- 78. Brecha de ingresos por rango de edad
- 79. Población en edad de estudiar por condición de trabajo y estudio

META 16: Situación del sector agrícola

- 80. Distribución de la tierra por índice de GINI
- 81. Superficie tierra / UPAS

glosario

Las definiciones aquí señaladas y ordenadas alfabéticamente se refieren a conceptos e indicadores utilizados en este informe. La mayoría de estas fueron obtenidas del SIISE versión 3.5. Para las fichas completas de cada indicador, referirse al Documento metodológico de elaboración de informes locales del CISMIL.

Analfabetismo. Personas que no saben leer ni escribir o que sólo leen o sólo escriben.

Analfabetismo funcional. Personas que no pueden entender lo que leen, que no se pueden dar a entender por escrito o que no pueden realizar operaciones matemáticas elementales. Para propósitos de medición, se considera como analfabetos funcionales a aquellas personas que han asistido a la escuela primaria tres años o menos.

Áreas de extracción. Son la superficie de ocupación de las concesiones para la extracción de recursos no renovables (minería y petróleo, principalmente). Determinan el espacio donde se encuentran los campos o bloques de extracción. No son una evaluación del tipo de extracción, sino de la presencia de la misma. Se expresan como el porcentaje de superficie sobre el total del territorio.

Áreas de producción. Son el valor de la superficie de cada sistema de producción en un territorio y año determinado. Los datos son obtenidos a partir de un mapa de uso del suelo. Se expresan como el porcentaje de superficie sobre el total del territorio por cada sistema de producción. También se toman en cuenta las áreas de asentamientos humanos.

Brecha. Medida de diferencia o distancia. Para medir la brecha entre dos valores del mismo indicador (que es lo que se hace en este informe), operativamente se divide el uno para el otro.

Brechas de género. Este tipo de brecha se mide en este informe dividiendo el dato correspondiente a las mujeres para el de los hombres. Por tanto, siempre un resultado de 1 significaría equidad, y mientras más se aleja de 1 el resultado, mayor es la brecha entre mujeres y hombres. En el caso de indicadores en los cuales valores mayores son mejores (por ejemplo las tasas netas de matrícula o los ingresos) un resultado mayor que 1 significa que la situación de las mujeres es mejor que la de los hombres y un resultado menor que 1, lo contrario.

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

Brecha de ingreso laboral mensual por nivel de instrucción. División del valor del ingreso laboral por hora de las mujeres para el mismo valor de los hombres en cada nivel de instrucción.

Brechas en la dedicación al trabajo reproductivo (cuidado de hijas o hijos, trabajo doméstico y actividades comunitarias). División del número de horas promedio dedicadas por las mujeres cada semana a estas actividades para el número de horas promedio dedicadas por los hombres.

Brechas en los retornos laborales (salariales). Mide cuánto se espera que proporcione en ingreso adicional cada nivel de instrucción aprobado. Por ejemplo: si una persona aprueba secundaria, ganará 5% más que si sólo tiene aprobada la primaria.

Brecha de ingresos por rango de edad. División del valor del ingreso del rango de edad para el promedio de ingresos de todas las edades.

Cobertura de atención posparto. Porcentaje de mujeres en edad fértil (15 a 49 años) que fueron a, al menos, un control médico posterior al parto.

Coefficiente de Gini. Medida estadística de la desigualdad en la distribución, que varía entre 0 y 1. Muestra mayor desigualdad mientras se aproxima más a 1 y corresponde a 0 en el caso hipotético de una distribución totalmente equitativa. El coeficiente de Gini se obtiene a partir de la curva de Lorenz, dividiendo el área comprendida entre la curva y la recta de equidistribución para el área total bajo la recta mencionada.

Consumo intermedio (CI). El valor de los bienes y servicios consumidos como insumos en el proceso productivo.

Curva de Lorenz. Es un gráfico ampliamente usado para representar la desigualdad social en el acceso a recursos o medios de satisfacción de necesidades, como el ingreso, el consumo, la tierra o la propiedad de los medios de producción. La curva se construye a partir del ordenamiento de la población, en escala ascendente, de acuerdo con el acceso al recurso. El eje de las abscisas (x) representa las proporciones acumuladas de la población y el eje de las ordenadas (y), las proporciones acumuladas del acceso al recurso.

La curva se inicia en el origen y termina en el punto 1,1. Mientras más convexa sea la curva (esto es, mientras más se acerca al eje de las abscisas), mayor es la concentración en el acceso al recurso. Por el contrario, una situación de plena igualdad, en la que todos los miembros de la población acceden por igual al recurso, se representaría por la diagonal de 45 grados que parte del origen y termina en el punto 1,1. A esta línea se la conoce como la diagonal de equidistribución. En el otro extremo, en el caso de máxima concentración, esto es que una sola persona tenga el acceso total al recurso, la curva tendría la forma de L acostada que sigue el eje de las abscisas hasta el punto 1, donde salta al punto 1,1.

Desempleo. Personas de 12 años y más que durante el período de referencia de la medición (la última semana) no tenían empleo y estaban disponibles para trabajar. Abarca tanto a aquellos trabajadores/as que se quedaron sin empleo por despido o renuncia (cesantes) como a quienes se incorporan por primera vez al mercado de trabajo (trabajadores nuevos). Se refiere, por lo tanto, solo a la población económicamente activa (PEA).

Desnutrición crónica. Deficiencia de talla. La desnutrición crónica es el resultado de desequilibrios nutricionales sostenidos en el tiempo y se refleja en la relación entre la talla del niño, niña y su edad. Se considera que un niño o niña de una edad dada manifiesta una deficiencia de talla cuando su altura es menor que la mínima que se espera para esa edad según los patrones de crecimiento para una determinada población.

Corresponde a los casos en la población observada que muestran diferencias significativas de talla al compararlos con el valor correspondiente del patrón de referencia de crecimiento para una edad determinada. La condición de desnutrición crónica se determina a través de la distancia entre el valor observado de talla y el valor esperado, expresado en unidades de desviación estándar del patrón de referencia (puntajes z) para la edad. Este procedimiento transforma las mediciones de talla en una variable dicotómica que toma el valor de 1 (desnutrición crónica o deficiencia de talla) si el puntaje z se halla por debajo de -1, y el valor de 0 (normal o dentro de parámetros esperados) en caso contrario (Freire, 1988).

Desnutrición global. Se define como desnutrición global a la deficiencia del peso con relación a la edad. La desnutrición global es el resultado de desequilibrios nutricionales pasados y recientes. Se considera que un niño o niña de una edad dada manifiesta peso insuficiente cuando éste es menor al mínimo que se espera para esa edad según los patrones de desarrollo físico establecidos para una determinada población.

La condición de desnutrición global se determina a través de la distancia entre el valor observado del peso y el valor esperado, expresado en unidades de desviación estándar del patrón de referencia (puntajes z) para la edad. Este procedimiento transforma las mediciones de peso en una variable dicotómica que toma el valor de 1 (desnutrición global o deficiencia de peso) si el puntaje z se halla por debajo de -1 , y el valor de 0 (normal o dentro de parámetros esperados) en el caso contrario (Freire, 1988).

Desviación estándar (desviación típica). Es una medida de dispersión para variables de razón (ratio o cociente) y de intervalo. Es una medida (cuadrática) de lo que se apartan los datos de su media y , por lo tanto, se mide en las mismas unidades que la variable.

Deuda / Ingresos presupuesto. Deuda reportada en el año de análisis en las cuentas municipales y provinciales del Ministerio de Economía y Finanzas (sistema de indicadores económicos de gobiernos seccionales) como cociente del total de ingresos reportados para ese mismo año.

Distribución del consumo / ingreso según quintiles. Mide la participación de cada quintil (20%) de la población en el ingreso o consumo del país, expresada como porcentaje del total del ingreso o consumo de los hogares en un determinado año.

Para obtener la participación porcentual, se ordena la población (personas) en quintiles de la que menos consume (o menos ingresos tiene) a la que más consume (o más ingresos tiene) según el consumo o ingreso por persona, luego se obtiene la suma del total del consumo o ingreso de cada quintil y se divide para el total del consumo o ingreso del país.

Distribución sectorial de la producción agregada bruta provincial. El peso o la participación que tiene cada sector productivo en el valor total de la producción agregada bruta. Para el caso del valor agregado bruto se aplica el mismo concepto pero cambia la variable empleada, de producción agregada bruta al valor agregado bruto.

Educación básica. La educación básica se aprobó en la última Constitución y comprende 10 años. Equivale a 1 año del nivel preprimario, todo el nivel primario y los tres primeros años de educación media del sistema anterior.

Empleo por actividad económica y sector. Empleo de personas mayores de 12 años que se encuentran trabajando en alguna actividad económica, ubicados en zonas urbanas o rurales.

Esperanza de vida escolar. Número de años de educación formal o escolaridad que, en promedio, se espera que tendrán en el futuro los niños o niñas que tienen seis años de edad en un determinado año.

Parte del supuesto de que la probabilidad de que un niño o niña esté matriculado en un establecimiento de enseñanza al cumplir una determinada edad sea igual a la tasa de matrícula o asistencia por edad correspondiente a ese grupo de edad (UNESCO, 1993). La tasa de matrícula se calcula para cada año de edad entre los 6 y 17 años, es decir, aquellas correspondientes a los niveles primario y secundario. En el caso de la enseñanza superior, se utiliza la tasa bruta de matrícula del grupo de edad comprendido entre los 18 y 22 años multiplicada por 5. Luego se divide esta suma para 100.

Por ejemplo, si en el país en 1995, según la ECV, se dieron las siguientes tasas de matrícula por edad:

Edad (años)	Tasa de matrícula (%)
6	83,5
7	92,9
8	96,6
9	96,5
10	96,8
11	94,8
12	90,6
13	75,9
14	68,1
15	61,6
16	58,0
17	54,8
18-22	23,3

Entonces, la esperanza de vida escolar de un niño de seis años es de:

$$[83,5 + 92,9 + 96,6 + 96,5 + 96,8 + 94,8 + 90,6 + 75,9 + 68,1 + 61,6 + 58,0 + 54,8 + (23,3 \times 5)] / 100 = 10,9 \text{ años.}$$

Gasto de Inversión / Gasto corriente. Dentro del rubro de gastos de gobierno en las cuentas del Ministerio de Economía y Finanzas (sistema de indicadores económicos de gobiernos seccionales), seccional o local, a nivel de prefecturas y municipios, se emplean aquellos egresos categorizados como inversión en un año ^t⁹³ divididos para los gastos corrientes⁹⁴ en el mismo año.

Incidencia, brecha y severidad de la extrema pobreza de ingreso. Número de personas indigentes o extremadamente pobres expresado como porcentaje del total de la población en un determinado año.

Se define como "indigentes" a aquellas personas que pertenecen a hogares cuyo consumo per cápita, en un período determinado, es inferior a la línea de indigencia o extrema pobreza. La línea de indigencia es el equivalente monetario del costo de una canasta de alimentos que permita satisfacer los requerimientos nutricionales de un hogar.

La incidencia de la indigencia se calcula mediante el índice de Foster-Greer-Thorbecke (FGT).

Ingresos (tributos y otros)/ Total ingresos. Es la suma de los ingresos tributarios, no tributarios y transferencias, dividido para el total de ingresos, respectivamente.

Inversión ambiental local. Monto o porcentaje de la inversión del gobierno local dedicada a temas ambientales.

⁹³ Para una ampliación sobre la creación de capital o inmobiliarios nuevos, consultar el anexo 8.2 incluido en la sección Anexos ubicada al final de todo el documento.

⁹⁴ Para acceder a información completa sobre la estructura del presupuesto, consultar el anexo 8.1 incluido en la sección Anexos ubicada al final de todo el documento.

Inversión del presupuesto local / Total presupuesto del gobierno. Es la inversión total del presupuesto del año t dividida para el total del presupuesto de ese año.

Intervalos de confianza. Intervalo que, con un cierto nivel de confianza, contiene al parámetro que se está estimando. **Nivel de confianza** es la "probabilidad" de que el intervalo calculado contenga al verdadero valor del parámetro. Se indica por $1-a$ y, habitualmente, se da en porcentaje $(1-a)100\%$. Hablamos de nivel de confianza y no de probabilidad ya que una vez extraída la muestra, el intervalo de confianza contendrá al verdadero valor del parámetro o no, lo que sabemos es que si repitiésemos el proceso con muchas muestras, podríamos afirmar que el $(1-a)\%$ de los intervalos así construidos contendría al verdadero valor del parámetro.

Microemprendimientos / PEA empleada. División del número de microemprendimientos, considerados como aquellos que emplean menos de 10 personas, para el total de la PEA mayor de 12 años y empleada que está en las categorías patrono o socio y cuenta propia.

Modelo de retornos laborales por nivel de instrucción. Modelo para medir qué porcentaje más de ingreso significa en general, y para mujeres y hombres separadamente, un año o un nivel más de escolaridad.

Mujeres en edad fértil víctimas de violencia sexual. Mujeres de 15 a 49 años que reportaron haber sufrido violencia sexual con o sin penetración.

Mujeres sin ingresos propios. Mujeres que no reportan ingresos propios ni laborales ni por rentas ni por pensiones ni por jubilaciones, usualmente, estudiantes o amas de casa.

Partos con asistencia de personal sanitario especializado. Partos que fueron atendidos por personas tituladas o diplomadas en la salud (médicos, enfermeras, obstétricas o auxiliares de enfermería), expresado como porcentaje del número total de partos de mujeres en edad fértil.

Población en edad de estudiar por condición de trabajo y estudio. Distribución de la población entre los 15 y 24 años de acuerdo con si solo estudia, solo trabaja, trabaja y estudia o no hace ninguna de las dos cosas.

Pobreza y extrema pobreza según las NBI. La pobreza se refiere a las privaciones de las personas u hogares en la satisfacción de sus necesidades básicas, en particular, las necesidades materiales. Algunos enfoques, además de observar los resultados materiales de la pobreza, se refieren también a la ausencia de ciertas capacidades individuales y colectivas (PNUD, 1997). Desde la perspectiva de los aspectos observables de la pobreza, los métodos principales de medición son dos (Vos, 1998): el método indirecto (o método del ingreso o consumo) y el método directo (o método de las necesidades básicas insatisfechas o de los indicadores sociales). El presente indicador utiliza el segundo.

Se considera "pobre" a una persona si pertenece a un hogar que presenta carencias persistentes en la satisfacción de sus necesidades básicas incluyendo vivienda, salud, educación y empleo. NBI son las siglas de de necesidades básicas insatisfechas. La definición empleada aquí, aplicada a censos de población del SIISE, proviene de las recomendaciones de la reunión de expertos gubernamentales de la Comunidad Andina sobre encuestas de hogares, de empleo y pobreza. Un hogar se establece como **pobre** cuando presenta al menos una de las siguientes características:

1. Su vivienda tiene características físicas inadecuadas: aquellas que son inapropiadas para el alojamiento humano: con paredes exteriores de lata, tela, cartón, estera o caña, plástico u otros materiales de desecho o precarios; o con piso de tierra. Se incluyen las viviendas móviles, los refugios naturales y los puentes o similares.
2. Su vivienda tiene servicios inadecuados: viviendas sin conexión a acueductos o tubería o sin sanitario conectado a alcantarillado o a pozo séptico.

3. El hogar tiene una alta dependencia económica: aquellos con más de tres miembros por persona ocupado y donde el jefe o jefa del hogar hubiera aprobado como máximo dos años de educación primaria.
4. En el hogar existen niños o niñas que no asisten a la escuela: aquellos con al menos un niño de seis a doce años de edad que no asiste a la escuela.
5. El hogar se encuentra en un estado de hacinamiento crítico: aquellos con más de tres personas en promedio por cuarto utilizado para dormir.

Un hogar se considera como extremadamente pobre cuando presenta 2 ó más de estas características.

Porcentaje de uso de preservativos dentro de la tasa de uso de anticonceptivos. De las mujeres que reportan usar anticonceptivos en sus relaciones sexuales, que porcentaje usa preservativos.

Primaria completa. Personas que completaron o aprobaron los seis años requeridos para el nivel primario en el sistema educativo regular (es decir, aquel sometido a disposiciones reglamentarias sobre el límite de edad, secuencia de niveles y duración de cursos); no incluye a aquellas personas que han asistido a programas equivalentes de educación compensatoria o especial. No implica la posesión de certificado de aprobación o graduación alguno.

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

Proporción de casos de tuberculosis detectados y curados con DOTS/TAES. Tasa de éxito en la detección y tratamiento de la tuberculosis pulmonar con el TAES (tratamiento acortado estrictamente supervisado, *directly observed treatment*, por sus siglas en inglés) o por observación directa. El TAES es recomendado por haber demostrado su fundamental importancia para el control de la tuberculosis y ser favorable considerando su costo-efectividad. Consiste de tres pasos clave:

1. Detección de casos de tuberculosis a través de baciloscopía entre las personas que tengan síntomas.
2. Suministro regular e ininterrumpido de medicamentos antituberculosos de alta calidad.
3. Seis a ocho meses de tratamiento estrictamente supervisado (lo que incluye la observación de la toma de los medicamentos).

Proporción de hogares que habitan en una vivienda considerada “permanente” o “durable” (casa, villa o departamento). Número de viviendas clasificadas como casas, villas o departamentos, expresado como porcentaje del total de viviendas (u hogares).

Los censos clasifican a las viviendas por el tipo de construcción, no por su estado físico, según las siguientes categorías:

1. Casa o villa: construcción permanente hecha con materiales resistentes.
2. Departamento: conjunto de cuartos que forma parte independiente de un edificio de uno o más pisos, tiene abastecimiento de agua y servicio higiénico exclusivo.
3. Cuarto de inquilinato: tiene una entrada común y, en general, no cuenta con servicio exclusivo de agua o servicio higiénico.
4. Mediagua: construcción de un solo piso con paredes de ladrillo, adobe, bloque o madera y techo de paja, asbesto o zinc; tiene una sola caída de agua y no más de dos cuartos.

5. Rancho: construcción rústica, cubierta con palma o paja con paredes de caña y con piso de madera caña o tierra.
6. Covacha: construcción de materiales rústicos como ramas, cartones, restos de asbesto, latas o plástico con pisos de madera o tierra.
7. Choza: construcción de paredes de adobe o paja, piso de tierra y techo de paja.

Este indicador busca aproximarse a la calidad constructiva (durabilidad y funcionalidad) de las viviendas. Agrupa a las construcciones con condiciones de habitación más favorables (casas, villas y departamentos) en una categoría, en contraste con los demás tipos (cuartos de inquilinato, mediagua, rancho, covacha y choza) que, además de deficiencias constructivas y limitaciones funcionales, tienen altas probabilidades de carecer de ciertos servicios básicos. Se trata, sin embargo, de una clasificación en gran medida arbitraria: por un lado, en muchas fuentes depende del criterio del empadronador y, por otro, no toma en cuenta factores y preferencias regionales o culturales (por ejemplo, las diferencias en la funcionalidad y características de las viviendas rurales y urbanas).

La mayoría de los estudios sobre la vivienda en el país consideran a las tres categorías agrupadas en este indicador como viviendas "adecuadas" o de "buena calidad" y a las demás como "no adecuadas" o "deficitarias".

Proporción de hogares que viven en hacinamiento. Número de hogares que viven en condiciones de hacinamiento, expresado como porcentaje del total de hogares.

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

Proporción de hogares cuya vivienda es propia. Número de hogares cuya vivienda es propia, expresado como porcentaje del total de hogares.

Se refiere a viviendas propias que estén parcial o totalmente pagadas, independientemente del miembro del hogar que es titular de la propiedad y de la calidad o condiciones de la vivienda.

Proporción de mujeres electas a prefecturas, alcaldías, consejos provinciales, concejos municipales. Porcentaje de mujeres electas respecto del total de candidatos/as electos a cada dignidad en un determinado año.

Proporción de mujeres en la PEA. Porcentaje de mujeres respecto del total de personas en la población económicamente activa mayor de 12 años.

Proporción de mujeres en la PEA remunerada por sectores. Porcentaje de mujeres con empleos remunerados respecto del total de personas con empleos remunerados en la población económicamente activa mayor de 12 años en cada sector económico. Los sectores son: sector agrícola, sector moderno, sector informal y servicio doméstico.

- I. El **sector moderno**, compuesto por: Los ocupados/as que trabajan en establecimientos económicos: (i) con más de 5 trabajadores/as; (ii) de hasta 5 personas, pero como patronos, cuentapropistas y asalariados profesionales o técnicos; y, (iii) de hasta 5 personas en cuya rama de actividad no haya establecimientos que puedan ser clasificados como informales --como, por ejemplo, casas de cambio, agencias de viajes, centros de cómputo, empresas de transporte y otros de similares características-- y los desocupados/as, tanto cesantes como trabajadores nuevos (o que buscan trabajo por

primera vez), bajo el supuesto de que la búsqueda de trabajo es una característica del sector moderno --esto porque, se considera que en el sector informal no se busca empleo, sino que se crean puestos de trabajo.

2. El **sector informal**, integrado por los ocupados/as por cuenta propia, trabajadores/as familiares no remunerados, patronos y asalariados/as de establecimientos de hasta 5 trabajadores, con excepción de quienes desarrollan actividades de nivel profesional o técnico.
3. El **servicio doméstico**, integrado por aquellos ocupados que trabajan en relación de dependencia en un hogar particular y reciben por su trabajo una remuneración.
4. El **sector agrícola**, integrado por personas que trabajan en la agricultura.

El indicador de los ODM propuesto por la ONU considera medir la proporción de mujeres en la PEA remunerada sin el sector agrícola, debido básicamente a que, sobre todo en los países en desarrollo, la participación de las mujeres en el sector agrícola es severamente subregistrada. Muy frecuentemente, las mujeres que trabajan en la producción agrícola para el autoconsumo (huertas familiares) o que colaboran con la producción agrícola familiar para el mercado no son incluidas en la PEA, sino catalogadas como amas de casa y colocadas en la PEI.

Proporción de mujeres/hombres por rama de actividad. Se refiere a la actividad económica que permite clasificar al establecimiento donde trabaja o trabajó la persona dentro de un sector de la economía, según la clase de bienes y servicios que produce. Se trata básicamente de una característica del establecimiento. En el Ecuador, como en la mayoría de los países, las estadísticas económicas se basan en la segunda revisión de la Clasificación Internacional Industrial Uniforme (CIIU).

La CIIU de un dígito utilizada por el INEC es la siguiente:

1. Agricultura, caza silvicultura y pesca
2. Explotación de minas y canteras
3. Industrias manufactureras
4. Electricidad, gas y agua
5. Construcción
6. Comercio al por mayor y menor, restaurantes y hoteles
7. Transporte, almacenamiento y comunicaciones
8. Establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles y servicios prestados a las empresas
9. Servicios comunales, sociales y personales
10. Actividades no bien especificadas

Proporción de mujeres/hombres por categoría de ocupación. Porcentaje de mujeres y hombres en cada categoría de ocupación.

La categoría de ocupación se refiere a la relación de dependencia en la que una persona ejerce su trabajo. Las principales categorías de ocupación son:

- Patrono/a o socio/a activo. Es quien trabaja sin relación de dependencia, es decir que son únicos dueños o socios activos de la empresa y emplean como mínimo una persona asalariada en forma permanente.

- **Trabajador/a por cuenta propia.** Es quien desarrolla su actividad utilizando para ello solo su trabajo personal, es decir, no depende de un patrón ni hace uso de personal asalariado aunque puede estar auxiliado por trabajadores no remunerados. Aquí también se incluye a los socios de cooperativas de producción o de sociedades de personas que no emplean asalariados.
- **Empleado/a privado, del gobierno o de tercerizadoras.** Es quien trabaja en relación de dependencia sea en el sector público, privado o en tercerizadoras y recibe un pago por su trabajo sea sueldo, salario o jornal.
- **Trabajador/a familiar no remunerado.** Es quien ejerce un trabajo en relación con un miembro del hogar en un establecimiento familiar sin recibir ningún pago por el trabajo realizado.
- **Jornalero/peón.** Obrero que realiza trabajos no especializados o trabaja como ayudante en algunos oficios por cuenta ajena, generalmente, contratado por días o temporadas cortas.
- **Empleado/a doméstico.** Es quien trabaja en relación de dependencia en un hogar particular y recibe por su trabajo una remuneración. Aquellos casos en que las personas no declaran o no definen correctamente su categoría se los considera dentro de una categoría residual: ocupación no declarada.

Proporción de la población con acceso a agua entubada. Número de viviendas que se abastecen para su consumo de agua de la red pública dentro de la vivienda en un determinado año, expresado como porcentaje del total de viviendas en dicho año.

Se refiere tanto al sistema (tubería) como al medio de abastecimiento (red pública). La red pública se refiere a los sistemas de captación y conducción del agua hacia las viviendas; pueden o no incluir procesos de tratamiento del agua.

Proporción de viviendas con acceso a red de alcantarillado. Número de viviendas conectadas (u hogares cuyas viviendas están conectadas) a la red pública de alcantarillado en un determinado año, expresado como porcentaje del total de viviendas (u hogares) en dicho año.

Proporción de viviendas con acceso a servicio de recolección de basura. Número de viviendas que cuentan (u hogares cuyas viviendas cuentan) con un servicio de recolección de basura privado o municipal, expresado como porcentaje del total de viviendas (u hogares).

Se refiere a los "carros recolectores"; no incluye eliminación directa por parte de los residentes (en terrenos o por incineración). No toma en cuenta ni la frecuencia ni las características posteriores del servicio (botadero, incineración, relleno sanitario, etc.).

Proporción de viviendas con acceso a sistemas de eliminación de excretas. Número de viviendas conectadas (u hogares cuyas viviendas están conectadas) a la red pública de alcantarillado o que tienen pozo ciego o séptico, expresado como porcentaje del total de viviendas (u hogares).

Se refiere únicamente a las viviendas que cuentan con sistemas de recolección y evacuación de excrementos humanos y aguas servidas que son arrastrados por corrientes de agua (alcantarillado o pozos con o sin tratamiento); excluye a las viviendas que disponen de otros medios sanitarios para la eliminación de excretas, como las letrinas.

Proporción de la superficie cubierta por bosques. Es la medida de la superficie de un territorio dado que se encuentra en una categoría de manejo ambiental especial privado. En este caso, bosques protectores privados.

Proporción de la superficie en áreas protegidas. Es la medida de superficie de un territorio dado que se

encuentra en una categoría de manejo ambiental estatal. En el caso del Ecuador, se trata de un territorio en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP).

Quintil. El quintil es parte de un conjunto de medidas (que incluye la mediana, los cuartiles, los quintiles, los deciles y los centiles) que indican la proporción de casos de una determinada distribución que se encuentran bajo o sobre cierto valor: Los quintiles son los valores que dividen el conjunto de casos en cinco partes iguales o quintos, de manera tal que cada quinta parte contiene exactamente el mismo número de casos.

Relación entre tasas de alfabetización personas entre 15 y 24 años. división de la tasa de alfabetización de las mujeres para la tasa de alfabetización de los hombres en el rango de edad señalado.

Relación entre zonas protegidas para mantener la diversidad biológica y la superficie total. Es la medida de la superficie de un territorio dado que se encuentra en una categoría de manejo ambiental especial sea pública (áreas protegidas) o privada (bosques protectores).

Secundaria completa. Personas que completaron o aprobaron los seis años requeridos para el nivel secundario en el sistema educativo regular (es decir, aquel sometido a disposiciones reglamentarias sobre el límite de edad, secuencia de niveles y duración de cursos); no incluye a aquellas personas que han asistido a programas equivalentes de educación compensatoria o especial. No implica la posesión del título de bachiller.

Servicio deuda / presupuesto. Deuda reportada en el año t dividida para el presupuesto total de ese mismo año (gobiernos seccionales).

Tasa Bruta de escolarización o matrícula. Número de alumnos/as matriculados o que asisten a establecimientos de enseñanza de un determinado nivel, independientemente de su edad, expresado como porcentaje del total de la población del grupo de edad que, según las normas reglamentarias o convenciones educativas, corresponde a dicho nivel. Los niveles considerados son los siguientes:

- La matrícula **preescolar** o preprimaria se refiere a quienes tienen entre 4 y 5 años de edad y están matriculados/as o asisten a guarderías o parvularios, prekínder, kínder o jardín de infantes.
- La enseñanza **primaria** comprende 6 grados y, según los reglamentos vigentes, el ingreso a este nivel no puede realizarse antes de los 6 años de edad. Por ello, la población de referencia para esta medida son los niños/as de 6 a 11 años.
- La enseñanza **secundaria** o media comprende 6 cursos y, según los reglamentos vigentes, el ingreso a este nivel no puede realizarse antes de los 12 años de edad. Por ello, la población de referencia para esta medida son los niños/as de 12 a 17 años.
- La enseñanza **básica** se aprobó en la última Constitución y comprende 10 años de educación. Equivale al nivel preprimario, primario y los tres primeros años de educación media del anterior sistema.
- El nivel **superior** considera estudios superiores universitarios y no universitarios. Si bien no hay normas específicas, el ingreso al nivel superior debe realizarse una vez concluida la enseñanza secundaria, es decir, a los 18 años de edad. Se asume una duración de los estudios de 6 años. La población de referencia está, por lo tanto, constituida por las personas de 18 a 24 años.

Tasa neta de escolarización o matrícula. Número de alumnos/as matriculados o que asisten a establecimientos de enseñanza de un determinado nivel y que pertenecen al grupo de edad que, según las normas reglamentarias o convenciones educativas, corresponde a dicho nivel, expresado como porcentaje del total de la población del grupo de edad respectivo. Los niveles considerados son los mismos que para la tasa bruta de escolarización o matrícula.

Tasa de crecimiento. Cambio (aumento o disminución) en un período de tiempo determinado de una variable.

Tasa de incidencia de morbilidad con BK +. Número de muertes por tuberculosis pulmonar por cada 100 000 habitantes

Tasa de mortalidad infantil. Número de defunciones de niños/as menores de un año en un determinado año, expresado con relación a cada 1 000 nacidos vivos durante el mismo año.

Tasa de mortalidad materna. Probabilidad que tiene una mujer de morir por causas ligadas con la maternidad. Se mide como el número de defunciones de mujeres en edad fértil (15 a 49 años cumplidos) en un determinado año por causas relacionadas con el embarazo, aborto, parto y puerperio, expresado con relación a cada 100 000 nacidos vivos durante el mismo año.

Se refiere únicamente a muertes por causas obstétricas. Excluye las muertes por accidentes no obstétricos o por enfermedades que se presentan durante el período de la gestación pero que no tienen relación directa con éste.

Tasa de mortalidad en la niñez. Número de niños/as de 0 a 59 meses cumplidos (menores de 5 años) fallecidos en un determinado año, expresado con relación a cada 1 000 niños/as nacidos vivos durante ese año.

Tasa de mortalidad neonatal. Número de niños fallecidos antes de cumplir 28 días en un determinado año, expresado con relación a cada 1 000 nacidos vivos durante el mismo año.

Tasa de mortalidad postneonatal. Número de niños fallecidos entre 28 días y un año, en un determinado año, expresado con relación a cada 1 000 niños nacidos vivos durante el mismo año.

Tasa de transición entre el nivel primario y secundario. El número de niños que ingresan por primera vez al primer grado de un nivel superior de educación en un año dado, expresado como un porcentaje del número de niños matriculados en el grado final de un nivel de educación anterior, en el año previo.

Tasa de supervivencia al quinto grado (6.º de básica). Se refiere al porcentaje, respecto del total de alumnos de una cohorte, de matriculados en el primer grado en un año escolar determinado, que se espera alcance los sucesivos grados. En este contexto, "cohorte" significa "un grupo de alumnos que inicia el primer año de educación primaria en un año dado". Para su cálculo se divide el total de alumnos que pertenecen a una cohorte escolar y han alcanzado el quinto grado (incluyendo los repetidores), para el número de alumnos que inició la cohorte. Su principal supuesto es que las tasas de promoción, repitencia y deserción del sistema educativo se mantienen constantes a lo largo del tiempo.

Transferencias / Gasto corriente local. Porcentaje del gasto corriente del gobierno local correspondiente a las transferencias del Gobierno central.

Valor agregado bruto (VAB). Es la diferencia entre el valor de la producción y aquel de los consumos intermedios necesarios para obtener esta producción.

Violencia intrafamiliar contra mujeres. Porcentaje de mujeres en edad fértil (15-49 años) alguna vez casadas o unidas que sufrieron violencia psicológica/verbal, física o sexual por parte de sus parejas.

Violencia sexual contra mujeres. Porcentaje de mujeres en edad fértil (15-49 años) que sufrieron violación o abuso sexual sin penetración.

fuentes de datos

1. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos – INEC

- V Censo de Población y IV de Vivienda (1990)
- VI Censo de Población y V de Vivienda (2001)
- Estadísticas Vitales (1990-2004)
- Estadísticas de recursos y actividades de salud (2001)
- Encuestas de Empleo y Desempleo Urbano (1990-2002)
- Sistema Integrado de Encuestas de Hogares. Módulo de Empleo (2003)
- Encuesta de Ingresos y Gastos (ENIGHU) (2003)
- Encuesta de Condiciones de Vida (1995, 1999)
- Proyecciones de Población (2001-2010)

2. STFS, Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE)

- Versiones 3.5 y 4.0

3. Ministerio de Salud Pública

- Estadísticas de la Dirección Nacional de Epidemiología (2005)
- Estadísticas del Programa Nacional de Control de la Tuberculosis (2005)
- Estadísticas del Programa Nacional de Prevención y Control del VIH/SIDA (2005)
- Dirección Provincial de Salud de Pichincha (2006)

4. Ministerio del Ambiente del Ecuador

- Mapa de Bosques Protectores (2005)
- Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador (2005)

5. Ministerio de Energía y Minas

- Catastro Minero del Ecuador (2005)

6. Ministerio de Educación, Cultura y Deportes

- Sistema Nacional de Estadísticas Educativas (SINEC) (1998, 2001, 2002)

7. Ministerio de Economía y Finanzas

- Sistema de indicadores económicos de gobiernos seccionales (SISSEC) (1990-2004)

8. Banco Central del Ecuador

- Cuentas nacionales y provinciales (1993-2004)

9. Servicio de Rentas Internas

- Estadísticas de Recaudación (2002-2005)

10. Gobierno Provincial de Pichincha

- Plan General de Desarrollo de Pichincha (2002-2022)

11. Tribunal Supremo Electoral

- Resultados electorales (2000, 2002, 2004)

12. Consejo Nacional de las Mujeres

- Procesamiento de los resultados electorales (2000, 2002)

13. PROMSA – CDC

- Mapa de Uso del Suelo 2001. Almanaque Agropecuario del Ecuador

14. CEPAR

Encuesta Demográfica y de Salud Materna e Infantil – ENDEMAIN (1994, 1999, 2004)

15. EcoCiencia – MAE – WCMC /UNEP

- Sistema de Monitoreo SocioAmbiental del Ecuador; [CD ROM] 2006. Proyecto BINU

bibliografía

- Atkinson, A. B. 1975 *The Economics of Inequality* (Oxford: Clarendon Press).
- Berlin, Isaiah 1978 “Two concepts of liberty” en Quinton, A. (compilador) 1978 *Political Philosophy* (Oxford: Oxford University Press).
- Centro de Investigaciones Sociales del Milenio-CISMIL 2006 Documento metodológico sobre la elaboración de informes locales de los ODM (Quito: mimeo-CISMIL).
- Comisión Económica para América Latina-CEPAL 2002 *Meeting the Millennium Poverty Reduction Targets in Latin America and the Caribbean* (Washington: ECLAC, IPEA, PNUD).
- Dieterlen, Paulette 2003 *La pobreza: un estudio filosófico* (México: Fondo de Cultura Económica-UNAM).
- Falconí, Fander; Larrea, Carlos 2004 “Impactos ambientales de las políticas de liberalización externa y los flujos de capital: el caso de Ecuador” en Falconí, F; Hercowitz, R, Muradian (editores) 2004 *Globalización y desarrollo en América Latina* (Quito: FLACSO-Ecuador).
- Freire, Wilma et al. 1988 *Diagnóstico de la situación alimentaria nutricional y de salud de la población ecuatoriana menor de cinco años* (Quito: CONADE y MSP).
- Gobierno Provincial de Pichincha (GPP) 2005 Plan de Gobierno 2005 – 2009 (Quito: GPP).
- Gobierno Provincial de Pichincha-GPP 2002 Plan General de Desarrollo Provincial de Pichincha 2002 - 2022 (Quito: GPP).
- Graham, Carol; Pettinato, Stefano 2005 *Felicidad y Penuria: Oportunidades e inseguridad en las nuevas economías de mercado* (Buenos Aires: Asociación Argentina de Política Social-Prometeo).
- Griffin, James 1988 *Well-Being. Its Meaning, Measurement and Moral Importance* (Oxford: Clarendon Press).
- Hirschman, Albert 1973 “Changing Tolerance for Income Inequality in the Course of Economic Development” en *Quarterly Journal of Economics* (New York) No. 87 (November).
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos-IIDH 2003 *Acercándonos a los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos de las mujeres* (San José de Costa Rica: IIDH).
- Nozick, Robert 1988 *Anarquía, Estado y utopía* (México: Fondo de Cultura Económica).
- Nussbaum, Martha 1992 “Capacidades humanas y justicia social. Una defensa del esencialismo Aristotélico” en Rietzman, J. (coordinador) 1998 *Necesitar, desear, vivir: Sobre necesidades, desarrollo humano, crecimiento económico y sustentabilidad* (Madrid: Los Libros de la Catarata).
- Nussbaum, Martha; Sen, Amartya (compiladores) 1996 *La Calidad de Vida* (México: Fondo de Cultura Económica).

- Ramírez, René 2002 *“Desarrollo, desigualdad y exclusión: los problemas nutricionales en el Ecuador (1990-2000) desde el enfoque de las capacidades humanas”* en Ramírez, F.; Ramírez R. 2002 Versiones y aversiones del Desarrollo (Quito: SIISE-Ciudad-Universidad Andina).
- Sach, Jeffrey 2005 *Invertiendo en el desarrollo: un plan práctico para conseguir los Objetivos del Milenio* (New York: Millenium Project).
- Secretaría Técnica del Frente Social-STFS 2003 *Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador - SIISE versiones 3.5* (Quito: STFS).
- Secretaría Técnica del Frente Social-STFS 2005 *Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador - SIISE versiones 4.0* (Quito: STFS).
- Sen, Amartya; Drèze, Jean 1989 *Hunger and Public Action* (Oxford: Clarendon Press).
- Sen, Amartya 1981 *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation* (Oxford: Clarendon Press).
- Sen, Amartya 1987 *The Standard of Living, Tanner Lectures with rejoinders by Bernard Williams and others en Hawthorne, G.* (Edited) 1987 (Cambridge: Cambridge University Press).
- Sen, Amartya 1992 *Inequality Reexamined* (Oxford: Clarendon Press, New York: Russell Sage Foundation, and Cambridge, MA: Harvard University Press).
- Sen, Amartya 1995 *“Rational and Social Choice”* en *American Economic Review* (New York) No. 85.
- Sen, Amartya 2000 *Desarrollo y libertad* (Barcelona: Editorial Planeta).
- Sen, Amartya 2001 *La desigualdad Económica* (México: Fondo de Cultura Económica).
- Sen, Amartya 2003 *Nuevo Examen de la Desigualdad* (Madrid: Alianza Editorial).
- Singer, Peter 1994 *Practical Ethics* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Taylor, Lance; Vos, Robert; Paes de Barros, Ricardo 2002 *Economic Liberalization, Distribution and Poverty, Latin America in the 1990* (New York: UNDP).
- United Nations Development Group 2003 *Indicators for Monitoring the Millennium Development Goals: Definitions, Rationale, Concepts and Sources* (New York: United Nations Population Fund, United Nations Development Programme, and Department of Economic and Social Affairs–Statistics Division).
- Vos, Rob 1987 *“La acumulación de capital y las necesidades básicas”* en Barreiros, Lidia; Kouwenaar, Teekens, Rudolf; Vos, Rob 1987 *Ecuador. Teoría y diseño de políticas para la satisfacción de las necesidades básicas* (Países Bajos: Instituto de Estudios Sociales).
- Vos, Rob 2002 *“Ecuador: economic libetalization, adjustment and poverty, 1988-99”* en Vos, Rob; Taylor, Lance; Paes de Barros, Ricardo (editores) 2002 *Economic Liberalization, Distribution and Poverty* (United Kingdom: UNDP).
- Vos, Rob; León, Mauricio 2000 *La pobreza urbana en el Ecuador. Mitos y realidades, 1988-1998* (Quito: Abya-Yala).
- Wiggings, David 1985 *“Claim of Needs”* en Hoderich, Ted (compilador) 1985 *Morality and Objectivity* (London: Routledge, Kegan Paul).

OBJETIVO 1

- Comisión Económica para América Latina-CEPAL 2002 *Meeting the Millennium Poverty Reduction Targets in Latin America and the Caribbean* (Washington: ECLAC, IPEA, PNUD).
- Comisión Económica para América Latina-CEPAL 2005 *Objetivos del Milenio. Una mirada desde América Latina y el Caribe* (Santiago de Chile: CEPAL-ONU).
- Conim, Flavio 2005 “*Capability & Happiness: Potential Synergies*” en *Review of Social Economy* LXIII (Washington) No. 2.
- Graham, Carol; Pettinato, Stefano 2005 “*Hardship and Apiñes: Mobility and Public Perception during Market Reforms*” en *World Economics* (Oxford) No.1.
- Karshenas, Massoud 2004 “*Economic Growth, Inequality and Poverty*” en *Lecture notes* (The Hague: ISS).
- Martin Ravallion 1998 *Poverty lines in theory and practice*. LSMS Working Paper No. 133 (Washington: WB).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD 2005 *Primer Informe de Avance, Objetivos de Desarrollo del Milenio* (Ecuador, 2015) (Quito: PNUD).
- Ramírez, René 2002 “*Desarrollo, desigualdad y exclusión: los problemas nutricionales en el Ecuador (1990-2000) desde el enfoque de las capacidades humanas*” en Ramírez, F.; Ramírez R. 2002 *Versiones y aversiones del Desarrollo* (Quito: SIISE-Ciudad-Universidad Andina).
- Rodríguez, M. 1999 “*Determinantes del consumo energético, proteico, vitamínico y mineral en la dieta ecuatoriana en relación con indicadores socio-económicos*” Tesis para obtener el título de Doctor en Química (Riobamba: Escuela Politécnica del Chimborazo).
- Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador-SIISE 2002 *Metodologías de la medición de la pobreza de consumo* (Quito: SIISE-Documento interno).
- Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador-SIISE 2006 *Presentación sobre el impacto del Bono de Desarrollo Humano*, (Quito: Banco Central del Ecuador).
- Stara, O., Taylor, J. E., Yitzhaki, S. 1986 “*Remittances and Inequality*” en *Economics Journal* (Oxford) No. 96.
- Van Praag, B. 1968 *Individual Welfare Functions and Consumer Behavior* (Amsterdam: North / Holland).
- World Bank 1995 *Ecuador Poverty Report* (Washington: WB).
- World Bank 2004 *Ecuador Poverty Assessment* (Washington: WB).

OBJETIVO 2

- Heckman, James; Masterov, Dimitry 2005 *The Productivity Argument for Investing in Young Children* (Chicago: University of Chicago Press).
- www.liccom.edu.uy/bedelia/cursos/metodos/material/estadistica/med_disp.html.
- www.pichincha.gov.ec.

OBJETIVO 3

- Ajuntament de Sagunt 2004 *Guía práctica para la inclusión de la perspectiva de género en las políticas locales del Camp De Morvedre* (Valencia).
- Barrera, Dalia; Massolo, Alejandra; Aguirre, Irma 2004 *Guía para la equidad de género en el Municipio* (México: GIMTRAP).
- Basu, Bharat; Famoye, Felix 2004 "Domestic violence against women and their economic dependence: a count data analysis en *Review of Political Economy*" Volume 16, Number 4.
- Farmer, Amy; Tiefenthaler, Jill 1997 "Explaining The Recent Decline In Domestic Violence" en *Review of Social Economy* Vol.15, N.3.
- Prieto, Mercedes (compiladora) 2005 *Mujeres ecuatorianas. Entre la crisis y las oportunidades* (Quito: CONAMU / FLACSO / UNFPA / UNIFEM).
- Proyecto Construyendo Ciudades Incluyentes 2005 *Manos a la obra. Algunas pautas para promover la equidad de género en la gestión local* (Quito: MDMQ / Intendencia de Montevideo / Municipalidad de Escazú / Alcaldía de Santa Tecla / Ayuntamiento de Gijón / Mairie de Saint Denis).
- Ribero, Rocío; Sánchez, Fabio 2005 "Determinants, Effects And Costs Of Domestic Violence in Colombia" (Bogotá: Universidad de los Andes, Centro de Estudios y Desarrollo Económico).
- Troya, María del Pilar 2006 "Marco conceptual y metodológico para la evaluación de las metas del objetivo 3". CISMIL, Quito, no publicado.
- UN Millennium Project. Task Force on Education and Gender Equality 2005 *Taking Action: Achieving Gender Equality and Empowering Women* (Earthscan: UNDP).
- Vásquez, Alison 2005 "Mujeres, trabajo y pobreza" en (2005), en Prieto, Mercedes (compiladora) 2005 *Mujeres ecuatorianas. Entre la crisis y las oportunidades* (Quito: CONAMU / FLACSO / UNFPA / UNIFEM).
- Vega, Silvia 2005 "La cuota electoral en el Ecuador: Nadando a contracorriente en un horizonte esperanzador" en León, Magdalena (compiladora) 2005 *Nadando contra la corriente. Mujeres y cuotas en los países andinos* Quito: UNIFEM / UNFPA / UNC / IEP / CIDEM / FLACSO-Ecuador).

OBJETIVOS 4, 5 y 6

- MSP, Dirección de Normatización del Sistema Nacional de Salud 2005 *Plan Nacional para la Reducción de la Mortalidad Materna* (Quito: MSP).
- MSP 2002 *Manual de normas y procedimientos del sistema integrado de vigilancia epidemiológica* (Quito: SIVE / ALERTA).
- MSP 2006 *Normas para la Atención Materna e Infantil. Vigilancia Epidemiológica e Investigación de la Mortalidad Materna* (Quito: MSP).
- MSP, Programa Nacional de Control de la Tuberculosis 2005 *Informe Quinquenal del Programa Nacional de Control de la Tuberculosis 2001 – 2005* (Quito: MSP).
- MSP, Programa Nacional de Prevención y Control del VIH/SIDA *El VIH/SIDA en el Ecuador. 1984 – 2001* (Quito: MSP).
- MSP, Subsistema de Vigilancia Epidemiológica e Investigación de la Mortalidad Materna 2006 *Normas para la Atención Materna e Infantil* (Quito: MSP).

- MSP, Subsistema de Vigilancia Epidemiológica e Investigación de la Muerte Materna. Propuesta de "Norma Técnica del Manejo Activo del Tercer Período del Parto". Marzo 2006.
- Gobierno de la Provincia de Pichincha 2006 *Plan de Ordenamiento Territorial* (Quito: GPP).

OBJETIVO 7

- BCE 1993 – 2001 *Anuario de Cuentas del Banco Central del Ecuador* (Quito: BCE).
- Gobierno Provincial de Pichincha 2005 *Informe 2005. Administración 2005 – 2009*. Quito.
- MAE 2005 *Mapa de Bosques Protectores* (Quito: MAE).
- MAE 2005 *Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador* (Quito: MAE).
- MEM 2005 *Catastro minero del Ecuador* (Quito: MEM).
- PROMSA, CDC 2003 *Mapa de uso del suelo 2001* (Quito: Almanaque Agropecuario del Ecuador).
- Sáenz, Malki 2006 "Marco conceptual y metodológico para la evaluación de las metas del objetivo 7". CISMIL, Quito, no publicado.

OBJETIVO 8

- Centro de Investigaciones Sociales del Milenio (CISMIL) 2006 "Documento metodológico sobre la elaboración de informes locales de ODM". CISMIL, Quito. [No publicado].
- Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya 2004 *Perfil de gobernabilidad del Ecuador* (Barcelona: Publicaciones del IIGC).
- Montalvo, Pedro 2006 "Marco conceptual y metodológico para la evaluación de las metas del objetivo 8". CISMIL, Quito, [No publicado].

ANEXOS

ANEXO A
**PROGRAMAS SOCIALES NACIONALES EN EJECUCIÓN EN
 PICHINCHA**

Área	Número
EDUCACIÓN	
Sistema Educativo	
Preprimaria pública: Total Alumnas/os	23.361
Preprimaria pública: Alumnas	304.271
Preprimaria pública: Alumnos	11.911
Preprimaria pública: Total Profesores/as	1.084
Preprimaria pública: Profesoras	965
Preprimaria pública: Profesores	119
Preprimaria pública: Planteles	369
Preprimaria privada: Total Alumnas/os	24.908
Preprimaria privada: Alumnas	12.073
Preprimaria privada: Alumnos	12.835
Preprimaria privada: Total Profesores/as	4.136
Preprimaria privada: Profesoras	3.053
Preprimaria privada: Profesores	1.083
Preprimaria privada: Planteles	902
Primaria pública: Total Alumnas/os	230.347
Primaria pública: Alumnas	112.691
Primaria pública: Alumnos	117.656
Primaria pública: Profesoras/es	8.408
Primaria pública: Profesoras	5.761
Primaria pública: Profesores	2.647
Primaria pública: Planteles	1.194
Primaria privada: Total Alumnas/os	123.402
Primaria privada: Alumnas	60.831
Primaria privada: Alumnos	62.571
Primaria privada: Total Profesoras/es	9.054
Primaria privada: Profesoras	6.335
Primaria privada: Profesores	2.719
Primaria privada: Planteles	778
Secundaria pública: Total Alumnas/os	136.878
Secundaria pública: Alumnas	67.131
Secundaria pública: Alumnos	69.747
Secundaria pública: Total Profesoras/es	10.570
Secundaria pública: Profesoras	4.716
Secundaria pública: Profesores	5.854
Secundaria pública: Planteles	316
Secundaria privada: Total Alumnas/os	80.952
Secundaria privada: Alumnas	40.095
Secundaria privada: Alumnos	40.857
Secundaria privada: Total Profesoras/es	7.962
Secundaria privada: Profesoras	3.610

Área	Número
Secundaria privada: Profesores	4.352
Secundaria privada: Planteles	447
Escuelas fiscales unidocentes indígenas	16
Escuelas fiscales unidocentes hispanas	363
PRONEPE - Programa Nacional de Educación Preescolar	
Niñas/os beneficiarios de 4 a 5 años	974
Niñas/os beneficiarios de 5 a 6 años	2.072
Redes Amigas	
Alumnas/os	9.494
Profesoras/es	369
Planteles escolares	135
CUIDADO DE NIÑAS/OS	
INNFA	
Niños/as beneficiarios/as	11.245
Centros de Cuidado Infantil del INNFA	214
Madres comunitarias del INNFA	1.130
ORI	
Niñas/os beneficiarios del ORI	6.141
Centros de Cuidado Diario del ORI	139
Personal Comunitario del ORI	845
Programa Nuestros Niños	
Niñas/os beneficiarios	8.185
PROGRAMAS DE NUTRICION	
Programa PANN 2000	
Niñas/os beneficiarios	15.140
Madres beneficiarias	12.988
Programa de Alimentación Escolar	
Niñas/os	94.944
Planteles	898
Programa Aliméntate Ecuador	
Niñas/os de 2 a 5 años	21.714
Adultos/as mayores	4.871
Discapacitadas/os	3.066
Familias gestoras del desarrollo	2.286
TRANSFERENCIAS MONETARIAS	
Bono de Desarrollo Humano	
Madres beneficiarias	127.002
Ancianas/os beneficiarios	33.188
Discapacitadas/os beneficiarios	479
Total beneficiarios/as	160.669
INFRAESTRUCTURA	
Programa de Vivienda Urbano Marginal	
Viviendas nuevas	448
Viviendas mejoradas	158
Sistema de Incentivos a la Vivienda Urbana – SIV	
Incentivos transferidos	1.154
FISE	
Beneficiarios/as directos	32.240

Área	Número
Beneficiarios/as indirectos	12.236
PRAGUAS: Agua Potable y Saneamiento	
Beneficiarios/as	2.200
Vivienda Bono de Desarrollo Humano	
Viviendas nuevas	0
SALUD	
Establecimientos públicos de salud con internación - Hospitales*	0,55
Establecimientos privados de salud con internación - Hospitales*	2,15
Centros de salud del MSP	15
Subcentros de salud del MSP	166
Puestos de salud del MSP	3
Dispensarios médicos	319
Enfermeras en establecimientos públicos (tiempo parcial y completo)	1775
Médicos en establecimientos públicos (tiempo parcial y completo)	2542
Obstetrices en establecimientos públicos (tiempo parcial y completo)	160
Odontólogos en establecimientos públicos (tiempo parcial y completo)	421
Auxiliares en establecimientos públicos (tiempo parcial y completo)	2296
Enfermeras en establecimientos privados (tiempo parcial y completo)	624
Médicos en establecimientos privados (tiempo parcial y completo)	3014
Obstetrices en establecimientos privados (tiempo parcial y completo)	55
Odontólogos en establecimientos privados (tiempo parcial y completo)	59
Auxiliares en establecimientos privados (tiempo parcial y completo)	706

* Tasa por cien mil habitantes.

Fuentes:

INEC, Estadísticas de recursos y actividades de salud (2001).

INEC, V Censo de Población y IV de Vivienda (2001).

SINEC (año lectivo 2002 - 2003).

MEC, PRONEPE (2003).

MEC, Redes Amigas (2003).

MBS, Programa de Alimentación Escolar (2003).

MBS, Programa Aliméntate Ecuador (2003).

MBS, ORI (2001).

INNFA (2001).

MIDUVI, PRAGUAS (2003).

MIDUVI, Vivienda Urbano Marginal (2003).

MIDUVI, Sistema de Incentivos a la Vivienda Urbana (2003).

MSP, PANN 2000 (2003).

SELBEN, Programa Bono de Desarrollo Humano (2003).

FISE (2003).

ANEXOS DEL OBJETIVO 1

Anexo 1.1 Pichincha: perfil de los pobres de Pichincha (2003)

Grupos	Contribución		Indigencia				Contribución		pobreza			
	%	error	Incidencia (%)		intervalo 95% de confianza		%	error	Incidencia (%)		intervalo 95% de confianza	
Grupos étnicos			%	error	inferior	superior			%	error	inferior	superior
Entre 12 y 15	17,131	1,649	11,793	1,887	7,962	15,624	14,232	0,987	34,681	3,184	28,218	41,145
Entre 16 a 20	13,072	1,366	6,464	0,982	4,471	8,456	15,597	0,957	27,300	2,638	21,945	32,656
Entre 21 a 30	15,460	1,612	4,947	0,728	3,469	6,425	18,970	1,459	21,485	1,941	17,545	25,425
Entre 31 a 40	20,858	1,933	8,101	1,186	5,694	10,508	21,203	1,335	29,149	2,298	24,483	33,815
Entre 41 a 50	13,104	1,502	6,346	0,778	4,766	7,926	12,275	0,647	21,041	1,925	17,133	24,950
Entre 51 a 65	13,541	1,955	7,916	1,406	5,062	10,769	10,526	0,846	21,781	2,478	16,751	26,811
Mayor a 65	6,834	1,284	7,743	1,506	4,686	10,801	7,198	0,841	28,872	3,985	20,781	36,962
Total	100,000						100,000					
Género												
Hombre	44,811	1,526	6,492	0,740	4,991	7,994	46,238	0,963	23,714	1,673	20,316	27,111
Mujer	55,189	1,526	7,962	0,913	6,110	9,815	53,762	0,963	27,456	2,168	23,055	31,858
Total	100,000		7,229	0,797	5,611	8,847	100,000		25,589	1,890	21,753	29,425
Area												
Urbana	65,754	5,697	5,601	0,772	4,033	7,169	70,225	4,112	21,176	1,955	17,207	25,145
Rural	34,247	5,697	16,352	2,272	11,739	20,965	29,775	4,112	50,324	3,169	43,891	56,757
Total	100,000						100,000					
Nivel educativo												
Ninguno	7,676	1,334	16,177	3,094	9,896	22,458	5,585	0,760	41,664	4,829	31,861	51,468
Primaria	51,272	2,971	12,255	1,239	9,739	14,770	46,329	2,184	39,196	1,967	35,204	43,189
Secundaria	35,373	2,545	5,825	0,807	4,186	7,464	41,199	2,086	24,014	2,319	19,306	28,721
Superior	5,679	1,546	1,831	0,559	0,697	2,965	6,888	1,064	7,860	1,364	5,092	10,629
Total	100,000						100,000					
Grupos étnicos												
Indígena	11,297	4,536	14,513	3,819	6,759	22,266	8,228	2,882	38,154	5,378	27,237	49,071
Blanco	9,334	2,706	7,391	1,883	3,569	11,214	10,590	1,864	30,271	4,495	21,146	39,396
Mestizo	73,475	4,820	6,033	0,788	4,434	7,632	75,772	3,403	22,458	1,963	18,473	26,444
Negro	4,063	2,196	***	***	***	***	2,680	0,858	***	***	***	***
Mulato	1,831	0,651	***	***	***	***	2,731	0,918	***	***	***	***
Total	100,000						100,000					
Categorías de ocupación												
Gobierno	2,733	0,975	1,561	0,518	0,510	2,613	3,648	0,533	7,530	1,408	4,671	10,389
Privado	19,624	3,583	3,215	0,708	1,778	4,653	31,238	2,101	18,495	1,922	14,594	22,397
Terciarizadoras	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,438	0,243	10,905	4,731	1,300	20,509
Maquiladoras	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Jornalero o peón	16,352	2,618	12,588	1,832	8,869	16,307	16,178	1,880	45,005	4,897	35,064	54,947
Patrón	1,804	1,043	3,002	1,732	-0,513	6,518	2,172	0,630	13,064	3,922	5,101	21,026
Cuenta Propia	39,780	3,790	10,239	1,580	7,032	13,446	30,912	1,790	28,752	2,860	22,945	34,559
Trab. familiar remunerado	15,370	2,921	25,463	4,896	15,524	35,402	9,206	1,277	55,115	5,515	43,919	66,310
Empleada doméstica	4,337	1,541	6,413	2,358	1,626	11,200	6,206	0,804	33,165	4,674	23,676	42,653
Total	100,000						100,000					

Fuente: SIEH (2003)

Elaboración: CISMIL.

ANEXOS DEL OBJETIVO 2

Anexo 2.1 Análisis de tipologías parroquiales

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 oferta como variables de insumo.

Indicadores de demanda

Las variables de demanda contemplan algunos indicadores ODM disponibles a nivel parroquial (primaria completa, analfabetismo, analfabetismo funcional) y en los 2 años censales (1990 y 2001). Las abreviaciones utilizadas para estos indicadores son las siguientes:

Escolaridad 1990 y 2001: esc90, esc01.

Primaria completa 1990 y 2001: prico90, prico01.

Secundaria completa 1990 y 2001: seccom90, seccom01.

Analfabetismo 1990 y 2001: analf90, analf01.

Analfabetismo funcional 1990 y 2001: analfu90, analfu01.

Para incluir en el análisis las velocidades de cambio, se necesita estimar las variaciones, en puntos porcentuales, de los indicadores enumerados anteriormente. Para este fin, se adicionan al análisis los siguientes índices:

Variación absoluta porcentual 2001-1990 de la escolaridad: c_esc.

Variación absoluta porcentual 2001-1990 de la primaria completa: c_prico.

Variación absoluta porcentual 2001-1990 de la secundaria completa: c_sec.

Variación absoluta porcentual 2001-1990 del analfabetismo: c_analf.

Variación absoluta porcentual 2001-1990 del analfabetismo funcional: c_analfu.

Bajo la óptica de estos indicadores, 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.

Indicadores de oferta

La oferta educativa contempla a la experiencia docente, al nivel de instrucción de los docentes y a 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. Los indicadores (y sus abreviaciones) a considerarse se detallan a continuación:

A. Años de experiencia docente:

- % de profesores de primaria con experiencia de 0-15 años: PE0-15.
- % de profesores de primaria con experiencia de 16-35 años: PE16-35.
- % de profesores de primaria con experiencia de mayor a 35 años: PE35+.
- % de profesores de secundaria con experiencia de 0-15 años: SE0-15.
- % de profesores de secundaria con experiencia de 16-35 años: SE16-35.
- % de profesores de secundaria con experiencia de mayor a 35 años: SE35+.

B. Nivel de instrucción del docente

- % de profesores de primaria con nivel de instrucción primaria : p_in_pri.
- % de profesores de primaria con nivel de instrucción secundaria: p_in_sec.
- % de profesores de primaria con nivel de instrucción post secundaria: p_in_pse.
- % de profesores de primaria con nivel de instrucción superior: p_in_uni.
- % de profesores de secundaria con nivel de instrucción primaria: s_in_pri.
- % de profesores de secundaria con nivel de instrucción secundaria: s_in_sec.
- % de profesores de secundaria con nivel de instrucción post secundaria: s_in_pse.
- % de profesores de secundaria con nivel de instrucción superior: s_in_uni.

C. Infraestructura educativa:

- Razón alumnos/profesor en primaria: pp_apro.
- Razón alumnos/aula en primaria: pp_aaul.
- Razón alumnos/plantel en primaria: pp_apla.
- Razón alumnos/profesor en secundaria: sp_apro.
- Razón alumnos/aula en secundaria: sp_aaul.
- Razón alumnos/plantel en primaria: sp_apla.

Indicador de pobreza

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

Los resultados del análisis de componentes principales establecen, preliminarmente, la identificación de los puntos sobre los cuales los vectores de las variables son significativos a medida que se acerca al círculo limítrofe (ver el gráfico 2.36).

– Finalmente, el grupo 3 se encuentran 25 parroquias y 2 cabeceras cantonales. Este grupo incluye a las parroquias con las condiciones más precarias, donde se registran las tasas más altas de analfabetismo, analfabetismo funcional, pobreza por NBI, primaria y secundaria completa, así como una alta concentración de docentes con experiencia entre 0 y 15 sumado a más de la mitad de profesores con instrucción post-secundaria.

Anexo 2.2 Especificación econométrica: ampliación del análisis costo-efectividad de políticas para incrementar la matrícula en Quito

Para el análisis de la decisión de los hogares sobre la matrícula escolar utilizaremos una variable dependiente discreta que puede tener más de dos valores. La técnica más utilizada cuando tenemos alternativas no-ordenadas (es decir cuando no hay una preferencia objetiva y ordenada en forma cardinal) es el logit multinomial. Este modelo es ampliamente utilizado para trabajos aplicados porque es muy sencillo de estimar y de interpretar, y porque brinda una buena aproximación a los determinantes, cumpliendo un papel relevante en el proceso de toma de decisión. En este modelo, los valores de las variables explicativas varían para cada individuo, pero son constantes para cualquier alternativa. De esta manera, no es permisible la influencia de la variable explicativa entre las opciones expuestas en las alternativas no-ordenadas.

Suponemos que las decisiones de los agentes son el resultado de un proceso de maximización de utilidad. La utilidad indirecta que deriva el individuo i de la alternativa j se define de la siguiente manera:

$$V_{ij} = V(X_i; Z_j), \quad \forall j \quad (1)$$

En donde X_i y Z_j son características personales y del hogar del individuo i , respectivamente. Asumiendo linealidad en la forma reducida de la ecuación anterior y definiendo la matriz Z como la matriz conjunta de X y Z :

$$V_{ij} = Z_i \alpha_j + v_{ij}; \quad \forall j \quad (2)$$

Si existen $j = 1, \dots, J$ opciones, entonces se observa al individuo i elegir la alternativa j si y solo si:

$$V_{ij} > \max\{V_{ik}\}, \quad \forall k \neq j \quad (3)$$

En otras palabras, el individuo va a elegir la alternativa que maximice su utilidad indirecta, que en este caso es la variable latente. Además, asumiendo que los residuales de la ecuación (2) tienen una distribución idéntica e independiente con valores extremos (distribución logit) entonces llegamos al modelo multinomial logit. En este modelo la probabilidad de observar al individuo i elegir la alternativa j está dada por la siguiente ecuación:

$$Pr ob(i = j) = \frac{\exp(Z_i \alpha_j)}{\sum_{j=1}^J \exp(Z_i \alpha_j)} \quad (4)$$

Finalmente, la variable dependiente (alternativas del hogar) va a ser igual a 1 cuando el niño o niña esté matriculado en primaria fiscal, y 2 cuando esté matriculado en primaria particular. Se deben estimar las ecuaciones considerando una de las alternativas como categoría base, que en este caso es no matriculado.

Resultados

La revisión de los resultados se presenta a continuación por grupos de variables. Posteriormente se analizarán los resultados de las variables cuyas elasticidades tuvieron validez explicativa.

- Dentro del grupo de variables del niño no resultó explicativo el sexo, mientras que para ambos grupos existe una relación con la forma de una U invertida entre la edad y la matrícula. Encontramos que a partir de los 11 años de edad se reduce la matrícula paulatinamente hasta los 15 años, la edad más alta de la muestra. Esto ratifica lo revisado en la parte descriptiva: la matrícula por edad es elevada en los primeros años de primaria y luego su reducción explica un incremento de la deserción escolar. Para futuras investigaciones sería relevante analizar qué porcentaje de esta población se incorpora al mercado laboral y al trabajo doméstico, esto es, revisar las decisiones de los hogares entre educación y trabajo productivo y reproductivo.
- Entre las variables del hogar, la escolaridad de la madre tiene un impacto positivo en la educación particular, confirmando una relación esperada entre esta oferta del servicio y mejores condiciones del hogar. En el grupo de primaria fiscal existe un impacto negativo y significativo del costo de la educación, esto es, existe una relación inversa entre este factor y la matrícula. Este resultado ilumina el análisis sobre las políticas más costo-efectivas para incrementar la matrícula fiscal. Un resultado compartido por los dos grupos es la reducción de la matrícula cuando en el hogar existen hermanos menores a cinco años. Vemos entonces que este factor genera una mayor dificultad en los hogares para la distribución de sus recursos.
- En las variables de la oferta educativa, la elasticidad de la variable porcentaje de profesores con título docente es positiva y significativa. Esto nos permite sugerir una relación, que será incluida en el análisis posterior, entre la percepción de calidad del servicio y un incremento de la matrícula fiscal.

Cuadro 1 Quito: resultados del modelo de matrícula - modelo multinomial logit

Variables	Coficiente	Error Estándar
Educación primaria fiscal		
Constante	-18,405930	(4,309841)
Edad	5,120587	(1,153641)
Edad al cuadrado	-0,239798	(0,056398)
Dummy de sexo (=1 hombre)	0,318272	(0,339323)
Costo educación imputado	-0,000003	(0,000001)
Escolaridad madre	0,070117	(0,074865)
Escolaridad jefe	-0,075844	(0,071076)
Jefa del hogar mujer	0,219727	(0,550214)
Miembros hogar hasta 5 años	-0,545152	(0,279570)
Miembros hogar entre 6 y 17 años	0,285074	(0,340873)
Miembros hogar entre 18 y 44 años	-0,641421	(0,435749)
Miembros hogar entre 45 y 64 años	-0,117521	(0,466890)
Miembros hogar mayores a 65 años	-2,189176	(0,870658)
Relación alumnos/aula	-0,082460	(0,082042)
% profesores con título docente	-0,395659	(4,024407)
Educación primaria particular		
Edad	5,105332	(1,102863)
Edad al cuadrado	-0,240136	(0,054648)
Dummy de sexo (=1 hombre)	0,236567	(0,363577)
Costo educación imputado	-0,000001	(0,000001)
Escolaridad madre	0,164504	(0,065494)
Escolaridad jefe	0,036523	(0,075769)
Jefa del hogar mujer	-0,260987	(0,796239)
Miembros hogar hasta 5 años	-1,144640	(0,321692)
Miembros hogar entre 6 y 17 años	-0,148224	(0,264052)
Miembros hogar entre 18 y 44 años	-0,838123	(0,356100)
Miembros hogar entre 45 y 64 años	0,087865	(0,369352)
Miembros hogar mayores a 65 años	-0,798554	(0,650037)
Relación alumnos/aula	-0,048098	(0,065585)
% profesores con título docente	-4,019389	(3,738186)
Constante	-17,708680	(4,399778)

Número de observaciones: 566

Pseudo R2: 0.3707

Cuadro 2 Quito: costo-efectividad en la educación primaria

Variables	Elasticidad	Significancia
Educación primaria fiscal		
Costo educación	0,117802	0,0710
% profesores con título docente	1,004930	0,0620

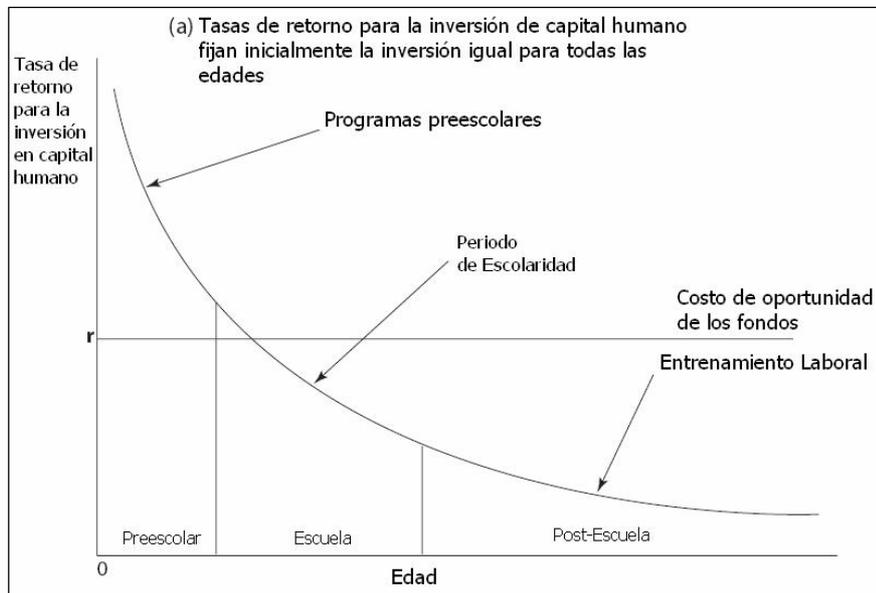
Anexo 2.3 ¿Por qué es importante la instrucción preescolar para los menores de cinco años?

Las intervenciones en los primeros años de la niñez son mucho más efectivas que las compensaciones por falta de conocimientos realizadas en la etapa productiva de las personas desatendidas a temprana edad.

El entorno en el que se desarrollan los niños juega un papel importante en la fase de posteriores retribuciones productivas. Estas implicancias guardan relación con el hecho de que en la infancia se desarrolla un intensivo proceso de acumulación de conocimientos. Este proceso debe ser adecuadamente conducido para que en las etapas subsiguientes a la de escolarización de las personas, no se incurra en altos costos que intentarían suplir la ausencia de atención en las etapas iniciales de crecimiento.

Cunha y Heckman (2005) han formalizado la tecnología de la formación de habilidades humanas para familias y han estimado modelos empíricos dinámicos de formación de habilidades. Sus investigaciones muestran que las inversiones en los niños son complementarias y que las inversiones en los infantes mejoran los retornos en las posteriores inversiones. Las habilidades desarrolladas en los primeros años, sostienen los autores, forman habilidades en edades posteriores: el aprendizaje concibe aprendizaje. En conexión con este hecho, los retornos son mayores en inversiones realizadas hacia edades menores, y las inversiones destinadas a capacitaciones para la mejora de conocimientos son a menudo restrictivas por ser costosas. El siguiente gráfico resume el modelo planteado.

Gráfico 2 Retornos sobre la inversión en capital humano en distintas edades



Fuente: Heckman, Masterov (2005).

Finalmente, una de las lecciones de la intervención infantil implica la mejora del intelligence quotient (IQ). Según el estudio de Heckman y Masterov, citando a Armor (2003), el IQ es maleable cuando los niños son muy pequeños. La evidencia empírica de los programas de intervención infantil, con grupos de tratamiento y de control, refleja un incremento en el IQ, concentrado preliminarmente entre las niñas, y también una mejoría en las calificaciones de lectura y matemáticas.

Anexo 2.4 Resultados del Plan de Ordenamiento Territorial en aspectos educativos

Resumen de tipologías de educación:

	Mejor	Intermedio	Bajo	Deficiente
Niveles de Instrucción	Los mejores niveles de instrucción se concentran en la región central (Quito y sus parroquias aledañas con bajos porcentajes de población con NBI)	En las zonas de los valles de Quito y en las cabeceras cantonales más antiguas los niveles de instrucción de sus poblaciones son intermedios:	En la mayor parte del territorio de Pichincha (las zonas del occidente, centro-norte, centro-sur y Este), el nivel de instrucción de sus poblaciones es bajo:	Los niveles de instrucción de las poblaciones en la región nor-occidental (Nono) y el extremo nor-oriental (Cangahua, Olmedo y Otón) son extremadamente deficientes:
Analfabetismo	4%	7%	13%	23%
	El analfabetismo está directamente relacionado con los elevados niveles de pobreza (nor-occidente y nor-oriental) e indianidad (nor-este)			
Promedio de Escolaridad	10 años	Alcanza el 8vo. grado	5 años del nivel primario	4 años de educación
Secundaria completa	42%	Un poco más del 20%	Apenas un 8%	Una minoría 4%
Instrucción superior	36%	17%	6%	3%
Cobertura educativa	La mejor cobertura educativa de las poblaciones en edades escolares se presenta en las zonas de la región central donde se asientan Quito y Sangolquí y las parroquias vecinas en este perímetro:	La cobertura educativa de las poblaciones en edades escolares es intermedia en las parroquias asentadas en los valles de Quito y las cabeceras cantonales más antiguas en el Occidente, Norte y Sur de la provincia:	La cobertura educativa de las poblaciones en edades escolares es baja en las parroquias de las estribaciones de la cordillera occidental, del nor-occidente, del nor-este (Tabacundo y Otón) y Sur-este (Rumipamba):	La cobertura educativa de las poblaciones en edades escolares es deficiente en los extremos del nor-occidente, sur-occidente, centro-norte, centro-sur y nor-este:
Tasa Neta de Matrícula Primaria	95%	93%	89%	87%
Tasa Neta de Matrícula Secundaria	65%	54%	33%	21%
Tasa Neta de Matrícula Superior	24%	13%	3%	1%

Ventajas competitivas y comparativas en la educación:

Ventajas Competitivas	Ventajas Comparativas
Erradicar el analfabetismo en todo el territorio de la provincia; concentrando su atención, principalmente, en las poblaciones del extremo nor-este de la provincia y de Nono	Campañas de alfabetización, y el desarrollo de los proyectos: Edufuturo y Sílabas
En las parroquias de la región central y la mayor parte de la región oriental es necesario trabajar juntos esfuerzos locales para garantizar la asistencia del restante 20% de niños y niñas de 5 a 14 años a la educación básica	En las parroquias asentadas en la región central las disparidades de género en la asistencia al nivel secundario se han reducido cuando en la mayor parte de sus poblaciones sus niveles de instrucción y económicos han mejorado
En gran parte de las parroquias occidentales y nor-orientales de la provincia, con la más alta concentración poblaciones menores de 18 años, la oferta pública debe mejorar su cobertura y calidad para garantizar el cumplimiento del derecho a la educación básica en la provincia y disminuir las escuelas unidocentes	La cobertura de planteles primarios está garantizada en toda la provincia
Generar mejores condiciones de habitabilidad y educación para disminuir las brechas de género entre los adolescentes que asisten al	Ausencia de escuelas unidocentes en algunas parroquias pobres (Tupigachi, Rumipamba, Otón y El Chaupi)
Generar oferta pública para el nivel secundario y/o un mejor acceso a medios de transportación hacia los espacios que poseen oferta educativa secundaria, para garantizar que los adolescentes de las parroquias de Nono, Lloa, Otón, Tocachi y Rumipamba continúen los estudios secundarios	Formación e infraestructura universitaria y científico-tecnológica en la provincia
Generar incentivos educativos en las regiones donde la demanda de fuerza laboral masculina no calificada es alta, para garantizar la continuidad de los estudios secundarios de los adolescentes hombres	La oferta pública para el nivel superior, aunque asimétrica, se encuentra en mayores espacios geográficos que la oferta privada
Incrementar la oferta pública educativa y su calidad para garantizar igualdad en el derecho a una educación de calidad para todas y todos. Crear un fondo de becas para sostener capital humano altamente formado	

Anexo 2.5 El Coeficiente de Variación (CV)

“El coeficiente de variación:

Para comparar la dispersión de variables que aparecen en unidades diferentes (metros, kilos, etc.) o que corresponden a poblaciones extremadamente desiguales, es necesario disponer de una medida de variabilidad que no dependa de las unidades o del tamaño de los datos. Este coeficiente únicamente sirve para comparar las dispersiones de variables correspondientes a escalas de razón.

Una manera de construir una medida de variabilidad que cumpla los requisitos anteriores es el llamado **coeficiente de variación**

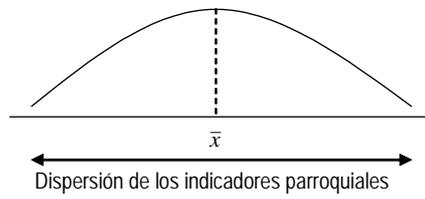
$$CV = \frac{S}{|\bar{x}|}$$

Las barras del denominador representan el valor absoluto, es decir, indican que debe prescindirse de la unidad de medida de la media. A menor coeficiente de variación consideraremos que la distribución de la variable medida es más homogénea”. *

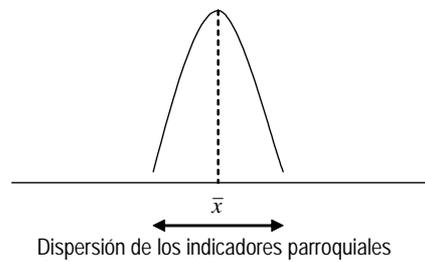
Para efectos analíticos, se emplea al CV como una unidad de medida uniforme de la distancia de los indicadores parroquiales/cantoniales, al indicador provincial. Mediante el uso de esta razón será posible establecer las disparidades en los índices analizados así como la reducción respecto a los valores promedios del conglomerado parroquial/cantonal. En este sentido, es posible identificar aquellos indicadores que esconden información respecto a la realidad cuantificable de la situación en el ámbito de la educación.

Para comprender la lectura del resultado obtenido por el CV, es necesario señalar que mayores valores del CV implican mayor dispersión de la información interna (mayores distancias de los indicadores parroquiales a su media. Por otro lado, tasas de crecimiento negativas de la razón CV muestran mejoras en los niveles de dispersión, es decir, los indicadores parroquiales están más próximos a la media. Por lo tanto, un CV bajo implica mayor igualdad en los valores de los indicadores parroquiales/cantoniales.

a) Indicador con alta variabilidad de valores alrededor de la media = CV alto



b) Indicador con alta variabilidad de valores alrededor de la media = CV bajo



En el gráfico a) los indicadores se encuentran dispersos según su curva poblacional. En el gráfico b) estos valores están cercanos a la media.

* Tomado de http://www.liccom.edu.uy/bedelia/cursos/metodos/material/estadistica/med_disp.html

ANEXOS DEL OBJETIVO 3

Anexo 3.1 Modelo de brechas de retornos laborales: ecuaciones de salario

Se parte de un modelo que considera que el rendimiento viene dado por la estimación de la tasa de retorno de la inversión, cuya aplicación más utilizada es la propuesta por Mincer (1974) que consiste en la construcción de una "función de ingreso", que es la estimación del efecto de la educación y experiencia en los ingresos.

La función de ingreso se puede derivar de la siguiente manera: en una economía hipotética, los ingresos anuales y son una función de la experiencia x y la escolaridad s . Entonces:

$$y = \varphi(s, x) + u$$

Donde u es el término de error. A través de integración (para encontrar el valor presente de los ingresos a lo largo de la vida, lo que introduce una tasa de descuento en el modelo), diferenciación y aplicando el atajo usado por Mincer, el resultado es:

$$\ln y = \alpha + \beta s + \gamma x + \delta x^2 + z + u$$

En esta ecuación, la variable dependiente es el logaritmo natural de los ingresos y las variables explicativas son: la constante (intercepto), la escolaridad, la experiencia y la experiencia al cuadrado (útil para confirmar la concavidad de la función de ingreso/edad) más un término de error. En ella, " β " es la tasa de retorno a la educación. Z es un vector de variables de características personales y familiares.

Cabe señalar que un problema en este tipo de modelos es el llamado "sesgo de selección" que consiste en que solamente se observan las remuneraciones de las personas que trabajan, y no la parte de la población que no está ocupada en el mercado laboral, de tal forma que los estimadores son sesgados debido a que las diferencias entre quienes trabajan (en el mercado) y quienes no lo hacen no es aleatoria. Por ello usualmente se utiliza el método de 4 etapas de Heckman, que divide el término de error entre la proporción que corresponde a la selección (que depende de las características de la persona) y aquella del error natural del modelo. Sobre la base de este nuevo modelo corre una nueva regresión de salario para toda la población, cuyos indicadores ya no están sesgados.

A este modelo, para diferenciar el retorno y determinar hasta qué punto el género produce señales diferenciadas así como que la educación no es solamente una inversión financiera, se procede de tres formas

1. Inclusión de variables relevantes de diferenciación en el mercado de trabajo y en otros

$$\ln y = \alpha + \beta x_1 + \gamma x_2 + \delta x_3 + \lambda x_4 + \epsilon x_5 + u$$

Donde: x_1 = años de escolaridad/nivel educativo; x_2 = edad; x_3 = edad al cuadrado (ciclo productivo); x_4 = categoría de ocupación; x_5 = sector económico

2. Desarrollo de modelos separados (hombres, mujeres)

$$\ln y (h) = \alpha + \beta x_1 + \gamma x_2 + \delta x_3 + \lambda x_4 + \epsilon x_5 + u$$

$$\ln y (m) = \alpha + \beta x_1 + \gamma x_2 + \delta x_3 + \lambda x_4 + \epsilon x_5 + u$$

3. Desarrollo del modelo conjunto añadiendo una variable categórica de sexo.

$$\ln y = \alpha + \beta x_1 + \gamma x_2 + \delta x_3 + \lambda x_4 + \epsilon x_5 + d_1 + u$$

Donde d_1 = variable categórica de género

Para las corridas de los modelos se emplearon las encuestas de empleo de 1990 y 2003 con la intención de evaluar lo que ha sucedido en el tiempo con las brechas en los retornos laborales. La variable denominada de ingresos es, en esta aplicación del modelo el salario que reciben las personas por su trabajo en relación de dependencia.

No se tomaron en cuenta otras características relevantes como la condición étnica, o el área de residencia urbana o rural por la falta de datos al respecto en la encuesta de 1990. Esta es también la razón por la que el modelo se realiza, solo en el año 2003, para la provincia de Pichincha. La encuesta de empleo de 1990 no es representativa a nivel provincial sino solamente para la ciudad de Quito.

ANEXOS DEL OBJETIVO 8

Anexo 8.1 Estructura del presupuesto

INGRESOS								Gastos		
Ingresos Tributarios		Ingresos No Tributarios				Transferencias		Gastos Corrientes	Gastos de Capital	
	Contribución especial de mejoras	Otros no Tributarios	Arrendamientos	Tasas	Venta de Activos	Transferencias Corrientes	Transferencias de Capital			Inversiones
Imp. Utilidad Venta IMB Urbanos	Pavimentación	Rentas e Inversiones (Intereses y Utilidades)	Edificios y Locales	Matanza y Faenamiento		Fodesecc	2% PGE Capitales de Provincia	Remuneraciones	Bienes Muebles	Agua Potable
Multas e Intereses	Aceras y Bordillos	Derechos por inscripción y registro	Cementerios	Aseo Público y Recolección Basura		Otras	Otros	Servicios	Inmueble y Semovientes	Planes de Des y Catastro Urbano
Otros Tributarios	Alcantarillado	Multas, Intereses y Varios	Equipos y Maquinaria	Agua Potable		LEY 15% - P.G.E. GOB. SECCIONAL	15% PGE Gobiernos Seccionales	Suministros y Materiales		Recreación
A los predios Urbanos	Adoquinado	Otros no Tributarios	Puestos de Mercado	Alcantarillado		LEY 010 - ECODESARROLLO	LEY 010 - ECODESARROLLO	Transf. Sector Publico y Privado		Comunidades: Aportes y Obras
A los predios Rurales	Otros CEM		Ocupación vía pública	Servicios Técnicos			Obras de Interés Provincial	Imprevistos		Otras Obras
A los Activos Totales			Arrendamiento				5% Venta de Energía Eléctrica			Terminal Terrestre
Alcabalas			Estadios				Leyes 040, 047, 46, 75, Otras			Alcantarillado
Registro			Terminales Terrestres				Fondo de Desarrollo Provincial FIM			Desechos Sólidos Mercado
Rodaje Espectáculos Públicos			Balnearios				Salvamento Patrimonio Cultural			Camal
Patentes			Muelles				10% Llamadas Telefónicas FODESEC			Cementerio
										Vías Salud Educación Personal para Inversión Bienes y servicios consumo inversión

Anexo 8.2 Pichincha: sectores empleados para la productividad sectorial

SECTORES EMPLEADOS PARA LA PRODUCTIVIDAD SECTORIAL	
AGRICULTURA, GANADERÍA, CAZA Y SILVICULTURA	AGRICULTURA, GANADERIA, CAZA Y SILVICULTURA
EXPLOTACIÓN DE MINAS Y CANTERAS	PESCA
MANUFACTURAS	EXPLOTACION DE MINAS Y CANTERAS
SUMINISTRO DE ELECTRICIDAD Y AGUA	MANUFACTURAS (EXCLUYE REFINACIÓN DE PETRÓLEO)
CONSTRUCCIÓN	FABRICACIÓN DE PRODUCTOS DE LA REFINACIÓN DE PETRÓLEO
COMERCIO	SUMINISTRO DE ELECTRICIDAD Y AGUA
TRANSPORTE, ALMACENAMIENTO Y COMUNICACIONES	CONSTRUCCIÓN
INTERMEDIACIÓN FINANCIERA	COMERCIO AL POR MAYOR Y AL POR MENOR
SERVICIOS PERSONALES Y SOCIALES	HOTELES Y RESTAURANTES
OTROS	TRANSPORTE, ALMACENAMIENTO Y COMUNICACIONES
	INTERMEDIACIÓN FINANCIERA
	ACTIVIDADES INMOBILIARIAS, EMPRESARIALES Y DE ALQUILER
	ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DEFENSA; PLANES DE SEGURIDAD SOCIAL DE AFI
	OTROS

Anexo 8.3 Intervalos de confianza para indicadores de la PEA

Intervalos de Confianza para Indicadores de la PEA

Pea ocupada por sector economico

menores de 15		%	error	intervalo 95%	
sector m	4	0,121	0,066	-0,010336	0,252464
sector i	21	0,473	0,093	0,287586	0,658702
sector a	26	0,370	0,070	0,228755	0,510563
serv. do	3	0,036	0,018	-0,000218	0,072482

de 15 a 24

sector m	238	0,442	0,042	0,357752	0,525484
sector i	212	0,352	0,035	0,281927	0,422111
sector a	129	0,126	0,020	0,085482	0,166178
serv. do	41	0,081	0,014	0,052535	0,108531

mayores de 24

sector m	965	0,473	0,024	0,425473	0,520829
sector i	846	0,376	0,015	0,345545	0,407157
sector a	416	0,117	0,015	0,087499	0,147455
serv. do	78	0,033	0,005	0,023387	0,042655

PEA empleada por condicion de trabajo y estudio

menores de 15		%	error	intervalo 95%	
trabaja y estudia	28,000	0,553	0,079399	0,393806	0,711402
trabaja y no estudia	26,000	0,447	0,079399	0,288598	0,606194
no trabaja y estudia	0,000	0,000	0	0	0
no trabaja y no estu	0,000	0,000	0	0	0

de 15 a 24

trabaja y estudia	127,000	0,214	0,018805	0,175935	0,251155
trabaja y no estudia	491,000	0,783	0,019309	0,744376	0,821612
no trabaja y estudia	1,000	0,002	0,002362	-0,002302	0,007146
no trabaja y no estu	1,000	0,001	0,000988	-0,000938	0,003014

mayores de 24

trabaja y estudia	80,000	0,041	0,004465	0,032325	0,050185
trabaja y no estudia	2182,000	0,940	0,004087	0,931879	0,948227
no trabaja y estudia	1,000	0,001	0,000577	-0,000566	0,001742
no trabaja y no estu	42,000	0,018	0,002787	0,012531	0,023679

PEA ocupada por tipo de empleo

menores de 15		%	error	intervalo 95%	
Empleado/Obrero c	0,000	0,000	0	0	0
Empleado/Obrero F	12,000	0,297	0,084551	0,127863	0,466067
Empleado/Obrero T	0,000	0,000	0	0	0
Empleado/Obrero I	0,000	0,000	0	0	0

Jornalero o Peón

Jornalero o Peón	7,000	0,160	0,071012	0,018314	0,302362
Patrono o socio	4,000	0,044	0,027236	-0,010031	0,098913
Cuenta Propia	7,000	0,146	0,049398	0,04735	0,244942
Trab.Fam.no remu	21,000	0,316	0,063237	0,189505	0,442453
Empleado/a domés	3,000	0,036	0,018175	-0,000218	0,072482

de 15 a 24

Empleado/Obrero c	24,000	0,045	0,006661	0,031425	0,058069
Empleado/Obrero F	316,000	0,549	0,029767	0,489492	0,60856
Empleado/Obrero T	9,000	0,015	0,0066	0,00217	0,02857
Empleado/Obrero I	2,000	0,004	0,002769	-0,001463	0,009613
Jornalero o Peón	101,000	0,139	0,022104	0,094626	0,183042
Patrono o socio	13,000	0,017	0,005232	0,006267	0,027195
Cuenta Propia	58,000	0,091	0,013705	0,063926	0,118746
Trab.Fam.no remu	56,000	0,059	0,010001	0,039345	0,079349
Empleado/a domés	41,000	0,081	0,013999	0,052535	0,108531

mayores de 24

empleado	276,000	0,138	0,013364	0,111739	0,165195
empleado	814,000	0,367	0,017793	0,330977	0,402149
empleado	17,000	0,009	0,003002	0,002626	0,014634
empleado	2,000	0,001	0,000583	-0,000384	0,001948
jornaler	202,000	0,069	0,008693	0,051378	0,08615
patrono	113,000	0,050	0,00538	0,039008	0,060528
cuenta p	725,000	0,309	0,014245	0,280777	0,337757
trab.fam	78,000	0,025	0,003719	0,0173	0,032176
empleado	78,000	0,033	0,004817	0,023387	0,042655

PEA empleada por contrato

menores de 15		%	error	intervalo 95%	
nombrami	1,000	0,028	0,026944	-0,02591	0,081866
contrato	2,000	0,094	0,063049	-0,032079	0,220117
contrato	8,000	0,315	0,118101	0,078509	0,550913
contrato	0,000	0,000	0	0	0
contrato	11,000	0,563	0,134079	0,295134	0,83145

de 15 a 24

nombrami	20,000	0,046	0,009157	0,027188	0,063816
contrato	117,000	0,261	0,025617	0,209776	0,312244
contrato	193,000	0,399	0,028161	0,342397	0,455041
contrato	46,000	0,099	0,02181	0,05505	0,14229
contrato	117,000	0,196	0,032676	0,130747	0,261451

mayores de 24

nombrami	269,000	0,221	0,019009	0,182585	0,258621
contrato	401,000	0,316	0,016438	0,283494	0,349246
contrato	381,000	0,245	0,014346	0,216387	0,273771
contrato	112,000	0,079	0,008678	0,061649	0,096361
contrato	226,000	0,139	0,018495	0,101954	0,175934

Anexo 8.4 Competencias de los sectores gubernamentales¹

En el Ecuador la función ejecutiva a nivel subestatal esta compuesta por dos regímenes de administración diferentes: el dependiente y el autónomo. Estos dos regímenes operan a cuatro niveles territoriales: el nacional, el provincial, el cantonal y el parroquial

La máxima autoridad del régimen dependiente es el gobernador provincial, quien es designado por el presidente de la República. Su función es aplicar las políticas nacionales y sectoriales de cada ministerio a través de las delegaciones provinciales. La coordinación general entre los gobernadores y el ejecutivo nacional se articula mediante reuniones periódicas o informales, y el Consejo Nacional de Gobernadores, que tiene por objeto alinear los intereses territoriales con las políticas sectoriales de los diversos ministerios.

El régimen autónomo lo constituyen los 22 consejos provinciales, 215 concejos municipales y 1.149 juntas parroquiales, presididos respectivamente por un prefecto, un alcalde y un presidente de junta parroquial, escogidos de forma directa por los ciudadanos. Únicamente las juntas parroquiales urbanas y la mitad menos uno de los miembros de los consejos provinciales son escogidos de manera indirecta por los concejos municipales. Las juntas parroquiales rurales disponen de elección directa de sus miembros desde el año 2000, mientras que las urbanas se constituyen como una instancia desconcentrada del gobierno municipal del cantón.

Cuadro 1

REGIMEN DEPENDIENTE	PROVINCIA	GOBERNADOR PROVINCIAL
		DELEGACIONES PROVINCIALES
REGIMEN AUTONOMO	CANTON	PREFECTO
		CONSEJO PROVINCIAL
	PARROQUIA	ALCALDE
		CONSEJO MUNICIPAL
		PRESIDENTE JUNTA PARROQUIAL
		JUNTA PARROQUIAL

De acuerdo a la ley de Régimen Provincial y la Ley Orgánica de Municipalidades existen distintas competencias entre las dos instituciones (además la Constitución de 1998 integró a las parroquias en la organización territorial del estado, donde solo las juntas parroquiales rurales cuentan con votación popular, las urbanas están bajo la autoridad de los cantones²). Sin embargo, muchas de las responsabilidades entregadas como fines y obligaciones para los municipios y las atribuciones y/o los deberes de los consejos provinciales y sus relaciones con el poder central, presentan dualidades y confusiones entre las competencias de una y otra parte.

¹ Como fuente se tomó la Ley de Régimen Provincial, La Ley Orgánica Municipal y datos del Congreso Nacional y el Perfil del Ecuador del Instituto de Gobernabilidad de Catalunya, 2005.

² A este nivel existen problemas de evasión de responsabilidades por parte de los municipios y conflictos con las municipalidades y parroquias vecinas. Perfil de Gobernabilidad del Ecuador. IIGC. 2005

Adicionalmente, se presentan numerosos convenios que tienen como fin el de transferir competencias, principalmente del estado central hacia los gobiernos seccionales, definidos como consejos provinciales, gobernaciones y municipalidades. Esta situación se puede ejemplificar en el cuadro que presenta la asignación del gasto entre los niveles ejecutivos gubernamentales.

Cuadro 2

Asignación del gasto entre los distintos niveles gubernamentales.			
TIPO	Estructura	Ejecución	Supervisión
Vivienda	Central	Central	Central
Programas de Nutrición	Central	Central	Central
Educación Primaria y Preescolar	Central	Central	Central
Educación Secundaria	Central	Central	Central
Universidades	Central	Central	Central
Salud Pública	Central	Central	Central
Hospitales	Central	Central	Central
Carreteras Interurbanas	Central, Intermedio	Central, Intermedio	
Carreteras Urbanas	local	local	local
Puertos y vías navegables	Central	Central	Central
Aeropuertos	Central	Central	Central
Ferrocarriles	Central	Central	Central
Transporte urbano			central, local
Gasoductos y Oleoductos	Central	Central	Central
Policía	Central	Central	Central
Irrigación	Central	Central	Central
Agua Potable y alcantarillado	Central, local	Central, local	Central, local
Recolección de residuos	local	local	local
Suministro de energía Eléctrica	Central, local	Central, local	Central, local
Telecomunicaciones	Central	Central	Central

En relación a las competencias individuales, se presenta el cuadro 4 donde se ha incluido de manera general, algunas de las competencias de cada actor. En este cuadro se puede rescatar algunos de los fines que por ley, le corresponde a cada nivel gubernamental.

Cuadro 3

Competencias	
Provincia	Municipio
Promoción y ejecución de obras publicas de carácter provincial e interprovincial	Satisfacer las necesidades colectivas del vecindario, cuya atención no comprometa a otros organismos
fomento de la educación mediante creación de escuelas institutos entre otros	planificar y ejecutar obras de carácter urbano o rural que beneficien el desarrollo físico del cantón
atender el estado sanitario de la provincia	pueden también cooperar en temas culturales, educacionales y de asistencia social
fomentar el turismo	dotar agua potable y alcantarillado
manejo sustentable de los recursos naturales	recolección de residuos
Administrar los servicios provinciales	mantenimiento de plazas, calles y demás
crear, modificar y suprimir tasas por servicios públicos, de acuerdo a la ley	regulación de medidias de calidad en relación a viveres y los respectivos locales que los venden
crear centros para indigentes, ciegos, adultos, entre otros, que no dispongan de medios económicos	fomentar el truismo
demás atribuciones que constan en el artículo 29 de la Ley de Régimen Provincial	control de construcciones,
	atención social y desarrollo cantonal
	colaboración con la policía nacional
	demás atribuciones que se incluyen en la ley orgánica codificada municipal y el artículo 14

Para presentar el problema de las competencias y la escasa delimitación de las mismas se presenta el cuadro 5 donde se exponen las solicitudes de transferencias de competencias entre consejos y municipalidades al 2003.

Cuadro 4

TRANSFERENCIAS DE COMPETENCIAS 2000 - 2003						
SECTORES	CONSEJOS PROVINCIALES			CONSEJOS MUNICIPALES		
	SOLICITADO	FIRMADO	TOTAL	SOLICITADO	FIRMADO	TOTAL
SALUD	-----	-----	-----	10	1	11
EDUCACION	-----	-----	-----	10	-----	10
TRANSPORTE/VIAL	-----	-----	-----	5	1	6
AGRO	2	-----	2	10	-----	-----
TURISMO	-----	-----	-----	-----	60	60
AMBIENTE	3	8	11	18	59	77
BIENESTAR SOCIAL	-----	2	2	8	30	38
TOTAL	5	10	15	61	151	202

Fuente: Perfil de gobernabilidad del Ecuador. Tomado de la CONAM. 2003

De esta forma se puede observar que de acuerdo a la ley y empleando las transferencias de competencias, no existiría un límite claro entre las competencias de los distintos actores en el Ecuador. Además, existen nuevos proyectos de ley como la revisión del cuerpo de ley de las municipalidades, además de proyectos de autonomías y descentralización (reformas a la ley trole) que plantearán nuevos límites entre las competencias de los consejos y municipios.