

The background features a stylized map of Ecuador in white, set against a blue circular backdrop with a sunburst pattern. A large, light blue number '7' is positioned on the right side of the map. The title text is centered over the map.

Objetivos Nacionales para el Buen Vivir



Objetivo 1: Auspiciar la igualdad, cohesión e integración social y territorial en la diversidad

1. Fundamento

Los procesos de exclusión en el Ecuador tienen raíces histórico-culturales de carácter ancestral que, en las tres últimas décadas, se agudizaron, transformaron y emergieron en formas más complejas y profundas, debido a cambios generados por la globalización, al apareamiento de nuevos modelos productivos y de organización laboral, a modelos familiares no tradicionales, y a las relaciones entre géneros y situaciones sociales inusitadas como consecuencia de la acentuación de la movilidad humana. Las formas y condiciones de exclusión, expresadas en la estructura social, han impedido el ejercicio pleno de la ciudadanía a personas y grupos específicos.

La aplicación de modelos de crecimiento y acumulación, basados en la concentración de la riqueza, el ingreso y los medios de producción, agudizó los ciclos de exclusión/inclusión, aumentó las desigualdades entre países y al interior de éstos y, finalmente, debilitó la cohesión social y las dinámicas de pertenencia e identidad social.

Las respuestas públicas expresadas en mecanismos de protección social de corte asistencial, o las acciones paliativas, son limitadas e insuficientes,

en especial, cuando tienen un carácter homogeneizador y no incorporan enfoques interculturales que reconozcan la diversidad social, cultural y territorial de la población.

La Constitución de 2008 plantea un nuevo modelo de sociedad y de Estado, en el cual el desarrollo constituye un medio para concretar el ejercicio de los derechos del Buen Vivir, en el marco de los principios de justicia social, ciudadanía y solidaridad. Este nuevo modelo implica un reparto orgánico de la riqueza del país, en términos de infraestructuras, bienes y servicios, considerados necesarios e indispensables para la ampliación de las capacidades y libertades humanas y para el funcionamiento eficaz de la economía ecuatoriana. El Estado reconoce y garantiza el carácter indivisible del sistema de derechos del Buen Vivir y, sobre todo, asegura su concreción institucional y pública.

Este objetivo propone la aplicación de políticas integrales, capaces de abordar la complejidad de la exclusión y de promover nuevas lógicas de cohesión y re-distribución, en el marco del reconocimiento de la diversidad. Los mecanismos de inclusión, protección social e integración territorial de este nuevo modelo, se sustentan en una lógica basada en los derechos, que identifica y valora a las personas y

grupos de atención prioritaria, y reconoce la diversidad de comunidades, pueblos y nacionalidades.

El ejercicio de los derechos, en especial a la educación, salud, seguridad social, alimentación, agua y vivienda, implica que todas y todos estén incluidos e integrados en las dinámicas sociales, mediante el acceso equitativo a bienes materiales, sociales y culturales. Esto último implica poner freno, mediante la acción del Estado, a las desigualdades económicas, en la perspectiva de contribuir a la democratización de los medios de producción y avanzar hacia la construcción de una sociedad dispuesta a hacer realidad el Buen Vivir.

2. Diagnóstico

El crecimiento y la estabilidad macroeconómica son una condición necesaria pero no suficiente para erradicar la pobreza, promover la igualdad y garantizar los derechos del Buen Vivir. Es necesario contar con mecanismos de distribución y re-distribución de la riqueza con la inclusión social y productiva de los grupos menos favorecidos reconociendo la diversidad en un sentido amplio, y promoviendo la gestión sostenible del patrimonio natural.

Los cambios estructurales considerados en este objetivo contribuyen, desde el principio de la justicia, al desarrollo infantil integral, a la reducción de las desigualdades económicas, sociales y territoriales, y la democratización de los medios de producción que apoyan al desarrollo rural y a la soberanía alimentaria.

El Ecuador es un país desigual, en el cual el 10% más rico acumula aproximadamente el 42% de los ingresos totales generados por la economía, en tanto que el 10% más pobre no recibe ni el 2%. Poco más de la mitad de la población no logra satisfacer a plenitud sus necesidades básicas y cuatro de cada diez ecuatorianos vive en situación de pobreza (CISMIL, 2007). Solucionar esta situación es prioridad para la transformación del país.

El porcentaje de pobres con relación a la población total llegó al pico del 52% en 1999 como resultado del Fenómeno de El Niño de 1998 y la crisis bancaria de 1999. Esta tendencia se revertió para el 2006, alcanzando el 38%, como resultado del incremento del precio internacional del petróleo, las remesas de los emigrantes y una recuperación del salario real.

Cuadro 7.1.1: Evolución de la pobreza y la extrema pobreza de consumo
(% del total de la población)

Nivel Territorial	1995		1998		1999		2006	
	Pobreza	Extrema Pobreza	Pobreza	Extrema Pobreza	Pobreza	Extrema Pobreza	Pobreza	Extrema Pobreza
Región								
Costa	36,1	9,1	46,4	16,3	52,9	16,0	40,1	10,9
Sierra	41,7	18,5	42,2	21,8	51,4	24,7	33,8	12,2
Amazonía	60,6	23,8	50,0	22,3	n.d.	n.d.	59,7	39,6
Área								
Campo	63,0	27,4	66,8	33,9	75,1	37,7	61,5	26,9
Ciudad	23,0	4,1	28,7	7,8	36,4	8,0	24,9	4,8
Nacional	39,3	13,8	44,8	18,7	52,2	20,3	38,3	12,9

Fuente: SIISE-INEC con base en INEC, ECV. Varios años.

Elaboración: CISMIL.

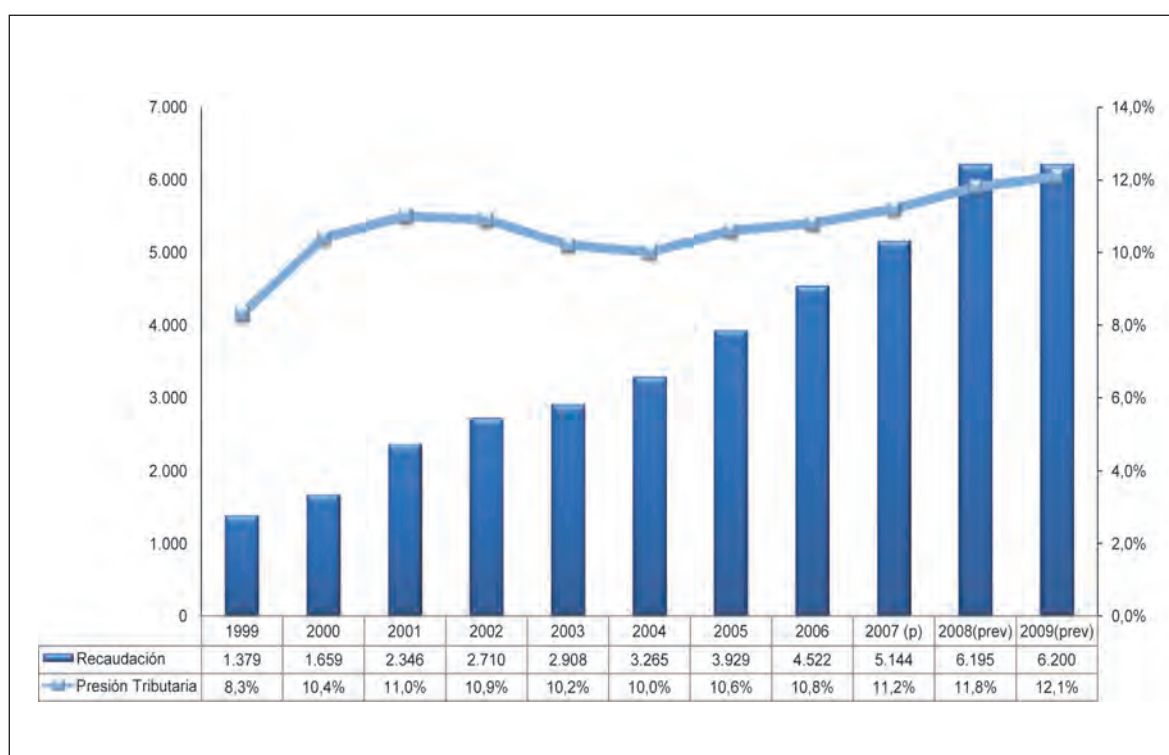
Garantizar los derechos del Buen Vivir abarca una visión integral que inicia por la superación de las condiciones de pobreza, extrema pobreza y desigualdad. Aún queda mucho por hacer para superar la pobreza estructural cuando consideramos la carencia de satisfacción de las necesidades básicas de las familias por la falta de acceso a educación, salud, nutrición, vivienda, servicios urbanos y oportunidades de empleo.

Frente a esta meta, el gobierno de la Revolución Ciudadana está ejecutando políticas públicas para reducir la pobreza y la pobreza extrema a nivel nacional, urbano y rural (INEC, 2008). Esto se evidencia con una caída nacional de la pobreza medida por ingresos de 37,62% a 35,08% entre el

2006 y el 2008. En esta reducción inciden la reforma al sistema tributario a través de la Ley de Equidad Tributaria, la eliminación de la tercerización laboral lograda por mandato constituyente en el año 2008 y la creación de un sistema de compras públicas transparente que favorece la producción de pequeños y medianos productores, entre otras intervenciones de política pública.

La presión tributaria (% del PIB que corresponde a la recaudación de impuestos) en el Ecuador es relativamente baja pero se ha incrementado en los últimos años como medida fundamental para cumplir con el objetivo gubernamental de mejorar sustancialmente la re-distribución de los beneficios del desarrollo.

Gráfico 7.1.1: Evolución Presión fiscal en Ecuador
(En millones de US dólares y en porcentajes)



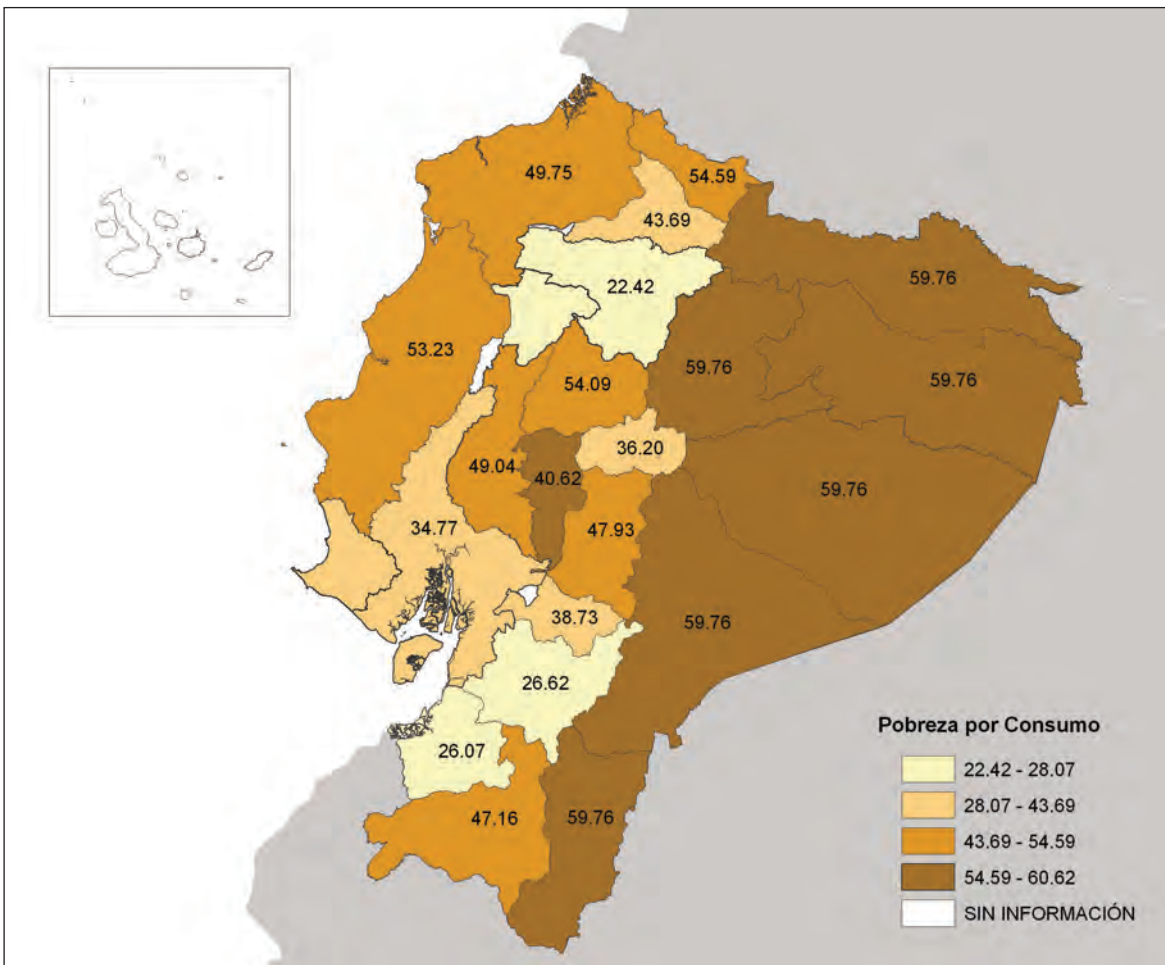
Fuente: SRI, Centro de Estudios Fiscales.

Elaboración: SENPLADES.

Como se muestra en el mapa a continuación, las desigualdades sociales y económicas están localizadas. Las provincias de Bolívar, Carchi, Chimborazo y toda la Amazonía tienen la mayor

incidencia de pobreza de consumo. De igual forma, los habitantes de las zonas rurales tienen un nivel de pobreza muy por encima de la media nacional, alcanzando el 62%.

Mapa 7.1.1: Mapa de pobreza de consumo por provincia



Nota: La información disponible es previa a la provincialización de Santa Elena y Santo Domingo de los Tsáchilas.

Fuente: SIISE-INEC, con base en ECV 2005-2006, INEC.

Elaboración: CISMIL.

Los programas de atención social incluyen iniciativas de alivio al impacto de la inflación en contexto de crisis para los hogares ecuatorianos, a través de los programas Socio Ahorro y Socio Solidario, en conjunto con el sector privado. Durante los últimos meses, 174.381 hogares se benefician del programa Socio Ahorro en supermercados y se han vendido más de \$ 25'411.624 en artículos del programa Socio Solidario en tiendas, favoreciendo la producción nacional y el consumo de productos de calidad a bajo costo (MCDS, 2009).

El desarrollo pleno de la vida se articula con el derecho a un trato de igualdad que reconoce y respeta las diversidades y erradica todas las prácticas de discriminación que aún son necesarias de superar. Estas prácticas buscan modificar el

escenario de pobreza y extrema pobreza que afecta de modo excesivo a los grupos étnicos históricamente han sido excluidos: indígenas y afrodescendientes.

La Encuesta de Condiciones de Vida 2006, presenta un 38,3% de pobreza medida por consumo en el país nacional; entre los indígenas y afroecuatorianos sube al 57,2% (en los indígenas un 67,8% y en los afroecuatorianos el 43,4%). Por otro lado, los restantes grupos étnicos tienen niveles de pobreza inferiores a la media nacional, demostrando una condición de exclusión social que se evidencia también en el acceso y mantenimiento del trabajo, en el acceso y gestión de recursos y medios de producción, y en la incorporación de todas las personas, sin discriminación, a la vida social y económica del país.

Cuadro 7.1.2: Incidencia de pobreza y extrema pobreza de consumo por etnia
(% de la población total)

Etnia	Pobreza	Extrema Pobreza
Indígena	67,8	39,3
Afroecuatoriana	43,3	11,6
Mestiza	30,8	8,3
Blanca	27,4	7,6
Otros	26,1	13,2
Nacional	38,3	12,9

Fuente: SIISE-INEC, con base en la última ECV 2005-2006, INEC.

Elaboración: CISMIL.

La relación entre pobreza y etnicidad tiene su fundamento en el racismo estructural experimentado desde la Colonia y que relegó a estos compatriotas como sujetos inferiores y con ciudadanía restringida. En 2004, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos y la Secretaría Técnica del Frente Social aplicaron una Encuesta Nacional sobre Percepción del Racismo. El estudio reveló que el 65% de los encuestados admite que la población ecuatoriana es racista, pero contradictoriamente solo el 10% se asume responsable de estas prácticas.

La violencia física, psicológica y sexual es el resultado de relaciones desiguales y opresivas y afectan principalmente a mujeres, niñas, niños, adolescentes y a personas con diversas orientaciones sexuales. La violencia, la coacción de cualquier tipo y los tratos denigrantes disminuyen o anulan la posibilidad de ejercer y disfrutar plenamente de los derechos básicos y las libertades fundamentales e impiden la participación de todas las personas en la sociedad.

Una de las principales desigualdades sociales está presente en las relaciones de género, tanto desde el punto de vista social como de inserción socioeconómica. En lo social, el 95% de la violencia

contra la mujer ocurre en casa (Policía Judicial, 2008). La violencia doméstica y de género están ligadas a patrones culturales discriminatorios, a la falta de reconocimiento al trabajo doméstico como economía del cuidado y la limitada independencia económica de las mujeres que perpetúan su pobreza y exclusión⁶². Se ha cerrado la brecha de género en el acceso a la educación, excepto para las mujeres rurales e indígenas de algunas provincias, cuyo acceso a la educación media y superior es todavía muy bajo.

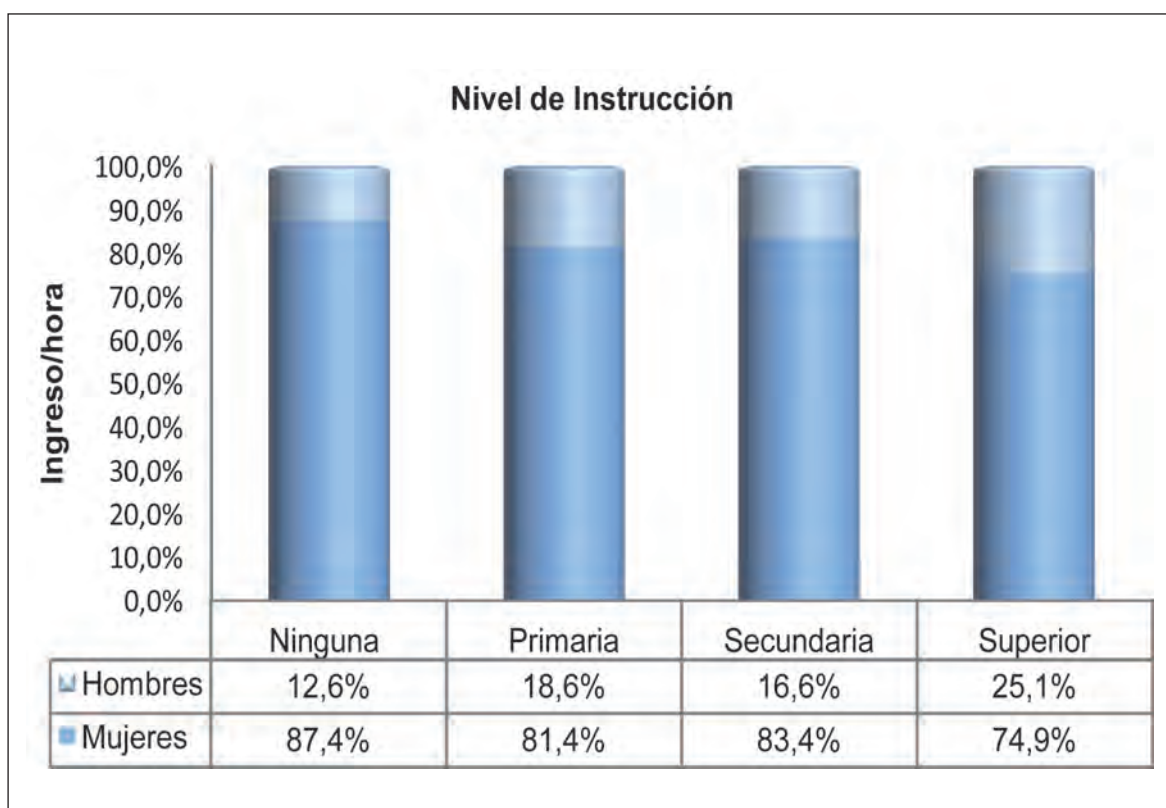
Las personas que carecen de ingresos propios porque se dedican a trabajo doméstico, no reciben pago por su trabajo o se encuentran desocupadas, son normalmente mujeres, estudiantes, jubiladas/os sin pensión, discapacitadas/os, desempleados/as y trabajadores/as familiares sin remuneración. En promedio por semana, las mujeres dedican 2,8 veces más tiempo que los hombres a tareas domésticas y 2,4 veces más tiempo al cuidado de hijas/os sea que trabajen o no fuera del hogar (INEC, ENEMDUR 2008). Esto implica que, si se considera la carga global de trabajo (trabajo productivo y trabajo reproductivo), las mujeres trabajan 15 horas más que los hombres por semana (INEC, Encuesta de Uso del Tiempo, 2007). Existen

⁶² El tratamiento de la economía del cuidado y oportunidades de trabajo se detallan en el objetivo 6.

también disparidades en el acceso al mercado laboral y/o en las remuneraciones. Las mujeres, los afroecuatorianos, los indígenas, tienen barreras de entrada al mercado laboral y, una vez en éste, reci-

ben menor remuneración, incluso a iguales niveles de escolaridad y experiencia que los otros grupos poblacionales del país (Ramírez, 2008).

Gráfico 7.1.2: Brecha de género en el ingreso / hora según nivel de instrucción*
(% que representa el ingreso de las mujeres respecto al de los hombres)



* Ejemplo de lectura: entre las personas sin instrucción, por cada USD 100 que gana un hombre, una mujer gana USD 87,4

Fuente: INEC, ENEMDUR 2008.

Elaboración: CISMIL.

Los factores asociados a la pobreza muestran que los hogares encabezados por personas adultas mayores tienen una mayor probabilidad de ser pobres. El ser indígena se asocia con una mayor probabilidad de ser pobre en un 12%. Cada año adicional de escolaridad del jefe del hogar se asocia con una reducción de la probabilidad de ser

pobre en 6%. Por último, hogares más numerosos tienen mayor probabilidad de ser pobres⁶³.

La superación de las condiciones de desigualdad requiere mecanismos que faciliten la inserción social y económica de los diversos grupos sociales a lo largo del ciclo de la vida, y enfatizar el rol del

⁶³ SIISE, INEC, con base en ECV 1995, 1998, 1999, 2005/2006, en el PND 2007-2010.

Estado en la protección de la familia. Razones por las cuales es fundamental asegurar el desarrollo infantil integral para la plena realización de las potencialidades humanas.

Desarrollo infantil integral

El Informe de Ecuador al Comité de los Derechos del Niño, sobre la base de los datos oficiales disponibles del Sistema Integrado de Indicadores Sociales (SIISE) y del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), muestra que la cobertura de los programas de desarrollo infantil llega al 14% de la población; solo la mitad de pobres menores de seis años (400.000 personas) acceden a los programas de atención primaria.

Uno de cada cuatro niño/as menores de 5 años sufre de desnutrición crónica, lo que representa el 25,8% (SIISE, 2006) pero alcanza el 93,9% de los niños y niñas indígenas procedentes de madres que no tienen instrucción. La incidencia de la desnutrición crónica de la población indígena en el área rural es del 45,1%, y 21,6% en el área urbana (INEC, 2009). Las deficiencias psicomotrices dificultan el crecimiento del 60% de niños y niñas de hogares pobres. La mitad de indígenas menores de 5 años tiene carencias en la estimulación cognitiva frente al 21% de los no indígenas. De manera que la falta de atención también cruza por elementos de desigualdad (UNICEF, 2009).

En las provincias amazónicas, donde la mitad de niños y niñas pertenece a alguna nacionalidad indígena y habla su propia lengua, la deserción escolar duplica al promedio nacional y la mayoría de los maestros no hablan idiomas vernáculos. En Esmeraldas, la escolaridad promedio es de 4,1 años, cuando el promedio nacional es 8 años y el 50% de mujeres son analfabetas funcionales.

La desprotección de la niñez y adolescencia es un problema grave. Más de la mitad de hogares ecuatorianos reconoce usar el castigo físico; 27,4% de niños y niñas dice recibirlo en la escuela; al menos tres de cada diez han sido víctimas de delitos sexuales; existe explotación sexual aunque subregistrada en las estadísticas; hay alrededor 400 mil niños y niñas insertos tempranamente en el mundo del trabajo (SIISE, 2006); el 35% de padres y madres no comparte el tiempo libre con sus hijos e hijas; el 22% de niños y niñas abandona su formación al terminar la educación primaria; el 28%

de adolescentes no accede a la educación media. En el año 2007, 21.593 adolescentes tuvieron algún conflicto con la ley y 3.411 de estos jóvenes fueron considerados como menores infractores. Muchos hijos e hijas de migrantes están sometidos a rupturas familiares, a nuevos patrones de crianza y a nuevas formas de consumo.

Las inequidades y los riesgos son mayores en los territorios fronterizos donde hay mucha violencia, poco acceso a la justicia y grandes desplazamientos de personas. ACNUR calcula que de los 84.000 desplazados colombianos, un 20% son niños y niñas. En las provincias de Esmeraldas y Sucumbíos, muchas niñas y adultas, entre ellas las desplazadas y refugiadas colombianas, están atrapadas en redes de explotación sexual.

Por otro lado, las personas con discapacidades se encuentran en mayor situación de riesgo social. Además, existe una mayor probabilidad de que un hogar cuyo jefe/a se dedica exclusivamente a la agricultura esté en condiciones de pobreza. Esta situación se confirma en las zonas urbanas marginales con personas que no tienen acceso a trabajo.

En este sentido, es fundamental cumplir el mandato constitucional de brindarles atención preferencial y especializada en los ámbitos público y privado a las personas de los grupos de atención prioritaria y en especial a las personas en condición de múltiple vulnerabilidad.

De acuerdo al Consejo Nacional de Discapacidades (CONADIS), del total de la población del Ecuador, el 13,2 % son personas con algún tipo de discapacidad, lo cual significa que más de 1,6 millones de habitantes requieren de protección especial. Por esta razón, se implementan políticas para un “Ecuador sin Barreras”, que supera las limitaciones arquitectónicas en las ciudades y ofrece ayudas técnicas, medicamentos, unidades de rehabilitación especializadas y facilidades para la inserción laboral de las personas discapacitadas que desean incorporarse al trabajo (CONADIS, 2009).

Una de las consecuencias de las crisis económicas es la salida de millones de compatriotas que han buscado oportunidades de trabajo en otros países. Según la Encuesta de Condiciones de Vida de 2006, en el país de cada 1.000 personas, 18 emigran y al desagregar este indicador a nivel provincial, se

observa que Cañar es la provincia con la tasa más alta de emigración, con aproximadamente 60 personas por 1.000 habitantes. Le siguen las provincias de Loja con 37, Azuay 34 y El Oro 23. Al analizar el destino de los migrantes ecuatorianos se observa que el 58% fueron a España, el 24% a Estados Unidos y un 11% a Italia.

La movilidad humana por motivos económicos es una situación que afecta no solo al migrante y a su familia que experimentan una condición particular y que ahora constitucionalmente cuenta con medidas legales específicas para proteger y promover los derechos de las personas migrantes y las familias transnacionales y considera la recuperación de las capacidades políticas, culturales, profesionales, y económicas impulsadas desde la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI, 2009).

En relación al tema de protección social, se cuenta con programas de compensación social como el Bono de Desarrollo Humano dirigido a madres, beneficiarios individuales para adultos mayores y personas con discapacidad que se encuentran dentro de los quintiles 1 y 2 más pobres, por un valor de 35 dólares mensuales. Se han establecido también bonos de emergencia para atender a poblaciones que han sufrido un desastre natural o una conmoción social por un monto de 45 dólares en dos ocasiones (MCDS, 2009).

El Plan Nacional de Desarrollo se ha canalizado con una institucionalidad renovada con el Consejo de Política Social que articula a los ministerios sociales y su coordinación. Las políticas se orientan hacia la gratuidad y la universalización del acceso a los servicios sociales básicos a través de iniciativas como: el Plan Decenal de la Educación, la Estrategia Nacional de Nutrición, el Programa de Protección Social, la Agenda Social para la Niñez y la Adolescencia, la Agenda Social del Adulto Mayor, el Plan Nacional de Discapacidades, el Programa de Salud Adolescente y la creación del Instituto Nacional de la Niñez y la Familia (INFA) como entidad pública y el Instituto Ecuatoriano de Economía Popular y Solidaria (MCDS, 2009).

En un contexto amplio, se ha logrado impulsar reformas transversales para mejorar el combate a la malnutrición; la transformación del sistema de capacitación para que responda a las necesidades de empleabilidad de los tradicionalmente

excluidos y de mejora de la productividad; la reforma de las organizaciones de la sociedad civil para poder contar con sistemas de registro electrónicos e información que permita trabajar de manera sinérgica.

La creación del Sistema Integral de Inclusión Económica, que incorpora de manera coordinada los programas de inclusión económica del Gobierno, con intervenciones especializadas para madres beneficiarias del bono, microempresarios, pequeños artesanos, agricultores y ganaderos, jóvenes, migrantes, adultos mayores y que cuenta con un sistema de información en línea (www.infoinclusion.gov.ec) para facilitar el acceso a la ciudadanía (MCDS, 2009).

Democratización en el acceso a los medios de producción

La democratización de los medios de producción es una condición necesaria para auspiciar la igualdad y la cohesión desde una perspectiva de desarrollo territorial integral que fomente un sistema económico social y solidario. En particular, la economía popular y solidaria conformada por los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios.

Esta democratización facilita el acceso equitativo y seguro a la tierra, el agua, los conocimientos y saberes ancestrales, infraestructuras de apoyo, el crédito, los mecanismos de comercialización con cadenas cortas entre productores y consumidores, y se sustenta en el fortalecimiento del tejido social que promueve prácticas asociativas y de complementariedad entre los distintos modos de producción.

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 planteó como meta revertir la desigualdad económica al menos a los niveles de 1995. Se ha avanzado en este sentido con la caída del coeficiente de Gini por ingreso en el total nacional y en el ámbito de lo urbano, pasando a nivel nacional de 0,53 a 0,52 entre 2006 y 2008. Sin embargo, la mayor preocupación sigue siendo la distribución en el sector rural.

Las áreas rurales del país presentan los mayores niveles de pobreza y sin embargo, son los pequeños productores campesinos quienes alimentan al país. Los efectos de las políticas de liberalización del mercado de tierras y la disminución de la inversión pública para el fomento de la pequeña y

mediana producción agropecuaria ha provocado una crisis que se evidencia en la pérdida sustantiva de los medios de producción al alcance de los pequeños y medianos productores; al punto en que sus economías se han transformado en actividades de supervivencia que no garantizan la soberanía alimentaria familiar, ni los medios para atender sus más elementales necesidades (salud, educación, vivienda).

La concentración de agua y tierra constituye el principal problema que afecta la sobrevivencia de la pequeña producción campesina. En cuanto a agua, el 88% de los regantes-minifundistas dispone de entre el 6% y el 20% de los caudales totales de agua disponibles, mientras que el 1% a 4% del número de regantes-hacendados dispone del 50% a 60% de dichos caudales. Apenas el 14% de los lotes menores de 20 Has tienen algún tipo de riego.

En relación a la tierra, la información disponible de fuentes oficiales del MAGAP señala que más del 40% de los predios carece de títulos de propiedad y son excepcionales los casos de mujeres que han

logrado titulación de la tierra. El 47,7% de pequeños propietarios posee únicamente el 2,04% de la tierra de uso agrícola y el 3,32% de grandes propietarios acapara el 42,57% de la tierra de uso agrícola (Censo Agropecuario, 2000). Actualmente, el gobierno cuenta con el SIGTierras, un programa que permite la regularización de tierras, valoración de predios y control de calidad. Un esfuerzo conjunto entre el MAGAP, la AME y la SENPLADES. Así mismo, se emprende la regularización de la tenencia de tierras en la frontera con Colombia, como una acción emergente (MCDS, 2009).

A más de la falta de tierra y agua para la pequeña producción campesina, existe deterioro de la calidad del suelo debido al uso intensivo con sustancias químicas que dejan secuelas negativas muchas veces por desconocimiento de los agricultores o por presiones del mercado. Esto, sumado a la falta de acceso a crédito, capacitación⁶⁴ y asistencia técnica, ha generado procesos de empobrecimiento de las áreas rurales y una pérdida de la agrobiodiversidad, que deben ser enfrentados desde la estrategia de desarrollo rural que propone el país.

3. Políticas y Lineamientos

Política 1.1. Garantizar los derechos del Buen Vivir para la superación de todas las desigualdades (en especial salud, educación, alimentación, agua y vivienda).

- a. Ampliar la cobertura y acceso de los servicios públicos de salud y educación para toda la población, mejorando la infraestructura física y la provisión de equipamiento, a la vez que se eliminen barreras de ingreso a grupos de atención prioritaria, mujeres, pueblos y nacionalidades.
- b. Impulsar la prestación de servicios de salud sobre la base de principios de bioética y suficiencia, con enfoque de género, intercultural e intergeneracional.
- c. Impulsar el acceso seguro y permanente a alimentos sanos, suficientes y nutritivos, preferentemente producidos a nivel local, en correspondencia con sus diversas identidades y tradiciones culturales, promoviendo la educación para la nutrición y la soberanía alimentaria.
- d. Universalizar el acceso a agua segura para sus diversos usos como derecho humano, respetando las prelación establecidas en la Constitución.
- e. Diseñar y poner en marcha mecanismos para la condonación a las usuarias y usuarios en extrema pobreza de las deudas de agua de consumo humano que hayan contraído hasta la entrada en vigencia de la Constitución.
- f. Establecer mecanismos financieros y no financieros para adquisición de vivienda, con énfasis en población de los quintiles de

⁶⁴ El fomento de capacidades de la ciudadanía se recoge en Objetivo 2.

ingresos más bajos, mujeres jefas de hogar, pueblos y nacionalidades, jóvenes, migrantes y sus familias, personas de la tercera edad y personas discapacitadas.

- g. Ampliar la cobertura del subsidio público para la construcción, adquisición y mejoramiento de vivienda incorporando criterios de asignación territoriales y sociales

en función al déficit cualitativo y cuantitativo actual.

- h. Asignar prioritaria y progresivamente recursos públicos para propender al acceso universal y gratuito a la educación y a los servicios de salud en función de criterios poblacionales, territoriales y de equidad social.

Política 1.2. Impulsar la protección social integral y seguridad social solidaria de la población con calidad y eficiencia a lo largo de la vida con principios de igualdad, justicia, dignidad, interculturalidad.

- a. Apoyar a la protección de niñas, niños, adolescentes y jóvenes, en especial para los que se encuentran en condiciones de discapacidad, enfermedad crónica o degenerativa, abandono y mendicidad, en convivencia con madres y padres privados de la libertad, y adolescentes en conflicto con la ley o en rehabilitación por adicciones.
- b. Ampliar progresivamente la cobertura de la seguridad social con especial atención para adultos mayores, mujeres, personas con discapacidades y personas que realizan trabajos no remunerados.
- c. Ampliar progresivamente la cobertura del seguro social campesino, extenderla hacia sectores de pesca artesanal y crear una modalidad específica de afiliación para trabajadores y trabajadoras autónomas.
- d. Priorizar la asignación de recursos públicos para el incremento progresivo de la cobertura de la seguridad social para las personas

que realizan trabajo doméstico no remunerado y tareas de cuidado humano.

- e. Fomentar la afiliación voluntaria de las personas domiciliadas en el exterior a la seguridad social ecuatoriana.
- f. Articular los programas de protección social con programas de economía social y solidaria que favorezcan la formación y fortalecimiento de redes que incluyan a mujeres, grupos de atención prioritaria, pueblos y nacionalidades.
- g. Incrementar el acceso de los grupos de atención prioritaria a servicios especializados en los ámbitos público y privado, con especial énfasis a las personas en condición de múltiple vulnerabilidad.
- h. Promover la corresponsabilidad pública, familiar y comunitaria en el cuidado de niñas, niños, adolescentes y personas dependientes.
- i. Proteger a las familias en sus diversos tipos, reconociéndolas como núcleos fundamentales de la sociedad y promoviendo la paternidad y maternidad responsable.

Política 1.3. Promover la inclusión social y económica con enfoque de género, intercultural e intergeneracional para generar condiciones de equidad.

- a. Extender los servicios de inscripción y cedulación a toda la población.
- b. Ampliar la cobertura de servicios públicos y programas de inclusión social y económica, que permitan la satisfacción de las necesidades básicas y aseguren la generación de una renta suficiente, con énfasis en pueblos y nacionalidades, poblaciones rurales, urbano marginales y en la franja fronteriza.

- c. Fortalecer el sector financiero público y popular y solidario para el desarrollo de actividades productivas y para satisfacer las necesidades de la población.
- d. Desarrollar incentivos a la organización social y comunitaria para la conformación de unidades económicas solidarias y auto-sustentables que generen trabajo y empleo, con especial atención a las organizaciones de mujeres rurales y urbanas marginales.

- e. Mejorar las condiciones y oportunidades de acceso, administración y usufructo de la propiedad en sus diversas formas.
- f. Reducir las brechas de ingreso y de segregación ocupacional que afectan a mujeres, grupos de atención prioritaria, pueblos y nacionalidades.
- g. Generar mejores condiciones económicas para los hogares en sus diversos tipos y, a través de programas sociales específicos, erradicar el trabajo infantil, priorizando los hogares con jefatura femenina de áreas urbano marginales y rurales.

Política 1.4. Democratizar los medios de producción para generar condiciones y oportunidades equitativas.

- a. Ampliar progresivamente el acceso a agua segura y permanente en sus diversos usos y aprovechamientos a través de la construcción y mejoramiento de infraestructura y eficiencia en los mecanismos de distribución.
- b. Desprivatizar los servicios de agua a través de la terminación o renegociación de los contratos de delegación de estos servicios a empresas privadas, de acuerdo con los resultados de auditorías integrales.
- c. Fomentar la gestión comunitaria del recurso hídrico, impulsando un manejo equitativo, eficiente y sustentable.
- d. Diseñar y aplicar programas públicos dirigidos a promover el acceso equitativo a la tierra, en particular para las mujeres rurales diversas, garantizando la propiedad en sus distintas formas para erradicar la concentración y el latifundio, tomando en consideración las particularidades de las áreas protegidas cuando así lo amerite.
- e. Aplicar mecanismos de regulación del uso y acceso a tierras, a fin de que cumplan con la función social y ambiental y fortalecer el control y sanción a la concentración, latifundio y tráfico de tierras.
- f. Fortalecer los mecanismos de control, para garantizar la conservación de la propiedad e identidad de las tierras comunitarias de las comunidades, pueblos y nacionalidades, evitando su desplazamiento.
- g. Impulsar programas de titulación y regularización de la tenencia de la tierra, con consideraciones de género, para asegurar la legalización de la propiedad, la posesión o el usufructo, según los casos, en un esquema que fortalezca diversas formas de propiedad y de acceso.
- h. Fomentar la reagrupación parcelaria de minifundios a través de incentivos a la asociatividad.
- i. Otorgar financiamiento para la adquisición de tierras a las organizaciones de la economía popular y solidaria, en el marco de formas colectivas de propiedad.
- j. Conformar bancos de semillas, germoplasma y, en general, variedades genéticas para promover su conservación y libre intercambio, así como la promoción de investigaciones asociadas.
- k. Generar condiciones de vida y actividades productivas alternativas para las poblaciones asentadas en zonas protegidas, garantizando el estricto respeto de los ecosistemas y considerando la participación de las mujeres diversas.
- l. Generar mecanismos de apoyo financiero y no-financiero que promuevan el ahorro y faciliten el acceso al capital productivo, creando líneas especiales y oportunidades de financiamiento para mujeres del área urbana y rural, para pequeñas y medianas productoras y productores así como para iniciativas asociativas.
- m. Fomentar acciones afirmativas que beneficien el acceso y la generación de infraestructuras de apoyo para la producción y comercialización, ciencia y tecnología, información, conocimientos ancestrales, capacitación, asistencia técnica y financiamiento a los grupos humanos históricamente excluidos social, económica y territorialmente.
- n. Desprivatizar la infraestructura de apoyo a la producción que es propiedad del Estado, en base a auditorías orientadas a recuperar y fortalecer el control público.

- o. Fomentar asistencia técnica, capacitación y procesos adecuados de transferencia de ciencia, tecnología y conocimientos ancestrales, para la innovación y el mejo-

ramiento de los procesos productivos, con la activa participación de los diversos actores incluyendo a las universidades e institutos técnicos.

Política 1.5. Asegurar la redistribución solidaria y equitativa de la riqueza.

- a. Ampliar la base de contribuyentes, con énfasis en la recaudación de tributos no regresivos fundamentados en el principio de justicia distributiva.
- b. Fortalecer la cultura tributaria del país, a través de la difusión del uso de los recursos recaudados en inversión pública.
- c. Aplicar y fortalecer mecanismos de control y penalización severa al contrabando y la evasión tributaria, particularmente de las personas naturales y jurídicas generadoras de grandes ingresos y utilidades.
- d. Generar mecanismos no tributarios de redistribución que sean aplicados de forma diferenciada según los ingresos y niveles de consumo de bienes y servicios.
- e. Promover incentivos monetarios y no monetarios para las iniciativas productivas y comerciales que impulsen la redistribución solidaria y equitativa de la riqueza.
- f. Generar mecanismos públicos de control que aseguren el pago oportuno y justo de salarios y utilidades a los trabajadores y trabajadoras.
- g. Fortalecer y ampliar las formas de propiedad pública, cooperativa, asociativa y comunitaria, como medio para democratizar el acceso a las riquezas y a su generación.

Política 1.6. Reconocer y respetar las diversidades socioculturales y erradicar toda forma de discriminación, sea ésta por motivos de género, de opción sexual, étnico-culturales, políticos, económicos, religiosos, de origen, migratorios, geográficos, étnicos, de condición socioeconómica, condición de discapacidad u otros.

- a. Generar y fortalecer espacios de diálogo e intercambio que revaloricen las múltiples formas de diversidad y sus aportes a la conformación de la sociedad plurinacional e intercultural.
- b. Fomentar la creación, producción y difusión de manifestaciones culturales que promuevan la valoración y el respeto a la diversidad, además de la no-discriminación y la no exclusión genérica o etnocultura, entre otras.
- c. Diseñar e implementar programas de aprendizaje y reflexión social que promuevan la toma de conciencia sobre los efectos de las múltiples formas de discriminación y sus interrelaciones.
- d. Incentivar el libre desarrollo de las identidades en los espacios educativos, contenidos comunicacionales y la acción pública.
- e. Impulsar el acceso y uso de todas formas de comunicación: visual, auditiva, sensorial, y otras que permitan la inclusión de personas con discapacidad.
- f. Generar mecanismos para la reducción de discriminación a los tipos de familias no tradicionales.
- g. Fortalecer y difundir mecanismos de sanción de prácticas discriminatorias, dentro del marco constitucional y legal vigente, que permitan la restauración de los derechos violentados.
- h. Aplicar reglamentaciones contra toda forma de discriminación en todos los niveles educativos.
- i. Promover la participación ciudadana y el control social como mecanismos de vigilancia contra las múltiples formas de discriminación.
- j. Fortalecer las capacidades para exigibilidad de derechos a la no discriminación, favoreciendo acciones afirmativas hacia las mujeres diversas, diversos sexuales, indígenas y afrodescendientes, entre otros, en todos los ámbitos de la vida pública.

Política 1.7. Proteger y promover los derechos de las y los ecuatorianos en el exterior y de las y los extranjeros en el Ecuador y de sus diversas formas de familia.

- a. Aplicar medidas para el reconocimiento pleno y protección de las personas extranjeras sin importar su estatus o condición migratoria en el territorio ecuatoriano.
- b. Brindar atención y acompañamiento integral especializado a las y los ecuatorianos migrantes retornados y sus familias para facilitar su inserción social e inclusión económica y financiera.
- c. Promover las culturas ecuatorianas en mundo, en particular en los principales países de destino de los emigrantes, a través de mecanismos como el apoyo a las manifestaciones culturales de ecuatorianos y ecuatorianas en el exterior, así como el reconocimiento e intercambio cultural con las y los extranjeros en el Ecuador.
- d. Fomentar iniciativas que promuevan la inserción de las personas migrantes en las sociedades en las que se desenvuelven.
- e. Fortalecer y articular la capacidad institucional instalada del Estado para la atención y protección efectiva de las personas migrantes.
- f. Exigir reciprocidad en el respeto de derechos para ciudadanos y ciudadanas ecuatorianas en los países de acogida, mediante acciones diplomáticas y patrocinios legales, que protejan los derechos de nuestros connacionales en el exterior.
- g. Armonizar la normativa ecuatoriana en materia de movilidad humana.
- h. Crear condiciones laborales equitativas para la población inmigrante.

Política 1.8. Impulsar el Buen Vivir rural.

- a. Generar mecanismos que fortalezcan la complementariedad rural-urbana, equilibrando sus relaciones demográficas, productivas y culturales.
- b. Desarrollar iniciativas intersectoriales articuladas para la prestación de servicios públicos que promuevan la equidad territorial y los derechos de la población rural, así como la inclusión social y económica de poblaciones con discriminaciones múltiples.
- c. Promover, fortalecer y revalorizar las culturas campesinas, de sus formas de organización y prácticas.
- d. Fomentar actividades productivas que mejoren las condiciones de vida de la población rural, e impulsar la generación de valor agregado.
- e. Mejorar las condiciones para el abastecimiento de insumos productivos, la producción primaria, el procesamiento, la comercialización y distribución.
- f. Apoyar a las pequeñas economías campesinas en los procesos de almacenamiento y poscosecha a través de capacitación, asistencia técnica y dotación de equipamiento e infraestructura de apoyo.
- g. Generar espacios y mecanismos de intercambios alternativos de bienes y servicios.
- h. Promover cadenas cortas de comercialización que conecten a productoras y productores con consumidoras y consumidores, para generar mercados con precios justos y promover la soberanía alimentaria y las complementariedades entre el campo y la ciudad.
- i. Crear y fortalecer mecanismos para la asignación de agua para riego a las y los pequeños productores que contribuyen a la soberanía alimentaria, respetando las prelación establecidas en la Constitución.
- j. Redistribuir recursos hídricos para riego dentro de una gestión integral e integrada de cuencas hidrográficas, respetando los derechos de la naturaleza, así como su articulación en los territorios, con especial énfasis en el manejo y protección de fuentes de agua.
- k. Incrementar la inversión e incentivos socioeconómicos en el sector rural para las pequeñas y medianas economías familiares y organizaciones o asociaciones de la economía solidaria dirigidas a la producción diversificada de bienes y servicios, con énfasis en los servicios turísticos comunitarios, especialmente aquellos conducidos por mujeres.
- l. Incentivar iniciativas de generación de trabajo digno en poblaciones rurales, considerando la situación desigual de las mujeres rurales en su diversidad.

Política 1.9. Promover el ordenamiento territorial integral, equilibrado, equitativo y sustentable que favorezca la formación de una estructura nacional policéntrica.

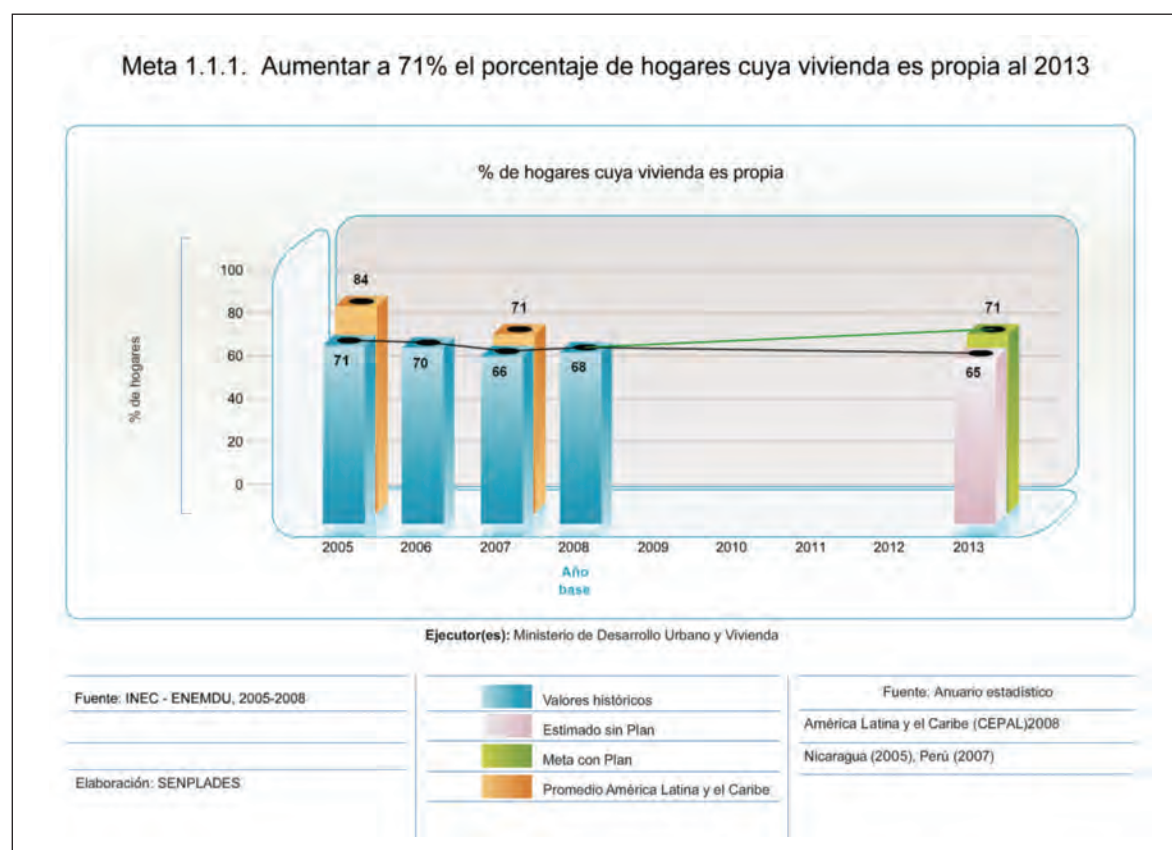
- a. Desarrollar un ordenamiento territorial sustentable, que viabilice la asignación de usos del suelo en función de las capacidades y potencialidades territoriales, así como una distribución equitativa de las infraestructuras básicas y de apoyo a la producción.
- b. Fortalecer redes, grupos urbano y ciudades intermedias de articulación nacional para favorecer un proceso de urbanización equilibrado y sustentable.
- c. Jerarquizar adecuadamente y mejorar los servicios relacionados con vialidad, transporte terrestre, aéreo, marítimo, señalización, tránsito, logística, energía y comunicación, respondiendo a las necesidades diferenciadas de la población.
- d. Ampliar la cobertura de los servicios básicos de agua, gestión y tratamiento de residuos líquidos y sólidos para promover una estructura policéntrica de asentamientos humanos sustentables en ciudades y zonas rurales, reconociendo las diversidades culturales, de género y edad, con especial énfasis en las zonas más desfavorecidas de cada territorio.
- e. Diseñar planes locales de provisión de servicios en las zonas no delimitadas del territorio nacional a través del Estado central, mientras se resuelve su situación político-administrativa.
- f. Redistribuir y gestionar adecuadamente los equipamientos de recreación, salud, y educación para incrementar el acceso de la población, atendiendo las necesidades diferenciadas de la población en función del sexo, edad, etnia y estilos de vida diversos.
- g. Fortalecer roles y funciones especializadas y complementarias de los asentamientos humanos de acuerdo a sus capacidades territoriales, en temas de investigación e innovación tecnológica.
- h. Articular las iniciativas de desarrollo urbano-rural desde una perspectiva solidaria, cooperativa y participativa, que considere las realidades territoriales y culturales y fortalezca las capacidades de los gobiernos autónomos descentralizados.
- i. Establecer lineamientos y especificaciones técnicas para la formulación participativa de los instrumentos de planificación y de ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados, sobre la base de las potencialidades y bio-capacidades regionales que faciliten la promoción de equidad territorial, reconociendo la diversidad de género, cultural, de formas de vida y ecosistemas.

Política 1.10. Asegurar el desarrollo infantil integral para el ejercicio pleno de derechos

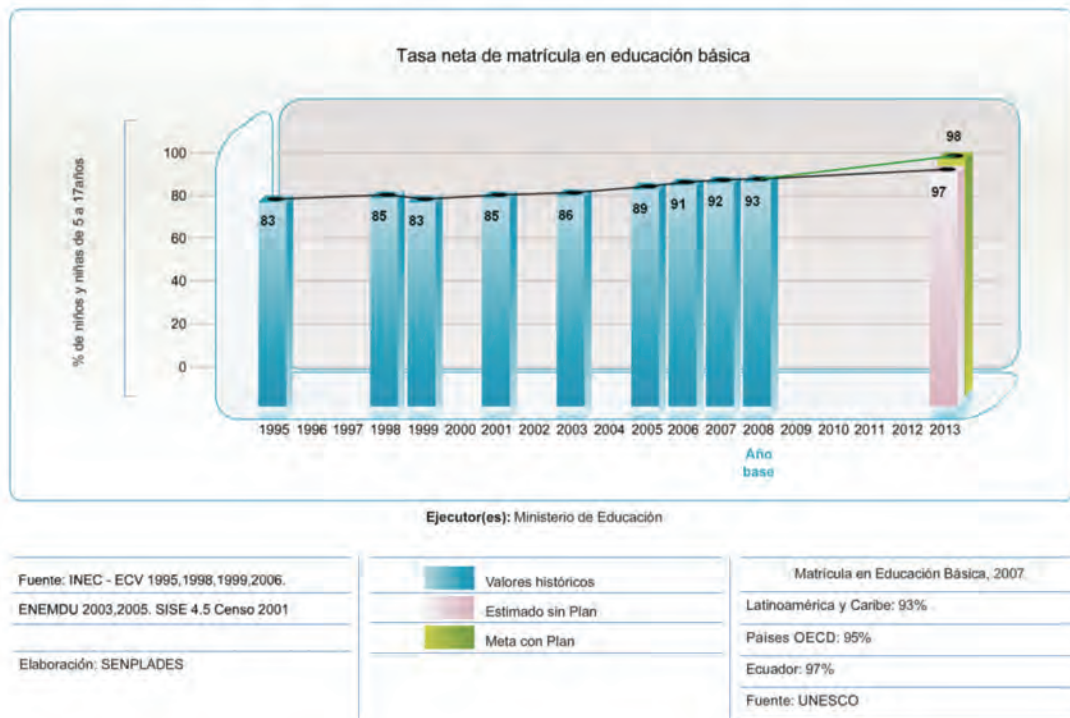
- a. Ampliar la educación familiar, comunitaria y formal para garantizar condiciones adecuadas de protección, cuidado y buen trato, en particular en las etapas de formación prenatal, parto y lactancia.
- b. Articular progresivamente los programas y servicios públicos de desarrollo infantil que incluyan salud, alimentación saludable y nutritiva, educación inicial y estimulación adecuada de niños y niñas, respetando las prácticas y valores culturales de los pueblos y nacionalidades y manteniendo siempre una equitativa división sexual del trabajo.
- c. Incorporar a los niños y niñas como actores clave en el diseño e implementación de las políticas, programas y proyectos.
- d. Fomentar acciones integrales de prevención del trabajo infantil, de la participación de niños y niñas menores en actividades de delincuencia, del maltrato familiar y sus otras formas y de la falta de acceso a educación, fortaleciendo las defensorías comunitarias y la rehabilitación familiar.

4. Metas

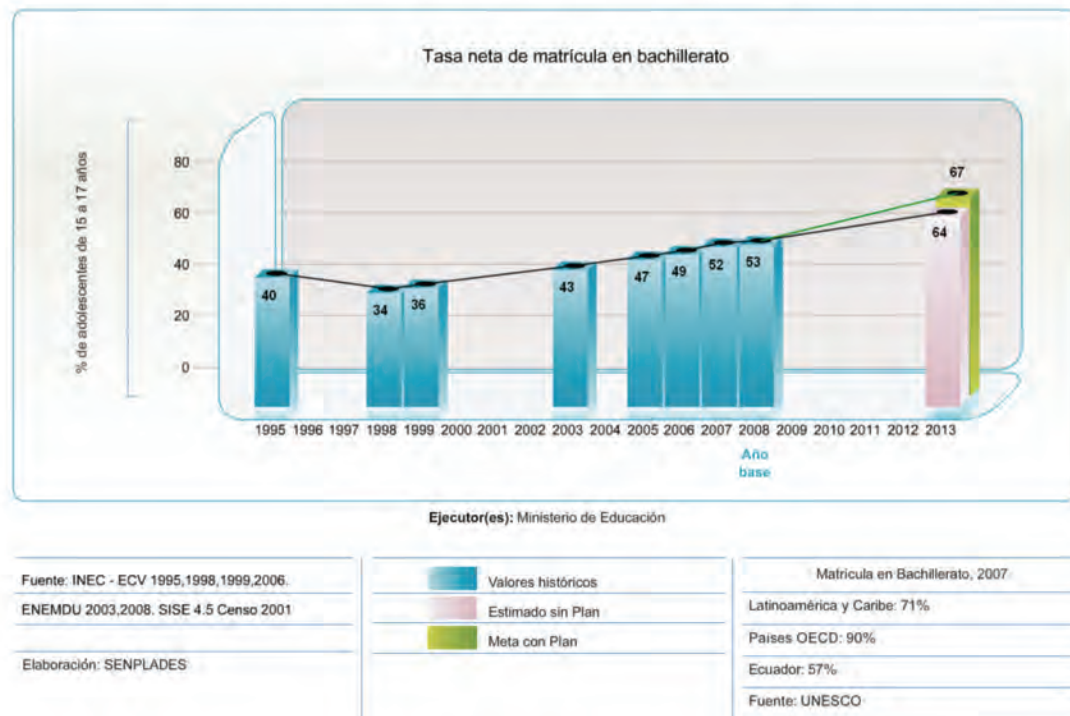
- 1.1.1. Aumentar a 71% el porcentaje de hogares cuya vivienda es propia al 2013.
- 1.1.2. Alcanzar el 98% de matrícula en educación básica al 2013.
- 1.1.3. Incrementar a 66.5% la matrícula de adolescentes en bachillerato para el 2013.
- 1.1.4. Aumentar a 8 la calificación de la población con respecto a su satisfacción con la vida al 2013.
- 1.1.5. Revertir la desigualdad económica, al menos a niveles de 1995 al 2013.
- 1.2.1. Alcanzar el 40% de personas con seguro social al 2013.
- 1.3.1. Alcanzar el 40% en la tasa de ocupación plena en personas con discapacidad al 2013.
- 1.4.1. Reducir en un 22% el nivel de concentración de la tierra al 2013.
- 1.4.2. Reducir en 10% la concentración del acceso al crédito al 2013.
- 1.5.1. Aumentar al 15% la presión tributaria al 2013.
- 1.5.2. Alcanzar al menos una participación del 50% de los impuestos directos en el total de impuestos al 2013.
- 1.5.3. Aumentar en un 10% la progresividad del IVA y del impuesto la renta de personas naturales en el 2013.
- 1.5.4. Aumentar en un 10% el efecto redistributivo del IVA y del impuesto a la renta de personas naturales al 2013.
- 1.8.1. Duplicar la participación de la agricultura familiar campesina en las exportaciones agrícolas al 2013.
- 1.8.2. Reducir la brecha de intermediación en 20%, al 2013.
- 1.10.1. Alcanzar el 75% de niños y niñas que participan en servicios de desarrollo infantil al 2013.
- 1.10.2. Reducir a la cuarta parte el porcentaje de niños y niñas que trabajan y no estudian al 2013.
- 1.10.3. Aumentar a 4 meses la duración promedio de lactancia materna exclusiva al 2013.
- 1.10.4. Erradicar la mendicidad infantil al 2013.



Meta 1.1.2. Alcanzar el 98% de matrícula en educación básica al 2013



Meta 1.1.3. Incrementar a 66,5% la matrícula de adolescentes en bachillerato para el 2013



Meta 1.1.4. Aumentar a 8 la calificación de la población con respecto a su satisfacción con la vida al 2013



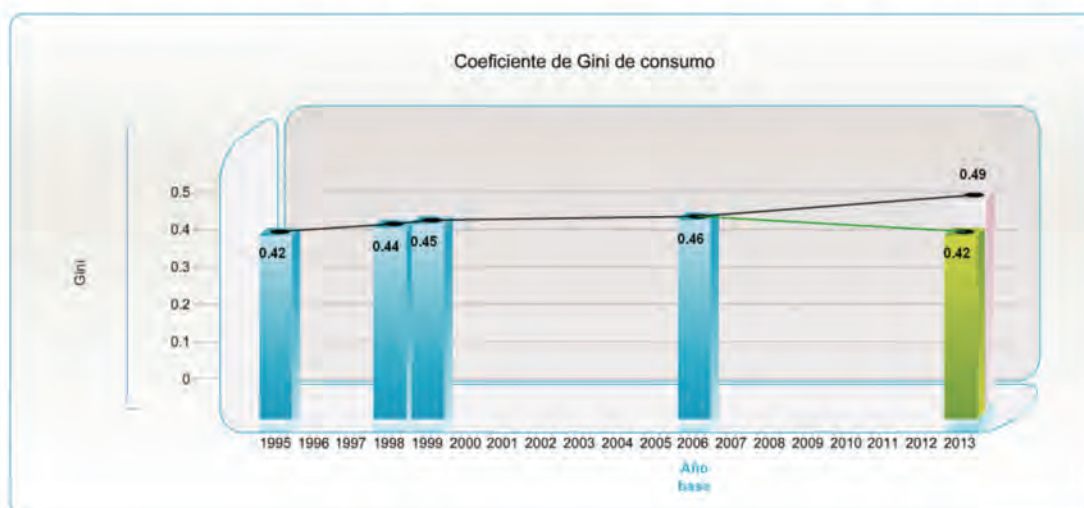
Ejecutor(es): Vicepresidencia de la República

Fuente: INEC - ENEMDU: Módulo de Satisfacción con la Vida, 2008

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos
Meta con Plan

Meta 1.1.5. Revertir la desigualdad económica, al menos a niveles de 1995 al 2013



Fuente: INEC - ECV 1995, 1998, 1999, 2006

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos
Estimado sin Plan
Meta con Plan

Coefficiente de Gini del ingreso, 2006

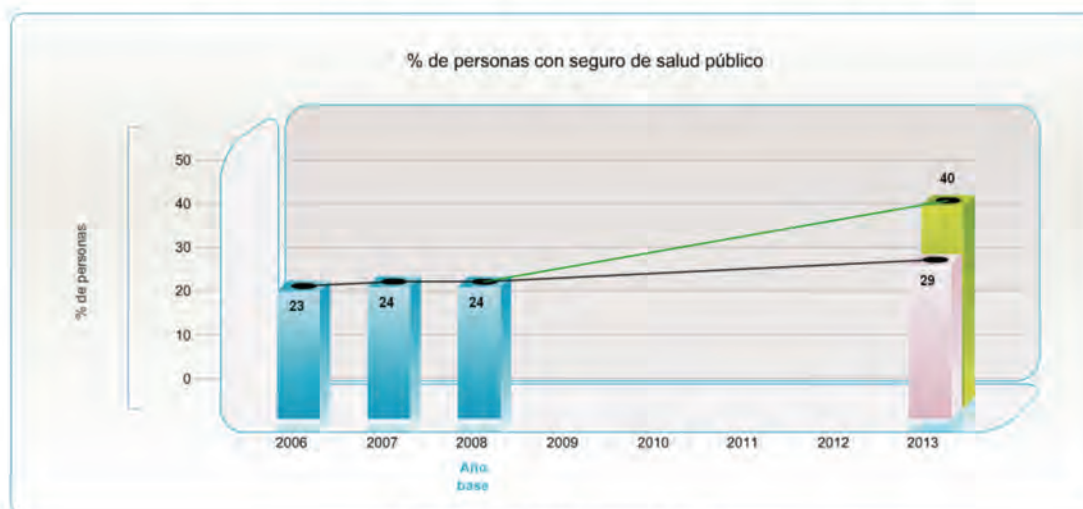
Latinoamérica y Caribe: 0.563

Países OECD: 0.307

Ecuador: 0.531

Fuente: CEPAL, www.oecd.org

Meta 1.2.1. Alcanzar el 40% de personas con seguro social al 2013



Ejecutor(es): Ministerio de Relaciones Laborales

Fuente: INEC-ENEMDU, 2006, 2007, 2008

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos
Estimado sin Plan
Meta con Plan

Porcentaje de personas con seguro de salud público

Chile 2005: 69%

Fuente: Revista Panamericana de Salud

Meta 1.3.1. Alcanzar el 40% en la tasa de ocupación plena en personas con discapacidad al 2013



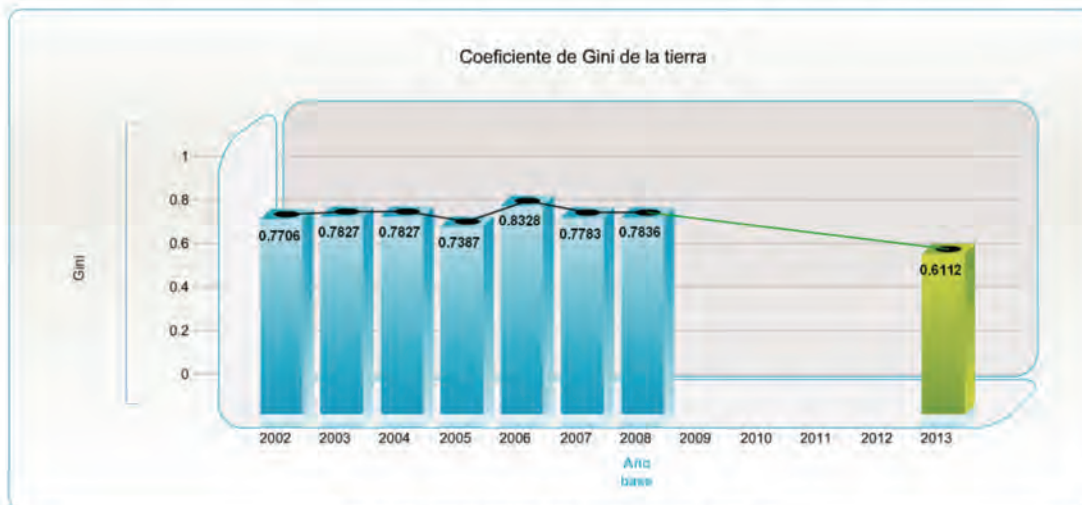
Ejecutor(es): Vicepresidencia de la República

Fuente: INEC - ENEMDU, Módulo de discapacidades, 2007

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos
Meta con Plan

Meta 1.4.1. Reducir en un 22% el nivel de concentración de la tierra al 2013



Ejecutor(es): Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca

Fuente: INEC - ESPAC, 2000, 2002-2008

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos
Meta con Plan

Meta 1.4.2. Reducir en 10% la concentración del acceso al crédito al 2013



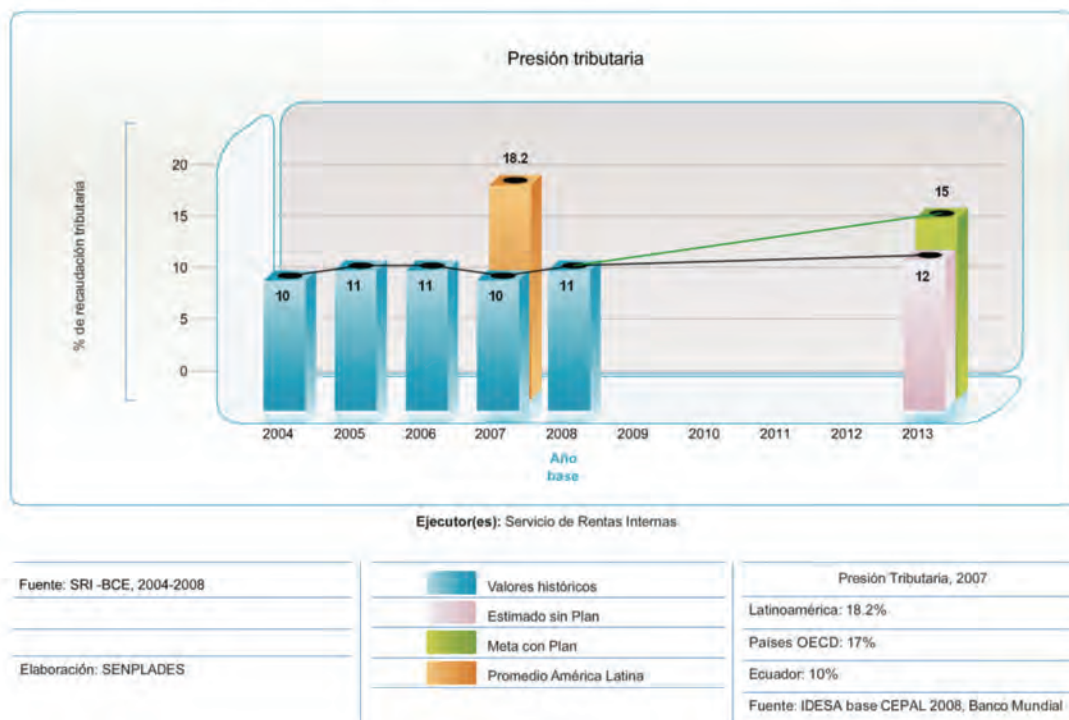
Ejecutor(es): Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo y Becas (Rector) - Banco Nacional de Fomento - Corporación Financiera Nacional

Fuente: INEC - ENEMDU, 2007

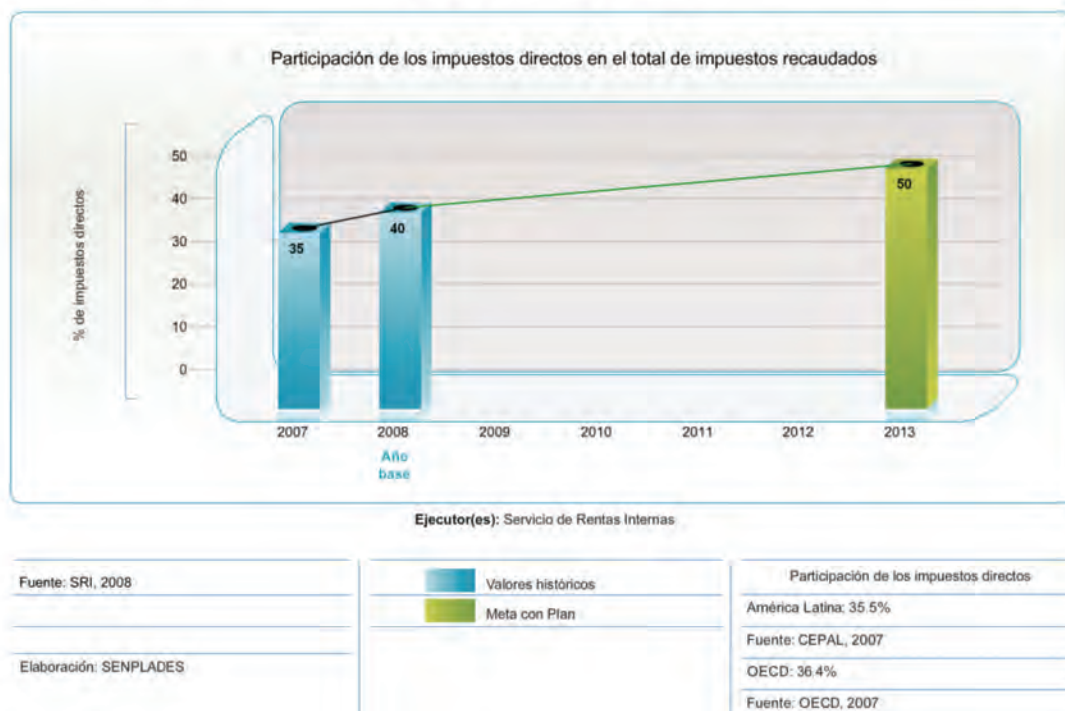
Elaboración: SENPLADES

Valores históricos
Meta con Plan

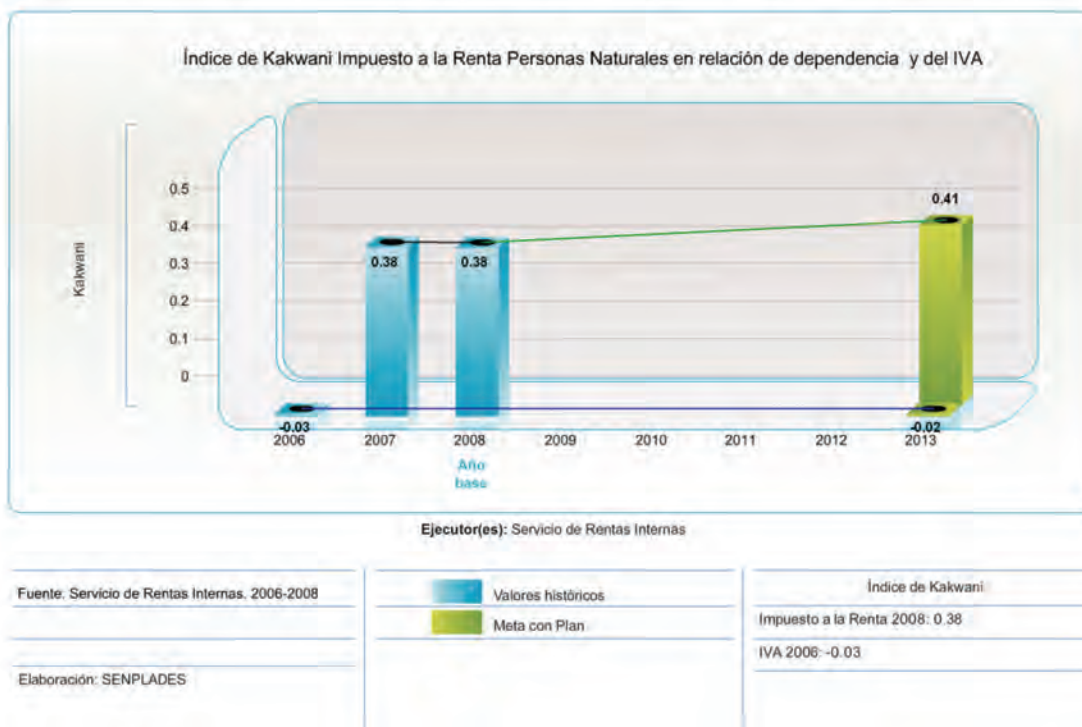
Meta 1.5.1. Aumentar al 15% la presión tributaria al 2013



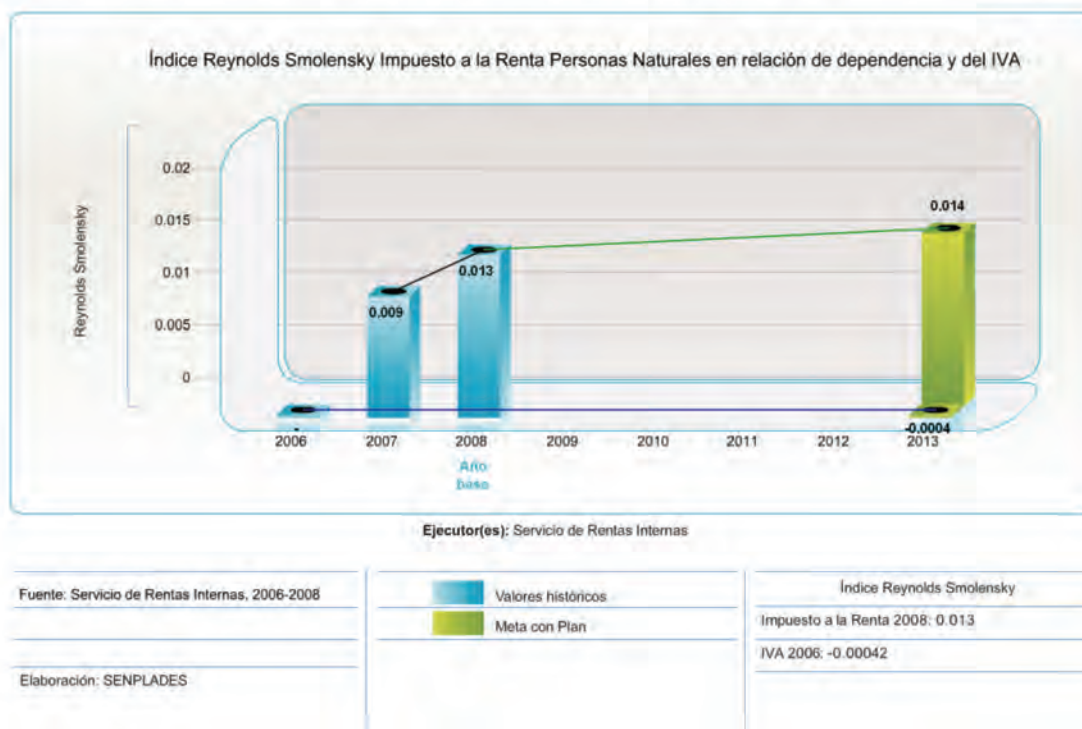
Meta 1.5.2. Aumentar al menos una participación del 50% de los impuestos directos en el total de impuestos al 2013



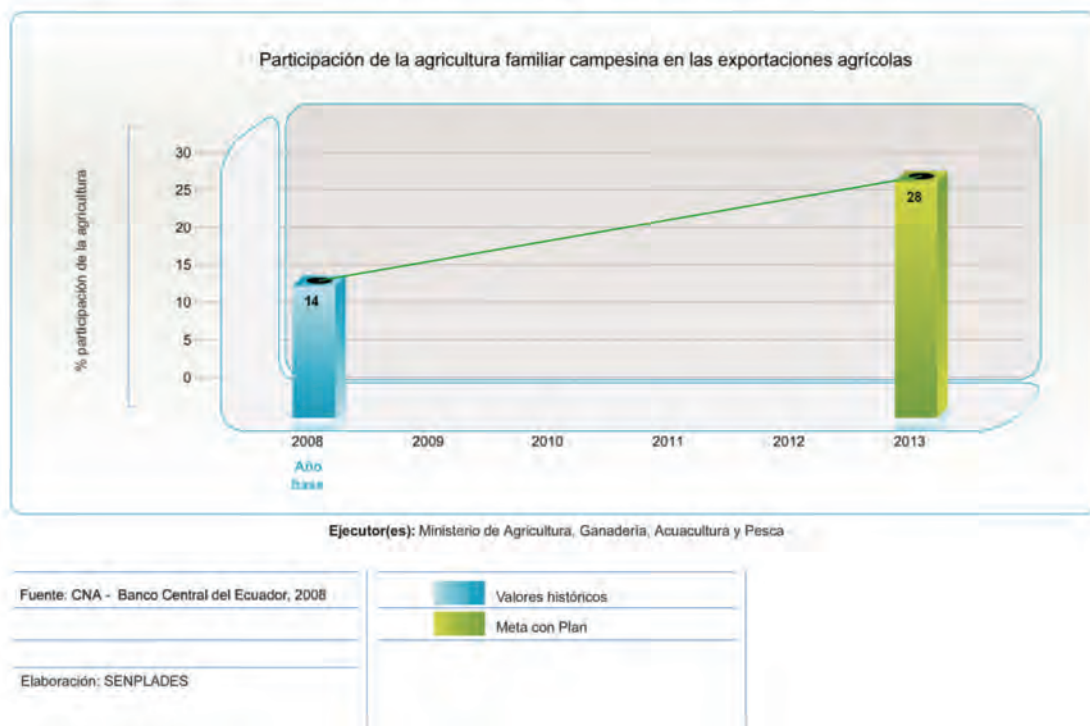
Meta 1.5.3. Aumentar en un 10% la progresividad del IVA y del Impuesto a la Renta de Personas Naturales en relación de dependencia al 2013



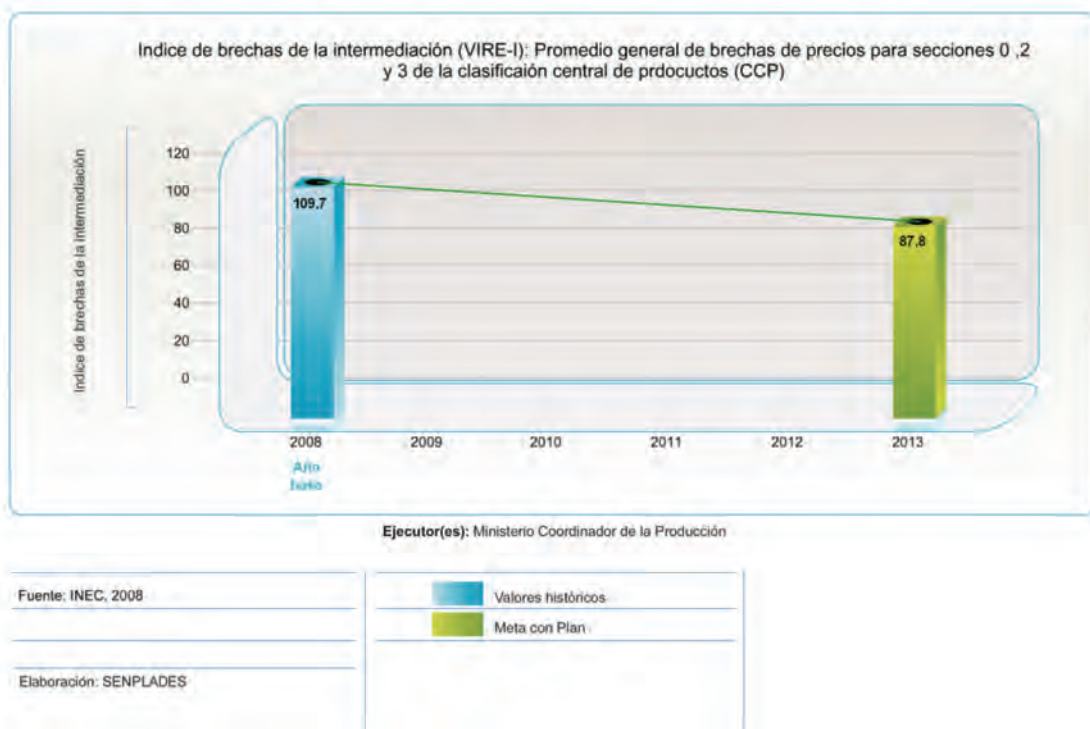
Meta 1.5.4. Aumentar en un 10% el efecto redistributivo del IVA y del Impuesto a la Renta de Personas Naturales al 2013



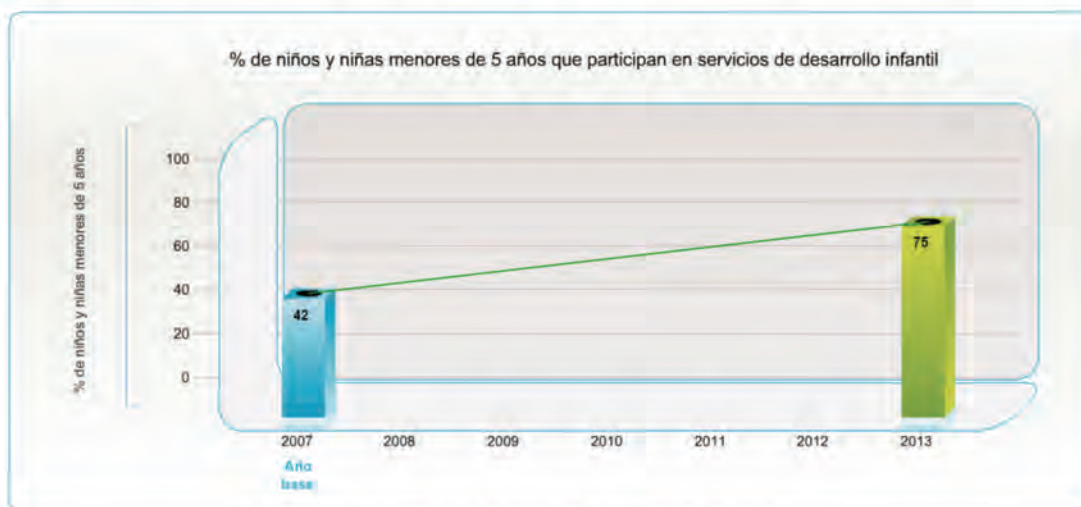
Meta 1.8.1. Duplicar la participación de la agricultura familiar campesina en las exportaciones agrícolas al 2013



Meta 1.8.2. Reducir la brecha de intermediación en 20% al 2013



Meta 1.10.1. Alcanzar el 75% de niños y niñas que participan en servicios de desarrollo infantil al 2013



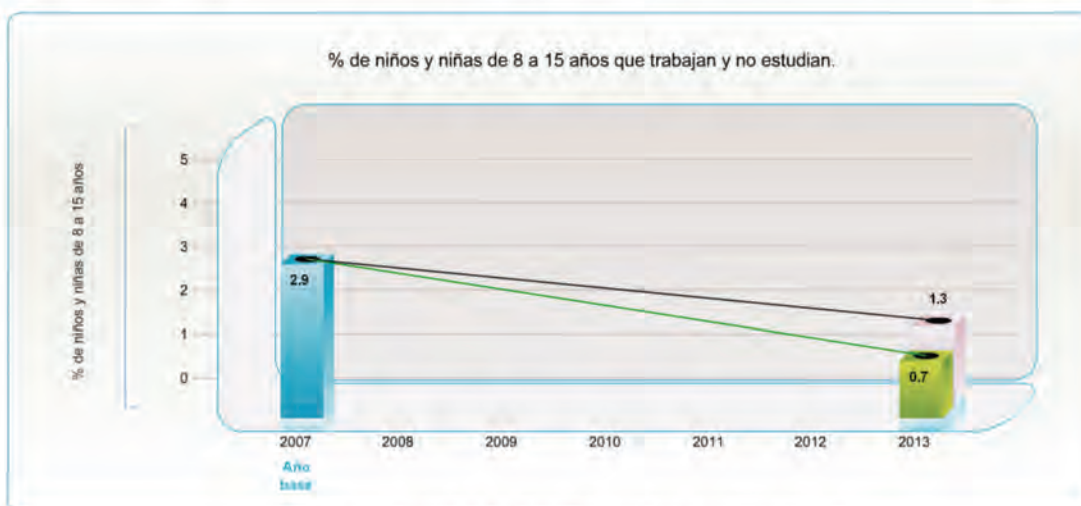
Ejecutor(es): Ministerio de Inclusión Económica y Social (Rector) - Ministerio de Educación

Fuente: INEC - ENEMDU, 2007

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos
Meta con Plan

Meta 1.10.2. Reducir a la cuarta parte el porcentaje de niños y niñas que trabajan y no estudian al 2013



Ejecutor(es): Ministerio de Inclusión Económica y Social (Rector) - Ministerio de Educación

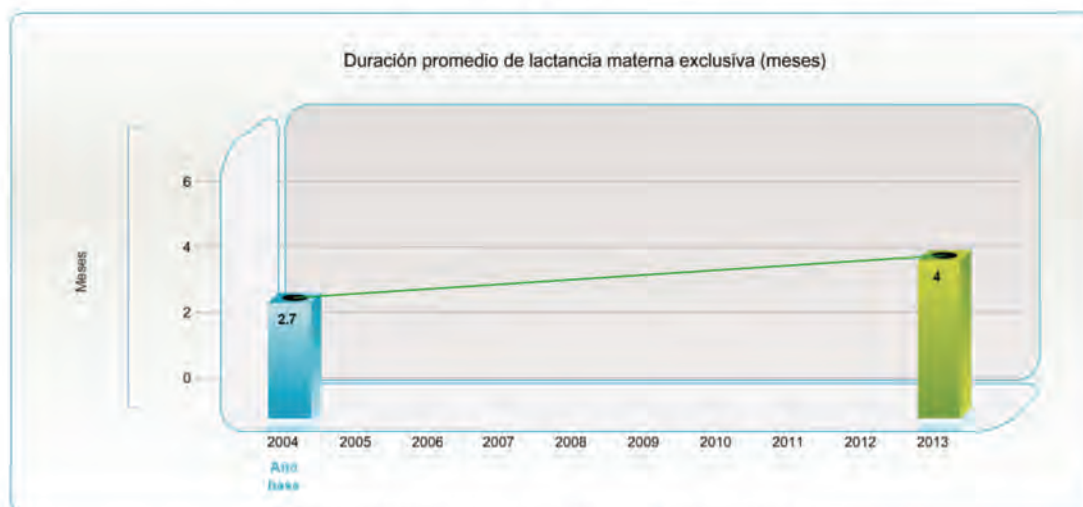
Fuente: INEC - ENEMDU, 2007, 2008

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos
Estimado sin Plan
Meta con Plan

Niños/as de 10 a 14 años que trabajan y no estudian
América Latina y el Caribe (6 países): 3.18%
Ecuador: 9.40%
Fuente: Bernal R, Cárdenas M. 2008, Trabajo infantil

Meta 1.10.3. Aumentar a 4 meses la duración promedio de lactancia materna exclusiva al 2013



Ejecutor(es): Ministerio de Salud Pública - Ministerio de Relaciones Laborales

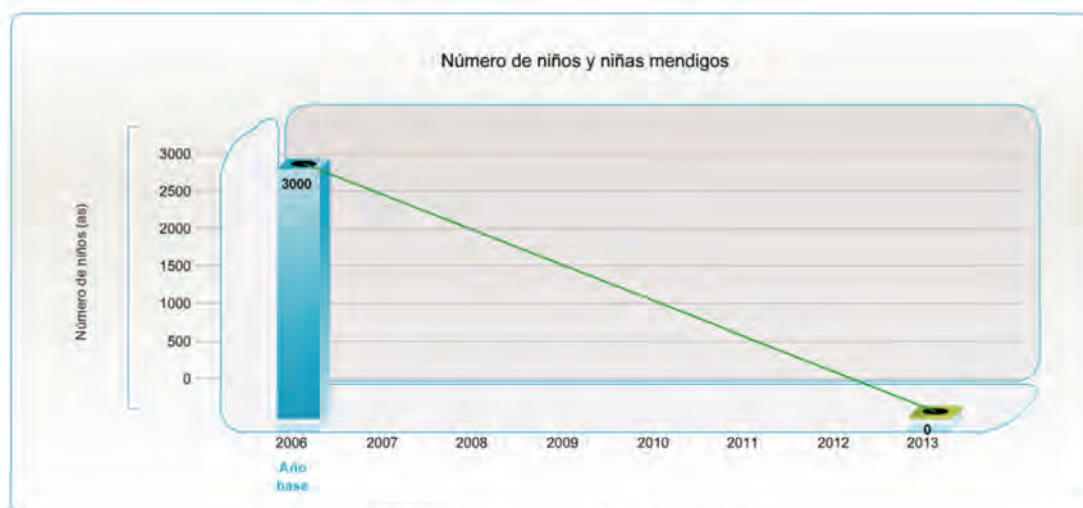
Fuente: CEPAR-ENDEMAIN, 2004

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos

Meta con Plan

Meta 1.10.4. Erradicar la mendicidad infantil al 2013



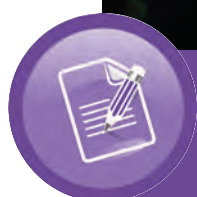
Ejecutor(es): Ministerio de Inclusión Económica y Social

Fuente: INFA-DYA, 2006

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos

Meta con Plan



Objetivo 2: Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía

1. Fundamento

El desarrollo de capacidades y potencialidades ciudadanas requiere de acciones armónicas e integrales en cada ámbito. Mediante la atención adecuada y oportuna de la salud, se garantiza la disponibilidad de la máxima energía vital; una educación de calidad favorece la adquisición de saberes para la vida y fortalece la capacidad de logros individuales; a través de la cultura, se define el sistema de creencias y valores que configura las identidades colectivas y los horizontes sociales; el deporte, entendido como la actividad física planificada, constituye un soporte importante de la socialización, en el marco de la educación, la salud y, en general, de la acción individual y colectiva.

La acumulación de energía vital requiere una visión preventiva de la salud, en la que el elemento básico sea la adecuada nutrición de la población, en particular, desde la gestación hasta los cinco primeros años. Sin embargo, más allá de la nutrición, en el ámbito de las políticas de salud pública, es necesario empezar a entender a la enfermedad como el “amigo a comprender”, más que como el “enemigo a atacar”. De ese modo, las estrategias en este campo podrán ser orientadas

hacia el conocimiento y la solución de las causas que originan la sintomatología.

La educación, entendida como formación y capacitación en distintos niveles y ciclos, es fundamental para fortalecer y diversificar las capacidades y potencialidades individuales y sociales, y promover una ciudadanía participativa y crítica. Es uno de los medios más apropiados para facilitar la consolidación de regímenes democráticos que contribuyan la erradicación de las desigualdades políticas, sociales, económicas y culturales. La educación contribuye a la construcción, transformación y replanteamiento del sistema de creencias y valores sociales y a la revalorización de las culturas del país, a partir del reconocimiento de la importancia de las prácticas sociales y de la memoria colectiva para el logro de los desafíos comunes de una nación.

La actividad física y el deporte son elementos dinamizadores de las capacidades y potencialidades de las personas. En el campo de la salud pública, la práctica deportiva es funcional a la expectativa de un estilo de vida activo y relativamente prolongado, en tanto produce beneficios fisiológicos y psicológicos.

Desde una perspectiva estratégica, el desarrollo de conocimientos con alto valor agregado es esencial, así como la investigación e innovación técnica y tecnológica. La combinación de los saberes ancestrales con la tecnología de punta puede generar la reconversión del régimen de desarrollo, apoyada en el bioconocimiento. A mediano plazo, se espera que la producción local y exportable se sustente en el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación, sobre la base de la biodiversidad.

En el ámbito rural, el acceso y conocimiento de nuevas tecnologías de comunicación e información juegan un papel central para disminuir los costos de transacción y hacer efectivo el régimen del Buen Vivir. La educación es un área clave para reducir la denominada brecha digital, cuya existencia profundiza las desigualdades e inequidades. El sistema de educación superior constituye un poderoso agente de potenciación de las capacidades ciudadanas, cuando genera contextos apropiados para el desarrollo de “libertades positivas”, con énfasis en la investigación científica y el desarrollo tecnológico, de manera que incida en la reconversión del régimen actual de desarrollo.

La construcción y el fortalecimiento de las capacidades y potencialidades de las personas y las colectividades es un eje estratégico del desarrollo nacional y una condición indispensable para la consecución del Buen Vivir, tal como se plantea en la Constitución de 2008. Esto implica diseñar y aplicar políticas públicas que permitan a las personas y colectividades el desarrollo pleno de sus sentidos, imaginación, pensamientos, emociones y formas de comunicación, en la búsqueda de relaciones sociales armoniosas y respetuosas con los otros y con la naturaleza.

Las propuestas constitucionales podrán hacerse efectivas solamente a través de políticas públicas que garanticen la nutrición equilibrada y suficiente de la población; la generación de infraestructura y la prestación de servicios de salud; el mejoramiento de la educación en todos sus niveles, incluida la formación y capacitación de funcionarios públicos, así como la implantación de orientaciones y acciones para el desarrollo de la actividad física y del deporte de calidad.

2. Diagnóstico

A continuación se esboza una aproximación a la situación de nutrición, educación, cultura y deporte en el país, como los elementos que inciden directamente en la generación de capacidades y potencialidades de las personas.

Desnutrición

Estimaciones preliminares elaboradas por la SENPLADES⁶⁵, evidencian que, si bien la desnutrición crónica ha disminuido durante los últimos años, todavía cerca de la quinta parte de los menores entre 0 y 5 años de edad (19.7%) tienen este grave problema y, por ende, no crecen saludablemente. La pobreza, la cantidad de personas dependientes en el hogar, la educación de la madre y el acceso a agua potable aparecen como las principales causas asociadas. Así, un hogar ubicado en el decil más pobre tiene 43% de niños y niñas desnutridos crónicos comparado con el decil más rico que apenas tiene un 6%⁶⁶, conforme aumenta el número de dependientes en el hogar, se incrementa en un 3.2% la probabilidad de que exista un niño desnutrido. Finalmente, la probabilidad de tener desnutrición crónica es mayor entre los niños y niñas de hogares que carecen de acceso al servicio de agua potable o cuyas madres tienen bajos niveles de educación (CISMIL).

La Encuesta de Condiciones de Vida 2005-2006 (ECV, 2006), por su parte, muestra que la desnutrición crónica es significativamente alta en los niños que residen en el área rural, si se los compara con aquellos que viven en las ciudades (1.8 veces mayor) (Cuadro 7.2.1). Asimismo, evidencia que los niveles de desnutrición serían mayores en la Sierra y Amazonia (33% y 36%, respectivamente), mientras que la Costa registraría un valor cercano al 19%. Al parecer no se registran diferencias significativas entre los niños y las niñas; los niños tienen una desnutrición crónica del 26.8% y las niñas de 25.7%. La desnutrición sería particularmente elevada en la población indígena (52%), donde su incidencia alcanzaría niveles comparativamente altos, respecto a los otros grupos étnicos (Cuadro 7.2.1).

⁶⁵ SENPLADES, Subsecretaría de Información e Investigación.

⁶⁶ SELBEN.

Cuadro 7.2.1: Desnutrición crónica a nivel nacional por área

Área	% de desnutrición crónica
Rural	36,0%
Urbana	19,7%

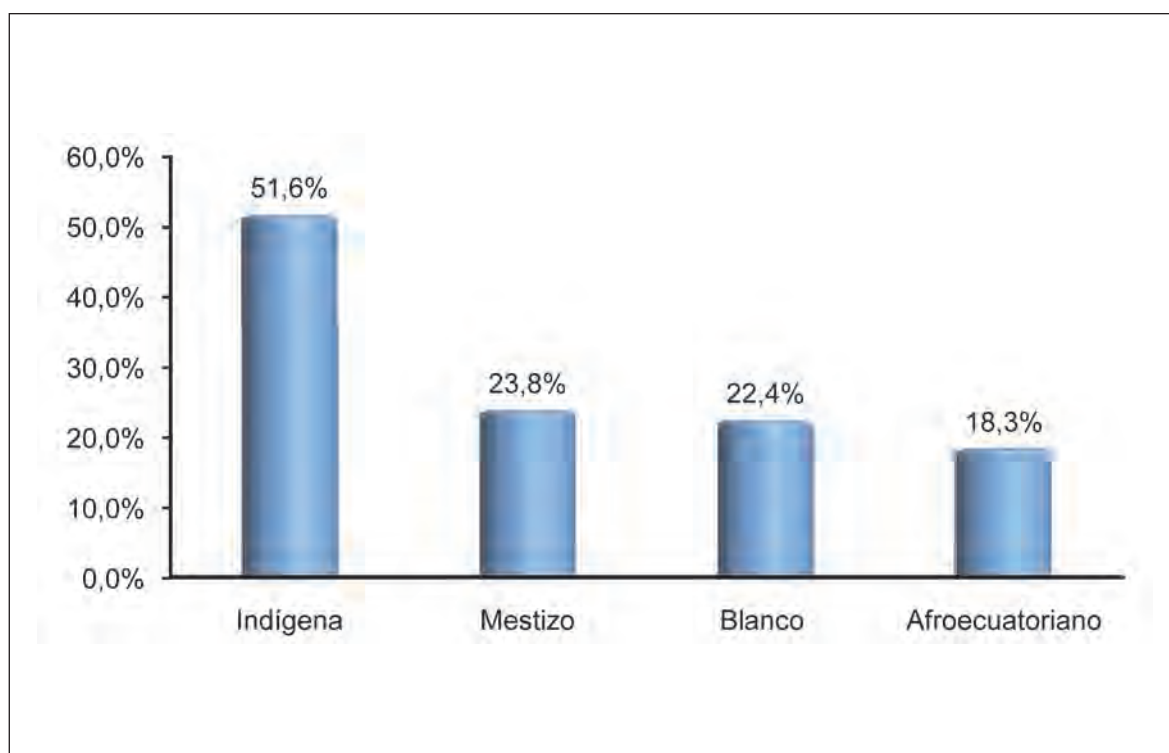
Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) 2006.

Elaboración: CISMIL.

Por último, provincias como Chimborazo, Bolívar, Cotopaxi y Tungurahua registrarían altas tasas de desnutrición crónica (superiores al 40%), probablemente como resultado de concentrar en su territorio una gran proporción de población indígena, pobre en su gran mayoría. (Mapa 7.2.1).

Estos datos corroboran lo señalado por el Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, en el sentido de que la desnutrición de la niñez ecuatoriana es un mal sobretodo serrano, indígena y rural. Los grupos vulnerables habitan en zonas con poco acceso a servicios de agua potable y saneamiento, tienen bajo nivel educativo y son ancestralmente pobres (Viteri, 2008).

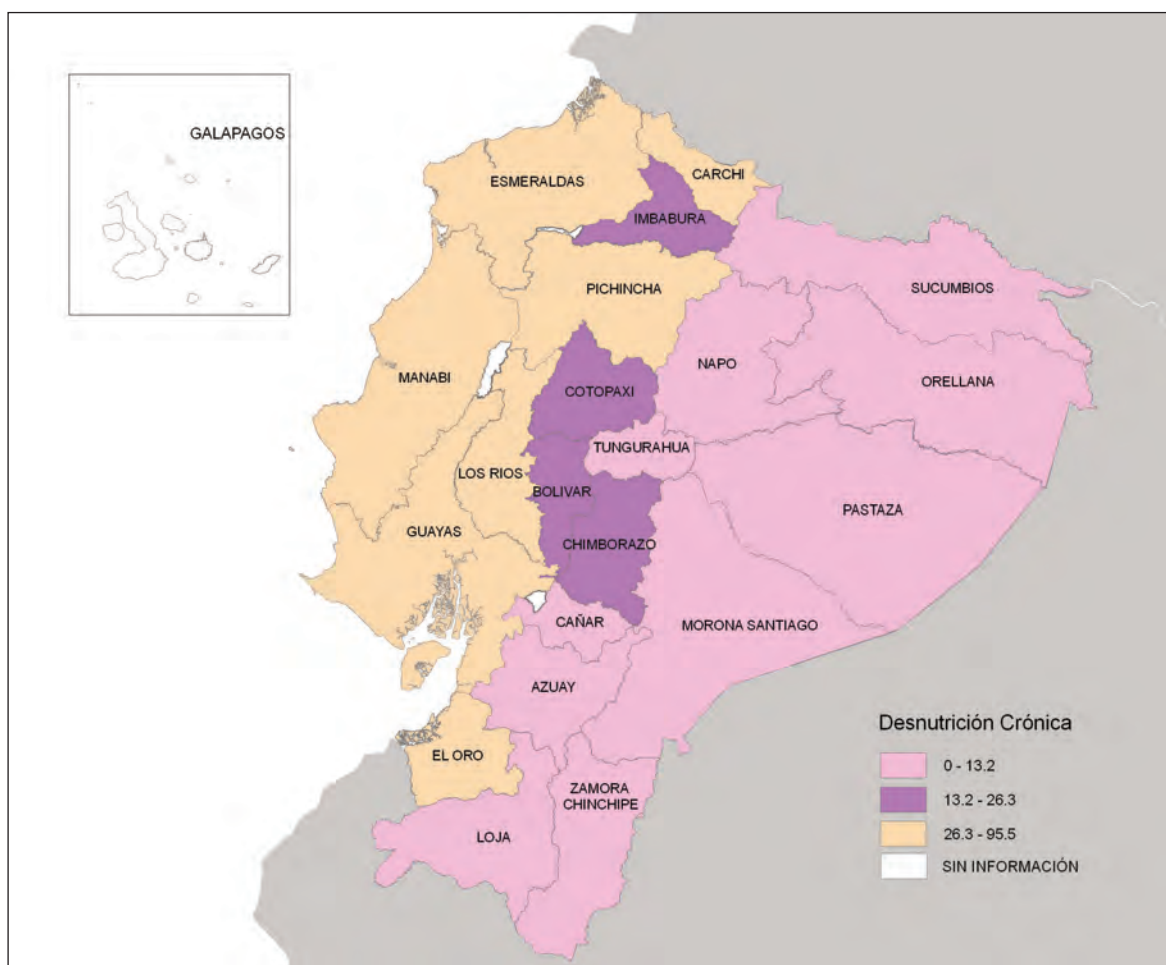
Gráfico 7.2.1: Desnutrición crónica a nivel nacional por etnia



Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) 2006.

Elaboración: CISMIL.

Mapa 7.2.1: Desnutrición crónica al año 2006



* Las zonas en color blanco son zonas no delimitadas.

Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) 2006.

Elaboración: CISMIL.

Educación

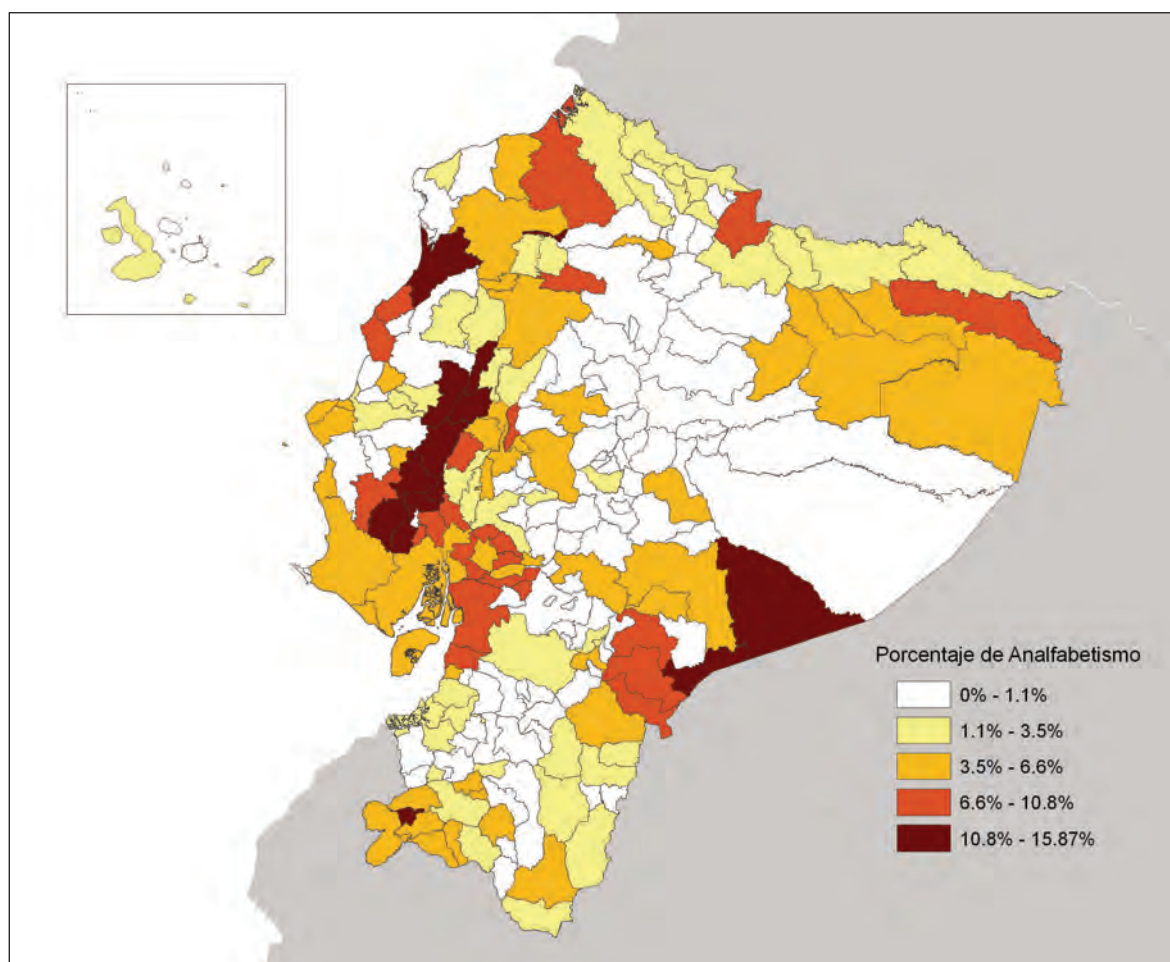
Para el año 2006, la tasa de analfabetismo calculada a partir de la ECV del 2006 se encontraba en el 9.1% a nivel nacional. Existen limitaciones de información para establecer un diagnóstico amplio y preciso en relación a la situación actual del analfabetismo en el Ecuador. Se cuenta con la ENEMDU del 2008 que da cuenta de una tasa de analfabetismo nacional del 7% y la ENEMDU 2009 (primer trimestre), según la cual el analfabetismo a nivel nacional en el área urbana alcanza el 4.4%, si comparamos este dato con el del 2006, significa una reducción de menos de un punto porcentual en tres años en el área urbana. No se tiene información para el área rural, por lo que por ahora no es posible calcular una tasa nacional de analfabetismo. En este contexto, es pertinente

mencionar las cifras de un estudio reciente acerca de la situación del analfabetismo en el Ecuador, coordinado por la UNESCO (2009) en colaboración con el Ministerio de Educación. Si bien en el documento se aclara que no sirve para establecer una tasa nacional de analfabetismo porque se basa en una proyección a partir del censo del 2001, sí es muy útil para hacer comparaciones relativas a nivel de cantón. Los resultados muestran que en la actualidad, las provincias con la más alta tasa de analfabetismo son: Las Zonas no delimitadas, Morona Santiago, Guayas, Orellana, Santa Elena, Sucumbíos y Santo Domingo de los Colorados. Por otro lado, las provincias con la tasa de analfabetismo más baja son: Pastaza, Pichincha, Cañar, Napo y Chimborazo. A nivel cantonal, los cantones con la mayor tasa de analfabetismo son:

Colimes (15.7%), Pedro Carbo (15.2%), Lomas de Sargentillo (14.8%), y Santa Lucía (14.5%) en Guayas; Manga del Cura (15%) en zona no delimitada; Pedernales (13.3%) y Pichincha (12.3%) en Manabí, Taisha (12%) y Tiwintza (12.3%) en Morona Santiago. En tanto que casi el 40% de cantones presentan una tasa de analfabetismo menor al 1%. En el estudio también se menciona una reducción del analfabetismo en la zona rural de 2 puntos porcentuales, que estaría asociada a los programas de alfabetización. Esto muestra un sentido de equidad en los programas de alfabetización. Contrariamente a lo anterior, no se encuentra un efecto significativo en términos de reducción del analfabetismo en las zonas urbanas, especialmente en las principales ciudades del país (Quito,

Guayaquil y Cuenca), donde se concentra alrededor del 20% del total de analfabetos. Esto daría cuenta de un problema de falta de eficacia en el programa de alfabetización. En cuanto a la contribución cantonal al analfabetismo nacional, se encuentra que la mayor concentración de analfabetos esta en Guayaquil con el 25%, la ciudad más grande del país y otras ciudades importantes como Santo Domingo de los Colorados, Durán, El Empalme, Cuenca, Manta, Milagro y Daule. En términos de eficiencia, los programas de alfabetización deberían poner mayor énfasis en las grandes ciudades y en los cantones que tienen mayor contribución al analfabetismo nacional. El siguiente mapa, grafica la situación del analfabetismo proyectado al 2009, según el estudio de Unesco-ME.

Mapa 7.2.2: Mapa cantonal del analfabetismo en el Ecuador⁶⁷



Fuente: UNESCO-ME. 2009.

Elaboración: SENPLADES.

⁶⁷ Proyectado al año 2009.

Entre 1995 y 2008, la tasa neta de matrícula básica a nivel nacional se incrementó de 83% a casi 92.6%; es decir, aumentó en 8.6 puntos porcentuales. Se han eliminado ya las brechas de género, no se establecen disparidades por sexo, pues se registran tasas de 90.9 para las niñas y 90.8 para los niños en 2006.

La brecha urbano rural de 13 puntos estimada en 1995, se redujo a 7 puntos en el 2007; a nivel regional, la matrícula en la Amazonía representó el 90,0%, con 1 punto de diferencia respecto a la Costa y Sierra (90.8% y 90.9%, respectivamente) (ECV 2006).

En provincias como Pichincha, Guayas, El Oro y Cotopaxi, las tasas de matrícula superan el 92%. El resto de provincias, exhiben niveles de matrícula entre el 82% y 91%.(ECV 2006).

En 2008, la tasa neta de matrícula en bachillerato se mantuvo en los niveles relativamente bajos, registrados en el año 2007 (33%)⁶².

Según los registros del Ministerio de Educación, la matrícula de educación inicial, básica y bachillerato habrían experimentado un aumento del 10%, 8% y 15% entre los períodos 2007-2008 y

2008-2009, lo que podría estar asociado a las políticas orientadas a la eliminación de barreras de acceso impulsadas desde el Gobierno.

Un estudio realizado en el año 2009 (Ponce, 2009), revela que la probabilidad de asistir a escuelas de educación básica aumentó, con respecto al año 2005, en 1% en el 2006, 1.4% en el 2007 y 3% en el 2008. Para el caso del bachillerato, esta probabilidad se habría incrementado en 2% en el 2006, 3% en el 2007 y 4% en el 2008. Esta información confirma que las políticas de universalización de la educación básica han alcanzado resultados positivos.

En cuanto alude a la educación superior, los datos muestran un incremento en la matrícula de 2 puntos porcentuales entre el 2007 y el 2008 (ENEMDU 2007, 2008); sin embargo, todavía la tasa de escolaridad continúa en niveles inferiores al 20%.

Por otro lado, el nivel secundario, además presenta serios problemas de eficiencia interna. Del 100% de alumnos que ingresan en una determinada cohorte a primer curso en un año dado, apenas el 57% termina el colegio sin desertar ni repetir. (Cuadro 7.2.2)

Cuadro 7.2.2: Indicadores de eficiencia de la educación media

Descripción	1er curso	2o curso	3er curso	4o curso	5o curso	6o curso
Tasa de promoción	85,20%	90,10%	93,60%	65,00%	88,80%	95,60%
Tasa de repitencia	6,70%	6,00%	5,80%	6,50%	5,50%	1,80%
Tasa de deserción	8,00%	3,90%	0,70%	28,50%	5,70%	2,60%
Tasa de sobrevivencia	100,00%	91,40%	87,60%	87,00%	60,50%	56,90%

Fuente: SINEC. Años lectivos: 2004-2005 y 2005-2006

Elaboración: SENPLADES.

En definitiva, en la actualidad el país tiene un bajo nivel de acceso a la educación media, con niveles aún más bajos entre los pobres; y graves problemas de eficiencia interna pues de todos los estudiantes que acceden, un alto porcentaje deserta o repite.

Los datos sobre la evaluación de logros evidencian, por otra parte, que las puntuaciones en tercero de básica no superan el 50% del total en Lenguaje y el 40% en Matemáticas. En séptimo de básica se registra una ligera mejora en Lenguaje a

62 ENEMDU 2007 y 2008.

nivel nacional, que se explica por el aumento de 3 puntos en promedio entre los años 2000 y 2007. No ocurre lo mismo en Matemáticas, donde la tendencia observada es inercial, alcanzando apenas el 30% de la puntuación total. En décimo de

básica, el comportamiento en las calificaciones de Lenguaje y Matemáticas es decreciente a lo largo de toda la década, llegando al 55% de la nota total en Lenguaje y al 30% en Matemáticas durante el 2007.

Cuadro 7.2.3: Resultados evaluación de logros Lenguaje y Matemáticas

Materia	Años	Nivel Nacional		
		Tercero	Séptimo	Décimo
Lenguaje	1996	10,4	11,2	12,9
	1997	8,2	9,3	11,2
	2000	9,5	9,8	11,7
	2007	10,8	12,0	11,1
Matemáticas	1996	9,3	7,2	7,3
	1997	7,2	4,9	5,4
	2000	8,5	6,0	6,0
	2007	8,2	5,9	5,6

Fuente: MEC, Informes Aprendo, 2007.

Elaboración: SENPLADES.

En cuanto a oferta educativa, según estadísticas administrativas del Ministerio de Educación en lo referente a la educación preprimaria, básica y media en el año lectivo 2005-2006, el ratio alumno profesor a nivel nacional es de 17, al igual que en el área urbana y rural, mientras que las instituciones privadas tienen en promedio 7 alumnos menos por profesor que las instituciones públicas.

El número de alumnos por aula a nivel nacional, en promedio es de 21, pero existe una marcada

diferencia entre la zona urbana y rural, dado que en esta última, en cada aula existen 26 alumnos más que en la zona urbana, llegando a un ratio de 58 alumnos por aula.

Aproximadamente, el 81% de las y los profesores tienen título de docentes, el 61% tienen formación universitaria, 36% son bachilleres en ciencias de la educación o de institutos pedagógicos, el 2% tienen postgrados y un 0.2% no han completado el bachillerato.

Cuadro 7.2.4: Oferta educativa 2005-2006

Ratio alumnos/profesor	Pública	19,0
	Privada	12,0
	Urbana	17,0
	Rural	17,0
	Total	17,0
Ratio alumnos/aula	Urbana	32,0
	Rural	58,0
	Total	21,0
Grado de preparación de los profesores	Docentes	81,7
	No docentes	18,1
	Título universitario	61,0
	Instructor pedagógico	18,5
	Bachiller en CC.EE.	18,3
	Postgrado	2,0
	Menos que bachiller	0,2

Fuente: SINEC 2005-2006.

Elaboración: SENPLADES.

Aunque el gasto en Investigación, Desarrollo e Innovación (I+D+i) en relación al PIB se ha incrementado de 0.06% en 2005 a 0.23% en 2007, este sigue siendo reducido a nivel per cápita: 6.33 USD (2006) y 7.38 USD (2007), mientras que el gasto por investigador fue de 30.60 USD y 35.39 USD, en los mismos años.

Al descomponer el gasto en ciencia y tecnología según el sector de financiamiento, se evidencia que, en promedio, apenas un 4% se orientó hacia la educación superior durante el período 2005-2007. Cuando la misma información se desagrega por objetivo socioeconómico, se constata que la proporción más alta del gasto en ciencia y tecnología se dirigió al sector de tecnología agrícola (24.5% en el año 2007) y contrariamente la proporción menor al sector de explotación de la tierra (2.1%).⁶⁹

Respecto a la disponibilidad de información sobre acceso a la información y a la comunicación, los datos muestran que continúa siendo limitada. Así, según la ECV 2006, apenas el 34,4% de la población tiene teléfono fijo, el 38,1% teléfono celular y sólo el 7,2% usa Internet al menos una vez a la semana. Esta información evidencia la enorme brecha digital existente en el país. En las sociedades modernas, la información juega un rol preponderante en el desarrollo. La falta de acceso a ella dificulta el ejercicio pleno de la ciudadanía en todos los aspectos. El acceso limitado a la información y a los medios de comunicación restringe las posibilidades de formación y aprendizaje continuos a lo largo del ciclo vital y dificultan el desarrollo personal y colectivo de las capacidades.

⁶⁹ Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología (SENACYT), Indicadores de actividades científicas y tecnológicas, Ecuador, 2009.

Cultura

Siendo Ecuador un país donde conviven diferentes “culturas”, persisten problemas que en la práctica limitan el aprovechamiento adecuado de las capacidades que devienen precisamente de formas y expresiones sociales distintas. Los hechos muestran la inexistencia de relaciones basadas en el respeto a la diversidad étnica, de género, generacional, de estatus socioeconómico y de pensamiento, lo que rompe las sinergias que podrían resultar de una interacción social adecuada. Una sociedad que desconoce “sus partes constitutivas”, tiene restricciones severas en torno a la construcción de una identidad con objetivos y metas comunes.

El irrespeto a la diversidad se expresa a través de la predominancia de una sola visión cultural en la producción de servicios sociales, sin que ello signifique desconocer los esfuerzos públicos, que aunque no generalizados, se están desarrollando en el ámbito de la salud. Se puede citar como ejemplo, el programa de salud intercultural del Ministerio del ramo, que rescata el conocimiento ancestral en la provisión de los servicios.

Este irrespeto también se manifiesta en inequidades de acceso por género, etnia y generación a las oportunidades educativas, laborales y remunerativas. Por lo general el analfabetismo, el desempleo y las bajas remuneraciones afectan fundamental-

mente a las mujeres, indígenas, afro descendientes y adultos mayores.

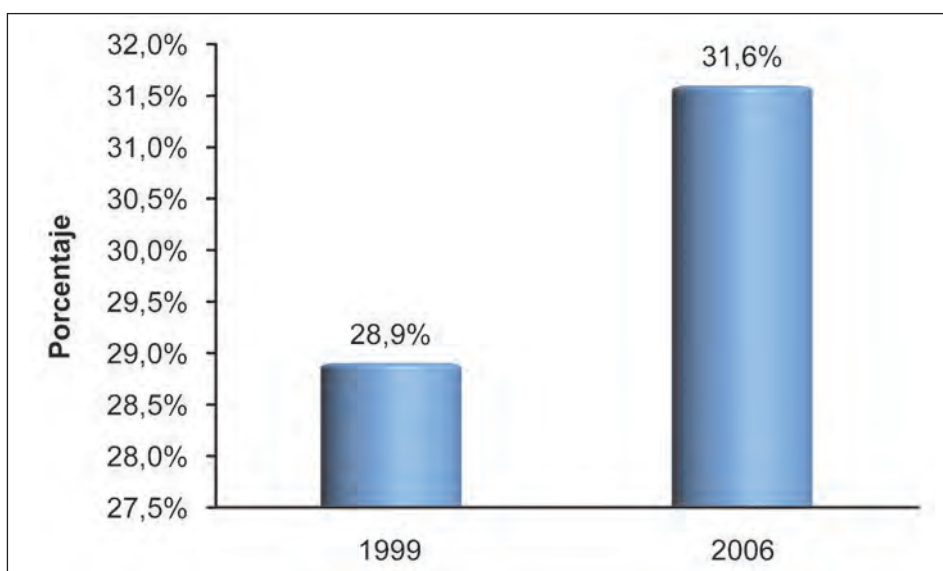
Así, el analfabetismo femenino es un 45% mayor que el masculino (10,4% y 7,4% respectivamente); según la encuesta de discriminación racial (INEC, 2004), el 13% de los indígenas y el 10% de afroecuatorianos sufren de discriminación laboral; y, la brecha de ingreso entre hombres y mujeres, bordea el 25% (ENEMDU, 2008).

Deporte⁷⁰

El rol del deporte en la educación, no ha sido percibido como un instrumento de mejora de las capacidades y potencialidades de las personas. En la actualidad, las horas de cultura o educación física se cumplen como un simple requisito curricular, y se dicta por lo general una vez a la semana. Las actividades deportivas extracurriculares, que funcionan irregularmente y casi “espontáneamente”, no son asumidas como un instrumento básico de formación.

Por otra parte, la historia deportiva del país da cuenta de escasos resultados positivos en competencias internacionales y una muy limitada contribución a la consecución de otros objetivos nacionales relevantes. Sin duda, los mayores logros del deporte ecuatoriano están asociados a esfuerzos individuales o corporativos, poco articulados a la gestión del Gobierno pues no se ha dispuesto de políticas claras para el sector.

Gráfico 7.2.2: Porcentaje de personas que practican algún deporte



Fuente: INEC, Encuesta de Condiciones de Vida 1999 y 2005-2006, INEC.

Elaboración: Subsecretaría de Información e Investigación. SENPLADES.

⁷⁰ Esta sección del Diagnóstico es tomado del documento “Elementos para el Diseño de la Política del Deporte de la Revolución Ciudadana”, Documento Borrador para discusión, elaborado por la Subsecretaría de Información e Investigación de SENPLADES, Enero 2009.

En cuanto al tema de deporte recreativo, no existe un ente que permita regular el movimiento con planes y programas recreativos en los sectores escolarizado, no escolarizado y comunitario.

Los datos muestran que, entre 1999 y 2006, se habría producido un ligero incremento en el porcentaje de personas que practica algún deporte (Gráfico 7.2.2) y, que la mayoría de ecuatorianos y ecuatorianas (80%) se ejercitarían físicamente menos de 3 horas a la semana (Cuadro 7.2.5), lo que estaría impactando sobre

su salud por los efectos perniciosos asociados al sedentarismo. En efecto, cuando las personas tienen una actividad física inferior a 30 minutos diarios por 3 días a la semana tienen una mayor probabilidad de experimentar, entre otros, problemas de obesidad, presión arterial y complicaciones cardio vasculares.

Conforme los resultados de la Encuesta de Uso del Tiempo del INEC (2007), entre el 28% y 50% de la población nacional tendría una elevada probabilidad de sufrir los trastornos mencionados.

Cuadro 7.2.5: Tiempo semanal para jugar en la casa / fútbol, basket, ajedrez, damas, etc.

Tiempo	%	% acumulado
menos de 1h	28,2	28,2
1 - 2 h	23,7	51,9
2 - 3 h	15,6	67,5
3 - 4 h	8,5	76,1
4 - 5 h	5,9	82,0
5 - 10 h	14,1	96,1
10 - 15 h	2,6	98,7
15 - 20 h	0,6	99,3
20 - 25 h	0,3	99,6
25 - 30 h	0,2	99,8
más de 30 h	0,2	100,0

Fuente: INEC, Encuesta de Uso de Tiempo, 2007.

Elaboración: Subsecretaría de Información e Investigación. SENPLADES.

3. Políticas y Lineamientos

Política 2.1. Asegurar una alimentación sana, nutritiva, natural y con productos del medio para disminuir drásticamente las deficiencias nutricionales.

- a. Integrar los programas estatales dispersos en un programa nacional, que considere la diversidad cultural así como la perspectiva de género y se enfoque en aquellos sectores de población en situación más crítica de malnutrición, con énfasis en la atención emergente a mujeres embarazadas y niños y niñas con desnutrición grave.
- b. Coordinar adecuadamente los esfuerzos públicos y privados en materia de producción, distribución y comercialización de alimentos.
- c. Promover programas de reactivación productiva enfocados al cultivo de productos tradicionales, articulados al programa nacional de alimentación y nutrición.
- d. Promover la asistencia a los controles médicos mensuales de las madres embarazadas para prevenir la malnutrición prenatal, así como para entregar suplementos alimenticios básicos en la gestación.
- e. Promover la lactancia materna exclusiva después del nacimiento e implementación de bancos de leche materna a escala nacional.
- f. Articular mecanismos de información sobre la importancia del control mensual y programas de alimentación para infantes que evidencien desnutrición temprana.
- g. Fortalecer los programas educativos dirigidos a toda la población, relacionados con la calidad nutricional para fomentar el consumo equilibrado de alimentos sanos y nutritivos.
- h. Apoyar al desarrollo de huertos experimentales en los diferentes ámbitos y espacios sociales.

Política 2.2. Mejorar progresivamente la calidad de la educación, con un enfoque de derechos, de género, intercultural e inclusiva, para fortalecer la unidad en la diversidad e impulsar la permanencia en el sistema educativo y la culminación de los estudios.

- a. Articular los contenidos curriculares de los distintos niveles educativos.
- b. Mejorar la calidad de la educación inicial, básica y media en todo el territorio nacional.
- c. Fomentar la evaluación y capacitación continua de los docentes, en la que se incluya la participación de la familia y las organizaciones sociales pertinentes para propender al desarrollo integral de la calidad educativa.
- d. Promover la coeducación e incorporación de enfoques de interculturalidad, derechos, género y sustentabilidad en el currículo educativo y en los procesos pedagógicos.
- e. Implementar programas complementarios de educación con énfasis en la formación ciudadana.
- f. Potenciar la actoría de los docentes e investigadores como sujetos de derechos, responsabilidades y agentes del cambio educativo.
- g. Fomentar la evaluación contextualizada de los logros educativos de los estudiantes.
- h. Promover y generar esfuerzos públicos sostenidos para impulsar la permanencia y culminación de los niños y niñas en educación inicial, básica y media, priorizando a las niñas de zonas rurales y urbano marginales e impulsando la participación comunitaria en el sistema escolar.
- i. Promover programas de infraestructura que contemplen una racionalización y optimización de los establecimientos educativos y la superación de las brechas de cobertura.
- j. Crear de manera planificada partidas docentes para el nivel inicial, básico y medio, a fin de garantizar que no existan escuelas sin maestros, particularmente, en el ámbito rural.
- k. Desarrollar y aplicar un modelo de educación inclusiva para personas con necesidades educativas especiales.
- l. Erradicar progresivamente el analfabetismo en todas sus formas, apoyando procesos de postalfabetización con perspectiva de género y la superación del rezago educativo.

Política 2.3. Fortalecer la educación intercultural bilingüe y la interculturalización de la educación.

- a. Promover procesos de articulación entre la educación intercultural bilingüe y las organizaciones indígenas para que exista un proceso de evaluación participativa y contraloría social y un apoyo mutuo entre las comunidades y los centros educativos.
- b. Articular el sistema educativo nacional con la educación intercultural bilingüe.
- c. Diseñar y aplicar material educativo que garantice la utilización de la lengua principal de cada nacionalidad y el castellano como idioma de relación intercultural.
- d. Diseñar mallas curriculares que reflejen las realidades históricas y contemporáneas de los pueblos y nacionalidades.
- e. Capacitar y formar docentes especializados para la educación intercultural bilingüe originarios de cada nacionalidad, y generación de incentivos para su permanencia en las localidades.

Política 2.4. Generar procesos de capacitación y formación continua para la vida, con enfoque de género, generacional e intercultural articulados a los objetivos del Buen Vivir.

- a. Diseñar y aplicar procesos de formación profesional y capacitación continua que consideren las necesidades de la población y las especificidades de los territorios.
- b. Promover el acceso de mujeres diversas, grupos de atención prioritaria, pueblos y nacionalidades a procesos de formación y capacitación continua, fomentando la culminación de los niveles de instrucción.
- c. Fortalecer y crear mecanismos de crédito que faciliten los procesos de formación y capacitación continua.
- d. Capacitar a la población en el uso de nuevas tecnologías de información y comunicación.

Política 2.5. Fortalecer la educación superior con visión científica y humanista, articulada a los objetivos para el Buen Vivir

- a. Impulsar los procesos de mejoramiento de la calidad de la educación superior.
- b. Fortalecer y consolidar el proceso de aseguramiento de la gratuidad de la educación superior pública de tercer nivel.
- c. Fortalecer el sistema de educación superior, asegurando las interrelaciones entre los distintos niveles y ofertas educativas.
- d. Promover programas de vinculación de la educación superior con la comunidad.
- e. Impulsar la investigación y el desarrollo científico técnico en universidades y escuelas politécnicas.
- f. Impulsar programas de becas para la formación docente de alto nivel.
- g. Generar redes territoriales de investigación entre instituciones públicas y centros de educación superior para promover el Buen Vivir en los territorios.
- h. Apoyar e incentivar a las universidades y escuelas politécnicas para la creación y el fortalecimiento de carreras y programas vinculados a los objetivos nacionales para el Buen Vivir.
- i. Generar redes y procesos de articulación entre las instituciones de educación superior y los procesos productivos estratégicos para el país.
- j. Promover encuentros entre las diferentes epistemologías y formas de generación de conocimientos que recojan los aportes de los conocimientos populares y ancestrales en los procesos de formación científica y técnica.
- k. Incrementar progresivamente el financiamiento para la educación superior.

Política 2.6. Promover la investigación y el conocimiento científico, la revalorización de conocimientos y saberes ancestrales, y la innovación tecnológica.

- a. Fortalecer la institucionalidad pública de la ciencia y tecnología.
- b. Fomentar proyectos y actividades de ciencia y tecnología en todos los niveles educativos e incorporación en las mallas curriculares de los contenidos vinculados.
- c. Apoyar a las organizaciones dedicadas a la producción de conocimiento científico e innovación tecnológica.
- d. Promover procesos sostenidos de formación académica para docentes e investigadores e investigadoras de todos los niveles educativos y reconocimiento de su condición de trabajadores y trabajadoras.
- e. Fomentar procesos de articulación entre los sectores académico, gubernamental y productivo, incorporando conocimientos ancestrales.
- f. Promover programas de extensión universitaria con enfoque intercultural, de género y generacional.
- g. Establecer programas de becas de investigación y especialización conforme las prioridades nacionales, a las especificidades de los territorios y con criterios de género, generacionales e interculturales.
- h. Democratizar los resultados obtenidos en las investigaciones realizadas, y reconocer los créditos a las y los investigadores nacionales.

Política 2.7. Promover el acceso a la información y a las nuevas tecnologías de la información y comunicación para incorporar a la población a la sociedad de la información y fortalecer el ejercicio de la ciudadanía.

- a. Democratizar el acceso a las tecnologías de información y comunicación, especialmente a Internet, a través de la dotación planificada de infraestructura y servicios necesarios a los establecimientos educativos públicos de todos los niveles y la implantación de telecentros en las áreas rurales.
- b. Promover las capacidades generales de la población para el uso y fomento de plataformas, sistemas, bancos de información, aplicaciones y contenidos que posibiliten a todos y todas obtener provecho de las tecnologías de información y comunicación.
- c. Establecer mecanismos que faciliten la adquisición de ordenadores personales y programas de capacitación.

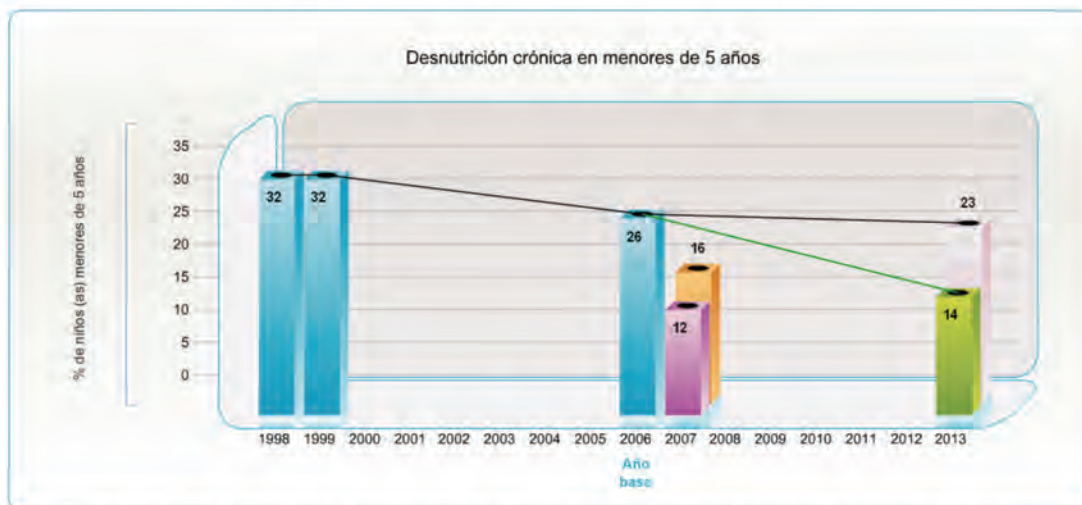
Política 2.8. Promover el deporte y las actividades físicas como un medio para fortalecer las capacidades y potencialidades de la población.

- a. Fomentar e impulsar de forma incluyente el deporte de alto rendimiento e incorporar sistemas de planificación, seguimiento y evaluación de sus resultados.
- b. Desarrollar actividades extracurriculares en las instituciones educativas dirigidas por entrenadores y guías especializados orientados a complementar la enseñanza.
- c. Elaborar o reelaborar los programas curriculares de cultura física que tiendan a promover el hábito de la práctica deportiva o actividad física desde las edades tempranas.
- d. Diseñar planes de entrenamiento para mantener una vida activa adaptados a la necesidad de desarrollar inteligencia holística, y a las características etáreas de la población.
- e. Impulsar la actividad física y el deporte adaptado en espacios adecuados para el efecto.
- f. Diseñar y aplicar un modelo presupuestario de asignación de recursos financieros a los diferentes actores de la estructura nacional del deporte.

4. Metas

- 2.1.1. Reducir en un 45% la desnutrición crónica al 2013.
- 2.1.2. Garantizar un consumo kilo calórico diario de proteínas mínimo de 260 Kcal. /día al 2013.
- 2.1.3. Disminuir al 3,9% el bajo peso al nacer en niños y niñas al 2013.
- 2.2.1. Al menos el 30% de los estudiantes de 7mo y 10mo de educación básica que obtienen una calificación de “buena” y no menos de un 8% nota de “muy buena” en ciencias sociales al 2013.
- 2.2.2. Al menos el 20% de los alumnos de 4to, 7mo, 10mo año de Educación Básica, y 3er año de bachillerato alcancen una nota de “buena” y que mínimo un 8% de “muy buena” en Matemáticas al 2013.
- 2.2.3. Al menos 15% de los estudiantes de 4to, 7mo y 10mo de educación básica y 3er año de bachillerato obtienen una calificación de “muy buena” en Lenguaje al 2013.
- 2.2.4. Al menos 10% más de estudiantes de 7mo y 10mo de educación básica obtienen una calificación de “muy buena” en Ciencias Naturales al 2013.
- 2.2.5. Al menos el 46% de las y los docentes obtienen una calificación de “muy buena” en la Evaluación Interna al 2013.
- 2.2.6. Al menos el 60% de las y los docentes obtiene una calificación de “buena” en la evaluación de conocimientos específicos al 2013.
- 2.2.7. Reducir al 10% el analfabetismo funcional para el 2013.
- 2.5.1. Aumentar 969 investigadores dedicados a I+D+i al 2013.
- 2.5.2. Alcanzar el promedio de América Latina en la tasa de matrícula en educación superior al 2013.
- 2.5.3. Llegar a 1500 becas de cuarto nivel en el 2013.
- 2.6.1. Aumentar en 75% los artículos publicados en revistas indexadas al 2013.
- 2.6.2. Alcanzar el 0.44% de gasto en I+D+i como porcentaje del PIB al 2013.
- 2.7.1. Alcanzar el 55% los establecimientos educativos rurales con acceso a Internet y el 100% de los urbanos al 2013.
- 2.7.2. Triplicar el porcentaje de hogares con acceso a Internet al 2013.
- 2.7.3. Alcanzar el 50% de hogares con acceso a teléfono fijo al 2013.
- 2.8.1. Alcanzar 45 participantes en las olimpiadas al 2012.

Meta 2.1.1. Reducir en un 45% la desnutrición crónica al 2013



Ejecutor(es): Ministerio de Salud (Rector) - Ministerio de Educación, Ministerio de Inclusión Económica y Social, Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda

Fuente: INEC ECV 1998, 1999, 2006, 2007

Elaboración: SENPLADES

- Valores históricos
- Estimado sin Plan
- Meta con Plan
- Promedio América Latina
- Promedio países OECD

Fuente: UNICEF

Estado Mundial de la Infancia 2009

Meta 2.1.2. Garantizar un consumo kilo calórico diario de proteínas mínimo de 260 Kcal. /día al 2013

Mínimo consumo kilo calórico de proteínas por quintiles de ingreso

Quintiles	2006	2013
Quintil 1:	188,56	260
Quintil 2:	281,58	260
Quintil 3:	279,31	260
Quintil 4:	301,50	260
Quintil 5:	350,83	260

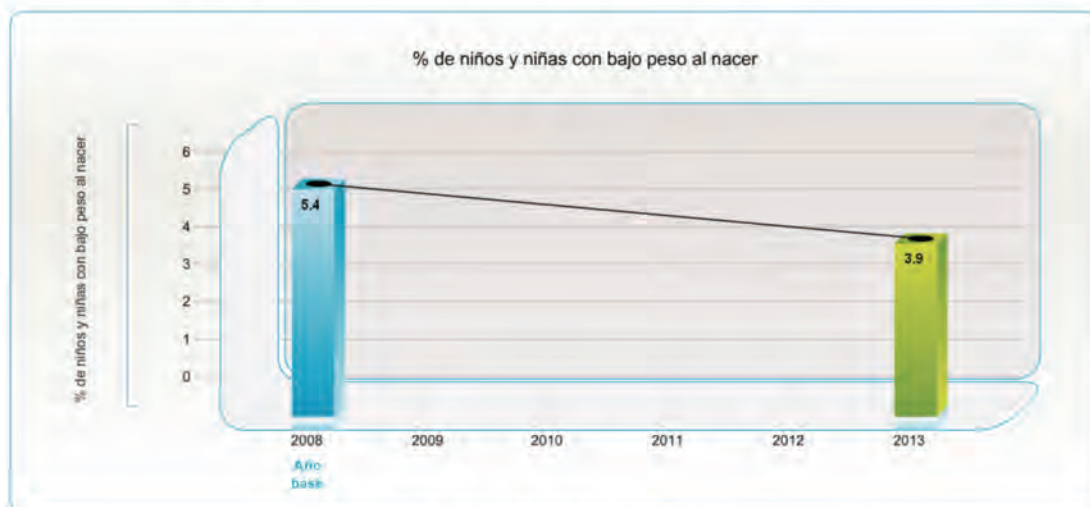
Ejecutor(es): Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca

Fuente: INEC - ECV, 2006

Elaboración: SENPLADES

- Valores históricos
- Meta con Plan

Meta 2.1.3. Disminuir al 3.9% el bajo peso al nacer en niños y niñas, al 2013



Ejecutor(es): Ministerio de Salud Pública

Fuente: Organización Mundial de la Salud, 2008

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos
Meta con Plan

% de niños(as) con bajo peso al nacer

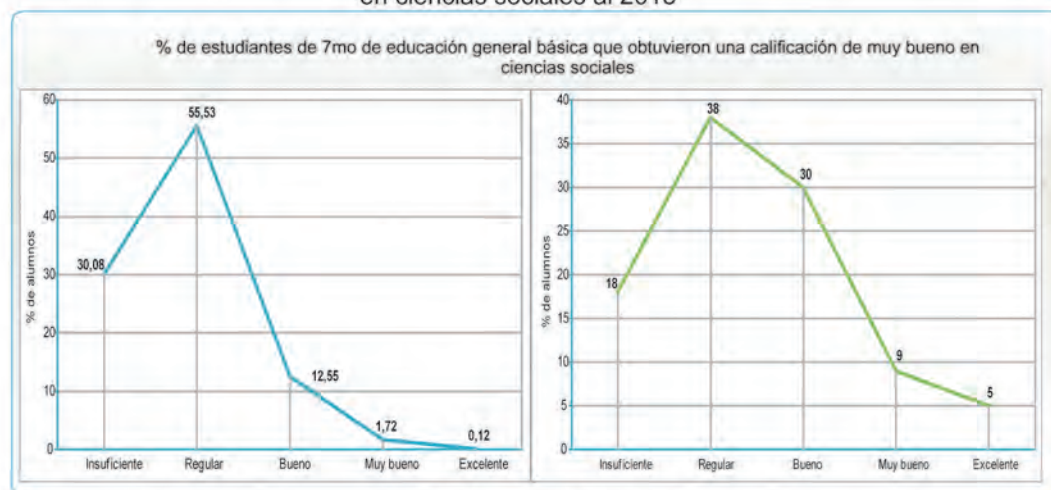
América Latina y el Caribe: 9%

Países industrializados: 7%

Ecuador: 16%

UNICEF 1998-2006 (promedio de estos años)

Meta 2.2.1. Al menos el 30% de los estudiantes de 7mo y 10mo de educación básica que obtienen una calificación de "buena" y no menos de un 8% nota de "muy buena" en ciencias sociales al 2013



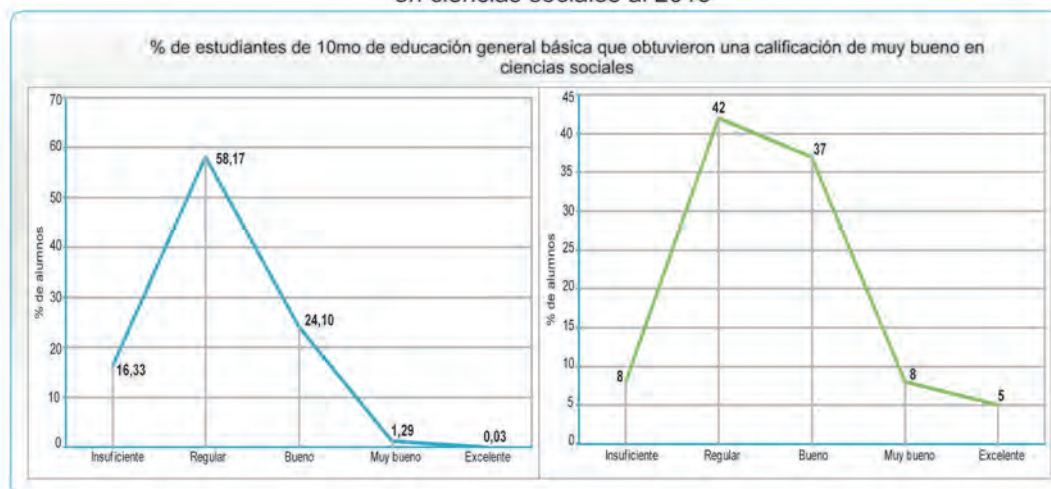
Ejecutor(es): Ministerio de Educación

Fuente: Ministerio de Educación-Pruebas SER 2008

Elaboración: SENPLADES

Linea Base
Meta con Plan

Meta 2.2.1. Al menos el 30% de los estudiantes de 7mo y 10mo de educación básica que obtienen una calificación de "buena" y no menos de un 8% nota de "muy buena" en ciencias sociales al 2013

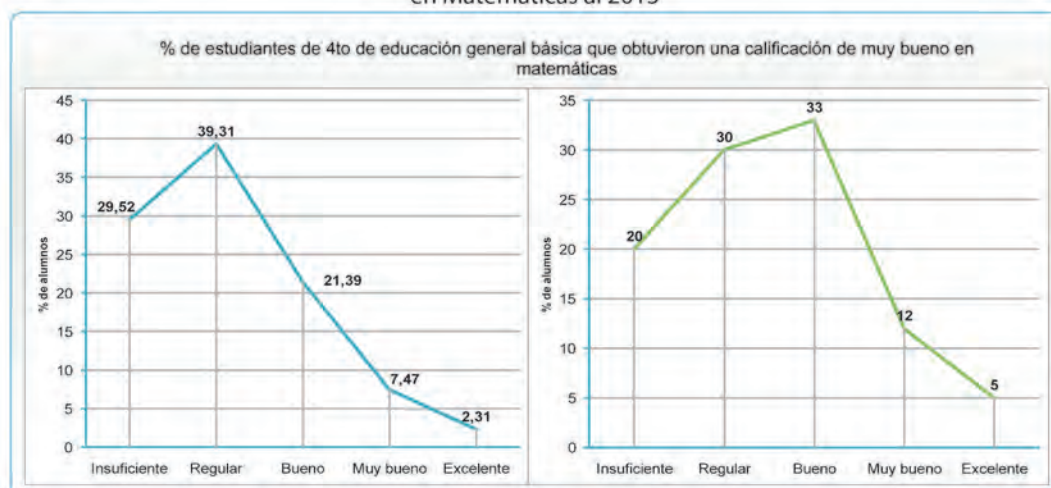


Ejecutor(es): Ministerio de Educación

Fuente: Ministerio de Educación-Pruebas SER 2008

Elaboración: SENPLADES

Meta 2.2.2. Al menos el 20% de los alumnos de 4to, 7mo, 10mo año de Educación Básica, y 3er año de bachillerato alcancen una nota de "buena" y que mínimo un 8% de "muy buena" en Matemáticas al 2013

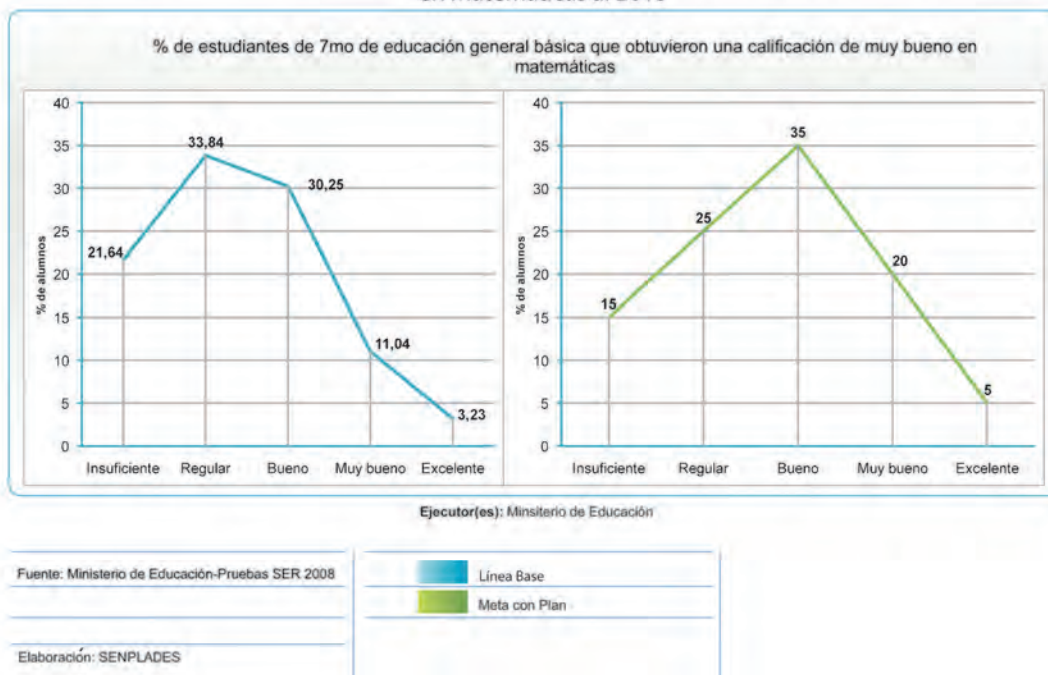


Ejecutor(es): Ministerio de Educación

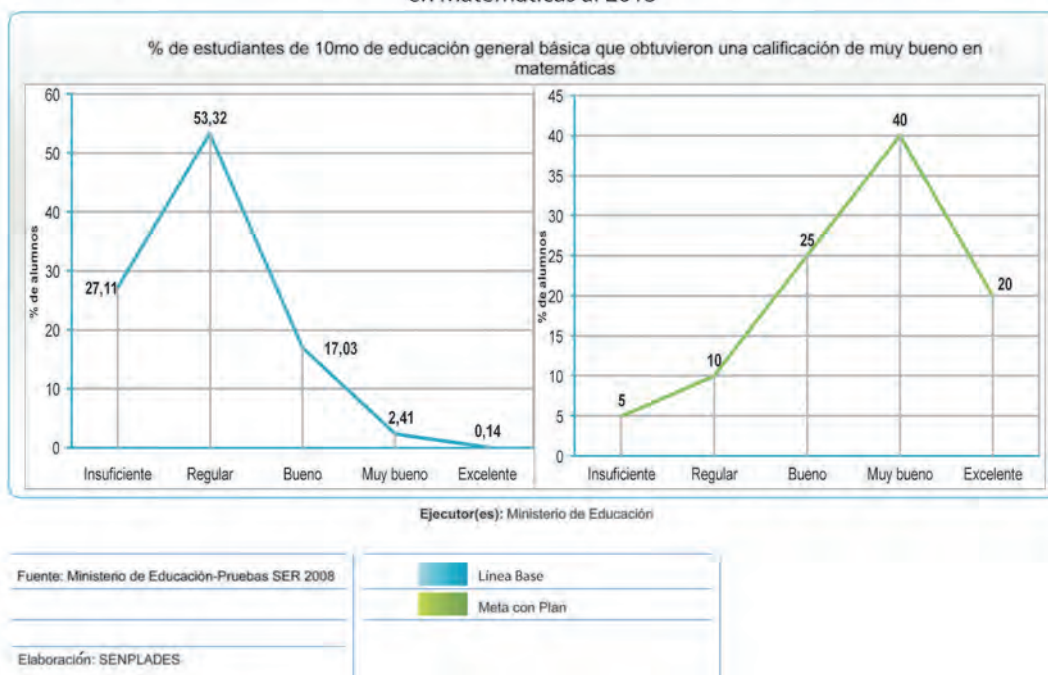
Fuente: Ministerio de Educación-Pruebas SER 2008

Elaboración: SENPLADES

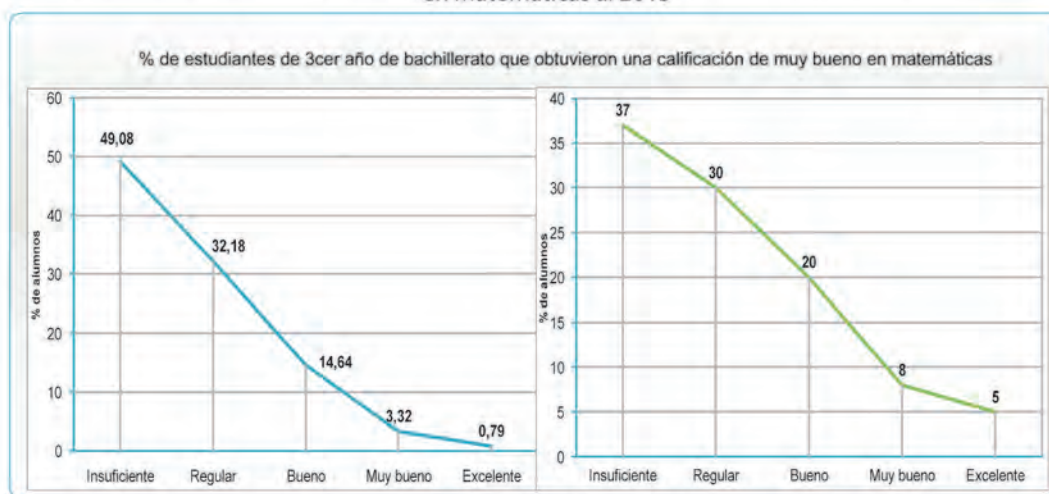
Meta 2.2.2. Al menos el 20% de los alumnos de 4to, 7mo, 10mo año de Educación Básica, y 3er año de bachillerato alcancen una nota de "buena" y que mínimo un 8% de "muy buena" en Matemáticas al 2013



Meta 2.2.2. Al menos el 20% de los alumnos de 4to, 7mo, 10mo año de Educación Básica, y 3er año de bachillerato alcancen una nota de "buena" y que mínimo un 8% de "muy buena" en Matemáticas al 2013



Meta 2.2.2. Al menos el 20% de los alumnos de 4to, 7mo, 10mo año de Educación Básica, y 3er año de bachillerato alcancen una nota de "buena" y que mínimo un 8% de "muy buena" en Matemáticas al 2013



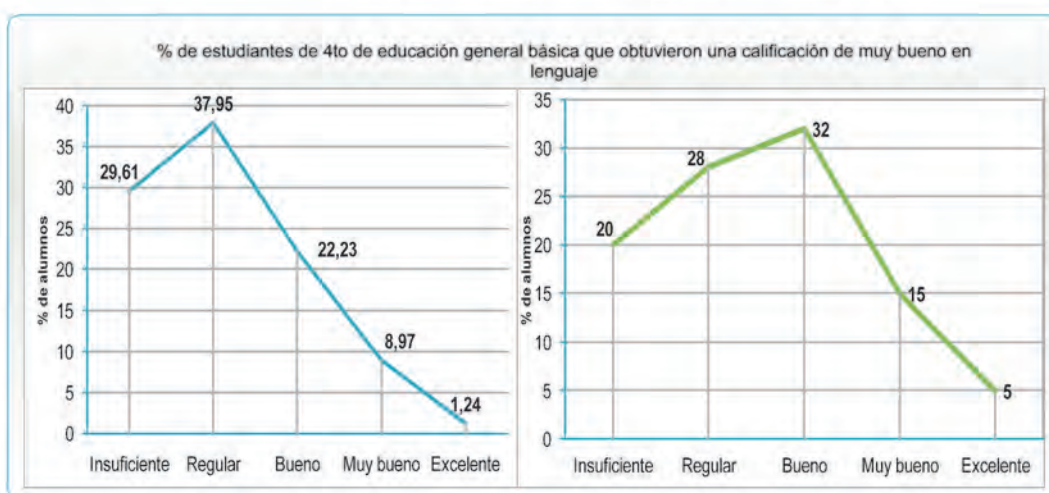
Ejecutor(es): Ministerio de Educación

Fuente: Ministerio de Educación-Pruebas SER 2008

Elaboración: SENPLADES

Línea Base
Meta con Plan

Meta 2.2.3. Al menos 15% de los estudiantes de 4to, 7mo y 10mo de educación básica y 3er año de bachillerato obtienen una calificación de "muy buena" en Lenguaje al 2013



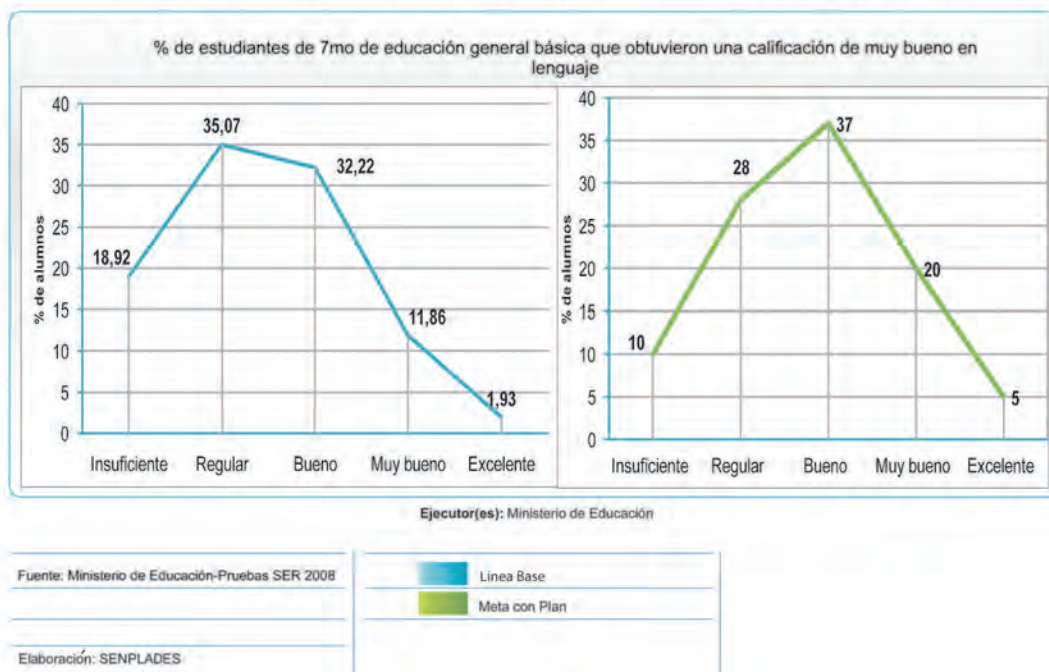
Ejecutor(es): Ministerio de Educación

Fuente: Ministerio de Educación-Pruebas SER 2008

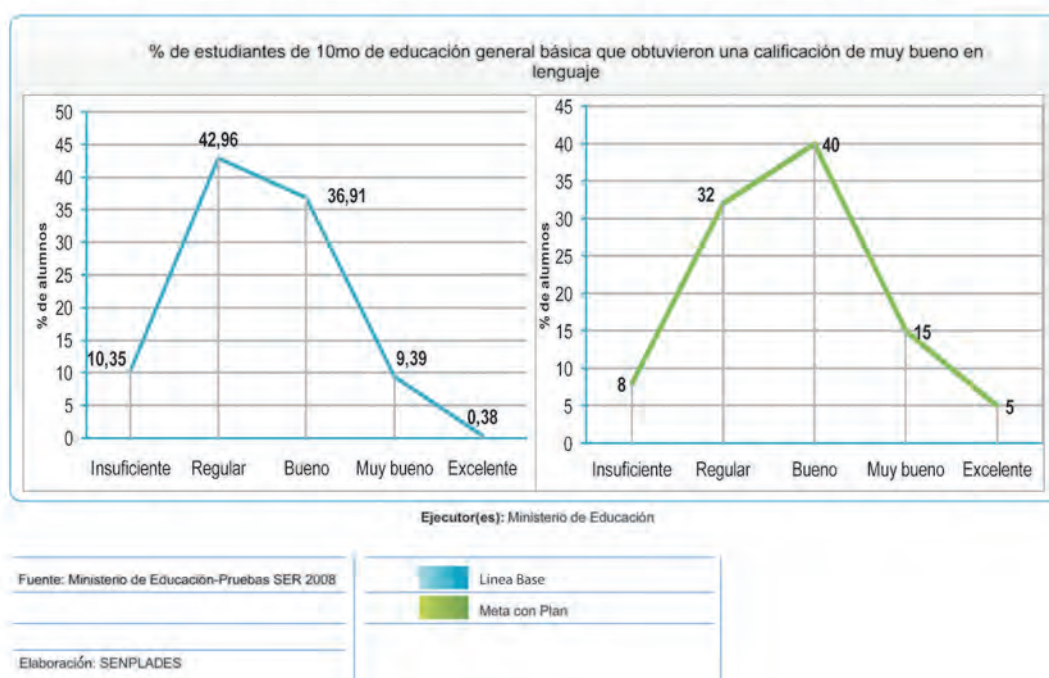
Elaboración: SENPLADES

Línea Base
Meta con Plan

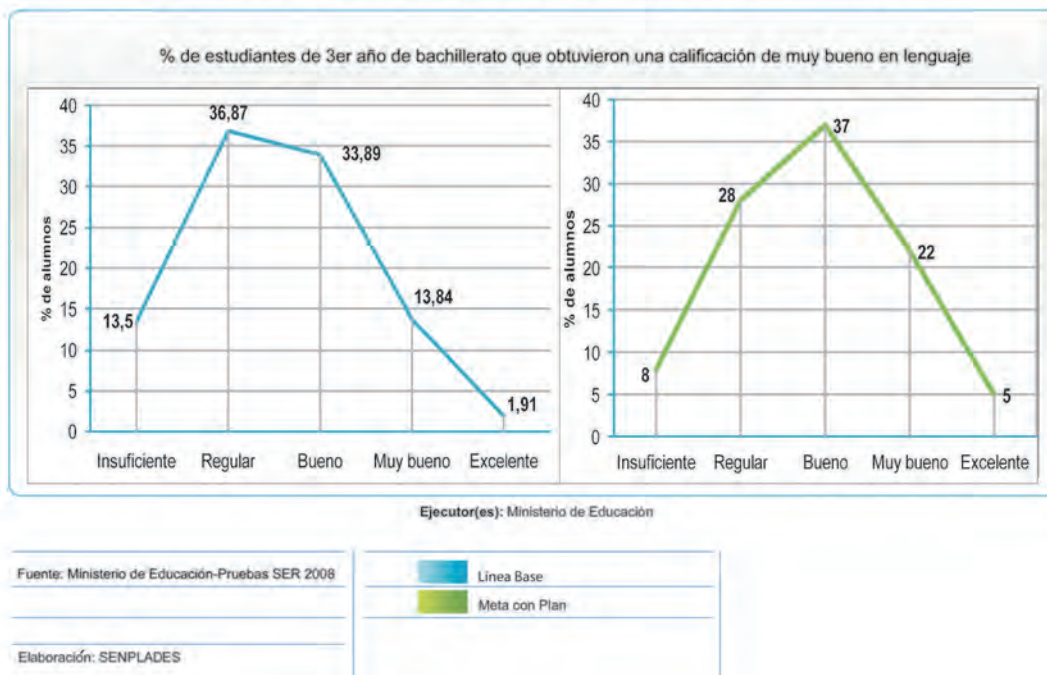
Meta 2.2.3. Al menos 15% de los estudiantes de 4to, 7mo y 10mo de educación básica y 3er año de bachillerato obtienen una calificación de "muy buena" en Lenguaje al 2013



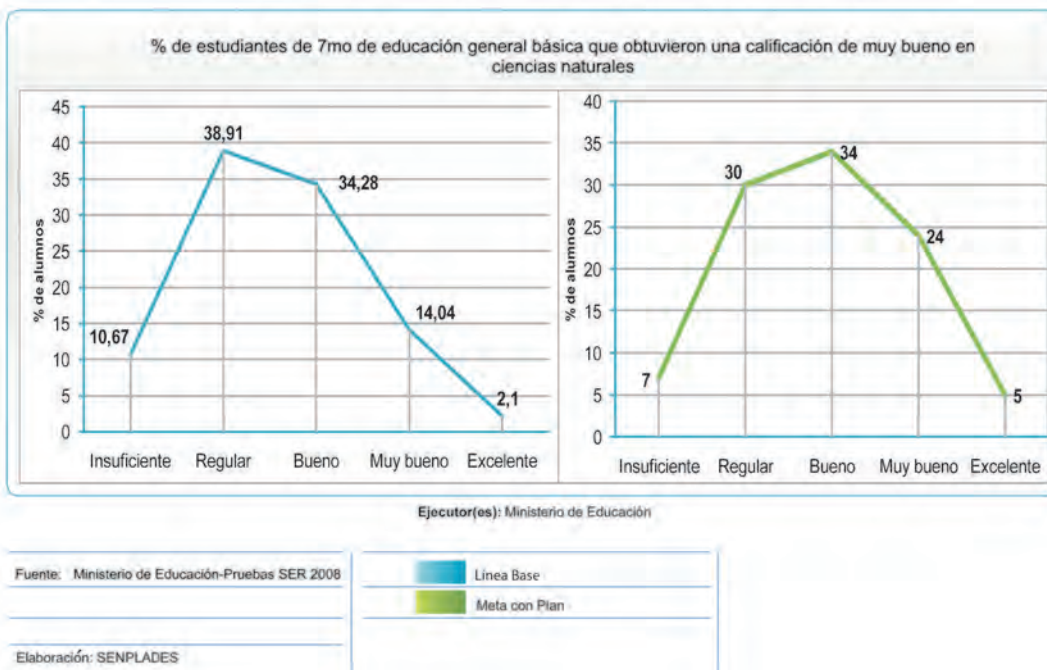
Meta 2.2.3. Al menos 15% de los estudiantes de 4to, 7mo y 10mo de educación básica y 3er año de bachillerato obtienen una calificación de "muy buena" en Lenguaje al 2013



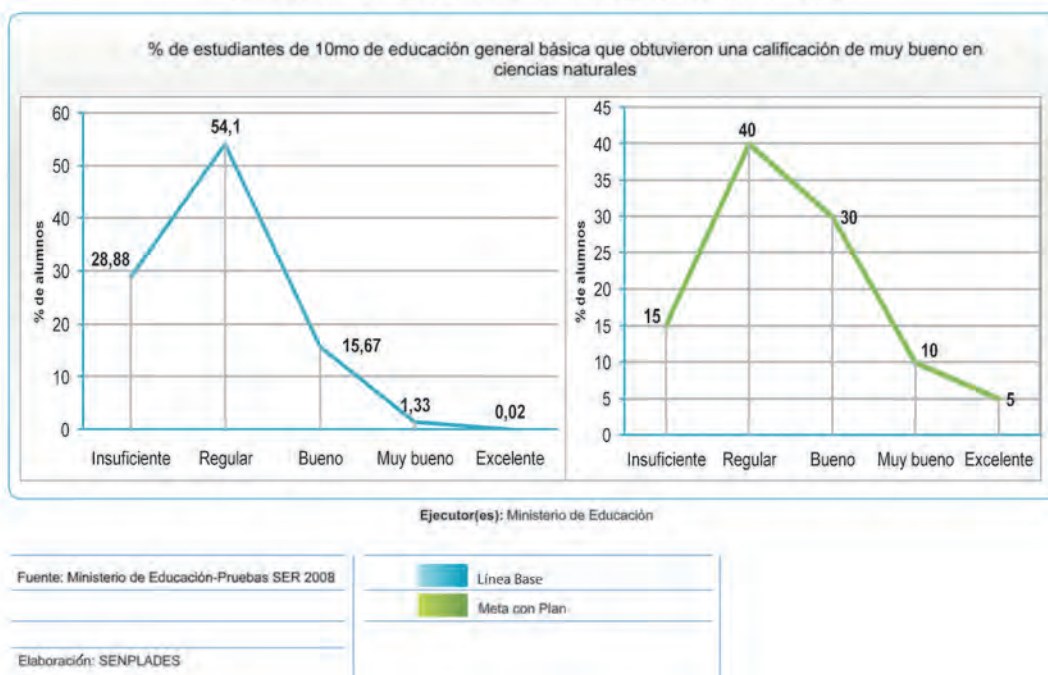
Meta 2.2.3. Al menos 15% de los estudiantes de 4to, 7mo y 10mo de educación básica y 3er año de bachillerato obtienen una calificación de "muy buena" en Lenguaje al 2013



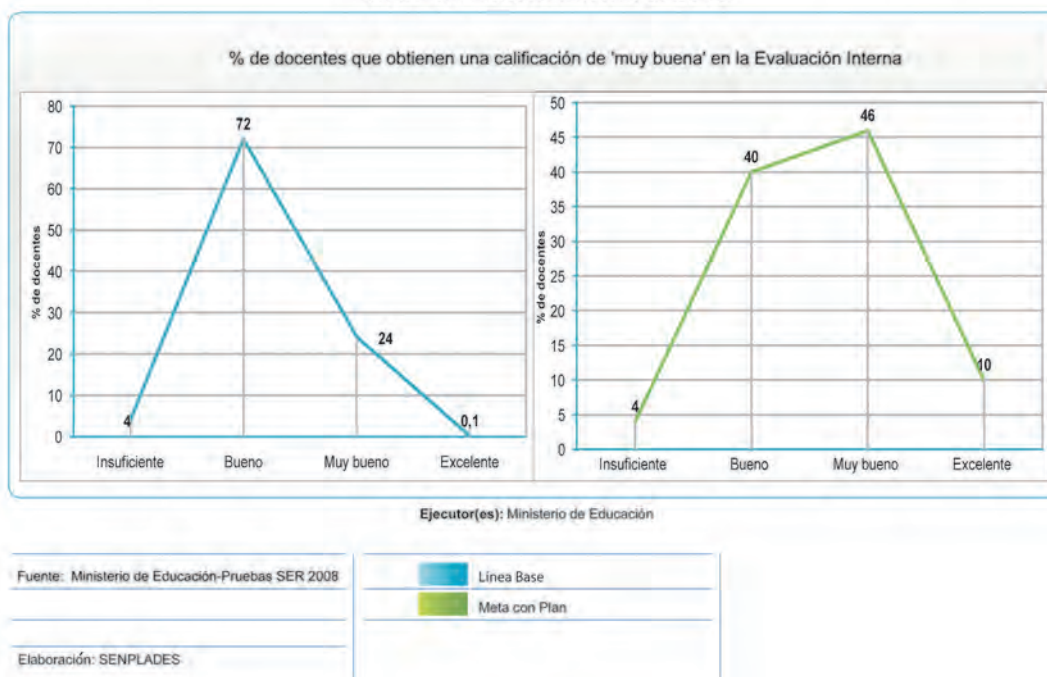
Meta 2.2.4. Al menos 10% más de estudiantes de 7mo y 10mo de educación básica obtienen una calificación de "muy buena" en Ciencias Naturales al 2013



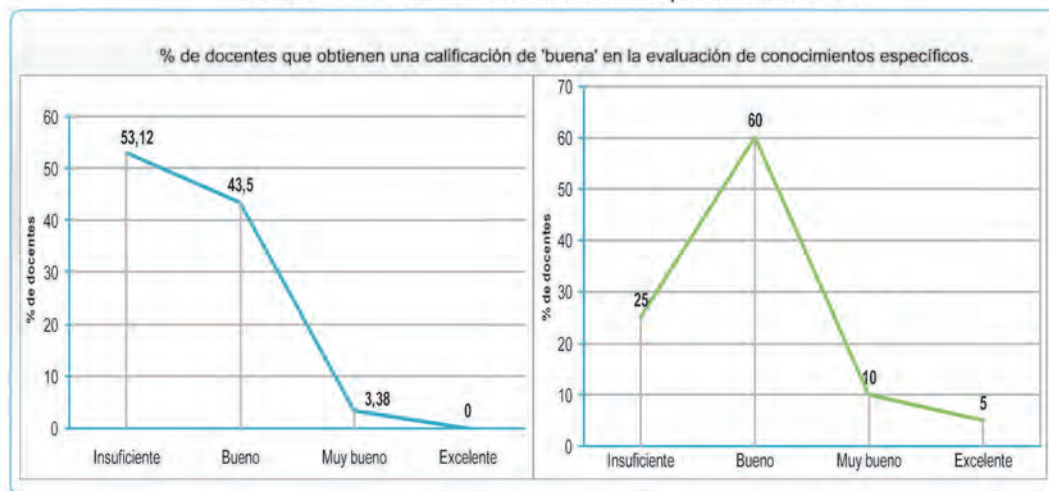
Meta 2.2.4. Al menos 10% más de estudiantes de 7mo y 10mo de educación básica obtienen una calificación de "muy buena" en Ciencias Naturales al 2013



Meta 2.2.5. Al menos el 46% de las y los docentes obtienen una calificación de "muy buena" en la Evaluación Interna al 2013



Meta 2.2.6. Al menos el 60% de las y los docentes obtienen una calificación de "buena" en la evaluación de conocimientos específicos al 2013



Ejecutor(es): Ministerio de Educación

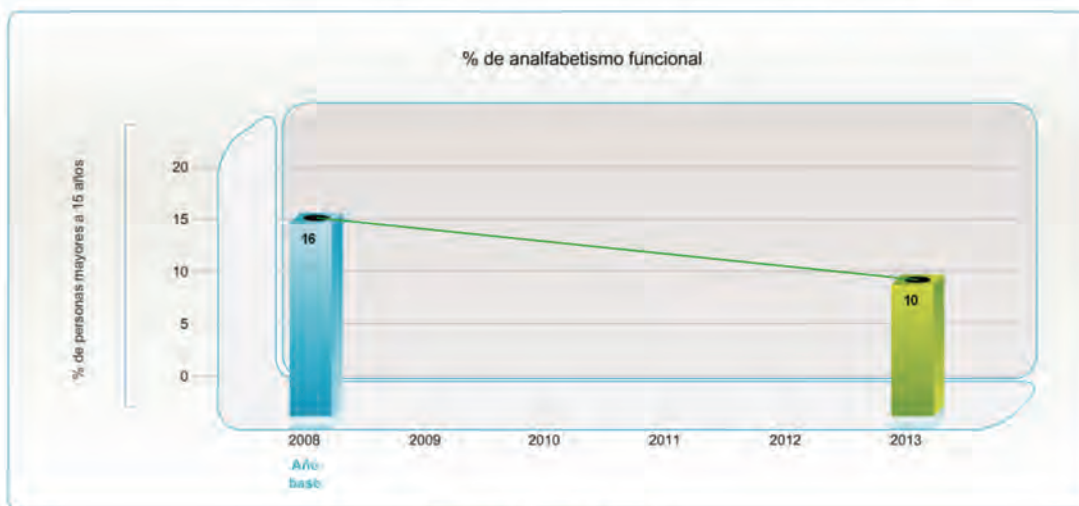
Fuente: Ministerio de Educación-Pruebas SER 2008

Elaboración: SENPLADES

Linea Base

Meta con Plan

Meta 2.2.7. Reducir al 10% el analfabetismo funcional para el 2013



Ejecutor(es): Ministerio de Educación

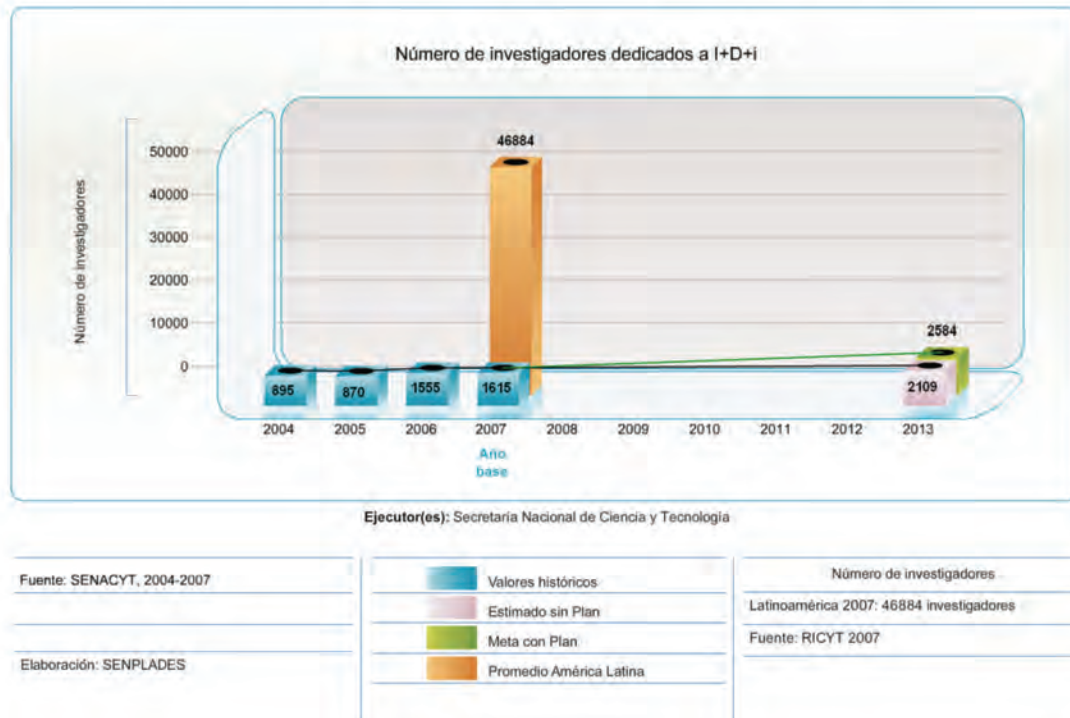
Fuente: INEC - ENEMDU, 2008

Elaboración: SENPLADES

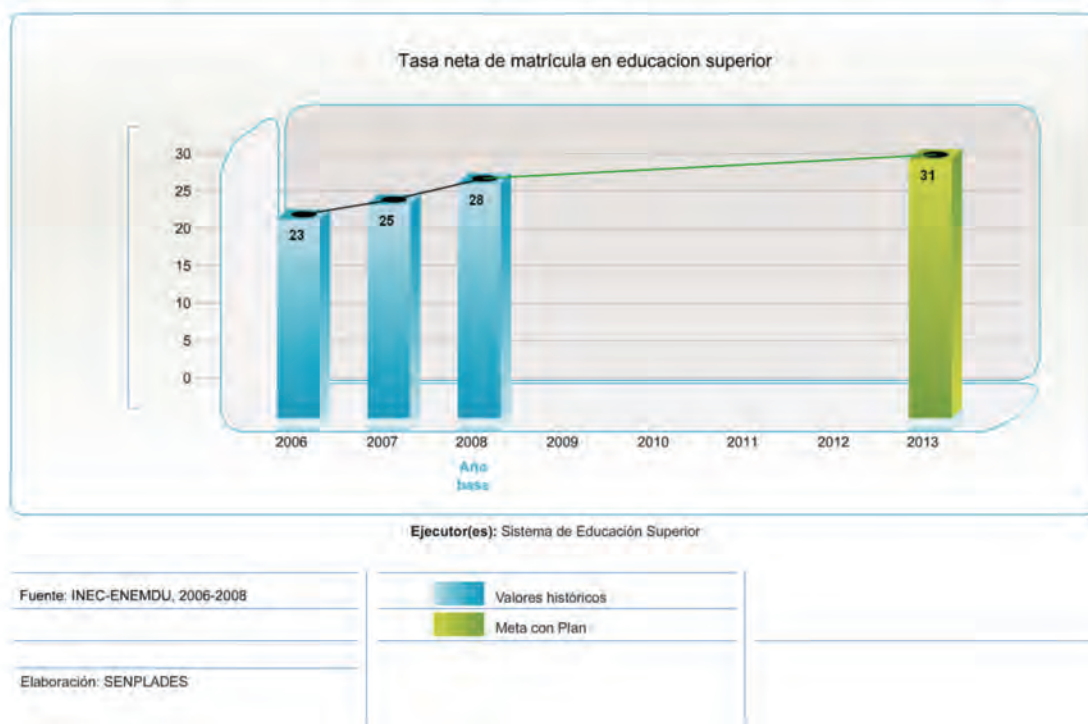
Valores históricos

Meta con Plan

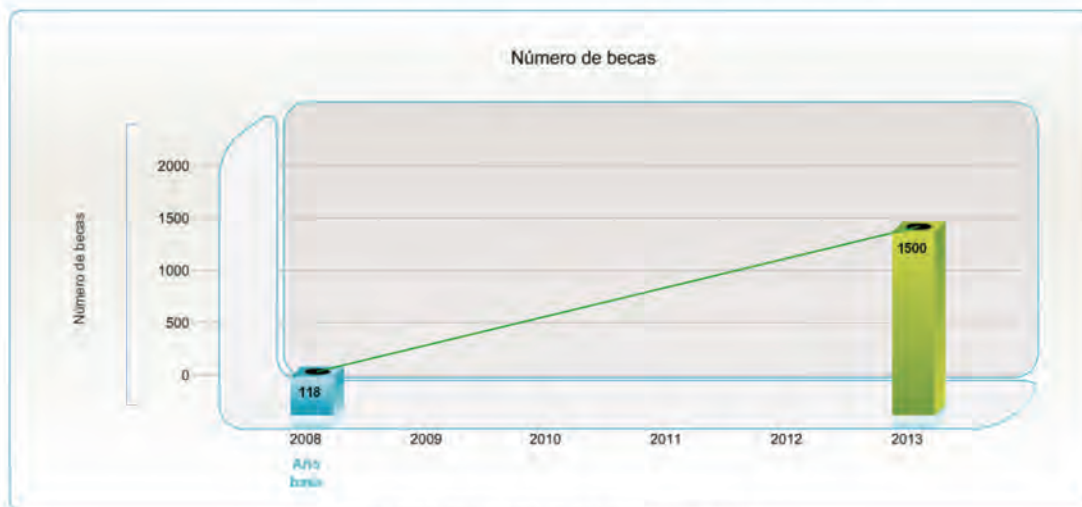
Meta 2.5.1. Aumentar 969 investigadores dedicados a I+D+i al 2013



Meta 2.5.2. Alcanzar el promedio de América Latina en la tasa de matrícula en educación superior al 2013



Meta 2.5.3. Llegar a 1500 becas de cuarto nivel en el 2013



Ejecutor(es): Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología

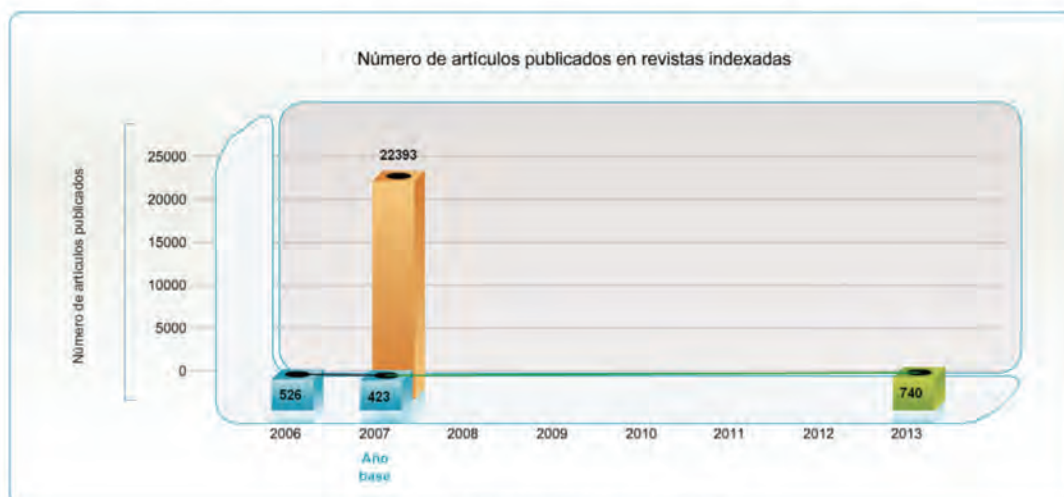
Fuente: SENACYT, 2008

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos

Meta con Plan

Meta 2.6.1. Aumentar en 75% los artículos publicados en revistas indexadas al 2013



Ejecutor(es): Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología

Fuente: SENACYT, 2007

Elaboración: SENPLADES

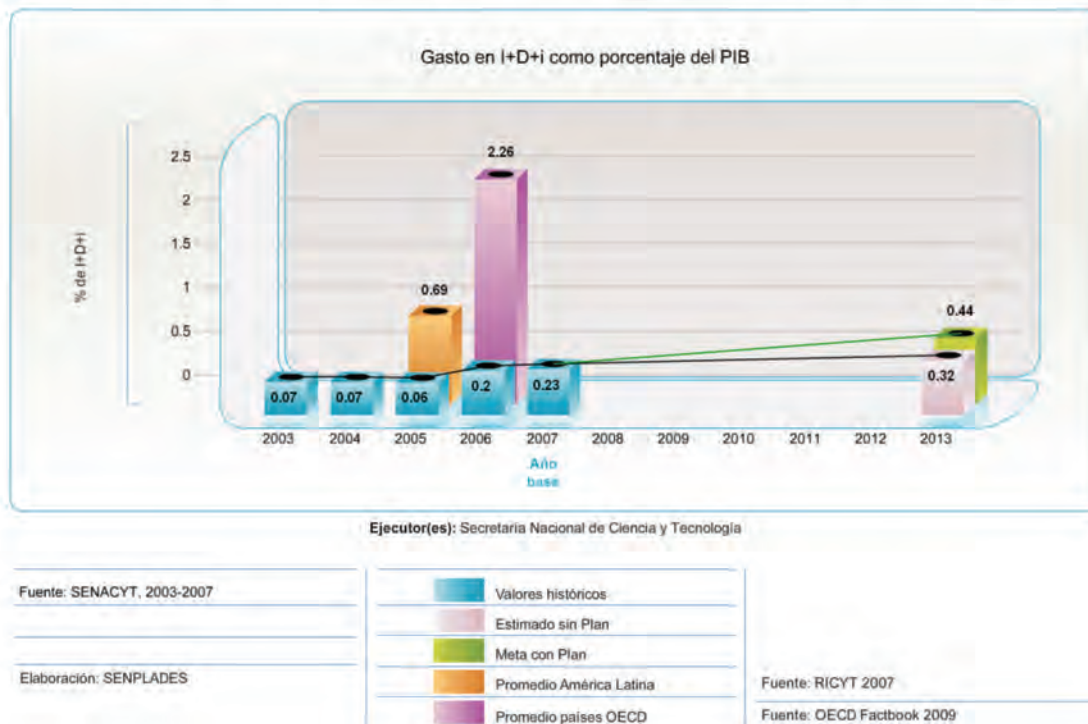
Valores históricos

Meta con Plan

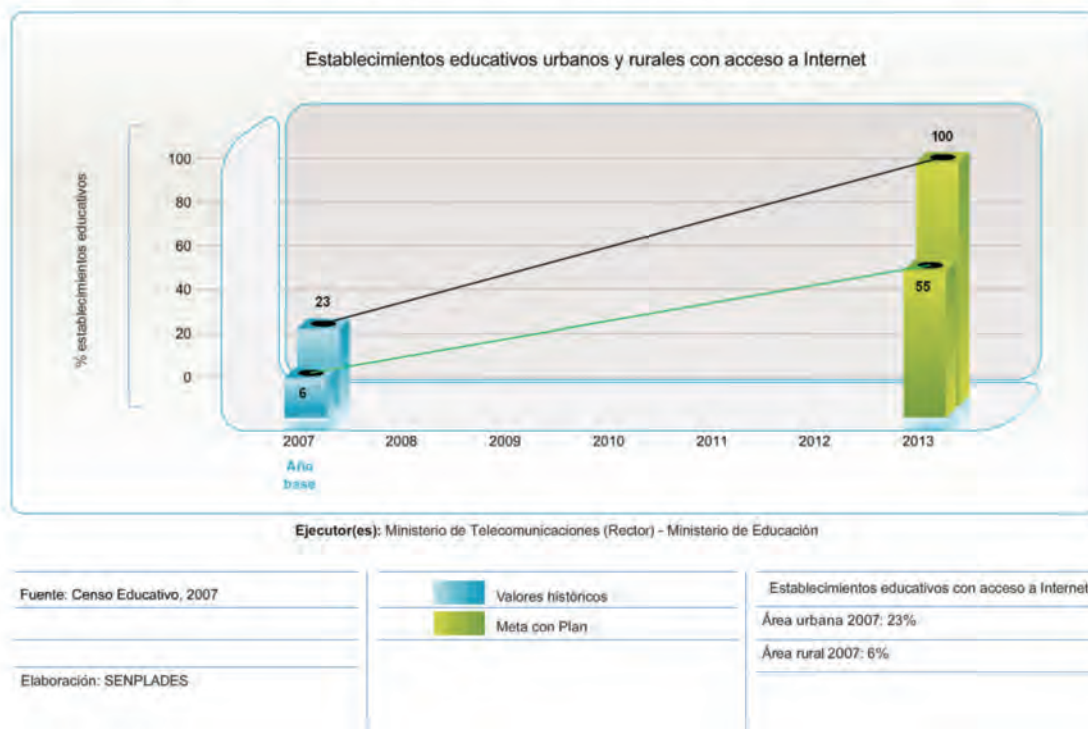
Promedio América Latina

Fuente: RICYT 2007

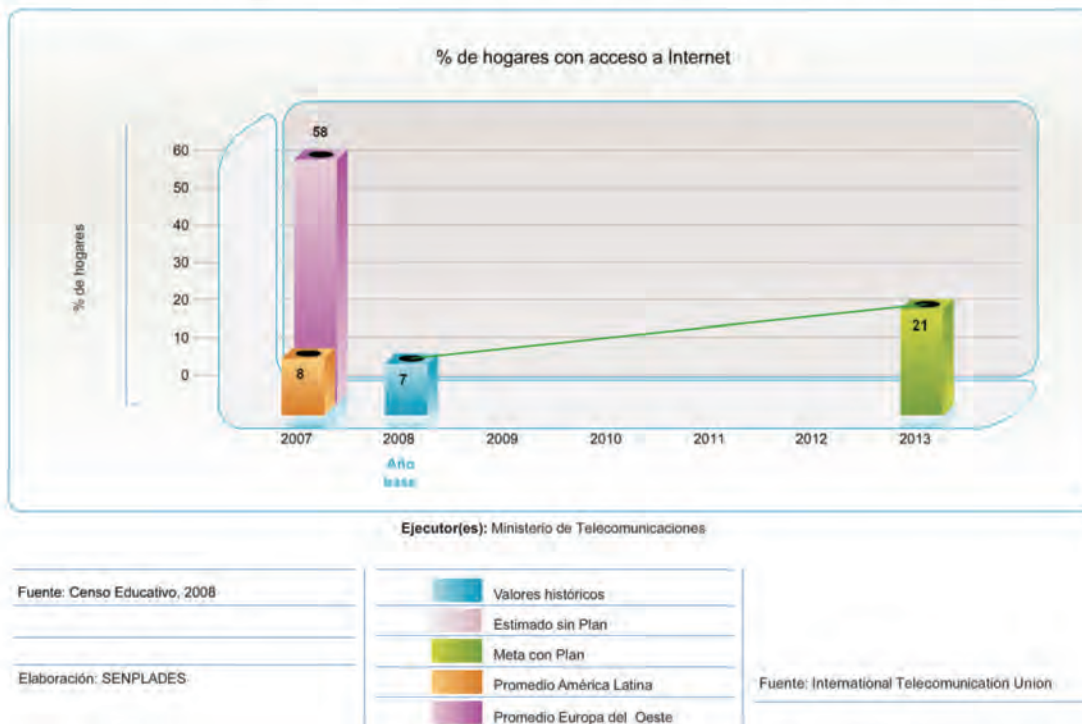
Meta 2.6.2. Alcanzar el 0.44% de gasto en I+D+i como porcentaje del PIB al 2013



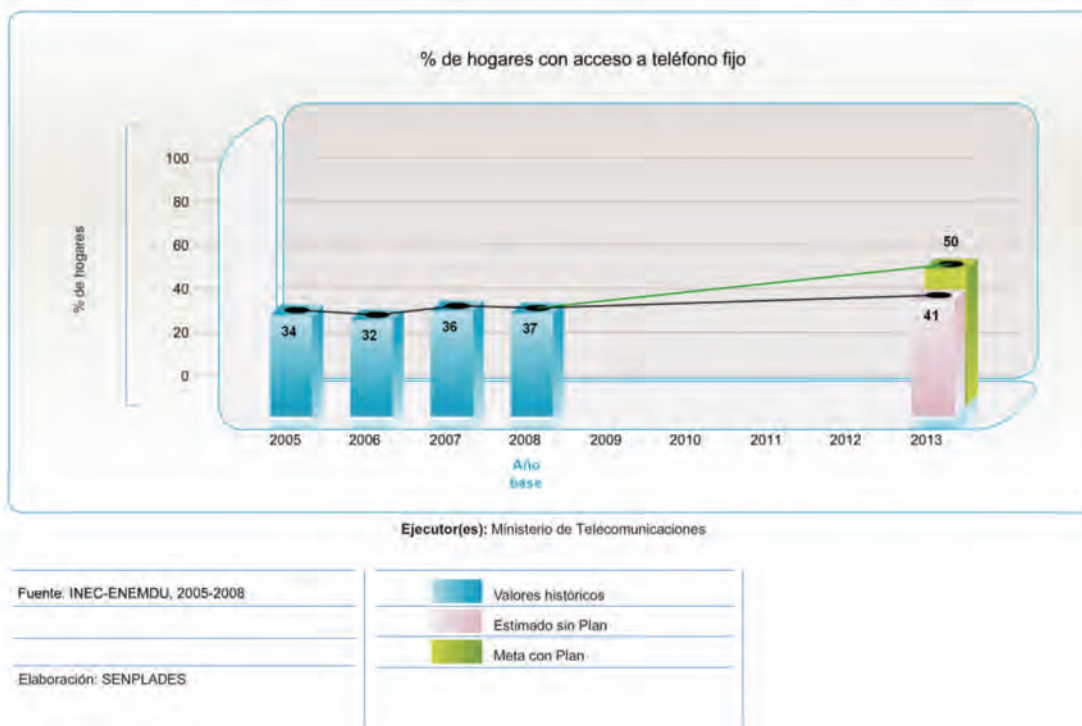
Meta 2.7.1. Alcanzar el 55% los establecimientos educativos rurales con acceso a Internet y al 100% de los urbanos al 2013



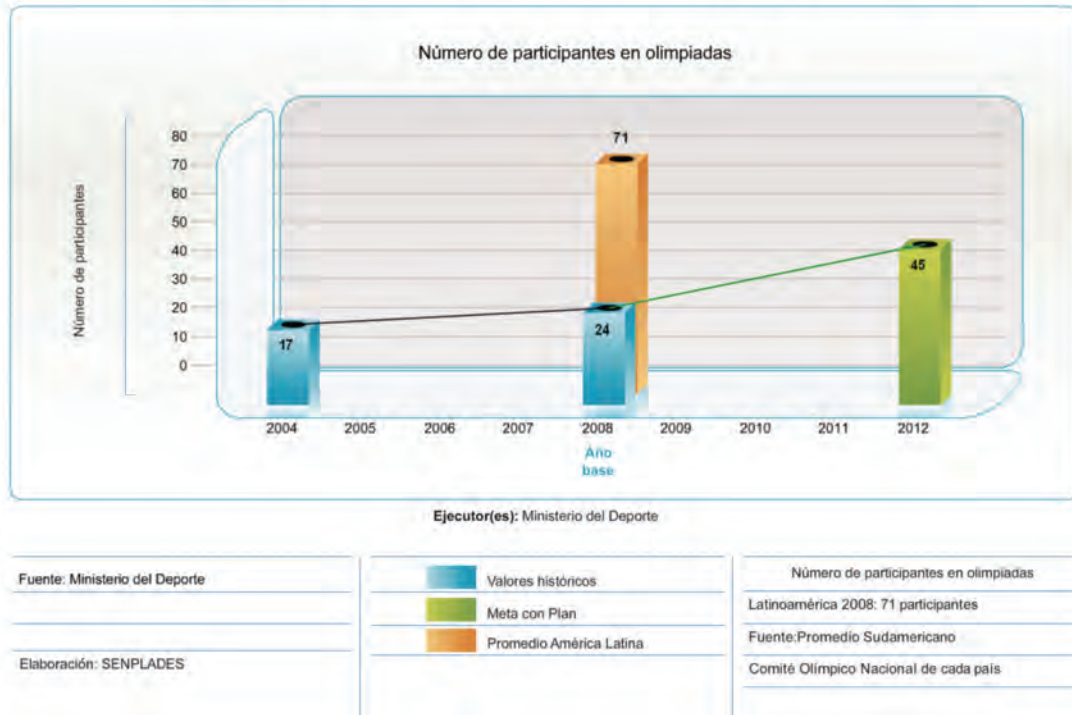
Meta 2.7.2. Triplicar el porcentaje de hogares con acceso a internet al 2013



Meta 2.7.3. Alcanzar el 50% de hogares con acceso a teléfono fijo al 2013



Meta 2.8.1. Alcanzar 45 participantes en las olimpiadas al 2012





Objetivo 3: Mejorar la calidad de vida de la población

1. Fundamento

La calidad de vida alude directamente al Buen Vivir en todas las facetas de las personas, pues se vincula con la creación de condiciones para satisfacer sus necesidades materiales, psicológicas, sociales y ecológicas. Dicho de otra manera, tiene que ver con el fortalecimiento de las capacidades y potencialidades de los individuos y de las colectividades, en su afán por satisfacer sus necesidades y construir un proyecto de vida común.

Este concepto integra factores asociados con el bienestar, la felicidad y la satisfacción individual y colectiva, que dependen de relaciones sociales y económicas solidarias, sustentables y respetuosas de los derechos de las personas y de la naturaleza, en el contexto de las culturas y del sistema de valores en los que dichas personas viven, y en relación con sus expectativas, normas y demandas.

El neoliberalismo –en muchos casos a través de los organismos internacionales de cooperación– impuso modelos uniculturales de atención y prestación de servicios de bajo nivel de acceso y calidad para los más pobres, que redujeron el conocimiento y el ámbito de acción de las políticas públicas. En la perspectiva de mirar inte-

gralmente los determinantes que inciden en la calidad de vida de la población y, más aún, con el fin de evitar los restringidos efectos de las políticas neoliberales, se han diseñado políticas y acciones responsables, integrales e integradas, con la participación activa de las distintas poblaciones, desde los territorios. Este aspecto es esencial pues persisten barreras y desigualdades inaceptables en la calidad de los servicios, en el consumo de bienes, y en la práctica de los valores esenciales para sobrellevar la vida en condiciones adecuadas, especialmente por parte de los sectores rurales, urbano-periféricos, indígenas y afroecuatorianos.

Este objetivo propone, por tanto, acciones públicas, con un enfoque intersectorial y de derechos, que se concretan a través de sistemas de protección y prestación de servicios integrales e integrados. En estos sistemas, los aspectos sociales, económicos, ambientales y culturales se articulan con el objetivo de garantizar los derechos del Buen Vivir, con énfasis en los grupos de atención prioritaria, los pueblos y nacionalidades.

El mejoramiento de la calidad de vida es un proceso multidimensional y complejo, determinado por aspectos decisivos relacionados con la calidad ambiental, los derechos a la salud, educación,

alimentación, vivienda, ocio, recreación y deporte, participación social y política, trabajo, seguridad social, relaciones personales y familiares. Las condiciones de los entornos en los que se desarrollan el trabajo, la convivencia, el estudio y el descanso, y la calidad de los servicios e instituciones públicas, tienen incidencia directa en la calidad de vida, entendida como la justa y equitativa redistribución de la riqueza social.

No es posible experimentar avances decisivos y radicales para revertir el deterioro de las condiciones de vida, producto de décadas de políticas neoliberales, sin redistribuir el poder en favor de la ciudadanía y sin reconocer la importancia de su acción organizada en la gestión de todos los aspectos que inciden en la calidad de vida de la población. Esta perspectiva impone el desafío de construir un saber hacer nuevo desde la interculturalidad, la diversidad y el equilibrio ecológico.

2. Diagnóstico

El análisis de la calidad de vida en el país se ve seriamente limitado por la carencia de indicadores certeros y confiables, integrales, periódicos y con desagregación que permita estudiar sus determinantes, su impacto diferencial y las brechas de inequidad social, de género, generacional, étnica y territorial. Los sistemas de información sobre salud, servicios, vivienda, recreación y otras manifestaciones de la calidad de vida, son aún parciales, disgregadas y con altos subregistros, por tanto,

insuficientes para el conocimiento de la realidad y la toma de decisiones públicas.

Como una aproximación a la determinación de los niveles de calidad de vida de la población, buscamos indicadores que den cuenta de dimensiones tanto objetivas (satisfacción de necesidades básicas de manera directa), como indicadores aproximados de las condiciones subjetivas del Buen Vivir. Calculado en base a datos de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo - urbana y rural (ENEMDU, 2007), el índice de la felicidad⁷¹ en 2007 mostró que el 30.86% de la población ecuatoriana se sintió “muy feliz” con su vida, mientras el 3,9% de la población se siente “muy infeliz” y el 14,65% “infeliz” con su vida, en 2007. Los aspectos relacionados con la esfera personal, familiar (estado civil, relaciones sociales) y pública-comunitaria (participación), así como con la salud, son mejor valorados por la población, mientras la educación y el trabajo producen menos satisfacción, según las respuestas de la encuesta. En general, las personas tienden a valorar más las variables relacionadas con las necesidades básicas que las variables indirectas – como el ingreso.

Uno de los más certeros indicadores de deficiencias en la calidad de vivienda es el hacinamiento (más de tres personas por dormitorio). Este indicador afecta en 2008, a casi 18% de los hogares a nivel nacional, mejorando la situación respecto a 2006, sin embargo, en el área rural aún la proporción es casi 10 puntos porcentuales más alta que en el área urbana.

Cuadro 7.3.1: Proporción de hogares que viven en hacinamiento
(Por área)

Área	2006	2007	2008
Urbana	19,5	20,9	18,0
Rural	30,8	34,0	29,6
Nacional	23,1	25,0	21,7

Fuente: INEC, ENEMDU 2006-2008.

Elaboración: SENPLADES.

⁷¹ Ramírez, R. (2009)

El acceso de los hogares a agua potable para el consumo humano y a un sistema de eliminación de excretas incide en forma directa en la salud de sus habitantes y en impacto sobre el ecosistema circundante a la vivienda. Expresa también la acción pública para mejorar la calidad del hábitat en zonas urbanas y rurales. La cobertura de la red pública de agua potable, dentro o fuera de la vivienda, asciende a 71.7% en 2008, con crecimiento ligero desde 68.9% en 2006 a 71,7% en 2007 (ENEMDU, 2006-2008).

La mayor parte de viviendas del país reporta algún sistema de disposición de excretas. Esta tasa nacional pasó de 86.9% en 2006, a 87,4% en 2007 y 89.2% en 2008 (ENEMDU), con claras diferencias entre el área urbana (con tasas de alrededor del 97% en los tres años) y el área rural (con tasas que de 65.5%, en los años 2006 y 2007 sube a 72.4% en 2008).

En la disponibilidad de servicios básicos la carencia es casi 4 veces mayor en la zona rural frente a la urbana. Esta situación de déficit se presenta con mayor intensidad en los hogares de la Amazonía (35.5%) y la Costa (34.3%) que en la Sierra (24.5%). A nivel provincial, los déficit cualitativos más altos se ubican en Los Ríos, Bolívar y Manabí (más de 88% de hogares), y los menores en Azuay y Pichincha (56 a 58%), según la misma ECV 5a ronda, para el 2006.

La calidad de los asentamientos humanos incluye un emplazamiento adecuado, con buenos accesos al sitio de trabajo y a un costo razonable. En el 44.2% de hogares del país la vía de acceso es empedrada, lastrada, de tierra u otros que no prestan las facilidades para el desplazamiento, situación más notoria en la Amazonía, donde afecta a más del 70% de hogares. (ECV, 2006)

Por otro lado, poco más de uno de cada tres hogares del país carece de vivienda propia (2007,

ENEMDU), (65.7% en 2006 según la ECV). A este déficit cuantitativo, se añade una proporción de viviendas propias muestran mala calidad (46.9% en 2006, según la ECV), llegando incluso a déficit crítico no susceptible de reparación, en al menos el 16.8% en 2006 (ECV). Las condiciones de habitabilidad de las viviendas se definen convencionalmente en tres dimensiones: materialidad⁷², espacio y servicios⁷³.

En cuanto a la recolección de basura domiciliar, el 73% de viviendas del país disponía de los servicios de carro recolector, camión o carretilla; promedio que esconde evidentes diferencias entre áreas urbanas y rurales (95% y 29% respectivamente) y por niveles de pobreza (43% en el sector más pobre y 94% en el más rico). Únicamente las provincias de Pichincha, Guayas y El Oro tienen coberturas superiores al 80%, mientras la mayor parte de provincias presentan tasas de entre el 50% al 75%; pero Loja, Chimborazo, Cotopaxi y Bolívar menos del 50%. (ECV, 2006)

No se dispone de datos para valorar la relación de la vivienda con los ecosistemas circundantes y su adecuación a la diversidad de culturas. Tampoco se cuenta con información sobre las condiciones de los espacios laborales, educativos o domésticos.

Uno de los determinantes fundamentales de la salud es la disponibilidad de alimentos sanos, culturalmente adecuados, cuyo déficit, cualitativo o cuantitativo, impacta de manera directa en la presencia de enfermedad. El acceso deficiente a alimentación adecuada es especialmente pernicioso en la gestación y primera infancia, de manera que la principal causa de muerte en menores de 1 año, en 2007, es el crecimiento fetal lento (asociado directamente a mala nutrición durante el embarazo) que ocasionó el 14% de las muertes totales en este grupo de edad (INEC, Estadísticas Vitales 2007).

⁷² La ECV incluye el techo (palma, paja, hoja, madera, lona y plástico) y otras formas de piso (cemento, ladrillo, tabla, tablón no tratado, caña, tierra, pambil, piedra); parámetros más exigentes que la NBI, y que pueden sesgar culturalmente el indicador.

⁷³ La ECV considera como servicios no deficitarios el servicio de luz provisto por empresa, agua de red, pila o llave pública; y disposición de excretas por alcantarillado o pozo séptico.



Cuadro 7.3.2: Principales causas de mortalidad infantil. Ecuador 2007
(Lista internacional detallada CIE-10)

Nº	Código CIE 10	Causas de Mortalidad Infantil	Sexo		Total Casos	Tasa x 1000 nacidos vivos	%
			Hombres	Mujeres			
1º		Total de Defunciones de menores de 1 año	2.027	1.502	3.529	18,1	100,0
1º	P07	Transtornos relacionados con duración corta gestación con bajo peso al nacer, no clasificados en otra parte	268	227	495	2,5	14,0
2º	J18	Neumonía, organismo no especificado	161	147	308	1,6	8,7
3º	P35	Sepsis Bacteriana recién nacido	140	92	232	1,2	6,6
4º	P22	Dificultad Respiratoria del recién nacido	95	62	157	0,8	4,4
5º	Q24	Otras malformaciones congénitas del corazón	76	60	136	0,7	3,9
6º	P39	Otras infecciones específicas del período perinatal	70	52	122	0,6	3,5
7º	P23	Neumonía Congénita	66	48	114	0,6	3,2
8º	P20	Hipoxia Intrauterina	65	38	103	0,5	2,9
9º	P24	Síndromes de aspiración neonatal	50	35	85	0,4	2,4
10º	Q89	Otras malformaciones congénitas no clasificadas en otra parte	50	35	85	0,4	2,4
11º	A09	Diarrea y Gastroenteritis de presunto origen infeccioso	45	38	83	0,4	2,4
12º	P21	Asfixia del nacimiento	50	20	70	0,4	2,0
13º	J20	Bronquitis aguda	28	28	56	0,3	1,6
14º	Q22	Malformaciones congénitas de las válvulas pulmonares y tricúspide	29	19	48	0,2	1,4
15º	I42	Cardiomiopatía	20	20	40	0,2	1,1
	RD0-R99	Síntomas, signos y hallazgos anormales clínicos y de laboratorio. No clasifica en otra parte	201	150	351	1,8	9,9
		Las demás causas de mortalidad infantil	613	431	1.044	-	29,6
Total de nacidos vivos			195051				

Fuente: INEC, Estadísticas Vitales-. Nacimientos y Defunciones. Año 2007

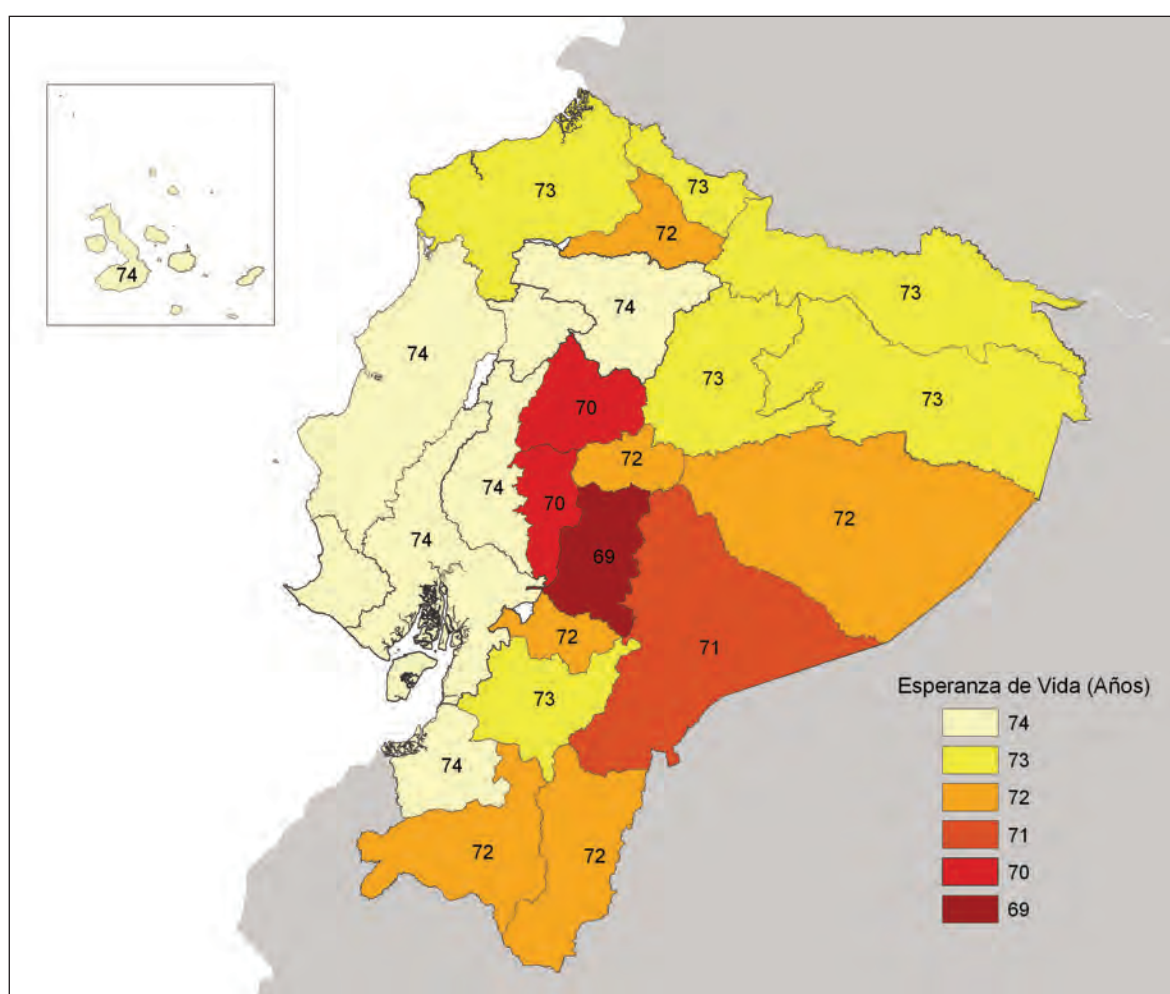
Elaboración:

1) Tasa por 1000 nacidos vivos ocurridos y registrados en el año 2007

2) El dato se refiere a los nacimientos ocurridos y registrados en el año 2007

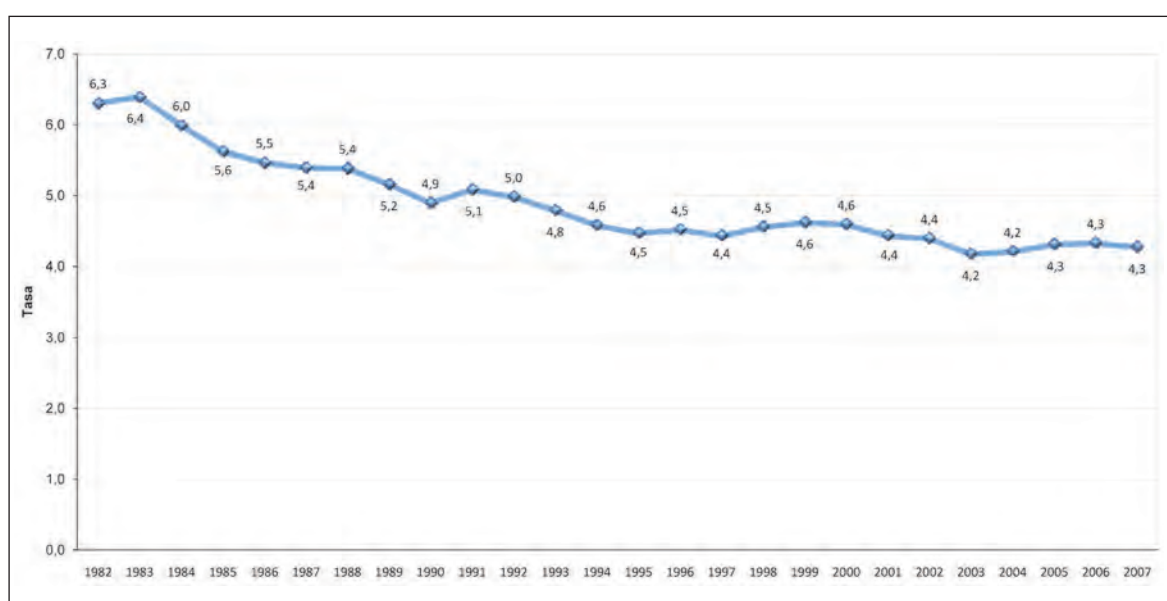
manipulación de los alimentos, la disponibilidad de agua segura y facilidades para la higiene, como la diarrea y la gastroenteritis de origen infeccioso están entre la segunda y tercera causa de muerte en los niños menores de 5 años.

Los cambios en la estructura social aunados a las acciones de prevención y promoción de la salud, dejan una huella epidemiológica en el mediano y largo plazo, en las tasas de mortalidad general (todas las edades) e infantil, que han incidido en el incremento de la esperanza de vida.



miento es más lento, con tasas de 4.8 en el año 1993, a 4.3 en el 2007, mayor en el área rural (5.02) que en el área urbana.

Gráfico 7.3.1: Tasa de mortalidad general



Fuente: INEC, Estadísticas Vitales 1982-2007.

Elaboración: SENPLADES.

Por tipo de causa observamos una mayor proporción de muertes transmisibles, reproductivas y de la nutrición en el área rural, así como los accidentes y las muertes por causa violenta. Estas tasas son indicadores de la eficacia de las

acciones de promoción y prevención de la salud, educación sanitaria y detección oportuna por parte del servicio de salud, siempre y mejoran las condiciones sociales de la población, al mismo tiempo.

Cuadro 7.3.3: Tasas de mortalidad por causas definidas 2007

Área	% de muertes por tipo de causa			Número Muertes*
	Transmisibles, reproductivas y de la nutrición	No transmisibles y crónico-degenerativas	Accidentes y violencia	
Urbana	16,8	67,2	14,7	42.236
Rural	18,0	63,8	18,2	9.690
Total	17,0	67,6	15,3	51.926

Fuente: INEC. Estadísticas Vitales, 2007.

Elaboración: SENPLADES.

* Se excluye del cálculo las muertes por signos y síntomas mal definidos.

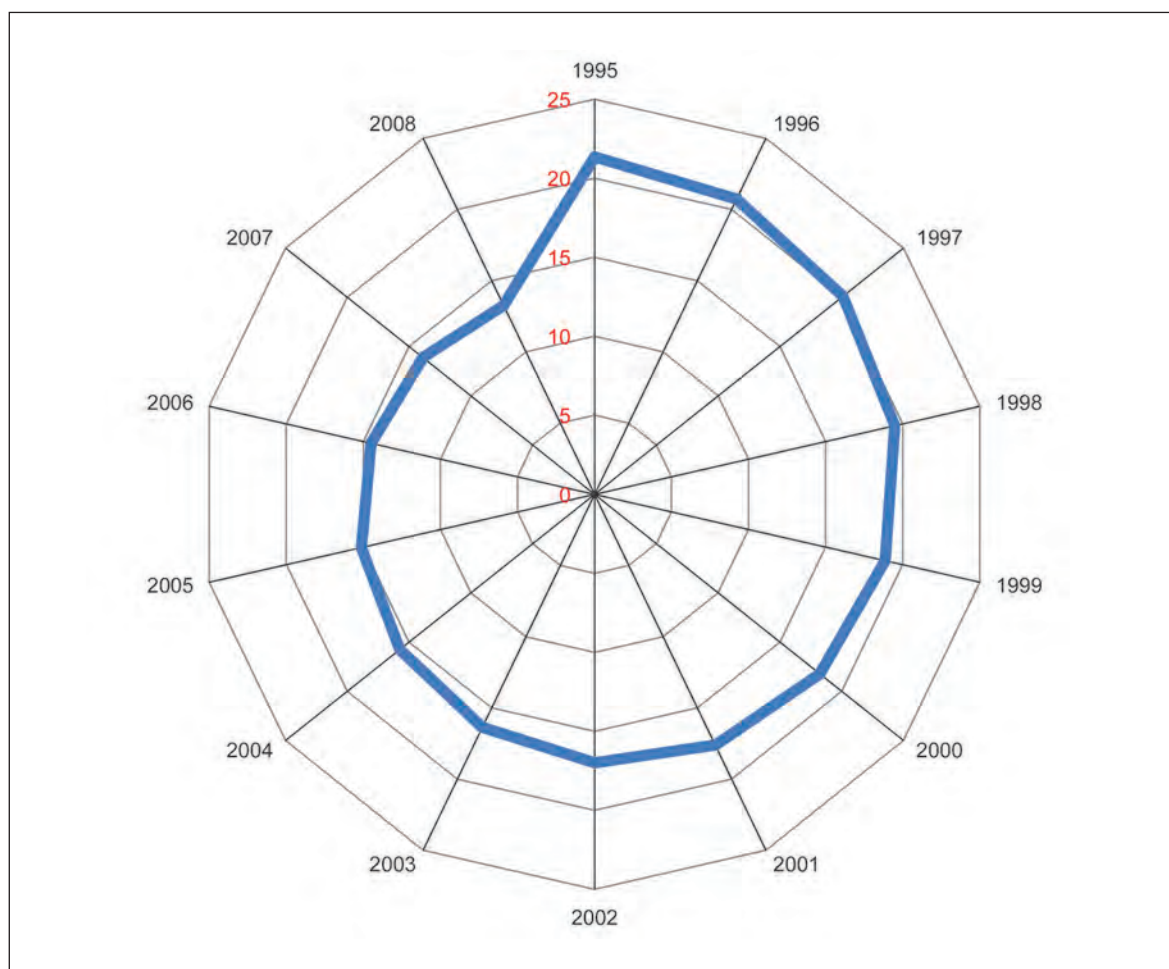
Asimismo, las causas de muerte en el caso de mujeres y hombres son diferenciadas. Mientras las muertes por causas violentas y accidentes de tránsito ocupan los dos primeros lugares en el caso de los hombres, en el de las mujeres no aparecen entre las diez primeras causas de muerte.

Cabe señalar, que la presencia de muertes por causas crónico-degenerativas progresivamente ha ido en aumento en los últimos años, mientras que han disminuido las muertes por causas transmisibles marcando claramente un momento de plena transición epidemiológica.

Las tasas de mortalidad infantil y mortalidad materna han sufrido un evidente descenso en los últimos años. La tasa de mortalidad infantil

baja de 21,3 en 1995 a 18,2 en el año 2000 y finalmente a 13.9 muertes por 1000 nacidos vivos en el 2007.

Gráfico 7.3.2: Tasa de mortalidad infantil



Fuente: INEC, Estadísticas Vitales 1995-2008; actualización SENPLADES.

Elaboración: SENPLADES.

Por su parte la mortalidad materna cuyo pico alcanzó una tasa promedio nacional de 151.4 muertes por 100.000 nacidos vivos en 1985, desciende a 117.2 muertes por 100.000 nacidos vivos en 1990, a 78.3 en el año 2000, y baja hasta 48.5 por 100 000 nacidos vivos en 2006.

Sin embargo, estas tasas muestran aún disparidades evidentes territorialmente. Las provincias con

alta tasa de mortalidad infantil y materna por encima del promedio nacional, se caracterizaban por tener altos niveles de pobreza, mayor ruralidad y deficiencias en servicios básicos. Provincias como Chimborazo, Cotopaxi, Cañar, Sucumbíos y Bolívar, presentan valores sensiblemente mayores al total nacional. Por regiones la Sierra y la Amazonía tienen valores más altos que el promedio nacional. (Cuadro 7.3.4).

**Cuadro 7.3.4: Tasas de mortalidad infantil (menores de un año)
y mortalidad por causas maternas (por 100 mil nacidos vivos)
1990, 2000, 2003, 2004 y 2007**

Regiones y Provincias	1990		2000		2003		2004		2007 **	
	Infantil*	Materna	Infantil	Materna	Infantil	Materna	Infantil	Materna	Infantil	Materna
Región Sierra:	36,9	132,5	22,7	110,2	17,7	66,4	17,6	75,2	18,8	103,6
Carchi	37,1	147,6	28,3	91,1	14,9	99,6	14,5	-	29,1	-
Imbabura	42,5	77,9	18,6	193,6	13,1	69,9	12,8	59,8	11,7	118,8
Pichincha	32,7	114,4	25,3	90,5	20,5	39,2	20,8	74,5	21,0	85,0
Cotopaxi	55,6	137,4	30,9	81,8	22,9	82,2	20,0	119,8	19,8	179,9
Tungurahua	41,8	113,6	23,1	67,6	16,4	51,4	15,8	21,6	17,1	83,6
Bolívar	32,5	143,7	13,3	180,8	15,1	84,1	13,3	90,5	18,0	32,6
Chimborazo	46,3	153,2	26,5	121,6	21,8	131,0	19,3	118,0	22,8	175,8
Cañar	32,8	150,0	13,5	130,4	9,5	139,3	10,0	111,5	15,6	132,8
Azuay	36,4	117,6	17,0	128,6	11,3	68,1	11,8	51,5	13,0	79,2
Loja	22,1	233,9	14,2	131,0	10,6	87,4	14,5	87,5	15,0	139,4
Región Costa:	24,0	100,8	15,5	53,9	13,6	33,7	14,0	24,3	17,9	69,7
Esmeraldas	27,0	112,1	12,8	137,7	12,7	167,8	8,1	41,4	13,5	172,9
Manabí	15,7	122,0	9,0	46,1	8,2	22,8	7,4	15,8	10,6	75,9
Los Ríos	36,4	131,1	21,2	58,6	16,1	39,9	18,2	37,7	21,3	81,8
Guayas	26,0	78,0	18,1	45,1	15,6	14,0	17,1	19,5	21,8	60,9
El Oro	19,0	110,1	13,2	39,8	12,2	51,8	11,6	42,9	10,3	14,1
Región Amazónica:	25,2	128,4	12,9	54,2	9,2	104,0	11,6	56,9	13,5	153,6
Sucumbíos	20,5	227,4	13,8	58,8	7,6	66,0	11,2	131,3	8,0	150,2
Orellana			12,8	73,3	14,1	124,1	18,3	40,8	17,0	113,3
Napo	27,2	25,2	11,5	-	5,5	117,1	6,8	80,2	12,6	163,9
Pastaza	13,4	78,6	12,1	-	7,9	60,4	12,2	-	18,7	-
Morona Santiago	32,7	107,8	13,6	84,8	11,3	72,9	11,6	-	14,7	176,7
Zamora Chinchipe	23,8	268,9	13,3	88,8	8,4	198,4	9,2	54,2	12,0	321,3
Región Insular:	19,3	-	6,5	-	2,2	221,2	2,4	0,0	12,1	-
Galápagos	19,3	-	6,5	-	2,2	221,2	2,4	0,0	0,0	-
Total país	30,3	117,2	18,5	78,3	15,2	53,1	15,5	50,7	18,1	90,2

* corregidas por inscripciones tardías

** 2007 no corregida por inscripciones tardías del siguiente año.

Fuente: INEC. Estadísticas vitales: nacimientos y defunciones. Años. 1990 – 2007

Elaboración: SENPLADES.

La mortalidad materna, y la morbilidad asociada a sus determinantes, constituyen graves problemas de salud pública que revelan algunas de las más profundas inequidades en las condiciones y calidad de vida de la población. Reflejan el estado de salud de las mujeres en edad reproductiva, de su acceso a los servicios de salud y de la calidad de la atención que reciben, en particular en el período de embarazo, durante el parto y dentro de las primeras horas del post-parto. Entre los factores que más se asocian con la mortalidad materna están el lugar de atención del parto, el personal que atiende el mismo, la oportunidad, el lugar y personal que atiende las complicaciones y el control post-parto.

Sólo el 36,2% (44,4% en el área urbana y 26,4% en el área rural) de las mujeres recibió al menos un control postparto. (Perfil del sistema de salud el Ecuador 2008). Varias son las provincias y regiones en las cuales son extremadamente altos los porcentajes de madres que no reciben ni un control durante el post-parto. Imbabura, Cotopaxi, Bolívar, Azuay y Los Ríos superan el 75%, llegando incluso al 80,4%. Según la Encuesta Demográfica y de Salud Materna e Infantil, provincias como Bolívar, Cotopaxi, Imbabura, Chimborazo, Cañar, Azuay, Loja, Esmeraldas y la región Amazónica presentan

porcentajes de atención institucional del parto sensiblemente menores al porcentaje nacional.

En el año 2004 la cobertura poblacional con al menos un control prenatal fue apenas del 84,2% valor que es sensiblemente menor en el sector rural (76,4%). En el mismo año apenas el 57,5% de mujeres embarazadas logra acercarse a la norma mínima y óptima definida por el Ministerio de Salud Pública de 5 o más controles. El 26,2% recibió apenas entre 1 a 4 controles prenatales.

En torno a la atención del embarazo y del parto, se observa la falta de un enfoque intercultural pleno que integre de manera respetuosa y complementaria los conocimientos y prácticas no institucionalizantes y medicalizantes. Un indicador indirecto de esto es la alta incidencia de parto domiciliario y con parteras, en la población indígena.

El embarazo en adolescentes, debido a las graves implicaciones psicológicas, sociales, que tiene para la vida de los padres y de los hijos, en el presente y en el futuro, ha concitado la atención de la salud pública, al observar el incremento de casos diferentes ámbitos. Para el año 2003 el 18,4% del total de partos de nacidos vivos fueron en madres adolescentes entre los 15 y 19 años, proporción que se mantiene en el 2008.

Cuadro 7.3.5: Distribución de nacidos vivos por edad materna, Ecuador. 2003, 2008

Edad de la madre	2003	2008
15-19	18,4%	18,8%
20-24	29,8%	30,0%
25-29	23,5%	23,4%
30-34	15,7%	15,4%
35-39	8,7%	8,5%
40-44	3,3%	3,3%
45-49	0,6%	0,6%
Total	100,0%	100,0%

Fuente: INEC. Estadísticas Vitales, 2003, 2008.

Elaboración: SENPLADES.

La morbilidad prevalente en el año 2006 viene representada por las infecciones respiratorias agudas, las enfermedades diarreicas e intoxicación alimentaria, asociadas al déficit de infraestructura sanitaria básica, carencias e inocuidad alimentaria, también observamos los accidentes domésticos, accidentes terrestres, violencia, mal-

trato y depresión, relacionados con la falta de espacios o ambientes y estilos de vida saludables. Las enfermedades crónicas también se hacen presentes en este grupo representadas por la hipertensión arterial y la diabetes ocupando el tercer y quinto lugar en número de casos respectivamente a nivel del país.

Cuadro 7.3.6: Número de casos de las principales causas de morbilidad, según enfermedades de notificación obligatoria, 2006

Causa	Sierra	Costa	Amazonía	Insular	Total país
Infección respiratoria aguda	571.306	738.238	113.969	1.671	1'425.184
Enfermedades diarreicas	178.474	228.728	43.171	590	450.963
Hipertensión arterial	19.088	30.616	2.136	70	51.910
Accidentes domésticos	10.349	11.389	692	0	22.430
Diabetes	7.055	10.341	1.005	5	18.406
Accidentes terrestres	7.666	5.357	160	3	13.186
Intoxicación alimentaria	3.397	5.070	369	65	8.901
Plasmodium vivax	608	4.870	2.335	0	7.813
Violencia y maltrato	5.537	1.641	583	10	7.771
Depresión	4.216	2.461	502	0	7.179

Fuente: MSP – Epidemiología. Indicadores básicos de salud.

Elaboración: SENPLADES.

En el mismo año, las principales causas por las que la población acudió a las unidades hospitalarias fueron la diarrea y la gastroenteritis de presunto origen infeccioso, con una tasa 25.6 por cada 10.000 habitantes, seguida del aborto no especificado con una tasa de 19,2 por cada 10.000 habitantes y la neumonía inespecífica, con una tasa de 18,2 por cada 10.000 habitantes.

Todas ellas marcan incremento en relación al 2005, excepto el aborto (Perfil del sistema de salud del Ecuador).

Es preciso llamar la atención sobre el comportamiento epidemiológico de procesos que, como el VIH/SIDA y la malaria, asociados con las condiciones de vida.

Cuadro 7.3.7: Número y porcentajes de casos notificados de VIH/SIDA

Provincia	2002-2004		2005-2007	
	Nº casos	%	Nº casos	%
Azuay	66	2,4%	81	1,4%
Bolívar	6	0,2%	3	0,1%
Carchi	5	0,2%	7	0,1%
Cañar	16	0,6%	36	0,6%
Chimborazo	13	0,5%	27	0,5%
Cotopaxi	15	0,5%	20	0,3%
El Oro	202	7,3%	283	4,9%
Esmeraldas	77	2,8%	132	2,3%
Galápagos	9	0,3%	2	0,0%
Guayas	1602	57,8%	3290	57,2%
Imbabura	21	0,8%	23	0,4%
Loja	13	0,5%	52	0,9%
Los Ríos	36	1,3%	135	2,3%
Manabí	161	5,8%	470	8,2%
Morona	1	0,0%	11	0,2%
Napo	2	0,1%	7	0,1%
Pastaza	0	0,0%	4	0,1%
Pichincha	489	17,7%	1062	18,5%
Sucumbios	16	0,6%	31	0,5%
Tungurahua	13	0,5%	44	0,8%
Zamora	1	0,0%	5	0,1%
Orellana	6	0,2%	24	0,4%
País	2770	100,0%	5749	100,0%

Fuente: MSP. Programa Nacional de Prevención y Control de ITS-VIH/SIDA.

Elaboración: SENPLADES.

Las tasas de infectados por VIH-SIDA muestran tendencias crecientes, en el período 1990–2005 pasó de 0,9 a 10,6 por cada cien mil habitantes. El total de casos notificados pasa de 2764 en el período 2002-2004 a 5736 en el período 2005-2007. Conforme las autoridades de salud, ha disminuido el subregistro en los últimos años,

contribuyendo al incremento de la tasa. Este problema que en los primeros años del período indicado afectó en proporción de hasta 6 a 1 a hombres frente a mujeres, en la actualidad, la tasa es muy similar en ambos sexos, lo cual implica que el crecimiento de la tasa es mayor entre las mujeres en los últimos años.

La malaria que se asocia a la vulnerabilidad del sistema de salud del país, mantiene una tendencia decreciente con una distribución irregular, asociada a las variaciones climatológicas con ocurrencia en áreas geográficas pertenecientes a zonas tropicales y subtropicales, es evidente en las áreas rurales, urbano-periféricas y donde las coberturas con infraestructura sanitaria son insuficientes con características socioeconómicas precarias con

condiciones y calidad de vida deficientes. Las provincias más afectadas son las de la Amazonía, Los Ríos y Esmeraldas, con tasas que superan el promedio nacional. Cabe señalar sin embargo que en el último período de fuerte incidencia del Fenómeno de El Niño (2007-2008) la mejor prevención realizada junto con la capacidad de respuesta mejorada del sistema de salud público determinó que el número de casos no se incremente como en 1997-1998.

Cuadro 7.3.8: Tasa de incidencia de paludismo por cien mil habitantes

Provincia	1998	2002	2007
Azuay	0,0	0,2	0,0
Bolívar	11,1	295,7	6,1
Carchi	0,0	0,6	0,0
Cañar	45,6	266,7	16,8
Chimborazo	2,9	16,2	0,7
Cotopaxi	292,4	325,2	5,2
El Oro	1.436,8	478,2	88,2
Esmeraldas	2.610,2	5.924,6	259,3
Galápagos	0,0	0,0	0,0
Guayas	90,2	363,0	22,7
Imbabura	0,0	2,0	0,0
Loja	511,7	97,4	2,5
Los Ríos	443,7	2.434,5	104,6
Manabí	903,7	887,9	18,0
Morona	481,2	406,9	328,9
Napo	596,6	397,3	1.649,5
Pastaza	619,3	1.843,6	471,1
Pichincha	29,6	377,0	8,9
Sucumbios	1.553,6	3.266,0	567,8
Tungurahua	0,0	0,0	0,0
Zamora	98,7	0,0	0,0
Orellana	0,0	2.786,9	764,6
País	353,1	691,5	58,7

Fuente: MSP. SNEM- Dirección Nacional de Epidemiología.

Elaboración: SENPLADES.

La tuberculosis es una enfermedad tratable que también refleja las situaciones socioeconómicas de la población de un país así como las deficien-

cias de un ambiente saludable. También se asocia a contaminantes laborales y malas condiciones del hábitat.

Cuadro 7.3.9: Tasa de incidencia de tuberculosis por cien mil habitantes

Provincia	2000	2003	2007
Azuay	62,5	13,9	8,4
Bolívar	48,5	23,8	26,1
Carchi	18,0	3,1	5,4
Cañar	139,6	34,1	23,5
Chimborazo	48,2	23,4	18,0
Cotopaxi	103,5	26,0	19,5
El Oro	138,6	48,2	38,8
Esmeraldas	108,6	61,6	44,7
Galápagos	35,5	25,0	4,4
Guayas	68,5	76,9	52,6
Imbabura	25,8	14,0	12,6
Loja	82,3	23,7	15,7
Los Ríos	43,2	42,0	36,9
Manabí	23,6	16,1	12,4
Morona	32,1	36,3	19,8
Napo	312,1	125,7	51,0
Pastaza	183,6	92,2	44,9
Pichincha	28,8	21,3	13,7
Sucumbíos	187,3	122,5	58,1
Tungurahua	21,7	13,1	11,0
Zamora	113,3	36,6	28,1
Orellana	194,9	59,0	55,1
País	60,8	41,4	28,9

Fuente: MSP. Programa Nacional de Prevención y Control de Tuberculosis.

Elaboración: SENPLADES.

Los ambientes domésticos, requieren la atención de la política pública en tanto son ambientes propicios a contaminación y enfermedades hídricas, alimenticias, crónico-degenerativas, accidentes en niños, tercera edad y madres, esce-

narios de violencia doméstica e intrafamiliar, adicciones, etc. Algunos de estos problemas están asociados con el hacinamiento, la no disponibilidad de servicios básicos, la mala calidad del agua de consumo.

Un grave problema que atenta a la calidad de vida de las mujeres en el ambiente doméstico es violencia intrafamiliar. Una aproximación a la

situación, está dada por los datos de la Encuesta ENDEMAIN, realizada en 2004:

Cuadro 7.3.10: Violencia de la pareja según tipo y área de residencia, 2004

Área Residencia	Clasificación de la violencia de pareja			N° de casos
	Verbal o Psicológica	Física	Sexual (violación)	
Urbana	42,0	32,1	12,3	4.025
Rural	38,5	29,2	10,2	3.192
Total	40,7	31,0	11,5	7.217

Fuente: CEPAR, ENDEMAIN 2004

Elaboración: SENPLADES.

Muchos problemas de salud se resuelven en el ambiente doméstico, a través del cuidado materno acumulando a su vez otro tipo de problemas para las mujeres, las personas que realizan trabajado doméstico y otros tipos de cuidado, que no están cubiertos por la seguridad social.

El sistema público de salud, si bien geográficamente distribuido en todo el territorio, aún se enfrenta al reto de su conformación e integración entre sistemas y entre niveles. Esta fragmentación limita la

posibilidad de conocer en forma precisa el perfil epidemiológico real de la población, si bien se ha podido detectar tempranamente brotes y epidemias, el sistema en su conjunto ha tenido poco impacto en términos de mejoramiento de las condiciones de salud y de concienciación sobre derechos ciudadanos. Un sistema jerarquizado por nivel de atención o especialidad, no permite el acceso real, oportuno y efectivo a muchos problemas que se producen y deben ser atendidos en los propios lugares, como son los espacios rurales y urbano-marginales.

3. Políticas y Lineamientos

Política 3.1. Promover prácticas de vida saludable en la población.

- Promover la organización comunitaria asociada a los procesos de promoción de la salud.
- Fortalecer los mecanismos de control de los contenidos utilitaristas y dañinos a la salud en medios masivos de comunicación.
- Diseñar y aplicar programas de información, educación y comunicación que promuevan entornos y hábitos de vida saludables.
- Implementar mecanismos efectivos de control de calidad e inocuidad de los productos de consumo humano, para disminuir posibles riesgos para la salud.
- Fortalecer las acciones de prevención de adicciones de sustancias estupefacientes y sicotrópicas, alcoholismo y tabaquismo.
- Desarrollar, implementar y apoyar programas de fomento de la masificación de la actividad física según ciclos de vida, preferencias culturales, diferencias de género, condiciones de discapacidad, generacionales y étnicas.
- Coordinar acciones intersectoriales, con los diferentes niveles de gobierno y con participación comunitaria, para facilitar el acompañamiento profesional para el deporte y a la actividad física masiva.

- h. Realizar campañas y acciones como pausas activas para evitar el sedentarismo y prevenir sus consecuencias negativas para la salud, en espacios laborales, institucionales y domésticos, con apoyo de organizaciones sociales, laborales y la comunidad en general.
- i. Promover actividades de ocio activo de acuerdo a necesidades de género, etáreas y culturales.
- j. Impulsar el mejoramiento de condiciones organizativas, culturales y materiales que favorezcan un equilibrio en el uso del tiempo global dedicado a las actividades de producción económica, reproducción humana y social con sentido de corresponsabilidad y reciprocidad de género y generacional.

Política 3.2. Fortalecer la prevención, el control y la vigilancia de la enfermedad, y el desarrollo de capacidades para describir, prevenir y controlar la morbilidad.

- a. Fortalecer la vigilancia epidemiológica de base comunitaria e intervención inmediata, especialmente ante eventos que causen morbilidad y mortalidad evitable y/o que sean de notificación obligatoria.
- b. Articular a la comunidad en el sistema de vigilancia de modo que la información sea generada, procesada y analizada en la comunidad.
- c. Fortalecer la prevención, diagnóstico y tratamiento de las enfermedades crónico degenerativas y de las enfermedades transmisibles prioritarias y desatendidas.
- d. Diseñar e implementar sistemas de prevención y atención integrales en concordancia con el conocimiento epidemiológico y con enfoque de determinantes de salud.
- e. Fortalecer las acciones de promoción de la salud mental, especialmente para prevenir comportamientos violentos.

Política 3.3. Garantizar la atención integral de salud por ciclos de vida, oportuna y sin costo para las y los usuarios, con calidad, calidez y equidad.

- a. Articular los diferentes servicios de la red pública de salud en un sistema único, coordinado e integrado y por niveles de atención.
- b. Fortalecer la rectoría de la autoridad sanitaria sobre la red complementaria de atención, incluyendo la privada, social y comunitaria.
- c. Promover la producción de medicamentos esenciales genéricos de calidad a nivel nacional y de la región, procurando el acceso a medios diagnósticos esenciales de calidad.
- d. Mejorar la calidad de las prestaciones de salud, contingencias de enfermedad, maternidad y riesgos del trabajo.
- e. Promover procesos de formación continua del personal de salud, a fin de proveer servicios amigables, solidarios y de respeto a los derechos y a los principios culturales y bioéticos, de acuerdo a las necesidades en los territorios y su perfil epidemiológico.
- f. Generar y aplicar mecanismos de control de calidad de la atención y de la terapéutica en las prestaciones en los servicios de la red pública y complementaria, a través de protocolos de calidad, licenciamiento de unidades, participación ciudadana y veeduría social.
- g. Impulsar la investigación en salud, el desarrollo de procesos terapéuticos y la incorporación de conocimientos alternativos.

Política 3.4. Brindar atención integral a las mujeres y a los grupos de atención prioritaria, con enfoque de género, generacional, familiar, comunitario e intercultural.

- a. Ofrecer protección y prevención especializada para la salud de niñas, niños y adolescentes.
- b. Mejorar la atención a personas con discapacidades proporcionándoles tratamiento, rehabilitación, medicamentos, insumos médicos, ayudas técnicas y centros de acogida para personas con discapacidades severas y profundas, con énfasis en aquellas en condiciones de extrema pobreza.
- c. Promover acciones de atención integral a las personas refugiadas y en necesidad de protección internacional, así como a las personas víctimas de violencia.
- d. Ejecutar acciones de atención integral a problemas de salud mental y afectiva
- e. Impulsar acciones tendientes a la mejora de la salud de las personas de la tercera edad
- f. Promover los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, difundiendo el derecho a la salud, al disfrute de su sexualidad y fortaleciendo el acceso a la información, orientación, servicios y métodos de planificación familiar a la vez que se vele por la intimidad, la confidencialidad, el respeto a los valores culturales y a las creencias religiosas.
- g. Valorar las condiciones particulares de salud de las mujeres diversas, en particular durante el embarazo, parto y postparto.
- h. Priorizar las acciones tendientes a reducir la mortalidad materno-infantil y el riesgo obstétrico, en particular en las zonas rurales, las comunidades, pueblos y nacionalidades.
- i. Optimizar y equipar los servicios de atención materno-infantil y acompañar a las madres durante el embarazo, con calidad y calidez, promoviendo una adecuada nutrición, cuidado y preparación, e impulso a la maternidad y paternidad responsable.
- j. Fortalecer el sistema de atención diferenciada y acorde a las diversidades, en el postparto y al recién nacido, y articular éste a redes de cuidado a las niñas y niños en centros laborales, barriales, comunitarios, institucionales, en coordinación intersectorial y con las iniciativas locales.
- k. Fortalecer las acciones y servicios para garantizar el derecho a una salud sexual y reproductiva no discriminatoria y libre de violencia que respete la diversidad, y empoderar a las mujeres en el conocimiento y ejercicio de sus derechos.
- l. Impulsar acciones de prevención del embarazo adolescente, e implementar estrategias de apoyo integral a madres y padres adolescentes, así como a sus familias, garantizando el ejercicio pleno de sus derechos.

Política 3.5. Reconocer, respetar y promover las prácticas de medicina ancestral y alternativa y el uso de sus conocimientos, medicamentos e instrumentos.

- a. Incentivar la investigación sobre prácticas y conocimientos ancestrales y alternativos.
- b. Diseñar y aplicar protocolos interculturales que faciliten la implementación progresiva de la medicina ancestral y alternativa con visión holística, en los servicios de salud pública y privada.
- c. Introducir en la malla curricular de los programas de formación profesional en salud contenidos que promuevan el conocimiento, la valorización y el respeto de los saberes y conocimientos ancestrales y alternativos.
- d. Reconocer, formar con perspectiva de género e incorporar agentes tradicionales y ancestrales en el sistema general de salud.
- e. Generar y aplicar normativas de protección de los conocimientos y saberes ancestrales del acervo comunitario y popular.

Política 3.6. Garantizar vivienda y hábitat dignos, seguros y saludables, con equidad, sustentabilidad y eficiencia.

- a. Coordinar entre los distintos niveles de gobierno para promover un adecuado equilibrio en la localización del crecimiento urbano.

- b. Promover programas públicos de vivienda adecuados a las condiciones climáticas, ambientales y culturales, accesibles a las personas con discapacidades, que garanticen la tenencia segura y el acceso a equipamiento comunitario y espacios públicos de calidad.
- c. Fortalecer la gestión social de la vivienda y la organización social de base en los territorios como soporte de los programas de vivienda.
- d. Implementar estándares intersectoriales para la construcción de viviendas y sus entornos, que propicien condiciones adecuadas de habitabilidad, accesibilidad, espacio, seguridad; que privilegien sistemas, materiales y tecnologías ecológicas e interculturales.
- e. Fortalecer las capacidades locales para la producción de materiales de construcción y de vivienda, promoviendo encadenamientos productivos que beneficien a los territorios y las comunidades.
- f. Promover incentivos a la investigación tecnológica sobre alternativas de construcción de vivienda sustentables, en función del clima y del ahorro energético; y la recuperación de técnicas ancestrales de construcción.
- g. Reformar la normativa de inquilinato y fortalecimiento de las instancias públicas de regulación y control.
- h. Ampliar la cobertura y acceso a agua de calidad para consumo humano y a servicios de infraestructura sanitaria: agua potable, eliminación de excretas, alcantarillado, eliminación y manejo adecuado de residuos.
- i. Diseñar, implementar y monitorear las normas de calidad ambiental tanto en zonas urbanas como rurales, en coordinación con los diferentes niveles de gobierno y actores relacionados.
- j. Implementar mecanismos de evaluación y control social del impacto social y ambiental de los programas habitacionales.

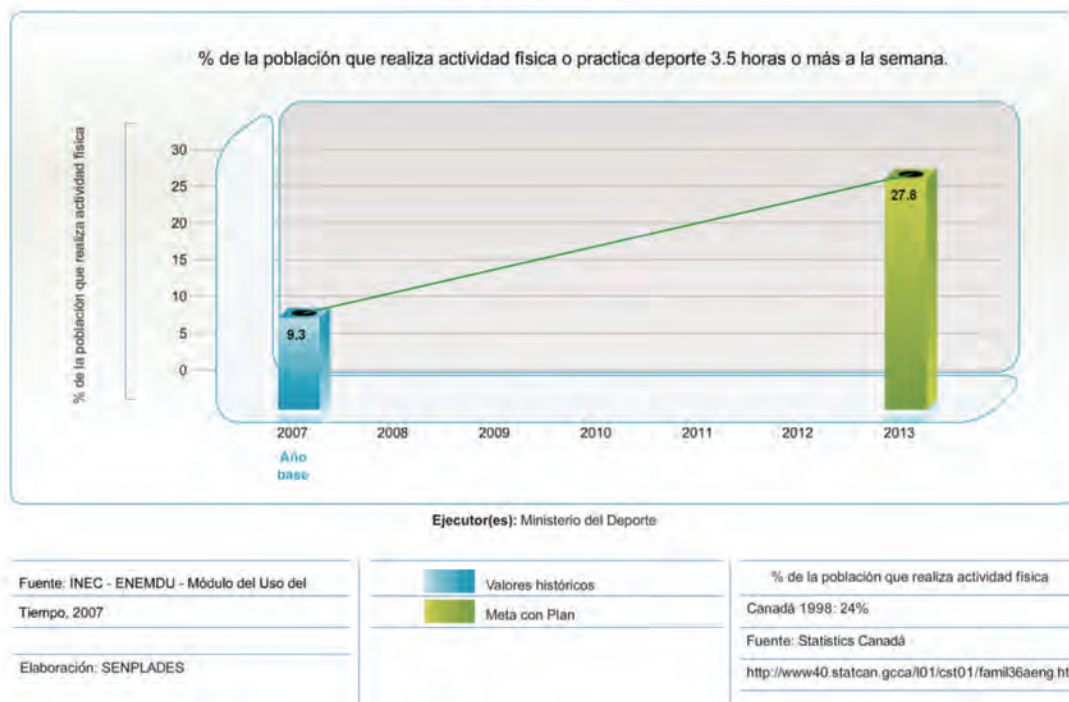
Política 3.7. Propiciar condiciones de seguridad humana y confianza mutua entre las personas en los diversos entornos.

- a. Controlar y vigilar el cumplimiento de normas y estándares de los diferentes espacios para evitar posibles efectos de contaminantes físicos, químicos y biológicos, de estrés, fatiga, monotonía, hacinamiento y violencia.
- b. Diseñar y aplicar sistemas de alerta, registro y monitoreo permanente y atender oportunamente accidentes, enfermedades y problemas asociados con contaminación ambiental y actividades laborales.
- c. Implementar sistemas de alerta, registro, monitoreo y atención oportuna de salud y bienestar en los espacios educativos, en particular los relacionados con las condiciones sanitarias y de provisión de alimentos de esta población.
- d. Diseñar e implementar acciones dirigidas a las organizaciones barriales y comunitarias que fortalezcan los lazos de confianza, respeto mutuo y promuevan la cooperación y la solidaridad.
- e. Modernizar las capacidades estatales de seguridad interna en términos de equipamiento, tecnología, comunicaciones, indumentaria, transporte y demás bienes y servicios estratégicos relacionados, preferentemente producidos por la industria nacional especializada.
- f. Especializar y fortalecer la institucionalidad de la seguridad del Estado en la prevención y control del delito.
- g. Fortalecer programas de seguridad ciudadana y policía comunitaria, que consideren las perspectiva de género, étnica e intercultural, en articulación con la seguridad integral del Estado e incorporar la participación activa de la población en el control y veeduría social de sus acciones.
- h. Prevenir y controlar la delincuencia común en todas sus manifestaciones y ámbitos, con enfoque sistémico y multidisciplinario y en estricto respeto del debido proceso y los derechos humanos.
- i. Implementar mecanismos de rendición de cuentas de la gestión para la seguridad ciudadana, por parte de las instituciones responsables.

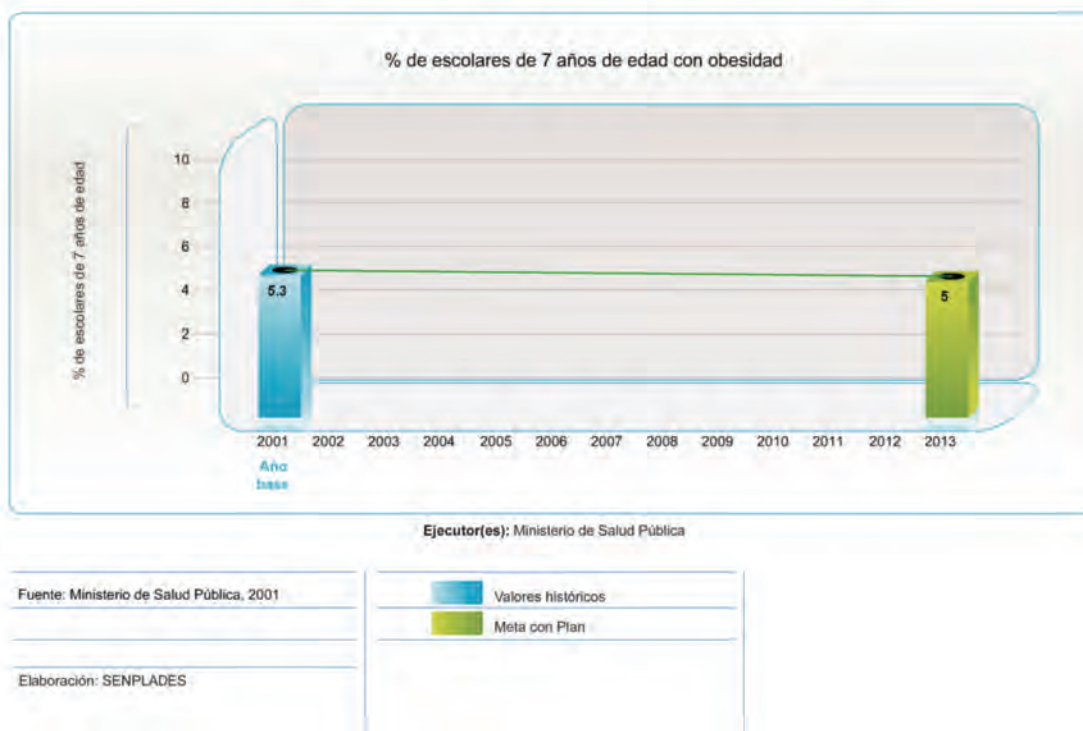
4. Metas

- 3.1.1. Triplicar el porcentaje de la población que realiza actividad física más de 3.5 horas a la semana al 2013.
- 3.1.2. Reducir al 5% la obesidad en escolares al 2013.
- 3.2.1. Reducir la incidencia de paludismo en un 40% al 2013.
- 3.2.2. Disminuir a 4 la razón de letalidad del dengue hemorrágico al 2013.
- 3.2.3. Reducir en un 25% la tasa de mortalidad por SIDA al 2013.
- 3.2.4. Reducir a 2 por 100.000 la tasa de mortalidad por tuberculosis al 2013.
- 3.2.5. Reducir a la tercera parte la tasa de mortalidad por enfermedades causadas por mala calidad del agua al 2013.
- 3.2.6. Reducir en un 18% la tasa de mortalidad por neumonía o influenza al 2013.
- 3.3.1. Aumentar al 70% la cobertura de parto institucional público al 2013.
- 3.3.2. Aumentar a 7 la calificación del funcionamiento de los servicios de Salud Pública al 2013.
- 3.4.1. Reducir en 25% el embarazo adolescente al 2013.
- 3.4.2. Disminuir en 35% la mortalidad materna al 2013.
- 3.4.3. Reducir en un 35% la mortalidad neonatal precoz al 2013.
- 3.6.1. Disminuir en un 33% el porcentaje de hogares que viven en hacinamiento al 2013.
- 3.6.2. Alcanzar el 80% de las viviendas con acceso a servicios de saneamiento al 2013.
- 3.6.3. Disminuir a 35% el porcentaje de hogares que habitan en viviendas con características físicas inadecuadas al 2013.
- 3.6.4. Disminuir a 60% el porcentaje de viviendas con déficit habitacional cualitativo al 2013.
- 3.7.1. Revertir la tendencia creciente de los delitos hasta alcanzar el 23% al 2013.
- 3.7.2. Aumentar a 7 la calidad del servicio de la Policía Nacional según los usuarios al 2013.

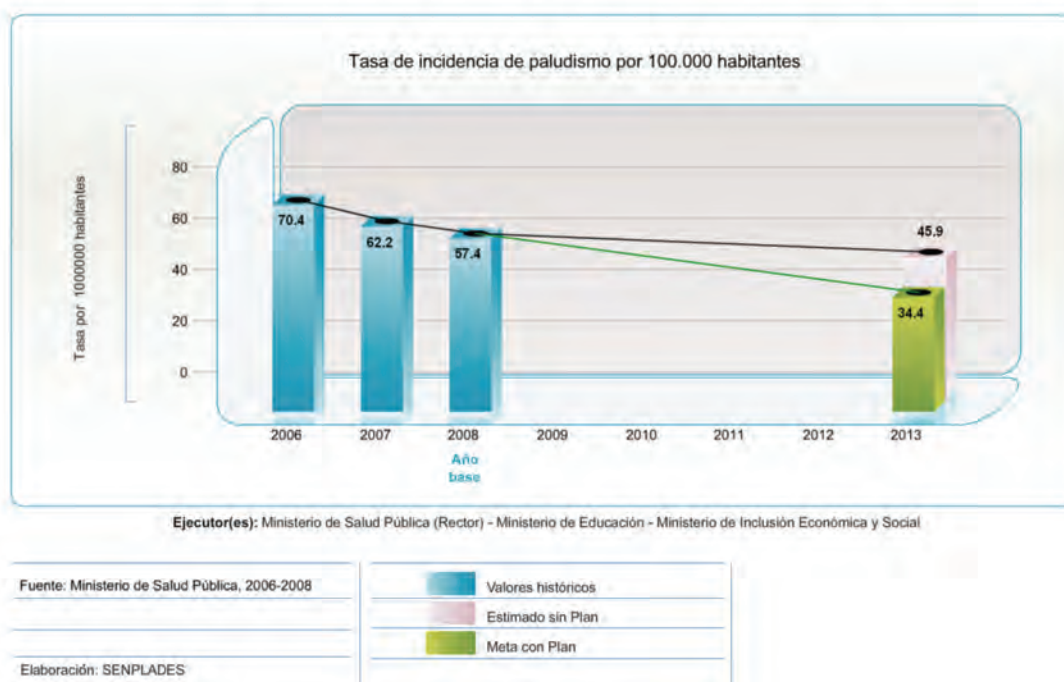
Meta 3.1.1. Triplicar el porcentaje de la población que realiza actividad física más de 3.5 horas a la semana al 2013



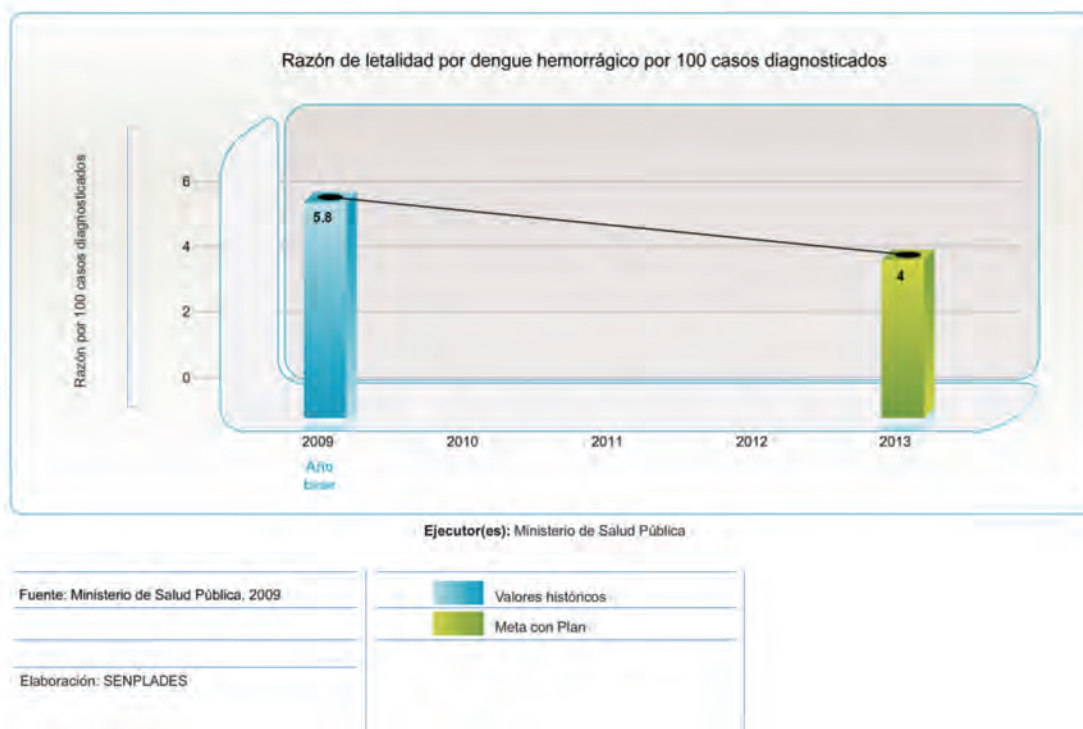
Meta 3.1.2. Reducir al 5% la obesidad en escolares al 2013



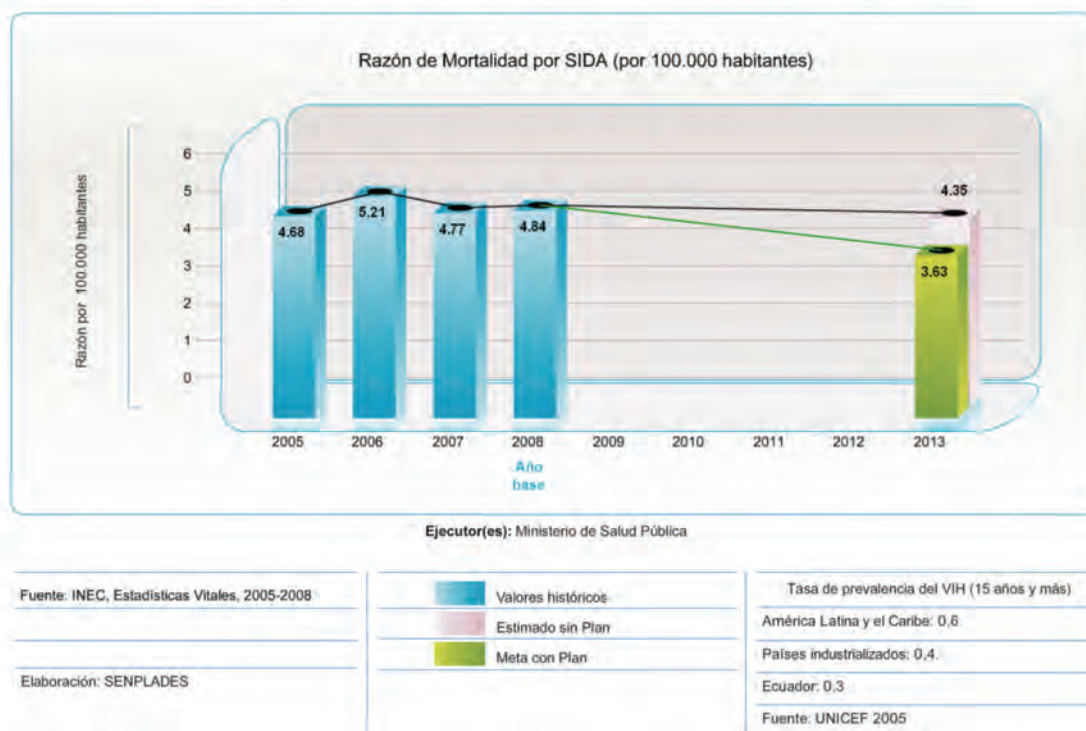
Meta 3.2.1. Reducir la incidencia de paludismo en un 40% al 2013



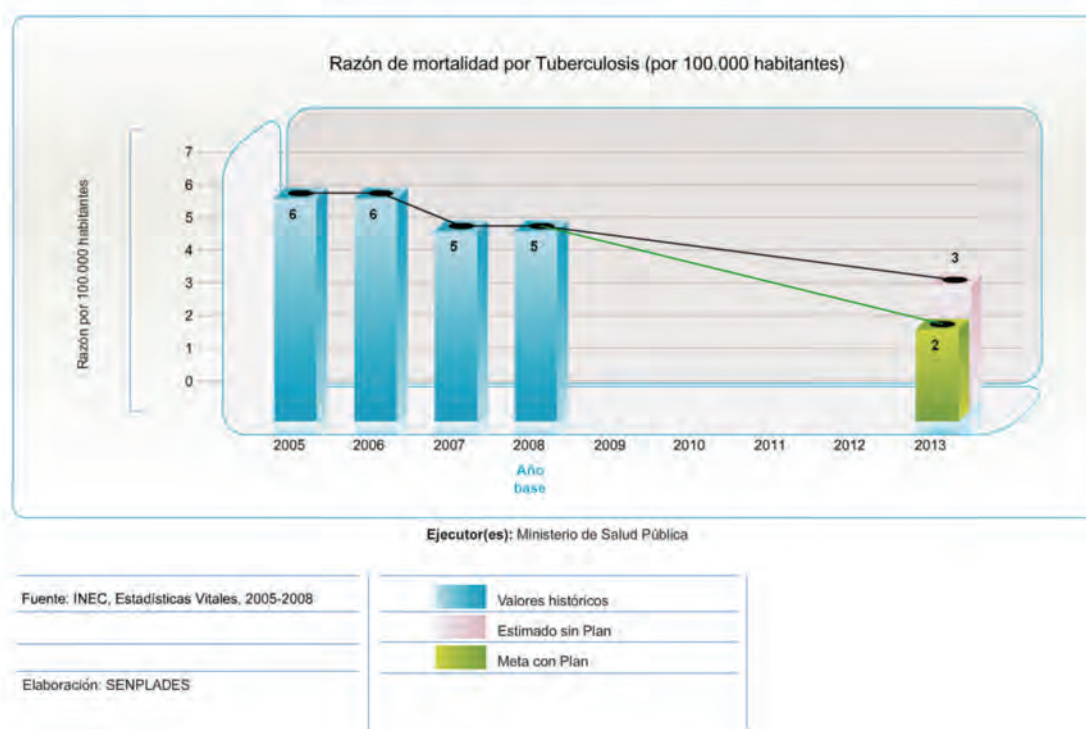
Meta 3.2.2. Disminuir a 4 la razón de letalidad del dengue hemorrágico al 2013



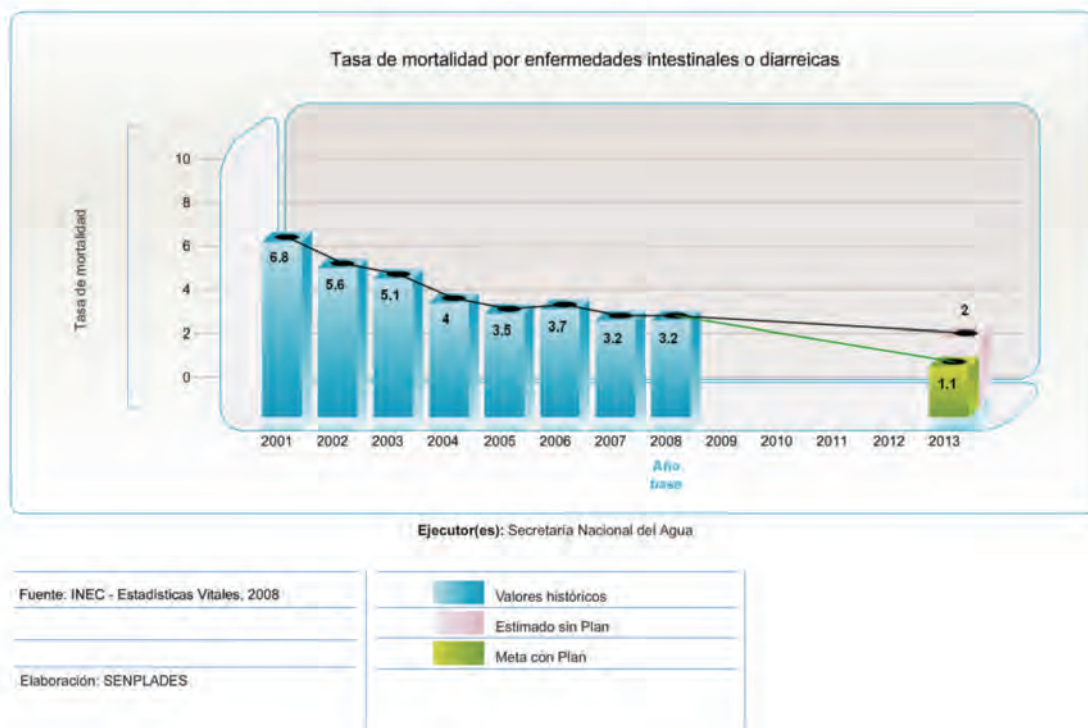
Meta 3.2.3. Reducir en un 25% la tasa de mortalidad por SIDA al 2013



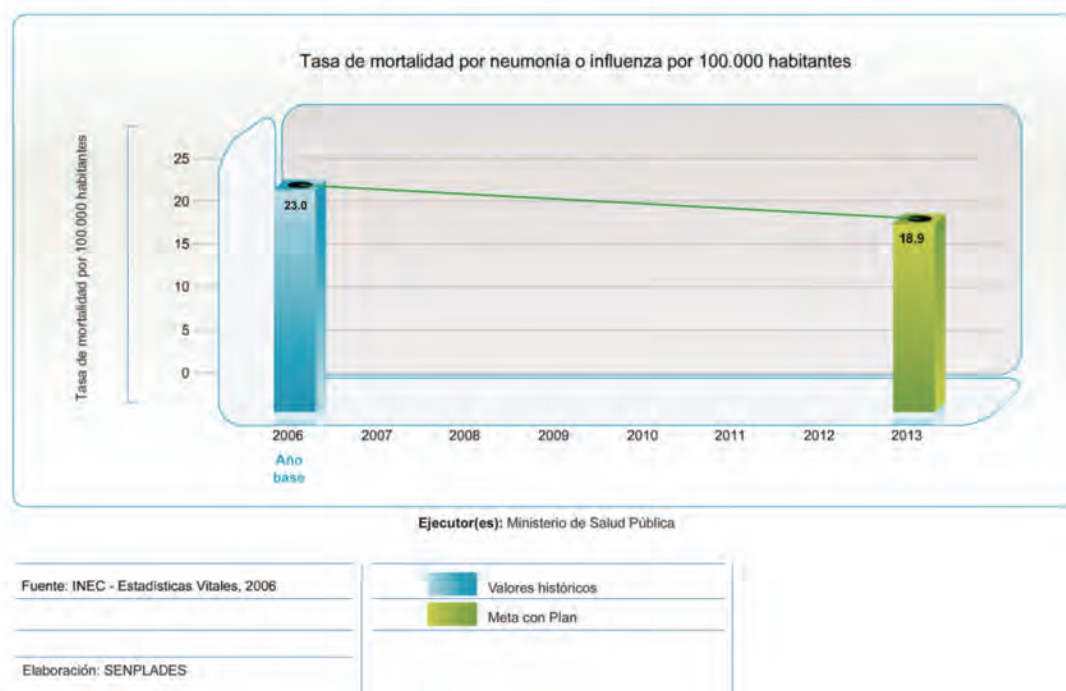
Meta 3.2.4. Reducir al 2% la tasa de mortalidad por Tuberculosis al 2013



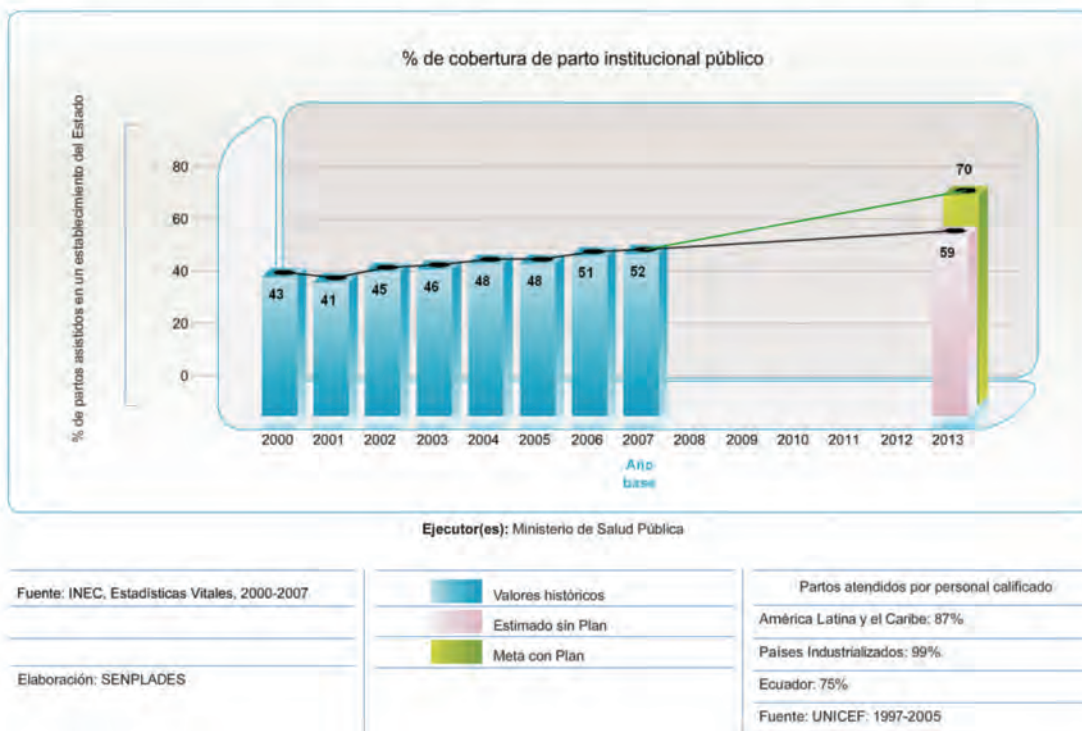
Meta 3.2.5. Reducir a la tercera parte la tasa de mortalidad por enfermedades causadas por mala calidad del agua al 2013



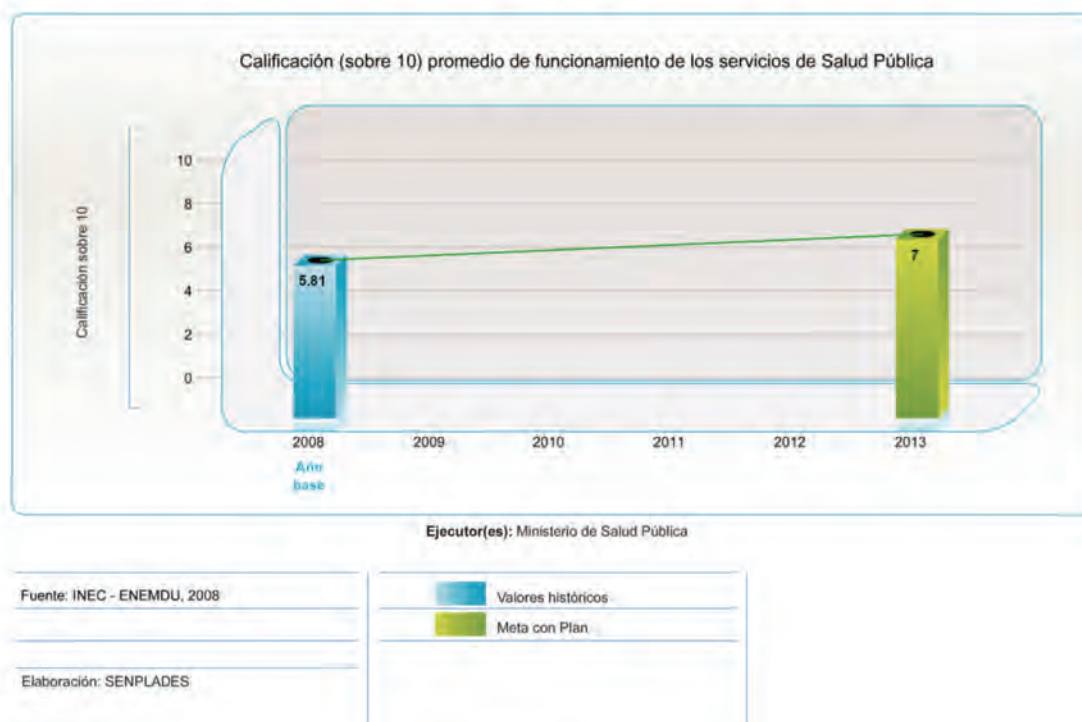
Meta 3.2.6. Reducir en un 18% la tasa de mortalidad por neumonía o influenza al 2013



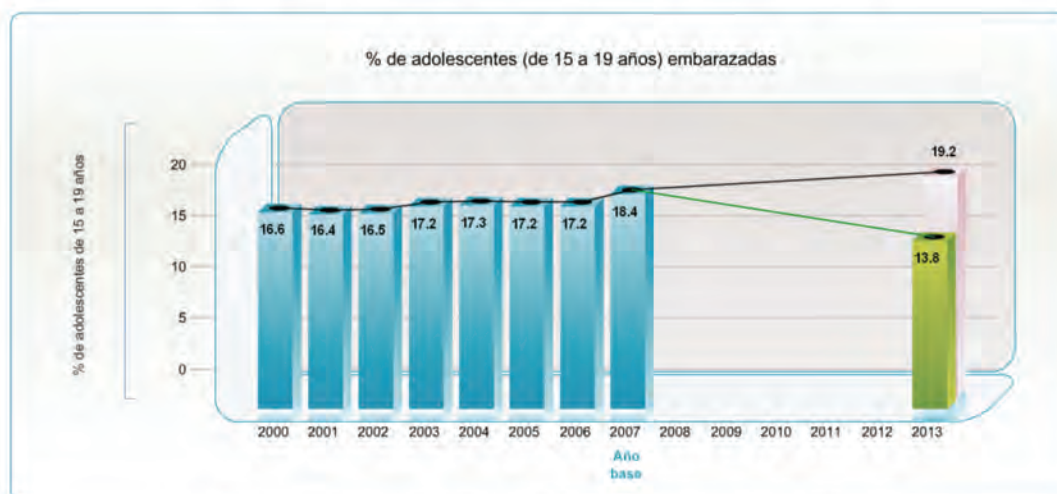
Meta 3.3.1. Aumentar al 70% la cobertura de parto institucional público al 2013



Meta 3.3.2. Aumentar a 7 la calificación del funcionamiento de los servicios de Salud Pública al 2013



Meta 3.4.1. Reducir en 25% el embarazo adolescente al 2013



Ejecutor(es): Ministerio de Salud Pública(Rector) - Ministerio de Educación - Ministerio de Inclusión Económica y Social

Fuente: INEC Estadísticas Vitales, 2001-2007

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos
Estimado sin Plan
Meta con Plan

Embarazo adolescente

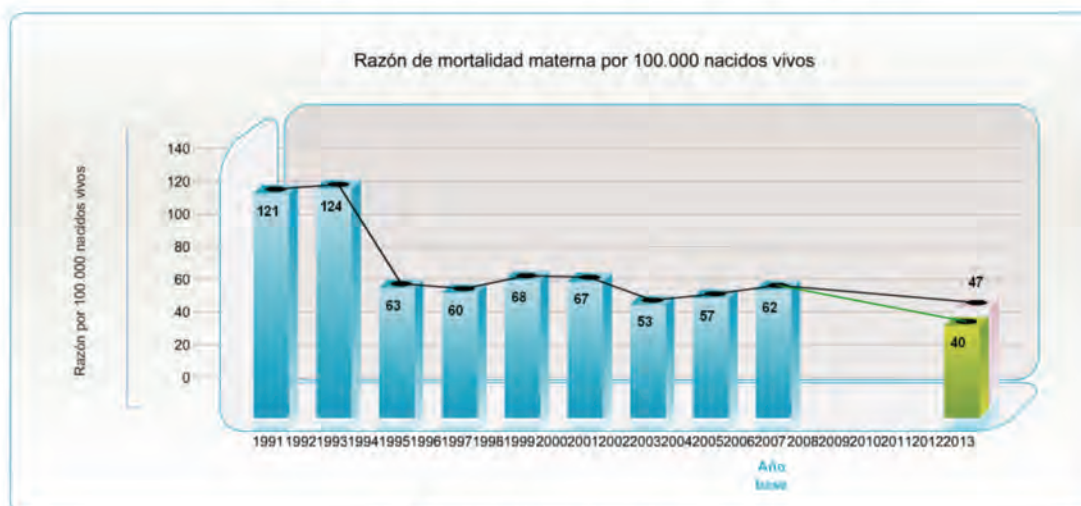
América Latina y el Caribe: 10,4

Promedio Europa del Oeste: 1,9

Fuente: OMS, OPS, 2005

*Dato para América Latina: 5 países

Meta 3.4.2. Disminuir en 35% la mortalidad materna al 2013



Ejecutor(es): Ministerio de Salud Pública

Fuente: INEC, Estadísticas Vitales 1991-2007

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos
Estimado sin Plan
Meta con Plan

Mortalidad materna (por 100.000 nacidos vivos)

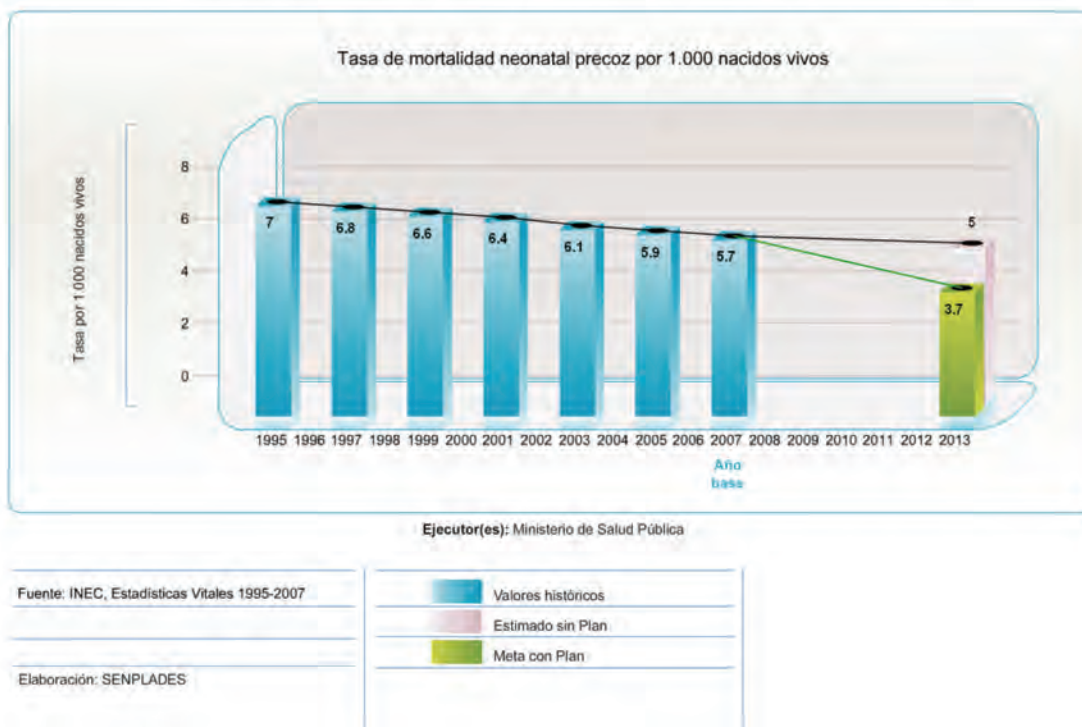
Latinoamérica y Caribe 2000-2005: 91.1

Canadá (2003): 6.9

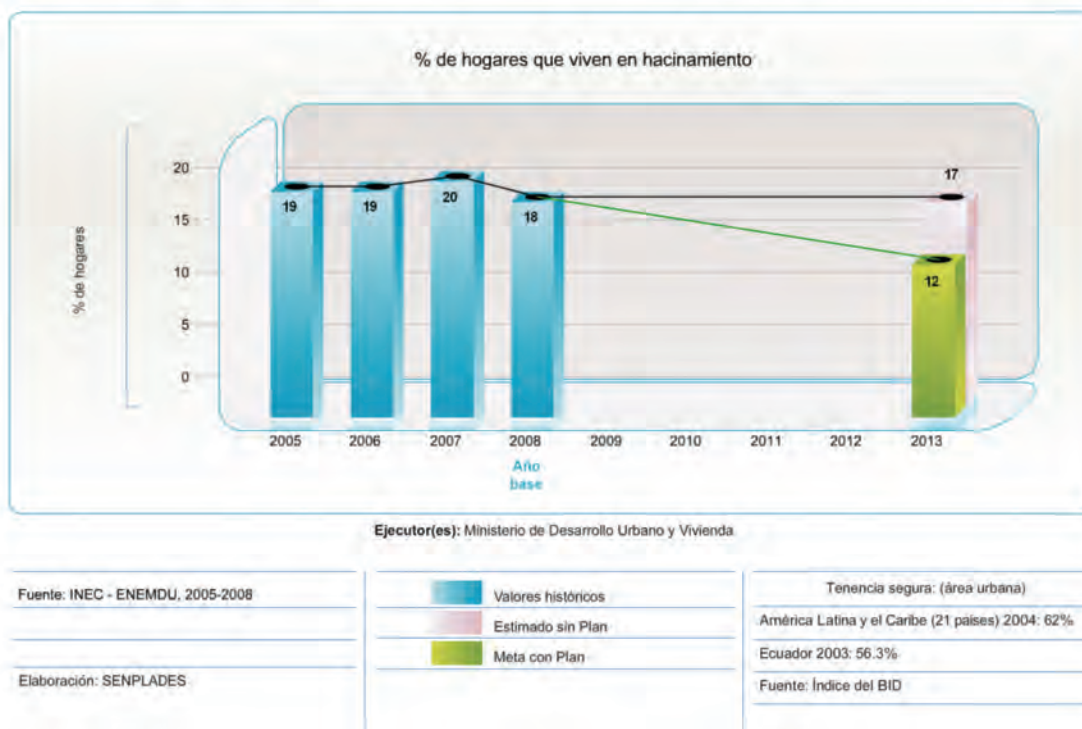
Ecuador (2004): 76.4

Fuente: OPS

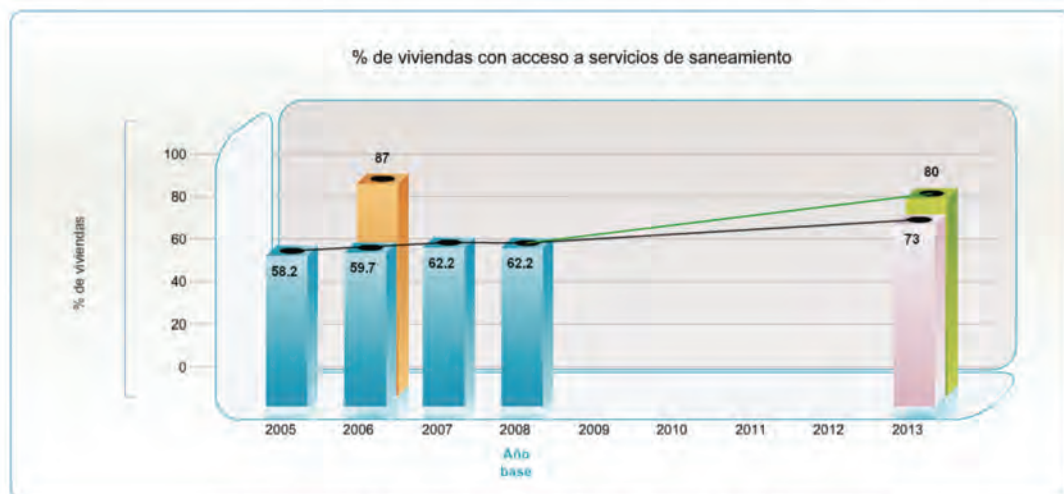
Meta 3.4.3. Reducir en un 35% la mortalidad neonatal precoz al 2013



Meta 3.6.1. Disminuir en 33% el porcentaje de hogares que vive en hacinamiento al 2013



Meta 3.6.2. Alcanzar el 80% de las viviendas con acceso a servicios de saneamiento al 2013



Ejecutor(es): Ministerios de Desarrollo Urbano y Vivienda (Rector) - Gobiernos Autónomos Descentralizados

Fuente: INEC - ENEMDU, 2005-2008

Elaboración: SENPLADES

- Valores históricos
- Estimado sin Plan
- Meta con Plan
- Promedio América Latina

% de viviendas con acceso a servicios de saneamiento

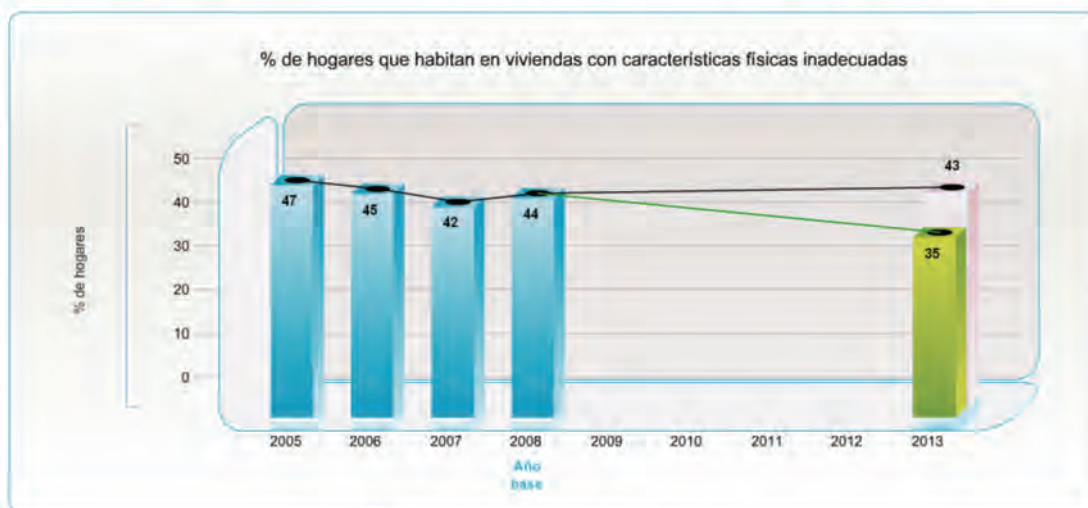
Países Unión Europea 2007: 93%

América Latina: 87%

Fuente: OMS: Estadísticas Sanitarias Mundiales

Acceso a servicios mejorados de saneamiento

Meta 3.6.3. Disminuir a 35% el porcentaje de hogares que habitan en viviendas con características físicas inadecuadas al 2013



Ejecutor(es): Ministerios de Desarrollo Urbano y Vivienda

Fuente: INEC - ENEMDU, 2005-2008

Elaboración: SENPLADES

- Valores históricos
- Estimado sin Plan
- Meta con Plan

Tenencia segura: (área urbana)

América Latina y el Caribe (21 países) 2004: 62%

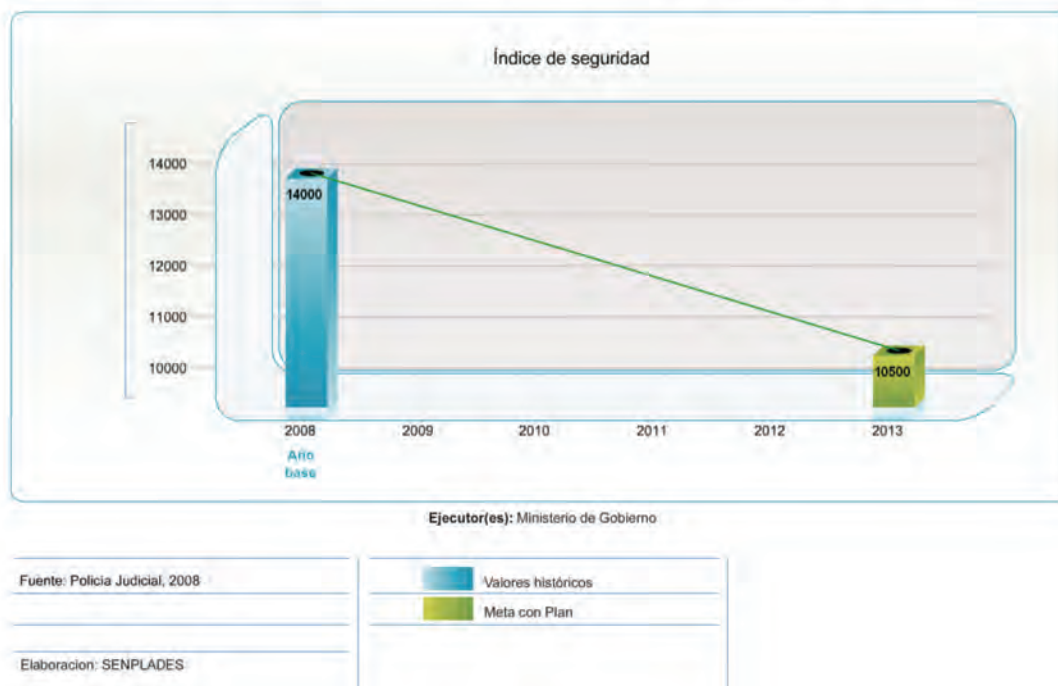
Ecuador 2003: 56.3%

Fuente: Índice del BID

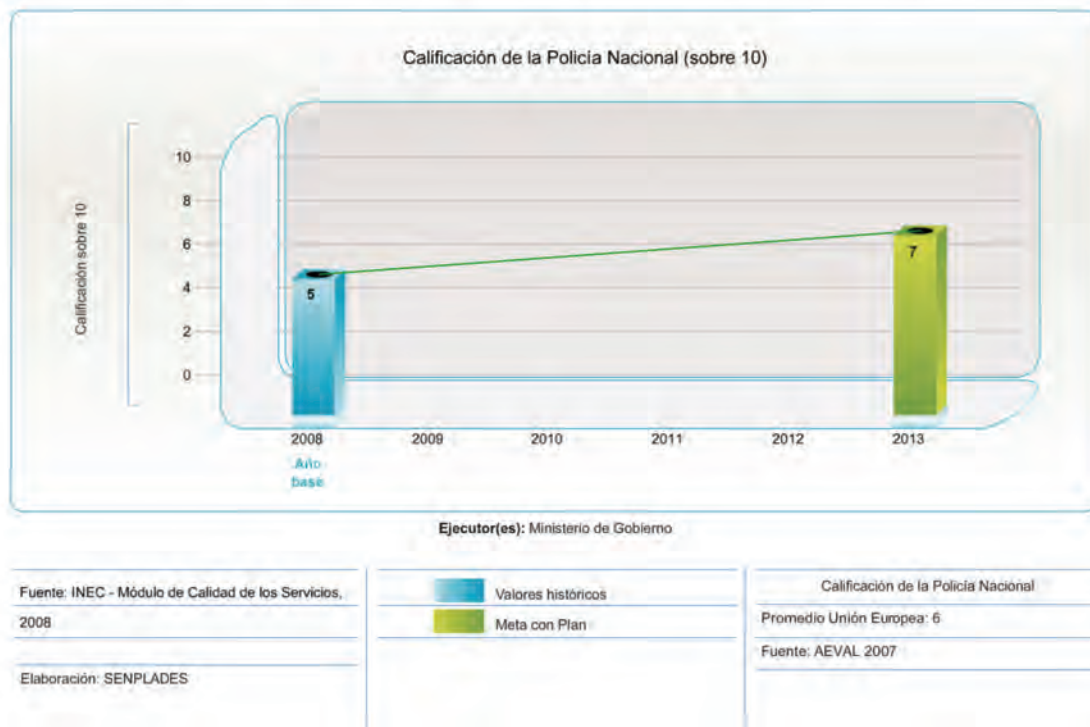
Meta 3.6.4. Disminuir a 60% el porcentaje de viviendas con déficit habitacional cualitativo al 2013



Meta 3.7.1. Revertir la tendencia creciente de los delitos hasta alcanzar el 23% al 2013



Meta 3.7.2. Aumentar a 7 la calidad del servicio de la Policía Nacional según los usuarios al 2013





Objetivo 4: Garantizar los derechos de la naturaleza y promover un ambiente sano y sustentable

1. Fundamento

Hasta la expedición de la actual Constitución, los elementos de la naturaleza eran vistos únicamente como recursos supeditados a la explotación humana. Por consiguiente, eran valorados desde el punto de vista estrictamente económico. La Carta Magna da un giro radical en este ámbito, por lo que se entenderá el concepto de garantía de derechos de la naturaleza señalado en este objetivo en el marco del Capítulo II, Título VII, del Régimen del Buen Vivir de la Constitución de la República.⁷⁴

Comprometido con el Buen Vivir de la población, el Estado asume sus responsabilidades con la naturaleza. Asimismo, desde el principio de corresponsabilidad social, las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, los diversos sectores privados, sociales comunitarios y la población en general deben cuidar y proteger la naturaleza.

La redefinición de relaciones entre personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, por un

lado, y con el ambiente, por otra, obliga a repensar la situación de las personas respecto de su entorno y del cosmos. De este modo, los seres humanos están en condiciones de redescubrir su relación estrecha con la Pachamama, y hacer del Buen Vivir un ejercicio práctico de sostenibilidad de la vida y de los ciclos vitales.

El enfoque de Buen Vivir rebasa la concepción desarrollista que imperó en los últimos sesenta años, y que estaba basada en una visión extractivista de los recursos naturales, la expansión de suelos agrícolas y la explotación masiva e intensiva de los recursos mineros y pesqueros. A partir del nuevo marco constitucional, se pretende institucionalizar la prevención y la precaución, en la perspectiva de ver el patrimonio natural más allá de los denominados recursos para contemplar y explotar.

La responsabilidad de tratar el agua y la biodiversidad como patrimonios estratégicos es un desafío para las políticas públicas del país. De ella se derivan retos, como lograr cambios significativos en las

⁷⁴ Los derechos de la naturaleza son abordados en el Título II, Capítulo VII, de la Constitución en tanto que en el Título VII, Capítulo II se incluyen aspectos relativos a Biodiversidad y Recursos Naturales como parte del Régimen del Buen Vivir. (N. del E.)

instituciones que dirigen la política, la regulación y el control ambiental. Obliga, además, a impulsar la desconcentración efectiva en los territorios y articularla a la gestión de la nueva estructura estatal, bajo el principio de reconocimiento de la diversidad poblacional, cultural y ambiental, y sin olvidar que el Ecuador forma parte de una comunidad mundial.

Para ello, es indispensable que los cambios planteados estén acompañados de transformaciones en los enfoques productivos y de consumo, a fin de prevenir, controlar y mitigar la contaminación ambiental y, de ese modo, permitir al país enfrentar, estratégicamente, el calentamiento global. Aunque el Ecuador, a diferencia de los países más industrializados, no aporta en exceso a la emisión de CO₂, a partir del marco constitucional vigente, puede sentar precedentes históricos de carácter amplio en este ámbito. La no extracción de crudo a cambio de compensaciones monetarias y no monetarias abre una gama de oportunidades para reflexionar críticamente, como sociedad, acerca de los fines y medios para lograr el Buen Vivir.

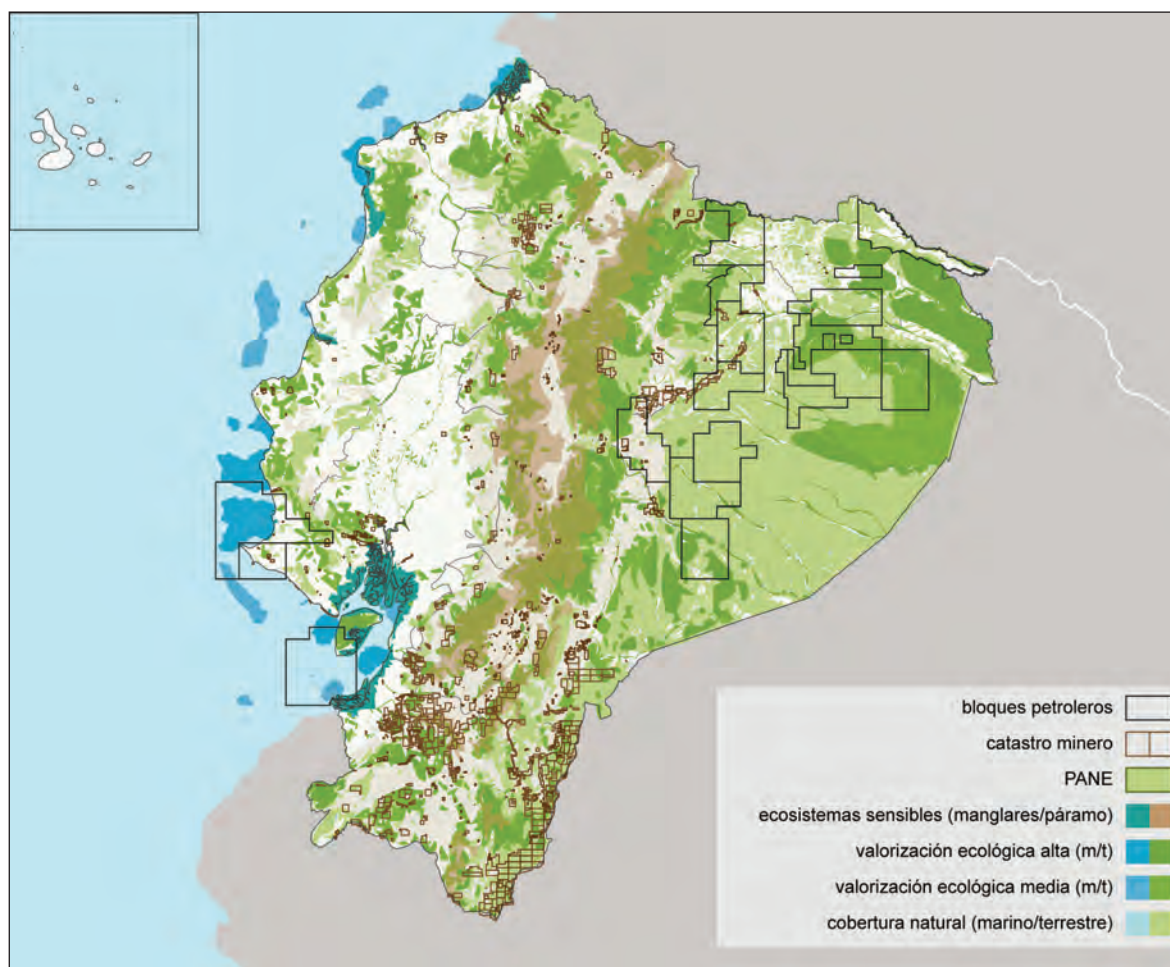
2. Diagnóstico

La dependencia de la economía en los recursos naturales y la degradación ambiental

La política de apertura comercial que primó en las últimas décadas en el Ecuador ha incrementado los patrones de deforestación y de pérdida de la calidad ambiental en ciertas regiones del país. Desde 1980 hasta el 2007 las exportaciones crecieron más que las importaciones, con un déficit en la balanza biofísica comercial⁷⁵ que llega a 20 millones de toneladas. Este crecimiento del déficit comercial físico se basa en el incremento en las exportaciones de petróleo y de ciertos productos agrícolas. La primera implicación de esta situación es que el Ecuador exporta más material del que importa en una pauta tradicional en América Latina, que tiene graves secuelas ambientales ya que cada tonelada de producto exportado genera una serie de impactos ambientales (y en algunos casos sociales) que no son integrados al precio. De otro lado, las 20 millones de toneladas de déficit comercial físico con relación al intercambio ecológicamente desigual, implica que Ecuador está produciendo más material de lo que ingresa, igualmente con graves implicaciones ambientales.

⁷⁵ El Análisis de los Flujos de Materiales (AFM) forma parte de un sistema de cuentas de recursos naturales y basa su fundamento teórico en la concepción del metabolismo social. El AFM permite cuantificar el intercambio físico de materiales de las economías con el ambiente, a través de la construcción de un balance de materiales. Aplicado al comercio exterior, se calcula el Balance Comercial Físico (BCF), donde se contabilizan las importaciones y exportaciones en términos de su peso.

Mapa 7.4.1: Catastro minero y bloques petroleros para el 2009



Fuente: TNC – MAE, 2007 /MMP, 2006

Elaboración: SENPLADES.

Existe una clara reducción de la superficie natural del país y una acelerada degradación y fragmentación del paisaje debido al cambio en el uso del suelo (Sáenz *et al.*, 2002). Para el 2001 se estima que la cobertura vegetal continental era de 138.716 km², es decir, el 55% del total de su distribución potencial. Por superficie y remanencia, la condición más crítica se encuentra en la vegetación seca y húmeda interandina (25% de remanencia), seguida por el bosque húmedo de la Costa, el bosque seco occidental, el bosque húmedo montano occidental y los manglares (menos del 50% de remanencia). Los humedales, el bosque seco montano oriental, el bosque húmedo montano oriental y el páramo seco tienen una remanencia menor al 75%, mientras que los bosques húmedos amazónicos, los bosques húmedos amazónicos inundables y los páramos húmedos

tienen aún una superficie mayor al 75%. La Unión Mundial para la Naturaleza, en su Libro Rojo de Especies Amenazadas (IUCN, 2006), reporta un total de 2.180 especies amenazadas en el Ecuador, debido a la destrucción de su hábitat, el tráfico de especies o la caza y pesca indiscriminadas.

La mayor parte de presiones y la degradación de los ambientes marinos se relacionan con acciones en el continente. Según la Evaluación Ecorregional del Pacífico Ecuatorial (Terán, *et al.*, 2004), solo el 20% de la contaminación en el mar se produce por actividades oceánicas, mientras el resto se presenta en las zonas costeras. En el sector de pesca y camarón se registran impactos producidos por la generación de desechos sólidos, estimándose que el sector a nivel nacional genera alrededor de 29.000 TM de residuos, los cuales no reciben tratamiento alguno

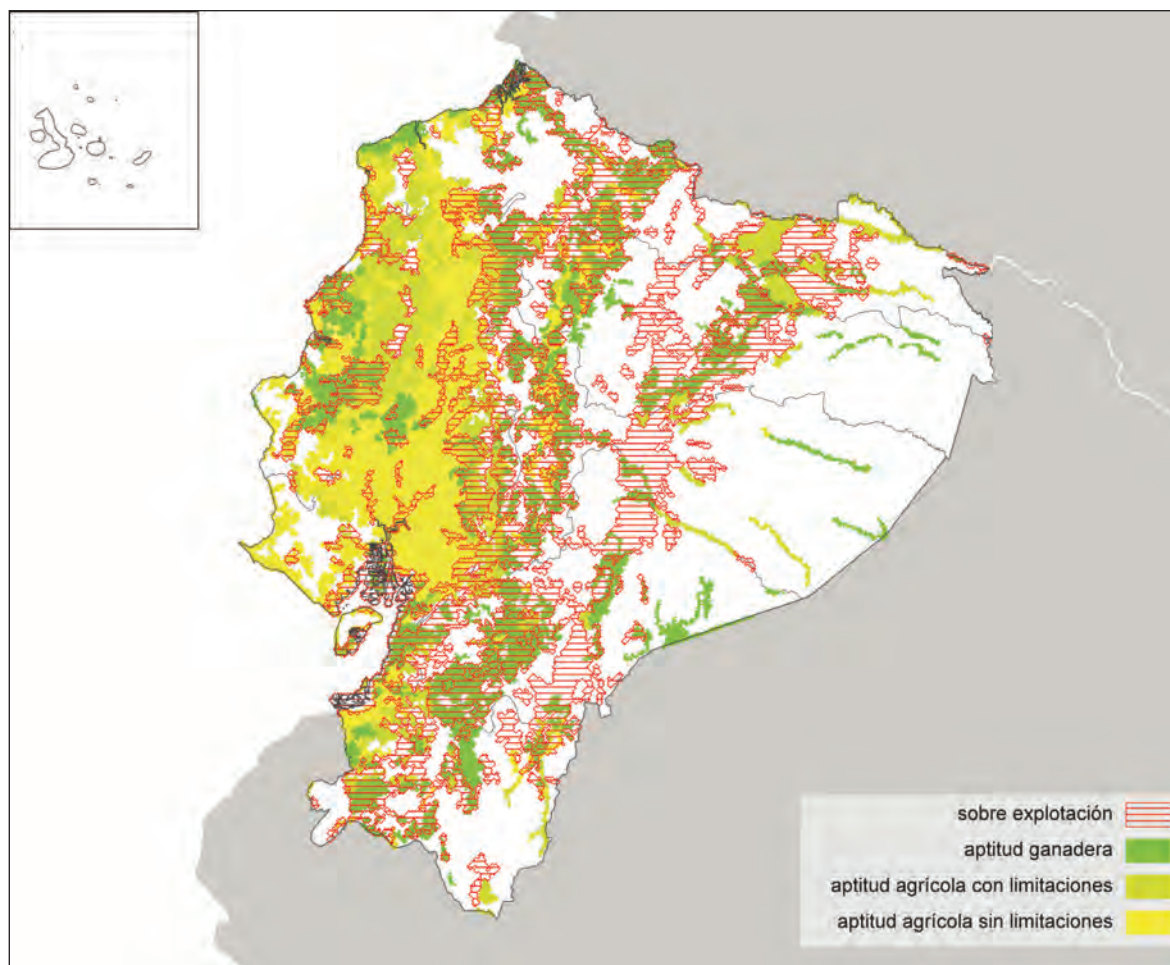
(Mentefactura; Ecolex; SCL Econometrics, 2006). Las zonas de mayor riesgo de contaminación por derrames de petróleo se encuentran en Esmeraldas, Manta, la Península de Santa Elena y el Golfo de Guayaquil. Solo en el Río Guayas y el Estero Salado se estima una descarga de 200.000 galones de aceite por año. La extracción de especies del mar sin ningún control es otra de las grandes amenazas a la biodiversidad. Las especies explotadas muestran cambios en su estructura poblacional, con una reducción significativa del número y tamaño de los individuos, la interrupción en la frecuencia de tallas y reducción de la edad de madurez sexual (Terán, *et al*, 2004). Un serio problema representa la pesca ilegal de pepinos de mar y de tiburones en el Archipiélago de Galápagos. Algunos estudios realizados en el país identifican la existencia de rutas y mecanismos furtivos e ilegales de pesca y comercialización de aletas de tiburón.

El Informe 2000 (Ministerio del Ambiente y otros, 2001) advierte cifras de deforestación con tasas anuales subnacionales entre 1,7 (238.000 has) y 2,4 (340.000 has). Solo en la provincia de Esmeraldas se han deforestado más de 700.000 has de bosques nativos desde 1960 (Larrea, 2006). También en las provincias centrales del Ecuador, como Cotopaxi, se han calculado tasas de deforestación que llegan a 2.860 has anuales (Maldonado, y otros, 2006). En el 2003 los bosques nativos representaban el 13,26% de la superficie nacional, de los cuales, 6.785.563 has se superponen con comunidades afroecuatorianas y pueblos indígenas. De acuerdo con los datos sostenidos por la Coordinadora Nacional de Defensa del Manglar (2005), el 70% de las zonas de manglar y áreas salinas desaparecieron entre 1969 y 1999. Las provincias que mayor pérdida del manglar han tenido son Manabí con

el 85% de su superficie y El Oro con el 46%. En cuanto a magnitud, la mayor pérdida ha sufrido Guayas con una reducción de 19.856 has y El Oro con 16.175 has.

Según el Programa de Modernización de los Servicios Agropecuarios (2001), los pastos plantados y los cultivos de ciclo corto ocupan el 23,7% del total de la superficie del país y la arboricultura el 6,2%. El restante 9,1% son cultivos de arroz, palma africana y camaroneras. El 5,3% de la superficie se encuentra erosionada o en proceso de erosión, principalmente en la región Sierra (Sáenz, 2005). El bosque húmedo de la Costa ha sido ocupado en más del 75% para la agricultura, seguido por el bosque seco occidental y la vegetación interandina con más del 70% de ocupación. De acuerdo al Análisis Ambiental País (Mentefactura, *et al*, 2006), el sector agropecuario es uno de los más desprovistos en términos de inversión, recuperación del suelo y mejora de la calidad productiva. En consecuencia, encontramos un avance indiscriminado de la frontera agropecuaria sobre los ecosistemas remanentes. Un cultivo de rápida expansión ha sido la palma africana, con más de 207.285,31 has acumuladas según el censo de ANCUPA en el 2005, lo que ha significado la conversión de 8.000 has de bosque nativo (Barrantes, 2001). Así también, el cultivo de flores y otros productos no-tradicionales registra altos impactos sociales relacionados a la modificación de patrones de producción (la OIT registra, en el 2002, la presencia de 6.000 niños y adolescentes en floricultoras), la salud de los trabajadores, contaminación en el uso de agua para riego e impactos en la seguridad alimentaria por reducir el mercado nacional de productos agrícolas a favor del aumento del mercado internacional (Barrantes, 2001).

Mapa 7.4.2: Zonas de aptitud agrícola y áreas de conflicto por actividades productivas, Ecuador, 2000



Fuente: MAG 2000.
Elaboración: SENPLADES.

Casi la totalidad del territorio amazónico ecuatoriano está bajo contratos de asociación para la explotación o la explotación de petróleo (Fontaine, 2003). Los crecientes problemas derivados de la degradación ambiental, la pérdida acelerada de espacios naturales, la constante ocupación de tierras indígenas y comunitarias, así como la desigual distribución de los beneficios del desarrollo económico, vienen acompañados, desde la década de los años setenta, de conflictos socio-ambientales.

Las actividades forestales provocan constantes conflictos con demandas sociales y legales de comunidades indígenas, afroecuatorianas, campesinas y de organizaciones ambientalistas, que demandan la adopción de efectivos mecanismos de control y sanción a la tala indiscriminada (Lara 2002). Hoy en

día existe un serio conflicto derivado de la decisión de establecer una zona de co-manejo entre comunidades indígenas Awá y comunidades afroecuatorianas en territorios ubicados en la Parroquia de Ricaurte-Tululbí, en la provincia de Esmeraldas. El conflicto, en torno al proceso de destrucción del manglar, data desde la década de los ochenta, cuando pobladores locales asociados a organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales iniciaron una campaña de defensa del manglar. La dinámica del conflicto ha implicado demandas sociales a los poderes públicos para adoptar mecanismos eficientes de control al avance de la industria camaronera y a la tala de manglares.

Respecto del sector minero, los principales conflictos que se dan ocurren en la actualidad en las

provincias de Imbabura, Morona Santiago, Azuay y Zamora Chinchipe. Estos conflictos han implicado numerosas confrontaciones físicas entre pobladores y trabajadores de las diferentes empresas; acciones legales de parte y parte y acciones de hecho para impedir el ingreso de trabajadores de las compañías a las áreas de las concesiones.

La biodiversidad y el patrimonio natural

Ecuador posee una gran diversidad geográfica, biológica y étnica en un espacio relativamente reducido (256.370 km²), en donde convergen los Andes, la Amazonía y la Cuenca del Pacífico. Está entre los 17 países megadiversos del mundo, aunque es el más diverso si se considera su número de especies por unidad de superficie (0.017 especies/km²). Esto significa que posee 3 veces más especies por unidad de superficie que Colombia y 21 veces más que Brasil (Coloma, *et al.* 2007).

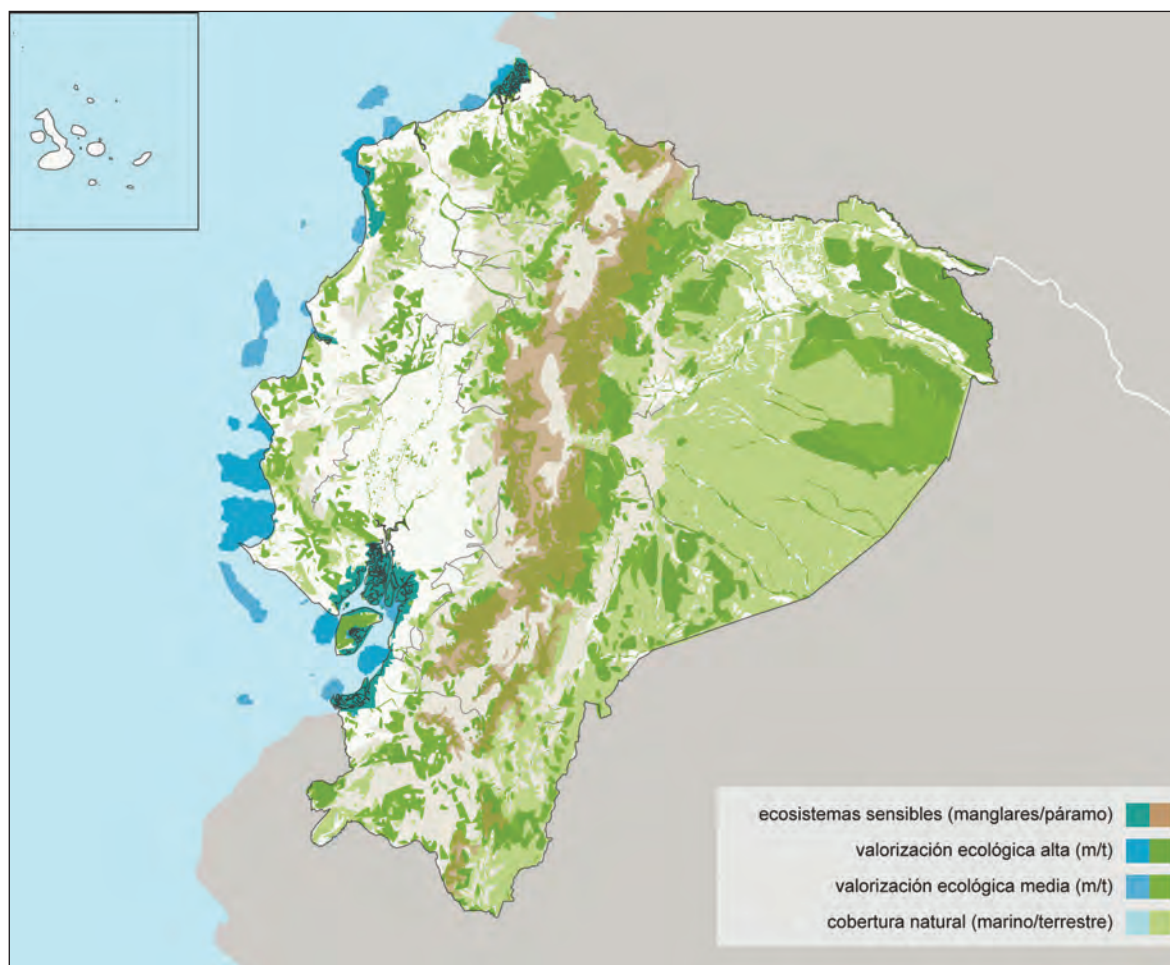
Forma parte de varias eco-regiones terrestres, dos de ellas con reconocimiento mundial como áreas calientes de biodiversidad (*hotspots*): el “Tumbes-Chocó-Magdalena”, que se extiende principalmente por el Noroeste del país, y el de los Andes Tropicales.

El Ministerio del Ambiente reporta, al 2009, 40 áreas dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, con una cobertura territorial del 19% de la superficie del país. Solo el Archipiélago de Galápagos tiene una protección cercana al 97% del territorio, seguidas por Napo, Orellana, Sucumbíos y Tungurahua, con una superficie

protegida mayor al 30%. La mayoría de provincias no sobrepasa el 20% de protección territorial, y en algunos casos, como Carchi, Manabí, Azuay, Bolívar, El Oro, Guayas, Santa Elena, Loja y Los Ríos, la protección es menor al 5% de su respectiva superficie.

Según el estudio de Identificación de Vacíos y Prioridades de Conservación para la Biodiversidad en el Ecuador Continental (Cuesta-Camacho, *et al.* 2006), para mantener toda la representatividad de la biodiversidad y garantizar, entre otros factores, la viabilidad e integralidad de los ecosistemas se debería llegar al 32% de protección nacional (82.516 km²). Actualmente, se ha cumplido el 58,52% de la meta. La prioridad es sobre la Costa, donde aún falta por alcanzar el 70% de protección, para un total de 17.585 km² (26% del total de la región Costa). Esta protección debería iniciar por las provincias de Los Ríos, Guayas, El Oro, Manabí, Santa Elena y Esmeraldas. La región Sierra ha cumplido con el 36% de la meta de un total de 17.069 km² (27% del total del territorio de la región). La protección debería dirigirse principalmente a Loja, Carchi, Azuay, Bolívar, Imbabura y Pichincha. La Región Amazónica ha alcanzado el 75% del total de la meta esperada (39.617 km², que representan el 34% del total de la región). La protección debería iniciarse por las provincias ubicadas en la región centro sur de la Amazonía: Morona Santiago, Zamora Chinchipe y Pastaza. Galápagos, en términos de protección territorial, es la provincia con mayor cumplimiento de la meta, siendo cercana al 97%. (Mapa 7.4.3).

Mapa 7.4.3. Prioridades de conservación terrestres y marinas, Ecuador, 2007



Fuente: TNC – MAE, 2007

Elaboración: SENPLADES.

Según el estudio Áreas Prioritarias para la Conservación de la Biodiversidad Marina en el Ecuador Continental (Terán *et al.*, 2007), se deben priorizar 25 zonas marino-costeras con un total de 933.450 ha. de la franja ecuatorial. Aproximadamente, el 18 %, del total priorizado (no se considera la zona marina de Galápagos) tiene algún nivel de protección. Las zonas de mayor prioridad se ubican en la zona costera y marina de Esmeraldas, Manabí y Guayas y Santa Elena.

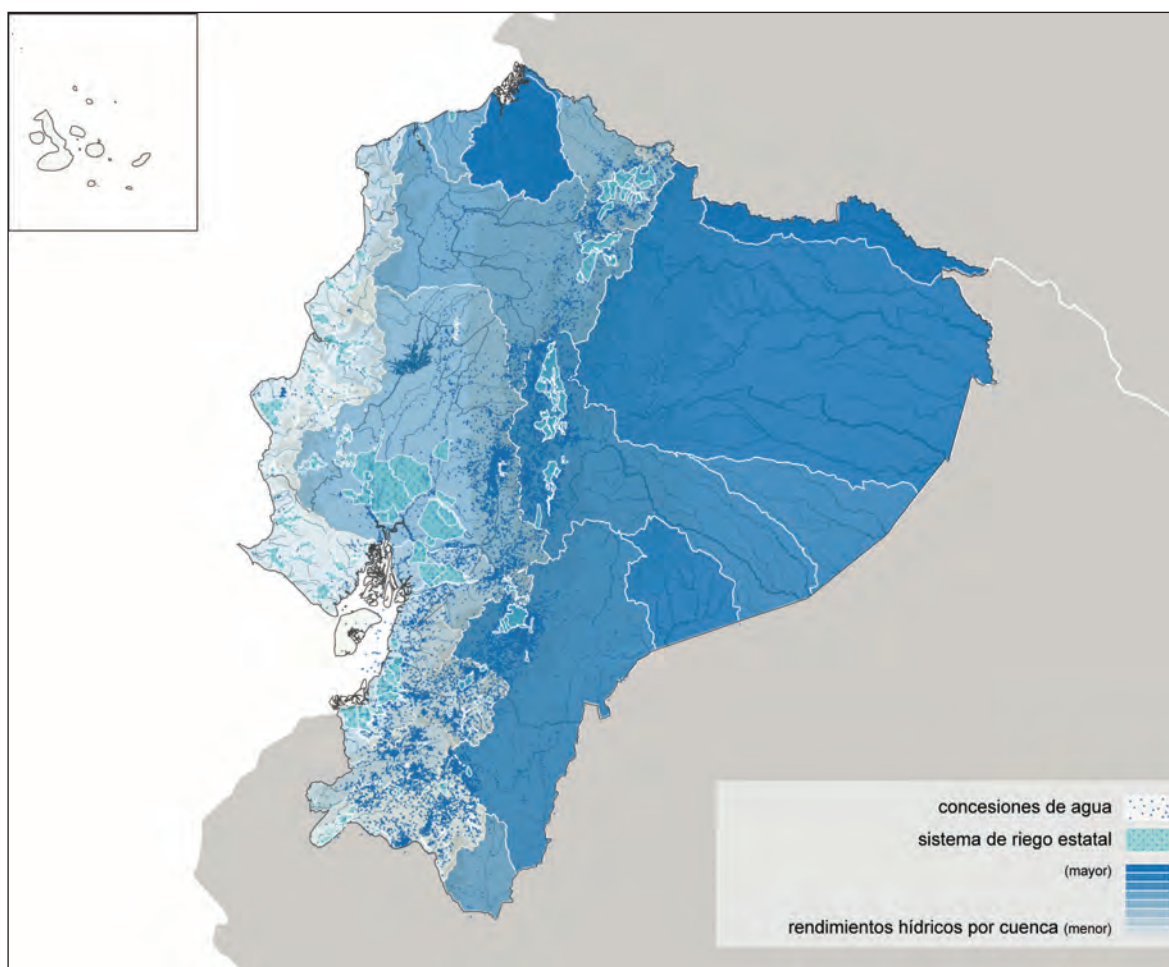
La población ecuatoriana tradicionalmente ha utilizado la biodiversidad para su beneficio: como medicina, en la agricultura, en la actividad pecuaria, en sus ritos, costumbres y tradiciones. Ecuador ha contribuido significativamente

al desarrollo y difusión de esta biodiversidad en el mundo: productos como la papa, la cascarilla o quina, *Cinchona* sp. el cacao, las plantas medicinales y sus derivados, el principio activo de la epibatidina, analgésico 200 veces más poderoso que la morfina o la industria del camarón (MAE 2001).

La degradación del patrimonio hídrico y las inequidades en su acceso

Los problemas del recurso hídrico se concentran en la pérdida de la cantidad y la calidad debido a la sobreexplotación de las fuentes, el incremento de la contaminación, el uso de tecnología anticuada, a trasvases sin planificación y la acelerada deforestación de cuencas hidrográficas (Granda, *et al.*, 2004).

Mapa 7.4.4: Rendimiento hídrico por cuenca y sus usos actuales



Fuente: SENAGUA 2007.

Elaboración: SENPLADES.

Según estudios realizados por el Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología (2007), los recursos hídricos del país podrían encontrarse en un alto nivel de vulnerabilidad a los cambios en el clima. Así, con el aumento en un grado centígrado de temperatura y la baja de un 15% en la precipitación, las cuencas que cubren las provincias de Esmeraldas, Pichincha, Manabí, Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo, Cañar, Azuay, Carchi, Imbabura, Napo, Pastaza y Guayas incrementarían su déficit de agua, principalmente en los meses de julio a diciembre.

El cálculo del uso de agua (dato de 1989) era de 22.304 Hm³/año en generación hidroeléctrica y de 22.500 Hm³/año en consumo (81% riego, 12,3% uso doméstico, 6,3% al uso industrial y 0,3% usos varios). Del total del agua captada se estiman pér-

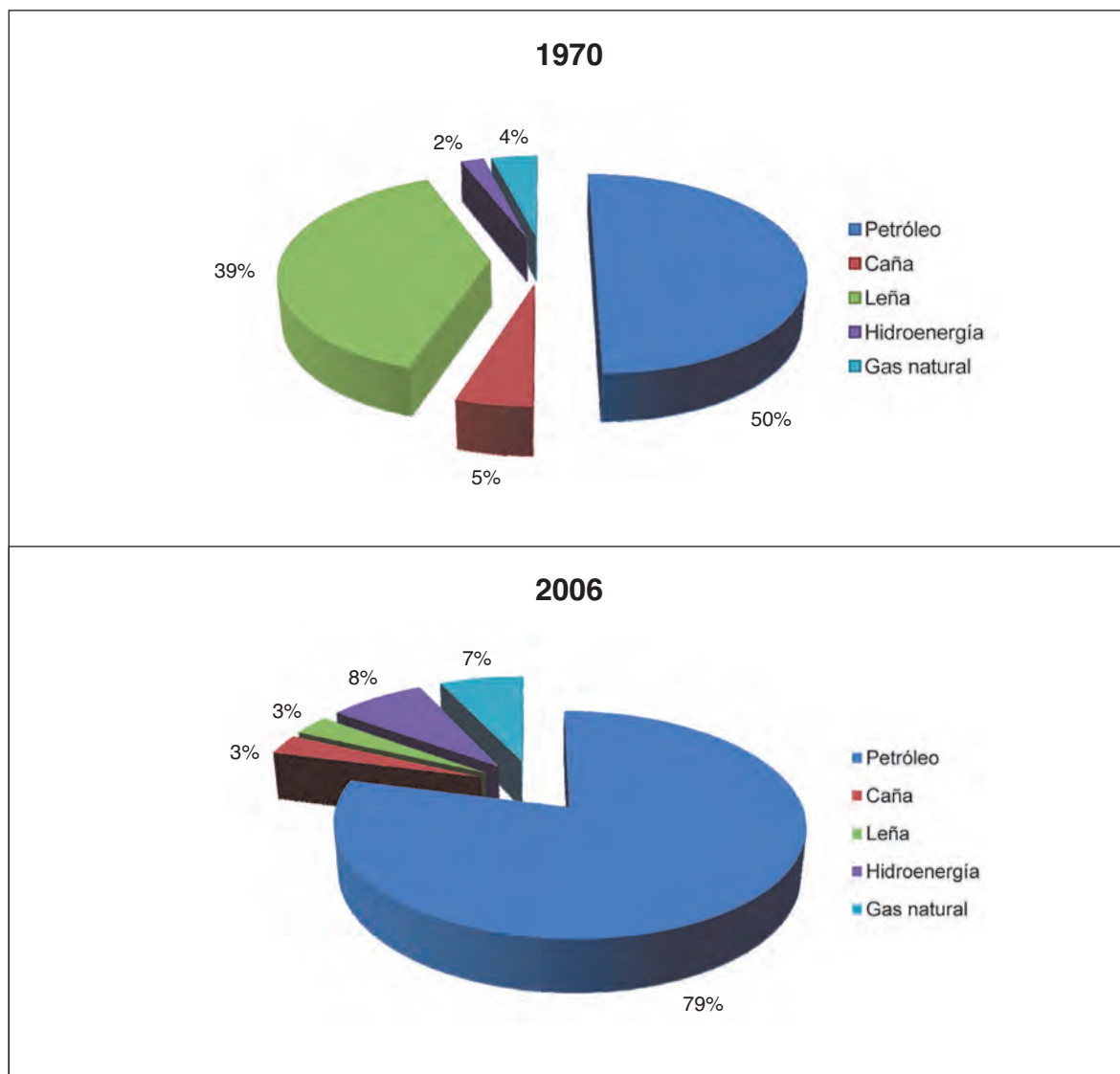
didias de traslado de entre el 15% y el 25% por problemas en la infraestructura. El porcentaje de viviendas con agua entubada ha subido progresivamente: en 1995 el promedio nacional era del 37%, pasando al 40% en 1999 y hasta el 48% en el 2006. (INEC/MAG-SICA, 2001)

Las posibilidades de diversificación de la matriz energética

La matriz energética en el Ecuador depende actualmente, en forma mayoritaria, de los combustibles fósiles. De acuerdo al Ministerio de Electricidad y Energía Renovable (2008) en el Ecuador la dependencia por los combustibles fósiles ha crecido sosteniblemente llegando a ocupar el 80% de la oferta de energía primaria. Este estudio identifica algunos aspectos claves sobre la matriz energética del Ecuador como:

- La excesiva dependencia de combustibles fósiles ha aumentado la vulnerabilidad del país.
- Se ha invertido muy pocos recursos en buscar fuentes diversas de generación energética.
- El 80% del gas natural se desperdicia ya que no se inyecta en las formaciones geológicas o se lo procesa para el uso doméstico.

Gráfico 7.4.1: Oferta de energía primaria, Ecuador, 1970, 2006

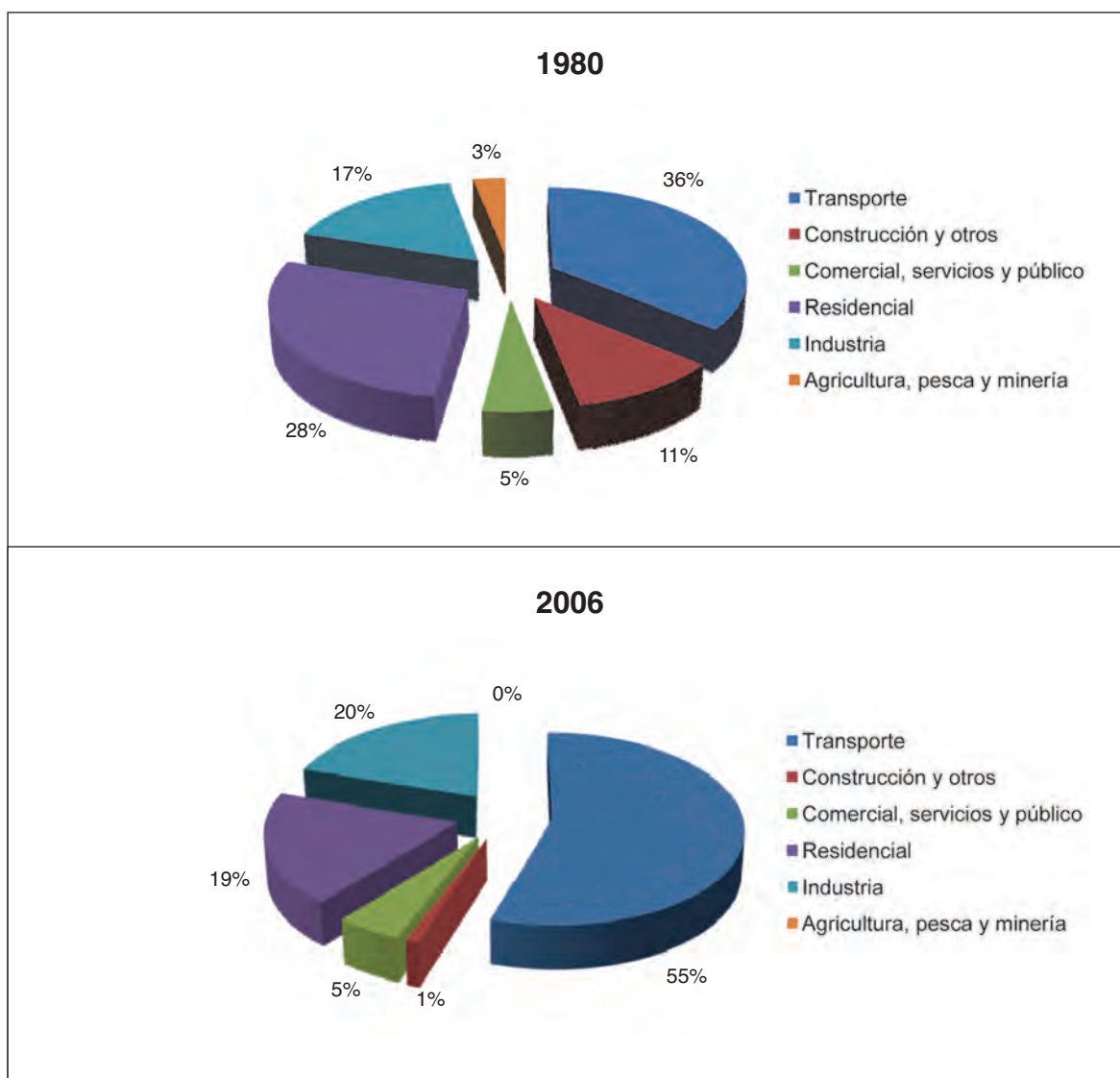


Fuente: OLADE en MEER 2008.

Elaboración: SENPLADES.

- Hay muy poco impulso para la utilización de energía geotérmica, eólica o solar. No se presentan estrategias claras para incentivar a los consumidores y empresarios a generar energía renovable.
- No hay capacidad de refinación suficiente del crudo ecuatoriano.
- Hay un incremento sostenido en la demanda de energía para el transporte y la industria, ésta ha aumentado de 36 a 55% en los últimos 16 años.

Gráfico 7.4.2: Consumo de energía por sectores, Ecuador, 1980 y 2006



Fuente: OLADE en MEER 2008.

Elaboración: SENPLADES.

El Ecuador no tiene capacidad instalada para la generación de biocombustibles, pero ha sido identificada como una actividad productiva prioritaria. Se está diseñando una estrategia para utilizar el etanol derivado de la caña de azúcar que se mezclará con la gasolina y para utilizar palma africana para desarrollar biodiesel.

Finalmente, como lo presentan Cuesta y Ponce (2007) el 40% de las familias más pobres en el Ecuador capturan solamente el 22,5% del beneficio

del subsidio al gas, mientras las clases medias y altas capturan el restante 77,5%.

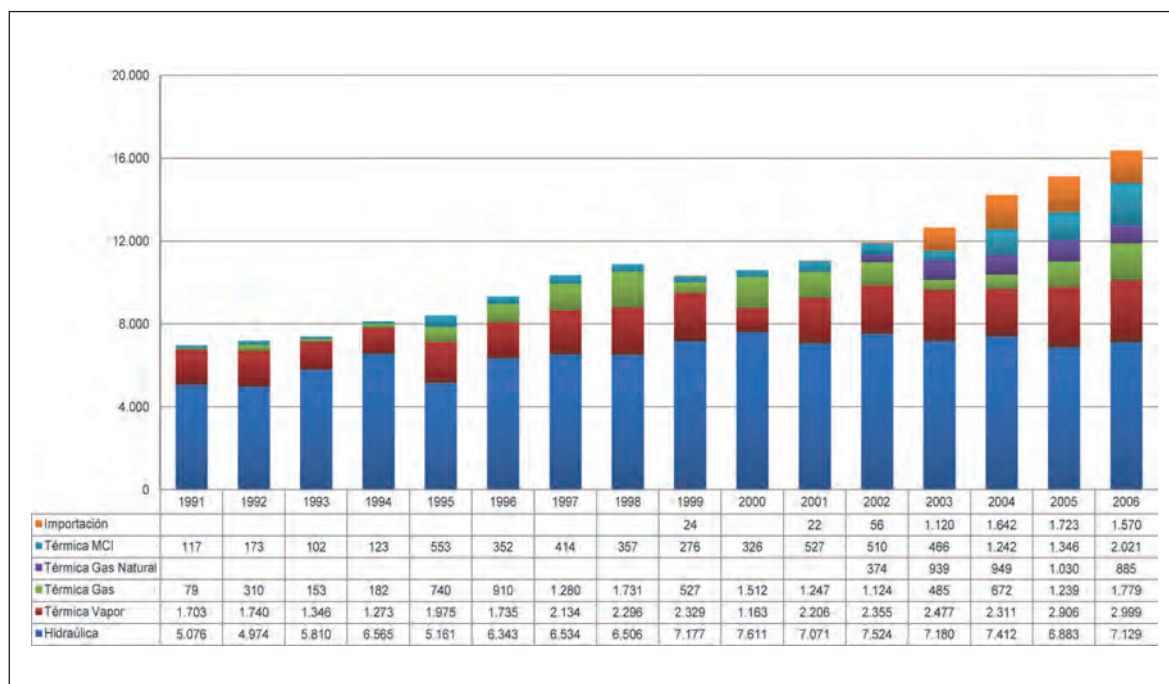
En cuanto a la energía eléctrica, el Ecuador tiene una capacidad instalada de 4.000 MW que se compone por un 41% de fuentes hidroeléctricas, 49,9% de fuentes termoeléctricas (de bunker, diesel y gas natural) y 9,1% se importa desde Colombia (CONELEC 2007). En el año 2006, la generación bruta de energía eléctrica en el Ecuador alcanzó algo más de 16 mil GWh⁷⁶, mientras que la energía

⁷⁶ La diferencia la compone 3500 MW en pérdidas en la transmisión y distribución de energía y 1500 MW en autoconsumo.

facturada fue alrededor de 11 mil GWh. De acuerdo a la energía facturada, el consumo de energía eléctrica en el Ecuador es demandado en un 41% por residencias, 22% por el comercio,

19% por el sector industrial, el 8% por alumbrado público y el restante 10% por diversos actores (CONELEC 2008).

Gráfico 7.4.3: Energía eléctrica total: producida e importada, Ecuador, 1991-2006
(GWh)



Fuente: CONELEC 2008.

Elaboración: SENPLADES.

En el Gráfico 7.4.3 se puede observar cómo ha variado la composición de la energía eléctrica en el Ecuador en los últimos 16 años. En el año 1991 la energía de fuentes térmicas representaba el 27% mientras que para el año 2006 representa el 47% del balance de energía total producida, y la hidroelectricidad pasa del 73% al 44%, en el mismo período. Este cambio de la matriz energética tiene algunas repercusiones:

- Entre 1997 y 2006 la demanda de energía eléctrica se duplicó. Este incremento es mayor al crecimiento poblacional (se aumentó la cobertura de energía a la población al 94%, pero también representa un

aumento en la energía total consumida en los hogares) y mayor al crecimiento del PIB en los mismos años.

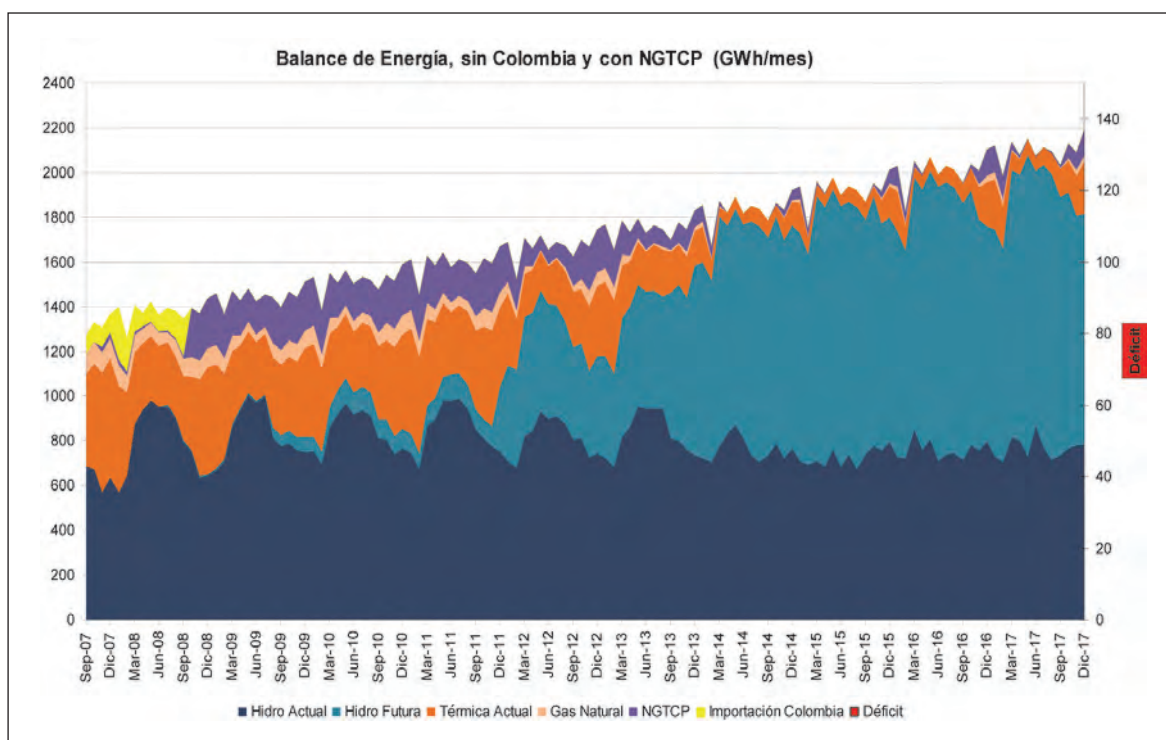
- El Ecuador deja de invertir en fuentes sustentables de energía eléctrica y reemplaza el incremento de la demanda, en un primer momento, con la implementación de centrales térmicas y, en un segundo momento, en la importación de energía desde Colombia, que para el año 2006 llega a 1570 GWh. Las fuentes térmicas demandan combustibles fósiles (diesel, fuel oil) que no se producen en el país, con serias repercusiones en las finanzas públicas⁷⁷.

⁷⁷ En el año 2007 el monto destinado para la importación de derivados fue alrededor de US\$ 2.300 millones.

- La generación de energía eléctrica produce impactos ambientales no considerados en la estructura de precios ni en las inversiones del sector. El incremento en las emisiones de CO₂ que tienen como base las fuentes térmicas, es significativo. Los impactos ambientales

de la construcción de plantas hidroeléctricas están relacionados al embalse del agua en grandes zonas altas en biodiversidad como es el flanco oriental de la cordillera con el consecuente impacto en comunidades locales de altos niveles de pobreza.

Gráfico 7.4.4: Proyección de energía eléctrica producida hasta el año 2017 (GWh/mes)



Nota: NGTCP es la nueva generación termoeléctrica que desde el año 2008 se prevé reemplazará la energía importada de Colombia.

Fuente: PME (CONELEC 2007)

Elaboración: SENPLADES.

Con la tendencia de crecimiento de la energía desde el año 1990 al 2006, CONELEC estima que para el año 2022 la demanda de energía eléctrica facturada será de 14 millones de MWh y con la tendencia de la demanda de los últimos años, será de 15 millones de MWh. Depender de la generación hidroeléctrica, es potencialmente peligroso, puesto que la variabilidad en los regímenes de lluvias aumenta, como consecuencia del cambio climático y es necesario prever años de sequía graves. Resalta la necesidad de impulsar la generación de proyectos de fuentes alternativas como

son la geotermia, mareomotriz, eólica, solar. Se espera que la generación térmica se reduzca desde el año 2012 con la operación de los proyectos Sopladora y Coca Codo Sinclair⁷⁸ (CONELEC 2007). Finalmente, no hay una meta clara respecto a la reducción y ahorro en el consumo de energía en el Ecuador.

La contaminación ambiental

El Análisis Ambiental País (Mentefactura *et al*, 2006) destaca el posicionamiento creciente de las municipalidades, especialmente en el control de

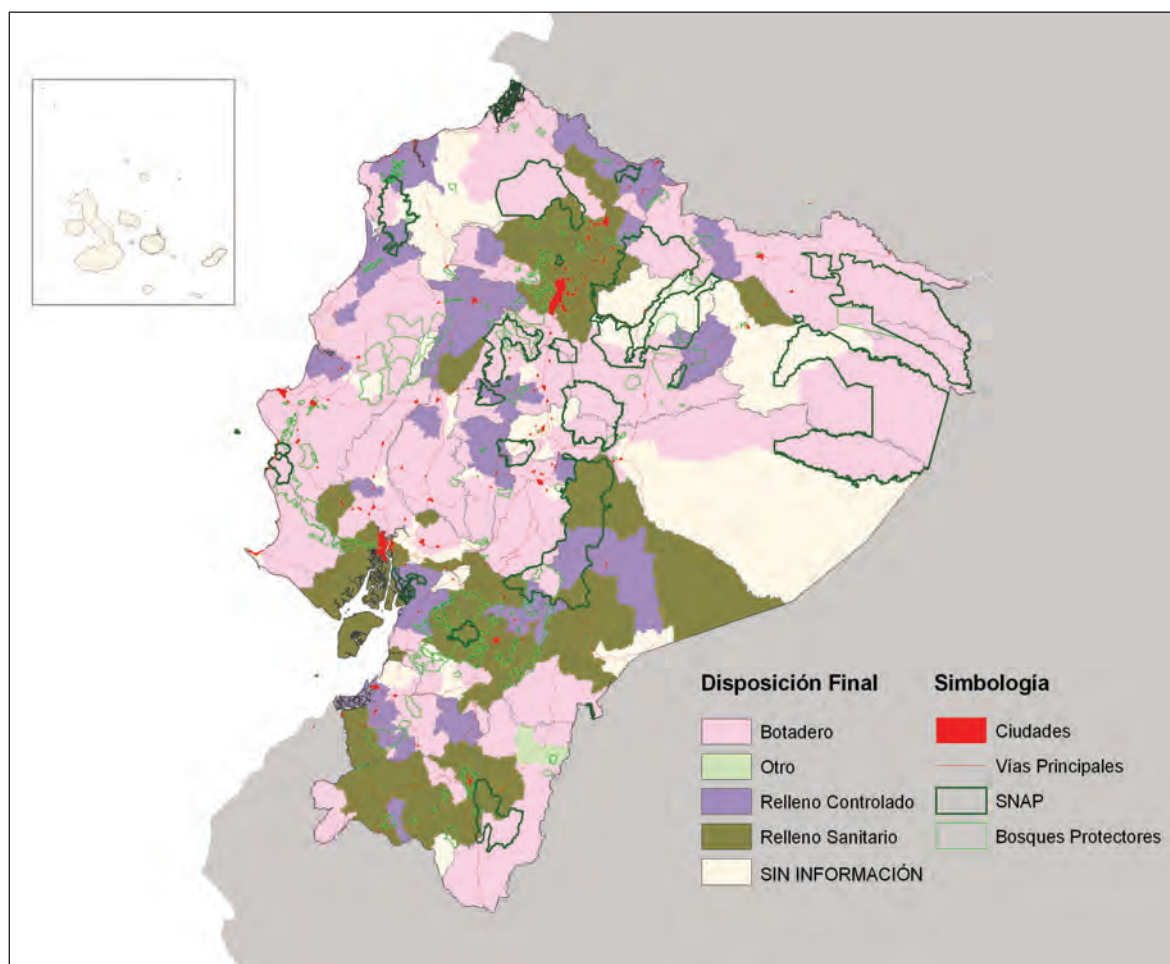
⁷⁸ Desde la entrada en operación del proyecto Coca Codo Sinclair se espera que la generación hídrica alcance el 90% de la capacidad instalada.

la contaminación industrial, donde se registran experiencias muy positivas como la de los municipios de Quito, Cuenca y Guayaquil. Sin embargo, en las ciudades medianas y pequeñas la gestión ambiental es débil o inexistente. Basta con observar ejemplos como la cobertura de la recolección de basura o tratamiento de desechos, así como la brecha que existe en el tratamiento de descargas que se hacen a los cuerpos de agua. En el Ecuador solo el 5% de las aguas negras tienen algún nivel óptimo de tratamiento.

Debido al acelerado y desordenado crecimiento urbano, aún podemos notar la persistencia de problemas como: (1) contaminación atmosférica aso-

ciada al transporte, industria, minería y generación eléctrica; (2) altos índices de contaminación hídrica, por la disposición sin tratamiento de residuos líquidos domiciliarios e industriales; (3) inadecuado manejo del crecimiento urbano, con la consecuente degradación ambiental expresada en la congestión, contaminación, ruido, diseminación de desechos, hacinamiento, escasez de áreas verdes de recreación, violencia social e inseguridad; (4) crecimiento inusitado del parque automotor; (5) inadecuado manejo y disposición de residuos sólidos, domésticos e industriales, particularmente los peligrosos como los hospitalarios; (6) inexistencia de un sistema nacional de información sobre calidad ambiental.

Mapa 7.4.5: Disposición de desechos sólidos a diciembre del 2008



Fuente: MAE.

Elaboración: SENPLADES.

Los efectos y repercusiones del cambio climático

Los reportes recientes del Panel Intergubernamental de Expertos sobre cambio climático indican que el Sistema Climático continuará cambiando por siglos, los eventos extremos tendrán una mayor frecuencia, el incremento de la temperatura del aire continuará de igual manera, el retroceso de los glaciares se incrementará y el régimen de precipitación sufrirá importantes cambios en su distribución temporal y espacial.

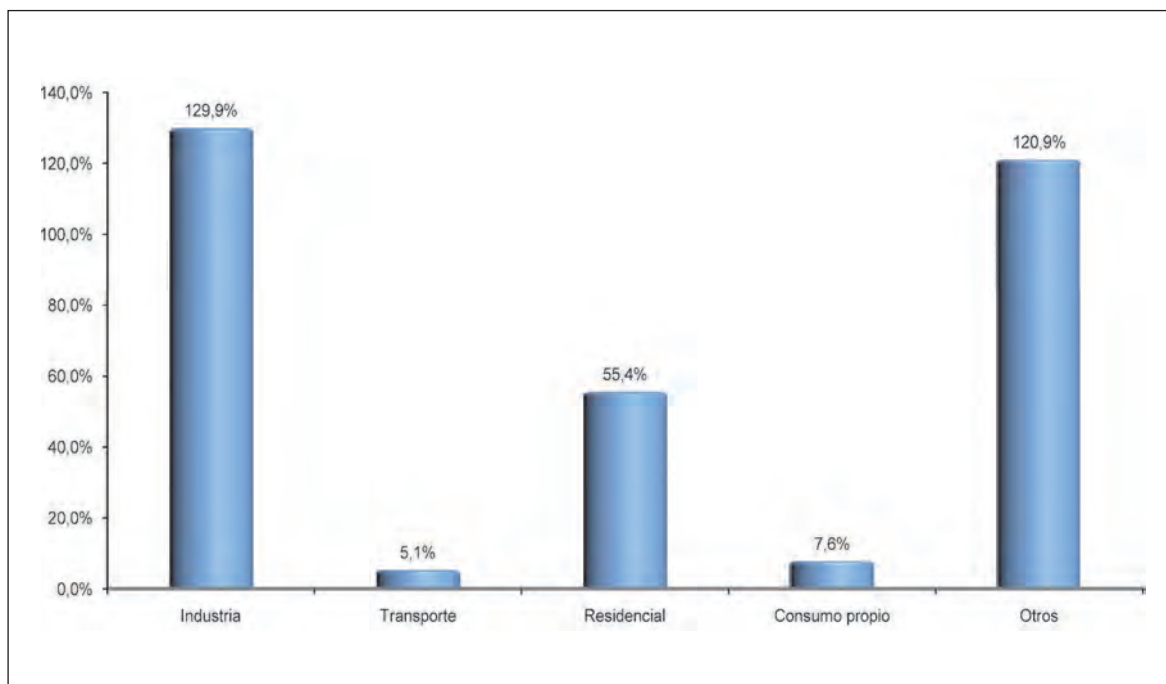
Como resultado de los cambios en el sistema climático, el Ecuador ha soportado graves consecuencias sociales, ambientales y económicas; como ejemplo cabe destacar que un evento, El Niño, tuvo un costo de alrededor de 3 mil millones de dólares, sin considerar la pérdida de vidas humanas, ecosistemas y, en general, daños al ambiente.

En los últimos años el país ha registrado incrementos sostenidos de temperatura, cambios en la frecuencia e intensidad de eventos extremos (sequías, inundaciones, heladas), cambios en el régimen hidrológico y retroceso de glaciares. Un aspecto de vital importancia es la variación registrada en los

últimos diez años con el desfase de la época lluviosa y registro de precipitaciones intensas en períodos muy cortos seguidos de períodos de disminución significativa de la precipitación. Por otro lado, el retroceso de los glaciares en los últimos años es significativo, alrededor del 20 – 30% en los últimos 30 años. A pesar de los esfuerzos realizados en el país, con el apoyo de la cooperación internacional, el tema de cambio climático no está incluido en la planificación nacional y sectorial.

La tasa de crecimiento de las emisiones totales de CO₂ entre 1994-2003 fue del 4% anual cuando la tasa de crecimiento anual promedio del PIB para ese período fue del 2,7%. Esto no solamente indica que la economía emite más, sino que es más ineficiente. Un factor adicional es que el sector de mayor crecimiento de las emisiones es la industria (Gráfico 7.4.5). Este análisis no estaría completo si no dijéramos que el 70% de las emisiones de CO₂ son causadas por el cambio de uso del suelo (Sáenz 2007a). Como se comentó en el inicio de este documento los agresivos procesos de deforestación en el Ecuador no solamente impacta en la pérdida de biodiversidad sino en la generación de emisiones de CO₂, que en algún momento tendremos que capturar.

Gráfico 7.4.5: Crecimiento de emisiones totales de CO₂ entre 1993-2004



Fuente: CISMIL 2007

Elaboración: SENPLADES.

La institucionalidad ambiental

La institucionalidad ambiental en el Ecuador ha estado marcada por fuerte carga de centralismo y relación vertical del Estado a la ciudadanía. Al no concebir que temas como salud, educación, ordenamiento territorial, energía, vialidad, gestión de riesgos, urbanismo o producción, podrían contener un eje ambiental, todas las instituciones del Estado central, de los gobiernos locales y el ámbito privado, han mantenido espacios desarticulados entre sí, que han venido tratando de manera apenas complementaria o por cumplir con los requisitos, los aspectos ambientales en cada uno de sus espacios. La institucionalidad y, por ende, las competencias de la autoridad ambiental nacional se han visto involucradas en constantes disputas con otras instancias públicas de su mismo nivel. La dispersión de competencias y la falta de planificación, comunicación y acuerdos interinstitucionales han resultado en un manejo lento.

La nueva Constitución de la República ha permitido acelerar estos procesos de modernización, reestructuración y desconcentración de las instituciones públicas del Estado. Para el 2009 las instituciones de carácter ambiental se reformarán en función de un nuevo modelo de gestión, con altos niveles de eficiencia y desconcentración sobre las 7 zonas territoriales propuestas por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). En el caso de Galápagos, la Constitución establece la creación de un Consejo de Gobierno, que lleve adelante un modelo diferenciado y complementario de desarrollo, el cual deberá ocuparse fundamentalmente de: establecer el Sistema de Planificación de Galápagos, a través de un plan de gestión y ordena-

miento territorial renovado, que contemple las particularidades y considere la fragilidad de los ecosistemas, así como recupere la visión social para con las poblaciones asentadas en el Archipiélago. Asimismo, la Constitución establece que para la Circunscripción Territorial Especial de la Amazonía deberá haber una planificación integral que incluya aspectos ambientales, económicos y culturales, con un ordenamiento territorial que garantice la conservación y protección de sus ecosistemas y el Buen Vivir de su población.

La Constitución establece también, la necesidad de crear y poner en funcionamiento instancias de control y supervisión de las acciones realizadas por algunas de las instituciones del sector patrimonial. Específicamente, la creación de la Superintendencia Ambiental tratándose de un organismo independiente a las actuales instancias de control, conformando un área especializada en este tema. Así también, dentro del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental, en el período se implementará la Defensoría Ambiental, como parte de las instancias ciudadanas necesarias para garantizar los derechos de la ciudadanía y la naturaleza.

Los artículos contemplados en los Derechos de la Naturaleza, como parte del capítulo del Buen Vivir, el principio de responsabilidad del Estado para con la naturaleza, y el principio de corresponsabilidad social de cuidar o denunciar los abusos que se darían para con un espacio natural, recuperan y aclaran el nivel de responsabilidad que se debe tener ante cualquier tipo de afectación que se haga en la naturaleza.

3. Políticas y Lineamientos

Política 4.1. Conservar y manejar sustentablemente el patrimonio natural y su biodiversidad terrestre y marina, considerada como sector estratégico.

- a. Fortalecer los sistemas de áreas protegidas terrestres y marinas, basados en su gestión y manejo con un enfoque ecosistémico, respetando sus procesos naturales y evolutivos, ciclos vitales, estructura y funciones.
- b. Diseñar y aplicar procesos de planificación y de ordenamiento de territorial en todos los niveles de gobierno, que tomen en cuenta todas las zonas con vegetación nativa en distinto grado de conservación, priorizando las zonas ambientalmente sensibles



- y los ecosistemas frágiles, e incorporen acciones integrales de recuperación, conservación y manejo de la biodiversidad con participación de las y los diversos actores.
- c. Diseñar y aplicar marcos regulatorios y planes especiales para el Archipiélago de Galápagos y la región amazónica, que impulsen prácticas sostenibles, de acuerdo a los parámetros ambientales particulares de estos territorios así como sus recursos nativos.
 - d. Promover usos alternativos, estratégicos y sostenibles de los ecosistemas terrestres y marinos y de las potenciales oportunidades económicas derivadas del aprovechamiento del patrimonio natural, respetando los modos de vida de las comunidades locales, los derechos colectivos de pueblos y nacionalidades y los derechos de la naturaleza.
 - e. Desarrollar y aplicar normas de bioseguridad y de biotecnología moderna y sus productos derivados, así como su experimentación y comercialización, en cumplimiento del principio de precaución establecido en la Constitución y la normativa internacional relacionada.
 - f. Desarrollar proyectos de forestación, reforestación y revegetación con especies nativas y adaptadas a las zonas en áreas afectadas por procesos de degradación, erosión y desertificación, tanto con fines productivos como de conservación y recuperación ambiental.
 - g. Fomentar la investigación, educación, capacitación, comunicación y desarrollo tecnológico para la sustentabilidad de los procesos productivos y la conservación de la biodiversidad.
 - h. Proteger la biodiversidad, particularmente las especies y variedades endémicas y nativas, bajo el principio precautelatorio a través de, entre otras medidas, la regulación del ingreso y salida de especies exóticas.
 - i. Preservar, recuperar y proteger la agrobiodiversidad y el patrimonio genético del país, así como de los conocimientos y saberes ancestrales vinculados a ellos.

Política 4.2. Manejar el patrimonio hídrico con un enfoque integral e integrado por cuenca hidrográfica, de aprovechamiento estratégico del Estado y de valoración sociocultural y ambiental.

- a. Diseñar y aplicar reformas institucionales tendientes a fortalecer la regulación, el acceso, la calidad y la recuperación de los recursos hídricos, e implementar un proceso de desconcentración articulado a los procesos de planificación de todos los niveles de gobierno.
- b. Establecer lineamientos públicos integrales e integrados de conservación, preservación y manejo del agua, con criterios de equidad y racionalidad social y económica.
- c. Recuperar la funcionalidad de las cuencas, manteniendo las áreas de vegetación y las estructuras relacionadas con las fuentes y la producción hídrica.
- d. Estimular la gestión comunitaria responsable del recurso hídrico y apoyo al fortalecimiento de las organizaciones campesinas e indígenas en los territorios para garantizar la continuidad y permanencia de los procesos de conservación.
- e. Impulsar la investigación para la restauración, reparación, rehabilitación y mejoramiento de los ecosistemas naturales y la estructura de las cuencas hidrográficas.
- f. Diseñar programas de sensibilización, educación y capacitación que permitan el reconocimiento del valor y la gestión cultural del patrimonio hídrico.
- g. Implementar programas bajo criterios de corresponsabilidad y equidad territorial (en vez de compensación) por el recurso hídrico destinado a consumo humano y a actividades económicas.
- h. Desarrollar e implementar programas que impulsen sistemas sostenibles de producción, como alternativa a las actividades productivas que afectan el estado de las cuencas hidrográficas.

Política 4.3. Diversificar la matriz energética nacional, promoviendo la eficiencia y una mayor participación de energías renovables sostenibles.

- a. Aplicar programas, e implementar tecnología e infraestructura orientados al ahorro y a la eficiencia de las fuentes actuales y a la soberanía energética.
- b. Aplicar esquemas tarifarios que fomenten la eficiencia energética en los diversos sectores de la economía.
- c. Impulsar la generación de energía de fuentes renovables o alternativas con enfoque de sostenibilidad social y ambiental.
- d. Promover investigaciones para el uso de energías alternativas renovables, incluyendo la mareomotriz y la geotermia, bajo parámetros de sustentabilidad en su aprovechamiento.
- e. Reducir gradualmente el uso de combustibles fósiles en vehículos, embarcaciones y generación termoeléctrica, y sustituir gradualmente vehículos convencionales por eléctricos en el Archipiélago de Galápagos.
- f. Diversificar y usar tecnologías ambientalmente limpias y energías alternativas no contaminantes y de bajo impacto en la producción agropecuaria e industrial y de servicios.

Política 4.4. Prevenir, controlar y mitigar la contaminación ambiental como aporte para el mejoramiento de la calidad de vida.

- a. Aplicar normas y estándares de manejo, disposición y tratamiento de residuos sólidos domiciliarios, industriales y hospitalarios, y sustancias químicas para prevenir y reducir las posibilidades de afectación de la calidad ambiental.
- b. Desarrollar y aplicar programas de recuperación de ciclos vitales y remediación de pasivos ambientales, tanto a nivel terrestre como marino, a través de la aplicación de tecnologías amigables y buenas prácticas ambientales y sociales, especialmente en las zonas de concesiones petroleras y mineras otorgadas por el Estado ecuatoriano.
- c. Implementar acciones de descontaminación atmosférica y restauración de niveles aceptables de calidad de aire con el objetivo de proteger la salud de las personas y su bienestar.
- d. Reducir progresivamente los riesgos para la salud y el ambiente asociados a los Contaminantes Orgánicos Persistentes (COPs).
- e. Regular criterios de preservación, conservación, ahorro y usos sustentables del agua e implementar normas para controlar y enfrentar la contaminación de los cuerpos de agua mediante la aplicación de condiciones explícitas para el otorgamiento de las autorizaciones de uso y aprovechamiento.

Política 4.5. Fomentar la adaptación y mitigación a la variabilidad climática con énfasis en el proceso de cambio climático.

- a. Generar programas de adaptación y respuesta al cambio climático que promuevan la coordinación interinstitucional, y la socialización de sus acciones entre los diferentes actores clave, con particular atención a ecosistemas frágiles como páramos, manglares y humedales.
- b. Incorporar programas y planes de contingencia ante eventuales impactos originados por el cambio de clima que puedan afectar las infraestructuras del país.
- c. Impulsar programas de adaptación a las alteraciones climáticas, con énfasis en aquellos vinculadas con la soberanía energética y alimentaria.
- d. Valorar el impacto del cambio climático sobre los bienes y servicios que proporcionan los distintos ecosistemas, en diferente estado de conservación.
- e. Incorporar el cambio climático como variable a considerar en los proyectos y en la evaluación de impactos ambientales, considerando

las oportunidades que ofrecen los nuevos esquemas de mitigación.

- f. Desarrollar actividades dirigidas a aumentar la concienciación y participación ciudadana, con énfasis en las mujeres diversas, en todas las actividades relacionadas con el cambio climático y sus implicaciones en la vida de las personas.
- g. Elaborar modelos predictivos que permitan la identificación de los efectos del cambio

climático para todo el país, acompañados de un sistema de información estadístico y cartográfico.

- h. Incentivar el cumplimiento de los compromisos por parte de los países industrializados sobre transferencia de tecnología y recursos financieros como compensación a los efectos negativos del cambio de clima en los países no industrializados.

Política 4.6. Reducir la vulnerabilidad social y ambiental ante los efectos producidos por procesos naturales y antrópicos generadores de riesgos.

- a. Incorporar la gestión de riesgos en los procesos de planificación, ordenamiento territorial, zonificación ecológica, inversión y gestión ambiental.
- b. Implementar programas de organización de respuestas oportunas y diferenciadas de gestión de riesgos, para disminuir la vulnerabilidad de la población ante diversas amenazas.
- c. Fomentar acciones de manejo integral, eficiente y sustentable de las tierras y cuencas hidrográficas que impulsen su conservación y restauración con énfasis en tecnologías

apropiadas y ancestrales que sean viables para las realidades locales.

- d. Implementar un sistema de investigación y monitoreo de alerta temprana en poblaciones expuestas a diferentes amenazas.
- e. Desarrollar modelos específicos para el sector seguros (modelos catastróficos), que combinen riesgo y los parámetros financieros del seguro y reaseguro, para recrear eventos históricos y estimar pérdidas futuras.
- f. Analizar la vulnerabilidad y el aporte a la adaptación al cambio climático de infraestructuras estratégicas existentes y futuras.

Política 4.7. Incorporar el enfoque ambiental en los procesos sociales, económicos y culturales dentro de la gestión pública.

- a. Fomentar y aplicar propuestas integrales de conservación del patrimonio natural, manejo sostenible, contaminación evitada y protección de comunidades, con énfasis en la iniciativa por la no-extracción de crudo en el campo Yasuní - Ishpingo-Tambococha-Tiputini (ITT), para la construcción de un sistema alternativo de generación económica.
- b. Institucionalizar las consideraciones ambientales en el diseño de las políticas públicas del país.
- c. Impulsar los procesos sostenidos de gestión de conocimiento en materia ambiental.
- d. Incorporar consideraciones ambientales y de economía endógena para el Buen Vivir

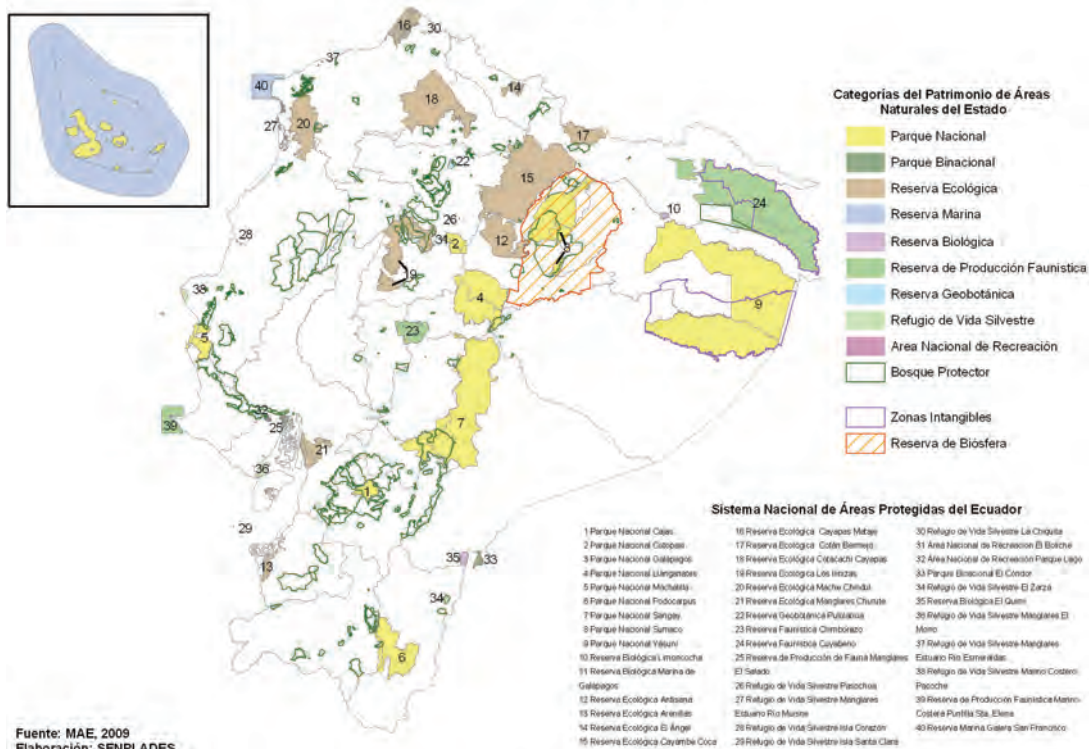
en la toma de decisiones en los sectores productivos públicos y privados.

- e. Promover productos de calidad, con bajo impacto ambiental y alto valor agregado, en particular de los generados en la economía social y solidaria, con certificación de la calidad ambiental.
- f. Desarrollar planes y programas que impulsen el uso sostenible del patrimonio natural y la generación de bioconocimiento y servicios ambientales.
- g. Fomentar las actividades alternativas a la extracción de los recursos naturales, generando actividades productivas con el principio de soberanía alimentaria, a través de la producción agroecológica, acuícola y otras alternativas.

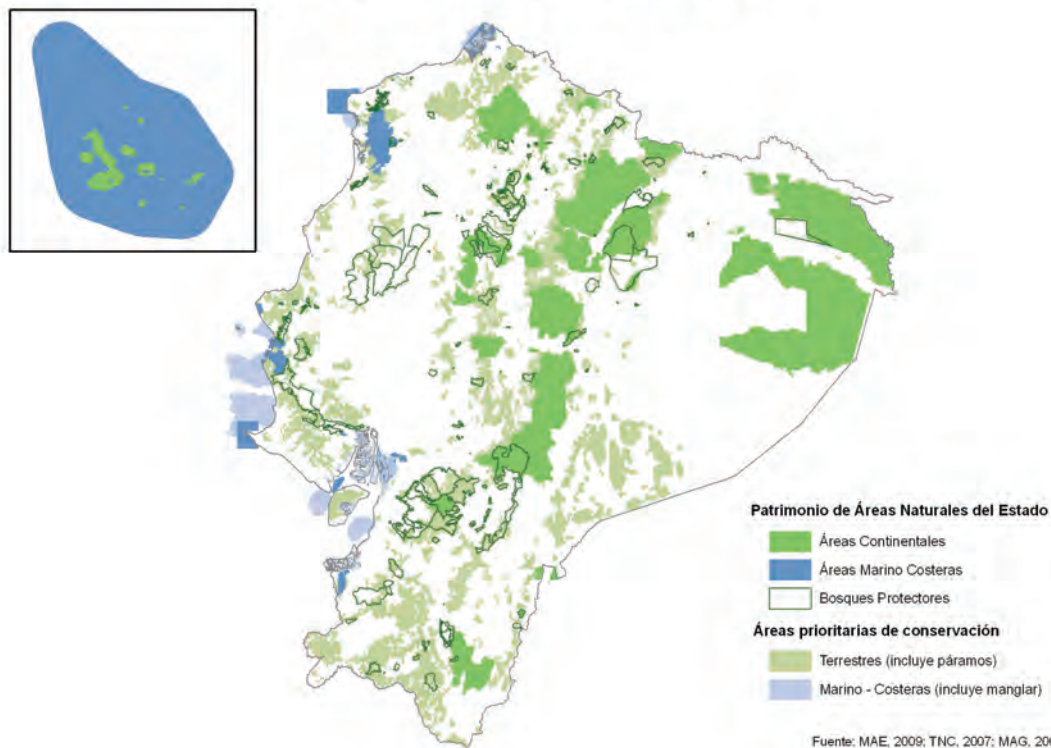
4. Metas

- 4.1.1. Incrementar en 5 puntos porcentuales el área de territorio bajo conservación o manejo ambiental al 2013.
- 4.1.2. Incluir 2.521 km² de superficie marino-costera y continental bajo conservación o manejo ambiental al 2013.
- 4.1.3. Reducir en un 30% la tasa de deforestación al 2013.
- 4.2.1. Reducir a 0,0001 mg/l la presencia de mercurio en la actividad minera al 2013.
- 4.3.1. Aumentar en 1.091 Mw. la capacidad instalada al 2013 y 487 MW. más al 2014.
- 4.3.2. Disminuir la huella ecológica de tal manera que no sobrepase la biocapacidad del Ecuador al 2013.
- 4.3.3. Alcanzar el 6% de participación de energías alternativas en el total de la capacidad instalada.
- 4.3.4. Alcanzar el 97% las viviendas con servicio eléctrico al 2013.
- 4.3.5. Alcanzar el 98% las viviendas en zona urbana con servicio eléctrico al 2013.
- 4.3.6. Alcanzar el 96% las viviendas zona rural con servicio eléctrico al 2013.
- 4.4.1. Mantener las concentraciones promedio anuales de contaminantes de aire bajo los estándares permisibles al 2013.
- 4.4.2. Remediar el 60% de los pasivos ambientales al 2013.
- 4.4.3. Reducir en 40% la cantidad de PBC al 2013.
- 4.4.4. Reducir en 60% la cantidad de plaguicidas (COPS) al 2013.
- 4.5.1. Reducir al 23% el nivel de amenaza alto del índice de vulnerabilidad de ecosistemas a cambio climático, y al 69% el nivel de amenaza medio al 2013.

Meta 4.1.1. Incrementar en 5 puntos porcentuales el área de territorio bajo conservación o manejo ambiental al 2013.



Meta 4.1.2. Incluir 2.521 Km2 de superficie marino costera y continental bajo conservación o manejo ambiental al 2013



Meta 4.1.3. Reducir en un 30% la tasa de deforestación al 2013

Cobertura Forestal (Ha)

Año		1990	2000	2005	2013
Estimado sin Plan	Cobertura	13.817.000	11.841.000	10.853.000	
	Reducción		1.976.000	988.000	
	Tasa anual		1,54	1,74	
Meta con Plan	Tasa anual				1,22

Ejecutor(es): Ministerio de Ambiente

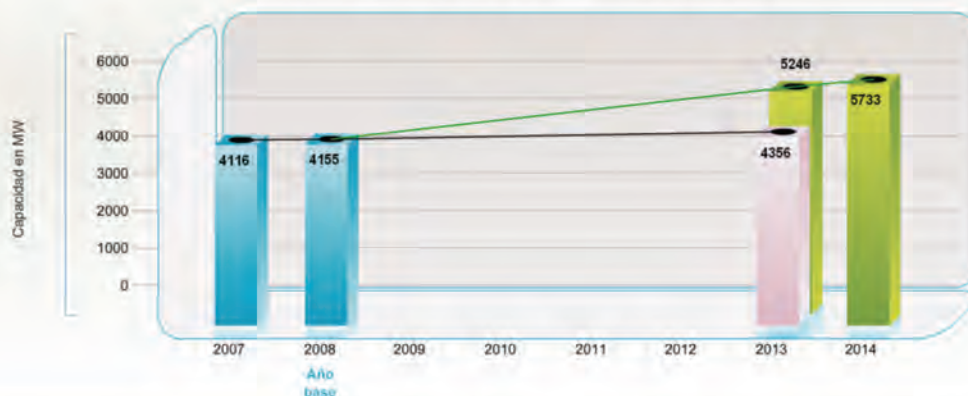
Fuente: Ministerio de Ambiente, 2000-2005

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos
Meta con Plan

Meta 4.3.1. Aumentar en 1.091 MW la capacidad instalada al 2013 y adicionalmente 487 MW más al 2014

Capacidad instalada (MW) en el sistema nacional interconectado



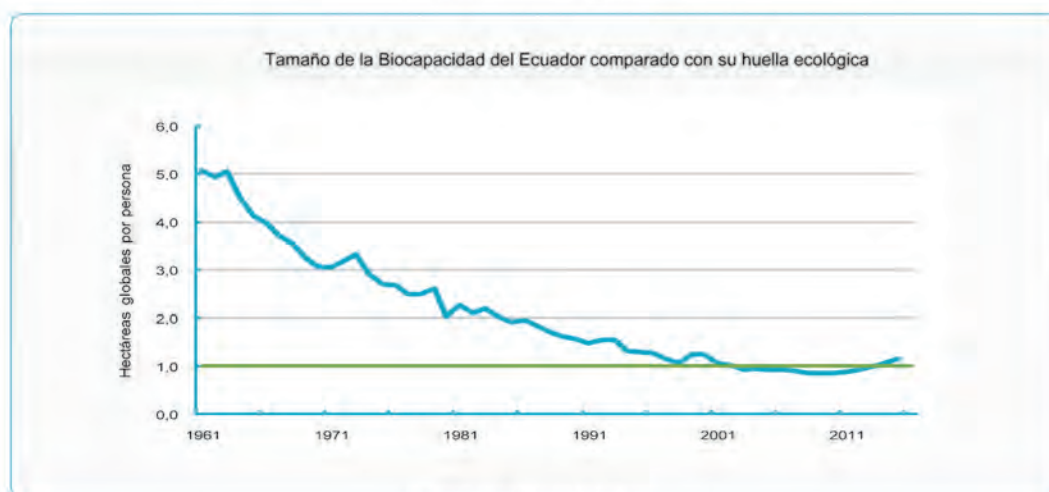
Ejecutor(es): Ministerio de Electricidad y Energías Renovables

Fuente: CONELEC, Ministerio de Electricidad y Energías Renovables, 2007-2008

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos
Estimado sin Plan
Meta con Plan

Meta 4.3.2. Disminuir la huella ecológica de tal manera que no sobrepase la biocapacidad del Ecuador al 2013

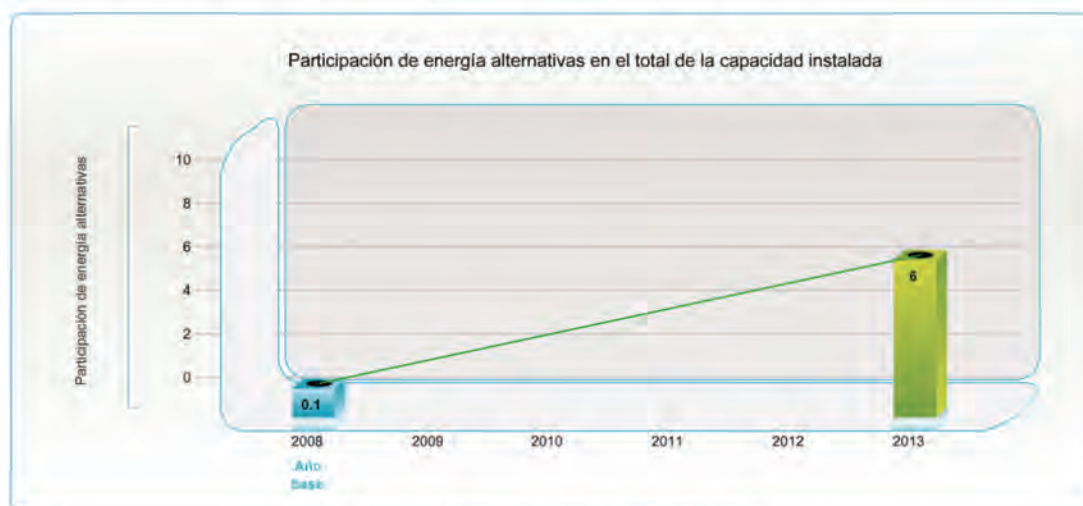


Ejecutor(es): Ministerio de Ambiente

Fuente: MAE (2006), FAO STAT (2007), MEER (2007), MMYP-PETROECUADOR (2008), MAGAP SIGAGRO
Elaboración: SENPLADES

Valores históricos
Meta con Plan

Meta 4.3.3. Alcanzar el 6% de participación de energía alternativas en el total de la capacidad instalada al 2013



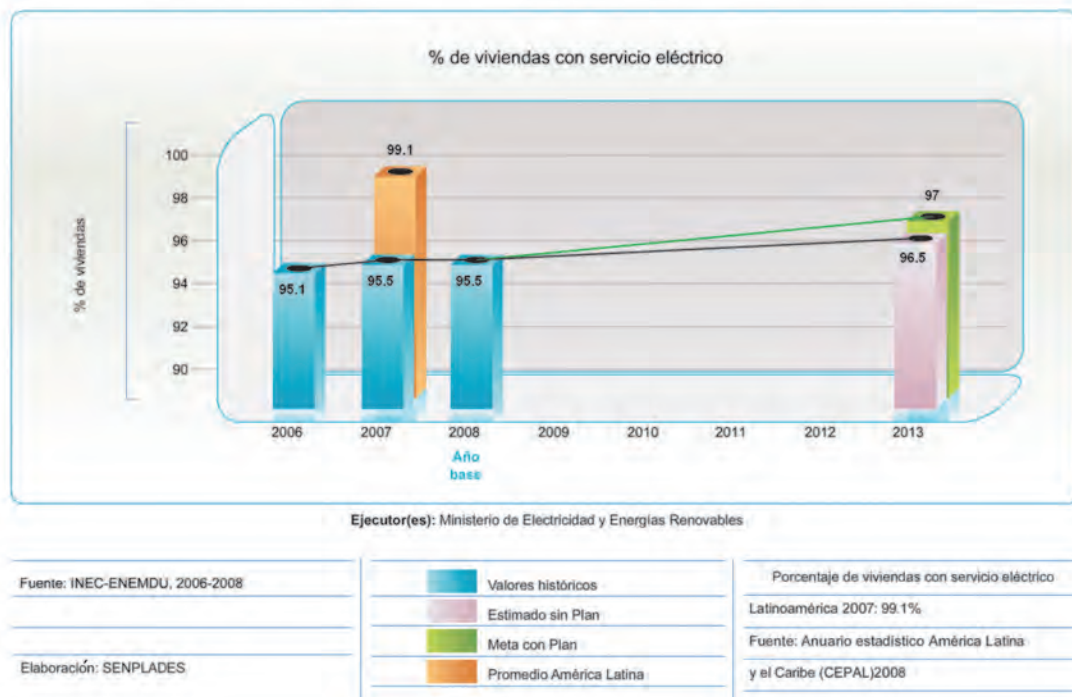
Ejecutor(es): Ministerio de Electricidad y Energías Renovables

Fuente: CONELEC, Ministerio de Electricidad y Energías Renovables, 2008

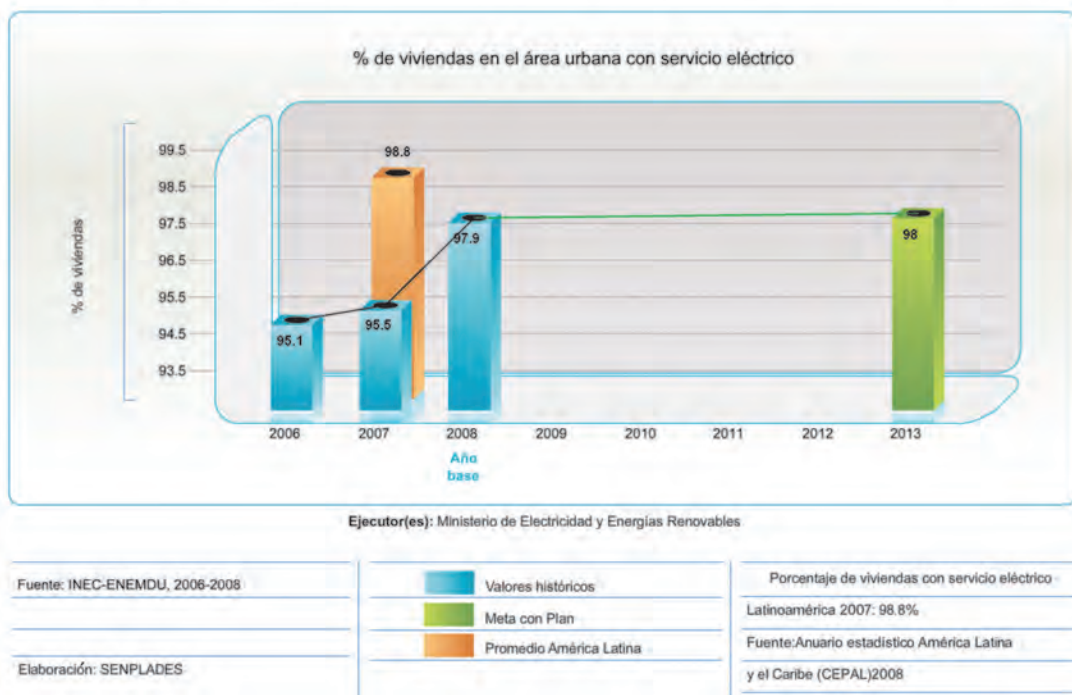
Elaboración: SENPLADES

Valores históricos
Meta con Plan

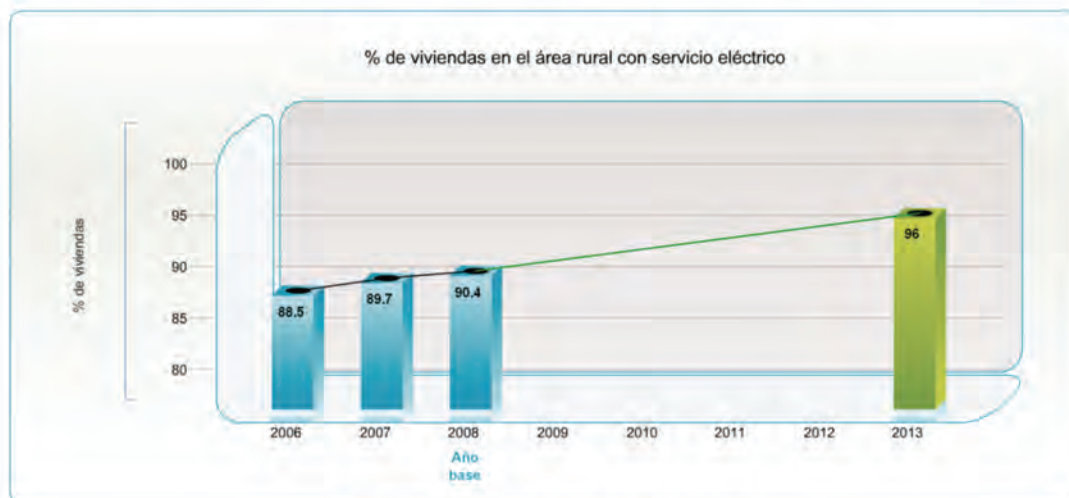
Meta 4.3.4. Alcanzar el 97% de las viviendas con servicio eléctrico al 2013



Meta 4.3.5. Alcanzar el 98% las viviendas en zona urbana con servicio eléctrico al 2013



Meta 4.3.6. Alcanzar el 96% las viviendas zona rural con servicio eléctrico al 2013



Ejecutor(es): Ministerio de Electricidad y Energías Renovables

Fuente: INEC-ENEMDU, 2006-2008

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos
Meta con Plan

Porcentaje de viviendas con servicio eléctrico
Latinoamérica 2007: 98%
Fuente: Anuario estadístico América Latina
y el Caribe (CEPAL) 2008

Meta 4.4.1. Mantener las concentraciones promedio anuales de contaminantes de aire bajo los estándares permisibles al 2013

Concentración promedio anual de los contaminantes comunes del aire

Contaminantes	Datos Históricos				Máximo
	2005	2006	2007	2008	permisible
PM 10	56,83	28,68	32,69	30,09	50
PM 2,5	21,15	19,17	19,05	17,24	15
Dióxido de azufre SO2	14,63	10,02	6,95	7,69	80

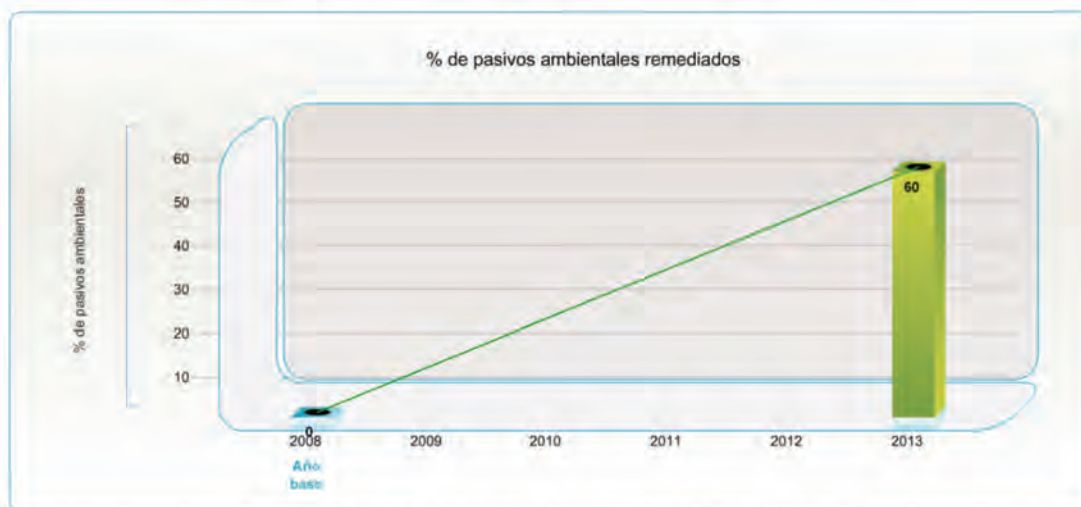
Ejecutor(es): Ministerio de Ambiente (Rector)-Ministerio de Transporte y Obras Públicas - Ministerio de Electricidad y Energía Renovable

Fuente: CORPAIRE, 2005-2008

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos
Meta con Plan

Meta 4.4.2. Remediar el 60% de los pasivos ambientales al 2013



Ejecutor(es): Ministerio del Ambiente (Rector) - Petroecuador - Ministerio de Minas y Petróleos

Fuente: Petroecuador, 2008

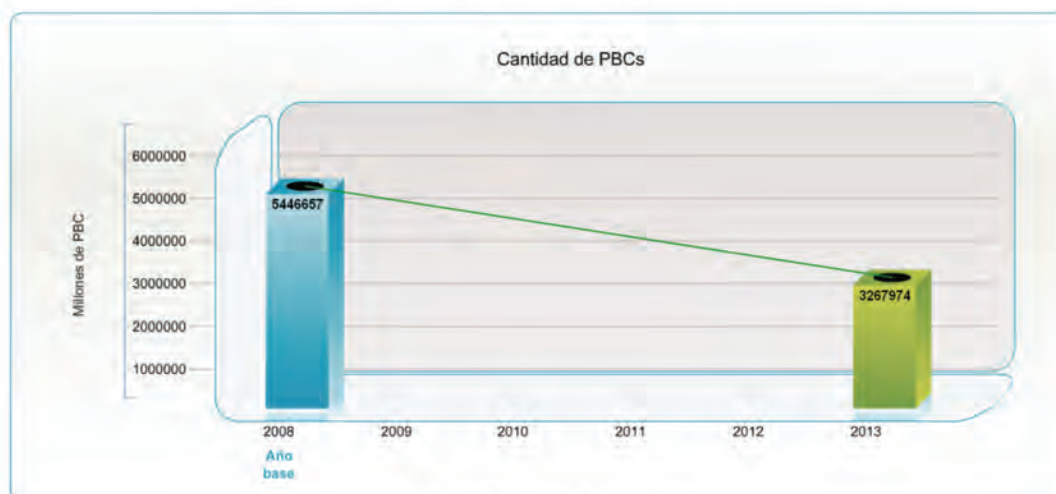
Elaboración: SENPLADES

Valores históricos

Meta con Plan

En el año 2008, el número de pasivos ambientales era de 1025

Meta 4.4.3. Reducir en 40% la cantidad de PBCs al 2013



Ejecutor(es): Ministerio del Ambiente

Fuente: MAE, 2008

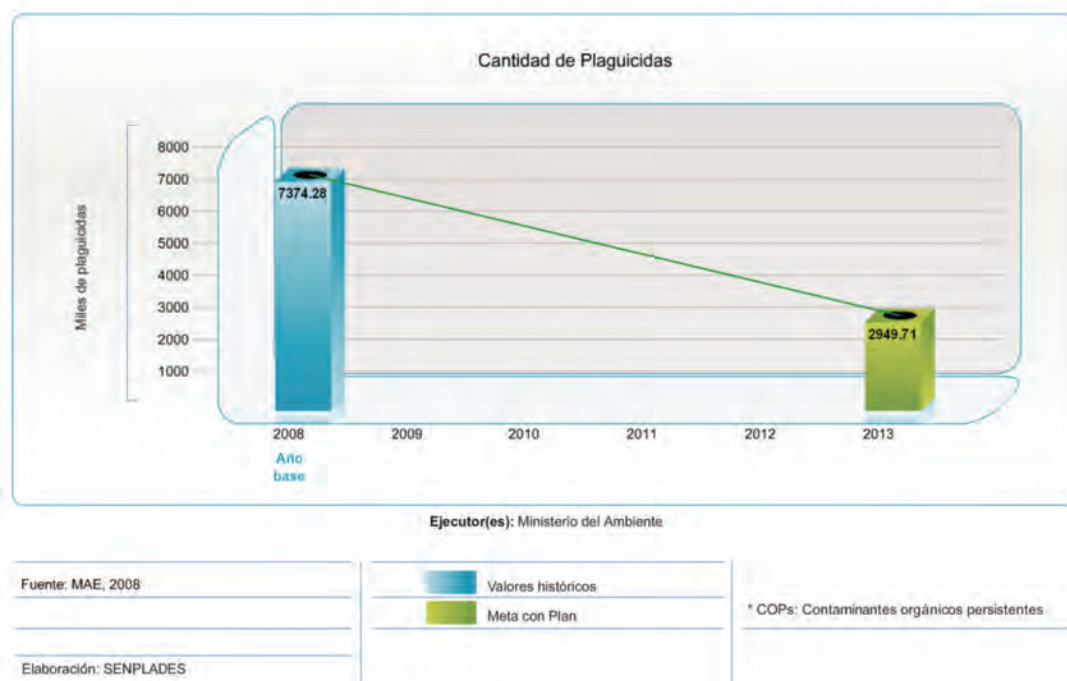
Elaboración: SENPLADES

Valores históricos

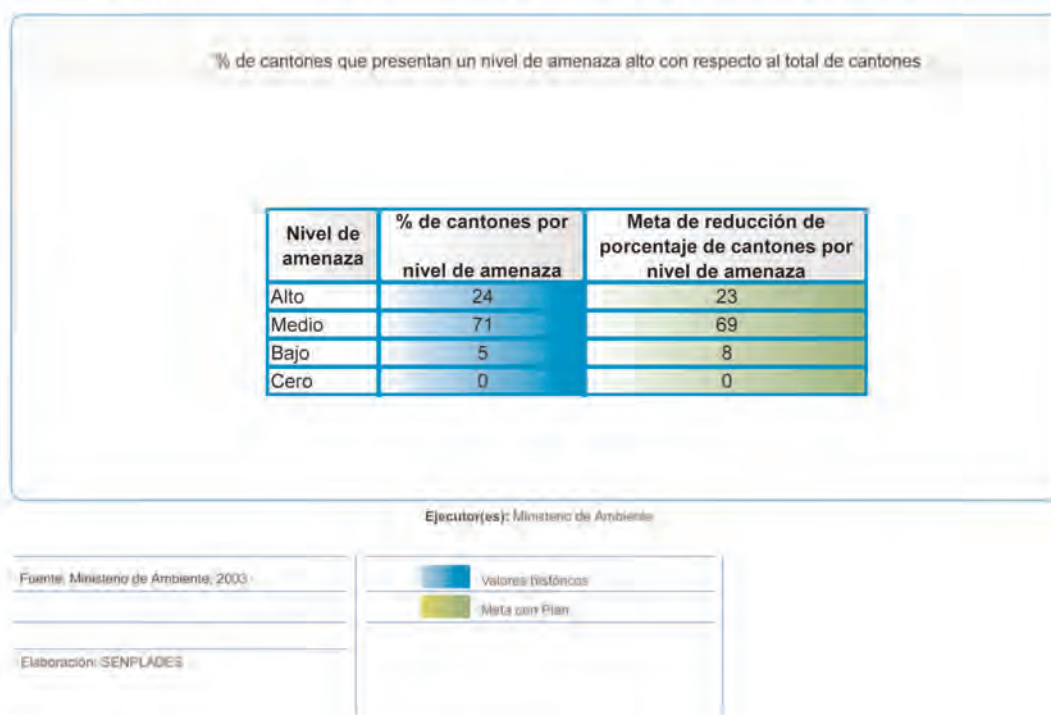
Meta con Plan

* PBCs: Binetnilos Policlorados

Meta 4.4.4. Reducir en 60% la cantidad de plaguicidas (COPs) al 2013



Meta 4.5.1. Reducir al 23% el nivel de amenaza alto del índice de vulnerabilidad de ecosistemas a cambio climático, y al 69% el nivel de amenaza medio al 2013





Objetivo 5: Garantizar la soberanía y la paz, e impulsar la inserción estratégica en el mundo y la integración Latinoamericana

1. Fundamento

La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad. Su ejercicio se da a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa, previstas en la Carta Política. Uno de los deberes primordiales del Estado ecuatoriano es garantizar y defender la soberanía nacional.

La soberanía ha sido pensada desde la integridad territorial y jurídica. La Constitución de 2008 supera este concepto tradicional y defensivo. Se entiende a la soberanía a partir de sus implicaciones políticas, territoriales, alimentarias, energéticas, económicas y culturales. Garantizarla, en estos términos, implica mantener y defender la autodeterminación e independencia política del Estado, interna e internacionalmente.

Para ello, y como expresión de la soberanía popular, se reconocen diversas formas de organización de la sociedad, dirigidas a desarrollar procesos de autodeterminación, incidencia en las decisiones y políticas públicas, control social de todos los niveles de gobierno y de las entidades públicas y privadas que prestan servicios públicos.

La nueva visión de soberanía deja atrás a los supuestos homogeneizadores de la nación mestiza y enfatiza en la necesidad de reconocer la diversidad de los pueblos y nacionalidades. En el caso ecuatoriano, los procesos de resistencia de los pueblos, nacionalidades, organizaciones y movimientos sociales frustraron las aspiraciones asimilacionistas de una élite gobernante que, durante 200 años de vida republicana, fue incapaz de proponer un proyecto de país al margen de los postulados e intereses de las potencias extranjeras, lo que generó dependencia política, económica, social y cultural. El reconocimiento de la plurinacionalidad a escala constitucional es el resultado histórico de la lucha de los pueblos por la unidad en la diversidad, y por lograr formas de desarrollo propias, mediante una soberanía integral.

El Gobierno Nacional busca insertar estratégica y activamente al Ecuador en el orden económico y político internacional, desde la perspectiva de la integración soberana de los pueblos. Esta integración supone el respeto mutuo de los Estados, el reconocimiento de la diversidad y la diferencia de los distintos grupos humanos que comparten el territorio, y la protección e inclusión de los conacionales más allá de las fronteras.

Como parte del concepto de soberanía, el Gobierno reconoce la necesidad de avanzar en la construcción de una nueva arquitectura financiera regional. En el ámbito de la promoción del multilateralismo y la negociación en bloque, se busca la integración de convergencias y coincidencias, en la que prevalezcan los intereses y objetivos ecuatorianos, para propiciar la transformación productiva del país, sobre la base de la Estrategia para el Buen Vivir.

El Estado rechaza las relaciones de sumisión internacional y defiende al Ecuador como un territorio de paz. Pone especial énfasis en no permitir la cesión de la soberanía, tal como ocurrió con la base de Manta, que fue posible por la complicidad y entreguismo de gobiernos pasados. La política exterior ecuatoriana se reorienta hacia las relaciones Sur-Sur, propicia el diálogo y la construcción de relaciones simétricas entre iguales, que faciliten la economía endógena para el Buen Vivir y la generación de pensamiento propio.

El ejercicio de la soberanía integral busca la satisfacción de las necesidades básicas de la ciudadanía. La soberanía alimentaria propone un cambio sustancial frente a una condición histórica de dependencia y vulnerabilidad, en lo concerniente a la producción y el consumo. La soberanía energética no se puede alcanzar en detrimento de la soberanía alimentaria ni puede afectar el derecho de la población al agua.

La necesidad de recuperar los instrumentos económicos y financieros del Estado, revertir los patrones de endeudamiento externo, y alinear la cooperación internacional y la inversión extranjera con los objetivos nacionales de desarrollo, en torno a los intereses soberanos, es una premisa básica de la política estatal. La recuperación de la soberanía en el espectro radioeléctrico y en la producción cultural con contenidos propios, es parte de esta nueva concepción.

La defensa irrestricta de la soberanía y la protección del territorio patrio necesitan un marco institucional y un entorno social que garanticen el goce pleno de los derechos humanos y el Buen

Vivir de ecuatorianos y ecuatorianas, solamente de ese modo será posible su recuperación plena.

2. Diagnóstico

Empezando en la década de los ochenta y durante los noventa, la influencia de actores externos en la elaboración de las políticas públicas, sobre todo en materia económica, marcó la tónica de la (in)gobernabilidad en América Latina (Ezcurra, 1998). A finales de los noventa e inicios del siglo XXI, sin embargo, la aparición de líderes de izquierda pareció indicar un cambio significativo de rumbo. Aunque con importantes matices entre los países, la izquierda latinoamericana ha resurgido desde fines de los 1990s.⁷⁹ Esto ha significado que en lugar de seguir las recomendaciones y recetas de organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), los nuevos gobiernos pasaron a criticarlas duramente y a cambiar la ortodoxia mercado-céntrica planteada en la década pasada.

De esta manera, como reacción a la apertura de los mercados y el libre flujo de capitales, el discurso político de la izquierda latinoamericana ha tomado como bandera de lucha a la soberanía, redefiniéndola. Esta redefinición de la soberanía, sumada al ahínco puesto por los nuevos líderes para ejercerla plenamente, hace de América Latina un punto geográfico de transformación política. Es ahora cuando se retoma la capacidad legítima de cada Estado para tomar decisiones sin intromisión de agentes externos.

Ecuador se ha caracterizado por ser un Estado pacífico, respetuoso y solidario. Sin embargo, en la medida en que la soberanía implica no sólo el pleno ejercicio de los derechos soberanos del Estado sobre los suelos, el espacio aéreo y el espacio marítimo, sino que además involucra la libertad y la autodeterminación en todo nivel, Ecuador ha padecido de severos déficits de soberanía. Fue justamente durante los años del Consenso de Washington y el auge del neoliberalismo cuando el Estado vio más afectada su soberanía.

⁷⁹ Para mayor información sobre este debate, se sugiere revisar Rodríguez, Barrett y Chávez (2005), Castañeda (2006) y Ramírez (2006).

Durante años, los intereses foráneos contaron con un virtual poder de veto sobre los gobiernos. El florecimiento de organizaciones no gubernamentales, muchas de las cuales buscaron suplir funciones estatales o convertirse en entes paraestatales, en muchos casos causó la imposición de agendas foráneas sobre los gobiernos nacionales. Además, los organismos crediticios, en la forma de condicionalidades, conculcaron sistemáticamente la soberanía política de los Estados, muchas veces con la complicidad de gobernantes y élites entreguistas.

Hoy en día, se deja atrás al servilismo político para encontrar relaciones simétricas entre pares. El Estado no puede ser un objeto ni de manipulación externa ni tampoco interna por medio de grupos de interés o poderosos conglomerados económicos.

Hacia fuera, la estrecha relación entre los mandatarios suramericanos y latinoamericanos trastoca la economía del poder mundial, mostrando la autonomía e independencia de la región frente a los Estados Unidos. La propuesta de crear una Organización de Estados Latinoamericanos y el Caribe (OELAC) apunta hacia quebrar la histórica tutela de los Estados Unidos a través de la Organización de Estados Americanos (OEA), sin negar que las relaciones hemisféricas tienen gran importancia en la geopolítica mundial.

Hacia dentro, la recuperación de la soberanía política pasa por la radicalización de la democracia, con mecanismos e instituciones participativas que tienen real incidencia en la toma de decisiones. Una democracia participativa viene así a reemplazar el modelo elitista de democracia excluyente. Una democracia de ciudadanos y ciudadanas que ejercen y exigen sus derechos en igualdad de condiciones sin discriminación alguna es la clave fundamental para tener un Estado soberano que responde al interés público y procura el Buen Vivir de todos y todas.

El abanico que nos abre la Constitución en lo referente a la soberanía permite abordar el tema desde sus implicancias políticas en diferentes aristas. Sin embargo de ello, existe una visión integral

de su ejercicio pleno. La soberanía es un todo que no puede ceder sus partes.

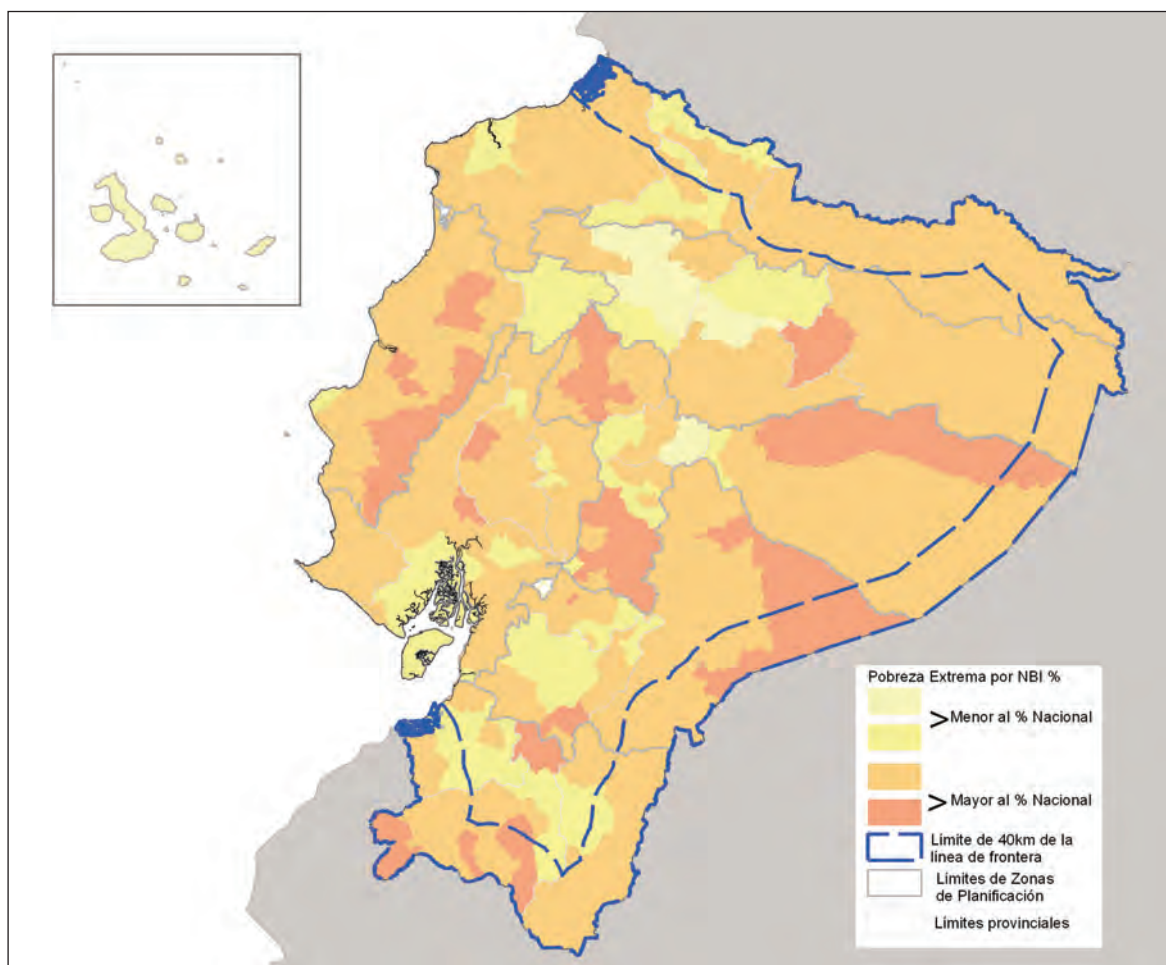
Soberanía Territorial

La expresión territorial de la soberanía es el pilar fundamental de la modernidad y del Estado. El principio rector en materia de soberanía dice que ésta se ejerce donde se tiene real capacidad para hacerlo. Frecuentemente, la problemática ha sido postulada desde lo estrictamente militar. No obstante, la integridad territorial rebasa el control bélico-geográfico del territorio. Con ello se quiere decir que el Estado hace presencia en sus territorios en particular desde la provisión y acceso a servicios. Lo importante es que la presencia del Estado, en sus diversas formas, es precondition para el real dominio territorial y la consolidación de un espacio político nacional.

Si bien es cierto que los estados modernos se asocian a través de un estricto orden internacional que se estructura en torno a principios de exclusión mutua e independencia, resulta fundamental pensar a la soberanía en su dimensión interna, puesto que no es suficiente tener soberanía frente a los demás Estados sino tener control sobre el territorio y contar con su población. La seguridad interna del país prevé la garantía de derechos para todos y todas, así como su exigibilidad sin importar en qué parte del territorio se encuentren. Esto aporta a la seguridad integral de la población ecuatoriana y a la preservación del Estado soberano y unitario, sin dar pie a eventuales pretensiones secesionistas.

El punto más crítico del ejercicio territorial de la soberanía se encuentra en las fronteras. En relación al resto del territorio nacional, en la franja fronteriza existe una clara asimetría en los niveles de desarrollo, así como en la cantidad y la calidad de oportunidades en lo territorial y en lo social. Como se puede ver en el Mapa 7.5.1., la pobreza generalizada en estas regiones remarca el histórico abandono por parte del Estado, situación que apenas se ha comenzado a revertir con el actual Gobierno, el cual busca incrementar la presencia del Estado en estos territorios.

Mapa 7.5.1: Pobreza extrema por NBI en la Franja Fronteriza



Fuente: INEC.

Elaboración: SENPLADES.

Se reconoce que una mayor y mejor presencia del Estado es fundamental para el ejercicio de la soberanía dentro de las fronteras así como su proyección hacia fuera. Sin embargo, la presencia estatal no se da sólo desde el ámbito punitivo-coercitivo ni tampoco enteramente desde la disuasión o la contención, sino a través del desarrollo, priorizando la satisfacción de las necesidades básicas de las personas en las fronteras. Es decir que no se trata simplemente de incrementar el número de efectivos apostados a lo largo de la frontera sino de construir un imaginario colectivo de ecuatorianidad a través de la presencia de un Estado promotor del desarrollo.

Ciertamente, esto es de suma importancia en estas regiones, donde la pobreza ha sido un factor dinamizador de la inseguridad, de los diferentes tipos de violencias, en particular la violencia de género y la intrafamiliar, y de la mala utilización y sobreexplotación de los recursos naturales. Esta situación ha

ahondado las severas problemáticas sociales dentro de estas estratégicas zonas del territorio patrio.

La Constitución, en respuesta, ha planteado la necesidad de dar especial atención a los cantones cuyos territorios se encuentren total o parcialmente dentro de una franja fronteriza de cuarenta kilómetros. Esta perspectiva de desarrollo que, entre otras cosas, plantea inyectar esfera pública para aliviar la violencia, es una respuesta de paz del Ecuador. El Gobierno se interesa en articular las intervenciones del Estado en la franja fronteriza, coordinándolas para que se actúe en estas zonas primero y mejor. En la frontera norte, esto es particularmente necesario puesto que los impactos negativos del Plan Colombia han deteriorado la calidad de vida de la población de frontera, sobretudo de los grupos de atención prioritaria, así como la vigencia de los derechos humanos. En la frontera con Perú, por otra parte, se debe seguir

afianzando el desarrollo regional tras la firma de la paz a través de programas y proyectos que preserven el patrimonio ambiental y cultural de las zonas a la vez que generen su desarrollo, sin descuidar temas fundamentales para la paz como el desminado.

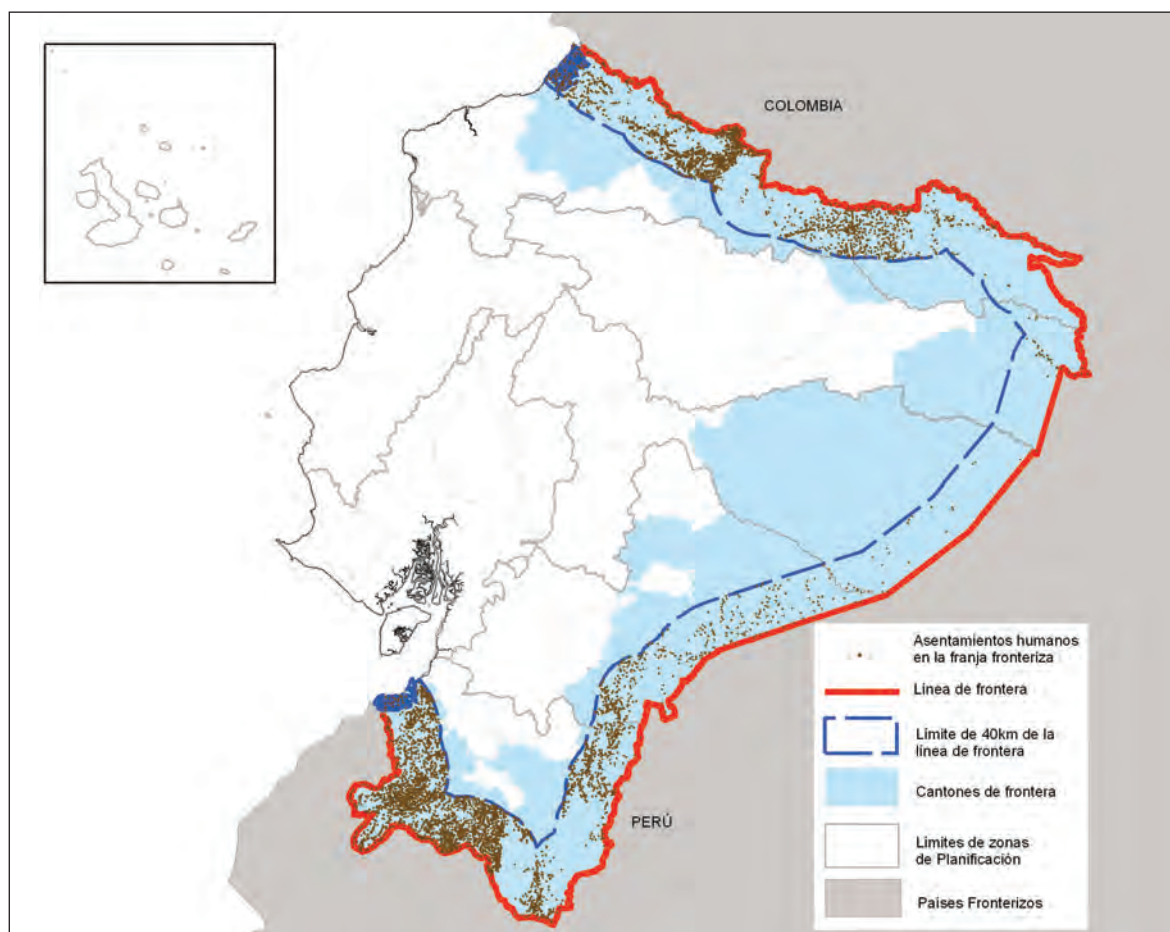
La idea fundamental, entonces, es afianzar una cultura de paz acompañada por desarrollo socio-económico como la mejor manera de ejercer y reclamar soberanía a la vez que se garantice la seguridad integral de las y los habitantes, respetando su diversidad étnica y cultural, y evitando por sobre todo su injusta criminalización.

El sector de la defensa nacional juega un papel clave en todo esto. Siendo su misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial, no se deja de lado la protección de los derechos,

libertades y garantías de las y los ciudadanos.⁸⁰ Estos dos grandes componentes son de suma importancia para el Estado, puesto que la integridad territorial sienta las bases para las demás soberanías, no debiéndose permitir que hechos como el de Angostura vuelvan a ocurrir, y puesto que el desarrollo no se pueda dar sin seguridad.

Para ejercer soberanía, el Estado comprende que debe estar presente a lo largo y ancho de todo el país, garantizando la defensa irrestricta del territorio patrio y promoviendo el desarrollo para todos sus habitantes, incluyendo las localidades más apartadas (ver Mapa 7.5.2). Esta visión comprehensiva se extiende más allá de las fronteras, hacia todo el territorio ecuatoriano: continental, isleño, marítimo, aéreo, ultramarino y espacial, además del espectro radioeléctrico.

Mapa 7.5.2: Localidades en la Franja Fronteriza



Fuente: INEC.

Elaboración: SENPLADES.

⁸⁰ Así lo establece el Artículo 158 de la Constitución. Allí se dice que las FF.AA. tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial, pero también se dice que las FF.AA. y la Policía Nacional son instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos.

En línea con el territorio, el Gobierno Nacional asume el compromiso de preservar el patrimonio natural del Estado. En su riqueza natural, Ecuador es un territorio con enormes cualidades geopolíticas por lo que su defensa es de vital importancia para la preservación del Estado y para garantizar condiciones dignas de vida para sus ciudadanos y ciudadanas. Es deber del Estado velar por sus bosques, por sus reservas petrolíferas, por sus reservas minerales, por sus cuencas hidrográficas, por sus recursos ictiológicos y demás recursos cuyo valor es incalculable para las y los ecuatorianos.

Ecuador defiende su espacio marítimo, el cual ya ha sido establecido y delimitado. Así, el ejercicio de la soberanía del Estado se da tanto sobre el mar como sobre su correspondiente plataforma submarina, sobreentendiéndose que también se ejerce soberanía sobre los recursos allí existentes. El Estado vela por la integridad de su mar territorial, defendiendo sus posiciones estratégicas.

En el aire, el Estado también desarrolla sus capacidades soberanas. La defensa y control del espacio suprayacente garantizan su uso y aprovechamiento para fines pacíficos. En materia espacial, Ecuador defiende su derecho legítimo y soberano sobre la órbita geoestacionaria, además de buscar el aprovechamiento de la misma para que el país se beneficie de la tecnología espacial en ámbitos de seguridad y defensa, catástrofes, telemedicina, educación, entre otros.

De igual manera, con la base Pedro Vicente Maldonado y a través de su participación propositiva en el Tratado Antártico, el país también mantiene su presencia en la Antártica y busca beneficios en materia de investigación. No menos importante para el ejercicio soberano del Estado, es su control el espectro radioeléctrico, propiciando un acceso en igualdad de condiciones para estaciones de radio y televisión públicas, privadas y comunitarias.

La soberanía del Estado sobre el territorio, por último, se complementa con la capacidad del Estado para tomar decisiones responsables e informadas sobre los usos que da a sus recursos naturales. Desde la perspectiva de la soberanía, los intereses estratégicos del Estado no pueden verse

comprometidos por ni por los intereses de otros Estados, ni por aquellos de agentes foráneos o nacionales. La soberanía exige que el Estado ejerza soberanía sobre todo el territorio patrio, sin cesiones o rendiciones.

Soberanía Alimentaria

La dependencia y vulnerabilidad que genera la importación excesiva de alimentos, en particular de aquellos primordiales para la alimentación de la población, tiene el potencial de restar capacidades soberanas a los Estados. La presión demográfica sobre la producción de alimentos plantea escenarios de potenciales conflictos sobre fuentes limitadas de alimentos. Toda vez que la degradación de los suelos y el desgaste de las fuentes de riego agravan las condiciones productivas, la competencia en los mercados mundiales de alimentos hacen que el Estado Ecuatoriano defienda su soberanía alimentaria desde sus implicancias geopolíticas.⁸¹

Anteriormente, en los años setenta la atención mundial se enfocaba fundamentalmente en la oferta y almacenamiento de alimentos. Durante la Conferencia Mundial Alimentaria de 1974 se contemplaba la oferta alimentaria global como factor esencial para responder a la escasa disponibilidad de alimentos en algunas regiones de África y otros países con déficits alimentarios (United Nations, 1975).

Sin embargo, en los años ochenta resultó evidente que la oferta no bastaba por sí sola para asegurar el acceso de la población a los alimentos. Dos situaciones quedaron demostradas: 1) que las hambrunas ocurren sin que exista déficit de alimentos a nivel mundial, y 2) que el acceso a éstos depende de los ingresos y derechos que individuos y familias puedan tener en el entorno social e institucional donde se desenvuelven (Sen, 2000).

A comienzos de los noventa se incorporó el término Seguridad Nutricional, considerando que las condiciones de desnutrición no obedecen únicamente al escaso consumo de alimentos, sino también a las condiciones de salud en la población. Es decir, deficientes condiciones sanitarias propician infecciones y enfermedades que impiden la ingesta y aprovechamiento de los alimentos, lo cual se suma a la inadecuada distribución global de los mismos.

⁸¹ Se puede encontrar un abordaje más comprehensivo de la Soberanía Alimentaria en el Objetivo 11.

Actualmente, el término Soberanía Alimentaria surge de su predecesor: la seguridad alimentaria.⁸² Se rebasa a la seguridad alimentaria porque no es suficiente tener acceso en todo momento a los alimentos que necesitamos para llevar una vida activa y sana, sino que dichos alimentos deben responder a las necesidades históricas y culturales de los pueblos, no alentándose una importación indiscriminada de alimentos procesados ni tampoco favoreciendo una lógica agroindustrial monopolística, pero por sobre todo auspiciando una provisión estratégica y soberana de alimentos que no afecte la independencia del Estado.

Ahora bien, a pesar de que los debates alimentarios han estado vinculados a las estrategias globales sobre la eliminación de la pobreza, en el caso ecuatoriano la soberanía alimentaria no ha sido, hasta hace poco, una prioridad de la gestión gubernamental. La Constitución de Montecristi revierte esa situación y postula a la soberanía alimentaria como un eje rector del Estado, lo que desde este objetivo nacional de desarrollo da pie a una planificación de la producción agrícola para contar con mecanismos de distribución y comercialización que ayuden a mantener y defender nuestro patrimonio genético y articulen una política exportación e importación de alimentos pensada desde la geopolítica.

Soberanía Energética

La historia reciente de la región habla de la importancia de los países por propender hacia un suministro energético propio, en cantidades suficientes, con precios competitivos y que no degraden el medio ambiente. El reto es pasar de ser importadores netos de energía a ser inclusive exportadores.

El contar con fuentes propias de suministro energético trasciende lo económico y financiero, puesto que no sólo se trata de abaratar los costos sino

de tener una posición soberana que no puede verse comprometida por presiones externas o amenazas de interrupción de flujos, como sucede, por ejemplo, en Europa con relación a Rusia. La situación de vulnerabilidad de Estados Unidos también es un claro ejemplo de las enormes repercusiones que tiene el ser excesivamente dependiente de otros países para el abastecimiento interno de energía (Klare, 2004).

La soberanía energética es, además, imprescindible en los esfuerzos del Gobierno por lograr el cambio de matriz energética.⁸³ Consciente de las transformaciones venideras por consecuencia del pico petrolero y gasífero (Brown, 2006), el Gobierno apunta hacia formas alternativas de generación energética, con grandes proyectos hidroeléctricos para aprovechar al máximo nuestro potencial hídrico, sin descartar otras fuentes de energía como la eólica, geotérmica o biocombustibles de segunda generación, procurando reducir al mínimo los impactos negativos en el medio ambiente con tecnologías limpias y adecuadas.

En el marco de esta soberanía, Ecuador tiene el reto de posicionarse de la mejor manera posible dentro de los corredores energéticos de la región y el continente. La integración latinoamericana dependerá en gran medida de los vínculos concretos que tengan las naciones a través de sus Estados. En iniciativas regionales de integración energética, Ecuador puede ganar más peso en la región Andina y en Suramérica.

Soberanía Económica y Financiera

Una de las principales condicionantes para el ejercicio pleno de la soberanía ha sido la dependencia económica que el Ecuador ha tenido con otros agentes. El endeudamiento externo del país tiene una larga trayectoria histórica que se

⁸² El Foro Mundial para la Soberanía Alimentaria realizado en 2007 la definió como: «El derecho de los pueblos a acceder a alimentos saludables y culturalmente adecuados producidos mediante métodos ecológicamente correctos y sostenibles, y su derecho de definir sus propios sistemas de alimentación y agricultura. Coloca a aquellos que producen, distribuyen y consumen los alimentos en el corazón de los sistemas y políticas alimentarias en lugar de las necesidades del mercado y de las corporaciones. Defiende los intereses y la inclusión de la próxima generación. Ofrece una estrategia para resistir y dismantlar el actual régimen de comercio y alimentación, y se dirige a sistemas de alimentación, producción de granjas, pastoreo y pesca determinados por los productores locales. [...] Asegura que el uso y manejo de nuestras tierras, territorios, aguas, semillas, ganado y biodiversidad estén en las manos de aquellos que producen los alimentos. [...] Implica nuevas relaciones sociales libres de opresión e inequidades entre hombres y mujeres, pueblos, grupos raciales, clases sociales y generaciones (Declaración de Nyéléni, 2007)».

⁸³ Dentro del Objetivo 4 del Plan Nacional de Desarrollo se desarrolla este tema in extenso.

remonta a los inicios de la República. Sin embargo, fue a partir de finales de la década de los años setenta que el endeudamiento del Estado creció

de manera indiscriminada, prácticamente hipotecando el desarrollo de las y los ecuatorianos, como se ve en el Cuadro 7.5.1.

Cuadro 7.5.1: Incremento de la Deuda a fines de los años setenta

Deuda con Bancos	1976 (USD)	1982 (USD)	Incremento
Deuda Pública	161.100.000	2.904.590.000	18 veces
Deuda Privada	57.300.000	1.628.500.000	28,4 veces

Fuente: BCE.

Elaboración: SENPLADES.

Durante los años noventa el Ecuador sirvió su deuda externa casi religiosamente hasta convertirse en un “lastre con el cual los mandatarios aprendieron a convivir (Terán, 2000)”. Por cumplir con los acreedores internacionales y bajo criterios de austeridad fiscal los gobiernos del pasado dejaron de invertir en la población, sacrificando los servicios de salud, educación, saneamiento y alimentación. La deuda externa fue, así, un instrumento de saqueo de los recursos financieros de los y las ecuatorianas: entre 1976 y 2006 se hizo una transferencia neta de USD 7.130 millones (CAIC, 2008).

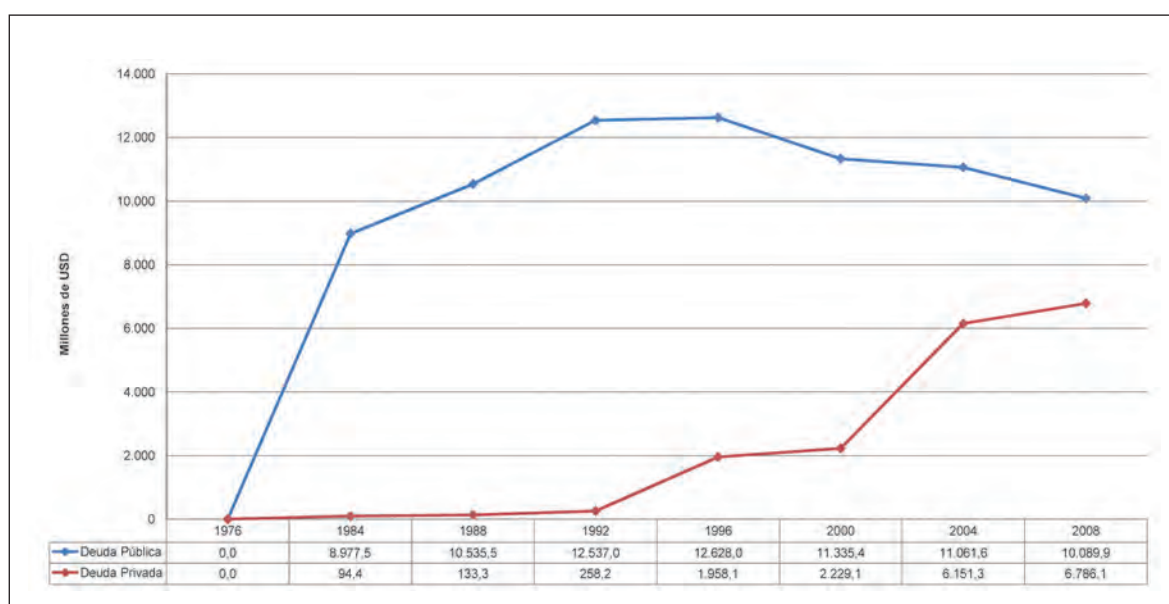
Empeorando la situación, pese a los sacrificios forzados sobre la población, la deuda continuaba creciendo, con intereses acumulándose sobre intereses. En términos prácticos, Ecuador pagó con creces los créditos que contrajo, como lo demostró el trabajo de la Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público (CAIC). No obstante, los intereses de la deuda externa con la banca privada internacional (los Bonos Global) hasta el 2007 consumían USD 392 millones anuales.

El endeudamiento del Estado marcó la evolución histórica del Ecuador, repercutiendo negativamente no sólo en su población y en sus

recursos económicos, culturales y ambientales sino en una situación internacional de debilidad. La deuda se volvió un instrumento de dominio político, en una modalidad financiera de colonización. Hoy en día todavía el país padece las secuelas de aquel sistema nefasto de explotación.

Con decisión, el Gobierno Nacional ha tomado acciones concretas para recuperar su soberanía nacional en la materia e ir hacia la consolidación de una Nueva Arquitectura Financiera. El trabajo de la CAIC sentó precedente en el mundo sobre la decisión soberana de un Estado de separar a la deuda legítima de aquella ilegítima. Igualmente importante, la recompra de bonos a una fracción de su precio nominal devuelve movilidad al Gobierno para la determinación de políticas económicas soberanas (ver Gráfico 7.5.1). Esto permite que el país despliegue una estrategia soberana de endeudamiento que privilegie el desarrollo de la población, con visión a futuro para no penalizar a las generaciones de ecuatorianas y ecuatorianos que todavía no nacen. Del mismo modo, ahora se busca que los dineros foráneos sirvan los intereses del país, alineando su uso necesariamente con las políticas, estrategias y metas de los objetivos nacionales de desarrollo.

Gráfico 7.5.1 – Evolución de la Deuda Externa (1976-2008)



Fuente: BCE, 2009.

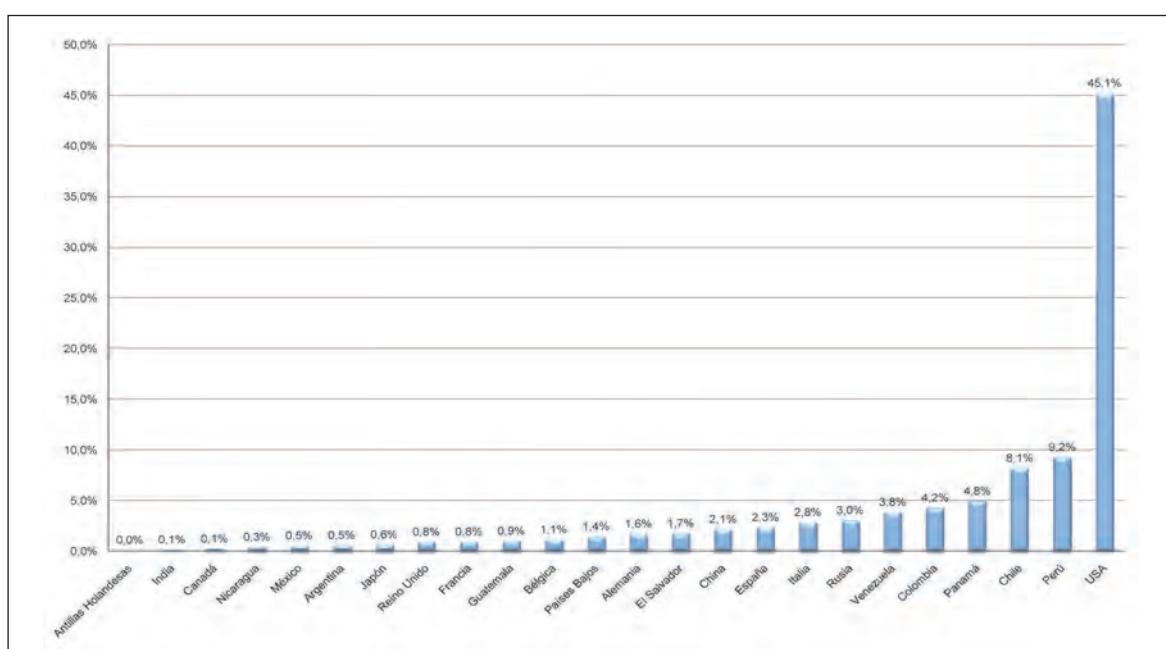
Elaboración: SENPLADES.

Soberanía Comercial

La soberanía económica también se traduce en lo comercial. La búsqueda de relaciones más equilibradas, justas y provechosas para el Ecuador se cruza con la necesidad de diversificar tanto los destinos como la composición de nuestras exportaciones, siempre enfocándonos en la complementariedad entre los países y en las potencialidades específicas de cada región del país. Una estrategia comercial soberana necesariamente debe considerar los efectos que una dependencia comercial excesiva genera sobre los espacios de toma de decisiones.

Las cifras de comercio, según el Banco Central, muestran que dependemos sobremanera de pocos mercados. El 93,3% de nuestras exportaciones se concentran en apenas 24 países. En tan sólo dos países –EE.UU. y Perú– se concentra más del 50% de nuestras exportaciones, como se evidencia en el Gráfico 7.5.2. Esto nos habla de una inercia comercial que no ha explotado los potenciales del Ecuador como país exportador hacia países no tradicionales con los cuales se podrían generar mejores y mayores relaciones de intercambio.

Gráfico 7.5.2: Exportaciones del Ecuador en el 2008 (superiores al 0,5%)



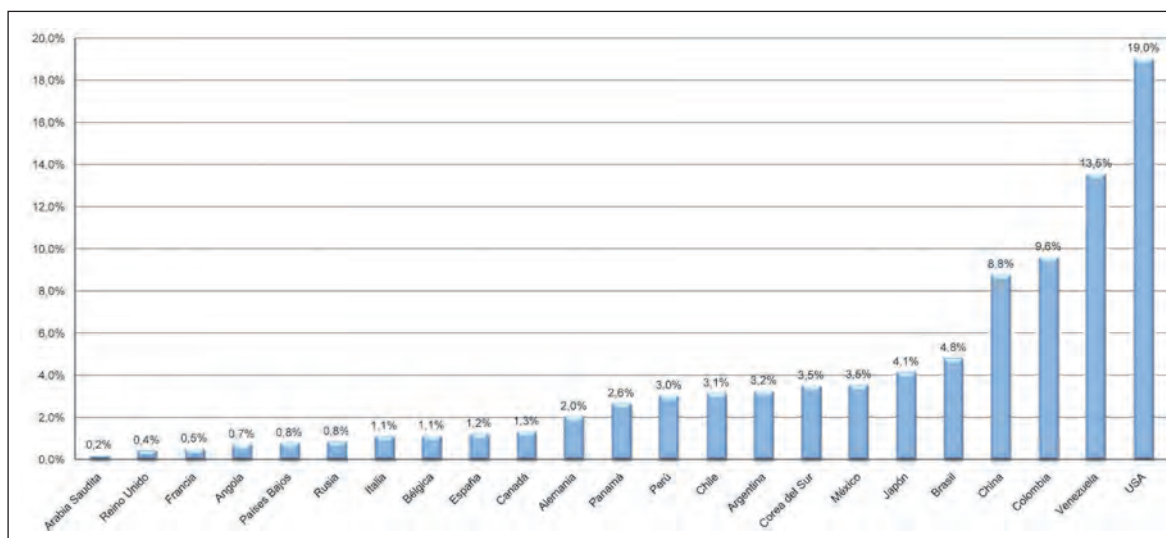
Fuente: BCE.

Elaboración: SENPLADES.

En materia de importaciones, la situación también refleja una alta concentración. De 24 países proviene el 93,2% de las importaciones que realiza el Ecuador, siendo EE.UU. el país que más contribu-

ye a nuestras compras internacionales (ver Gráfico 7.5.3). Esto indica claramente el nivel de dependencia de la balanza comercial ecuatoriana respecto de las condiciones del mercado norteamericano.

Gráfico 7.5.3: Importaciones del Ecuador en el 2008 (superiores al 0,5%)



Fuente: BCE.

Elaboración: SENPLADES.

Es igualmente preocupante que hoy por hoy el 87.9% de las exportaciones de Ecuador corresponde a una lista de apenas 3 productos. Sólo el crudo representa el 62.58% de las exportaciones ecuatorianas,

haciendo al país extremadamente vulnerable a crisis internacionales y a los cambios en los patrones de consumo de los países industrializados (ver: Schuldt y Acosta, 2006).

Inclusive dentro de la Comunidad Andina de Naciones, Ecuador ha venido experimentando un déficit constante de balanza comercial (ver Gráfico 7.5.4), pese a que en los últimos años se ha logrado

corregir esta situación, en gran medida gracias a las políticas adoptadas por el Gobierno, en el ejercicio soberano de sus derechos, para restringir ciertas importaciones, en particular de bienes suntuarios.

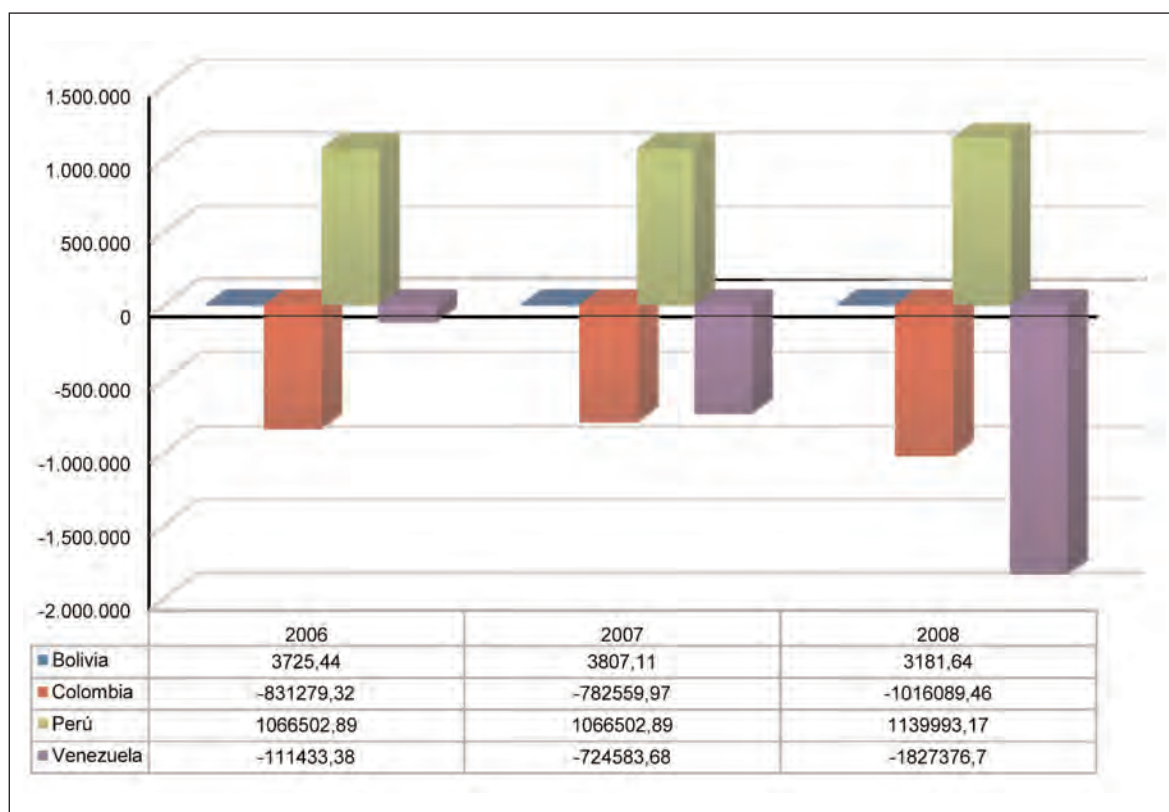
Cuadro 7.5.2: Balanza comercial con Países Andinos (en millones de dólares)

Países	Balanza Comercial		
	2006	2007	2008
CAN	-247	-437	-1.700
CAN más Venezuela	18	815	766

Fuente: BCE.

Elaboración: SENPLADES.

Gráfico 7.5.4: Balanza comercial con Países Andinos (en millones de dólares)



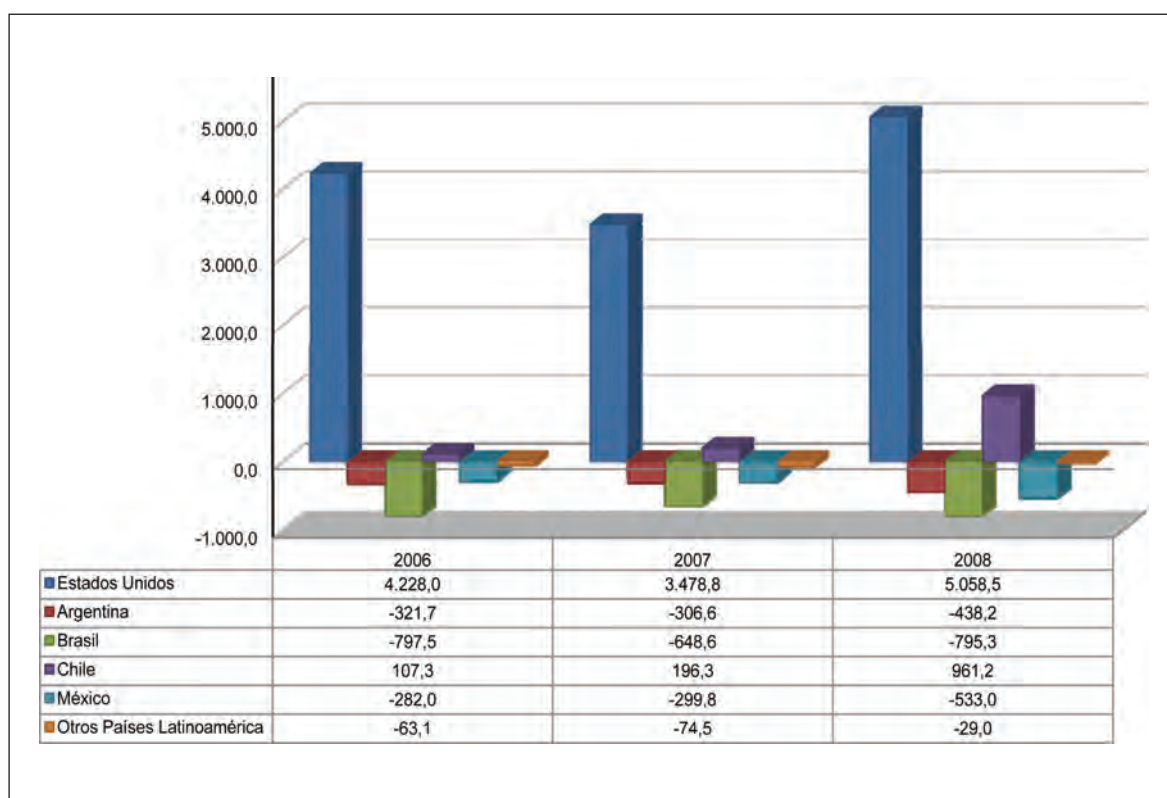
Fuente: BCE.

Elaboración: SENPLADES.

En el hemisferio, como muestra el Gráfico 7.5.5, Ecuador también debe hacer esfuerzos por incrementar su balanza comercial con países como México, Brasil y Argentina. Es preciso considerar que el país debe potenciar su balanza comercial no

petrolera para evitar distorsiones. Ecuador es un país con grandes posibilidades de mejorar su posición comercial en el mundo y se debe ir trabajando en ese sentido, no sólo por temas económicos sino también desde la geopolítica.

Gráfico 7.5.5 – Balanza comercial con Países Americanos menos Andinos (en millones de dólares)



Fuente: BCE

Elaboración: SENPLADES.

La ubicación estratégica del Ecuador facilitaría su conversión en un nodo importante del mercado mundial. Lastimosamente, no se ha logrado explorar el potencial del Ecuador en la materia. Entablar provechosas relaciones con países no tradicionales, además de robustecer las actuales, es una misión del Gobierno para mejorar la posición de Ecuador en el concierto internacional. Esto daría paso a una sustitución selectiva de exportaciones que beneficie a la industria nacional. En suma, debemos sentar las bases para la transformación de las antiguas formas de producción que orientaban nuestro comercio a la exportación de bienes primarios por una economía terciario exportadora del bioconocimiento y el turismo.

Ello representa un cambio radical en el esquema de acumulación de la economía del país, propiciando el desarrollo de diferentes recursos más allá de los monetarios, como el tecnológico, el ambiental, el social y el infraestructural, entre otros. Fundamentalmente, las personas vuelven a ser entendidas desde sus capacidades sociales. La soberanía comercial constituye elemento primordial de

ello, puesto que observa el intercambio desde la integración de los pueblos más que desde la generación de excedentes en una dispar distribución internacional del trabajo.

Inserción estratégica y soberana del Ecuador en el mundo e integración latinoamericana

La lógica del sistema neoliberal ha hecho que el mercado sea el eje regulador de las relaciones internacionales. Ello ha debilitado de manera notable al Estado como actor preponderante y como garante del interés público. Romper con esa lógica pasa por erigir un sistema mundo más equitativo. Aquello conlleva pensar en una modalidad cosmopolita de justicia transnacional y supranacional que incentive relaciones armónicas y respetuosas entre los estados y los pueblos. La inserción estratégica y soberana del Ecuador propicia un escenario nuevo que rompa esa idea centrada en el mercado. El énfasis cambia hacia la economía endógena para el Buen Vivir.

Actualmente, los acelerados procesos de globalización obligan a los Estados a asumir un rol más

activo en su modo de interrelacionarse con los diferentes actores de la nueva economía mundial del poder. Superando el paradigma de la unipolaridad, el mundo se encuentra ante una realidad multipolar. Las fuentes tradicionales del poder -las armas y el capital-, asimismo, se ven rebasadas por nuevas fuentes legítimas del poder como lo cultural, lo biogénico, lo ambiental y lo simbólico. En ese marco, Ecuador, por sus propios derechos, se reafirma como un actor clave del concierto internacional y se inserta en las dinámicas de una nueva geopolítica.

Esta nueva geopolítica vincula a lo global, lo regional, lo nacional y lo local a la satisfacción de necesidades sociales, ambientales y culturales. Ello requiere una proyección del país hacia fuera con definiciones claras y objetivos concretos. En tal virtud, el Gobierno Nacional ha iniciado una profunda revisión de sus relaciones con la comunidad internacional sobre la base de los principios de esta nueva economía geopolítica.

En ese contexto, Ecuador busca consolidar los vínculos económicos existentes con sus socios comerciales, pero haciendo énfasis en la importancia de mantener relaciones justas y simétricas. Dicho esfuerzo requiere de Ecuador el mantener una posición activa, sobretodo en relaciones bilaterales claves como aquella con EE.UU.

Independientemente de que los EE.UU. sigan siendo el principal socio comercial del Ecuador, las relaciones con ese país siempre han ido más allá del comercio. La agenda incluye, pero no se limita a, temas de cooperación internacional, seguridad hemisférica y narcotráfico. Desafortunadamente, las relaciones con EE.UU. se han securitizado y narcotizado sustancialmente, atando los temas productivos y comerciales a ello, como por ejemplo ha ocurrido con las preferencias arancelarias andinas (ATPDEA). El momento llama a sacar ventaja de los cambios en la administración política de EE.UU. y de buscar espacios de comercio e intercambio independientes de los temas anti-drogas, es decir, tratando de que la política de drogas no tenga injerencia sobre otras políticas extrínsecas a ella.

A más de mejorar las relaciones con nuestros socios tradicionales, el Gobierno Nacional plantea el redireccionamiento de sus relaciones internacionales. Se critica la hegemonía de las relaciones Sur-Norte para dar paso a relaciones

Sur-Sur. Un sistema latinoamericano integrado que apuesta por una eventual soberanía común comienza por el establecimiento de una ciudadanía latinoamericana acorde. Los esfuerzos por crear una moneda común o un espacio arancelario suramericano responden a una antigua aspiración de unidad, y que ahora se presentan como una posibilidad concreta.

Para mejorar las relaciones con los demás Estados, Ecuador se empeña en fortalecer su sistema jurídico, dando las garantías necesarias a todos los inversores y estipulando reglas claras. Así, se favorece el establecimiento de relaciones transparentes entre las empresas inversionistas extranjeras, las empresas del Ecuador y el Estado ecuatoriano. Se procura resolver cualquier eventual controversia por medios legales y legítimos, dando impulso a los mecanismos alternativos de solución de controversias, pero sin restar soberanía al Estado por lo que Ecuador no reconoce al CIADI como instancia legítima. El pleno respeto a la seguridad jurídica ayuda también a que los intereses privados no afecten las relaciones entre los Estados.

Sumado a ello, Ecuador busca ampliar sus relaciones con el mundo. Entre los planes, se encuentra el diversificar las fuentes de inversión extranjera directa, prestando particular atención a los países del Asia-Pacífico y de Oriente Medio. Con estos países, en el marco de fórmulas de cooperación horizontal, también se busca ampliar las complementariedades y propiciar intercambios académicos y tecnológicos que ayuden al desarrollo y la generación de capacidades propias en la población ecuatoriana.

En la agenda también entra la participación del Ecuador en la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). El reingreso del Ecuador al organismo debe aportar hacia relaciones más cercanas con economías estructuralmente similares a la ecuatoriana y de las que Ecuador puede extraer importantes lecciones para usar de la mejor manera posible los recursos petroleros. El país debe seguir su participación dentro de la organización, buscando la estabilización de los precios del crudo a niveles favorables para el Estado. Esto es sumamente importante, pues se deben aprehender las lecciones dejadas por la crisis financiera mundial iniciada en 2007 y la baja súbita de los precios del

petróleo.⁸⁴ Si bien es cierto que el país ha reaccionado de manera satisfactoria gracias a las oportunas políticas tomadas por el Gobierno, se debe tener presentes eventuales escenarios de crisis.

Adicionalmente, se debe tomar en cuenta el efecto geopolítico de la crisis, el cual ha trastocado el orden previo. Así, la crisis financiera mundial ha permitido aumentar la participación de países como China en el reparto mundial de poder, haciendo que el centro de gravedad migre a nuevos espacios (Altman, 2009). Son estos nuevos espacios los que Ecuador no puede descuidar, por lo que debe intensificar sus relaciones con países como Brasil, Rusia, India y China, también denominados BRIC. En esa línea, el grupo de países No Alineados también debe considerarse de suma importancia para la proyección geopolítica del Ecuador más allá del hemisferio occidental.

En un entorno más cercano, las relaciones con la CAN siguen siendo de gran importancia para Ecuador. El país busca potenciar sus relaciones

comerciales dentro de la CAN. Aumentar los flujos de bienes y servicios propiciaría relaciones más cercanas entre los pueblos, dando un impulso al turismo intrarregional, aprovechando nuestra diversidad geográfica para buscar turismo acordes con las regiones y con nuestras aspiraciones de ser un país con un turismo de calidad. En tal sentido, es muy importante para el Ecuador hablar de un pacto de justicia intergeneracional que proteja al medio ambiente y que se preocupe de fenómenos como el cambio climático.

Tales exigencias contemporáneas, nos llevan a intensificar y profundizar la integración suramericana a través de la UNASUR y demás iniciativas de integración en la región (CAN, MERCOSUR, ALBA). Ecuador puede posicionarse de manera estratégica en el continente para ser el pivote de la integración, como Bruselas lo ha sido para la Unión Europea. El hecho de que Quito sea la sede de la Secretaría General de UNASUR y del Consejo Suramericano de Defensa (CSD) abre un abanico de oportunidades para el país (ver Mapa 7.5.3).

⁸⁴ Dicha crisis, cuyo período álgido ocurre desde septiembre de 2008, se dio a partir de problemas sistémicos, pese a que las explicaciones tradicionales apuntan hacia eventos más puntuales como la burbuja inmobiliaria que se creó en los mercados industrializados a partir de un fenómeno hipotecario masivo (Figlewski, 2009). La facilidad de acceso a abundantes créditos baratos mantuvo una ficticia liquidez en los mercados internacionales. Sin respaldos veraces, los créditos se volvieron incobrables, llevando a la virtual quiebra o cierre de importantes bancos mundiales con sedes en los grandes centros financieros como Nueva York, Tokio y Londres (Landon, 2009). A ello se sumó un aumento en el desempleo mundial debido al enfriamiento de las economías y la caída precipitada del precio del petróleo y de las exportaciones primarias (Chloe Lai In, 2009).

Mapa 7.5.3 – Mapa de la Unión Suramericana de Naciones



Fuente: SENPLADES

Elaboración: SENPLADES.

El rol de pivote debe apuntar hacia la vinculación más próxima de la CAN con el MERCOSUR. Esta es una necesidad más que una opción para la efectiva construcción de UNASUR, dentro de un proceso mundial de creación de bloques supranacionales. La UNASUR debe ir consolidando sus espacios propios en el sistema internacional, no sólo desde lo comercial, sino también desde lo político. En ese sentido, la UNASUR puede erigirse como la mejor expresión de la unidad de nuestros pueblos, dando a nuestra región el peso que real-

mente merece en la economía mundial del poder.

De manera complementaria, la incorporación del Ecuador a la Alternativa Bolivariana de las Américas (ALBA), coloca al país en el centro de los procesos que refuerzan los lazos entre los pueblos de toda la América Latina. Pese a ser diversos en su naturaleza, la convergencia de los diferentes mecanismos y procesos apuntan hacia una integración que proyecte a la región en sus verdaderas dimensiones hacia el mundo (ver Mapa 7.5.4).

Mapa 7.5.4: Mecanismos de Integración Regional (CAN, MERCOSUR y ALBA)



Fuente: UNASUR, ALBA, MERCOSUR, CAN 2009.

Elaboración: SENPLADES.

Movilidad Humana y Derechos Humanos

La movilidad humana es clave para la soberanía, pues se refiere a la autodeterminación de los pueblos y al ejercicio de sus derechos. Uno de los productos del neoliberalismo fue la diáspora de más de la quinta parte de los y las ecuatorianas, sin que el país contara con una política migratoria de protección y promoción de derechos. Viviendo en otros países, millones de compatriotas han debido padecer las contradicciones de un sistema que propugna la libre movilidad del capital y los bienes, pero no de las personas (ver Mapa 7.5.5). Se pasaba por alto que la movilidad humana no es sólo un

derecho, sino también un mecanismo de integración con indudables y múltiples beneficios en términos de progreso, desarrollo humano y generación de riqueza.

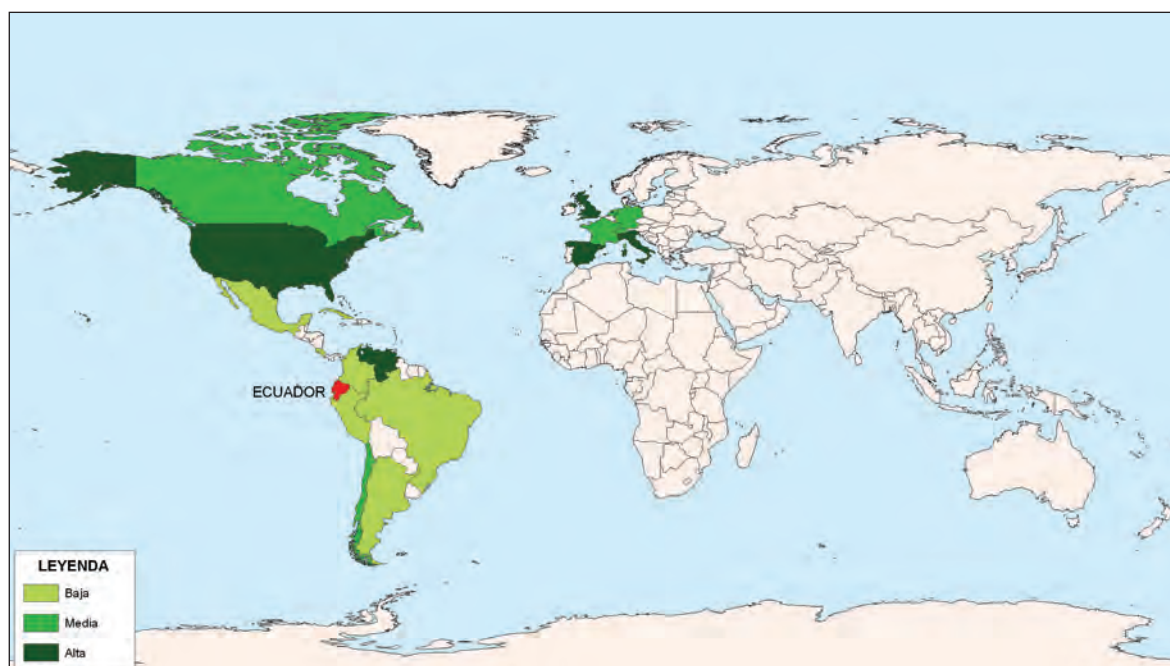
Por ello, el Gobierno Nacional busca avanzar concertada y gradualmente hacia la articulación de un espacio latinoamericano caracterizado por una libre movilidad informada y segura. Este espacio de integración propiciaría la libre circulación de las personas, el reconocimiento de la ciudadanía de residencia entre ciudadanos latinoamericanos, la plena y efectiva vigencia de los derechos de las personas migrantes y el aprovechamiento de las dinámicas benéficas que se derivan de la movilidad

humana para el desarrollo humano en nuestros países. Todo ello prepararía las condiciones para el establecimiento de una ciudadanía latinoamericana.

En todo el mundo, las personas migrantes están expuestas a actos de xenofobia y a la violación de sus derechos humanos, inclusive sometidos a formas de esclavitud moderna. En los últimos años, nuestras y nuestros compatriotas emigrados han sido víctimas cotidianas de actos de

agresión xenófoba, odio racial, abuso sexual y todo tipo de discriminaciones sociales y laborales por su origen y también por los procesos de tráfico ilegal de personas. Agravando la situación, la reciente aprobación de normativas punitivas para los migrantes en situación irregular en países de acogida, con sanciones para quienes los empleen o proveyeran vivienda, no hace sino precarizar los derechos fundamentales de las personas.

Mapa 7.5.5: Mapa mundial de países por intensidad migratoria ecuatoriana (2009)



Fuente: SENPLADES.

Elaboración: SENPLADES.

El Estado ecuatoriano, a través de su nueva política migratoria integral, hace lo posible por defender a sus ciudadanos y ciudadanas donde quiera que se encuentren. Trabajar por crear condiciones adecuadas para el retorno voluntario de nuestros compatriotas debe complementarse con esfuerzos por precautelar la seguridad integral de quienes voluntariamente quieran permanecer en el extranjero. Para ello, se debe velar por el cumplimiento del derecho al retorno, así como de los derechos a no tener que migrar, del derecho a la libre movilidad informada y segura y del derecho a la plena integración en las sociedades de destino. Todos estos derechos se enmarcan en el derecho

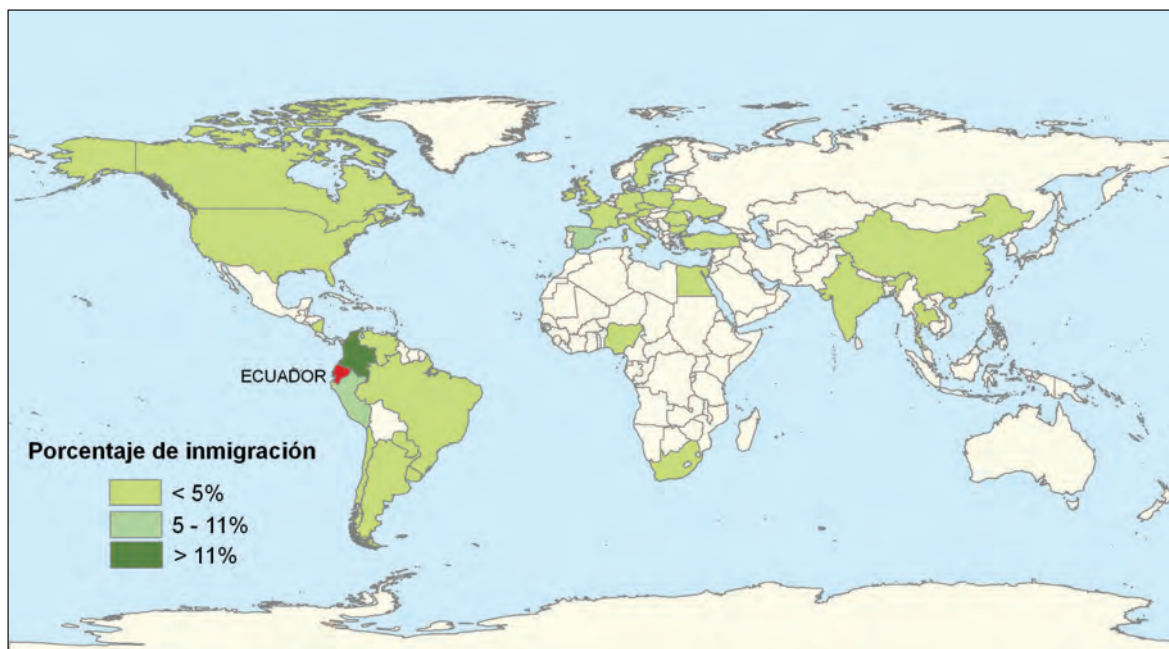
internacional, en especial en los temas de derechos humanos, derechos de las personas migrantes y derechos de la naturaleza.

No se debe olvidar que, las y los migrantes, además de enviar remesas y aportar al desarrollo económico del país, aportan a la construcción y preservación identitaria de la ecuatorianidad, por lo que es indispensable fortalecer los vínculos del país con las comunidades de ecuatorianos y ecuatorianas en el exterior, fomentando el apoyo a todas sus manifestaciones culturales en los distintos lugares donde se encuentren. Asimismo, es preciso desarrollar programas e incentivos que

humana. Los últimos años han visto un incremento acelerado de ciudadanos colombianos entrando al territorio patrio, desplazados por la violencia. El gran influxo de personas ha supuesto redoblar esfuerzos por parte del Gobierno para proteger a esta población vulnerable. Las campañas de cedula- ción, por ejemplo, han significado un trabajo inédito por la paz y una muestra fiel del abierto compromiso por la movilidad humana y la vida que tiene este Gobierno. También se debe destacar el proceso del Registro Ampliado por el cual el Gobierno Nacional reconoce la condición de refu- giados a las y los ciudadanos colombianos que huyen por la situación en su país de origen. Este año se prevé reconocer el estatus de refugiados a más de 50.000 colombianos, superando lo logrado entre los años de 2000 y 2008. Sólo entre mayo y julio de este año ya se reconocieron a más de 9.000 personas como refugiados, evidenciando la impor- tancia que se da a los derechos humanos y al cum- plimiento de los instrumentos internacionales.

Además de ser un país de emigrantes, Ecuador es también uno de inmigración, de tránsito y de refugio (ver Mapa 7.5.6). Aquello lo convierte en un país único en la región en el ámbito de la movilidad

Mapa 7.5.6: Mapa de estimación de inmigración hacia Ecuador 2008



Elaboración: SENPLADES.

Ecuador defiende la corresponsabilidad internacional en temas de movilidad humana. El tema de refugio es un claro ejemplo: el Estado se compromete al reconocimiento del estatus a todas las personas que necesitan de protección internacional, pero también tiene que exigir a la comunidad internacional su compromiso, principalmente económico, para que el Estado pueda reconocer todos los derechos que les son inherentes a ese grupo vulnerable de la población

No han sido solo ciudadanos y ciudadanas colombianos quienes han ingresado al país. También se ha dado la entrada de importantes números de ciudadanas y ciudadanos peruanos, chinos y cubanos, entre otros, lo cual llama a que el Ecuador se piense de modo más claro desde la interculturalidad, sin renunciar a sus derechos soberanos. Con este gran influjo de personas, surge el reto de garantizar los derechos para las y los extranjeros en Ecuador, a través de, por ejemplo, campañas de regularización laboral de personas inmigrantes con estatus de residentes.

Así, el Gobierno Nacional, en el tema de movilidad humana, propende hacia un tratamiento recíproco de las y los migrantes. Es decir, el Ecuador respeta todos los derechos de las personas que inmigran, pero al mismo tiempo busca que a los y las ecuatorianas en el exterior se les respete sus derechos. El principio de ciudadanía universal está consagrado en la Constitución y se han dado pasos en firme para respetarlo, como la decisión de retirar la exigencia de visa a los extranjeros.

Es importante reconocer que han ocurrido también desplazamientos internos de la población ecuatoriana, ante los cuales la planificación territorial se vuelve imprescindible. La organización de los territorios con una visión integral de país, incentivando un crecimiento más ordenado de las ciudades es necesaria para equilibrar el territorio y permitir una movilidad humana compatible con los objetivos nacionales para el Buen Vivir.

3. Políticas y Lineamientos

Política 5.1. Ejercer la soberanía y promover la convivencia pacífica de las personas en una cultura de paz.

- a. Defender el interés nacional sobre intereses corporativos o particulares, ya sea de actores nacionales o extranjeros, preservando la capacidad decisoria del Estado frente a procesos que comprometan su seguridad integral.
- b. Generar mecanismos de cohesión social para mantener el carácter unitario del Estado, respetando las múltiples diversidades.
- c. Fortalecer y especializar las capacidades estratégicas de la seguridad integral del Estado, bajo el estricto respeto de los derechos humanos.
- d. Impulsar actividades internacionales de promoción de paz y la construcción de fronteras de paz con los países vecinos.
- e. Fortalecer los programas de cooperación humanitaria y atención a personas refugiadas y en necesidad de protección internacional.
- f. Promover el uso eficaz de los mecanismos para la protección de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario.
- g. Impulsar programas que favorezcan la conservación y recuperación de los ecosistemas en la franja fronteriza, en coordinación con los países vecinos.
- h. Respaldar y apoyar las iniciativas de solución pacífica de actuales y eventuales conflictos internos de los Estados, respetando la soberanía de los mismos.
- i. Fomentar la transparencia en la compra y el uso de armas y equipos, así como del gasto militar en general, a escala nacional y regional en el marco de los compromisos internacionales de registro de gastos militares establecidos en instancias bilaterales y multilaterales.

Política 5.2. Defender la integridad territorial y los derechos soberanos del Estado.

- a. Fortalecer y especializar la institucionalidad de seguridad interna y externa, favoreciendo la complementariedad entre las instituciones que velan por la seguridad integral de Estado.
- b. Defender los derechos soberanos del Estado sobre su territorio nacional a través del control y vigilancia de los límites fronterizos establecidos y sobre sus áreas de jurisdicción nacional, incluyendo la Antártida, la órbita geostacionaria y el espectro radioeléctrico.
- c. Identificar amenazas, prevenir riesgos y reducir vulnerabilidades, para proteger a las personas, al patrimonio nacional y a los recursos estratégicos del Estado.
- d. Robustecer la presencia del Estado en la franja fronteriza, considerando las particularidades territoriales y sociales, poniendo énfasis en la reducción de brechas respecto al resto del territorio nacional y las brechas de género.
- e. Mejorar la capacidad operativa y reestructurar el sector de la defensa nacional, impulsando la economía de la defensa.
- f. Generar mecanismos para monitorear las fronteras y brindar soluciones oportunas a los incidentes fronterizos, priorizando el diálogo y los canales diplomáticos.
- g. Promover una política exterior que mantenga y exija el respeto al principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados.
- h. Transformar la institucionalidad de la inteligencia y fortalecer sus capacidades para contribuir a la seguridad integral del Estado.

Política 5.3. Propender a la reducción de la vulnerabilidad producida por la dependencia externa alimentaria y energética.

- a. Fomentar la producción de alimentos sanos y culturalmente apropiados de la canasta básica para el consumo nacional, evitando la dependencia de las importaciones y los patrones alimenticios poco saludables.
- b. Impulsar la industria nacional de alimentos, asegurando la recuperación y la innovación de productos de calidad, sanos y de alto valor nutritivo, articulando la producción agropecuaria y con el consumo local.
- c. Promover, gestionar y planificar el manejo integral y sustentable del agua para asegurar la disponibilidad en cantidad y calidad del recurso hídrico para la soberanía alimentaria y energética.
- d. Ampliar la capacidad nacional de generación de energía en base a fuentes renovables.

Política 5.4. Promover el diálogo político y la negociación soberana de la cooperación internacional y de los instrumentos económicos.

- a. Impulsar la creación de una nueva arquitectura financiera internacional que coadyuve a los objetivos de producción y bienestar colectivo, con mecanismos transparentes y solidarios, y bajo principios de justicia social, de género y ambiental.
- b. Articular la política de endeudamiento público con las directrices de planificación y presupuesto nacionales.
- c. Atraer ahorro externo, en la forma de inversión extranjera directa pública y privada, para proyectos de largo plazo que sean sostenibles, respeten los derechos de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, transfieran tecnología y generen empleo digno.
- d. Aplicar mecanismos para utilizar los avances obtenidos a través de la transferencia de ciencia y tecnología en beneficio del país.
- e. Desarrollar una diplomacia ciudadana de cercanía que promueva la inserción estratégica del Ecuador en el mundo y que fortalezca la representación del Ecuador en el extranjero.
- f. Alinear la cooperación internacional con los objetivos nacionales para el Buen Vivir,

- institucionalizando mecanismos de rendición de cuentas y sistemas de evaluación permanente de su impacto.
- g. Fomentar las relaciones comerciales y de cooperación internacional con gobiernos autónomos descentralizados a lo largo del mundo.
- h. Definir ámbitos de acción prioritarios para la intervención de la cooperación internacional en el Ecuador.
- i. Promover los tratados de comercio para el desarrollo como instrumentos para incentivar la complementariedad y la solidaridad entre los países.
- j. Impulsar la inclusión de factores sociales en los acuerdos de integración económica.
- k. Impulsar activamente a la cooperación triangular y a la cooperación Sur-Sur, incentivando a las MIPYMES y a las empresas solidarias.

Política 5.5. Impulsar la integración con América Latina y el Caribe.

- a. Apoyar a los organismos de integración regional y subregional para fortalecer el proceso de integración andina, suramericana, latinoamericana y con el Caribe, a través de mecanismos y procesos de convergencia que profundicen la integración de los pueblos.
- b. Mejorar la conectividad con América Latina y el Caribe.
- c. Impulsar el manejo coordinado y responsable de las cuencas hidrográficas binacionales y regionales.
- d. Coordinar convergentemente las políticas económicas, sociales, culturales, migratorias y ambientales de los países miembros de los esquemas de integración regional de los que Ecuador es parte.
- e. Priorizar la negociación en bloque junto con los países suramericanos para lograr acuerdos beneficiosos al incrementar el poder de negociación de la región.
- f. Fortalecer los mecanismos de concertación política que profundicen la integración suramericana.
- g. Impulsar el establecimiento de zonas de paz regionales en Suramérica y los mecanismos de defensa regional.
- h. Promover mecanismos que faciliten la libre movilidad de las personas dentro de la región e incentivar los intercambios turísticos.
- i. Consolidar la institucionalidad financiera regional como alternativa a los organismos multilaterales de crédito tradicionales, e impulsar el uso de sistemas únicos de compensación regionales.

Política 5.6. Promover relaciones exteriores soberanas y estratégicas, complementarias y solidarias.

- a. Insertar al país en redes internacionales que respalden y potencien la consecución de los objetivos programáticos del Ecuador.
- b. Definir lineamientos estatales estratégicos sobre la comercialización de productos ecuatorianos en el exterior.
- c. Definir e implementar mecanismos de transferencia de recursos y tecnología con impacto social directo.
- d. Potenciar las capacidades del país para incidir en la agenda internacional y en políticas bilaterales y multilaterales que, entre otros, faciliten el ejercicio de derechos y garanticen la protección de los y las ecuatorianas viviendo fuera del país.
- e. Diversificar las exportaciones ecuatorianas al mundo, priorizando las complementariedades con las economías del Sur, con un comercio justo que proteja la producción y el consumo nacional.
- f. Incorporar nuevos actores en el comercio exterior, particularmente provenientes de la micro, pequeña y mediana producción y del sector artesanal, impulsando iniciativas ambientalmente responsables y generadoras de trabajo.
- g. Establecer mecanismos internacionales de garantías de exportaciones, en particular para MIPYMES, empresas solidarias y organizaciones populares, dando prioridad a



aquellas que integren a mujeres diversas, grupos de atención prioritaria, pueblos y nacionalidades.

- h. Defender los intereses comerciales nacionales a nivel bilateral y multilateral, estableciendo, cuando sea necesario, medidas de protección para la producción y consumo nacional.
- i. Mantener relaciones de comercio exterior con prevalencia de la seguridad jurídica nacional y evitando que intereses privados afecten la relación entre los Estados.
- j. Aplicar un esquema de sustitución selectiva de importaciones que propicie las importaciones indispensables para los objetivos del Buen Vivir, especialmente las de insumos para la producción, y que desincentive las

que afecten negativamente a la producción nacional, a la población y a la naturaleza.

- k. Fortalecer institucionalmente los servicios aduaneros para lograr eficiencia y transparencia y facilitar el comercio internacional.
- l. Posicionar al país en la comunidad internacional, a partir de su patrimonio natural, en los mecanismos globales de lucha contra el cambio climático.
- m. Promover las potencialidades turísticas del país en el mundo.
- n. Reducir los costos de llamadas internacionales desde el Ecuador hacia los demás países.
- o. Contribuir a los esfuerzos de los miembros del Tratado Antártico para la investigación del ambiente y el monitoreo global del cambio climático.

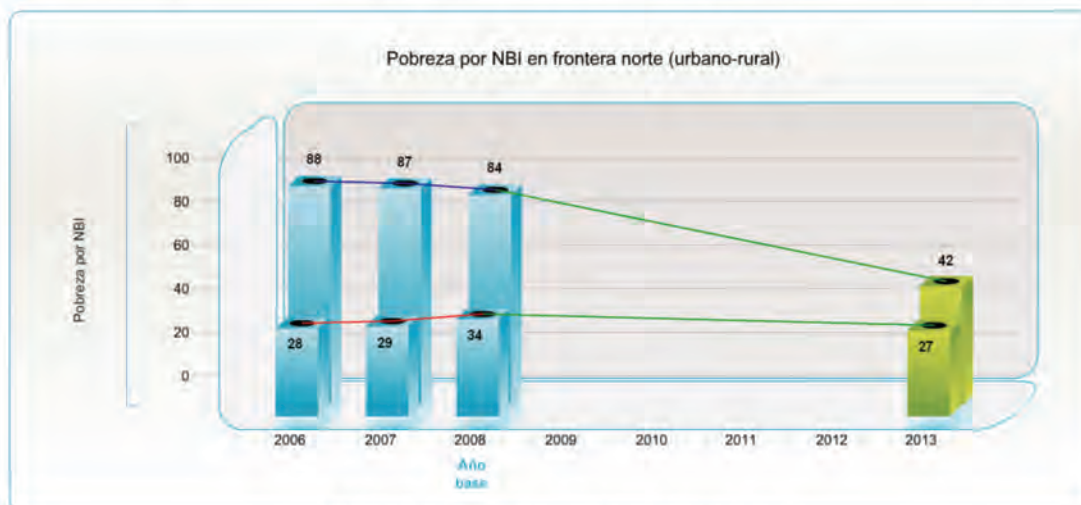
Política 5.7. Combatir la delincuencia transnacional organizada en todas sus manifestaciones

- a. Reforzar la prevención y sanción de delitos de trata de personas, tráfico internacional ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, combustibles, armas y bienes patrimoniales tangibles e intangibles, así como el lavado de activos.
- b. Promover alianzas regionales para combatir la corrupción e impulsar la transparencia de la gestión en los ámbitos público y privado.
- c. Controlar el uso, distribución y comercialización de precursores químicos.
- d. Construir un sistema integral de prevención y protección a los y las víctimas de trata, tráfico y explotación internacional, orientado preferentemente a diversos y diversas sexuales, mujeres, niños y niñas.
- e. Fortalecer el control y sanción de delitos cibernéticos.

4. Metas

- 5.1.1. Reducir la pobreza por NBI en la frontera norte en un 25% en el área urbana y en un 50% en el área rural al 2013.
- 5.1.2. Reducir la pobreza por NBI en la frontera sur en un 20% en el área urbana y en un 50% en el área rural al 2013.
- 5.1.3. Reducir la pobreza por NBI en la frontera centro en un 25% en el área urbana y en un 50% en el área rural al 2013.
- 5.1.4. No existencia de conflictos con fuerzas regulares e irregulares que afecten la soberanía nacional o amenacen al Estado al 2013.
- 5.2.1. Disminuir a la mitad el uso inadecuado de GLP doméstico al 2013.
- 5.3.1. Sustituir importaciones de maíz, pasta de soya, trigo y cebada hasta reducir la participación al 40% al 2013.
- 5.4.1. Alcanzar el 60% de los flujos de cooperación contabilizados en el presupuesto nacional al 2013.
- 5.5.1. Incrementar a 0,4 el índice de integración latinoamericana al 2013.
- 5.6.1. Incrementar a 0,95 la razón de exportaciones industriales sobre las exportaciones de productos primarios no petroleros al 2013.
- 5.6.2. Reducir a 0,65 la concentración de las exportaciones por destino al 2013.
- 5.6.3. Disminuir en un 13% la concentración de las importaciones por país de origen al 2013.

Meta 5.1.1. Reducir la pobreza por NBI en la frontera norte en un 25% en el área urbana y en 50% en el área rural al 2013



Ejecutor(es): Plan Ecuador - Gobiernos Autónomos Descentralizados

Fuente: INEC-ENEMDU, 2006-2008

Elaboración: SENPLADES

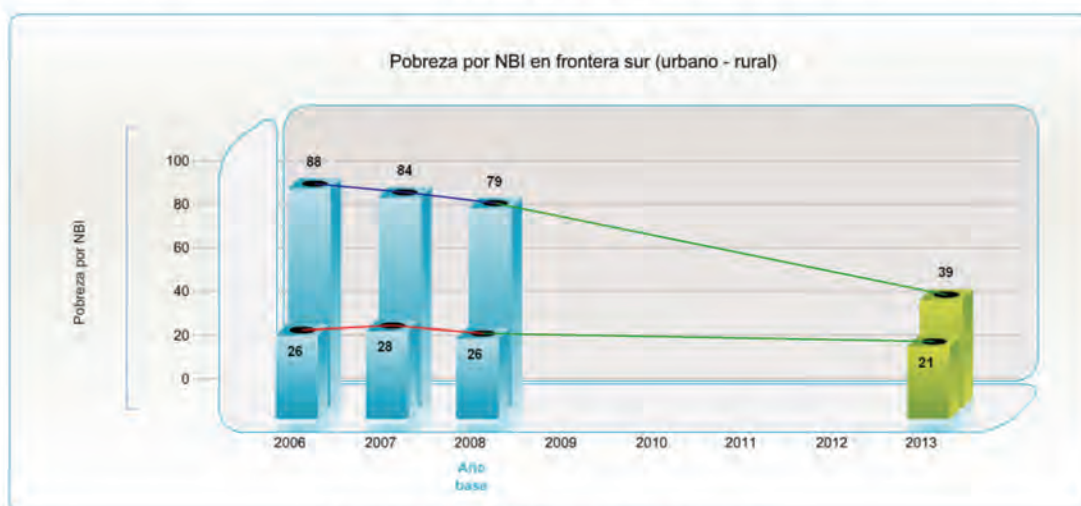
Valores históricos
Meta con Plan

Pobreza por NBI en frontera norte

Área urbana 2008: 34

Área rural 2008: 84

Meta 5.1.2. Reducir la pobreza por NBI en la frontera sur en un 20% en lo urbano y en un 50% en lo rural al 2013



Ejecutor(es): Plan Ecuador - Gobiernos Autónomos Descentralizados

Fuente: INEC-ENEMDU, 2006-2008

Elaboración: SENPLADES

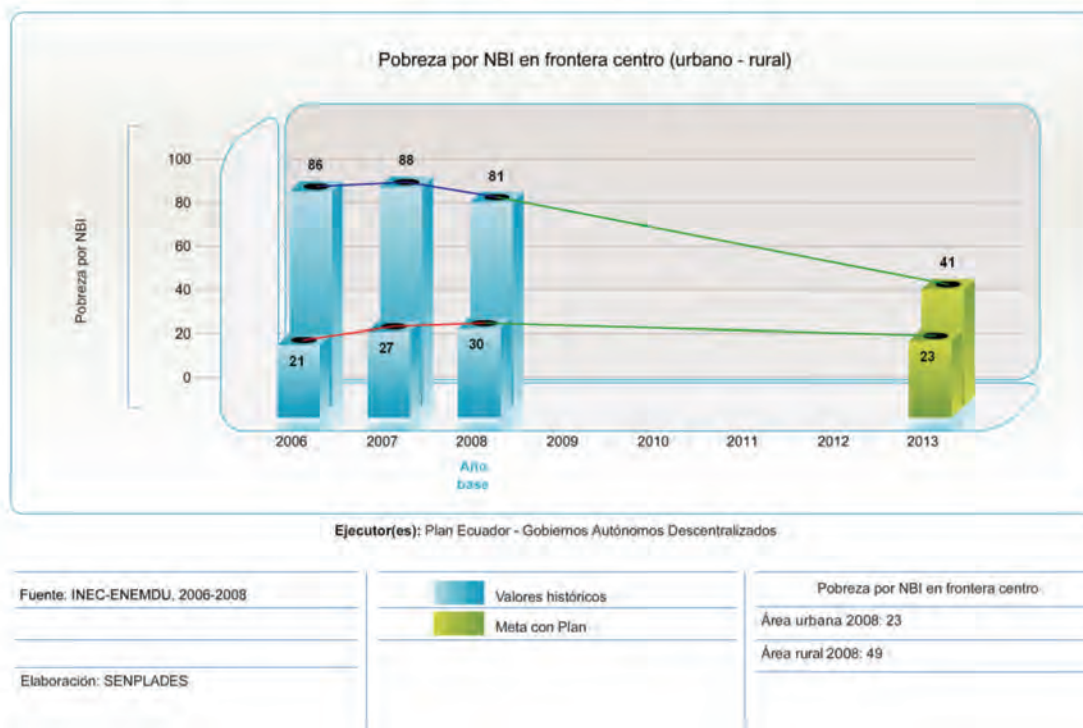
Valores históricos
Meta con Plan

Pobreza por NBI en frontera sur

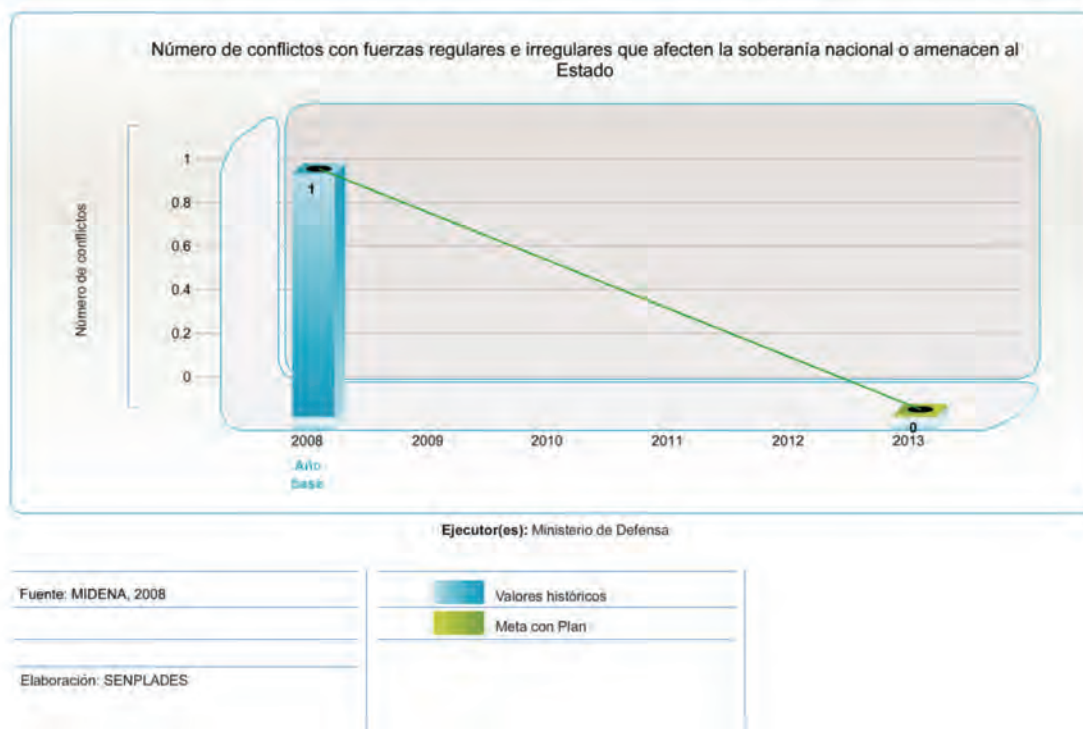
Área urbana 2008: 26

Área rural 2008: 79

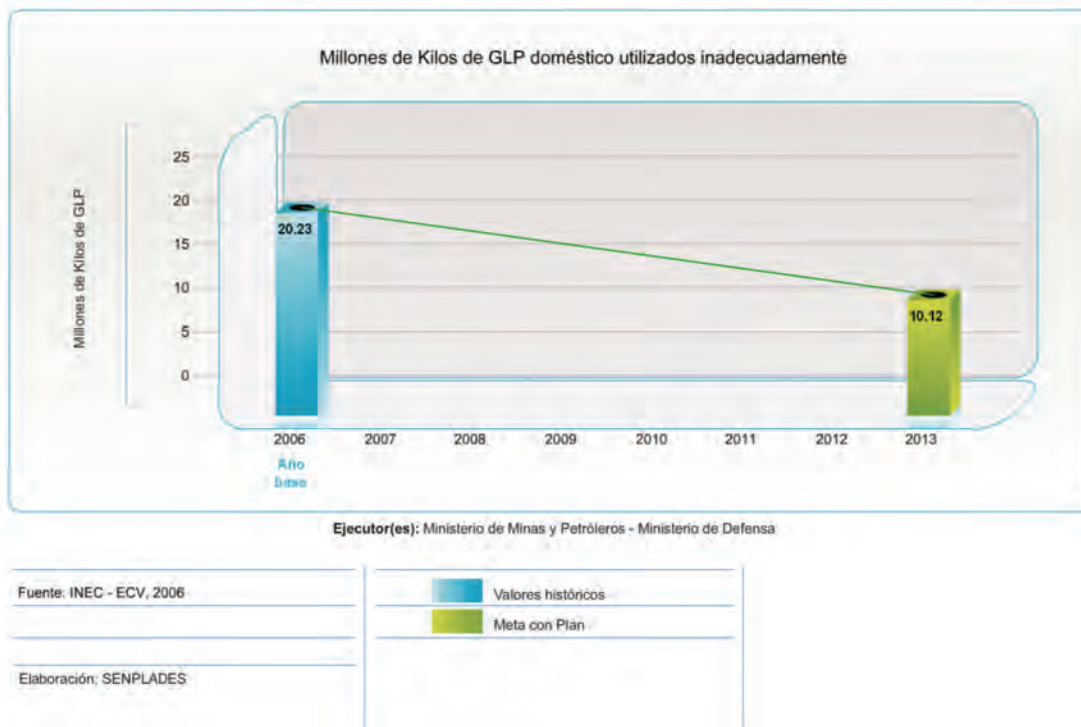
Meta 5.1.3. Reducir la pobreza por NBI en la frontera centro en un 25% en el área urbana y en un 50% en el área rural al 2013



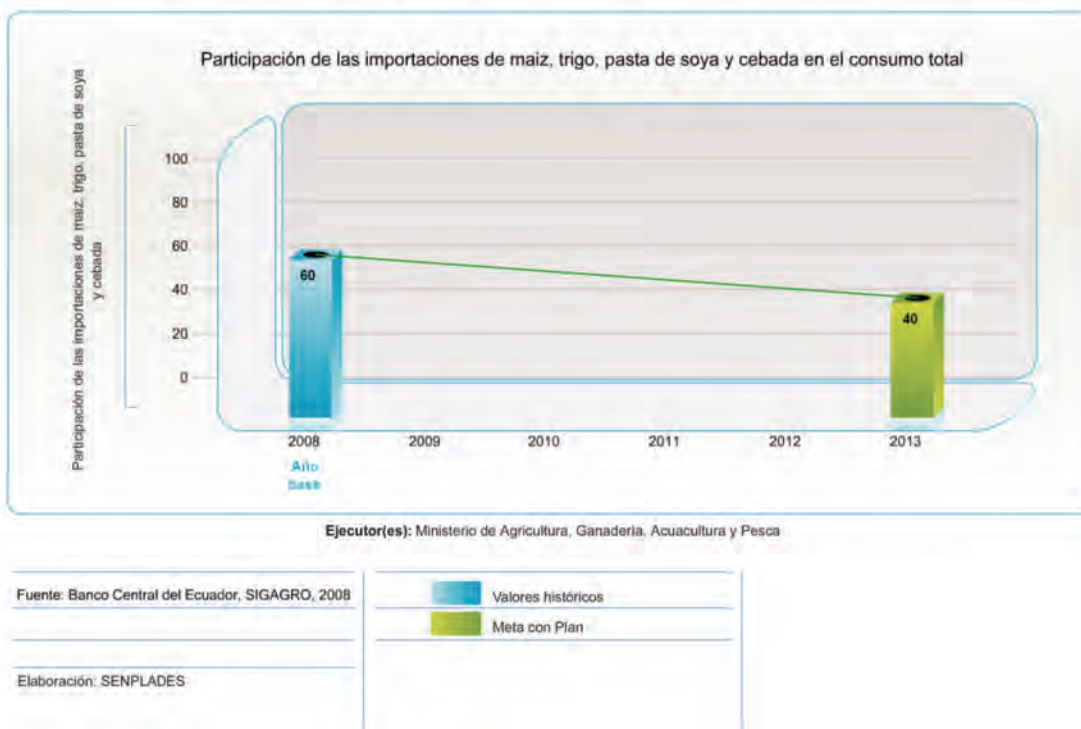
Meta 5.1.4. No existencia de conflictos con fuerzas regulares e irregulares que afecten la soberanía nacional o amenacen al Estado al 2013



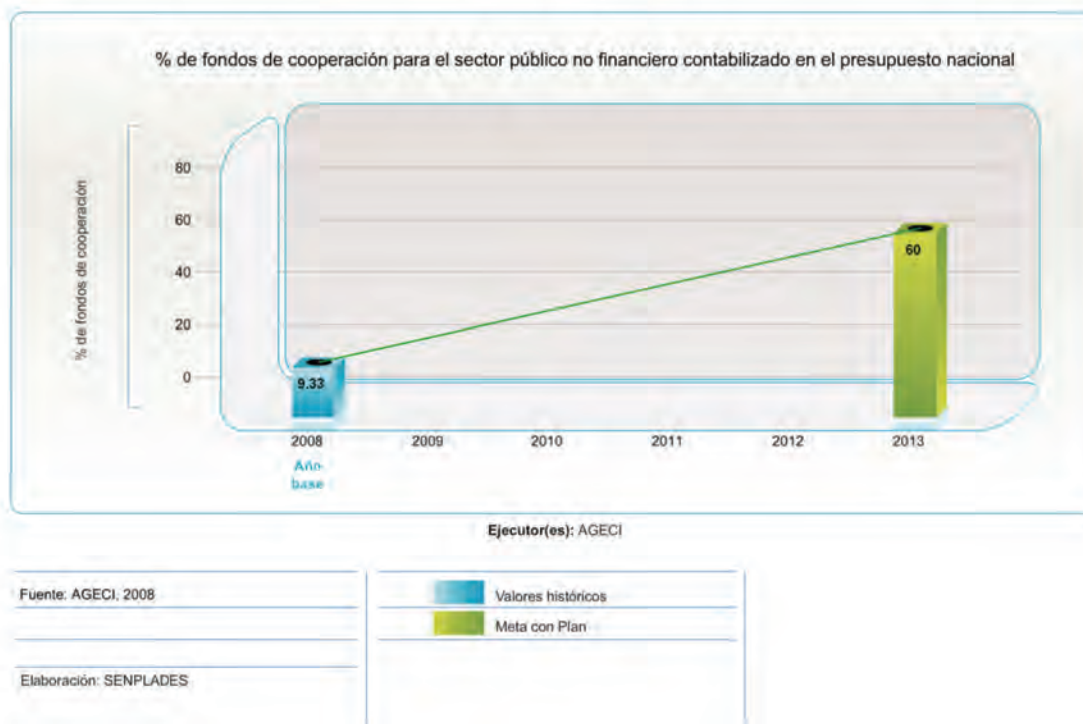
Meta 5.2.1. Disminuir a la mitad el uso inadecuado de GLP doméstico al 2013



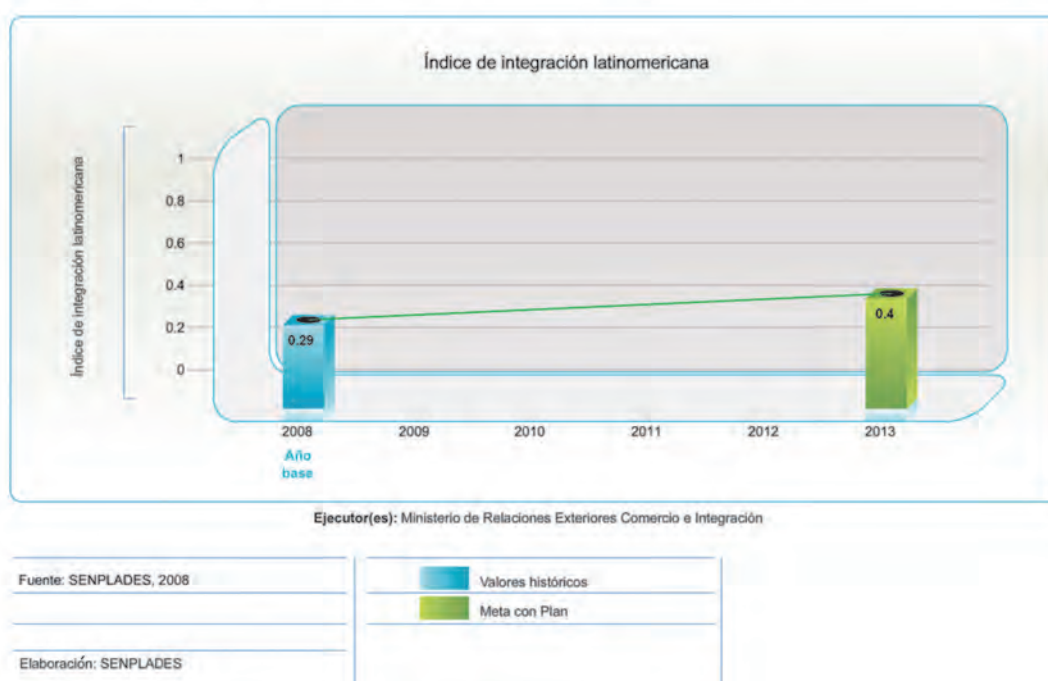
Meta 5.3.1. Sustituir importaciones de maíz, pasta de soya, trigo y cebada hasta reducir la participación al 40% al 2013



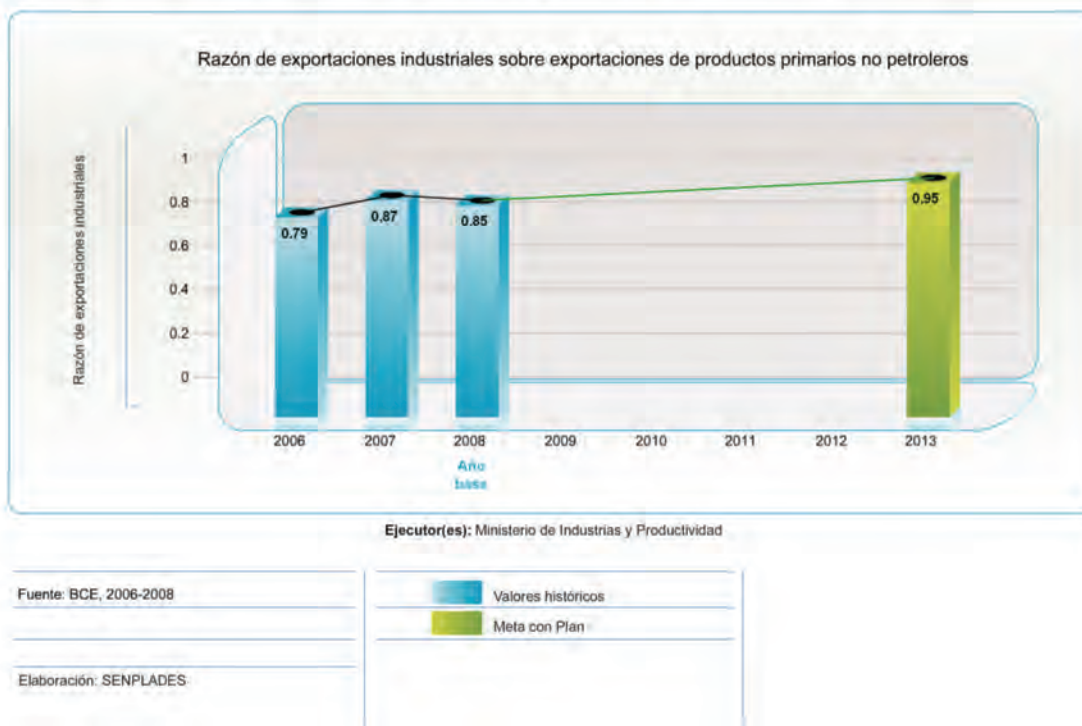
Meta 5.4.1. Alcanzar el 60% de los flujos de cooperación contabilizados en el presupuesto nacional al 2013



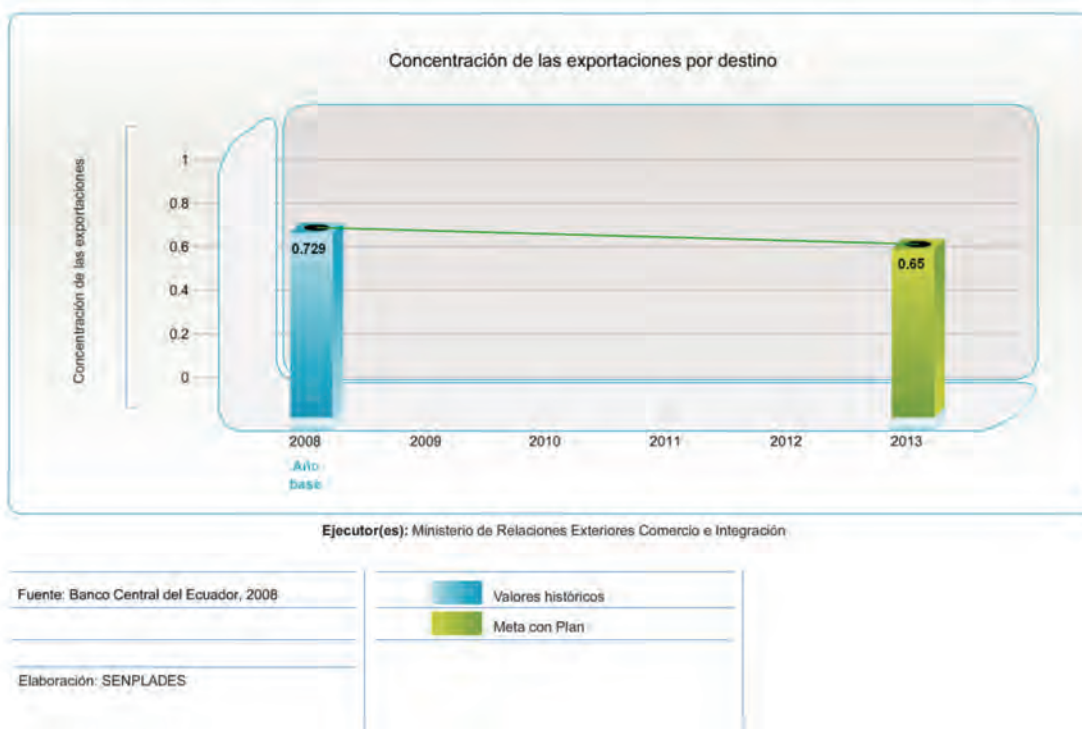
Meta 5.5.1. Incrementar a 0.4 el índice de integración latinoamericana al 2013



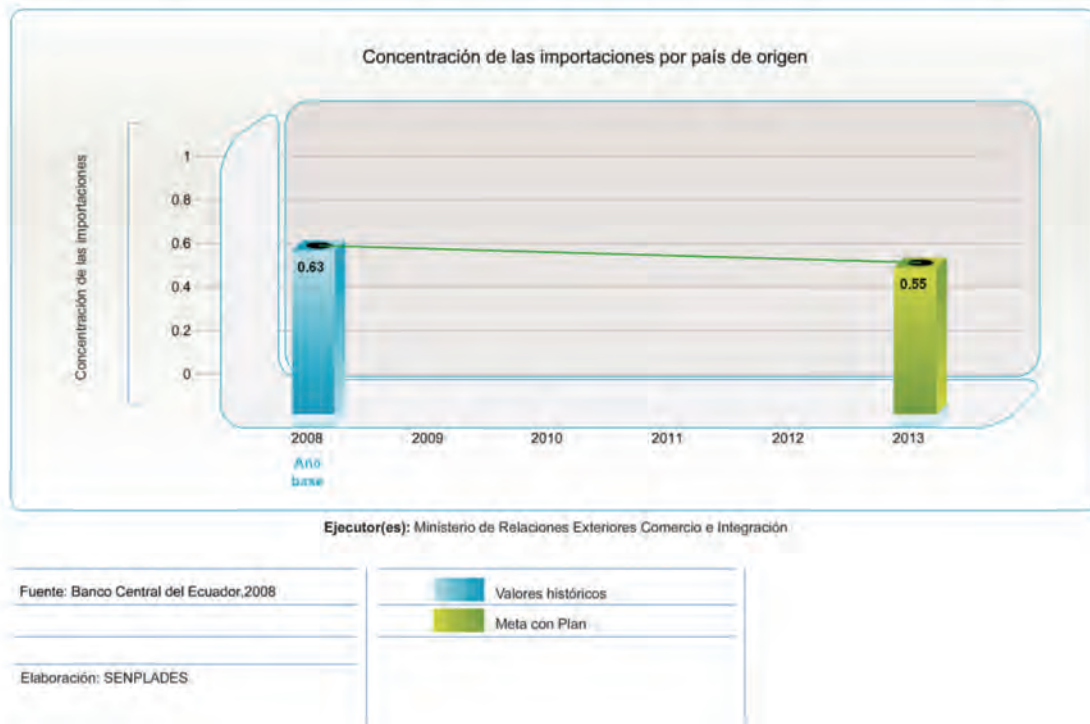
Meta 5.6.1. Incrementar a 0.95 la razón de exportaciones industriales sobre las exportaciones de productos primarios no petroleros al 2013



Meta 5.6.2. Reducir a 0.65 la concentración de las exportaciones por destino al 2013



Meta 5.6.3. Disminuir en un 13% la concentración de las importaciones por país de origen al 2013





Objetivo 6: Garantizar el trabajo estable, justo y digno en su diversidad de formas

1. Fundamento

El trabajo constituye la columna vertebral de la sociedad y es un tema fundamental de la vida de las personas y de las familias. La Constitución ecuatoriana reconoce que el trabajo es un derecho y un deber social. Asimismo, como derecho económico, es considerado fuente de realización personal y base de la economía. El trabajo condensa múltiples dimensiones materiales y simbólicas, y está en el centro de una serie de relaciones complejas de producción y reproducción de la vida, que tienen implicación política, económica, laboral, social, ambiental y cultural.

Las interrelaciones entre trabajo, producción y reproducción económica están directamente vinculadas con la actual distribución de los medios de producción, como resultado de la aplicación, durante las últimas décadas, de una política neoliberal que reforzó las inequidades sociales y acentuó la exclusión heredada del modelo primario exportador.

En la historia moderna, la explotación del trabajo ha consolidado una forma de acumulación que no está al servicio de quienes lo realizan. Se ha concebido al trabajo como un medio explotable y

prescindible, sometido a conveniencias y dinámicas externas a los fines intrínsecos de los procesos de producción, y ajenas al sostenimiento de los ciclos de vida familiar y social.

La nueva Constitución consagra el respeto a la dignidad de las personas trabajadoras, a través del pleno ejercicio de sus derechos. Ello supone remuneraciones y retribuciones justas, así como ambientes de trabajo saludables y estabilidad laboral, a fin de lograr la modificación de las asimetrías referentes a la situación y condición de los y las trabajadoras en todo el país. El reconocimiento integral del trabajo como un derecho y su realización en condiciones justas y dignas, es una aspiración de larga data, cuya cabal aplicación exige la superación de condiciones estructurales que han marcado históricamente una realidad de explotación, discriminación y desigualdad que persiste y se recrea.

En el Ecuador, la estructura del trabajo es heterogénea en cuanto a las formas de organización de la producción. Muchas de ellas han sido invisibilizadas y desvalorizadas a lo largo del tiempo. Tanto en el ámbito urbano como en el rural, la mayoría de procesos de producción y la dotación de servicios se basan en pequeñas y medianas

unidades familiares, asociativas o individuales, cuyas dinámicas de economía popular familiar y solidaria buscan la subsistencia antes que la acumulación a gran escala. Estos procesos productivos se han fundado, asimismo, en la movilización de recursos tales como conocimientos, destrezas y ahorros locales, redes sociales y otros similares; y sus economías se han desenvuelto en condiciones adversas, debido a la falta de reconocimiento desde el Estado.

Para el gobierno de la Revolución Ciudadana, es de vital importancia reconocer y apoyar las distintas formas de organización de la producción: comunitarias, cooperativas, empresariales públicas o privadas, asociativas, familiares, domésticas, autónomas y mixtas; así como las diversas formas de trabajo –incluidas las formas autónomas de autosustento y de cuidado humano–, al igual que las formas de reproducción y sobrevivencia familiar y vecinal. La mirada crítica de este Gobierno reconoce la importancia del trabajo inmaterial, como un elemento fundamental de la reproducción económica y social, y un generador de nuevas relaciones sociales de producción que dota de un valor distinto al trabajo material.

La cooperación social, característica de las economías de autosustento y cuidado humano, constituye un elemento fundamental para la construcción de una economía social y solidaria, y una sociedad más equitativa. Por esto, las formas asociativas de producción deben reproducirse en todos los sectores de la economía, para generar mejores condiciones para las personas que participan en ellas.

La nueva forma de concebir el trabajo implica la generación de condiciones dignas y justas para todas y todos los trabajadores. El Estado, para ello, actúa a través de regulaciones y acciones que permitan el desarrollo de las distintas formas de trabajo. Preocupado por la emigra-

ción, asimismo, genera condiciones para que los ecuatorianos y ecuatorianas que retornan al país, como consecuencia de la actual crisis económica mundial, puedan hacerlo en condiciones dignas y no precarias.

2. Diagnóstico

El trabajo en el Ecuador está caracterizado por una diversidad de modalidades, reconocidas por la Constitución. Sin embargo la política pública ha dejado de lado el fomento del trabajo asociativo, cooperativo, entre otros, y ha hecho énfasis en la generación de puesto de empleo en el sector formal, sin lograr solucionar la problemática estructural del desempleo en el país, y comprometiendo temas como la soberanía alimentaria. Esta situación se ve reflejada en las cifras: a diciembre de 2008, la desocupación en el Ecuador afectó al 5,9% de la población económicamente activa. Este desempleo estuvo acompañado con tasas de subempleo que alcanzaron el 58,1%.

Las tasas nacionales esconden una inequidad en la distribución del desempleo y subempleo a nivel étnico y de género. Como se puede apreciar en el Cuadro 7.6.1, las mujeres caracterizan la desocupación en el Ecuador, con tasas de desempleo del 8,2% frente al 4,3% de los hombres. La población indígena presenta la menor tasa de desempleo (1,8%), no obstante lo ejercen en condiciones precarias y perciben por ello salarios inferiores a los que perciben los blanco-mestizos. Mientras que la población negra, muestra una tasa del 7,7% superior al promedio nacional. El subempleo afecta en mayor proporción a la población indígena. De hecho, a nivel nacional, el 84,6% de la población indígena económicamente activa se encuentra subempleada. La población mestiza, negra, mulata y blanca registran tasas de subempleo superiores al 50%.

Cuadro 7.6.1: Indicadores mercado laboral 2008

Descripción	Desempleo %	Subempleo %
Nacional	5,9	58,1
Urbano	7,3	48,8
Rural	3,0	77,0
Urbana (Hombre)	5,6	44,6
Urbana (Mujer)	9,6	54,4
Rural (Hombre)	1,9	72,5
Rural (Mujer)	5,1	85,1
Hombre	4,3	54,4
Mujer	8,2	63,5
Indígena	1,8	84,6
Blanco	7,4	50,3
Mestizo	6,2	56,0
Negro	7,7	58,5

Fuente: INEC.

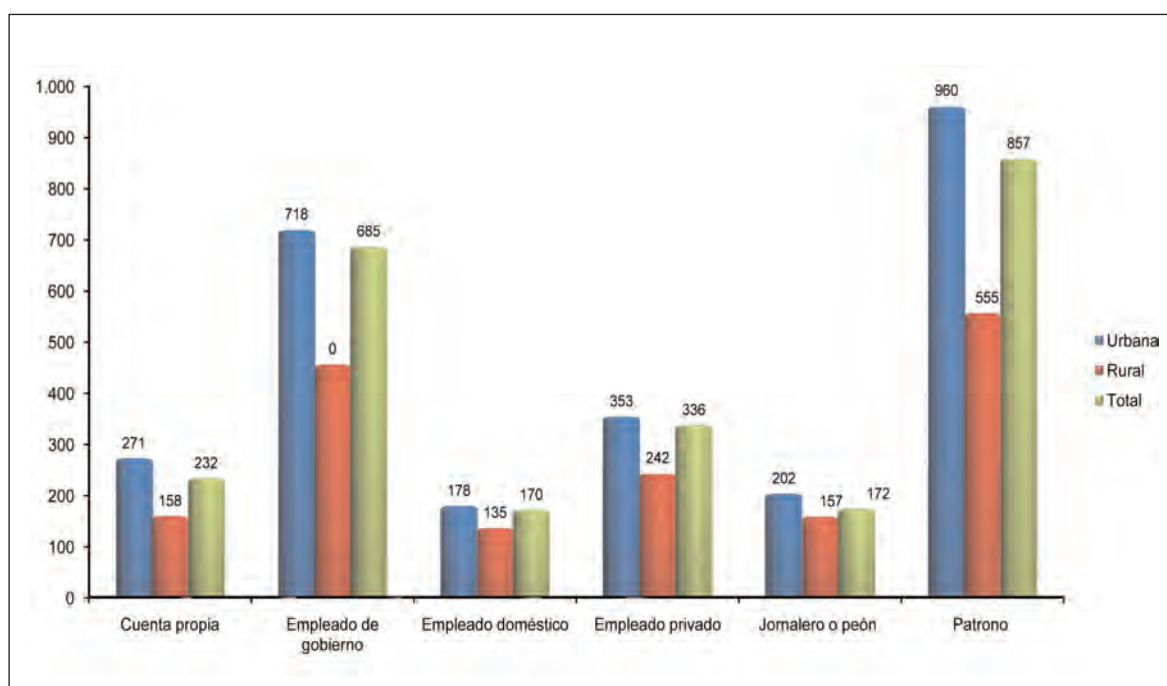
Elaboración: CISMIL.

Entre la población económicamente activa del Ecuador existe un porcentaje importante de jóvenes desempleados: 11,6%. El nivel de subempleo juvenil alcanza el 57,7% (INEC 2008).

Para la mayoría de ecuatorianos, el trabajo no les proporciona un ingreso digno que les posibilite la satisfacción de necesidades básicas. La brecha entre el costo de la canasta básica y el ingreso mínimo fue del 26,3% en el 2008. De hecho, el costo de la canasta básica en junio de 2008 fue \$586,8, mientras que el ingreso familiar mensual fue \$373,3, (INEC 2008).

En el país se aprecian grandes diferencias salariales entre los sectores urbanos y rurales, el ingreso promedio, según la encuesta de empleo 2008 levantada por el INEC, en el área urbana es de \$387,3, mientras que en el área rural es de \$202,4. Según categoría de ocupación existen también diferencias marcadas, un empleado privado gana en promedio \$336 mientras que un empleado del gobierno gana en promedio \$685 (Ver Gráfico 7.6.1).

Gráfico 7.6.1: Ingreso laboral promedio por categoría de ocupación 2008



Fuente: INEC.

Elaboración: CISMIL.

De igual forma que por categoría de ocupación, el salario promedio muestra grandes disparidades, una persona que trabaja en el sector formal gana

aproximadamente \$263,6 más que alguien del sector informal (Ver cuadro 7.6.2).

Cuadro 7.6.2: Ingreso laboral promedio por sector económico 2008

Sector Económico	Urbano	Rural	Total
Sector formal	540,4	318,4	502,3
Sector informal	276,5,	174,1	238,8
Servicio doméstico	176,8	134,7	168,9

Fuente: INEC.

Elaboración: CISMIL.

Según rama de actividad la situación entre área urbana y rural tampoco cambia con el contexto nacional, en promedio, la diferencias del área por sectores es de \$160,5, siendo la

mayor diferencia en la administración pública, defensa (\$280,2), la misma que reporta el mayor promedio de ingresos laborales (\$756,4) (Ver cuadro 7.6.3).

Cuadro 7.6.3: Ingreso laboral promedio según rama de actividad 2008

Rama de Actividad	Urbana	Rural	Total
Administración pública y defensa	788,0	507,8	756,4
Intermediación financiera	616,6	387,1	604,2
Explotación de minas y canteras	693,5	425,3	595,8
Suministros de electricidad, gas y agua	581,5	386,5	557,1
Enseñanza	526,0	381,5	507,3
Actividades de servicios sociales y de salud	506,6	260,6	480,9
Actividades inmobiliarias, empresariales	456,2	272,8	442,6
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	390,3	290,7	377,0
Hoteles y restaurantes	345,3	221,1	329,1
Construcción	357,9	247,2	327,6
Industrias manufactureras	350,2	231,0	326,9
Comercio, reparación de vehículos y efectos personales	331,1	253,0	323,0
Pesca	330,7	175,4	290,5
Otras actividades comunitarias sociales y personales	263,1	137,7	248,0
Agricultura, ganadería caza y silvicultura	335,3	168,9	201,4
Hogares privados con servicio doméstico	176,8	134,7	168,9

Fuente: INEC.

Elaboración: CISMIL.

En términos de cobertura de la Seguridad Social⁸⁵, 11,5% de la población se encuentra afiliada al seguro general, 4,9% al seguro campesino y el 1,7% al seguro de las Fuerzas Armadas o la Policía. Esto evi-

dencia que muy pocas personas tienen acceso a la protección de la Seguridad Social, situación que afecta en especial a aquellas que realizan trabajos de autoconsumo y/o de cuidado humano.

Cuadro 7.6.4: Porcentaje de personas con seguro 2008

Tipo Seguro	% de la población
Seguro general	11,5
Seguro Campesino	4,9
Seguro Fuerzas Armadas / Policía	1,7

Fuente: INEC

Elaboración: CISMIL

⁸⁵ Porcentajes de la población total.

A pesar de que la Constitución lo prohíbe, persisten formas precarias de trabajo. Apenas, el 35,2% de los trabajadores tienen nombramiento o contratos permanentes. Es importante analizar las diferencias que existen entre quintiles. Son los quintiles más pobres los que tienen una

mayor precariedad en los contratos, los quintiles uno y dos alcanzan tasas de alrededor del 50% de los trabajadores, comparada a la tasa de nombramientos y contratos permanentes del quintil 5 que sobrepasa el 60% de los trabajadores del quintil.

Cuadro 7.6.5: Tipo de contrato por quintil de ingreso 2008

Tipo Contrato	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5	Total
Nombramiento	0,7	1,6	3,6	11,1	33,8	12,2
Contrato permanente	7,4	13,5	21,1	27,9	34,7	23,1
Contrato temporal	25,1	32,1	38,9	35,6	25,0	31,8
Por obra, a destajo	4,5	4,2	3,4	3,1	0,8	2,9
Por horas	6,6	5,4	3,9	2,4	1,4	3,5
Por jornal	55,7	43,2	29,1	19,9	4,4	26,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: INEC.

Elaboración: CISMIL.

De forma igualmente atentatoria a los derechos, el trabajo infantil forma parte de la estructura del mercado laboral. El 5,5% de los niños y niñas a nivel nacional trabajan. A nivel rural, existe un mayor porcentaje de niños trabajadores: 9,72%, frente al 2,99% a nivel urbano (INEC 2008).

Persisten también prácticas discriminatorias que vulneran los derechos de los trabajadores y las trabajadoras. Las mujeres perciben en promedio el 75,5% de los ingresos percibidos por los hombres (INEC 2008).

Existe una marcada discriminación laboral por etnicidad. Según la encuesta de discriminación racial del año 2004 del INEC, el 13% de los indígenas sufren discriminación laboral y el 10% de los afroecuatorianos.

El problema de la situación laboral de los discapacitados es importante. No existen datos que

permitan cuantificar la situación laboral de esta población vulnerable a nivel nacional.

Como se puede ver, la situación del trabajo en el Ecuador es crítica. A pesar de esto, el rol del Estado en la economía ha sido minimizado, y no se han implementado mecanismos directos para la generación de trabajo. En este sentido, se ha hecho un uso muy limitado de las compras públicas.

En la misma línea, tampoco se han generado mecanismos de protección para las personas en situación de desempleo, dejándolas vulnerables a la pobreza. Hasta hace poco no existía un Régimen de Cesantía Solidario en el cual el Estado aportara con la diferencia en el caso de que el fondo acumulado por el trabajador o la trabajadora fuera inferior a cierto monto.

3. Políticas y Lineamientos

Política 6.1. Valorar todas las formas de trabajo, generar condiciones dignas para el trabajo y velar por el cumplimiento de los derechos laborales.

- a. Promover el conocimiento y plena aplicación de los derechos laborales.
- b. Reformar la legislación laboral y fortalecer los mecanismos de control, sensibles a las diversidades, para eliminar el trabajo precario, la tercerización laboral y asegurar relaciones laborales directas y bilaterales.
- c. Aplicar medidas específicas para garantizar la existencia, funcionamiento y articulación de las organizaciones de trabajadoras y trabajadores, así como para resolver los conflictos laborales en condiciones justas.
- d. Apoyar iniciativas de trabajo autónomo preexistentes mejorando sus condiciones de infraestructura, organización y el acceso al crédito en condiciones de equidad.
- e. Proveer prestaciones de seguridad social eficientes, transparentes, oportunas y de calidad para todas las personas trabajadoras, cualquiera sean las formas de trabajo que desempeñen.
- f. Consolidar el Régimen Solidario de Cesantía.
- g. Generar normas y regulaciones que atiendan las características y necesidades específicas del trabajo autónomo.

Política 6.2. Impulsar el reconocimiento del trabajo autónomo, de cuidado humano, de cuidado familiar y de autoconsumo, así como la transformación integral de sus condiciones.

- a. Cuantificar y visibilizar el aporte del trabajo de cuidado humano, de autoconsumo y autosustento.
- b. Reconocer, retribuir y brindar protección social al cuidado reproductivo en los hogares.
- c. Dotar de infraestructura y servicios públicos para el cuidado humano, propiciando el empleo digno de jóvenes en estas actividades, con énfasis en la atención a personas con discapacidades severas.
- d. Implementar acciones de apoyo dirigidas a mujeres prestadoras de cuidados especiales, en el ámbito doméstico, para disminuir su carga laboral.
- e. Incrementar la cobertura de seguridad social y la capacitación a quienes cuiden a personas con discapacidad que requieran atención permanente.

Política 6.3. Fomentar la asociatividad como base para mejorar las condiciones de trabajo, así como para crear nuevos empleos.

- a. Apoyar las iniciativas de producción y de servicios de carácter asociativo y comunitario con mecanismos específicos de acceso al crédito y a otros factores productivos, compras y contratación pública con 'condicionalidades positivas' para promover la asociatividad.
- b. Visibilizar y difundir las ventajas, aportes y potencialidades del trabajo y la producción asociativas y de los valores de la economía solidaria.

Política 6.4. Promover el pago de remuneraciones justas sin discriminación alguna, propendiendo a la reducción de la brecha entre el costo de la canasta básica y el salario básico.

- a. Revisar anualmente el salario básico establecido en la ley, por sectores de la economía.

Política 6.5. Impulsar actividades económicas que conserven empleos y fomenten la generación de nuevas plazas, así como la disminución progresiva del subempleo y desempleo.

- a. Impulsar programas e iniciativas privadas que favorezcan la incorporación de jóvenes a actividades laborales remuneradas.
- b. Adoptar políticas fiscales, tributarias y arancelarias que estimulen y protejan a los sectores de la economía social y solidaria, e industrias nacientes, en particular en las actividades agroalimentaria, pesquera, acuícola, artesanales y turísticas.
- c. Fortalecer y promover iniciativas económicas de pequeña y mediana escala basadas en el trabajo, que se orienten a generar empleos nuevos y estables.
- d. Adoptar programas y proyectos públicos de infraestructura intensivos en la generación de empleo, que prioricen la contratación de mano de obra local, calificada y registrada en bolsas de empleo públicas o privadas.
- e. Fortalecer los bancos de información de fuentes de empleo y servicios de colocaciones, y articularlos al sistema de contratación y compras públicas.
- f. Apoyar el funcionamiento y consolidación de empresas bajo administración directa de las y los trabajadores, especialmente en los casos de empresas incautadas por el Estado y empresas quebradas.
- g. Crear iniciativas de trabajo autónomo y comunitario, que aprovechen y fortalezcan conocimientos y experiencias locales, en relación prioritaria con la demanda y necesidades locales.
- h. Apoyar líneas de producción artesanales que hacen parte de las culturas locales, la promoción, rescate y fomento de técnicas, diseños y producción, así como a la revalorización y al uso de productos y servicios artesanales utilitarios y de consumo cotidiano.
- i. Generar condiciones que promuevan la permanencia en el país de profesionales, técnicos y artesanos, y fomentar el retorno voluntario de aquellos que hayan emigrado.
- j. Promover los talleres artesanales como unidades de organización del trabajo que incluyen fases de aprendizaje y de innovación de tecnologías.

Política 6.6. Promover condiciones y entornos de trabajo seguro, saludable, incluyente, no discriminatorio y ambientalmente amigable.

- a. Sancionar los actos de discriminación y acoso laboral por concepto de género, etnia, edad, opción sexual, discapacidad, maternidad u otros motivos.
- b. Promover entornos laborales accesibles y que ofrezcan condiciones saludables, seguras y que prevengan y minimicen los riesgos del trabajo.
- c. Reconocer y apoyar las formas de organización del trabajo de las mujeres diversas, los pueblos y las nacionalidades.
- d. Aplicar procesos de selección, contratación y promoción laboral en base a las habilidades, destrezas, formación, méritos y capacidades.

Política 6.7. Impulsar procesos de capacitación y formación para el trabajo.

- a. Fortalecer la capacidad pública instalada de capacitación y formación, considerando la amplitud y diversidad de las formas de trabajo.
- b. Estimular la formación en los centros de trabajo.
- c. Recuperar y fortalecer conocimientos y tecnologías ancestrales y tradicionales, que favorezcan la producción de bienes y servicios, con énfasis en aquellos generados por mujeres.
- d. Definir esquemas de capacitación y formación, que incluyan la perspectiva de género,

etárea e intercultural, y que garanticen la inserción productiva en las diversas formas de trabajo.

- e. Crear programas específicos de capacitación para trabajadores y trabajadoras autónomos, especialmente de quienes optan por el asociativismo.

Política 6.8. Crear condiciones para la reinserción laboral y productiva de la población migrante que retorna al Ecuador, y proteger a las y los trabajadores en movilidad.

- a. Incentivar la inversión productiva y social de las remesas y de los ahorros de las personas y colectivos migrantes ecuatorianos, así como de los capitales de quienes retornan, a través de líneas de crédito específicas.
- b. Identificar potencialidades productivas en las localidades de origen, y apoyar con crédito y asesoría técnica a las iniciativas de los jóvenes migrantes en esas líneas de producción.
- c. Impulsar bolsas de empleo para la reinserción laboral, valorizando los aprendizajes y el entrenamiento adquiridos en el exterior.

4. Metas

- 6.2.1. Tender a 1 en la igualdad de horas dedicadas al trabajo reproductivo al 2013.
- 6.3.1. Aumentar a 1,57 millones el número de visitantes extranjeros al 2013.
- 6.3.2. Duplicar el porcentaje de personas con participación activa en asociaciones de productores, comerciantes o agricultores al 2013.
- 6.4.1. Disminuir en un 27% el porcentaje de personas que recibe un salario menor al mínimo vital al 2013.
- 6.5.1. Disminuir en 10 puntos el subempleo bruto nacional al 2013.
- 6.5.2. Revertir la tendencia creciente del desempleo juvenil y reducirlo en un 24% al 2013.
- 6.5.3. Incrementar en un 40% el acceso a la educación superior de los jóvenes de los quintiles 1 y 2 al 2013.
- 6.7.1. Incrementar en un 25% la productividad media laboral en el sector industrial al 2013.
- 6.7.2. Aumentar en 4 veces el porcentaje de la PEA que recibe capacitación pública para su beneficio profesional al 2013.

Meta 6.2.1. Tender a 1 en la igualdad de horas dedicadas al trabajo reproductivo al 2013

Razón de las horas dedicadas al trabajo reproductivo entre mujeres y hombres

Descripción	2008	2013
Trabajo doméstico	2,8	1
Cuidado de hijos	2,4	1
trabajo voluntario	0,2	1

Ejecutor(es): Ministerio de Inclusión Económica y Social

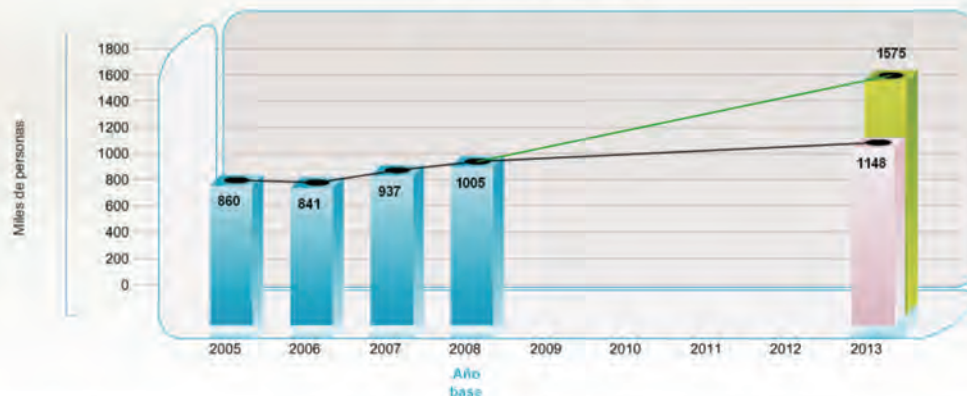
Fuente: INEC - ENEMDU, 2008

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos
Meta con Plan

Meta 6.3.1. Aumentar a 1.57 millones el número de visitantes extranjeros al 2013

Número de visitantes extranjeros



Ejecutor(es): Ministerio de Turismo

Fuente: INEC - Ministerio de Turismo, 2005-2008

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos
Estimado sin Plan
Meta con Plan

Cooperación Internacional

Latinoamérica: 1.425(miles de personas)

Países OECD: 15.627(miles de personas)

Fuente: Banco Mundial, 2005

Meta 6.3.2. Duplicar el porcentaje de personas con participación activa en asociaciones de productores, comerciantes o agricultores al 2013



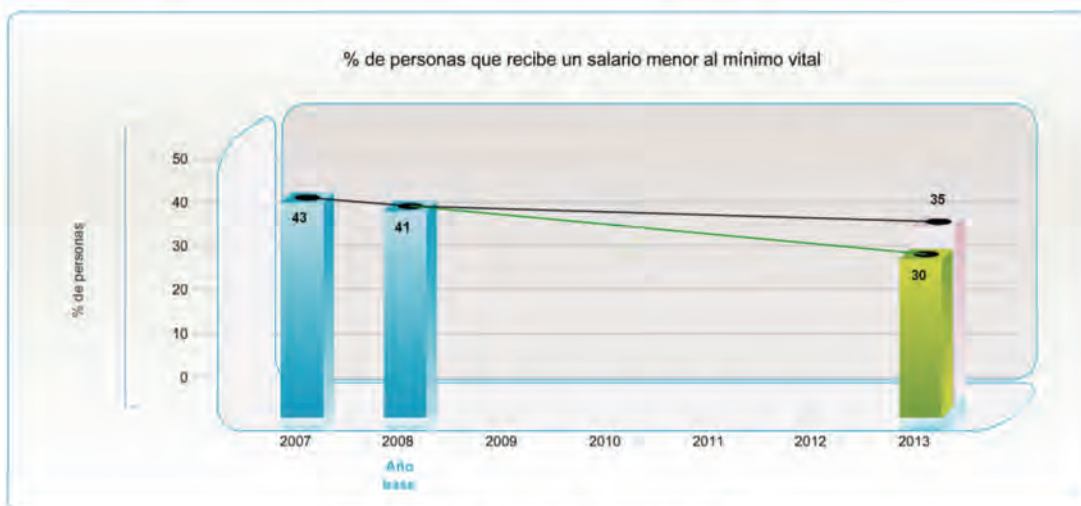
Ejecutor(es): Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca

Fuente: MAGAP, 2008

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos
Meta con Plan

Meta 6.4.1. Disminuir en un 27% el porcentaje de personas que recibe un salario menor al mínimo vital al 2013



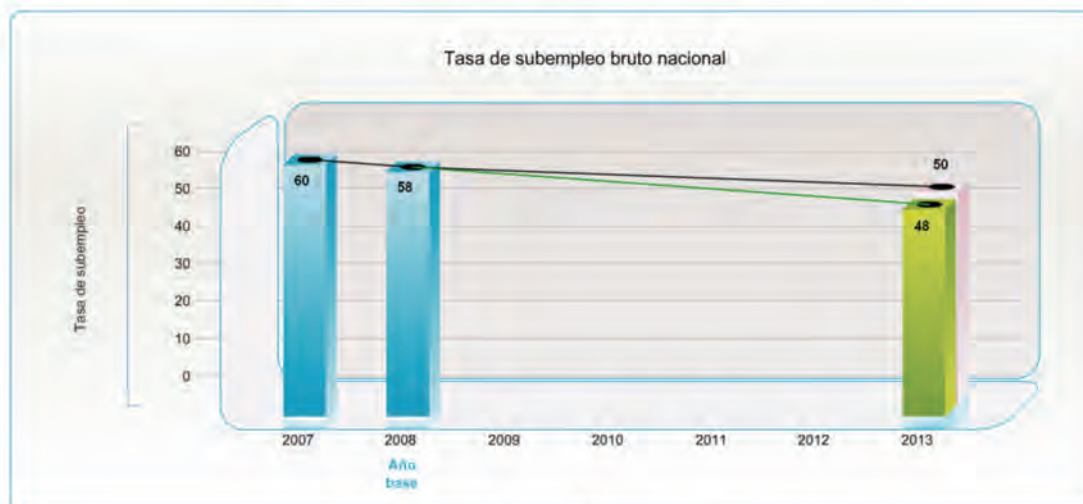
Ejecutor(es): Ministerio de Relaciones Laborales

Fuente: INEC - ENEMDU, 2007-2008

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos
Estimado sin Plan
Meta con Plan

Meta 6.5.1. Disminuir en 10 puntos el subempleo bruto nacional al 2013



Ejecutor(es): Ministerio de Relaciones Laborales

Fuente: INEC - ENEMDU, 2007-2008

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos

Estimado sin Plan

Meta con Plan

Subempleo visible global, 2005

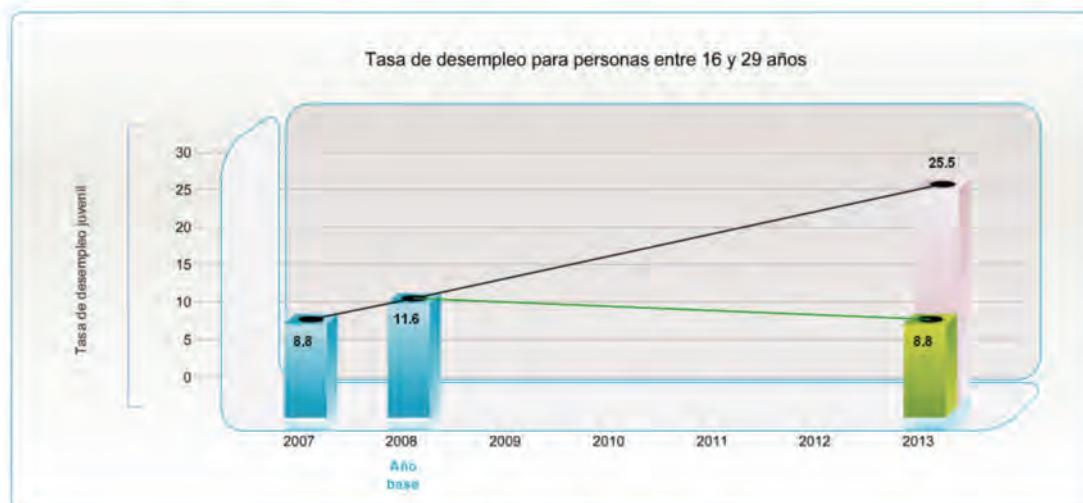
América Latina y el Caribe (6 países): 9.25%

Ecuador: 17.25%

Fuente: BID

Subempleo 2007, (Nacional): 59.7%

Meta 6.5.2. Revertir la tendencia creciente del desempleo juvenil y reducirlo en un 24% al 2013



Ejecutor(es): Ministerio de Relaciones Laborales

Fuente: INEC - ENEMDU, 2007-2008

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos

Estimado sin Plan

Meta con Plan

Desempleo Juvenil 15 a 24 años (OIT, 2005)

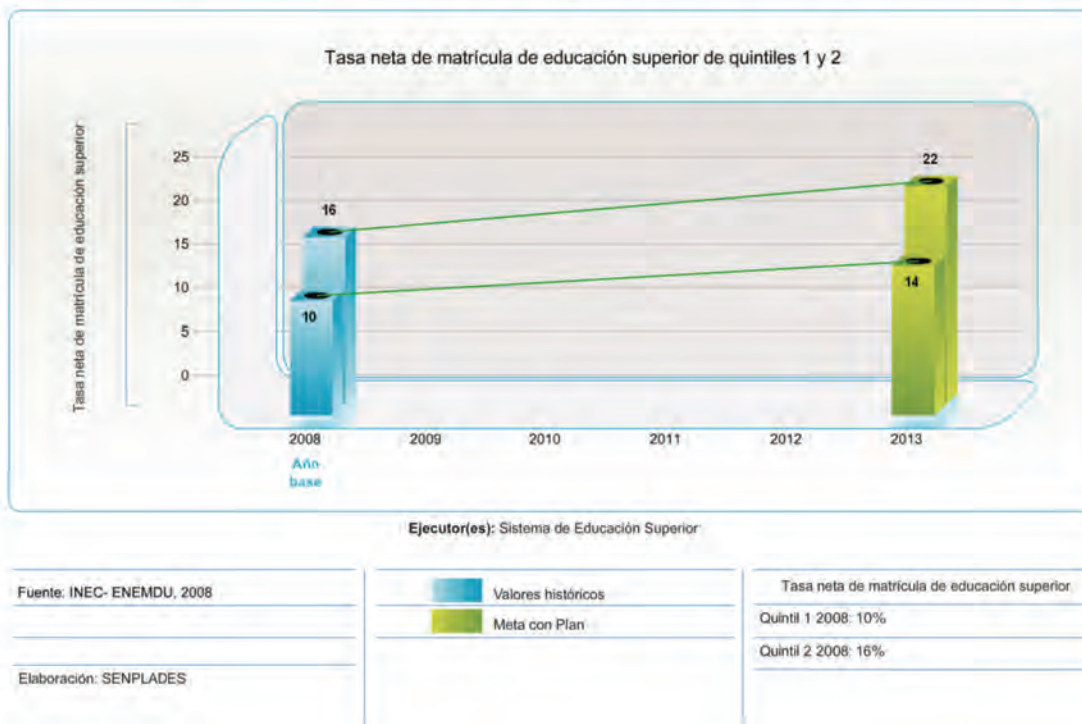
América Latina y el Caribe: 16.60

Europa Central y el Este: 19.90

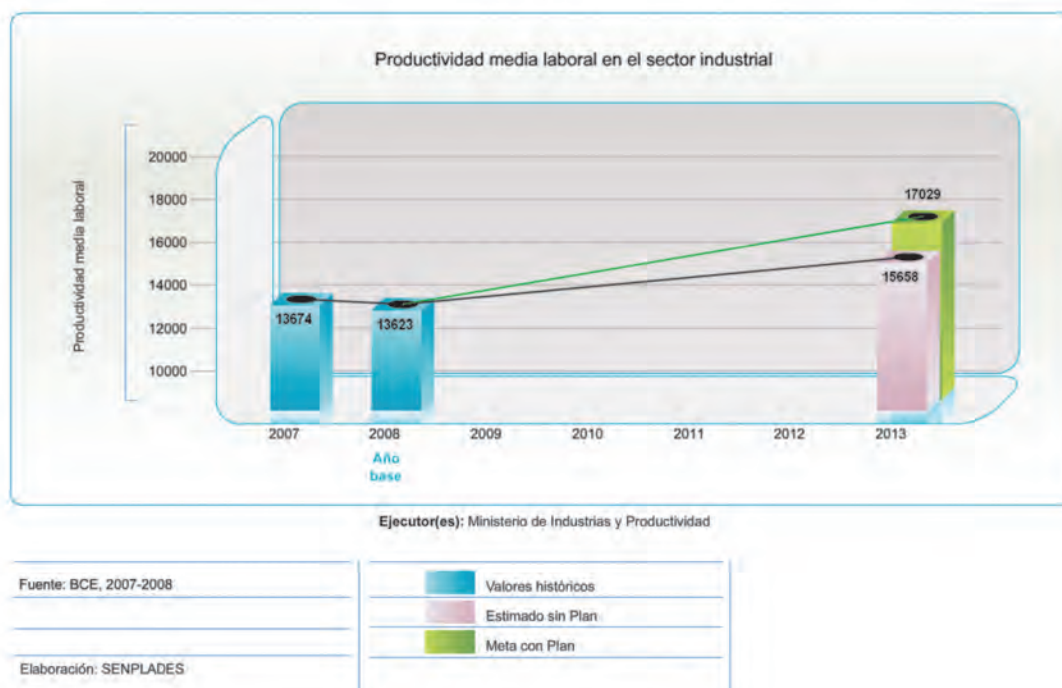
Ecuador: 12.20

Desempleo Juvenil 2007 (Nacional) 8.8

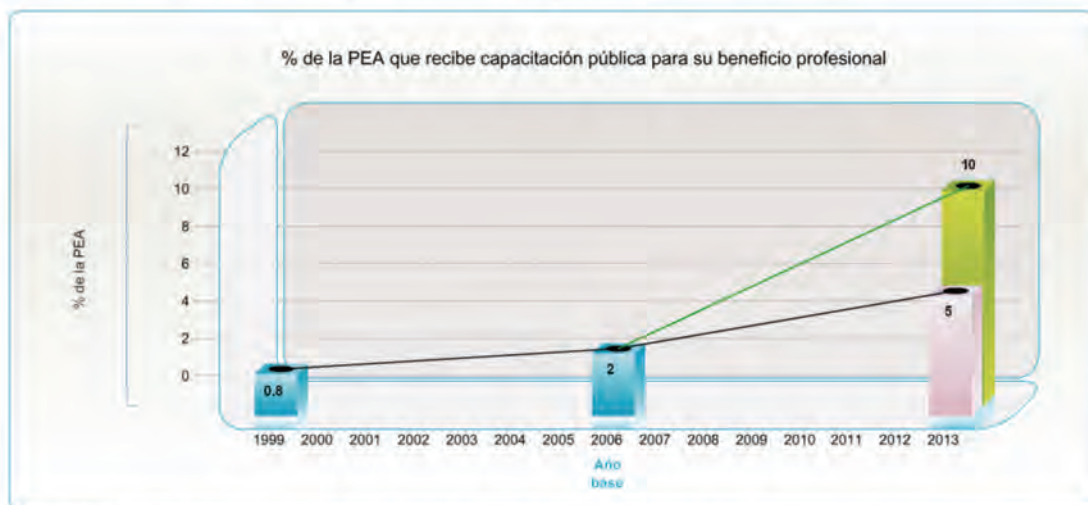
Meta 6.5.3. Incrementar en un 40% el acceso a la educación superior de los jóvenes de los quintiles 1 y 2 al 2013



Meta 6.7.1. Incrementar en un 25% la productividad media laboral en el sector industrial al 2013



Meta 6.7.2. Aumentar en 4 veces el porcentaje de la PEA que recibe capacitación pública para su beneficio profesional al 2013



Ejecutor(es): Ministerio de Relaciones Laborales (Rector) Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional, Consejo Nacional de Capacitación y Formación Profesional

Fuente: INEC - ECV 1999-2006

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos

Estimado sin Plan

Meta con Plan



Objetivo 7: Construir y fortalecer espacios públicos, interculturales y de encuentro común

1. Fundamento

La construcción de espacios de encuentro común es primordial en una sociedad democrática. Los espacios públicos potencian y otorgan a la ciudadanía un sentido de participación igualitaria y activa en la construcción de proyectos colectivos que involucran los intereses comunes. Para ello, es necesario garantizar a la población su acceso y disfrute sin discriminación alguna, de modo que se propicien presencias múltiples y diversas, en la perspectiva de superar el racismo, el sexismo y la xenofobia, y de posibilitar la emergencia de espacios diferenciados de encuentro. Esto último, aunado con el fomento de la responsabilidad social y ciudadana, robustece los espacios de intercambio y deliberación.

Los espacios públicos contribuyen al conocimiento y al desarrollo de la cultura, las artes y la comunicación. Desde la garantía de derechos, éstos son entendidos como bienes públicos que impulsan diálogos, forman puentes y favorecen el mutuo reconocimiento entre las personas y grupos sociales diversos que conforman la sociedad ecuatoriana, lo que da lugar a la libre expresión de creencias, actitudes e identidades. El Estado debe asegurar la libre circulación en lo público y crear

mecanismos de revitalización de memorias, identidades y tradiciones, así como de exposición de las creaciones culturales actuales.

La generación de espacios públicos sanos, alegres, seguros y solidarios promueve la valorización y el disfrute del uso no instrumental del tiempo. El uso del tiempo de ocio en actividades culturales, artísticas, físicas y recreativas para todos los grupos de edad, mejora las condiciones de salud física y espiritual de los habitantes del país.

La ejecución de políticas estatales sobre derechos de participación y creación de espacios públicos consolida el sentido activo de ciudadanía y soberanía nacional, pues los individuos se reconocen y se sienten partícipes y constructores de una sociedad que garantiza el disfrute de bienes comunes, tales como, el aire, el agua, las vías peatonales, los jardines, las plazas, pero también otra clase de bienes, como el conocimiento, la educación, las artes y las expresiones culturales diversas.

Los espacios públicos ayudan a enfrentar la ansiedad, la soledad y la carencia emocional consecuencia del liberalismo, que enfatiza en el individualismo, la guerra y la competencia permanente. Desde el Estado, se debe revertir el proceso

de privatización de la esfera pública y evitar la colonización de los medios masivos de comunicación por parte de intereses corporativos, así como la cooptación de los partidos políticos por grupos económicos privados. Es indispensable desprivatizar los espacios públicos, esto es, jardines, bosques y museos, y desmercantilizar los servicios de educación, salud, recreación y seguridad.

Para revitalizar la esfera pública y permitir el desarrollo armónico e integral de la población, las acciones del Estado deben dirigirse a promover actividades recreativas e intelectuales que respondan a la necesidad de procesar las diferencias de forma amigable y solidaria.

Es prioritario crear un sistema de comunicación pública que articule y potencie el trabajo de los medios públicos, y promueva el desarrollo de medios privados y comunitarios alternativos que contribuyan a crear y consolidar espacios de opinión pública diversa, inclusiva y deliberante. De esta manera, se establece una clara diferencia con la homogeneización que promueven los medios sometidos a las corporaciones y grupos económicos privados.

Es fundamental disponer de una infraestructura física de fácil y amplio acceso, en la que se pueda deliberar, conocer y disfrutar experiencias que refuercen el desarrollo espiritual, físico e intelectual de la población; eliminar barreras de acceso a personas con discapacidad; mejorar el transporte público y la seguridad ciudadana (sin “securitizar” los espacios públicos); descriminalizar el trabajo autónomo y de economía popular; promover la circulación de expresiones culturales y creaciones artísticas diversas; y democratizar progresivamente el acceso al ciberespacio.

2. Diagnóstico

Las principales restricciones para el acceso universal a espacios públicos de encuentro común son el costo, las barreras físicas (en el caso de personas discapacitadas), la falta de transporte público, la falta de seguridad, la existencia de prácticas discriminatorias y la carencia de espacios para grupos específicos.

La falta de seguridad ciudadana en los espacios públicos se expresa en problemas como el crimen organizado y la delincuencia común⁸⁶. En el primer caso se han incrementado los secuestros, el narcotráfico, el tráfico de armas y de precursores químicos y explosivos. Si bien se ha logrado mantener al país libre de cultivos ilícitos aún se da tránsito de sustancias. En el segundo caso, se trata de un fenómeno ligado a la falta de cumplimiento de derechos económicos y sociales sobre todo, por ello aparte de las acciones de las fuerzas del orden la mejor manera de reducir la delincuencia es ampliar las oportunidades y la calidad de vida de las personas mediante acciones de desarrollo económico y social.

En materia de seguridad jurídica y derechos humanos, se creó un departamento de defensoría pública adscrito al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos para mejorar el acceso de la ciudadanía a su legítimo derecho a la defensa. De esta manera han recuperado su libertad más de 2.000 personas que permanecían privadas de la libertad sin sentencia.

Un rasgo característico de la sociedad ecuatoriana labrado en los largos años de colonización y que no ha sido completamente extirpado aún es la falta de reconocimiento mutuo entre las personas y la persistente discriminación. La desvalorización del/la otro/a, la negación de la interculturalidad, la discriminación de género, étnica, generacional, a personas discapacitadas, a ciertas culturas urbanas, a extranjeros en general, a personas refugiadas, portadoras de VIH/Sida, etc. Ello se refleja en la poca presencia de estos grupos en los espacios públicos y en los pocos espacios públicos en los que pueden darse encuentros entre toda la ciudadanía.

Se pueden apreciar asimismo procesos de censura y criminalización de ciertas prácticas en los espacios públicos. A menudo las y los trabajadores autónomos que se encuentran en las calles son perseguidos por la policía y organismos de control. En algunas ciudades se han emitido reglamentos y ordenanzas prohibiéndoles trabajar, muchas veces sin diálogo previo y sin consideración sobre su derecho al trabajo ni sobre formas alternativas de promover el desarrollo de estas expresiones de la

⁸⁶ Tomado de la Agenda Nacional de Seguridad Interna y Externa del Ministerio Coordinador de Seguridad.

economía popular. Asimismo, es difícil para las culturas juveniles urbanas encontrar espacios públicos adecuados para llevar a cabo sus actividades como lo demostró trágicamente el caso del incendio de la discoteca Factory en Quito. Entonces, ciertas políticas contemporáneas de patrimonialización y securitización de los espacios públicos actualizan así prácticas de exclusión (Andrade, 2006).

También persiste una percepción de la cultura como lo “ilustrado”, como un bien accesible solamente a pequeñas élites y no un derecho a garantizar para todas las personas, para la producción cultural de los pueblos, las nacionalidades y en general de las diversas culturas del país. En este mismo sentido se pueden observar procesos de elitización de los espacios públicos.

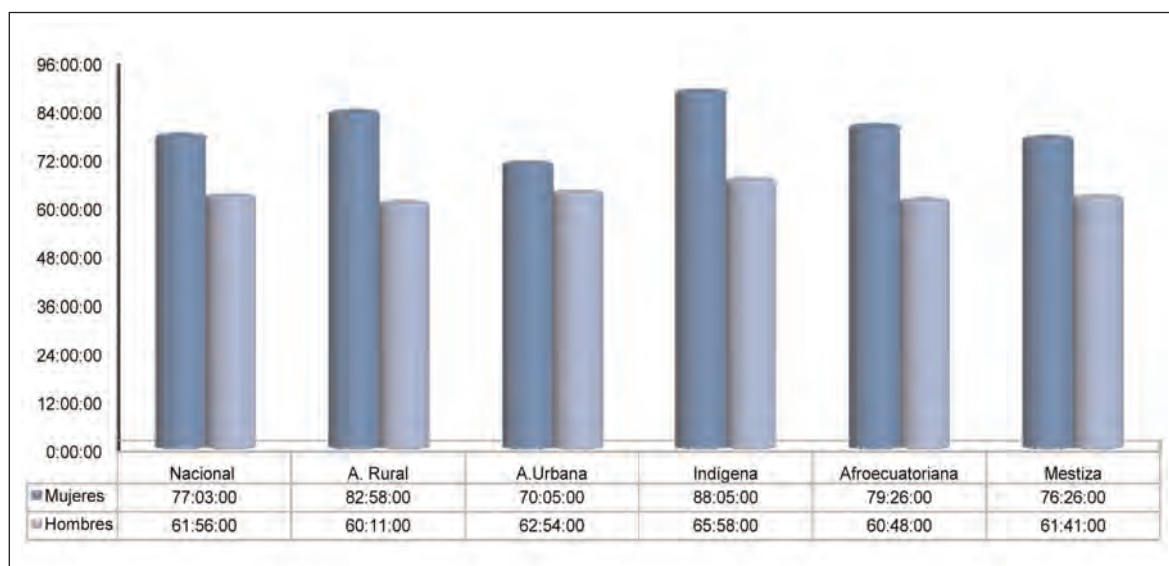
Encontramos además inequidad en la distribución de la infraestructura cultural (museos, archivos, bibliotecas, centros de formación de artistas y productores culturales, cinematecas, musicotecas, centros culturales) que se hallan concentrados en las ciudades principales. Además, con demasiada

frecuencia buena parte de la infraestructura cultural está subutilizada y la programación en esos espacios es mínima o nula⁸⁷.

Ciertos grupos y sectores experimentan con mayor agudeza estas problemáticas. La falta de una oferta diversificada de espacios públicos de encuentro y actividades culturales, deportivas y recreativas es mayor en zonas rurales y urbano-marginales, para extranjeras/os, especialmente refugiados, para familias de emigrantes y para migrantes que regresan.

Debido a la doble carga de trabajo dentro y fuera del hogar, dado que los hombres no asumen su parte del trabajo reproductivo, las mujeres en general disponen de mucho menos tiempo libre. La encuesta de uso del tiempo (INEC, 2007) indica que su carga global de trabajo, esto es trabajo productivo y reproductivo sumados, es, en promedio, de 15 horas más que la de los hombres. En este aspecto las mujeres del área rural resultan más discriminadas aún con una brecha de casi 23 horas, así como las indígenas con una brecha de casi 23 horas y afroecuatorianas (18 horas). Ver gráfico 7.7.1.

Gráfico 7.7.1: Carga global de trabajo (productivo y reproductivo) en horas por semana según sexo, área y etnicidad



Fuente: INEC, EUT 2007.

Elaboración: CONAMU.

⁸⁷ Ministerio de Cultura, Diagnóstico de infraestructura cultural 2009.

En el país la oferta cultural diversa y de buen nivel gratuita o de bajo costo es muy limitada; predomina la cultura de masas globalizada y de mala calidad. En este sentido el Estado puede cumplir un rol en la creación de públicos para expresiones culturales locales, diversas, interculturales.

Otro problema que afecta al uso de los espacios públicos es el poco conocimiento del patrimonio cultural y natural existente. Los actuales habitantes desconocemos en buena medida la enorme biodiversidad del país así como el valioso legado arqueológico e histórico que nos dejaron los antiguos habitantes. Pese a que en los últimos dos años se han desarrollado esfuerzos muy importantes para salvaguardar los patrimonios, aún el patrimonio cultural en general está deteriorado, la ciudadanía accede poco a él, y hay un amplio desconocimiento antropológico. La memoria, tanto colectiva como individual es frágil, no tiene sostenibilidad. Asimismo, el contacto con la naturaleza es escaso y restringido para los habitantes de áreas urbanas.

Al mismo tiempo hay un frecuente irrespeto por las formas de organización sociales no occidentales, de las prácticas de las y los otros; sobre todo aquellas comunitarias tradicionales de los diferentes pueblos y nacionalidades que habitan el país.

Hay también una falta de incentivos desde el Estado y las instituciones privadas a la producción cultural independiente, a la investigación cultural y a la producción cultural popular.

El desarrollo del Sistema Nacional de Cultura está en su fase inicial, apenas se empiezan a coordinar los esfuerzos, pero por primera vez se intenta la articulación de las instituciones y actividades bajo objetivos comunes, coherentes, ordenados.

Hay un acceso limitado a fuentes de conocimiento como bibliotecas e Internet que podrían potenciar el desarrollo de actividades culturales y son en sí mismas actividades que se desarrollan en el espacio público. Tampoco los conocimientos ancestrales son valorados ni revitalizados.

En relación al acceso a bibliotecas por parte de los niños, niñas y adolescentes se encuentra que solo el 46,19% de niños/as y adolescentes de 6 a 17 años que asisten a un establecimiento educativo tienen acceso a biblioteca sin que esto garantice la calidad de las mismas. Llama la atención el hecho que los niños entre 6 y 11 años tengan menor acceso que los más grandes (12 a 17 años) lo que da indicios de que no se está fomentando la lectura desde temprana edad. Aparte, mientras el 52,36% tiene acceso a computadoras, solo el 18,2% tiene acceso a Internet.

Cuadro 7.7.1: Acceso a bibliotecas - 2004
(Niñas, niños y adolescentes entre 6 y 17 años)

Descripción	Desgloses	Porcentaje	Número
Todos		46,2%	3.261.316
Sexo	Mujeres	46,6%	1.602.068
	Hombres	45,8%	1.659.248
Grupos de edad	6 a 11 años	32,8%	1.755.778
	12 a 17 años	67,1%	1.304.401
Etnia	Indígena	37,6%	414.173
	Afroecuatoriana	34,4%	170.662
	Mestiza, blanca, otra	48,3%	2.676.431
Quintiles de ingreso	20% más pobre	29,9%	752.818
	2do quintil	35,0%	741.101
	3ro quintil	44,3%	665.377
	4to quintil	56,9%	597.632
	20% más rico	77,5%	493.004
Área de residencia	Rural	33,0%	1.112.110
	Urbana	53,0%	2.149.206

Fuente: SIISE.

Elaboración: SENPLADES.

Respecto al uso del tiempo libre, tenemos que en 2007 la Encuesta de Uso del Tiempo registra que la mayor parte del mismo se dedicó a ver televisión, casi 10 horas por semana, actividad seguida

por escuchar radio y actividades físicas deportivas y recreativas. La menor cantidad de tiempo se dedica a la lectura de libros y revistas.

Cuadro 7.7.2: Tiempo dedicado a actividades culturales y recreativas

Descripción	Horas por semana (tiempo exclusivo) dedicadas a:				
	Actividades físicas recreativas y deportivas	Actividades culturales	Lectura de libros y revistas	Escuchar radio	Ver televisión
Total	5:18	4:09	3:28	5:59	9:54
Área					
Urbana	5:29	4:13	3:34	5:53	10:15
Rural	4:40	3:50	2:59	6:14	8:48
Sexo					
Mujeres	4:47	4:01	3:21	5:54	9:46
Hombres	5:37	4:14	3:36	6:05	10:03
Grupo Étnico					
Indígena	4:14	3:35	2:48	5:42	8:37
Blanco	5:19	4:08	3:53	6:33	9:49
Mestizo	5:18	4:09	3:28	5:52	9:56
Afroecuatoriano	7:00	4:20	3:36	7:12	10:42
Grupo de Edad					
12 a 18 años	5:54	4:04	3:22	6:03	11:20
19 a 45 años	5:07	4:14	3:10	5:33	9:33
46 a 65 años	4:41	4:02	3:48	5:54	9:16
66 años y más	5:16	3:52	4:41	8:20	10:13
Zonas					
Zona 1	5:04	3:59	3:35	6:44	9:49
Zona 2	5:03	4:03	3:16	5:17	8:57
Zona 3	4:20	3:37	3:25	4:47	9:08
Zona 4	4:58	3:46	3:20	6:00	9:27
Zona 5	5:55	4:10	3:44	7:00	10:20
Zona 6	4:40	3:47	3:00	4:54	8:28
Zona 7	5:11	4:05	3:08	5:50	9:37
Quito	5:49	4:31	3:48	5:17	10:39
Guayaquil	5:15	4:14	3:20	6:08	10:17
Zonas no delimitadas	5:31	4:36	2:21	7:10	9:24

Fuente: INEC, EUT 2007.

Elaboración: CISMIL.

Los hombres dedican más tiempo que las mujeres a todas estas actividades y en el caso de las actividades físicas la brecha es de casi una hora semanal. En general la población adolescente dedica más tiempo que el resto de grupos de edad, con la excepción del tiempo dedicado a escuchar la radio que es mucho mayor en la población adulta mayor, que así mismo es la que más tiempo dedica a la lectura de libros y revistas. Por grupo étnico, la población indígena es la que menos tiempo dedica a estas acciones, mientras la población afro es la que más, excepto en el caso de lectura: la población que se autodefine como blanca es la que más tiempo dedica a esta actividad. La distribución por zonas de planificación es bastante equitativa, pero se puede destacar que en la zona 5 es en la que más tiempo se dedica a escuchar radio y a la práctica de actividades físicas y que Quito es donde más tiempo se dedica a actividades culturales pero también a ver la televisión.

En lo que toca a otras dimensiones que inciden en la posibilidad de construir espacios de encuentro común hay que señalar que no se ha desarrollado todavía claramente en el país una política nacional de comunicación social⁸⁸. Tampoco se logra impulsar debidamente la producción local diversa e intercultural en los todos los medios.

Los medios de comunicación públicos estatales: televisión, radio y periódico empezaron a funcionar hace poco más de un año, de acuerdo a lo establecido en el PND 2007 – 2010 y han cumplido un rol en la democratización de la oferta, antes en manos exclusivamente privadas, sin embargo aún hay mejoras importantes que hacer.

Respecto del sector deportivo⁸⁹ responsable de impulsar la práctica de deporte y actividades físicas de la población, que constituyen una de las formas más extendidas de construcción de espacios de encuentro común, tenemos que la estructura del sistema deportivo en el país es compleja, desordenada y con roles superpuestos. Falta articulación entre los diversos actores y todavía hay

poca transparencia en el sector, corrupción en varios niveles, y desconfianza entre los actores. No había una planificación a mediano y largo plazo del sector, esta recién empieza a desarrollarse. Además, falta profesionalización del sector tanto a nivel de entrenadores y deportistas como de dirigentes, lo que no permite un mayor desarrollo del sector. Hasta 2008, se priorizó la construcción de infraestructura deportiva de manera desorganizada y sin información adecuada sobre las necesidades reales de las localidades. Desde 2009, se ha destinado parte del presupuesto de inversión del sector al fomento del deporte y la masificación de la actividad física y se está trabajando prioritariamente en la generación de información del sector como la base de una toma de decisiones acertada.

En el Ecuador hay poca práctica de actividades físicas. El índice de sedentarismo llega al 72% de la población, este porcentaje practica actividad física menos de una hora al mes. Si se considera que la población escolarizada entre 5 y 17 años realiza actividad física de forma obligatoria en su establecimiento educativo, el 47,8% de las personas mayores de 5 años realiza algún tipo de actividad física. Por otro lado, el 84,7% de los niños, niñas y adolescentes que asisten a un establecimiento educativo tienen acceso a canchas deportivas.

Además de sus efectos beneficiosos para la salud, aspecto que se considera en el Objetivo 3, hace falta también dimensionar el impacto real del deporte como generador de Buen Vivir por su impacto económico. El deporte es ahora una industria que representa 1% del PIB de los países desarrollados y el 2% del comercio mundial.

¿Cuál es su importancia económica en Ecuador?

Más de USD 100 millones anuales del presupuesto del Estado, además, de acuerdo a estimaciones, el deporte barrial genera anualmente más de 50 millones y el deporte profesional hasta 10 millones por club.

⁸⁸ La Constitución actual por primera vez demanda la construcción de un Sistema Nacional de Comunicación así como la promulgación de una nueva Ley de Comunicación Social.

⁸⁹ Los datos de esta sección fueron obtenidos del Ministerio del Deporte.

3. Políticas y Lineamientos

Política 7.1. Garantizar a la población el derecho al acceso y al disfrute de los espacios públicos en igualdad de condiciones.

- a. Eliminar barreras urbanísticas y arquitectónicas, garantizando el cumplimiento de las normas de accesibilidad al medio físico de las personas con discapacidad y movilidad reducida.
- b. Generar mecanismos de control público-ciudadano a constructores y propietarios de obras de infraestructura física que atenten contra el espacio público.
- c. Impulsar sistemas de transporte público de calidad, accesibles para personas con discapacidad, seguros, eficientes ecológicamente y con respeto a los derechos de la población y las múltiples diversidades.
- d. Generar mecanismos de control de las acciones públicas y privadas con el fin de evitar la privatización del espacio público y las acciones que atenten contra los bienes patrimoniales.
- e. Aplicar las exenciones tarifarias vigentes en transporte y espectáculos culturales para personas discapacitadas y de la tercera edad.
- f. Crear incentivos que permitan acceder a niños, niñas, jóvenes y estudiantes a los espectáculos culturales.

Política 7.2. Promocionar los deberes y derechos respecto al uso de los espacios públicos.

- a. Implementar campañas educativas amplias que desarrollen en toda la población una conciencia sobre el uso adecuado, mantenimiento y preservación de los espacios públicos.
- b. Desarrollar campañas de capacitación a docentes en el conocimiento de los derechos públicos e incorporar este conocimiento en el nivel curricular y normativo en todas las instancias educativas.
- c. Ejecutar campañas comunicacionales tendientes a fomentar la importancia del disfrute del tiempo libre y a valorar su uso creativo.
- d. Fomentar la participación social en la construcción de los espacios públicos comunes y diferenciados para los diversos grupos, comprometiendo el apoyo de las organizaciones de la sociedad civil.
- e. Impulsar investigaciones que permitan reconocer, racionalizar y aprovechar el papel activo de distintos sectores, sobre todo populares en la construcción y ampliación de la esfera y los espacios públicos y que promuevan una democratización de los procesos de construcción de las memorias colectivas.

Política 7.3. Fomentar y optimizar el uso de espacios públicos para la práctica de actividades culturales, recreativas y deportivas.

- a. Incrementar y mejorar espacios públicos formales y no formales para la práctica y desarrollo de actividades físicas, recreativas y culturales.
- b. Crear espacios de encuentro y práctica de actividades físicas y deporte para personas con necesidades especiales como las de la tercera edad y con discapacidades, entre otras.
- c. Democratizar las infraestructuras públicas recreativas y culturales.
- d. Generar condiciones integrales para la práctica de la actividad física y el deporte: infraestructura adecuada, escenarios deportivos, implementación deportiva, medicina del deporte, capacitación e investigación.
- e. Generar condiciones integrales para la práctica, uso, difusión y creación de las actividades y producciones artísticas, que cuente con infraestructura adecuada, seguridades, capacitación e investigación.

Política 7.4. Democratizar la oferta y las expresiones culturales diversas, asegurando la libre circulación, reconocimiento y respeto a las múltiples identidades sociales.

- a. Impulsar la producción, difusión, distribución y disfrute de bienes y servicios culturales diversos, inclusivos y de calidad desde una óptica pluralista que promueva la no discriminación, con énfasis en los proyectos participativos interculturales.
- b. Promover una oferta sostenida de eventos culturales de calidad y accesibles a la población.
- c. Impulsar una nueva institucionalidad intercultural en red que fomente la investigación histórica y antropológica.
- d. Estructurar sistemas de gestión y procesos que permitan mejorar la implementación de servicios culturales, descentralizados, desconcentrados y con participación ciudadana, promoviendo la articulación de las instituciones que reciben recursos públicos.
- e. Fomentar el acceso a centros de conocimiento como espacios de encuentro, de práctica del ocio creativo, de recreación de las memorias sociales y los patrimonios y como medios de producción y circulación de conocimiento y bienes culturales.
- f. Divulgar el conocimiento de los patrimonios culturales y naturales, para la valoración de su diversidad y riqueza desde la ciudadanía.
- g. Promover iniciativas culturales, artísticas, científicas y de investigación orientadas a recrear la memoria e innovar la producción y conocimientos heredados.
- h. Impulsar la investigación, la producción cultural y la creación independiente a través de mecanismos transparentes y democráticos.
- i. Recopilar y difundir buenas prácticas locales en materia de producción y circulación de bienes culturales para ser adaptadas en otras localidades.
- j. Crear y fortalecer acuerdos a nivel de la región latinoamericana e iberoamericana para la conservación de los patrimonios culturales y ambientales y el desarrollo cultural.

Política 7.5. Impulsar el fortalecimiento y apertura de espacios públicos permanentes de intercambio entre grupos diversos que promuevan la interculturalidad, el reconocimiento mutuo y la valorización de todas las expresiones colectivas.

- a. Promover el servicio social intercultural: voluntariado, trabajo comunitario, etc.
- b. Promover la minga como un espacio colectivo de encuentro común entre diversos y diversas.
- c. Reconocer las prácticas culturales tradicionales que fomentan la solidaridad y la construcción de espacios de encuentro común, tales como el prestamano, el randi - randi, entre otras.
- d. Promover programas de vivienda social que recuperen el patrimonio cultural edificado y que eviten la segregación espacial y el desplazamiento de población residente en áreas urbanas consolidadas.
- e. Impulsar actividades de intercambio con extranjeros, incluyendo a las personas refugiadas y en necesidad de protección internacional, con la participación de organizaciones sociales diversas.
- f. Promover mecanismos y espacios de intercambio entre personas desvinculadas (adolescentes y jóvenes que no trabajan ni estudian, entre otros).
- g. Revitalizar fiestas y tradiciones, promoviendo su difusión y salvaguardando el patrimonio inmaterial de los diversos grupos culturales del país.

Política 7.6. Garantizar a la población el ejercicio del derecho a la comunicación libre, intercultural, incluyente, responsable, diversa y participativa.

- a. Defender el derecho a la libertad de expresión, en el marco de los derechos constitucionales.
- b. Asignar democrática, transparente y equitativamente las frecuencias del espectro radioeléctrico.
- c. Incrementar el acceso a bandas libres para la explotación de redes inalámbricas.
- d. Fomentar los medios de comunicación orientados a la circulación de productos educativos y culturales diversos y de calidad, especialmente aquellos en lenguas nativas.
- e. Fortalecer los medios de comunicación públicos.
- f. Impulsar en todos los medios, espacios comunicativos para la producción local, regional y nacional, así como espacios que respeten y promuevan la interculturalidad y el reconocimiento a las diversidades.
- g. Promover la difusión contenidos comunicacionales educativos que erradiquen estereotipos de género e imaginarios que violentan el ser de las y los diversos sexuales, así como de las mujeres y que además cosifican los cuerpos.
- h. Promover organismos especializados de veeduría social y ciudadana a los medios con autonomía frente al Estado y a intereses privados.
- i. Promover contenidos comunicacionales que fortalezcan la identidad nacional, las identidades diversas y la memoria colectiva.
- j. Fomentar la responsabilidad educativa de los medios de comunicación y la necesidad de que éstos regulen su programación desde la perspectiva de derechos humanos, equidad de género, reconocimiento de las diversidades, interculturalidad y definan espacios de comunicación pública para la educación alternativa y/o masiva.
- k. Establecer incentivos para la comunicación alternativa, basada en derechos de la ciudadanía.
- l. Promover medios de comunicación alternativos locales.

Política 7.7. Garantizar el derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo principios de sustentabilidad, justicia social, equidad de género y respeto cultural.

- a. Desarrollar mecanismos para la gestión del suelo urbano y promover su uso socialmente justo en condiciones equitativas, seguras y sostenibles.
- b. Reconocer la ciudad como un espacio colectivo de intercambio democrático que cumple una función social.
- c. Desarrollar mecanismos para la gestión y conservación del patrimonio cultural y natural de los territorios de las ciudades, impulsando las distintas formas de uso, producción y generación del hábitat.
- d. Diseñar e implementar acciones públicas que privilegien el interés social, cultural y ambiental, garantizando el derecho a la propiedad.
- e. Impulsar la aplicación de mecanismos de redistribución de cargas, beneficios y captación de plusvalías o rentas extraordinarias generadas por la inversión pública.
- f. Impulsar las distintas formas de producción y gestión social del hábitat.
- g. Respetar el trabajo autónomo en el espacio público permitido por la ley y otras regulaciones.

Política 7.8. Mejorar los niveles de seguridad en los espacios públicos.

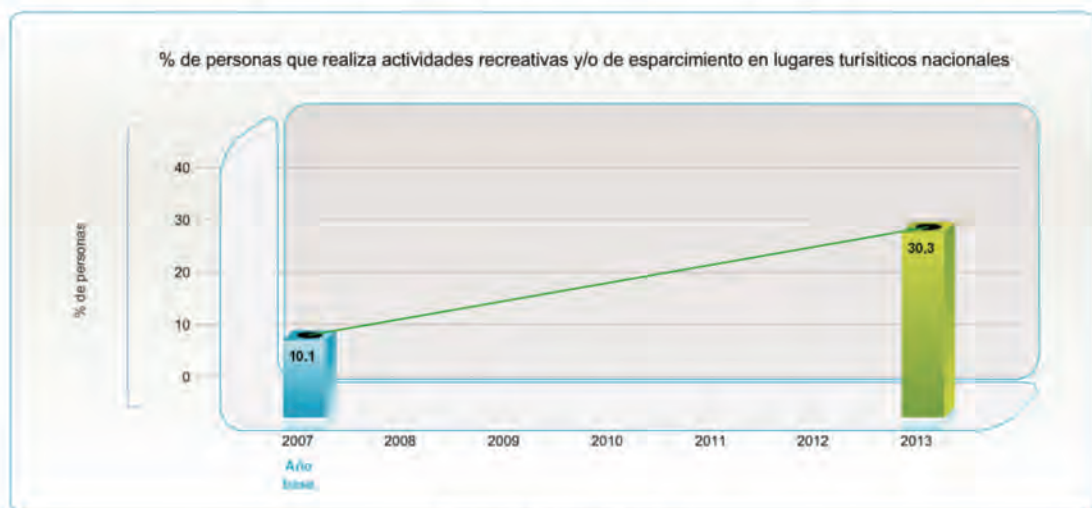
- a. Implementar medidas de seguridad vial a través de la dotación de señalética especializada e infraestructura.
- b. Desarrollar campañas de difusión y concienciación de medidas de seguridad en espacios públicos.
- c. Aplicar y controlar los estándares y normas de seguridad en espacios de confluencia masiva de personas.
- d. Generar y garantizar espacios seguros para la circulación de peatones y usuarios de vehículos no motorizados.



4. Metas

- 7.3.1. Triplicar el porcentaje de personas que realiza actividades recreativas y/o de esparcimiento en lugares turísticos nacionales al 2013.
- 7.4.1. Aumentar en 40% el tiempo semanal dedicado a la cultura al 2013.
- 7.8.1. Disminuir en un 20% la mortalidad por accidentes de tránsito al 2013.
- 7.8.2. Disminuir la tasa de homicidios en un 50% al 2013.

Meta 7.3.1. Triplicar el porcentaje de personas que realiza actividades recreativas y/o de esparcimiento en lugares turísticos nacionales al 2013



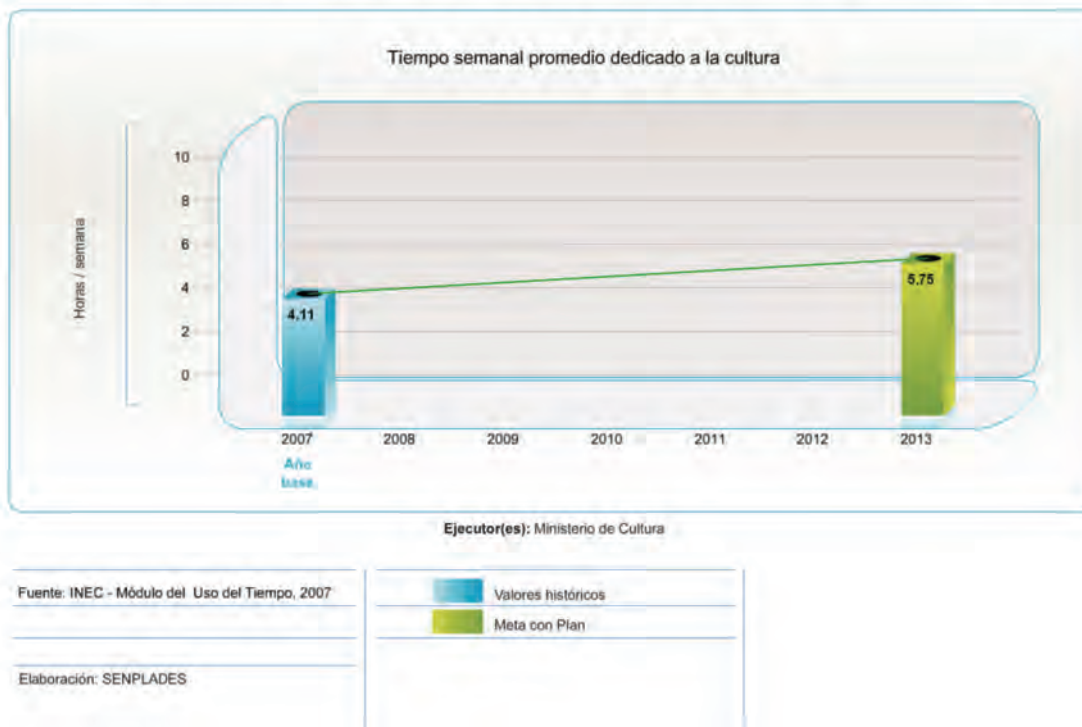
Ejecutor(es): Ministerio de Turismo

Fuente: INEC - Módulo del Uso del Tiempo, 2007

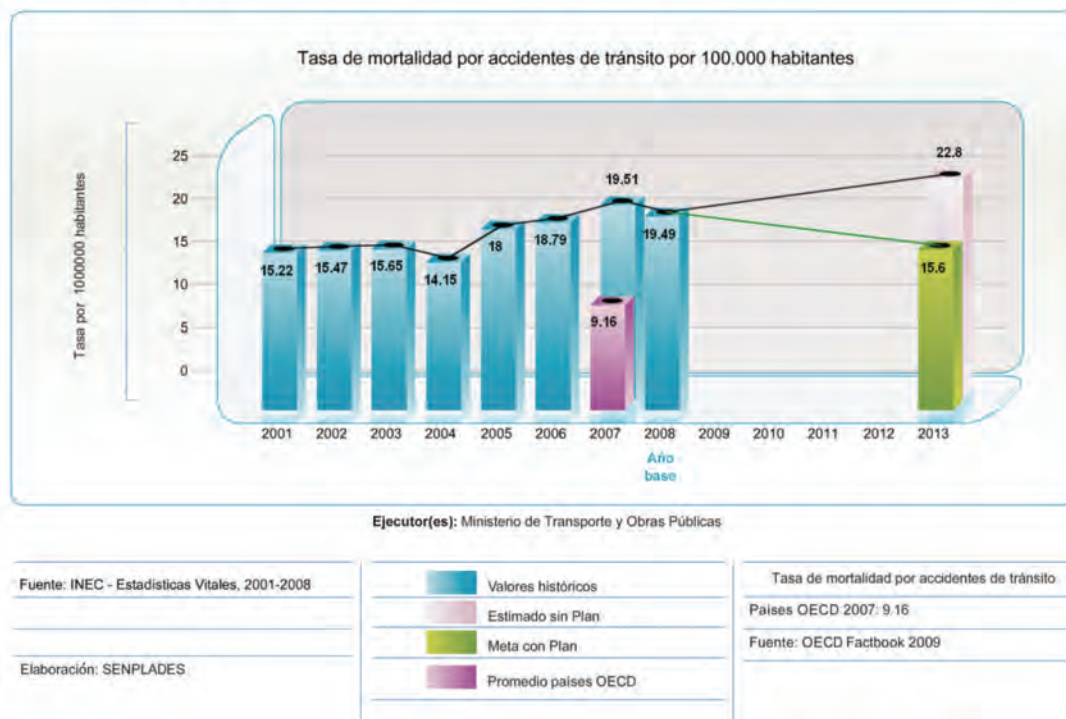
Elaboración: SENPLADES

Valores históricos
Meta con Plan

Meta 7.4.1. Aumentar en un 40% el tiempo semanal dedicado a la cultura al 2013



Meta 7.8.1. Disminuir en un 20% la mortalidad por accidentes de tránsito al 2013



Meta 7.8.2. Disminuir la tasa de homicidios en un 50% al 2013





Objetivo 8: Afirmar y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad

1. Fundamento

Históricamente condicionados, los sistemas de la cultura abarcan todos los niveles que componen el orden común y configuran, en cada época, las formas que asume la vida social transmitida de generación en generación. Estas formas reciben el nombre de identidad, y son entendidas como un conjunto de caracteres que expresan las relaciones de las colectividades con sus condiciones de existencia histórica y social. Entre estos caracteres, es posible reconocer los de larga duración y los transitorios. Los primeros aseguran la continuidad de las sociedades en el tiempo –y lo hacen bajo la forma de la tradición y la memoria histórica–; los segundos corresponden a momentos del devenir social y humano. La realidad de la cultura es coextensiva a la realidad social, por tanto, si existen diversas sociedades, existen diversas culturas, lo que exige hablar desde en ese marco.

La interconexión entre lo social y cultural implica que el Estado debe preservar y garantizar los derechos culturales (individuales y colectivos), como soporte básico de la reproducción de la vida humana. La sociedad, por su parte, tiene el compromiso y la función de observar, vigilar y exigir que el Estado cumpla su papel. El Estado y la

sociedad tienen responsabilidades compartidas, en la perspectiva de asegurar las condiciones de permanencia y reproducción de la cultura en sus múltiples expresiones. Ni uno ni otra pueden sustraerse de sus responsabilidades. Las culturas, el Estado y la sociedad no son realidades acabadas, sino en permanente construcción.

Al asumir el mandato constitucional de reconocimiento y afirmación de la plurinacionalidad y de la interculturalidad de la sociedad ecuatoriana, el Estado adopta una concepción de cultura amplia e incluyente; acoge concepciones que dan cuenta de la multiplicidad de universos simbólicos, expresados en las diversas memorias históricas, así como las prácticas de vida de los pueblos y nacionalidades ancestrales que viven a lo largo del territorio nacional. Y, al mismo tiempo, reconoce las prácticas de grupos culturales, que emergen como resultado de las transformaciones sociales contemporáneas.

En esta perspectiva, incorpora el concepto de interculturalidad que, junto con el de plurinacionalidad, representa un avance significativo para la comprensión de la compleja realidad cultural ecuatoriana, en donde coexisten diversas nacionalidades, pueblos, culturas y grupos identitarios en relaciones de conflicto, intercambio y convivencia. Esta nueva

perspectiva permite examinar otras formas de diversidad, tales como la diversidad regional, de género, generacional y, sobre todo, analizar la capacidad de cada una de ellas para contribuir y aportar a la construcción de relaciones de convivencia, equidad, diálogo y creatividad en la complejidad del mundo global.

La acción pública, propuesta desde este objetivo, abre posibilidades múltiples para hacer realidad la economía endógena para el Buen Vivir y sostenible, sobre la base de la identidad y la relación necesaria entre el patrimonio ambiental y cultural. Entendida de ese modo, la interculturalidad aparece como una apuesta al futuro que, junto con el reconocimiento de la plurinacionalidad y el Buen Vivir, tiene la capacidad de lograr acuerdos entre los actores culturales, sociales, políticos e institucionales diferenciados. Su acción está encaminada a la construcción de una sociedad incluyente, solidaria, soberana y recíproca, capaz de fundamentar una propuesta de desarrollo a largo plazo, que permita enfrentar los desafíos de la globalización y sus contradicciones en la actual crisis mundial.

2. Diagnóstico

El modelo de desarrollo mercantil que dirige la globalización ha puesto al mercado y su lógica como la única dimensión reconocible de la realidad social, provocando un agudo proceso de descomposición de la vida humana que se manifiesta en la crisis económica, ambiental, energética, ética y simbólica que ponen en riesgo la permanencia de lo social. Actualmente, estamos asistiendo al deterioro físico, práctico, social, simbólico y espiritual del ser humano, que tiene dificultad para detener la violencia generalizada, la corrupción, el predominio de intereses particulares y privados por sobre objetivos nacionales y comunitarios postergados; que no logra establecer diálogos y acuerdos entre los diferentes actores de la vida social local, nacional, regional y mundial. No hay horizontes claros para la organización de la vida histórica y, particularmente, para la orientación de los quehaceres político-culturales. Los cambios sufridos a lo largo de las dos últimas décadas y la actual crisis no han logrado ser comprendidos aún de modo pleno, impidiendo definir con claridad los nuevos vínculos de la vida social y las

formas de articulación de la cultura con la vida general de las sociedades.

En este difícil momento de la historia humana, donde los vínculos políticos, simbólicos y éticos de la vida social son frágiles, han aparecido tres formas pervertidas que niegan el ser propio de la cultura. Se trata por un lado, de la tendencia “folklorizante”, que pretende identificar como una imagen “pintoresca” de la realidad los rasgos propios de la sociedad tomados fuera de su contexto histórico-social, material y espiritual. Por otro lado, está la tendencia opuesta, el pseudo-universalismo, que pierde de vista lo propio con su singularidad específica, al tomar como referentes abstractos los caracteres externos de lo contemporáneo y universal. Por último, la mercantilización de los bienes culturales materiales y espirituales, que vaciados de sus contenidos históricos se vuelven objetos de administración comercial.

En el Ecuador, como en el resto de América Latina, estas formas globales reproducen la dependencia cultural propia del pasado colonial del subcontinente, más aún cuando la mayoría de cartas constitucionales contenían concepciones de tipo colonial y neo-colonial que no reconocían la diversidad cultural de un país compuesto por 14 nacionalidades, 16 pueblos indígenas, 12 lenguas ancestrales, y una importante población afroecuatoriana y montubia.

La estructura de la sociedad ecuatoriana se ha caracterizado por un profundo sesgo racista que ha contaminado todas sus instituciones, incluida la estatal. Desde su nacimiento y a lo largo de su historia, a pesar de los procesos democratizadores de la Revolución Alfariista, el Estado ecuatoriano, en el ámbito de la cultura, ha mostrado su tendencia etnocrática blanco-mestiza, concentradora y excluyente, generando las siguientes limitaciones en el cumplimiento de sus funciones:

- Al no reconocer la diversidad y complejidad cultural de la sociedad ecuatoriana y latinoamericana, para el Estado la cultura no ha jugado un papel articulador en la vida social del país. Consecuencia de esto se ha dado serios procesos de desvalorización, detrimento y pérdida del patrimonio cultural material e inmaterial, sobre todo de las nacionalidades y pueblos indígenas, afroecuatorianos y

montubios, así como el deterioro del patrimonio natural del Ecuador.

- Un fragmentado y precario conocimiento sobre los distintos pueblos, nacionalidades y comunidades culturales que coexisten en el país, sumado a la falta de reconocimiento de las desigualdades e inequidades culturales, sociales y económicas propias de los procesos de dominación, exclusión, discriminación e imposición de la herencia colonial, no ha permitido que el Estado conciba y menos aún ejecuten políticas públicas que promuevan la integración intercultural, en igualdad de condiciones, de todas las personas y las colectividades que habitan en el territorio ecuatoriano; así como su derecho a acceder de forma íntegra a todos los bienes y beneficios sociales, culturales y naturales que son patrimonio de los ecuatorianos. De hecho, la agenda cultural solo ha incluido de manera expresa a actores hegemónicos y ha excluido social, económica y política-mente a pueblos y nacionalidades indígenas; a los pueblos afrodescendiente y montubio; a comunidades locales; a niñas, niños, jóvenes, personas adultas mayores, mujeres, a la comunidad GLBTI.
- La cultura no ha sido parte de los planes de desarrollo impulsados por el Estado y mucho menos un eje transversal de las políticas públicas, de ahí las deficientes condiciones para la preservación de las distintas cosmovisiones con sus lenguas, conocimientos, saberes, simbologías y prácticas diversas. Así también como las precarias condiciones para la creación estética-artística, científica-tecnológica y mítico-simbólica en sus múltiples manifestaciones y desde sus múltiples actores y gestores culturales.
- No ha existido planificación ni coordinación de acciones ni programas entre organismo o unidades institucionales para el desarrollo cultural del país. No se ha promovido el desarrollo de iniciativas de ges-

tión cultural descentralizadas, incluyentes, con igualdad de derechos y oportunidades para la equidad de género, generacional, étnica, por opción sexual, de clase, entre otras. No se han abierto espacios de diálogo cultural que permitan el intercambio positivo de cosmovisiones diversas que impulsen políticas culturales consensuadas para beneficio del conjunto de la sociedad en su riqueza y complejidad. Casi cualquier tipo de estrategia que promueva la interculturalidad ha estado ausente de los planes del Estado.

Estas limitaciones han provocado un agudo proceso de empobrecimiento de la riqueza cultural de la sociedad ecuatoriana, el mismo que se ha manifestado en los siguientes aspectos: a. deterioro de las condiciones de vida de la población y particularmente de los pueblos indígenas, afrodescendientes y montubios, como también de las mujeres, los niños y los adultos mayores; b. altos índices de analfabetismo y pérdida de las lenguas nativas en la población indígena; c. Debilitamiento de las identidades culturales del país, como de la identidad social ecuatoriana en general; d. aumento de la exclusión, discriminación y abandono de las personas y comunidades pertenecientes a las formas culturales no hegemónicas, tanto por parte del Estado como de la sociedad en su conjunto.

Con la nueva Constitución aprobada en septiembre del 2008, en la cual se reconoce el carácter intercultural y plurinacional del Estado Ecuatoriano y se promueve el episteme del Sumak Kawsay (Buen Vivir), se abre un marco jurídico-normativo que permite superar los rezagos coloniales inscritos en la institución estatal. Entendiendo que la nueva Carta Constitucional tiene menos de un año de vigencia, es difícil que la realidad socio-cultural del país, caracterizada por altos niveles de exclusión, discriminación y dominación, haya cambiado, sin embargo, las condiciones para su transformación positiva están dadas.

3. Políticas y Lineamientos

Política 8.1. Apoyar la construcción de la sociedad plurinacional e intercultural dentro de relaciones de reconocimiento de la diferencia y respeto mutuo, bajo los principios del Buen Vivir.

- a. Ampliar los espacios de diálogo y canales de comunicación permanentes entre los distintos pueblos, nacionalidades, comunidades y grupos cultural y socialmente distintos, que garanticen relaciones interculturales en la sociedad.
- b. Promover mecanismos y redes de información y comunicación documental y electrónica para mejorar el acceso a conocimientos ancestrales, innovación, ciencia y tecnología.
- c. Fomentar el ejercicio de los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas, afroecuatorianos y montubios.
- d. Impulsar acciones de discriminación positiva para incrementar el número de funcionarios y funcionarias indígenas, afroecuatorianas y montubias.
- e. Transversalizar las distintas cosmovisiones en el diseño y ejecución de la política pública y los planes de desarrollo regional y nacional, particularmente en los programas de educación y salud a nivel nacional.
- f. Fortalecer las organizaciones político-sociales de mujeres, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios.
- g. Incluir en las mallas curriculares de todos los niveles de educación contenidos que propongan una mirada crítica y descolonizadora sobre la historia cultural del Ecuador que revalorice la herencia cultural andino-agraria y los aportes de la cultura afroecuatoriana en la constitución de la sociedad ecuatoriana, así como en la configuración de nuestra identidad.
- h. Proteger a los pueblos en aislamiento voluntario.
- i. Compensar y reparar los daños causados por el régimen colonial y neocolonial a los pueblos indígenas y afroecuatorianos a través de acciones afirmativas.
- j. Desarrollar mecanismos que efectivicen la consulta informada previa a las poblaciones locales, pueblos y nacionalidades sobre actividades productivas y extractivas que puedan afectarles.

Política 8.2. Superar las desigualdades sociales y culturales garantizando el acceso universal de toda persona o colectividad a participar y beneficiarse de los diversos bienes y expresiones culturales.

- a. Incluir a las comunidades, pueblos y nacionalidades en los procesos de formulación de las políticas públicas en las cuales estén inmersos.
- b. Establecer mecanismos que garanticen el acceso universal a los bienes, prácticas y expresiones culturales, en lo económico, tecnológico, social, político, ambiental, simbólico, ético y estético.

Política 8.3. Impulsar el conocimiento, la valoración y afirmación de las diversas identidades socioculturales de los distintos pueblos y nacionalidades que conforman el Ecuador, así como la de las y los ecuatorianos que se encuentran residiendo fuera del país, en atención al fortalecimiento de la identidad ecuatoriana.

- a. Fomentar estudios transdisciplinarios sobre las diversas culturas e identidades y la difusión de sus elementos constitutivos.
- b. Reconocer, valorar y proteger los conocimientos, saberes y prácticas culturales -ancestrales e históricas- de los hombres

- y las mujeres de los pueblos indígenas, afroecuatorianos y montubios, así como de los diferentes colectivos culturales del Ecuador.
- c. Conservar y formalizar las lenguas y dialectos indígenas y promocionar su uso.
- d. Generar mecanismos de comunicación e información que permitan el reconocimiento y respeto de la diversidad cultural del país y de la de América Latina y el mundo.

Política 8.4. Impulsar y apoyar procesos de creación cultural en todas sus formas, lenguajes y expresiones, tanto de individuos como de grupos y comunidades.

- a. Generar mecanismos institucionales y redes alternativas que fomenten la creatividad y producción cultural, así como su difusión.
- b. Diseñar mecanismos e incentivos que vinculen los procesos creativos con el Buen Vivir.
- c. Proteger y garantizar los derechos de la propiedad intelectual colectiva e individual de los pueblos ancestrales, así como de las y los creadores y artistas.
- d. Formar centros de pensamiento e investigación pluricosmovisionarios y multidisciplinarios.
- e. Apoyar a toda forma de creación y manifestación estética y simbólica, amparada en mecanismos institucionales.

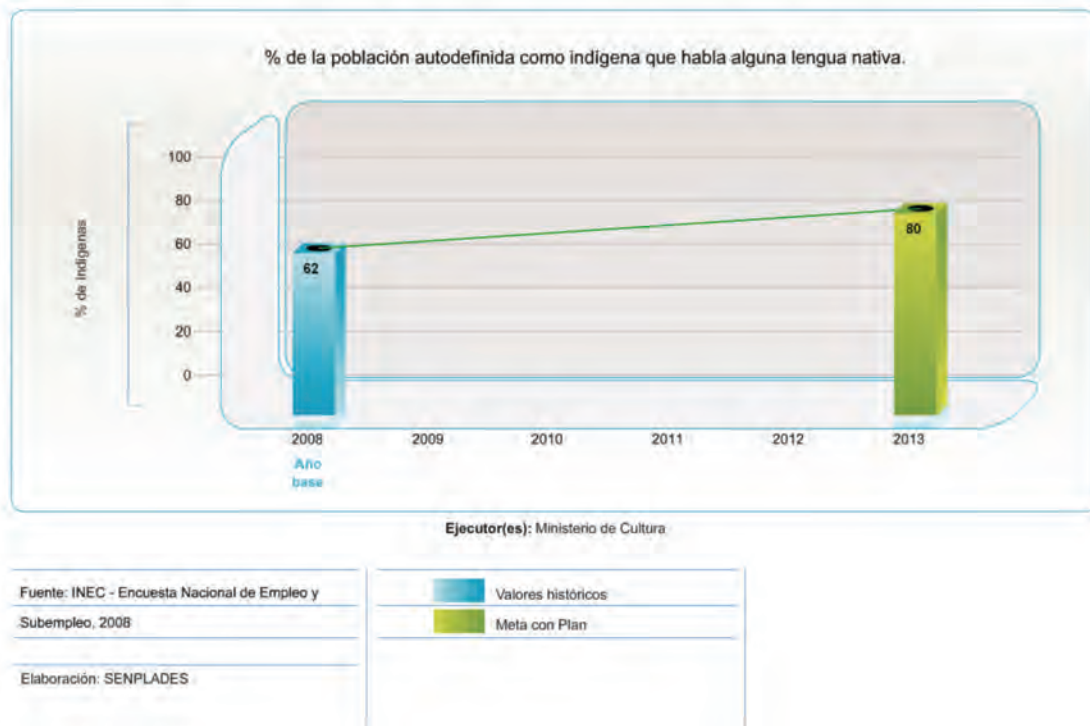
Política 8.5. Promover y apoyar procesos de preservación, valoración, fortalecimiento, control y difusión de la memoria colectiva e individual y del patrimonio cultural y natural del país, en toda su riqueza y diversidad.

- a. Incluir efectivamente la participación ciudadana y de pueblos y nacionalidades en la gestión del patrimonio cultural y natural.
- b. Fomentar la investigación y difusión de la memoria colectiva y del patrimonio cultural y natural, incorporando a los gestores culturales de los distintos territorios en su conservación.
- c. Incorporar los resultados de las investigaciones sobre herencia y creación cultural en las políticas públicas, planes, programas y proyectos.
- d. Promover y difundir la riqueza cultural y natural del Ecuador, garantizando la protección y salvaguarda del patrimonio cultural material e inmaterial del país.

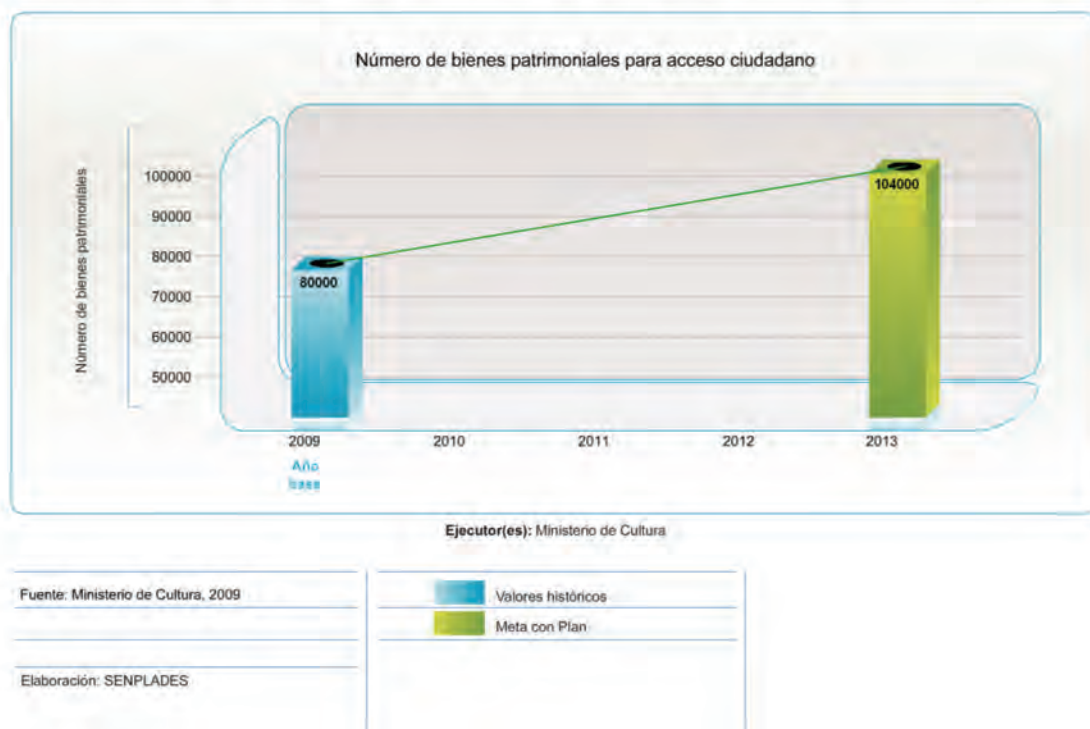
4. Metas

- 8.3.1. Aumentar al 80% de la población indígena que habla alguna lengua nativa al 2013.
- 8.5.1. Aumentar al 30% los bienes patrimoniales con acceso a la ciudadanía al 2013.

Meta 8.3.1. Aumentar al 80% de la población indígena que habla alguna lengua nativa al 2013



Meta 8.5.1. Aumentar al 30% los bienes patrimoniales con acceso a la ciudadanía al 2013





Objetivo 9: Garantizar la vigencia de los derechos y la justicia

1. Fundamento

El reconocimiento, promoción y garantía de los derechos es la finalidad primordial del nuevo modelo de Estado constitucional de derechos y justicia. Esta definición marca la diferencia con los modelos que rigieron al Ecuador en el pasado, pues redefine la relación Estado-sociedad-naturaleza. En esta perspectiva, las personas, los pueblos y las nacionalidades deciden sus propios destinos, y la autoridad estatal define los mecanismos de cohesión para que dichas decisiones aporten a la construcción de un proyecto colectivo.

La norma constitucional es el instrumento por excelencia para la garantía de derechos. Determina el contenido de la ley, consagra mecanismos de garantía de los derechos, establece los límites al ejercicio de la autoridad y la estructura del poder, y es de directa aplicación por cualquier persona, autoridad o juez. En este contexto, los derechos constitucionales, en particular los del Buen Vivir, son, a la vez, límites del poder y vínculos impuestos a la autoridad pública. Por tanto, para asegurar su ejercicio, someten y limitan a todos los poderes, inclusive

al constituyente. Esta garantía se expresa en el ordenamiento jurídico de la facultad de definir y aplicar políticas públicas, y opera a través de la facultad jurisdiccional, cuando las otras fracasan o violan derechos.

En este modelo de Estado, la importancia de los derechos humanos, por sobre el derecho concebido como el conjunto de normas jurídicas, es fundamental. Pero no es menos importante el reconocimiento de la existencia de otros sistemas jurídicos, tales como el indígena, el regional, el interregional y el universal. Este enfoque es contrario al modelo de Estado liberal, en el que existía un sólo sistema jurídico y los derechos humanos estaban supeditados al reconocimiento legislativo. En otras palabras, en este modelo, el Estado reconoce que en nuestro país existe pluralidad jurídica y que las personas son eje y fin de la acción estatal. Asimismo, desde la invocación del Estado a la justicia, se otorga un valor a la finalidad del quehacer estatal, cuyo objetivo fundamental es promover la equidad y evitar la exclusión y la discriminación. De esta manera, la creación y la aplicación del sistema jurídico se encaminan a producir resultados justos.

Este objetivo contribuye a la consolidación del Estado constitucional de derechos y justicia, desde las propuestas de políticas orientadas a la adecuación del ordenamiento jurídico con la Constitución, hasta el fortalecimiento del pluralismo jurídico y la institucionalización de los principios de eficiencia, oportunidad, transparencia, honestidad e imparcialidad en el sistema judicial. Sobre todo, contribuye a garantizar el acceso igualitario a la administración de justicia, en particular de las personas que necesitan atención prioritaria. A través de él, se enfatiza igualmente en la erradicación de toda forma de violencia que vulnere los derechos de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

Finalmente, se establece especial atención a los derechos de las personas privadas de la libertad y de sus familias, y se busca garantizarlos y protegerlos, a través de acción pública orientada a la reforma integral de un sistema de rehabilitación social, que permita generar oportunidades de integración social y económica en este sector.

2. Diagnóstico

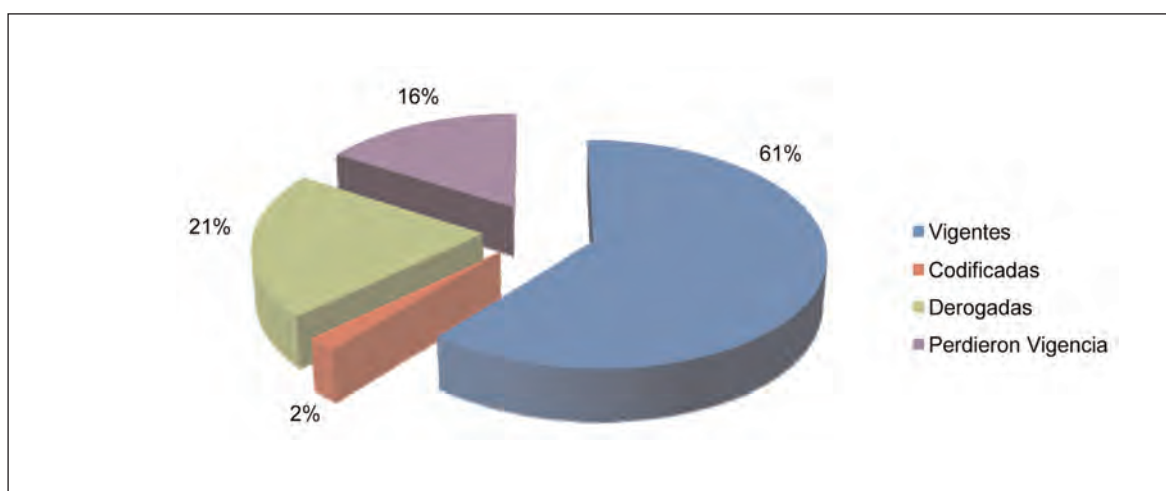
Nivel Normativo

El proceso de elaboración de las normas jurídicas en el Ecuador ha sido totalmente disperso, incoherente, coyuntural y ha dirigido la atención a intereses políticos antes que a la búsqueda de la satisfacción de los derechos de las personas y al cumplimiento de las normas constitucionales y los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales.

Ello ha ocasionado que muchas normas se superpongan, que existan leyes que regulen temas fuera del ámbito de su competencia y normas que pierdan efectividad sin perder vigencia en el ordenamiento jurídico.

Según estudios realizados por la Empresa Lexis, en el Ecuador, existe un total de 186 420 normas. De ellas, está vigente 61%, codificado 2%, derogado 21% y 16% perdió vigencia (Gráfico 7.9.1.).

Gráfico 7.9.1: Estado de la normativa



Fuente: LEXIS, 2009.

Elaboración: SENPLADES.

Este panorama del ordenamiento jurídico ecuatoriano fomenta, sin duda, la inseguridad jurídica, lo que, a su vez, abre un espacio propicio para la arbitrariedad institucional, la discrecionalidad de la autoridad pública y la consecuente violación de los derechos de las personas.

La expedición de la nueva Constitución del Ecuador señala un nuevo reto a la legislación ecuatoriana. Por una parte, la Disposición Transitoria Primera impone la obligación de expedir un conjunto de leyes fundamentales para adecuar el funcionamiento del Estado ecuatoriano a

la nueva concepción de los derechos de las personas y la organización estatal; al final de ese listado, dicha Disposición manda que el ordenamiento jurídico, necesario para desarrollar la Constitución, sea aprobado durante el primer mandato de la Asamblea Nacional. Por otra parte, la Disposición Derogatoria establece que el ordenamiento jurídico permanezca vigente en cuanto no sea contrario a la Constitución.

Lo anterior implica la obligación de expedir nuevas leyes para hacer efectivo el Estado de derechos y justicia y desarrollar la Constitución; además exige adecuar el ordenamiento existente, al reformar o derogar aquella normativa que se oponga a los preceptos constitucionales.

Políticas públicas y derechos humanos

La doctrina internacional sobre derechos humanos reconoce algunos principios como la universalidad e inalienabilidad, la interdependencia, la igualdad y no discriminación, la participación e inclusión y la rendición de cuentas e imperio de la ley. Son esos principios los que deberían aplicarse a lo largo del ciclo de las políticas públicas: formulación, ejecución, monitoreo y evaluación.

Sin embargo, muchas veces, la aplicación del enfoque de derechos humanos no se realiza en forma completa. Por ejemplo, sólo pocas políticas públicas en el país garantizan realmente la participación de las personas involucradas. Este es el caso de los Comités de Usuarias de la Ley de Maternidad Gratuita. Tampoco se rinde cuentas en todos los casos ni es posible aplicar totalmente el imperio de la ley. Aún es muy difícil la justiciabilidad de los derechos: si una persona no puede acceder a la educación, jurídicamente no hay una solución o, a veces, cuando la hay, demora demasiado por las falencias del sistema de administración de justicia. Un ejemplo de ello es los juicios por alimentos para niñas, niños y adolescentes luego de la separación de los padres.

Además, es necesario definir estándares, es decir, qué implica, en términos de políticas públicas, garantizar de manera efectiva un derecho. Estos estándares se refieren, sobre la base de normas internacionales, fundamentalmente, a disponibilidad (existencia del servicio, por ejemplo, atención de salud gratuita y universal), accesibilidad (todas las personas sin discriminación pueden usar ese

servicio, no sólo las que viven en las ciudades, por ejemplo) y adaptabilidad. El último tema se vincula con la calidad del servicio en general y su adecuación a los diversos grupos de personas que requieren de él: étnicos, mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas con discapacidad, adultas mayores, etc. Por ejemplo, respecto a la posibilidad de servicios interculturales, en el Ecuador, sólo se realiza muy parcialmente en el ámbito educativo (sistema de educación intercultural bilingüe) y de la salud, con algunas experiencias todavía aisladas de parto intercultural en Otavalo y Napo. La existencia de casas de refugio públicas para mujeres que sufren violencia de género implicaría también un compromiso en este sentido, que no se da.

El enfoque de derechos humanos en las políticas públicas implica, asimismo, la identificación clara de titulares de deberes y de derechos. El Estado es el principal titular de deberes, garante de derechos de una sociedad, pero la obligación de respetar y aplicar los derechos humanos le corresponde a toda la sociedad: individuos, comunidades, gobiernos locales o empresas privadas. En otras palabras, todos somos, a la vez, titulares de deberes y de derechos; sin embargo, en cada caso particular, se debe identificar a los principales actores y titulares.

Sistema de justicia y atención a personas privadas de la libertad

El modelo socioeconómico aplicado por décadas en el país como respuesta a estructuras de poder, exclusión, marginalidad y abandono de la sociedad afectó a los centros de rehabilitación social. Así, en el ámbito penitenciario, no se ha encontrado una política efectiva de inclusión social. Desde décadas pasadas, se impulsaron medidas para el endurecimiento de las penas y se propendió a una marcada exclusión social en detrimento de los derechos y de la calidad de vida de las personas privadas de libertad.

La situación penitenciaria es uno de los productos de todas las crisis que ha sufrido el país en los diferentes sectores. En ella se observa la ausencia de una atención integral para las personas privadas de libertad, que permita contar con un enfoque humanista, así como marcos conceptuales y metodológicos que orienten su inclusión en la sociedad. Este escenario político y social se vio

agravado debido a la pérdida de valores éticos y morales, reflejados en una corrupción generalizada y presente en los centros de rehabilitación social.

Las causas están vinculadas con los cambios políticos que responden a enfoques ideológicos de los gobiernos de turno y dieron lugar a estructuras legales represivas de los operadores de justicia por falta –entre otros– de leyes adecuadas. En consecuencia, no han existido políticas públicas ni objetivos orientados a la inclusión social de las personas privadas de libertad ni un proceso de construcción de enfoques conceptuales y metodológicos que orienten la intervención técnica y eficiente del Estado en materia penitenciaria.

Además, es evidente la ausencia de recursos económicos destinados al tema penitenciario para la implementación de programas sostenidos, cuyos objetivos apunten a la inclusión de las personas privadas de libertad y a la formación y capacitación del personal administrativo de los centros de rehabilitación social. Esta situación ha desencadenado una serie de efectos que se manifiestan, por un lado, en la superposición de competencias del personal administrativo para poder suplir las demandas de tareas al interior de los centros de rehabilitación social, producto del insuficiente número de personal administrativo y guías penitenciarios y la falta de programas de capacitación y especialización en esta materia.

Por otro lado, la despreocupación gubernamental y la desorganización administrativa han facilitado la participación de organismos no gubernamentales (ONG) y gubernamentales (OG), con programas desarticulados y/o actividades puntuales, que no han contado con el acompañamiento técnico ni la evaluación de resultados para conocer en qué medida se han modificado los problemas. Estas situaciones han provocado un desperdicio de recursos técnicos, capital humano y financiero. A lo expuesto se suma la mirada indiferente de la sociedad civil y la presencia de los medios de comunicación, que no cumplen un papel informativo y educativo a la comunidad.

La sociedad en general, de manera indirecta, forma parte del problema y, por lo tanto, también se ve afectada. En efecto, la falta de un sistema de atención integral a las personas privadas de liber-

tad posibilita que estas personas, al salir libres, vuelvan a delinquir. De esa manera, se genera un círculo vicioso de entrada y salida de los centros de rehabilitación social.

Existe, en la actualidad, incompatibilidad entre las normas de rango jerárquicamente inferior a la Constitución Política vigente, que inscribe al Ecuador, dentro de un ordenamiento jurídico garantista, como Estado constitucional de derechos y justicia. De esta forma, las normas del Código Penal, Código de Procedimiento Penal y Código de Ejecución de Penas han condicionado normativamente el actuar de las agencias penales hacia la degradación del principio de dignidad humana de las personas, tanto en la cognición de los delitos como en la ejecución de las penas.

La ineficiente capacidad para generar propuestas y programas de atención integral en materia educativa, laboral, de salud, cuidado de niñas y niños, recreación, entre otros, constituye un nudo crítico que impide avanzar en una efectiva inclusión social de las personas privadas de libertad.

La historia del sistema penitenciario evidencia que esta problemática ha sido constante y duradera. Por lo tanto, se requieren acciones inmediatas para impulsar soluciones a largo plazo.

Si bien la problemática penitenciaria se ha agravado de manera constante desde hace más de 100 años, en la actualidad, es posible advertir un proceso de transformación. Desde la declaración de emergencia del sistema penitenciario, realizada por el actual Gobierno en el 2007, se ha iniciado una reforma penitenciaria que comprende la construcción de nuevos centros de privación de libertad y la adecuación de los ya existentes. Para ello, se ha tomado, como principio, el concepto de gestión penitenciaria, basada en el respeto de los derechos humanos, lo que incluye procedimientos terapéuticos que fomenten la inclusión de las personas privadas de libertad en la sociedad.

Se evidencia, por lo tanto, una evolución en cuanto a mejoras de la arquitectura penitenciaria, normativa nacional, respeto de los derechos humanos y desarrollo de actividades productivas, educativas, laborales, culturales, entre otras.

Adolescentes en conflicto con la ley

El Artículo 51 de la Constitución representa un gran avance para garantizar los derechos humanos de las personas o grupos más débiles y vulnerables, pues reconoce el derecho de las personas privadas de su libertad a ser tratadas como grupos de atención prioritaria. Siendo así, la función del Estado es la protección de la persona como ser social; por ende, el objeto y fin del Estado es la protección integral del ser humano.

El Artículo 46 determina medidas claras encaminadas a la protección de derechos de los y las adolescentes, particularmente, en relación con la protección contra el trabajo nocivo, el uso de estupefacientes o psicotrópicos, así como el consumo de bebidas alcohólicas y otras sustancias nocivas para su salud y desarrollo. Luego, el Artículo 66, referido al ejercicio de las libertades, especifica el derecho a la integridad de las personas. Asimismo, el Artículo 77.13 señala garantías específicas para los y las adolescentes infractoras, a fin de que permanezcan en espacios separados a los de las personas adultas.

Tanto la Constitución como el Código de la Niñez y Adolescencia prevén garantías para los y las adolescentes infractores que no han logrado concretarse en el proceso cotidiano de acompañamiento, debido a la ausencia de políticas y lineamientos establecidos desde las instituciones bajo cuya responsabilidad estuvieron los centros, pero también debido a la falta de un modelo integral de atención que oriente al personal a cargo de su cuidado, bajo el principio del respeto y la garantía de derechos, en miras a favorecer la inclusión de los y las adolescentes a la sociedad y el acceso a los servicios de educación, salud, uso del tiempo libre, casa, alimentación. A la luz de la Constitución vigente desde 2008 y el Código de la Niñez y Adolescencia de 2003 (que contiene, todavía, rezagos tutelares), es posible afirmar que el sistema de atención a adolescentes en conflicto con la ley, en materia de garantías de derechos, sufre desde hace años una pérdida de efectividad sustantiva en su intervención y en sus resultados. Esta situación ha llevado

a las y los adolescentes a sufrir violaciones estructurales a sus derechos humanos.

Cabe señalar que los derechos y garantías establecidos en la doctrina y principios del Código de la Niñez y Adolescencia no han sido observados. Las condiciones específicas para la atención a las y los adolescentes, contenidas en el Libro IV del Código, no han sido implementadas. Tampoco han sido observadas determinadas normas internacionales (de las cuales el Ecuador es signatario), establecidas para garantizar los derechos humanos de las y los adolescentes en conflicto con la ley, que están relacionadas con las condiciones adecuadas que deben tener los centros de internamiento y la atención integral, efectiva y apegada a las garantías de derechos que deben brindar estos espacios.

Ante esto, es imperativa la adecuación del Estado ecuatoriano hacia una atención a los y las adolescentes en conflicto con la ley, que garantice, en un alto porcentaje, su derecho al debido proceso, su inclusión social e incorporación al sistema educativo, de salud, al trabajo (sobre todo en el caso de los padres y madres de familia) y a la protección familiar, a través de un modelo de atención adecuado, oportuno y efectivo.

En relación con el manejo de la información, ni la DINAPEN ni los centros de internamiento de adolescentes infractores cuentan con información sistematizada. Tampoco existe un organismo que centralice la información. Los elementos de la DINAPEN no manejan el mismo criterio para definir el tipo de delito o contravenciones: escándalo público – disturbios callejeros – riñas en la calle; tenencia ilegal de armas – abuso de armas. Como consecuencia, por la calidad de la información o por lo incompleta, resulta difícil el diseño y la planificación de políticas públicas tendientes a garantizar los derechos humanos de los adolescentes en conflicto con la ley penal.

De la información obtenida⁹⁰, se establece que, de los adolescentes detenidos/as, 88,5% son varones y 11,5% son mujeres, los adolescentes en

⁹⁰ El diagnóstico denominado “Adolescentes detenidos por la Policía y los procesos de internamiento” fue realizado por DNI Ecuador a pedido del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos entre enero 2007 y julio 2008.

Este trabajo además de formalizar un diagnóstico cuantitativo y cualitativo de la situación de los niños, niñas y adolescentes privados de libertad, analiza el estado de información referida a la temática en diez ciudades del país; en base a la revisión de los archivos y bases de datos proporcionados en las oficinas de la Policía Especializada en Niñez y Adolescencia –DINAPEN– en las ciudades de Guayaquil, Machala, Santo Domingo, Nueva Loja, Ibarra, Cuenca, Loja, Tulcán, Portoviejo y Quito, verificó un total de 4.798 detenciones.

conflicto con la ley, de edades entre 14 años y 17 años, representan 91%; y el número de adolescentes en conflicto con la ley aumenta proporcionalmente en relación con la edad. De esta manera, es posible advertir que los adolescentes entre los 15, 16 y 17 años de edad se encuentran en una edad crítica. Un dato que preocupa es la presencia de adolescentes menores de 14 años e, inclusive, de niños menores de 12 años, de manera marginal, en dos de las provincias objeto de este estudio.

En la mayoría de ciudades, buena parte de los adolescentes privados de libertad se encuentra por contravenciones como el escándalo público, que supera 35%, y contravenciones de tránsito, 7%. En esa condición, en un porcentaje menor, se registran detenciones de adolescentes por indocumentados, por encontrarse en lugares prohibidos o por situaciones que los agentes del orden entienden como contravenciones: “actitud sospechosa” o “tentativa de violación”. De las causas penales por las que los niños, niñas y adolescentes se encuentran privados de libertad, los delitos contra la propiedad (el robo) superan el 30%, y los delitos graves (homicidio, asesinato o delitos sexuales) representan porcentajes inferiores a 3%. Sólo en las ciudades más grandes del país (Guayaquil y Quito), el cometimiento de infracciones tipificadas como delitos va en aumento y las contravenciones son menos representativas. En Guayaquil, 29,19% de las detenciones fueron a causa de robo, seguidas por el asalto y robo con 19,95%. Delitos como asesinatos, tenencia ilegal de drogas, violación, daños a la propiedad o violación de domicilio son significativamente menores: entre todos, no llegan a 7%. En Quito, los adolescentes fueron detenidos, generalmente, por delitos y no por contravenciones: 30,95% fueron detenidos por robo y 6,85% corresponde a asalto y robo. Porcentajes menores representan la tentativa de asesinato, con 5,95%, el robo y tenencia ilegal de armas, con 2,08%, y el robo y agresión física, con 2,08%.

Luego de varios años, el análisis en mención constituye el más reciente estudio impulsado por un organismo del Estado para obtener datos confiables y oficiales sobre la privación de la libertad de niños, niñas y adolescentes en diez ciudades del país. Este trabajo aporta elementos para un diagnóstico inicial.

A partir de esta investigación, se desprende que los operadores del sistema judicial no respaldan su actuación en el Código de la Niñez y Adolescencia ni en la Convención de los Derechos del Niño. La medida de aplicación preferida es el internamiento (privación de libertad) y no se la aplica como excepcionalidad. En este sentido, otro aspecto que se puede determinar de la actuación jurisdiccional es la penalización de las contravenciones.

En relación con la privación de libertad, la Convención sobre los Derechos del Niño excluye su aplicación como medida de protección y restringe claramente la posibilidad de aplicarla en el ámbito penal, como medida excepcional y por el menor tiempo posible. Sin embargo, la persistencia de los sistemas normativo-institucionales tutelares, que se niegan a desaparecer, contrarios no sólo a la Convención de los Derechos del Niño, sino también a la Constitución de la República, ha permitido su aplicación de manera general y ha escondido su actuación bajo otras denominaciones eufemísticas.

Frente a esta condición de indefensión, en la que permanentemente se coloca a los y las adolescentes, la mediación, como medida alternativa a la solución de conflictos, está reconocida en el Título XI del Código de la Niñez y la Adolescencia. La mediación, vista como un proceso restaurativo, se convierte también en una herramienta formativa y de sensibilización cuando es aplicada de forma adecuada. Por esta razón, en algunas judicaturas ya se están derivando ciertos casos, especialmente aquellos en los que no medie la violencia como móvil de la infracción y que tampoco hayan causado grave alarma social. Sin embargo, habría que analizar toda la dimensión de su posible aplicación.

Es fundamental, en los procesos de mediación, que la víctima y el infractor estén de acuerdo en resolver el conflicto a través este mecanismo, es decir, que exista la voluntad de llegar a un acuerdo que beneficie tanto al afectado como al agresor.

Con la finalidad de emplear la mediación como método alternativo de acceso a la justicia, los centros de mediación deberían funcionar en todos los centros para adolescentes infractores, como una alternativa efectiva al internamiento y al descongestionamiento de los procesos en los juzgados.

La investigación realizada permite ver, con claridad, la necesidad urgente de contar con un Sistema de Atención a Adolescentes en Conflicto con la Ley, que ordene y oriente los planes y proyectos destinados a garantizar una efectiva intervención y apoyo a este grupo vulnerable, que facilite su real inclusión social y familiar (cuando ésta sea pertinente) y garantice, además, su acceso a derechos de los cuales, generalmente, han sido excluidos.

Las condiciones en las que las instituciones de internamiento deberían atender a los y las adolescentes deberían ceñirse a las disposiciones planteadas en la Constitución de la República del Ecuador, el Código de la Niñez y Adolescencia y las normas internacionales. No obstante, en general, ningún centro cumple con dichos preceptos. Según el levantamiento de información realizado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, en los centros, 63% del personal que acompaña a los adolescentes no es profesional y más de 50% supera los 20 años en sus labores. Una de las consecuencias inmediatas es la presencia de personal no capacitado para apoyar a los y las adolescentes en sus procesos psicosociopedagógicos; además, por las edades avanzadas, difícilmente el personal logra construir relaciones empáticas con los y las usuarias del servicio y tampoco logra asumir la doctrina de Derechos Humanos, en particular de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, base fundamental de la nueva Constitución, de los objetivos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y de la intervención en los centros para adolescentes infractores.

Además de ello, no existe un modelo unificado de atención psicosociopedagógica, que incluya atención en educación, salud, resolución alternativa de conflictos, formación para el trabajo, desarrollo de capacidades artísticas y deportivas, que garantice un acompañamiento efectivo y empático a los y las adolescentes y que garantice una intervención que favorezca realmente vivir procesos de búsqueda de nuevas opciones de vida y de una efectiva inclusión social. El servicio a los y las adolescentes debería incluir comunidades terapéuticas que posibiliten trabajar los problemas más relevantes, entre ellos, las adicciones, la violencia sexual y la falta de control sobre la ira, así como la valoración de sí mismos y de las otras personas.

La infraestructura de los centros tampoco responde a los requerimientos de garantía de derechos humanos que determinan los instrumentos ya citados. Por el contrario, en muchos casos, es violatoria a la dignidad de las personas, como en los casos de Machala, Esmeraldas y Guayaquil. De acuerdo con la investigación contratada por el Ministerio de Justicia y realizada por ICA (Consultores), los centros tienen múltiples problemas de infraestructura: 100% requiere arreglos urgentes y/o adecuaciones y al menos 50% necesita construcciones nuevas, sin contar con los nuevos centros que deberán ser construidos en provincias o territorios que demandan de dicho servicio, por la incidencia de conflictos penales con adolescentes que deben ser enviados a otras provincias, lo que contraviene el mandato del Código de la Niñez y Adolescencia.

3. Políticas y Lineamientos

Política 9.1. Aplicar y practicar el pluralismo jurídico, respetando los derechos constitucionales.

- a. Establecer mecanismos de articulación y coordinación entre jurisdicción indígena y jurisdicción ordinaria.
- b. Respetar y reconocer las decisiones de la jurisdicción indígena.
- c. Fortalecer el derecho propio, normas y procedimientos propios para la resolución de sus conflictos internos de los pueblos y nacionalidades.
- d. Introducir en la malla curricular de los programas de formación profesional en derecho contenidos que promuevan la valorización y el respeto de los derechos de las mujeres diversas y los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades.



Política 9.2. Promover un ordenamiento jurídico acorde al carácter plurinacional del Estado constitucional de derechos y justicia.

- a. Elaborar las leyes que sean necesarias para desarrollar la Constitución, en el ámbito de la justicia y los derechos humanos.
- b. Adaptar las leyes a la realidad ecuatoriana y validarlas participativa, democrática y protagónicamente con sus operadores, ejecutores y destinatarios, así como con las personas vulneradas en sus derechos.
- c. Racionalizar la normativa con el fin de evitar la dispersión y garantizar la uniformidad jurisdiccional y la seguridad jurídica.

Política 9.3. Impulsar una administración de justicia independiente, eficiente, eficaz, oportuna, imparcial, adecuada e integral.

- a. Transformar y fortalecer institucionalmente el poder judicial, garantizando su independencia interna y externa.
- b. Generar espacios de coordinación entre el poder judicial y otros sectores para crear políticas de transformación de la justicia.
- c. Profesionalizar los servidores judiciales que asegure una administración de justicia eficiente, integral, especializada, socialmente comprometida y transformadora de la realidad social.
- d. Implementar la evaluación y el control de gestión judicial para un ejercicio de la justicia profesional, ética, con vocación de servicio público, crítica y comprometida con la transformación del sistema judicial.
- e. Fortalecer e implementar la oralidad procesal.
- f. Promover la participación ciudadana y control social en el seguimiento y evaluación a la gestión judicial, como mecanismo para promover la transparencia y erradicar la corrupción.
- g. Atender las especificidades en los servicios de justicia para mujeres y grupos de atención prioritaria.
- h. Fortalecer integralmente la investigación especializada en temas de justicia.
- i. Fortalecer el sistema de atención a víctimas y testigos.
- j. Fortalecer capacidades en investigación en casos de delitos sexuales desde un enfoque de derechos, género y protección especial.

Política 9.4. Erradicar las prácticas de violencia contra las personas, pueblos y nacionalidades.

- a. Efectivizar la normativa constitucional que prohíbe la emisión de información que induzca a la violencia, la discriminación, el racismo, la toxicomanía, el sexismo, la xenofobia, la homofobia, la intolerancia religiosa o política y toda aquella que atente contra los derechos.
- b. Mejorar la formación de la fuerza pública incorporando enfoque de derechos humanos, género, intercultural, generacional.
- c. Conformar instancias institucionalizadas en las unidades educativas para actuar como defensoría del estudiantado frente a situaciones de discriminación, maltrato y delitos sexuales, especialmente hacia las mujeres y la población LGBTI.
- d. Establecer programas intersectoriales eficaces de prevención, protección y apoyo a víctimas de violencia intrafamiliar, abuso sexual, explotación, tráfico con fines sexuales, feminicidio, pornografía y otras formas de violencia.
- e. Promover campañas para transformar prácticas y patrones socioculturales que naturalizan conductas violentas contra las mujeres y para visibilizar los impactos de la violencia y femicidio.
- f. Sensibilizar a servidoras y servidores públicos y autoridades en la necesidad de erradicar la violencia de género.
- g. Mejorar la eficiencia y oportunidad de la gestión judicial en los casos de violencia de género.

- h. Prevenir integralmente y sancionar toda forma de esclavitud moderna, en particular aquella con sesgo de género.
- i. Fortalecer las capacidades de las mujeres, de las personas LGBTI y de las personas de los grupos de atención prioritaria para presentar acciones de protección.

Política 9.5. Impulsar un sistema de rehabilitación social que posibilite el ejercicio de derechos y responsabilidades de las personas privadas de la libertad.

- a. Mejorar la coordinación entre las entidades responsables de la atención a las personas privadas de la libertad y las entidades del sistema procesal penal.
- b. Fortalecer la institucionalidad responsable de la atención integral a personas privadas de la libertad a través de la implementación de la carrera penitenciaria y la formación integral de guías y demás actores involucrados en la rehabilitación social.
- c. Mejorar la infraestructura de los centros de privación de la libertad y las condiciones de vida de las personas privadas de la libertad, considerando las necesidades específicas de las mujeres y sus hijos e hijas.
- d. Promover el conocimiento y del ejercicio de derechos de las personas privadas de libertad a fin de que vivan con dignidad durante el proceso de internamiento.
- e. Facilitar el proceso de inserción social de las personas privadas de la libertad a través del acompañamiento y articulación de actores y redes sociales.
- f. Fortalecer las capacidades de las entidades responsables de la atención a adolescentes en conflicto con la ley.
- g. Promover el ejercicio efectivo de derechos de los y las adolescentes privados de libertad.
- h. Implementar la mediación penal restaurativa como medio alternativo al juzgamiento.

Política 9.6. Promover el conocimiento y procesos de formación jurídica para la población.

- a. Generar herramientas técnicas que permitan a las entidades públicas diseñar, implementar y dar seguimiento a las políticas, con enfoque de derechos humanos y de género y en observancia del pluralismo jurídico.
- b. Impulsar la formación ciudadana en el conocimiento de sus derechos humanos y mecanismos para hacerlos efectivos a través de procesos masivos de difusión.
- c. Impulsar programas de formación en derechos humanos, que consideren la perspectiva de género, étnica e intercultural, dirigidos a funcionarios públicos.
- d. Fortalecer las capacidades de las mujeres y las personas de los grupos de atención prioritaria para exigir sus derechos.

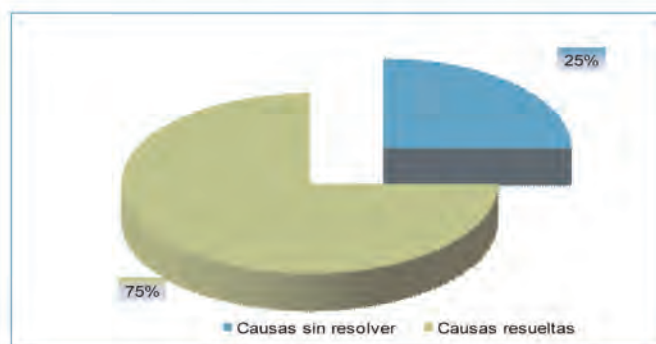
4. Metas

- 9.3.1. Alcanzar el 75% de resolución de causas penales al 2013.
- 9.3.2. Alcanzar el 60% de eficiencia en la resolución de causas penales acumuladas al 2013.
- 9.4.1. Reducir la violencia contra las mujeres:
 - la física en un 8%,
 - la psicológica en un 5%, y
 - la sexual en un 2%
- 9.4.2. Erradicar la agresión de profesores en escuelas y colegios al 2013.
- 9.5.1. Reducir en un 60% el déficit en la capacidad instalada en los Centros de Rehabilitación Social al 2013.
- 9.5.2. Erradicar la incidencia de tuberculosis en las cárceles al 2013.



Meta 9.3.1 Alcanzar el 75% de resolución de causas penales al 2013

% de resolución en el periodo t de las causas penales ingresadas en periodo t



Ejecutor(es): Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Función Judicial

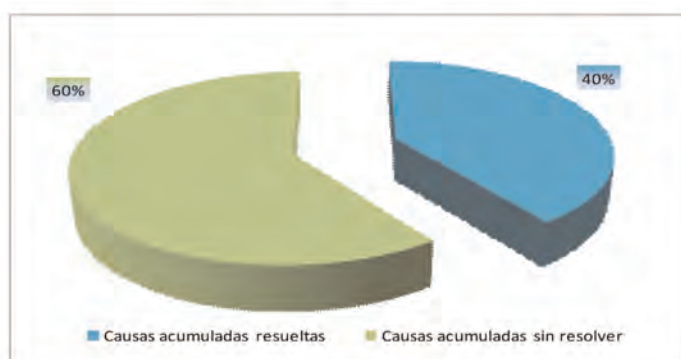
Fuente: INEC-ENEMDU Módulo de Participación Ciudadana, 2008

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos
Meta con Plan

Meta 9.3.2 Alcanzar el 60% de eficiencia en la resolución de causas penales acumuladas al 2013

% de resolución de las causas acumuladas



Ejecutor(es): Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Función Judicial

Fuente: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos - Función Judicial, 2008

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos
Meta con Plan

Meta 9.4.1. Reducir la violencia contra las mujeres: la física en un 8%, la psicológica en un 5%, y la sexual en un 2%

Violencia contra las mujeres (física, psicológica, sexual)

Descripción	2006	2013
Física	10,3	9,5
Verbal o psicológica	15,3	14,5
Sexual (violación)	3,8	3,7

Ejecutor(es): Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos

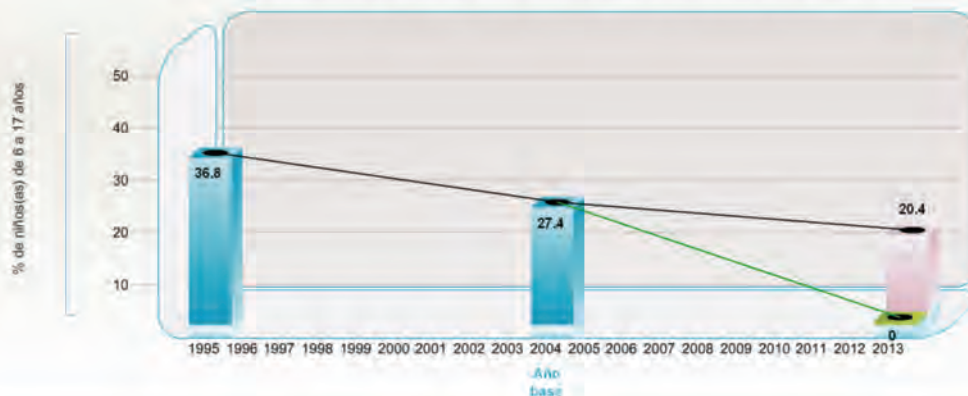
Fuente: CEPAR - ENDEMAIN, 2006

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos
Meta con Plan

Meta 9.4.2. Erradicar la agresión de profesores en escuelas y colegios al 2013

% de niños y niñas de 6 a 17 años que declaran ser agredidos físicamente por profesores



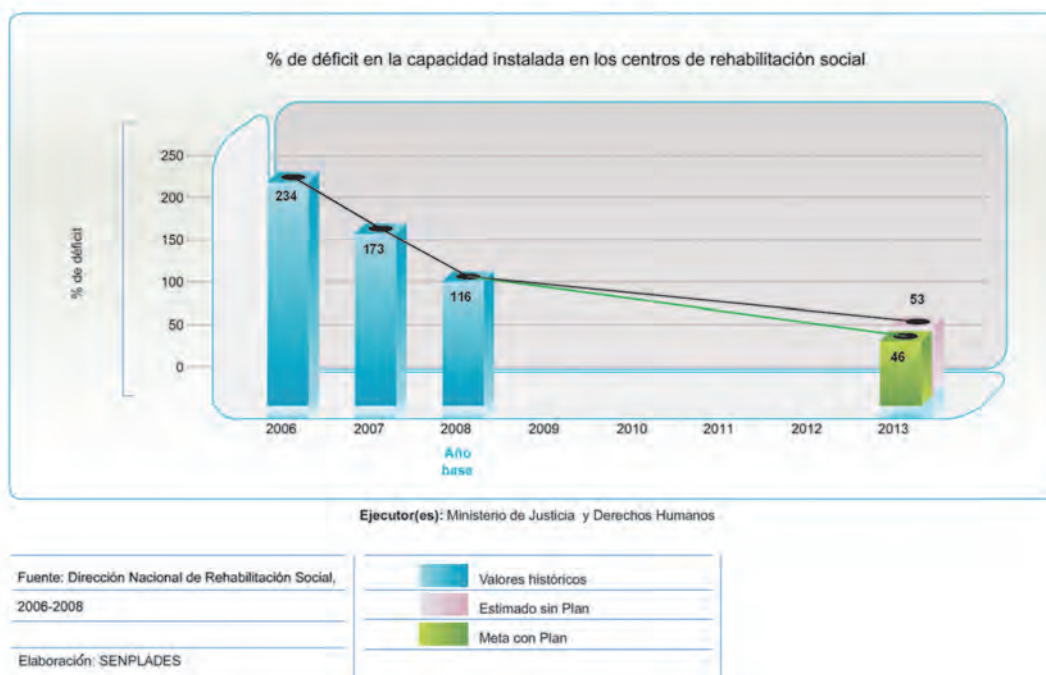
Ejecutor(es): Ministerio de Educación

Fuente: ENDEMAIN, 1995, 2004

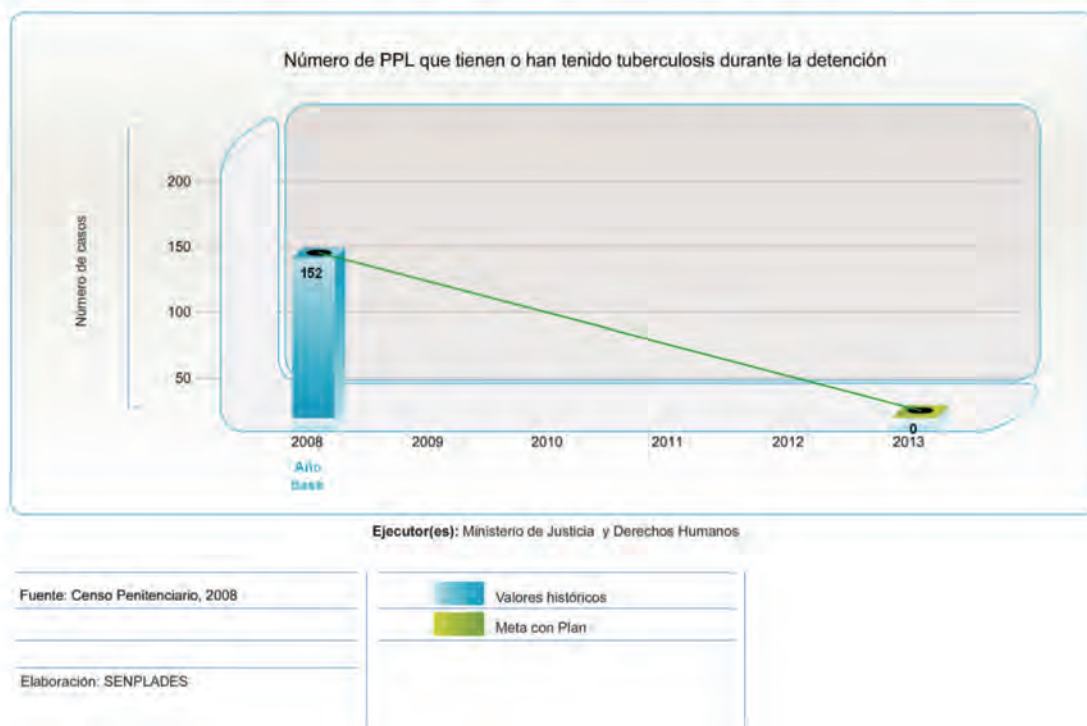
Elaboración: SENPLADES

Valores históricos
Estimado sin Plan
Meta con Plan

Meta 9.5.1. Reducir en un 60% el déficit en la capacidad instalada en los Centros de Rehabilitación Social al 2013



Meta 9.5.2. Erradicar la incidencia de tuberculosis en las cárceles al 2013





Objetivo 10: Garantizar el acceso a la participación pública y política

1. Fundamento

La Constitución de la República, aprobada por el pueblo ecuatoriano vía consulta directa, consolida una posición de vanguardia en lo concerniente a la participación. Esta última, además, se ha vuelto un eje transversal, enmendando la exclusión de la participación a lo largo de la historia republicana del país. La participación trastoca los modos de hacer y pensar la política, pues convierte a los sujetos sociales en protagonistas del desempeño de la vida democrática y de la gestión y control de los asuntos públicos.

Los avances en materia de participación en el ejercicio de la soberanía popular se dan no sólo por medio de los órganos del poder público sino, también, a través de los mecanismos de participación directa de las personas, las comunidades, los pueblos y las nacionalidades. La comunidad de personas que puede participar directamente en la vida democrática del país se amplía: tienen derecho al voto jóvenes menores de 18 años, migrantes, extranjeros, militares y policías, y las personas privadas de la libertad sin sentencia.

Por primera vez se reconoce la democracia comunitaria, además de la directa y representativa, de

tal suerte que esta última se enriquece desde los diversos modos personales y colectivos de practicarla, lo que propicia su innovación constante. Los sujetos de la participación, en el marco constitucional, ya no son únicamente las y los ciudadanos a título personal, sino también las comunidades, pueblos y nacionalidades. De este modo, las personas y colectividades pueden incidir en la planificación, presupuestación, gestión, control y evaluación de las políticas públicas.

El involucramiento de la sociedad civil en la conducción política, económica y social es la condición para la construcción de un país para todas y todos. La democracia se afirma, de modo sustantivo, sobre la base de la plena participación pública y política, sin dejar de lado la importancia de contar con un sólido sistema de representación política. Se trata de constituir una comunidad de ciudadanas y ciudadanos, pueblos e identidades, en la que los sujetos puedan afirmarse, ejercer sus deberes y demandar sus derechos, por medio de la participación activa en la toma de decisiones sobre el bien común.

Promover la participación ciudadana implica fortalecer el poder democrático de la organización colectiva; es decir, estimular la capacidad de movi-

lización de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, para realizar voluntariamente acciones colectivas y cooperativas de distinto tipo, a fin de que la sociedad civil se sitúe como el eje que orienta el desenvolvimiento del Estado y el mercado. Esta propuesta, explicitada en la Constitución, supera las visiones meramente estatistas y mercado-céntricas. No sólo se busca el fortalecimiento de la organización colectiva de la sociedad sino el ejercicio del poder social por parte de ciudadanas y ciudadanos, de manera consciente y deliberada.

En este contexto, el deber del gobierno democrático pasa por estimular la participación ciudadana y la organización social –sin cooptarlas–, e institucionalizar mecanismos de participación en el Estado. Esto último requiere el fortalecimiento y rediseño de las estructuras y los modos de gestión pública, al igual que la construcción de formas específicas de gobernanza que permitan concretar los principios de participación de la Constitución vigente.

Para ese fin, se hace necesario garantizar la generación y el acceso a información precisa y actualizada acerca de las condiciones de vida de la población; afirmar e institucionalizar la obligatoriedad de la rendición de cuentas; y vigilar el cumplimiento de las normativas electorales y de las cuotas que garantizan la paridad de la representación. El cumplimiento de estos objetivos asegura el avance hacia la consolidación de los mecanismos de participación efectiva en todo el ciclo de la política pública.

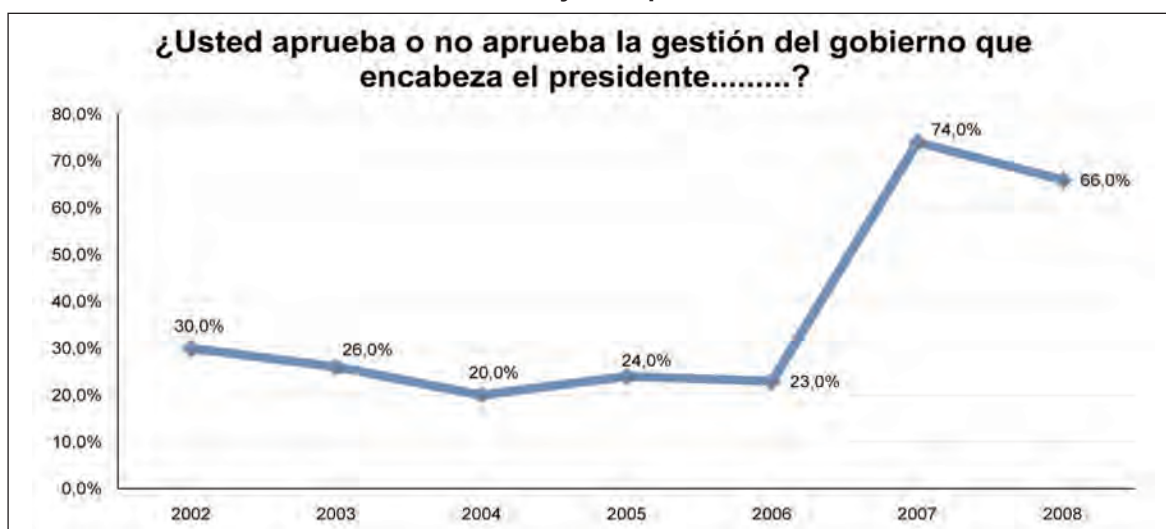
2. Diagnóstico

La vigente Constitución contiene muchos elementos para viabilizar la participación ciudadana, por medio de diversos mecanismos en los diferentes niveles de Gobierno, e incidir en sus decisiones de políticas públicas y en el control social. El Estado ecuatoriano se enfrenta, así, al desafío de aterrizar los preceptos constitucionales en torno al tema de la participación, generar mecanismos institucionales que aseguren la plena vigencia de los derechos políticos de las ciudadanas, los ciudadanos, las comunidades y pueblos y promover mecanismos para la capacidad de auto-movilización de la ciudadanía, las comunidades y pueblos. Para ello, es indispensable dejar atrás vicios que se puedan suscitar, como la cooptación, las relaciones clientelares, la instrumentalización de la participación o el ignorar los aportes, ideas o iniciativas de esta participación para la gestión de políticas en todos los niveles de Gobierno. Estas realidades han sido factores estructurales que han incidido en la desconfianza ciudadana en la esfera de lo público-estatal y en los distintos niveles de Gobierno.

Confianza en el Gobierno y transparencia

En este ámbito, es ilustrativo el informe Latinobarómetro de 2008. Muestra un aumento significativo de la confianza en el Gobierno Central en los últimos dos años: el índice se ha duplicado entre 2002 y 2008 (Gráfico 7.10.1.).

Gráfico 7.10.1. Confianza y transparencia en el Gobierno



Nota: En este gráfico constan sólo las respuestas de quienes aprueban la gestión del gobierno.

Fuente: Latinobarómetro, 2008.

Elaboración: SENPLADES.

El 36% de encuestados declaró, asimismo, tener confianza en el poder legislativo. La cifra es significativa, si se observan los bajísimos índices de confianza que, en años anteriores, registraba el Parlamento. Igual fenómeno ocurre con el Ejecutivo, que goza de una confianza mayor a 52% de los encuestados para el 2008.

En un país como Ecuador, con una histórica crisis política, desconfianza en las instituciones y deslegitimidad del sistema democrático, estos datos son positivos y revelan avances.

Esto puede entenderse, en gran parte, gracias a los esfuerzos realizados por el Gobierno Nacional para mantener y mejorar estos índices de confianza, pero, sobre todo, por el empeño sostenido para aproximar la gestión del Estado a la comunidad, conocer de manera más cercana las necesidades de la población y estrechar los lazos entre el Estado y la sociedad civil. Con este fin, se ha creado un espacio periódico de diálogo entre el Gobierno Nacional y la sociedad civil: los gabinetes itinerantes que se realizan en los distintos territorios rurales y urbanos del país. Desde el inicio de su gestión, el Gobierno ha desarrollado 42 gabinetes itinerantes.

De igual manera, y en miras a acercar el Gobierno a la ciudadanía, las comunidades y pueblos, se ha impulsado el Sistema Nacional de Enlace Ciudadano. Hasta el momento, se ha establecido contacto con 500 organizaciones para estructurar una base de datos; se han ejecutado asambleas y talleres participativos con 185 organizaciones; se han fortalecido 37 organizaciones y se promovieron los derechos y obligaciones de la Constitución, a través de una campaña que llegó a 50 000 ciudadanos y ciudadanas. El Sistema beneficia a 2 100 personas de forma directa y 75 000 de manera indirecta. También se ha priorizado y promovido el diálogo relacionado con sectores estratégicos, como la minería y el agua, lo que ha beneficiado a 30 000 usuarios de sistemas de riego y 94 comunidades en la Sierra centro y sur del país, con énfasis en Chimborazo, Tungurahua, Bolívar y Cotopaxi.

Sin embargo, los datos proporcionados por la Encuesta de Participación Ciudadana, realizada por SENPLADES con el apoyo del INEC, en 2008, muestran que apenas 3% de la población ha asistido a algún espacio de participación abierto por el Gobierno Central o por los gobiernos autónomos descentralizados. Ello da cuenta de que aún quedan muchos esfuerzos por realizar, en este sentido, para exigir que las instituciones generen espacios de diálogo con la ciudadanía, las comunidades y pueblos y cambien las formas de gestión cerradas a las que ha estado acostumbrado el país. Pero también advierte sobre la necesidad de promover, desde el Estado, la formación de una sociedad civil informada e interesada por los asuntos públicos, que incluya, de forma sistemática, a las ecuatorianas y ecuatorianos en la toma de decisiones a todo nivel.

Uno de los aspectos claves para la legitimación y democratización de los distintos niveles de Gobierno ante la sociedad civil y ante los pueblos tiene que ver con que las decisiones públicas y la información de toda institución que maneja recursos públicos sean transparentes, claras y relevantes y con la difusión de esta información a través de diversos medios accesibles para las y los ciudadanos y pueblos. Este constituye un medio para la institucionalización de mecanismos de rendición de cuentas y la promoción de procesos de control social de manera objetiva e independiente.

El Gobierno ha realizado varios esfuerzos en este sentido. Uno de ellos está orientado al desarrollo estadístico y a la oferta de información actualizada y oportuna, denominado Ecuador en Cifras, y presenta indicadores sociales, económicos, financieros e internacionales. También se han transparentado los procesos de compras públicas, a la par de que se han reducido los niveles de corrupción, mediante 2 453 procesos de subasta inversa, 669 de licitaciones y 4 208 de publicaciones.⁹¹

En cuanto a la transparencia de la información y de la gestión de las autoridades públicas, el Primer Mandatario ha dado un claro ejemplo del tipo de gestión que busca el Gobierno, al efectuar

⁹¹ Desde el 1 de enero de 2007 hasta el 24 de diciembre de 2008, se han registrado 42650 proveedores; de ello, 21404 han sido habilitados. Existen 2115 entidades contratantes registradas.

semanalmente una rendición de cuentas sobre sus actividades, a través de los enlaces sabatinos transmitidos a nivel nacional por radio y televisión.

Se ha trabajado, igualmente, en el reforzamiento de la regulación y cumplimiento de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP). Todas las institu-

ciones del Gobierno Central publican secciones de transparencia en sus páginas web⁹², sin embargo, sólo 30% cumple con todos los requerimientos de información que estipula esta ley⁹³ (Cuadro 7.10.1.). Ello evidencia todavía una baja proactividad de parte de las instituciones y funcionarios públicos en el tema de transparentar la información pública.

Cuadro 7.10.1. Transparentación de la información

Rango de cumplimiento (%)	No. de instituciones por rango	%
100	13	30
80-99	25	57
60-79	4	9
40-59	2	5

Fuente: Secretaría General de la Administración Pública.

Elaboración: SENPLADES.

En este sentido, aún es necesario trabajar en el cumplimiento de esta ley y, paralelamente, encontrar otros modos de difusión de la información, que sean accesibles al elevado porcentaje de la población que no tiene acceso a Internet, así como incentivar a las ecuatorianas y los ecuatorianos a hacer uso de esta información.

En lo relativo al fomento del control social, se ha impulsado la conformación de 12 veedurías

ciudadanas y 5 observatorios ciudadanos, con el apoyo de la SPPC, y 7 veedurías al Plan Nacional de Desarrollo, con el apoyo de SENPLADES.

Fortalecimiento de las capacidades de la ciudadanía, las comunidades y pueblos para la participación efectiva

Uno de los grandes problemas del Ecuador es el desconocimiento de gran parte de la ciudadanía,

⁹² Las instituciones del Estado están obligadas a difundir, a través de un portal de información o página web, la siguiente información mínima actualizada: a) Estructura orgánica funcional; b) Directorio completo; c) Remuneración mensual por puesto; d) Servicios que ofrece y las formas de acceder a ellos; e) Contratos colectivos vigentes; f) Formularios o formatos de solicitudes que se requieran para los trámites; g) Información total sobre el presupuesto anual de la institución; h) Resultados de las auditorías; i) Información completa sobre los procesos precontractuales, contractuales, de las contrataciones de obras, adquisición de bienes, etc.; j) Listado de las empresas y personas que han incumplido contratos con dicha institución; k) Planes y programas de la institución en ejecución; l) Contratos de crédito externos o internos; m) Mecanismos de rendición de cuentas a la ciudadanía, tales como metas e informes de gestión e indicadores de desempeño; n) Viáticos, informes de trabajo y justificativos de movilización de funcionarios públicos; o) Nombre, dirección y dirección electrónica del responsable de atender la información pública.

⁹³ Secretaría General de la Administración Pública.

de las comunidades y de los pueblos sobre sus derechos, las formas de exigirlos y el modo de funcionamiento de la gestión pública. Sobre la base de esta falta de información, se consolida un sistema de dominación que inmoviliza a la ciudadanía, las comunidades y los pueblos en la aceptación del orden político existente y que los somete a mecanismos de extorsión, de intercambio de favores o de tramitaciones fuera de la ley, en la disputa por asegurar sus derechos.

Para avanzar en la superación de estos problemas, en el transcurso del año, se ha estado implementando un sistema de Formación Ciudadana y Desarrollo de la Capacidad Emprendedora, que identifica las demandas de las organizaciones sociales previo a la realización de talleres. Se generaron variadas temáticas de talleres, entre ellas: formación básica en ciudadanía, introducción al control social, formación de formadores, manejo de conflictos y otros específicos en soporte a otras áreas de Gobierno, como MIDUVI, Ministerio de Justicia, SENPLADES, Ministerio de Gobierno, Policía Nacional y en el Ministerio de Salud para el subproceso de salud intercultural. Sin embargo, cabe señalar que las iniciativas realizadas son todavía insuficientes y es necesario fortalecer considerablemente el trabajo del Gobierno en este ámbito.

Estado de la participación organizativa

El estado de la participación debe ser analizado en varias instancias en las que ésta se expresa, esto es, en partidos políticos, en organizaciones sociales, la participación no convencional y en las interfases que se abren o generan entre la sociedad y el Estado.

En esta línea, los datos obtenidos por la Encuesta de Participación Ciudadana, realizada en el 2008, muestran que, a nivel nacional, el número de personas mayores de 18 años que participa activamente en política representa 3,6%; las personas que participan en organizaciones sociales, 30,9%; las personas que ejercen su derecho de formas no convencionales⁹⁴, 30% y quienes participan en interfases con el Estado, apenas 3%. Las formas de participación difieren según la ubicación de los actores sociales (rural o urbana). Tal es el caso de la participación en organizaciones sociales, que es más alta en las zonas rurales, las formas no convencionales se evidencian con mayor frecuencia en las zonas urbanas y, en interfases Estado-sociedad civil, no existe una diferencia significativa.

La encuesta, además, revela una participación más activa de las personas en edad productiva y en el quintil más alto de la población (Cuadros 7.10.2.a y 7.10.2.b).

⁹⁴ Las formas de participación no convencionales consideradas en la encuesta son: asistir a una manifestación; participar en una huelga; participar en actividades de protesta como: cortar el tráfico, ocupar edificios, encadenarse, tomas de tierra, etc.; firma de peticiones o cartas de protesta (incluidas las cartas por Internet); enviar mensajes políticos a través del celular; participar en un foro o grupo de discusión política en Internet; enviar cartas o hacer llamadas al director de un noticiero o un periódico; realizar un trabajo no remunerado para la comunidad; boicotear o dejar de comprar ciertos productos por razones políticas, éticas o para favorecer el medioambiente; comprar productos voluntariamente por razones políticas, éticas o para favorecer el medioambiente; contactar o intentar contactar a un político para expresarle sus opiniones; donar o recaudar dinero para alguna causa; asistir a una reunión política o a un mitin; pintar grafitos o hacer acciones callejeras.

Cuadro 7.10.2. Porcentaje de participación en organizaciones sociales

a) Por rangos de edad

Rangos de edad	Porcentaje de participación en organizaciones sociales (no incluye participación político partidaria)
De 17 a 24 años	30,15
De 25 a 34 años	36,09
De 35 a 50 años	38,64
De 50 a 64 años	36,76
Más de 65 años	30,29

b) Por quintiles

Quintiles	Porcentaje de participación en organizaciones sociales (no incluye participación político partidaria)
Quintil 1	35,78
Quintil 2	34,23
Quintil 3	32,10
Quintil 4	32,73
Quintil 5	42,19

Fuente: SENPLADES-INEC.

Elaboración: SENPLADES.

Los datos obtenidos en esta encuesta son, sin embargo, mucho más preocupantes cuando se refieren a la participación político-partidaria de las ecuatorianas y los ecuatorianos. Un escaso 3,6% de los encuestados declara participar activamente en un partido político, lo que ratifica que estas instancias de mediación democráticas entre el Estado y la sociedad civil son bastante débiles en el país.

Son escasos los esfuerzos que, en cuanto a políticas públicas, se han realizado para el impulso y el fortalecimiento de la organización social. Sin embargo, a nivel institucional, la creación de la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana y del Consejo Nacional de Participación

Ciudadana y Control Social, por mandato constitucional, responde, sin duda, a una clara voluntad de promoción de la asociatividad, las redes sociales y la organización social, pero que aún no logra plasmarse en una agenda programática clara.

Participación electoral

La Constitución aprobada en el 2008 y la Ley Orgánica Electoral vigente desde el 27 de abril de 2009, que se deriva de la Constitución, introducen importantes cambios en el sistema electoral, orientados a generar inclusión y condiciones de equidad en la participación electoral. Estos avances se ven plasmados en varias facetas. Uno de ellos es la participación de las mujeres en los

cargos de elección popular, al ser obligatorio, en las candidaturas para las listas para elecciones pluripersonales, presentar de manera alternada y secuencial la participación de mujeres y hombres. En lo relativo a las y los compatriotas en el extranjero, se reivindica su derecho a elegir y ser elegidos. Se permite el voto facultativo de los jóvenes mayores de 16 años en las elecciones. Se garantiza, a través del presupuesto del Consejo Nacional Electoral, una promoción electoral equitativa e igualitaria que propicie el debate y la difusión de las propuestas programáticas de todas las candidaturas. Se amplía, además, el

derecho al voto a las personas privadas de libertad sin sentencia.

Los límites de la aplicación de la Ley de Cuotas aún deben ser analizados, puesto que, en las elecciones de 2007, permitió una participación de 34,6% de mujeres en la Asamblea Nacional Constituyente, pero, en las últimas elecciones, realizadas en abril de 2009, este porcentaje se redujo a 32,30% de mujeres asambleístas (Cuadro 7.10.3.). Sin embargo respecto a la situación antes de las cuotas: 6% de mujeres electas al Congreso en 1996 (SIISE-TSE) el avance es muy claro.

Cuadro 7.10.3. Participación electoral de mujeres

Provincia/País/Continente	Diputadas electas 2006	Asambleístas electas 2007	Asambleístas electas 2009
Azuay	0,0%	40,0%	40,0%
Bolívar	0,0%	33,33%	0,0%
Cañar	0,0%	33,33%	0,0%
Carchi	0,0%	0,0%	33,33%
Chimborazo	0,0%	25,0%	0,0%
Cotopaxi	0,0%	25,0%	25,0%
El Oro	25,0%	25,0%	25,0%
Esmeraldas	0,0%	0,0%	0,0%
Galápagos	0,0%	0,0%	0,0%
Guayas	55,6%	50,0%	52,94%
Imbabura	33,33%	33,33%	33,33%
Loja	0,0%	25,0%	25,0%
Los Ríos	40,0%	60,0%	40,0%
Manabí	25,0%	25,0%	37,50%
Morona Santiago	50,0%	0,0%	50,0%
Napo	0,0%	0,0%	50,0%
Orellana	50,0%	50,0%	50,0%
Pastaza	50,0%	50,0%	0,0%
Pichincha	37,5%	35,71%	33,33%
Sucumbios	0,0%	50,0%	0,0%
Tungurahua	25,0%	25,0%	25,0%
Zamora Chinchipe	0,0%	0,0%	50,0%
Santo Domingo de los Tsáchilas	—	—	33,33%
Santa Elena	—	—	33,33%
Total	25,0%	33,0%	31,1%
América Latina, El Caribe y África		41,67%	40,0%
EEUU y Canadá		50,0%	0,0%
Europa, Asia y Oceanía		50,0%	50,0%
Nacionales		50,0%	50,0%
Total	25,0%	34,60%	32,30%

Fuente: CNE.

Elaboración: SENPLADES.



En el caso de las elecciones de autoridades para las prefecturas, según datos del CNE, en el 2004, en 4 de 22 provincias, las mujeres accedieron al cargo (18,18%), mientras que, en el 2009, únicamente en 2 de 23 provincias accedieron a estas plazas (8,7%). Estos resultados demuestran que, a pesar de los importantes esfuerzos por lograr una participación electoral más equitativa de las mujeres, aún es un tema en el que hay mucho por hacer.

De igual manera, hay temas pendientes en cuanto a la participación electoral de las y los indígenas, las afroecuatorianas y los afroecuatorianos, las y los

compatriotas en el extranjero y las personas con discapacidad, tanto en la concienciación de su participación política como en el hecho de que no han habido medidas específicas que promuevan su participación política y electoral de manera equitativa.

En otro ámbito, los esfuerzos del Registro Civil, a través de las brigadas móviles que en el 2008 cedularon a cerca de 168 mil personas a nivel nacional, han contribuido, sin duda, a ampliar a un mayor número de ecuatorianas y ecuatorianos el acceso a este derecho, como a otros que requieren de este documento (Cuadro 7.10.4.).

Cuadro 7.10.4. Cedulación de personas

Provincia	Personas
Azuay	7.828
Bolívar	8,6
Carchi	6.632
Esmeraldas	8.796
Guayas	29.816
Imbabura	7.806
Loja	26,4
Los Ríos	15.668
Manabí	33.301
Morona	10.225
Orellana	3.395
Santo Domingo	3,9
Sucumbíos	5.572
Total	167.989

Fuente: Registro Civil.

Elaboración: SENPLADES.

Asimismo, esta institución ha trabajado en la actualización de la base de datos para el proceso

electoral que se llevó a cabo en abril de 2009 (Cuadro 7.10.5.).

Cuadro 7.10.5. Actualización de la base de datos para el proceso electoral

Población	Número
Ciudadanos mayores de 18 años	9.073.481
Posibles electores 16 a 18 años	499.801
Analfabetos	715,7
Ciudadanos con doble nacionalidad	699,0
Residentes en el extranjero	13.142
Extranjeros cedulados con fecha de cedula mayor o igual a 5 años	88.455
Militares servicio activo	55.382
Policía	39.607
Total Base de Datos	10.486.257

Fuente: Registro Civil.

Elaboración: SENPLADES.

La consolidación de la participación electoral presenta un arraigo fuerte. Según el Latinobarómetro 2008, 48% de los ecuatorianos encuestados piensa que lo más efectivo para cambiar las cosas es el voto, lo que demuestra la importancia que le asigna la población a este ejercicio democrático.

Para que la participación incida verdaderamente en las instituciones públicas y para que constituya el pilar sobre el que se sustente una gestión diferente del aparato estatal, es necesario legitimar los procesos de construcción colectiva y plural de las decisiones públicas y avanzar en la construcción de instituciones más democráticas.

Las formas tradicionales en las que el Estado se ha relacionado con la sociedad civil han estado sustentadas en el clientelismo, la presión corporativa y el desconocimiento de los derechos ciudadanos. La formación ciudadana y de las y los funcionarios públicos es indispensable para superar estas nocivas prácticas, al igual que la promoción, desde el Estado, de mecanismos de participación y de espacios adecuados. Estos esfuerzos van más allá de la formulación de políticas públicas ligadas al derecho a la participación: están relacionados con la generación de mejores condiciones de vida para la población, que permitan a las ciudadanas y ciudadanos disponer de tiempo para ejercer este derecho.

3. Políticas y Lineamientos

Política 10.1. Promover la organización colectiva y autónoma de la sociedad civil.

- Fomentar las capacidades sociales de acción colectiva para organizarse en el marco de sus condiciones territoriales y culturales específicas para promover la justicia, equidad e igualdad de derechos y oportunidades.
- Promover la participación social en la toma de decisiones que puedan afectar al ambiente.

- c. Promover y fortalecer la organización de cooperativas y asociaciones de, entre otros, productores, intermediarios y emprendedores, redes sociales para la economía solidaria, comités de usuarias en políticas de maternidad gratuita, atención a la infancia y gestión escolar comunitaria, trabajadoras y trabajadores temporales y autónomos.
- d. Fomentar la creación de asociaciones de defensa de consumidores y consumidoras.
- e. Fortalecer y promover la organización ciudadana en torno a temas identitarios, culturales, de defensa de derechos y de resolución de problemas sociales cotidianos.
- f. Otorgar becas de formación ciudadana a miembros de organizaciones sociales.
- g. Fortalecer y democratizar las organizaciones sociales y los partidos políticos, resaltando la participación y organización de las mujeres, grupos de atención prioritaria, pueblos y nacionalidades.
- h. Reconocer y respetar el funcionamiento, en los territorios indígenas, afroecuatorianos y montubios, de sus mecanismos propios de organización y participación.
- i. Fomentar la asociatividad de la población ecuatoriana viviendo fuera del país.

Política 10.2. Fortalecer, generar e innovar formas de control social y rendición de cuentas a las y los mandantes.

- a. Fortalecer la participación, control ciudadano y consulta previa, como garantía de derechos y sin discriminación de ningún tipo.
- b. Promover espacios de control social para el cumplimiento de los derechos ciudadanos, la gestión pública y para las personas naturales o jurídicas que presten servicios públicos.
- c. Desarrollar reformas institucionales y legales que permitan el fortalecimiento de los sistemas de control, fiscalización, y regulación de las entidades públicas y privadas del país.
- d. Consolidar la institucionalidad y ejercicio de las funciones de las instancias estatales de transparencia y control social.
- e. Implementar un sistema integrado de transparencia de gestión y combate a la corrupción.
- f. Desarrollar una campaña nacional por la ética pública, la transparencia y la lucha contra la corrupción.
- g. Impulsar una gestión estatal que responda e incluya los resultados de los procesos de control social realizados por personas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

Política 10.3. Promover la participación política y electoral con equidad en los cargos de elección popular, de designación y en las instituciones públicas.

- a. Vigilar el cumplimiento de las cuotas en los cargos de elección pluripersonales, así como de la secuencialidad y alternabilidad de género en las listas.
- b. Promover la presencia de hombres y mujeres indígenas, afroecuatorianos y montubios, así como de hombres y mujeres con discapacidad en la designación de cargos públicos y de elección popular.
- c. Diseñar medidas afirmativas para incrementar la presencia de hombres y mujeres indígenas, afroecuatorianos y montubios, así como de hombres y mujeres con discapacidad en el servicio público.
- d. Incentivar la participación electoral de los jóvenes menores de 18 años, migrantes, extranjeros, militares y policías, y personas privadas de la libertad sin sentencia.
- e. Ampliar y mejorar las condiciones de participación política de los y las ecuatorianas viviendo fuera del país.

Política 10.4. Garantizar el libre acceso a información pública oportuna.

- a. Fortalecer las capacidades de las entidades estatales para el cumplimiento de las exigencias de transparencia y acceso a la información.
- b. Generar capacidades de gobierno electrónico que posibiliten, entre otros, el empadronamiento permanente de ecuatorianos y ecuatorianas en el exterior.
- c. Difundir información pública oportuna, de calidad y comprensible para toda la población.
- d. Difundir información pública a través de medios propios a cada contexto cultural y haciendo uso de sus idiomas.
- e. Institucionalizar audiencias públicas semestrales para todas las instituciones del gobierno central como formas abiertas y accesibles de rendición de cuentas a la ciudadanía.
- f. Ampliar la cobertura de Internet y fortalecer las capacidades de la población para acceder a la rendición de cuentas y el seguimiento de la gestión pública en los territorios.
- g. Fomentar la rendición de cuentas de instituciones privadas (fundaciones, corporaciones, empresas) que reciban fondos públicos.

Política 10.5. Promover el desarrollo estadístico y cartográfico, para la generación de información de calidad.

- a. Fortalecer las capacidades estatales de generación de información y construir capacidades en la ciudadanía, las comunidades y pueblos, para el uso de la misma.
- b. Incentivar a la ciudadanía para que genere información y la comparta con el Estado.
- c. Realizar censos económicos, de población y vivienda y agropecuarios de manera oportuna.
- d. Difundir de forma íntegra los resultados de encuestas nacionales de forma didáctica a través de Internet y otros medios.
- e. Ampliar el acceso a la información científica y tecnológica, a bibliotecas virtuales y a redes de información sobre proyectos e investigaciones.
- f. Financiar y elaborar, en coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados, la cartografía geodésica del territorio nacional.
- g. Desarrollar sistemas de información georreferenciada de fácil acceso y conocimiento para toda la población.
- h. Generar y administrar eficientemente el catastro nacional integrado georreferenciado de hábitat y vivienda, impulsando la construcción y actualización de catastros urbanos y rurales a nivel nacional.
- i. Generar información precisa sobre oferta, demanda y calidad de agua como herramienta para la redistribución del recurso hídrico.
- j. Fortalecer las capacidades del Estado para medir los impactos de la gestión pública en todos los niveles de gobierno y difundir los resultados a través de medios propios a cada contexto cultural y haciendo uso de idiomas propios.

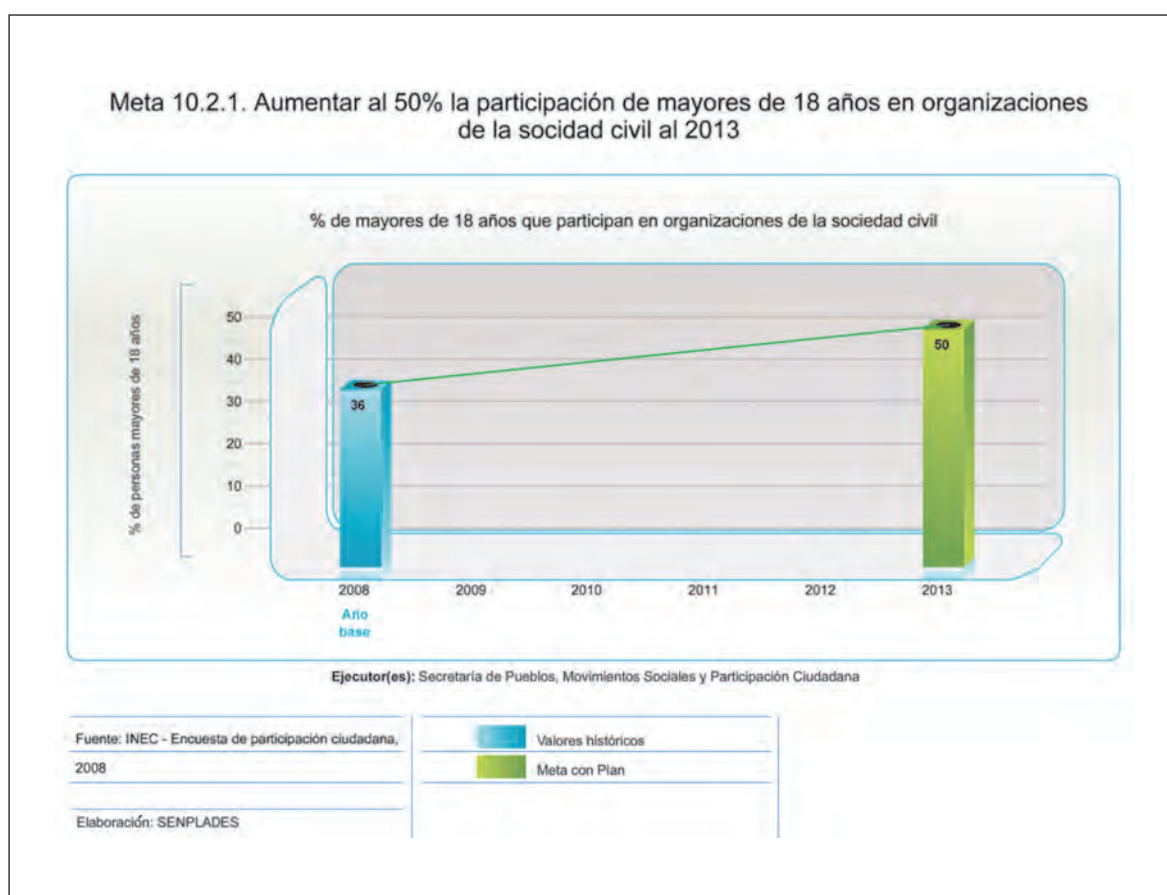
Política 10.6. Promover procesos sostenidos de formación ciudadana reconociendo las múltiples diversidades.

- a. Fortalecer y desarrollar procesos de formación ciudadana en el ejercicio y la exigibilidad de los derechos constitucionales y en mecanismos de participación, con particular énfasis a las y los receptores de los programas sociales del gobierno.
- b. Generar una estrategia nacional de comunicación a través de medios públicos, privados y comunitarios para la formación en derechos, con material didáctico y adaptado a las diversas realidades.

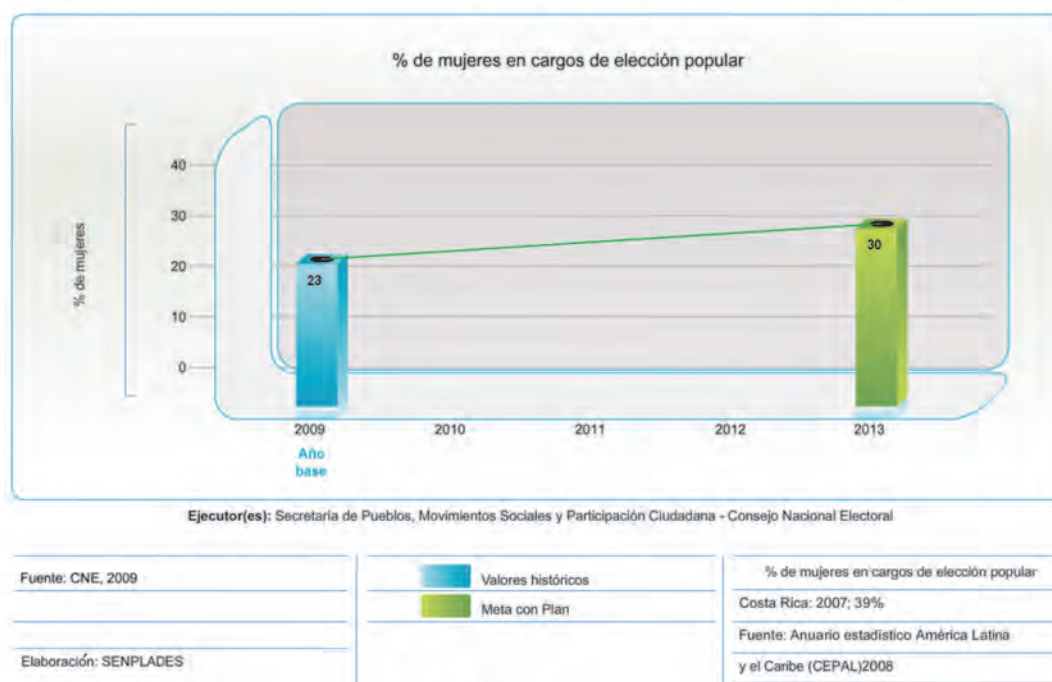
- c. Incorporar en la malla curricular del sistema educativo formal y en los sistemas de capacitación y entrenamiento la formación en ciudadanía, participación y derechos.
- d. Difundir los mecanismos de participación previstos en la constitución y en la Ley.

4. Metas

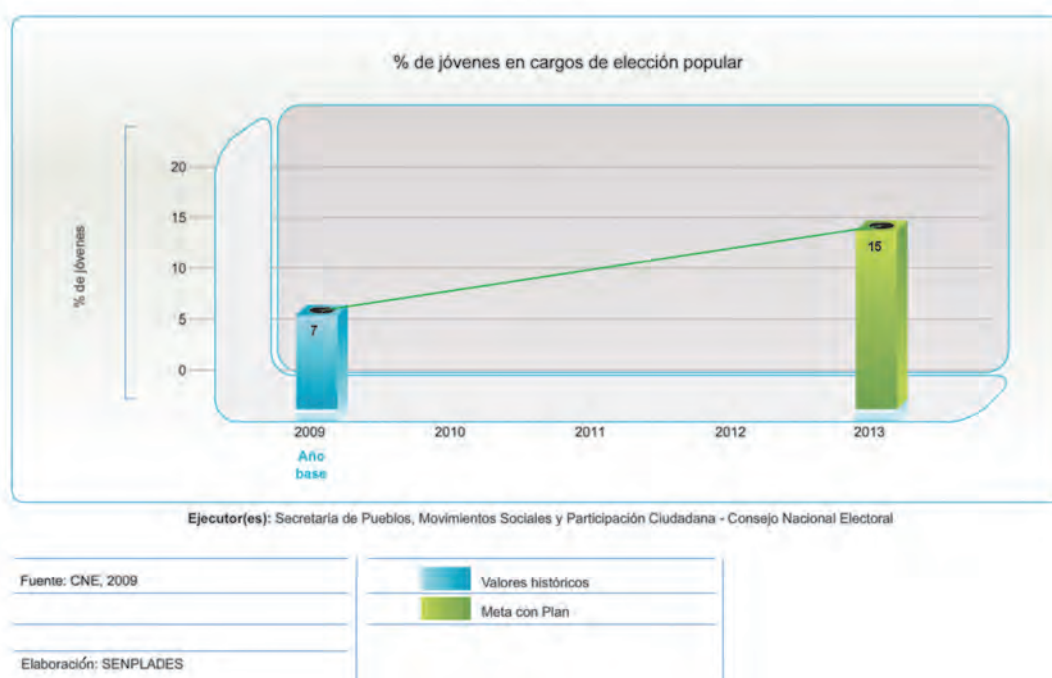
- 10.2.1. Aumentar al 50% la participación de mayores de 18 años en organizaciones de la sociedad civil al 2013.
- 10.3.1. Alcanzar el 30% de participación de las mujeres en cargos de elección popular al 2013.
- 10.3.2. Alcanzar el 15% de participación de jóvenes en cargos de elección popular al 2013.
- 10.3.3. Aumentar el acceso a participación electoral de ecuatorianos y ecuatorianas en el exterior a 0,7 al 2013.
- 10.6.1. Alcanzar el promedio de América Latina en el apoyo a la democracia al 2013.



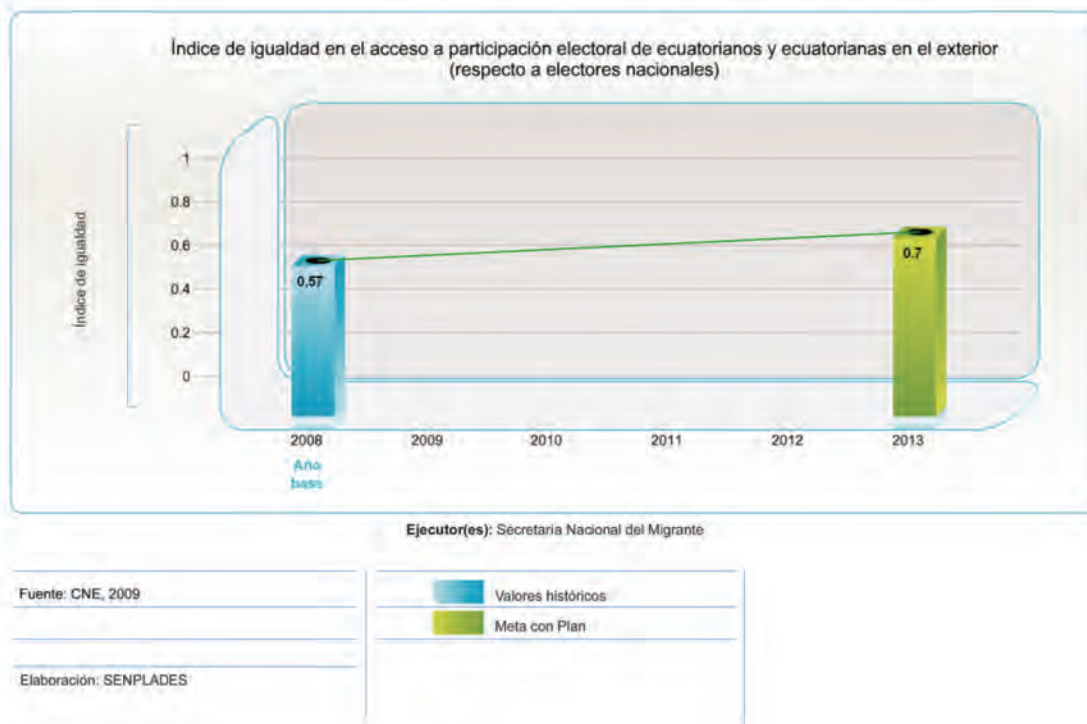
Meta 10.3.1. Alcanzar el 30% de participación de las mujeres en cargos de elección popular al 2013



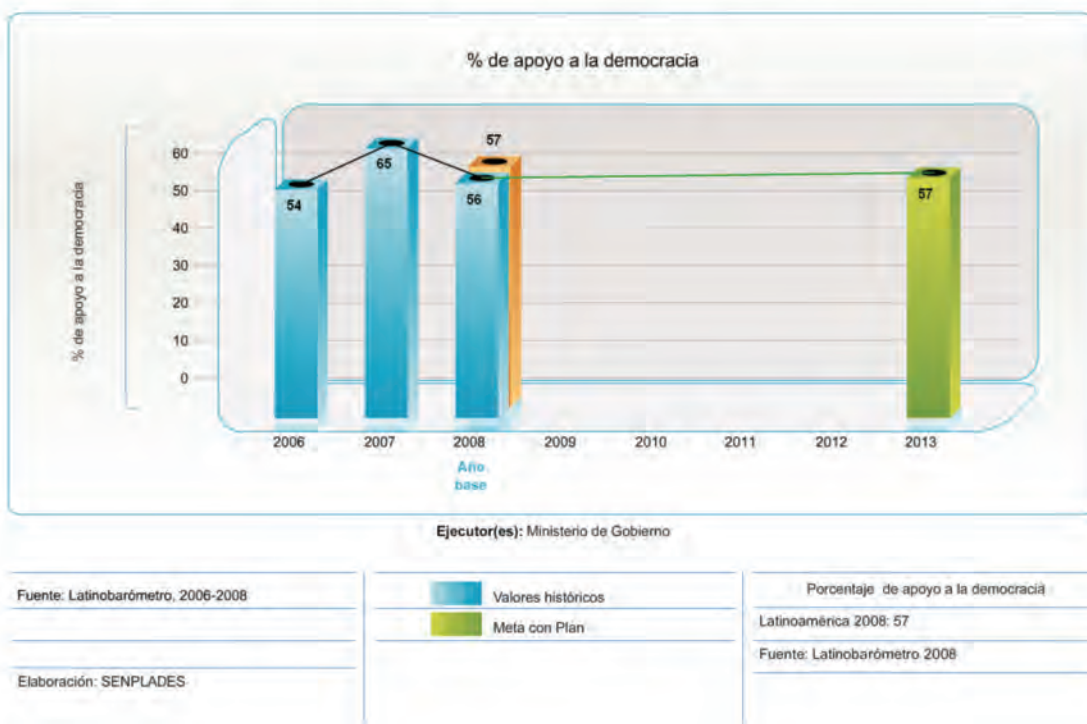
Meta 10.3.2. Alcanzar el 15% de participación de jóvenes en cargos de elección popular al 2013



Meta 10.3.3. Aumentar el acceso a participación electoral de ecuatorianos y ecuatorianas en el exterior a 0.7 al 2013



Meta 10.6.1. Alcanzar el promedio de América Latina en el apoyo a la democracia al 2013





Objetivo 11: Establecer un sistema económico social, solidario y sostenible

1. Fundamento

La Constitución de 2008 establece que el sistema económico ecuatoriano es social y solidario; sin embargo, ésta no es una caracterización exacta de la realidad actual sino un gran objetivo a alcanzar. Se abre, de este modo, una etapa de transición que deberá partir de un sistema marcado por la hegemonía capitalista neoliberal, que profundizó la concentración de la riqueza, la pérdida de soberanía, la privatización, la mercantilización extrema, las prácticas especulativas y depredadoras de los seres humanos, de los pueblos y de la naturaleza, para llegar a un sistema económico soberano regido por el Buen Vivir, que supere estas injusticias y desigualdades e impulse una economía endógena para el Buen Vivir, es decir, un desarrollo con y para todas y todos los ecuatorianos, de todas las regiones, sectores, pueblos y colectividades.

El camino para este cambio estructural está señalado por las orientaciones constitucionales. Así, la centralidad asignada al Buen Vivir y a la soberanía alimentaria y económica lleva a reubicar fines y medios del sistema económico. El fin es la reproducción de ciclos de vida, en su sentido integral, y el logro de equilibrios entre producción, trabajo y ambiente, en condiciones de autodeterminación,

justicia y articulación internacional soberana. Esto supone cambios en todo el ciclo económico: la producción, la reproducción, la distribución y el consumo, y determina el tránsito hacia una nueva matriz productiva; el paso de un esquema primario exportador y extractivista a uno que privilegie la producción diversificada y ecoeficiente, así como los servicios basados en los conocimientos y la biodiversidad. En esta perspectiva, el régimen económico no tiene primacía en sí mismo; por el contrario, se subordina y sirve a la vida de los seres humanos y de la naturaleza.

La transición se hace viable a partir del reconocimiento y potenciación de las bases o raíces que ya existen en nuestra economía: formas o lógicas diversas de producción y reproducción, casi siempre comprometidas con el logro del sustento material de las personas y las colectividades. Se trata de formas de arraigo local con sentido de cooperación y reciprocidad; formas de cuidado y conservación de los saberes y de los recursos naturales, que han permitido sostener la producción básica y la vida, en medio de los desmedidos afanes de acumulación y enriquecimiento de las élites nacionales y transnacionales. Este cambio empieza por fortalecer, con un sentido de justicia y equilibrio, a las unidades y relaciones productivas populares y

a los actores económicos que se han desenvuelto en medio de desigualdades estructurales, acentuadas en la fase neoliberal.

La diversidad económica, como clave de la transición, es indisociable de una democratización económica que abarca varias dimensiones: el acceso a recursos en condiciones equitativas; la revalorización y el fortalecimiento de actores, territorios, procesos y relaciones económicas –especialmente de aquellos que han afrontado sistemáticamente desventajas que determinan su empobrecimiento–; y la participación directa en la toma de decisiones.

Un paso sustantivo hacia la democratización económica es el reconocimiento de diversas formas organizativas de la producción, el trabajo y la propiedad. Sobre estas bases, la diversificación productiva no se limita a los productos. Tiene un sentido más amplio, con formas y relaciones de producción que permitirán mayor amplitud y variedad de bienes y servicios, frente a las necesidades internas y a los intercambios internacionales.

La recuperación de lo público, el fortalecimiento y la transformación del Estado convergen con la democratización económica y resultan cruciales para la soberanía. La acción del Estado –no sólo como ente regulador de la economía sino como redistribuidor y protagonista directo de la actividad económica– es una condición indispensable para la justicia económica y el tránsito hacia otro modelo. Se trata de acciones y procesos, tales como la desprivatización y el control público de recursos e infraestructura –estratégicos y fundamentales–, como sustento material de la vida y como fuente de riqueza social; la planificación de la economía endógena para el Buen Vivir; la inversión y las compras públicas, orientadas a crear condiciones productivas y a estimular a sectores y territorios en situación de desventaja; la ampliación y consolidación de empresas y servicios públicos; y el impulso de una integración regional y económica en condiciones beneficiosas para el país.

Esta nueva matriz productiva prioriza la producción de alimentos de una canasta básica nutritiva y apropiada cultural y ecológicamente. Incluye un desarrollo industrial dinámico, flexible y ecoeficiente, vinculado a las necesidades locales y a las potencialidades derivadas de los bioconocimientos y de las innovaciones científicas y tecnológicas.

Tiene relación con la soberanía energética y las energías limpias; la protección y potenciación de la biodiversidad y de la diversidad cultural, como base de actividades alternativas al extractivismo –entre ellas el ecoturismo y la biomedicina–; y el rescate e innovación de tecnologías que favorezcan procesos de producción en los que el trabajo adquiera valor, maximicen el rendimiento de los recursos y minimicen impactos y afectaciones al ambiente.

La nueva matriz productiva establece directa relación con las transformaciones en el terreno de las tecnologías y conocimientos, concebidos como bienes públicos y en perspectiva de diversidad. Se asocia, también, con un sector financiero que articule el sector público, privado y popular solidario, cuyo control y orientación, en calidad de servicio público, es indispensable para encauzar el ahorro nacional hacia la producción en sus diversas formas.

En materia de intercambios económicos, los desafíos tienen que ver con un comercio internacional y nacional dinámico y justo. Se precisa una política económica que utilice, con flexibilidad, herramientas y mecanismos, como precios de sustentación y aranceles, y que estimule otras formas de intercambio.

Como parte del ciclo económico, y en el marco de una conciencia social y ambiental, se requieren políticas activas en torno al consumo. Resulta urgente la generalización de patrones de consumo responsables para, de ese modo, fortalecer la soberanía alimentaria y la economía endógena para el Buen Vivir.

En síntesis, las acciones del Estado deben dirigirse a consolidar un sistema económico social y solidario, en el cual la planificación nacional y las intervenciones estatales permitan la transformación progresiva de la matriz productiva, a través de las etapas planteadas en la Estrategia para el Buen Vivir.

2. Diagnóstico

El crecimiento económico ecuatoriano se basa en un sistema productivo caracterizado por la extracción de recursos naturales y el cultivo de bienes agrícolas destinados a la exportación. Hay un énfasis predominante en la producción y el crecimiento económico en detrimento de la distribución del ingreso o los impactos ambientales de los procesos productivos.

Petróleo, crecimiento desequilibrado, concentración y pobreza

Sustentado sobre una base extractivista y de exportación de *commodities*, el crecimiento económico de largo plazo se articula desde el dinamismo del mercado exterior, particularmente de los precios del petróleo, y subordina, por esa vía, la demanda interna, al promover, de manera simultánea, preferencias de consumo por bienes importados de todo tipo, en detrimento de la producción y empleo nacional.

Junto a esos fundamentos macro, la trayectoria del crecimiento económico se organiza dentro de un entorno caracterizado por la concentración de activos –medios de producción, créditos, capital humano y conocimiento e innovación tecnológica– y el subempleo generalizado del contingente laboral.

Una forma de medición alterna de la pérdida de opciones de desarrollo endógeno y de erosión del mercado interior se centra en la condición estructural de privación y de pobreza.⁹⁵

En efecto, aunque en el 2008 el porcentaje de pobres cae a 35,1%, su naturaleza macro no deja de ser persistente. La distribución de la pobreza no es homogénea y su lógica distribucional se expresa de manera heterogénea y asimétrica entre territorios. De hecho, en el área rural, la pobreza afectó a 59,7% de la población, en contraste con 22,6% en el área urbana. Existen, también, grandes asimetrías a nivel regional (Cuadro 7.11.1.).

La privación y pobreza, por tanto, no sólo vulneran el derecho de las personas a satisfacer sus necesidades básicas, sino que restringen el tamaño y dinamismo del mercado interior.

Cuadro 7.11.1. Pobreza por ingresos 2008

Indicador	%
Pobreza por ingresos - Nacional Urbano Rural	35,1%
Pobreza por ingresos - Urbano	22,6%
Pobreza por ingresos - Rural	59,7%

Fuente: INEC-ENEMDU.

Elaboración: Dirección de Información e Investigación, SENPLADES.

A su vez, la falta de oportunidades, vinculada a las fuertes asimetrías e iniquidades en el acceso a activos de diferente naturaleza –crédito, capital humano o tierra–, impide no sólo el uso eficiente de los recursos productivos, sino que restringe las posibilidades de elevar los ingresos hasta el nivel óptimo que permite la economía.

Por consiguiente, la privación y desigualdad constituyen tópicos relevantes de justicia social, pero también representan factores que limitan fuertemente el crecimiento económico de largo plazo, tanto por la pérdida de la demanda interna como por la despotenciación de las capacidades y talentos humanos del segmento social involucrado.⁹⁶

⁹⁵ La condición de pobreza es equivalente a crear un sector social de bajo nivel de consumo que afecta la demanda interna, lo que disminuye las posibilidades de generar economías de escala en las que costos y precios se reducen.

⁹⁶ Las personas más afectadas por la iniquidad son los pobres, quienes, al carecer de competencias o de activos necesarios, no consiguen ser productivos ni alcanzar la rentabilidad propia a un nivel compatible con la tecnología existente.

La concentración productiva y de mercados, que emerge en medio de la lógica de crecimiento desequilibrado que matiza el carácter extractivista de la economía, profundiza la falta de oportunidades para emprendimientos alter-

nativos. Este proceso muestra, en los últimos años, una creciente tendencia de concentración, que se refleja en el incremento del coeficiente de Gini de concentración productiva (Cuadro 7.11.2.).

Cuadro 7.11.2. Concentración industrial*: coeficiente Gini**

Año	Concentración industrial coeficiente de Gini
1995	0,606
1996	0,622
1997	0,611
1998	0,604
1999	0,633
2000	0,651
2001	0,635
2002	0,627
2003	0,63
2004	0,653
2005	0,646
2006	0,654
2007	0,641
2008	0,648

(sd) semidefinitivo, (p) provisional, (prev) previsual

* No incluye comunicaciones.

** Incluye: hoteles, bares, restaurantes, comunicaciones, alquiler de vivienda, servicios a las empresas y los hogares, educación y salud.

Fuente: Banco Central del Ecuador.

Elaboración: SENPLADES.

La configuración económica dominante promueve, además, patrones de crecimiento sectorial desequilibrados. Aunque el país, en el 2008, obtuvo una balanza comercial superavitaria de US\$ 8.455,4 millones, la balanza no petrolera registró un marca-

do deterioro, debido al significativo incremento de las importaciones. En efecto, la balanza comercial no petrolera se deterioró en el 2008: pasó de menos US\$ 4.336 millones en el 2007 a menos US\$ 7.545,1 en el 2008 (Cuadro 7.11.3.).

Cuadro 7.11.3. Balanza comercial (en millones de dólares)

Año	Petrolera	No Petrolera
2002	1.822,6	-2.792,0
2003	1.874,0	-1.905,6
2004	3.238,9	-3.061,2
2005	4.154,9	-3.623,2
2006	5.163,6	-3.714,9
2007	5.750,2	-4.336,0
2008	8.455,4	-7.545,1

Fuente: Banco Central del Ecuador.

Elaboración: SENPLADES.

La balanza de servicios registra un saldo deficitario de US\$ 1.548 millones en el 2008. El volumen de las remesas de migrantes, que representan la segunda fuente de divisas después del petróleo, sufrió una marcada disminución al pasar de US\$ 3.087,8 millones en el 2007 a US\$ 2.821,6 en el 2008.

En el período 2000-2008, las exportaciones crecieron a una tasa real de 151,4%, y las importaciones, a 165,3%, muy atadas a la falla de mercado que se origina en la posición extractivista y en la simultánea apreciación del tipo de cambio real.

Pero no sólo el sector externo de la economía

expresa la lógica de crecimiento desequilibrado, ella también se manifiesta en términos del comportamiento de la inversión nacional. Efectivamente, mientras la inversión de capital mantiene la misma participación en el PIB que hace una década, el dinamismo económico (el crecimiento de la economía) se apoya en el desempeño del consumo final de los hogares, articulado estrechamente a la expansión de la demanda externa (Cuadro 7.11.4.).

En el 2008, se observa un crecimiento del valor total de las exportaciones, que, en todo caso, parece limitado para financiar la expansión de las importaciones.

Cuadro 7.11.4. Oferta y utilización finales de bienes y servicios: participación en el PIB, 2005-2008 (en miles de dólares de 2000)

Años	2005	2006	2007	2008
Variables	(sd)	(p)	(prev)	
PIB (pc)	20.747.176	21.553.301	22.090.180	23.264.439
Importaciones	8.738.205	9.555.075	10.248.154	11.130.748
Oferta Final	29.485.381	31.108.376	32.338.334	34.395.187
Administraciones públicas	1.762.354	1.826.718	1.938.284	2.125.195
Hogares	13.718.827	14.477.487	14.981.355	15.683.527
Consumo Final Total	15.481.181	16.304.205	16.919.639	17.808.722
Formación Bruta de Capital Fijo Total	5.568.170	5.779.551	5.922.251	6.760.447
Variación de Existencias	395.640	267.858	544.736	655.962
Exportaciones	8.040.390	8.756.762	8.951.708	9.170.055
Demanda Final	29.485.381	31.108.376	32.338.334	34.395.186

(sd) cifras semidefinitivas, (p) cifras provisionales, (prev) cifras de previsión

Fuente: Banco Central del Ecuador.

Elaboración: SENPLADES.

En general, el ciclo económico de largo plazo de la economía nacional recoge el patrón de crecimiento desequilibrado, idiosincrásico en realidad a las economías de exportación, según el cual la evolución de las variables macroeconómicas clave difiere entre la métrica expresada en niveles y las expresadas en tasas de crecimiento.

Así, mientras que el PIB total, en el 2008, creció a una tasa de 4,2%, el PIB petrolero lo hizo a una tasa de 0,3% y el PIB no petrolero creció a un

ritmo del 4,6%. Ambos muestran un repunte notable con respecto a las tasas registradas en el 2007 (Cuadro 7.11.5.).

Esta estructura macroeconómica y, sobre todo, la predominante lógica extractivista no garantizan un crecimiento económico de calidad en el largo plazo, dado que las soluciones óptimas descentralizadas conducen casi compulsivamente hacia un manifiesto subóptimo social.

Cuadro 7.11.5. Tasas de variación PIB a precios del año 2000

Descripción	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
PIB ramas petroleras	-4,4	6,7	35,0	-0,2	-4,6	-9,8	0,3
PIB ramas no petroleras	3,9	3,5	3,6	5,8	6,2	4,4	4,6
Otros elementos del PIB	17,0	0,9	9,6	8,0	7,0	4,1	5,8
PIB total	4,2	3,6	8,0	6,0	3,9	2,6	4,2

Fuente: Banco Central del Ecuador.

Elaboración: SENPLADES.

Empleo, subempleo, dolarización y precios

Las distorsiones del patrón de crecimiento económico se expresan, asimismo, en términos del comportamiento del empleo y, sobre todo, del subempleo, en una lógica que rebasa la convencional dinámica entre los sectores moderno y tradicional.

Sectores con alta generación de empleo, como la agricultura y el comercio, registran, en el 2008, tasas de crecimiento de 3,6% y 4,6%, respectivamente. El sector financiero creció a una tasa de 5,8%, y la construcción, a 7%.

La actual crisis económica mundial genera efectos negativos en el empleo, en ese contexto, a diciembre de 2008, según el Banco Central del Ecuador, la tasa de desempleo fue de 5,9%, ligeramente superior a la registrada a diciembre de 2007. El desempleo en el área rural afecta a 3% de la población económicamente activa frente a 7,3% que se registra en el área urbana. Estas cifras nacionales esconden desigualdades entre

el campo y la ciudad. En efecto, el subempleo es mucho más severo a nivel rural: afecta al 77%.

En realidad, el desempleo y subempleo están detrás de la situación de privación, pobreza y bajo crecimiento que aquejan a la economía y sociedad ecuatorianas.

Durante el 2008, un hecho macroeconómico decisivo se pone de manifiesto: el mecanismo de dolarización no constituye por sí mismo un estabilizador automático del sistema de precios. Ellos, en gran medida, siguen expuestos a las fluctuaciones internacionales de los precios relativos. Los desafíos hacia delante se centran, particularmente, en los determinantes del tipo de cambio real, que, como precio relativo clave, resulta fundamental para la transición hacia un crecimiento económico de calidad a largo plazo.

Según datos del INEC, la inflación promedio anual, en el 2008, fue de 8,39%, que representa un incremento significativo frente al valor de 2,28%

registrado en 2007. El costo de la canasta básica en junio de 2008 fue de US\$ 586,84, mientras que el ingreso familiar mensual fue de US\$ 373,34, lo que determina una restricción porcentual de 26,3%. Esto evidencia la precaria condición de buena parte de la población ecuatoriana para satisfacer sus necesidades básicas.

A pesar de que, en el 2006, las cifras fiscales exhibieron un superávit global, en el 2007 y 2008, se registró un déficit global de US\$ 382,2 y US\$ 780,1 millones, respectivamente. Esto se debió a la baja registrada en los precios del petróleo.

3. Políticas y Lineamientos

Política 11.1. Impulsar una economía endógena para el Buen Vivir, sostenible y territorialmente equilibrada, que propenda a la garantía de derechos y a la transformación, diversificación y especialización productiva a partir del fomento a las diversas formas de producción.

- a. Fomentar la producción nacional vinculada a la satisfacción de necesidades básicas para fortalecer el consumo doméstico y dinamizar el mercado interno.
- b. Aplicar incentivos para el desarrollo de actividades generadoras de valor, especialmente aquellas de los sectores industrial y de servicios, con particular énfasis en el turismo, en el marco de su reconversión a líneas compatibles con el nuevo patrón productivo y energético, y considerando la generación de empleo local, la innovación tecnológica, la producción limpia y la diversificación productiva.
- c. Fortalecer la producción nacional de software, agroalimentaria, del tejido y del calzado, bajo parámetros social y ambientalmente responsables.
- d. Diversificar las formas de producción y prestación de servicios, y sus capacidades de agregación de valor, para ampliar la oferta nacional y exportable.
- e. Transferir la gestión de bienes y empresas incautadas por el Estado a las iniciativas provenientes de la economía popular y solidaria, especialmente aquellas promovidas por las y los trabajadores de dichas empresas.
- f. Impulsar las importaciones indispensables para los objetivos del Buen Vivir, especialmente las de insumos para la producción, y desincentivar las que afecten negativamente a la producción nacional, a la población y a la naturaleza.
- g. Desarrollar una logística eficiente que permita mejorar la productividad, calidad, diversificación productiva y distribuir de mejor manera los ingresos en la cadena de valor.
- h. Reconocer la diversidad de actrices y actores económicos e impulsar su participación efectiva en los espacios de decisión económica.

Política 11.2. Impulsar la actividad de pequeñas y medianas unidades económicas asociativas y fomentar la demanda de los bienes y servicios que generan.

- a. Ampliar y flexibilizar las compras públicas, dando prioridad a proveedores asociativos rurales y urbanos, en particular a mujeres y personas de grupos de atención prioritaria.
- b. Impulsar las pequeñas y medianas unidades productivas para el fortalecimiento y complementariedad territoriales, tanto a nivel nacional como en esquemas de integración regional.
- c. Apoyar la producción artesanal de calidad en todas las ramas, fortaleciendo los talleres como unidades integrales de trabajo y capacitación, y recuperando saberes y prácticas locales.

- d. Fomentar el turismo comunitario y de escala local, que dinamice y diversifique la producción y los servicios, y asegure ingresos justos.
- e. Crear marcos regulatorios específicos que reflejen y faciliten el funcionamiento de los procesos comunitarios, cooperativos y asociativos en general.
- f. Capacitar a las asociaciones de pequeños productores y productoras sobre las demandas internas de bienes y servicios a nivel local y regional.
- g. Difundir las ventajas, aportes y potencialidades de la producción asociada.
- h. Crear marcos regulatorios específicos que reflejen y faciliten el funcionamiento de los procesos comunitarios, cooperativos y asociativos en general.
- i. Generar y estimular líneas de financiamiento específicas para el acceso a activos y medios de producción por parte de las unidades económicas populares y solidarias, en especial de las más desfavorecidas, contemplando mecanismos de prevención y atención del riesgo productivo.

Política 11.3. Impulsar las condiciones productivas necesarias para el logro de la soberanía alimentaria.

- a. Fomentar la pesca artesanal mediante programas de asociatividad, apoyo tecnológico y protección de las reservas pesqueras.
- b. Reconvertir, en casos específicos, unidades dedicadas al monocultivo exportador hacia la producción de alimentos para el mercado local, cuando se trate de recuperar vocaciones productivas previas o de mejorar los ingresos de las y los productores directos.
- c. Incentivar programas de conservación y recuperación de productos y semillas tradicionales.
- d. Fomentar la producción de alimentos sanos y culturalmente apropiados orientados al consumo interno, mediante un apoyo integral que potencie las capacidades productivas y la diversidad de las pequeñas y medianas unidades, urbanas y rurales, de las comunidades campesinas, indígenas, montubias y afroecuatorianas.
- e. Impulsar la industria nacional de alimentos, asegurando la recuperación y la innovación de productos de calidad, inocuos y de alto valor nutritivo, el vínculo con la producción agropecuaria y con el consumo local, y minimizando el uso y el desecho de embalajes.
- f. Proteger la producción local de alimentos básicos a través de precios de sustentación, subsidios productivos y mecanismos similares.

Política 11.4. Impulsar el desarrollo soberano de los sectores estratégicos en el marco de un aprovechamiento ambiental y socialmente responsable de los recursos no renovables.

- a. Impulsar el funcionamiento articulado y eficiente de las empresas y entidades públicas en la gestión de todos los sectores estratégicos.
- b. Fortalecer y ampliar el sistema estatal de administración, regulación, control, exploración, extracción y refinación de recursos no renovables y de comercialización de sus derivados así como expandir su capacidad conforme a los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia.
- c. Crear una empresa nacional minera que impulse un modelo de aprovechamiento social y ambientalmente responsable, en los marcos definidos en la Constitución, generando mecanismos para el consentimiento informado, la no intervención en zonas intangibles y los encadenamientos productivos y fiscales.
- d. Iniciar procesos de exploración minera respetando los derechos de la naturaleza y los de las comunidades asentadas en territorios con potencial minero.
- e. Someter los contratos de concesión minera a la Constitución en cuanto a sectores estratégicos, desarrollo territorial, responsabilidad social y ambiental, y no afectación a las condiciones vinculadas con la soberanía alimentaria.

Política 11.5. Fortalecer y ampliar la cobertura de infraestructura básica y de servicios públicos para extender las capacidades y oportunidades económicas.

- a. Fortalecer la capacidad de provisión de servicios públicos de agua potable, riego, saneamiento, energía eléctrica, telecomunicaciones y vialidad para la producción, buscando mecanismos de co-financiamiento cuando sea necesario.
- b. Desarrollar una red pública de infraestructura y servicios de cuidado humano, que facilite las condiciones tanto del trabajo productivo como del trabajo reproductivo.
- c. Mantener y expandir el sistema nacional de transporte y movilidad multimodal, que favorezca el comercio interno y externo, y la integración nacional y regional.
- d. Ampliar los servicios sanitarios, fitosanitarios y otros similares vinculados a la producción.
- e. Mejorar y ampliar la cobertura del sistema eléctrico, promoviendo el aprovechamiento sustentable de los recursos renovables.
- f. Dotar de infraestructura y equipamiento que facilite las actividades autónomas de producción, comercio y servicios.

Política 11.6. Diversificar los mecanismos para los intercambios económicos, promover esquemas justos de precios y calidad para minimizar las distorsiones de la intermediación, y privilegiar la complementariedad y la solidaridad.

- a. Impulsar las redes de comercialización directa y a las iniciativas de compras solidarias.
- b. Fijar precios y tarifas equitativas para los servicios básicos, y controlar y regular precios de mercado en general.
- c. Desarrollar un programa nacional público de comercialización de productos agrícolas y de primera necesidad.
- d. Identificar e impulsar la adopción de medios e instrumentos alternativos de moneda social, de arte ancestral popular o similares para los intercambios locales, propiciando el pensamiento diferenciado en capacitación y determinación de precios.

Política 11.7. Promover condiciones adecuadas para el comercio interno e internacional, considerando especialmente sus interrelaciones con la producción y con las condiciones de vida.

- a. Manejar eficiente y transparentemente los servicios aduaneros para facilitar el comercio de exportación y de importación.
- b. Aplicar aranceles selectivos, subsidios y otras medidas para regular el comercio en función de los intereses nacionales.

Política 11.8. Identificar, controlar y sancionar las prácticas de competencia desleales, y toda violación a los derechos económicos y a los bienes públicos y colectivos para fomentar la igualdad de condiciones y oportunidades en los mercados.

- a. Formular y aplicar un marco normativo que regule monopolios, oligopolios, monopsonios y oligopsonios.
- b. Impulsar el acceso público a información de precios y producción.
- c. Ampliar la protección nacional a productos de la economía popular y de la economía social y solidaria, frente al dumping social del comercio internacional y el proteccionismo de los estados centrales.

- d. Definir normas y estándares de productos y servicios que garanticen los derechos de las

y los consumidores y promuevan la producción nacional.

Política 11.9. Promover el acceso a conocimientos y tecnologías y a su generación endógena como bienes públicos.

- a. Redefinir y fortalecer el marco jurídico y la institucionalidad de la propiedad intelectual y establecer criterios de bienes públicos y colectivos en el marco de las orientaciones constitucionales.
- b. Impulsar la creación de redes nacionales de ciencia, tecnología, innovación y saberes ancestrales, que articule centros de investigación universitarios públicos y privados, entidades particulares y comunitarias y unidades productivas, y que recuperen, integren y generen conocimientos y tecnologías con una perspectiva de fortalecimiento de la diversidad.
- c. Aplicar y ampliar mecanismos de integración y cooperación internacional para la transferencia y la generación de tecnologías, en particular aquellas vinculadas con el cambio en el patrón de acumulación.
- d. Proteger los conocimientos ancestrales y generar mecanismos para la prevención y sanción de la biopiratería.
- e. Promover la sostenibilidad ecosistémica de la economía a través la implementación de tecnologías y prácticas de producción limpia.

Política 11.10. Promover cambios en los patrones de consumo, a fin de reducir su componente importado y suntuario, generalizar hábitos saludables y prácticas solidarias, social y ambientalmente responsables.

- a. Promover y generar incentivos al consumo responsable.
- b. Diseñar y difundir campañas educativas para la promoción del consumo de bienes y servicios producidos a nivel local y nacional, que no sean suntuarios, que no afecten a la naturaleza ni a la salud.
- c. Crear incentivos para las actividades comercializadoras que privilegien la producción nacional de calidad.
- d. Impulsar hábitos de consumo responsables en el uso y aprovechamiento de energía y agua.
- e. Generar normas e incentivos para minimizar el desperdicio de materiales en el empaque y comercialización de los productos, y para promover el reciclaje.

Política 11.11. Promover la sostenibilidad ecosistémica de la economía a través la implementación de tecnologías y prácticas de producción limpia.

- a. Impulsar iniciativas de producción sostenible de bienes y servicios, que consideren la capacidad de regeneración de la naturaleza para el mantenimiento de la integridad y la resiliencia de los ecosistemas.
- b. Proteger de la contaminación las fuentes y cursos de agua, el aire y el suelo, eliminar y mitigar las consecuencias ambientales nocivas generadas por actividades extractivas, productivas y otras.
- c. Generar incentivos a la adopción de tecnologías limpias.
- d. Ampliar el sistema de cuentas nacionales para registrar la pérdida y degradación de los recursos naturales y el aporte de los servicios ambientales.
- e. Establecer normas de aplicación obligatoria respecto al tratamiento adecuado de residuos sólidos, líquidos y gaseosos, provenientes de actividades productivas
- f. Introducir mejoras en todos los procesos industriales y productivos del sector de la construcción con criterios de optimización energética.

- g. Generar incentivos a las líneas de exportación ambientalmente responsables, que generen empleo y valor agregado, y de modo particular las provenientes de la pequeña y mediana producción asociativa y del sector artesanal.
- h. Generar incentivos tributarios a las innovaciones productivas favorables al ecosistema.
- i. Fortalecer mecanismos para monitorear los recursos pesqueros, regular las capturas y definir las zonas de actividad pesquera.

Política 11.12. Propender hacia la sostenibilidad macroeconómica fortaleciendo al sector público en sus funciones económicas de planificación, redistribución, regulación y control.

- a. Impulsar una adecuada distribución y redistribución del ingreso y de la riqueza nacional.
- b. Asignar recursos presupuestarios a los sectores de la salud, la educación, la educación superior y la investigación, ciencia, tecnología e innovación, de acuerdo a la Constitución.
- c. Incentivar la productividad sistémica, procurando crear condiciones de producción favorables a la economía endógena para el Buen Vivir.
- d. Fortalecer el sector público como uno de los actores de la economía, y consolidar sus capacidades de respuesta frente a situaciones de crisis y vulnerabilidad.
- e. Fomentar la inversión pública para potenciar las capacidades y oportunidades, así como para la economía endógena para el Buen Vivir en el corto, mediano y largo plazo.
- f. Impulsar acciones intersectoriales que aporten al mantenimiento de la estabilidad económica, entendida como el máximo nivel de producción y empleo sostenibles en el tiempo.
- g. Implementar una política tributaria y arancelaria orientada a proteger y promover la producción nacional, la redistribución de la riqueza, los ingresos y la responsabilidad ambiental.
- h. Fortalecer los mecanismos para un manejo equilibrado y transparente de las finanzas públicas.
- i. Impulsar políticas de alivio presupuestario de la deuda externa, en aplicación de los resultados de las auditorías integrales, especialmente en lo relativo a deudas ilegítimas.

Política 11.13. Promover el ahorro y la inversión nacionales, consolidando el sistema financiero como servicio de orden público, con un adecuado funcionamiento y complementariedad entre sector público, privado y popular solidario.

- a. Fortalecer la arquitectura financiera del sector público para constituir un sólido subsector de fomento de la inversión social y productiva, que atienda principalmente a las pequeñas y medianas unidades económicas, y que sea capaz de proteger a la economía de los impactos financieros externos.
- b. Generar las normas y entidades de control específicas y diferenciadas que preserven la seguridad, estabilidad, transparencia y solidez de los sectores que componen el sistema financiero nacional.
- c. Crear una arquitectura financiera específica y mecanismos de tratamiento preferencial para el sector financiero popular y solidario, a fin de asegurar condiciones justas para su funcionamiento y un rol protagónico en el desarrollo de la economía popular y solidaria.
- d. Establecer procedimientos para la calificación previa de la inversión extranjera directa en el marco de los lineamientos planteados en los objetivos nacionales para el Buen Vivir.
- e. Consolidar mecanismos alternativos de capitalización de las pequeñas y medianas unidades productivas.
- f. Promover la canalización de las remesas hacia la inversión productiva, especialmente a través del sector financiero popular y solidario, y con orientación a las localidades de origen de las y los trabajadores que las envían.

- g. Asegurar que las entidades y grupos financieros no mantengan participaciones permanentes en empresas ajenas a la actividad financiera, especialmente en los medios de comunicación social.
- h. Impulsar la creación de instancias de defensoría de clientes en las entidades del sistema financiero.

4. Metas

- 11.1.1. Reducir a 0,72 la concentración de las exportaciones por producto al 2013.
- 11.1.2. Obtener un crecimiento de 5% del PIB Industrial no petrolero en el 2013.
- 11.2.1. Incrementar al 45% la participación de las MIPYMES en los montos de compras públicas al 2013.
- 11.2.2. Desconcentrar el mercado de comercialización de alimentos al 2013.
- 11.3.1. Aumentar a 98% la participación de la producción nacional de alimentos respecto a la oferta total al 2013.
- 11.4.1. Incrementar la producción petrolera (estatal y privada) a 500.5 miles de barriles por día al 2013.
- 11.4.2. Alcanzar una producción de derivados de hidrocarburos de 71 miles de barriles al 2013 y 176 miles de barriles más al 2014.
- 11.4.3. Incrementar en un 79% la producción minera metálica (oro) en condiciones de sustentabilidad de pequeña minería al 2013.
- 11.4.4. Sustituir en 8 puntos porcentuales la participación de las importaciones de minería no metálica.
- 11.5.1. Disminuir a 5 días el tiempo de desaduanización al 2013.
- 11.5.2. Disminuir en un 10% el tiempo promedio de desplazamiento entre ciudades al 2013.
- 11.5.3. Alcanzar el 3,34 en el índice de desarrollo de las tecnologías de información y comunicación, al 2013.
- 11.5.4. Incrementar a 8,4% la tasa de carga movilizada al 2013.
- 11.5.5. Incrementar en 6,5% el transporte aéreo de pasajeros al 2013.
- 11.6.1. Reducir en 0,06 puntos la concentración de las exportaciones por exportador al 2013.
- 11.11.1. Alcanzar el 15,1% de participación del turismo en las exportaciones de bienes y servicios no petroleros al 2013.
- 11.12.1. Reducir a la mitad el porcentaje de comercio de importaciones no registrado al 2013.
- 11.12.2. Reducir a 1% el porcentaje de comercio de exportaciones no registrado al 2013.
- 11.12.3. Incrementar al 8,1% la participación de la inversión con respecto al Producto Interno Bruto nominal en el 2013.
- 11.13.1. Llegar al 3% de la inversión extranjera directa respecto al PIB al 2013.
- 11.13.2. Triplicar el porcentaje de hogares que destinaron remesas a actividades productivas al 2013.
- 11.13.3. Aumentar en 69% el volumen de operaciones de la Banca Pública al 2013.
- 11.13.4. Aumentar en 110% el volumen de montos de la Banca Pública al 2013.

Meta 11.1.1. Reducir a 0.72 la concentración de las exportaciones por producto al 2013



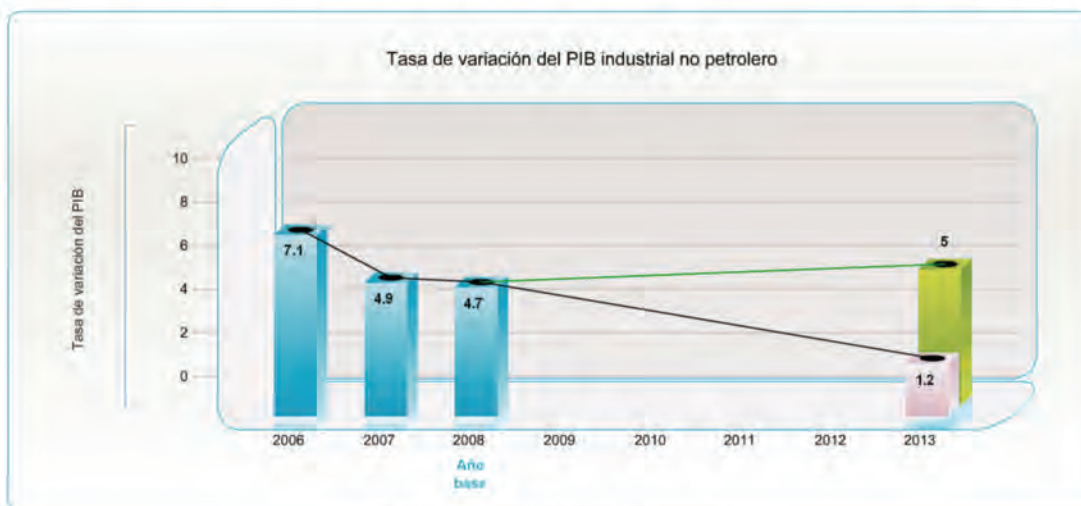
Ejecutor(es): Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio e Integración (Rector) - Servicio de Rentas Internas

Fuente: Banco Central del Ecuador, 1993, 1996, 1999, 2003, 2005, 2008

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos
Estimado sin Plan
Meta con Plan

Meta 11.1.2. Obtener un crecimiento de 5% del PIB Industrial no petrolero en el 2013



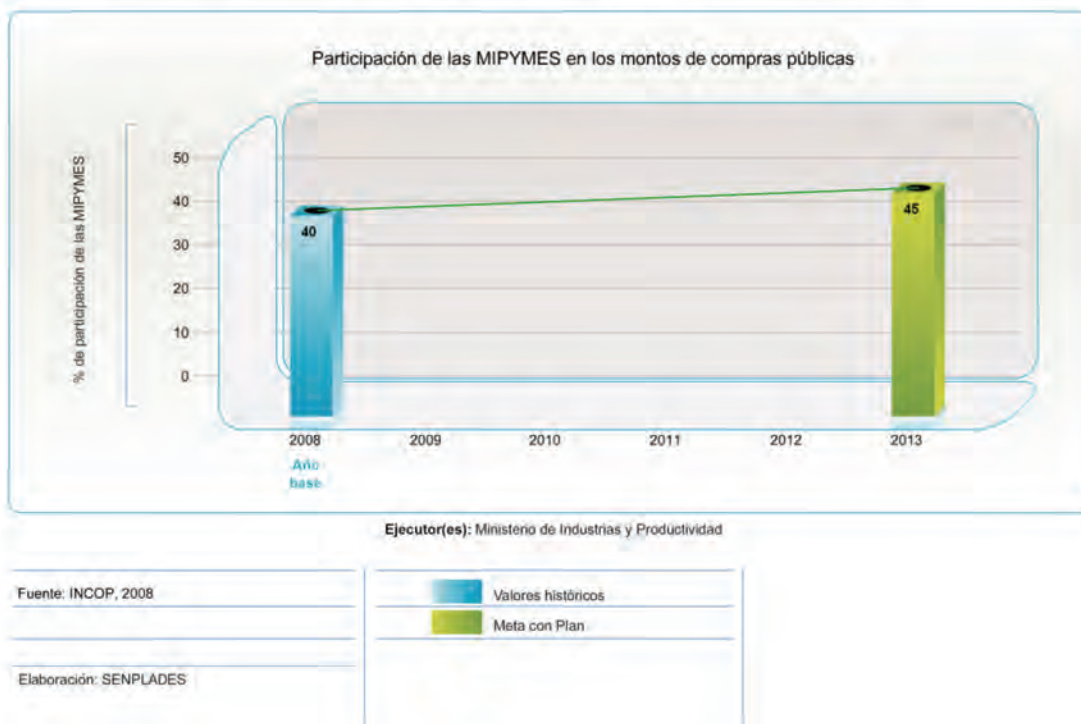
Ejecutor(es): Ministerio de Industrias y Productividad

Fuente: Banco Central del Ecuador, 2006-2008

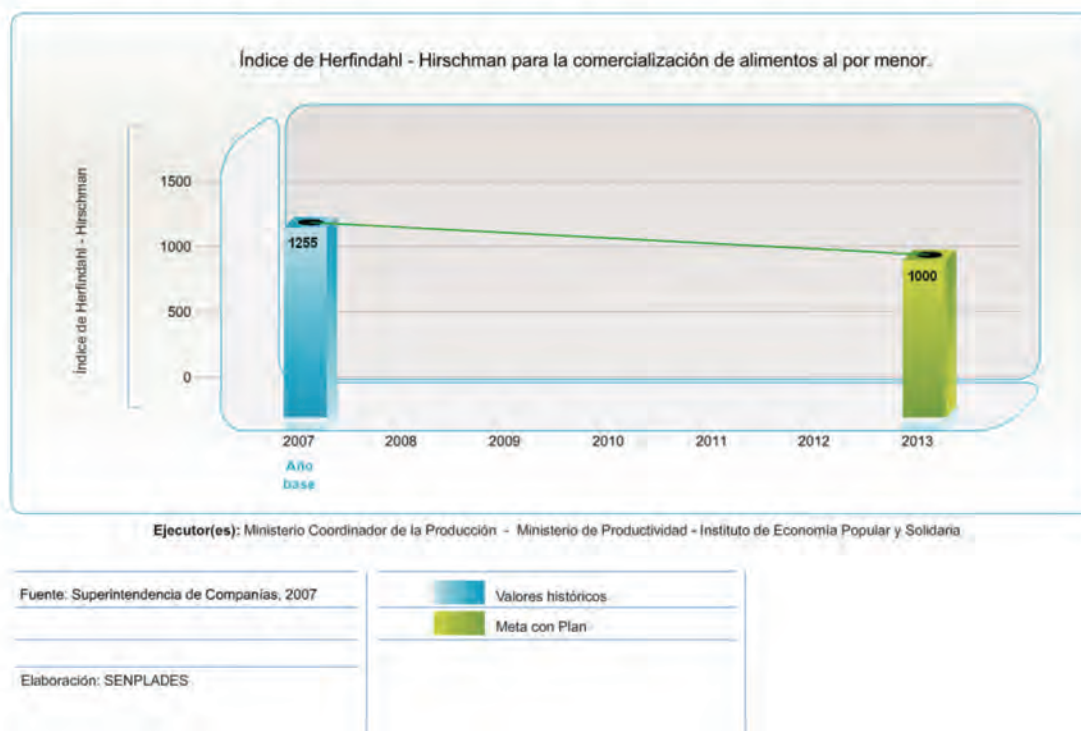
Elaboración: SENPLADES

Valores históricos
Estimado sin Plan
Meta con Plan

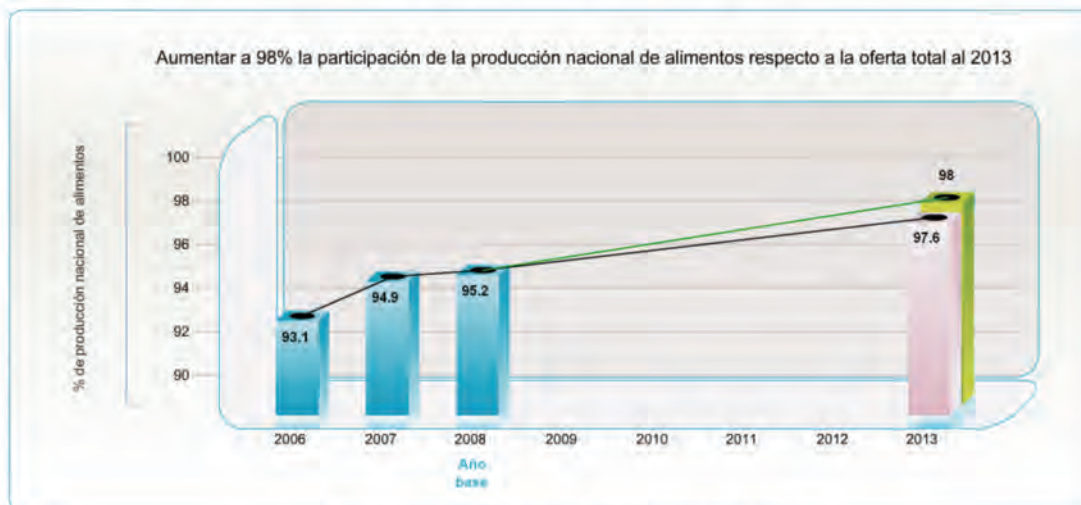
Meta 11.2.1. Incrementar al 45% la participación de las MIPYMES en los montos de compras públicas al 2013



Meta 11.2.2. Desconcentrar el mercado de comercialización de alimentos al 2013



Meta 11.3.1 Aumentar a 98% la participación de la producción nacional de alimentos, respecto a la oferta total al 2013



Ejecutor(es): Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca

Fuente: MAGAP - Hojas de balance, 2006-2008

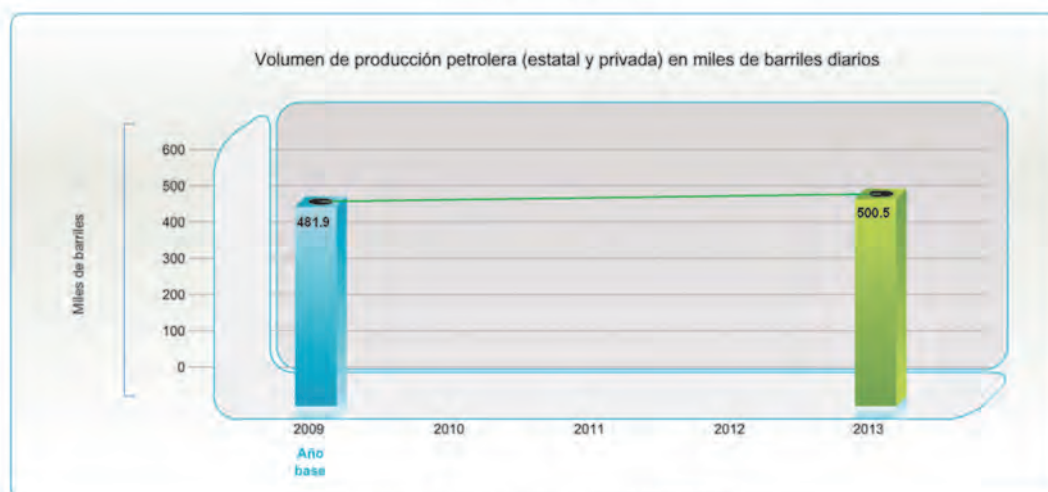
Elaboración: SENPLADES

Valores históricos

Estimado sin Plan

Meta con Plan

Meta 11.4.1. Incrementar la producción petrolera (estatal y privada) a 500.5 miles de barriles por día al 2013



Ejecutor(es): Ministerio de Recursos Naturales no Renovables

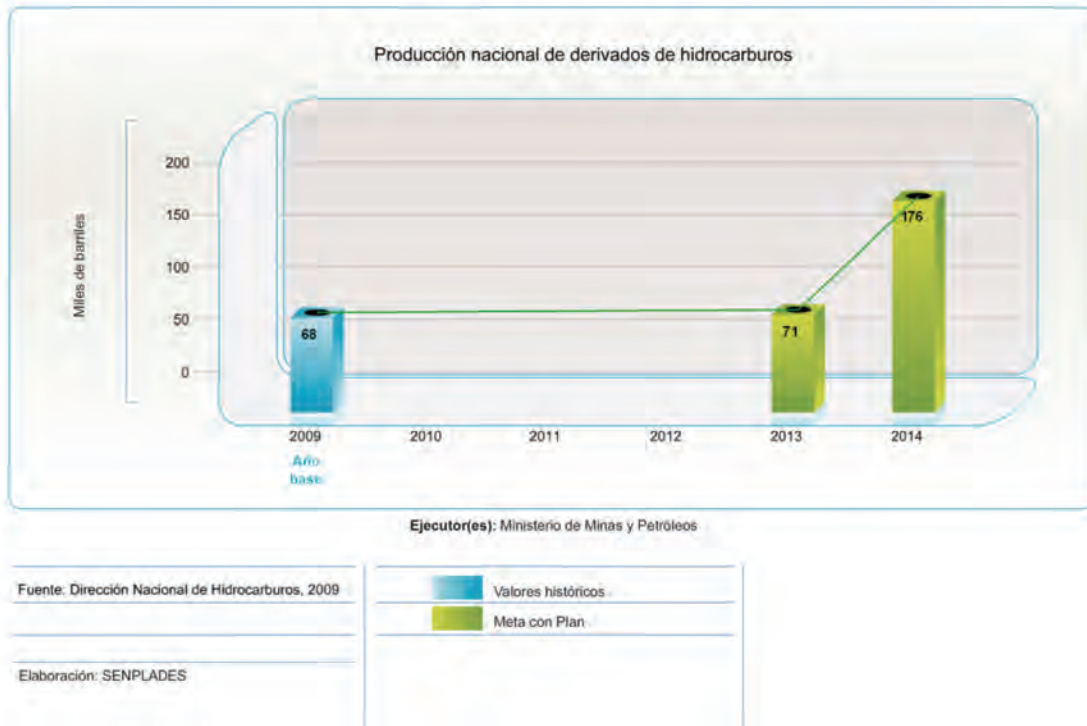
Fuente: Dirección Nacional de Hidrocarburos, 2009

Elaboración: SENPLADES

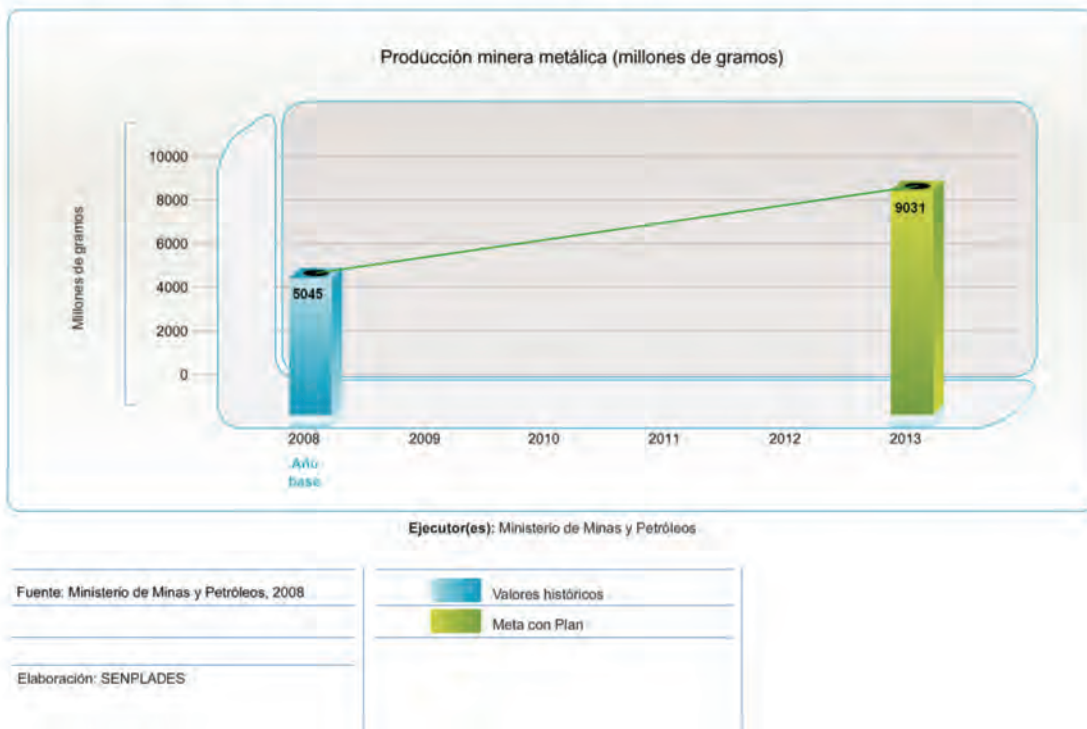
Valores históricos

Meta con Plan

Meta 11.4.2. Alcanzar una producción de derivados de hidrocarburos de 71 miles de barriles al 2013 y 176 miles de barriles al 2014



Meta 11.4.3. Incrementar en un 79% la producción minera metálica (oro) en en condiciones de sustentabilidad de pequeña minería al 2013



Meta 11.4.4. Sustituir en 8 puntos porcentuales la participación de las importaciones de minería no metálica



Ejecutor(es): Ministerio de Recursos Naturales no Renovables

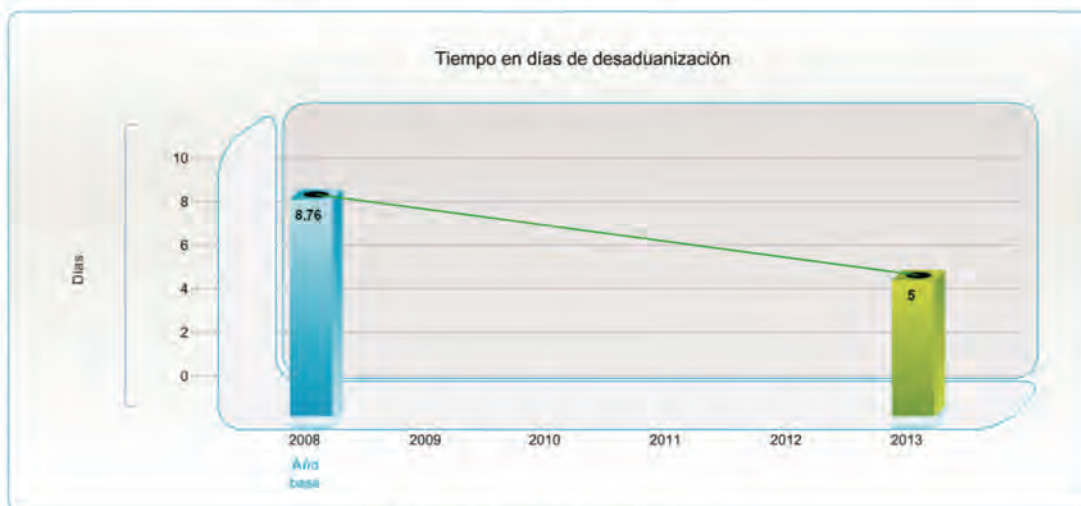
Fuente: Banco Central del Ecuador, 2007

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos

Meta con Plan

Meta 11.5.1. Disminuir a 5 días el tiempo de desaduanización al 2013



Ejecutor(es): Corporación Aduanera Ecuatoriana

Fuente: Corporación Aduanera Ecuatoriana, 2008

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos

Meta con Plan

Tiempo en días de desaduanización

CAN 2004: 7 días

Fuente: Cámara Marítima del Ecuador

Meta 11.5.2. Disminuir en un 10% el tiempo promedio de desplazamiento entre ciudades al 2013

Tiempo promedio de desplazamiento entre ciudades (horas)

Cooperativa de Transportes	Ruta desde Quito a	Longitud (Km)*	2008		2009	
			Tiempo promedio (horas)	Velocidad promedio (Km/h)	Tiempo promedio (horas)	Velocidad promedio (Km/h)
Trans Esmeraldas (1)	Coca	300	11	27	8	38
	Lago Agrio	265	9	29	7	38
	Guayaquil	390	9	43	9	43
	Esmeraldas	300	6,5	46	6,5	46
	Manta	362	10	36	8	45
	Portoviejo	329	9,5	35	7,5	44
Transportes Imbabura	Ibarra	112			2H45	41
	Portoviejo	329			8	41
	Manta	362			9	40
	Guayaquil	390			8	49
	Cuenca	432			9	48
Transportes Ecuador (2)	Guayaquil	390	08H50	44	8H10	48

Ejecutor(es): Ministerio de Transporte y Obras Públicas

Fuente: MTOP, 2008-2009

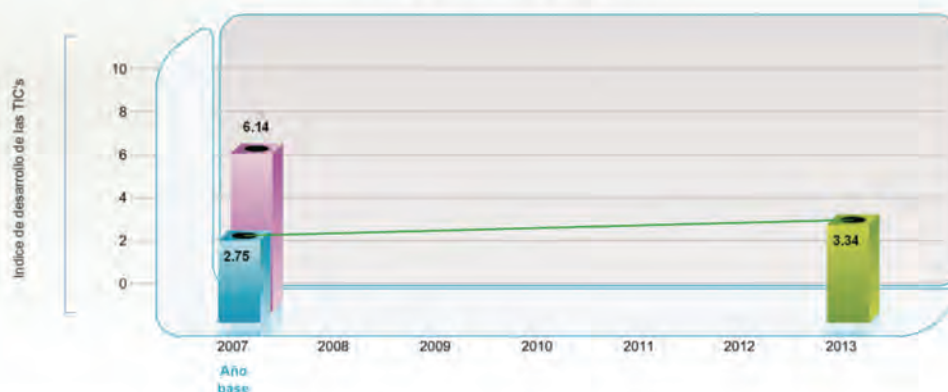
Elaboración: SENPLADES

Valores históricos

Meta con Plan

Meta 11.5.3. Alcanzar el 3.34 en el índice de desarrollo de las tecnologías de información y comunicación al 2013

Índice de desarrollo de las TIC's (IDI)



Ejecutor(es): Ministerio de Telecomunicaciones

Fuente: Unión Internacional de Telecomunicaciones, 2007

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos

Meta con Plan

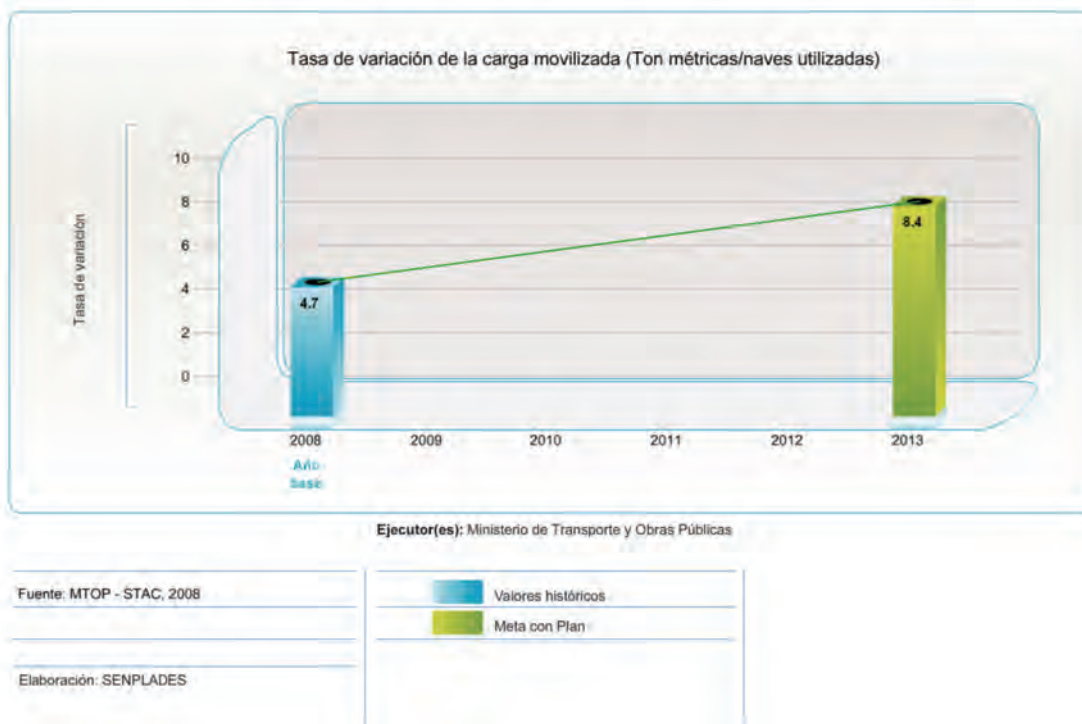
Promedio Europa del Oeste

Índice de desarrollo de las TIC's

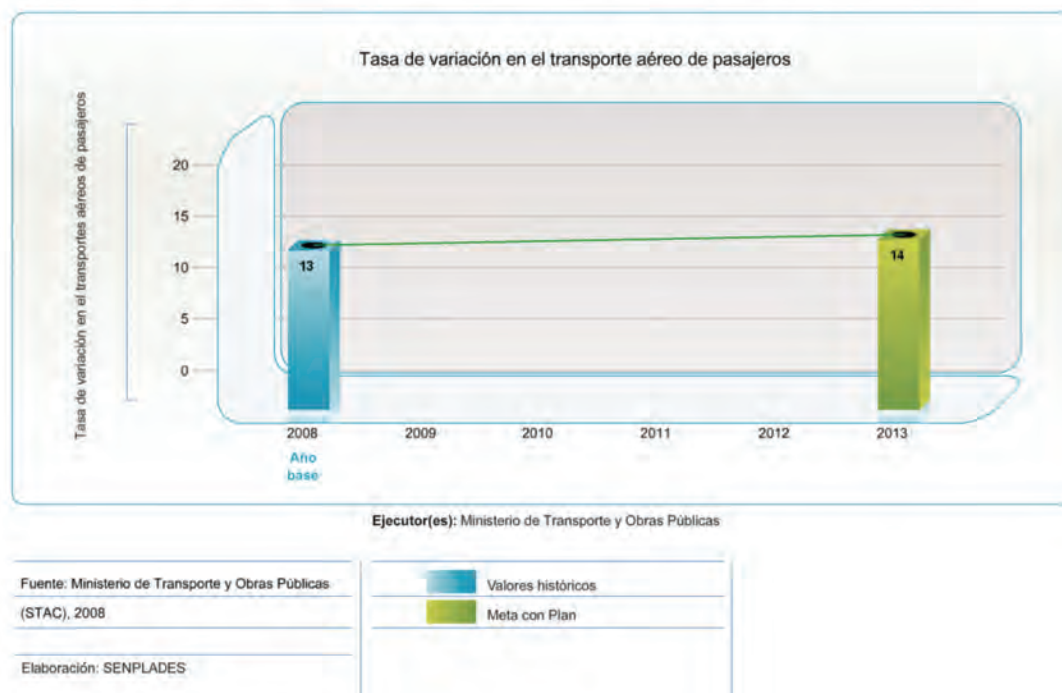
Países OECD 2007: 6.14

Fuente: International Telecommunication Union

Meta 11.5.4. Incrementar a 8.4% la tasa de carga movilizada al 2013



Meta 11.5.5. Incrementar en 6.5% el transporte aéreo de pasajeros al 2013



Meta 11.6.1. Reducir en 0.06 puntos la concentración de las exportaciones por exportador al 2013



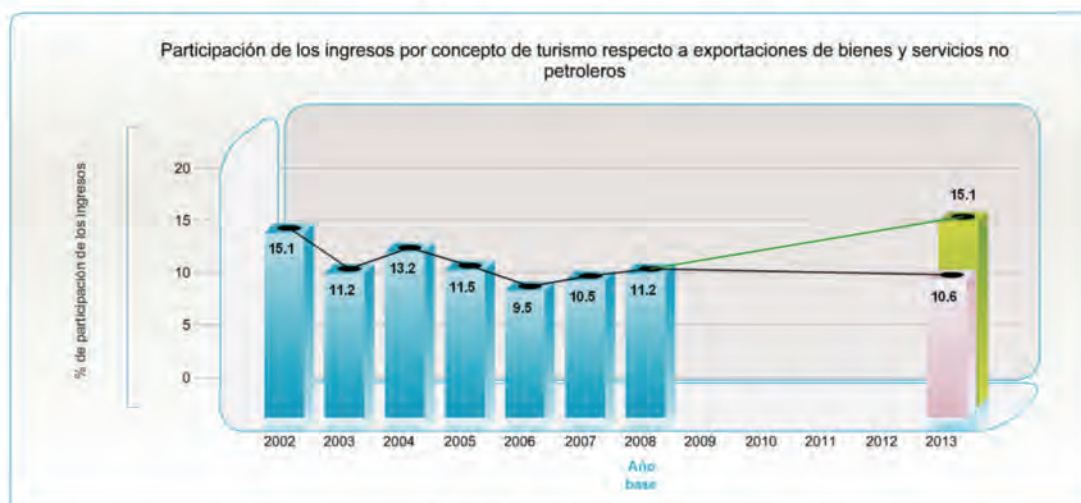
Ejecutor(es): Ministerio Coordinador de la Producción

Fuente: BCE, 2008

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos
Meta con Plan

Meta 11.11.1. Alcanzar el 15.1% de participación del turismo en las exportaciones de bienes y servicios no petroleros al 2013



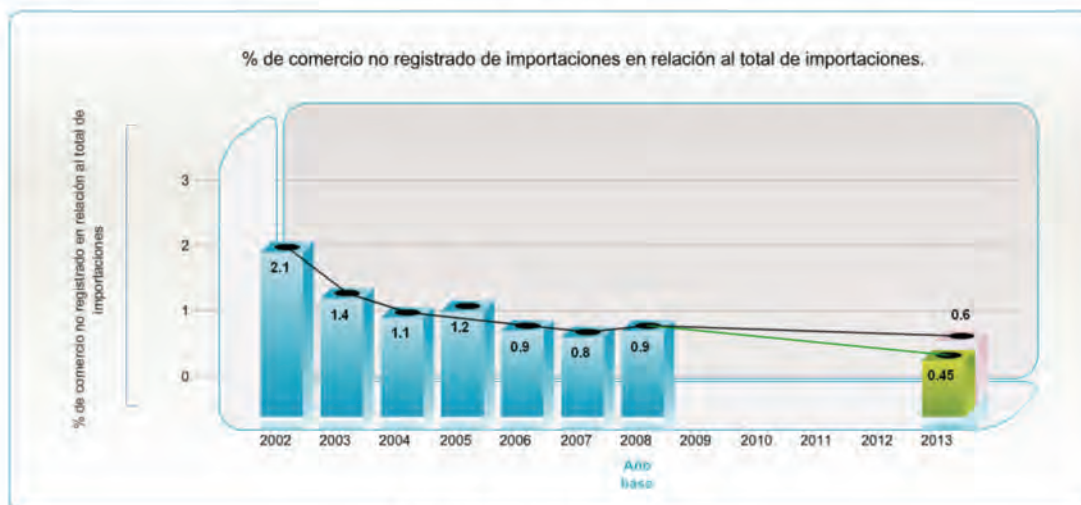
Ejecutor(es): Ministerio de Turismo

Fuente: Banco Central, 2002-2008

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos
Estimado sin Plan
Meta con Plan

Meta 11.12.1. Reducir a la mitad el porcentaje de comercio de importaciones no registrado al 2013



Ejecutor(es): Corporación Aduanera Ecuatoriana

Fuente: BCE - Balanza de Pagos Normalizada, 2002-2008

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos
Estimado sin Plan
Meta con Plan

Comercio no registrado

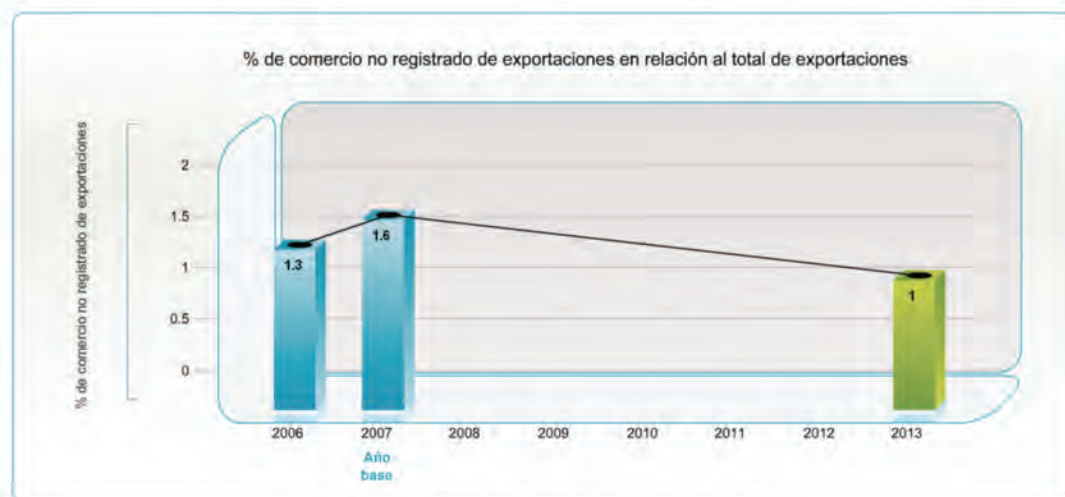
CAN: 8%

Ecuador: 2%

Fuente: ANDESTAD - Proyecto de Cooperación

UE-CAN

Meta 11.12.2. Reducir al 1% el porcentaje de comercio de exportaciones no registrado al 2013



Ejecutor(es): Corporación Aduanera Ecuatoriana, 2006-2007

Fuente: BCE - Balanza de Pagos Normalizada, 2006-2007

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos
Estimado sin Plan
Meta con Plan

Comercio no registrado en relación al total de import.

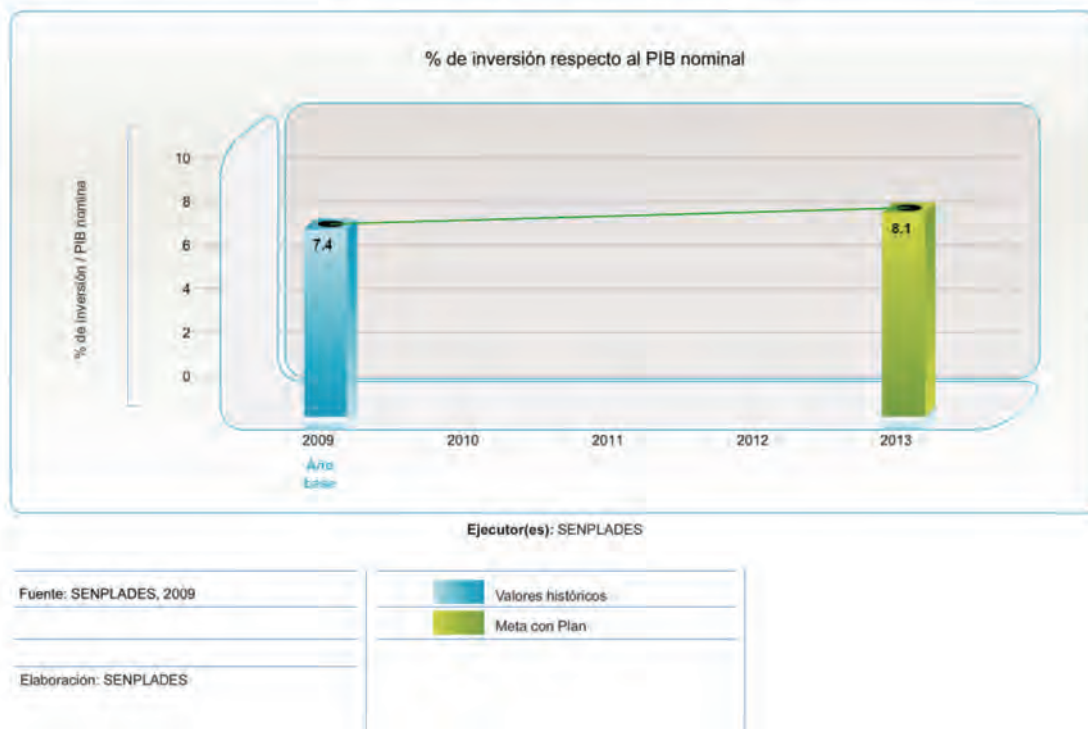
CAN: 4%

Ecuador: 0%

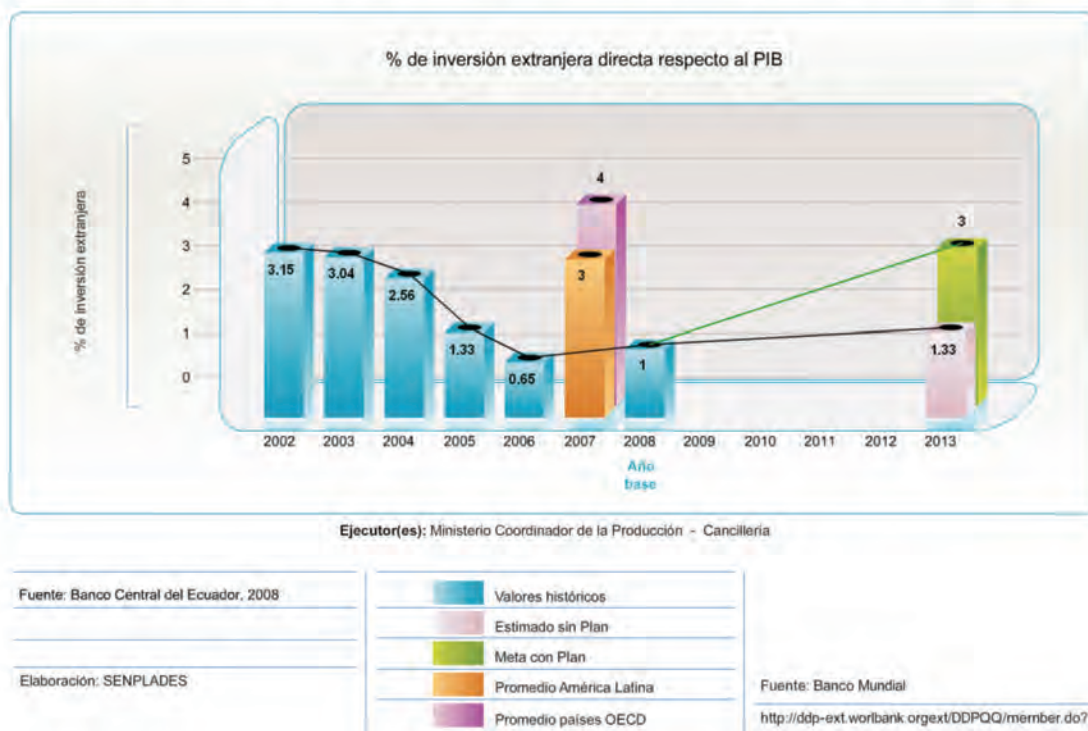
Fuente: ANDESTAD - Proyecto de Cooperación

CAN (Estimación-2005)

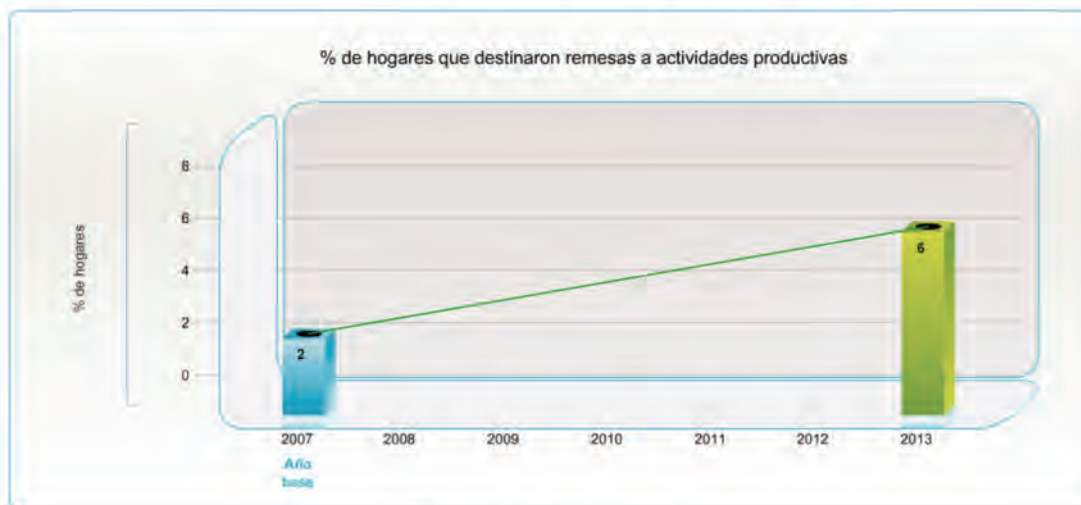
Meta 11.12.3. Incrementar al 8,1% la participación de la inversión con respecto al Producto Interno Bruto nominal en el 2013



Meta 11.13.1. Llegar al 3% de la inversión extranjera directa, respecto al PIB al 2013



Meta 11.13.2. Triplicar el porcentaje de hogares que destinaron remesas a actividades productivas al 2013



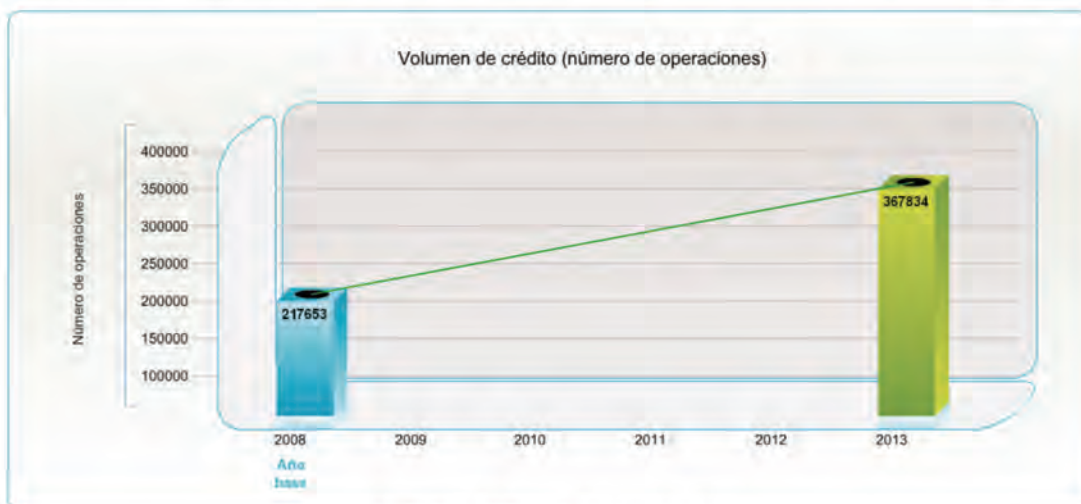
Ejecutor(es): Secretaría Nacional del Migrante

Fuente: INEC - ENEMDU, Módulo de Migración,
2007

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos
Meta con Plan

Meta 11.13.3. Aumentar en 69% el volumen de operaciones de la banca pública al 2013



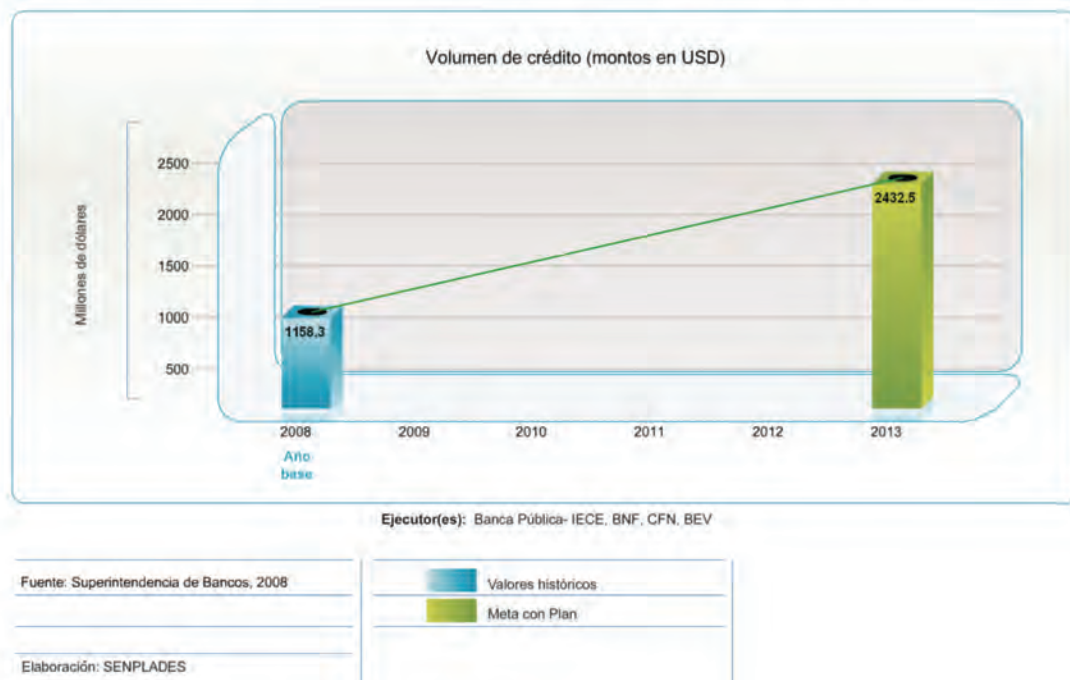
Ejecutor(es): Banca Pública- IECE, BNF, CFN, BEV

Fuente: Superintendencia de Bancos, 2008

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos
Meta con Plan

Meta 11.13.4. Aumentar en 110% el volúmen de montos de la banca pública al 2013





Objetivo 12: Construir un Estado democrático para el Buen Vivir

1. Fundamento

El Neoliberalismo, con su programa de debilitamiento del Estado condujo a que éste pase a ser la expresión de los intereses de los grupos económicos, que organizaron las instituciones públicas en función de extraer recursos a la población para transferirlos a las élites privadas, dando lugar a los llamados “Estados predatorios”.

La implementación de la nueva estrategia para el Buen Vivir requiere de un profundo proceso de transformación del Estado. Recuperar la soberanía nacional y lo público, entendido como lo que es de todos y todas; supone un proceso radical de democratización, una de cuyas aristas es precisamente la democratización del propio Estado, como un proceso de múltiples dimensiones.

La primera dimensión de la democratización del Estado implica la recuperación y fortalecimiento de sus capacidades de planificación, regulación, control y re-distribución, que desprivaticen al Estado y hagan posible que éste represente efectivamente el interés público. La reforma institucional persigue construir un Estado inteligente, dinámico y estratégico, e implica romper con el referente minimalista de su acción. El fortaleci-

miento del Estado requiere la consolidación de un servicio civil eficiente, meritocrático y orientado por resultados.

La construcción del Estado Plurinacional e Intercultural constituye la segunda dimensión del proceso de democratización. El reconocimiento del carácter Plurinacional e intercultural del Estado supone un profundo proceso de reforma institucional que permita viabilizar las políticas interculturales y de fortalecimiento de las nacionalidades y pueblos del Ecuador para el pleno ejercicio de sus derechos colectivos reconocidos constitucionalmente. Para ello, el reconocimiento de los territorios ancestrales de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador y de sus formas propias de gobierno, en el marco del proceso de constitución de las Circunscripciones Territoriales Indígenas, Afroecuatorianas y de los Pueblos Montubios, constituye un imperativo, ligado a la tercera dimensión del proceso de democratización del Estado: la construcción de un Estado policéntrico, desconcentrado y descentralizado.

Un Estado radicalmente democrático es necesariamente un Estado cercano a la ciudadanía, que se reconoce en su diversidad territorial y cultural.

De ahí la necesidad de impulsar un profundo proceso de desconcentración del ejecutivo en los territorios y de descentralización hacia los gobiernos autónomos descentralizados, como lo establece la Constitución de la República. Construir una gestión pública eficiente vinculada a la gente supone un trabajo articulado entre los distintos niveles de gobierno, en el que se establezca claramente quién hace qué en el territorio, de modo que la acción pública se complemente y permita alcanzar colectivamente el Buen Vivir. Para ello, se debe impulsar una organización territorial equitativa que favorezca la solidaridad y las autonomías responsables y el fortalecimiento de la planificación y su articulación entre los distintos niveles de gobierno.

Este proceso tiene como sujeto, centro y fin de la acción pública al ser humano. De ahí que la cuarta dimensión del proceso de democratización del Estado es el impulso a la participación social y ciudadana en todos los niveles de gobierno.

El Estado es un actor clave del cambio, como un garante del funcionamiento adecuado del mercado y de la corrección de sus tendencias autoconcentradas y monopólicas, y como un actor privilegiado para la distribución y provisión universal de un conjunto de bienes y servicios públicos destinados a asegurar el cumplimiento de los derechos fundamentales de las personas. La propuesta de reforma institucional del Estado busca que la recuperación de la capacidad estatal se produzca bajo esquemas de gestión eficientes, transparentes, descentralizados, desconcentrados y participativos, a fin de conseguir mayor coherencia funcional y legitimidad democrática en sus intervenciones, en miras a cumplir las metas que la población ecuatoriana se plantea para su Buen Vivir.

2. Diagnóstico

La agenda neoliberal planteada por el Consenso de Washington, a mediados de los ochenta, tuvo como objetivos principales la apertura comercial, la privatización de las empresas y servicios públicos, la desregulación, la flexibilización laboral, la apertura de la cuenta de capitales y la reducción del papel y la presencia del Estado. Estas medidas de ajuste estructural generaron un

proceso de reprimarización de las economías, de especulación financiera y de desinversión productiva; pero, sobre todo, fueron responsables de la crisis económica y social que vivió América Latina a partir de la segunda mitad de la década de los noventa, la cual marcó la pauta del debilitamiento del Estado.

Ante esta problemática, surge la necesidad de formular un horizonte político orientado hacia la disminución de las desigualdades sociales. Esto será posible a través de la recuperación del Estado como ente de regulación, caracterizado por una estructura dinámica y capaz de responder a las necesidades particulares de la población, a lo largo y ancho del territorio nacional.

Caos institucional e hipertrofia de la estructura orgánica del Estado

Durante el período de ajuste estructural, la primacía del mercado redujo el papel planificador del Estado y dio lugar a la proliferación caótica de entidades públicas sin una clara diferenciación funcional y sin mecanismos de coordinación efectiva. Se estableció una estructura fragmentada y dispersa, donde la ausencia de papeles claros marcó la tónica. Lejos de una reducción en el número de entidades estatales, como profesaba la ortodoxia neoliberal, hubo un crecimiento significativo de entidades que duplicaban y superponían funciones. Éstas establecieron regímenes excepcionales y autárquicos funcionales a intereses privados y corporativos. Al revisar la estructura de la Función Ejecutiva, que se configuró en las dos últimas décadas, se encuentra evidencia de ello.

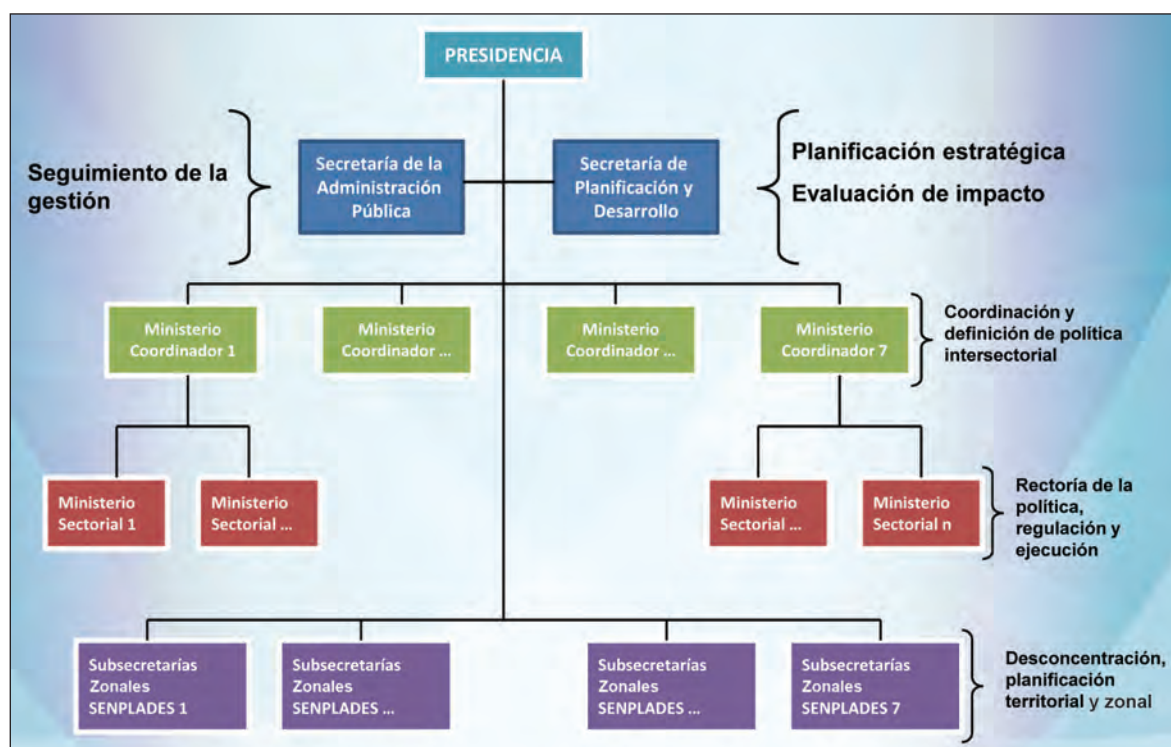
Las deficientes capacidades de coordinación incidieron en la arbitraria creación y proliferación coyuntural de, al menos, 18 tipos de entidades públicas, frecuentemente autónomas y con baja o ninguna coordinación con los ministerios y la Presidencia. Ello les otorgó un amplio margen de discrecionalidad, mediante un uso instrumental de la autonomía. Esta estructura debilitó el rol rector de política pública de los Ministerios Sectoriales, aunando al debilitamiento de la Función Ejecutiva. Así, se llegó a tener 119 consejos, comisiones, fondos, institutos y otros, además de 16 organismos de desarrollo regional y 38 entidades autónomas.

Para recuperar el Estado, se ha emprendido un proceso de organización sobre la base de una

matriz de diferenciación funcional, en la que se establecen los papeles de cada organismo en relación con sus facultades. A partir de ella, se realizó un levantamiento exhaustivo de información referente al conjunto de entidades

autónomas o adscritas a la Presidencia y a los ministerios sectoriales y se creó un marco organizativo para la Función Ejecutiva, el cual se encuentra operando sobre la base del siguiente esquema:

Figura 7.12.1. Reforma Democrática del Estado



Fuente: Rediseño de la Función Ejecutiva.

Elaboración: SENPLADES.

Una vez replanteada la estructura del Ejecutivo y clarificados los papeles de las diferentes entidades en este esquema de gestión, se inició un segundo proceso de reformas al interior de los ministerios y secretarías nacionales. Para ello, se homologó la estructura funcional básica de todas las carteras de Estado. Los procesos habilitantes contarán con tres coordinaciones: una general de planificación, una general jurídica y una administrativa financiera. Con este proceso, se busca superar la lógica discrecional de respuestas arbitrarias y coyunturales al surgimiento de nuevas problemáticas públicas y a la presión corporativa de ciertos grupos y fortalecer el rol rector de las carteras de Estado. Se pretende generar una reforma que obligue, a las diversas entidades del Ejecutivo, a ver más allá de sus agendas propias para que converjan en torno a objetivos nacionales, que conlleven la eficiente prestación de servicios.

Carácter Plurinacional e Intercultural del Estado ecuatoriano

Con la aprobación de la Constitución de la República del Ecuador en el año 2008, el proceso de transformación del Estado conlleva una nueva dimensión: la construcción efectiva del carácter plurinacional del Estado, lo que supone un profundo replanteamiento de las propias estructuras de todos los organismos que lo conforman, de modo que la política pública pueda reflejar coherentemente la plurinacionalidad, no solamente desde la perspectiva del reconocimiento de la diversidad cultural, sino además enfrentando el desafío de descolonizar al Estado y la política pública.

Para ello, es fundamental el reconocimiento de los territorios de las nacionalidades y pueblos ancestrales, como espacios de vida, que permiten la

reproducción de sus habitantes y de sus culturas. Si bien en la Constitución de 1998, ya se reconocía el carácter pluricultural del Estado ecuatoriano y se permitía la creación de circunscripciones territoriales indígenas, durante los 10 años de vigencia de aquella Constitución no se creó ninguna circunscripción territorial debido, entre otras causas, a la falta de una legislación secundaria que establezca el procedimiento para hacerlo. No obstante, esto no ha significado que los pueblos indígenas, afroecuatorianos y montubios hayan dejado de mantener sus culturas y sus formas propias de organización.

La Constitución de 2008 establece un procedimiento claro para la creación de circunscripciones territoriales, lo que permitirá la construcción de un Estado efectivamente plurinacional y que conlleve el gran desafío de lograr adecuados mecanismos de coordinación y articulación entre los distintos gobiernos territoriales para alcanzar la unidad en la diversidad. Para ello, es imperativo la generación de políticas interculturales de recono-

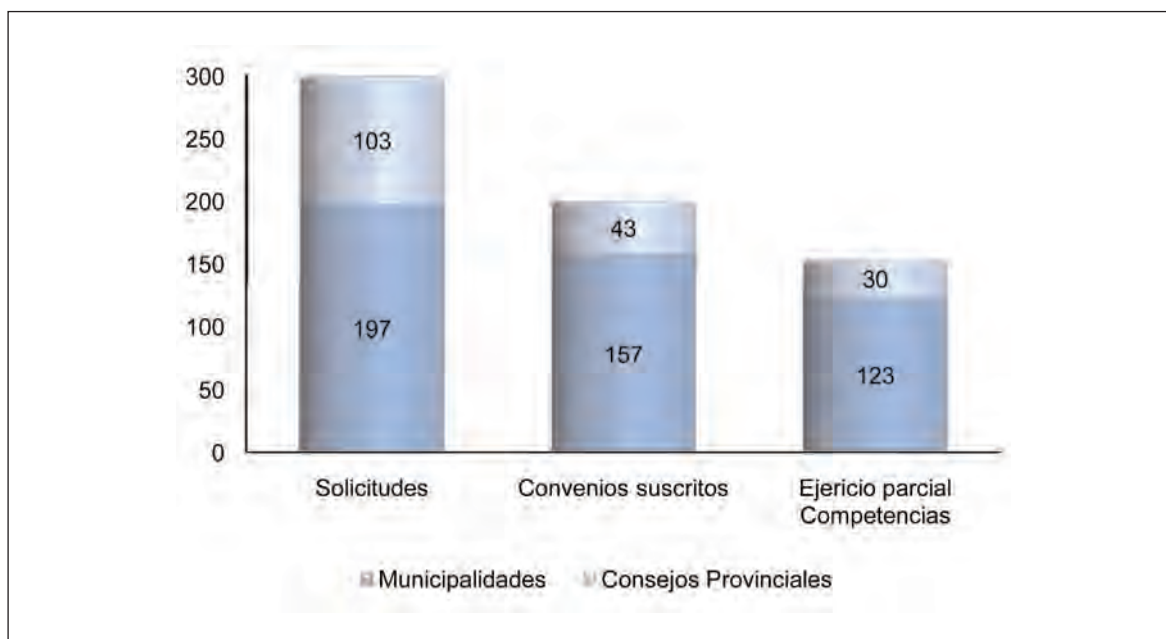
cimiento que posibiliten un diálogo efectivo y el despliegue de un Estado que reconozca la diversidad y rompa los sesgos coloniales que aún marcan la vida de la sociedad ecuatoriana.

Fracaso del modelo de gestión estatal y del proceso de descentralización: discrecionalidad y falta de voluntad política

Con la Constitución de 1998, Ecuador pasó a ser un Estado descentralizado. Entonces se estableció la obligación del Estado a actuar a través de formas de organización y administración descentralizadas y desconcentradas. No obstante, esta intención no se plasmó en resultados concretos, debido, fundamentalmente, a que la misma norma constitucional estableció un modelo de descentralización “optativo” para los gobiernos seccionales y “obligatorio” para el Gobierno Central, que frenó el proceso de descentralización.

El reporte general al año 2007, relacionado con el avance del proceso de descentralización, se ilustra a continuación:

Gráfico 7.12.1. Estado del proceso de descentralización



Fuente: SENPLADES-PAD.

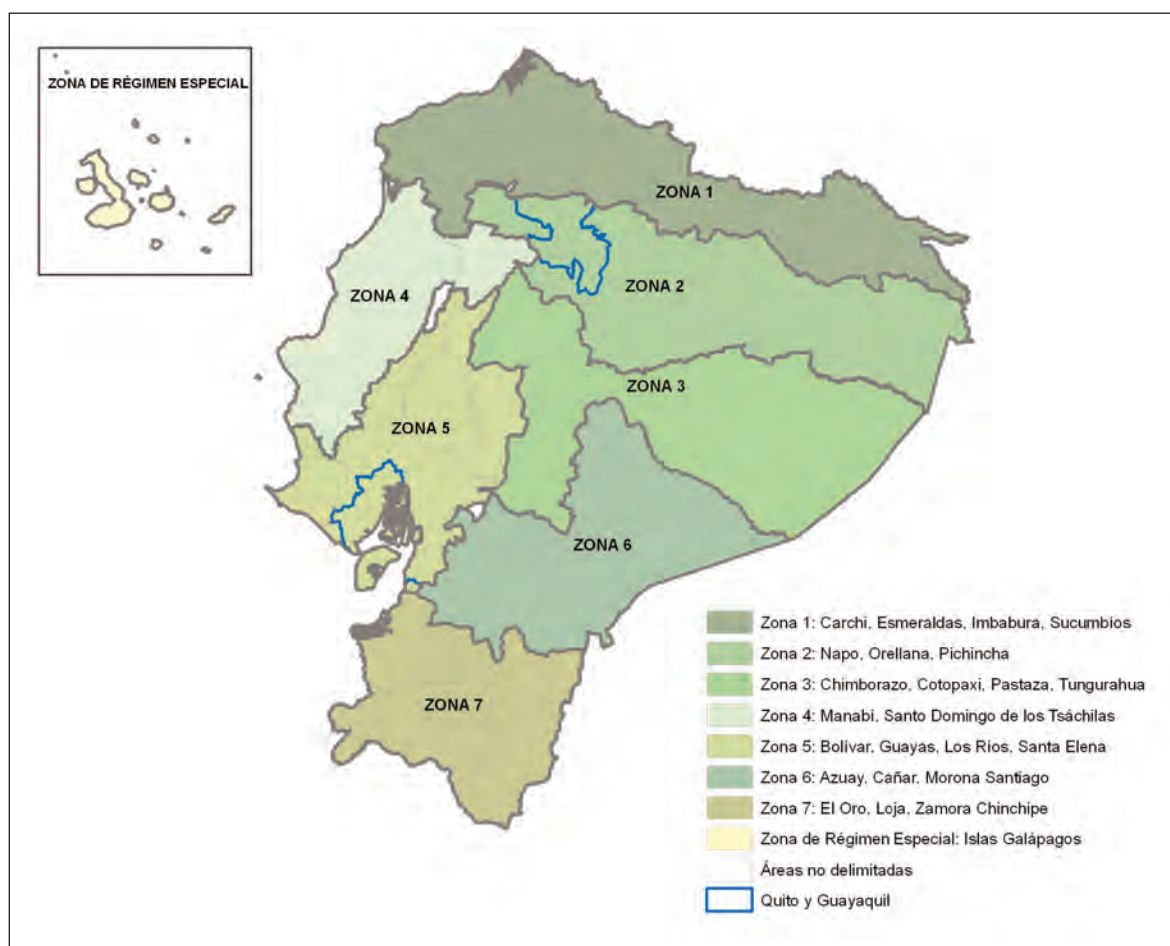
Elaboración: SENPLADES-PAD.

En ninguno de los casos reportados, se generó un proceso de transferencia de recursos, pese a que el mandato constitucional así lo exigía. Los pocos avances se debieron, en parte, a la “dependencia fiscal” de los gobiernos autónomos descentralizados respecto de las transferencias del Gobierno Central. Desafortunadamente, persiste aún cierta debilidad institucional, financiera y técnica para que los gobiernos autónomos descentralizados puedan ejercer sus competencias.⁹⁷

Por otro lado, ha faltado un proceso sincronizado de desconcentración desde el nivel cen-

tral, que permita la distribución ordenada y complementaria de competencias. La desconcentración ha sido fuertemente discrecional. No ha permitido desarrollar parámetros mínimos, lo que ha dado lugar a la creación de estructuras ministeriales desconcentradas disímiles y con nexos institucionales difusos. Por esto, se promueve una distribución territorial de la acción pública, a través de zonas de planificación del Ejecutivo. La finalidad es acercar el Ejecutivo a la población en los territorios y fortalecer el sistema nacional de competencias (Mapa 7.12.1.).

Mapa 7.12.1: Zonas de Planificación



Fuente: Decreto Ejecutivo 878.

Elaboración: SENPLADES.

⁹⁷ En materia de distribución de recursos, con la finalidad de acortar las brechas horizontales y verticales de distribución de recursos financieros entre niveles de Gobierno, la Constitución 2008 establece un mecanismo de asignación de recursos basado en criterios objetivos de población, necesidades básicas insatisfechas, mejoramiento en la calidad de vida, esfuerzo fiscal y administrativo y cumplimiento de las metas de los planes de desarrollo nacional y local (Art. 272).

Concomitante con la propuesta constitucional de creación de un sistema nacional de competencias⁹⁸ –regido por un organismo técnico y aplicado progresiva y obligatoriamente– y con la definición de competencias exclusivas de cada nivel de gobierno autónomo descentralizado⁹⁹, el Ejecutivo ha iniciado los procesos de rediseño institucional, desconcentración y descentralización. Para ello, estableció 7 zonas de planificación para la organización de las instituciones de la Función Ejecutiva en los territorios, con el fin de acercar el Estado a la ciudadanía.

Bajo este amplio marco de acciones, se ha llevado a cabo un intenso trabajo interministerial para la elaboración de las matrices de competencias ministeriales, en coherencia con el proceso de rediseño institucional del Ejecutivo. La matriz de competencias permite formular los papeles de las instituciones, a partir de la identificación de sus competencias, facultades, atribuciones, productos y servicios y la gestión de éstas desde los niveles central, regional, provincial y cantonal, tanto desconcentrados como descentralizados.

Asimismo, se formularon modelos de gestión ministerial para identificar papeles, nexos de relacionamiento interinstitucional, relacionamiento institucional interno, nuevas estructuras orgánicas y sus niveles de desconcentración y planes de implementación y un pilotaje para el proceso de desconcentración. Todo esto se hizo en función de un marco de racionalización y homologación de las estructuras orgánicas.

Con la finalidad de dar operatividad a la propuesta de rediseño institucional y a fin de tener un proceso ordenado de descentralización y desconcentración se plantearon cuatro tipos de estructuras ministeriales. El primer tipo de estructuras

ministeriales, ejercen las competencias exclusivas del Gobierno Central, establecidas en la Constitución de la República: defensa nacional, relaciones internacionales, registro de personas, política económica, tributaria, aduanera, fiscal y monetaria; y el comercio exterior. Las carteras de Estado que tienen estas competencias velan por los intereses nacionales y, por lo tanto, no pueden desconcentrarse ni descentralizarse, y sus competencias se ejecutan desde el nivel nacional por lo que son de carácter Privativo¹⁰⁰.

El segundo tipo de estructuras ministeriales de alta desconcentración y baja descentralización; busca el fortalecimiento de unidades ministeriales en el territorio, para garantizar el ejercicio de los derechos ciudadanos, sin que esto implique un proceso nulo de descentralización¹⁰¹.

La gran mayoría de carteras de Estado entran en el tercer tipo de estructuras, que corresponde a aquellas de alta descentralización y baja desconcentración, dado el impulso que el gobierno nacional da al proceso de descentralización. Estos ministerios transfieren competencias hacia los gobiernos autónomos descentralizados e incluso organizaciones de la sociedad civil para la prestación de productos y servicios en el territorio, manteniendo su rol de rectores de la política pública.

El cuarto tipo de estructuras ministeriales corresponde a los Sectores Estratégicos en el que la rectoría nacional, la regulación de las actividades públicas y privadas, y la promoción de una gestión eficaz y eficiente de las empresas públicas se ejercen desde el nivel central; sin que esto implique la prohibición para desarrollar diferentes e innovadoras modalidades de gestión pública local y diversos tipos de alianzas público – privadas.

⁹⁸ Art. 239 y Art. 269, Constitución del Ecuador.

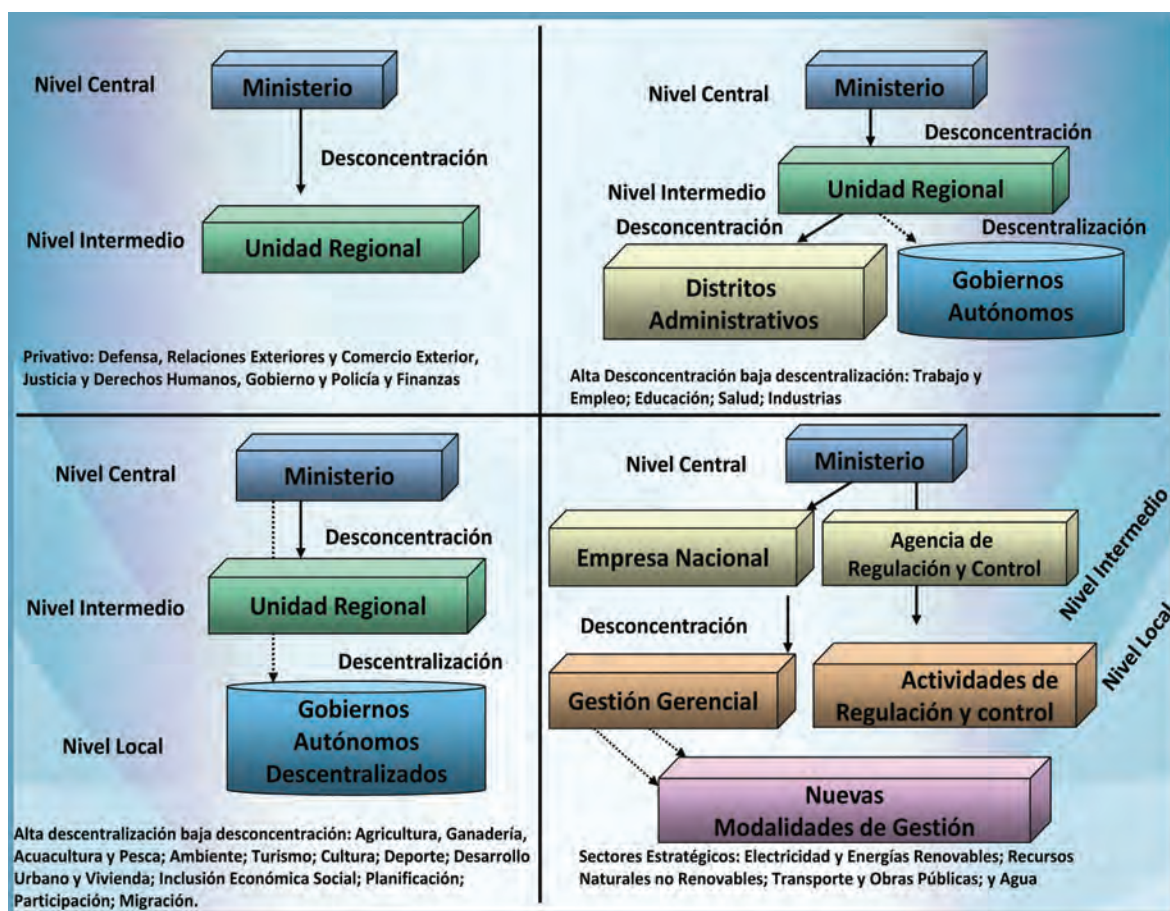
⁹⁹ Arts. 261, 262, 263 y 264, Constitución del Ecuador.

¹⁰⁰ La existencia de competencias privativas no excluye la necesidad de unidades desconcentradas para la prestación de servicios organizadas en función de las 7 zonas de planificación diseñadas por el gobierno nacional.

¹⁰¹ Un ejemplo de este tipo es el Ministerio de Educación, en el que la prestación de los servicios descende hasta los distritos y circuitos administrativos, los que permiten asegurar un servicio educativo vinculado a las necesidades de la localidad.

Figura 7.12.2. Rediseño de la Función Ejecutiva: de las carteras de Estado y su modelo de gestión y de la organización territorial

Estructuras por tipos



Fuente: SENPLADES

Elaboración: SENPLADES- Subsecretaría de Reforma Democrática del Estado.

Al momento, se han trabajado las matrices de competencias, nuevos modelos de gestión y estructuras orgánicas de todos los ministerios y secretarías nacionales, que suman en total 25 carteras de Estado.

La Constitución de 2008 establece un modelo de descentralización regulado a través de la propia norma constitucional, la ley y del Sistema Nacional de Competencias, superando el modelo de descentralización "a la carta" de la Constitución de 1998, que fue un fracaso. De esta manera, se posibilita un proceso de descentralización ordenado y progresivo, que asegura la transferencia de recursos y una adecuada coordinación entre niveles de gobierno.

De la ausencia de planificación y pérdida de sentido del desarrollo nacional a la consolidación del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa

Durante los dos años de gestión del Gobierno Nacional, se ha impulsado el fortalecimiento de la planificación nacional. Este constituye uno de los puntos relevantes de las disposiciones contenidas en la Constitución de la República, que propone un nuevo régimen de desarrollo en el que los procesos de planificación, sus instrumentos e instituciones juegan un papel importante en su consolidación.

El desafío actual consiste en desarrollar normativa legal, instrumentos y metodologías, así como

fortalecer la institucionalidad del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, con el objeto de aumentar la cultura de planificación democrática en el sector público y de promover la formulación de políticas públicas con enfoque de derechos, la planificación de la inversión pública, la articulación del presupuesto y la coordinación entre los niveles de los gobiernos autónomos descentralizados.

Ineficiente manejo del recurso humano del sector público

El ineficiente manejo del recurso humano del sector público, por parte del Estado, se configura, inequívocamente, como el principal obstáculo para adoptar un nuevo régimen de desarrollo o un nuevo modelo de Estado. De allí, la importancia de analizar las principales distorsiones que aquejan al sector público en materia de manejo de recursos humanos y remuneraciones.

La falta de profesionalización del servicio público atañe a problemas estructurales, que demandan estrategias de mediano y largo plazo para superarlos. Las principales dificultades derivadas de esta falta de profesionalización son la deficiente formación de las y los servidores en materia de administración o gestión pública; la inexistencia de escuelas de Gobierno capaces de formar perfiles para la alta dirección estatal; la nula articulación de procesos de capacitación continua al Plan Nacional de Desarrollo; la poca efectividad del modelo de gestión por resultados y, finalmente, una incipiente incorporación y uso de herramientas de gobierno electrónico en la administración pública.

La ausencia de una verdadera carrera administrativa produce en los servidores públicos una falta de incentivo para permanecer en la carrera, lo que se evidencia en: a) la poca efectividad de los concursos de méritos y oposición para ingresar al sector público y de la evaluación de resultados; b) escalas remunerativas diferenciadas dentro del propio sector público, lo que contraviene al principio de a igual trabajo igual remuneración y rompe con la correspondencia que debe existir entre estructura administrativa, responsabilidades y remuneración. Asimismo, se evidencia la imposibilidad de las y los servidores públicos para acceder a puestos de alta dirección pública, el abuso en el empleo de formas de contratación precarias para realizar labores regulares dentro de

las instituciones que conforman el sector público (contratos ocasionales y de servicios profesionales) y el empleo de prácticas “clientelares” en el servicio público.

Finalmente, la dispersión normativa en materia de recursos humanos y remuneraciones dentro del sector público y la falta de información son aspectos estructurales que agravan la situación. Por un lado, la existencia de regímenes jurídicos paralelos, en cuanto al manejo de recursos humanos del sector público, genera situaciones de desigualdad y un régimen de privilegios que no contribuye a la construcción de un servicio público democrático y eficiente.

Por otro lado, la ausencia de información oficial sobre el servicio público en Ecuador imposibilita la elaboración de políticas públicas que eleven, de manera efectiva, los niveles de eficiencia y calidad en la administración pública.

Al respecto, se han iniciado acciones orientadas a la superación de la problemática estructural de la gestión pública. Entre ellas:

- Establecimiento de un nuevo marco normativo que regule el servicio público en general y que supere los problemas inherentes al manejo de los recursos humanos y remuneraciones en el sector público.
- Creación del Sistema Nacional de Información de Servicio Público.
- Elaboración de un sistema de evaluación a las y los servidores públicos ecuatorianos.
- Reestructuración del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), con la visión de elevar los niveles de formación de las y los servidores públicos en todos los niveles de Gobierno.
- Incorporación de la gestión por resultados en el servicio público.
- Creación de la Red Ecuatoriana de Formación y Capacitación de Servidores Públicos.

Politización e ineficiencia de las empresas públicas

En general, los sectores estratégicos, entre ellos las telecomunicaciones, electricidad e hidrocarburos, y las respectivas entidades de administración iniciaron este último período con saldo en contra,

debido, precisamente, a la agenda neoliberal que planteaba, como puntal de la modernización del Estado, la privatización. Ésta, a pesar de haber sido inconclusa, marcó la pauta de la decadencia de los servicios públicos. Ante esta problemática, el actual Gobierno ha iniciado acciones estructurales y ha asumido actividades específicas para la superación de los vicios institucionales generados en estos sectores.

En primer lugar, se ha propuesto instaurar normativas que fomenten la creación, desarrollo y sostenimiento de empresas públicas y que esté abierta al desarrollo y asociación con otros emprendimientos públicos, privados, nacionales o extranjeros. La reciente aprobación de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, contribuirá en este sentido, brindando además seguridad jurídica al sector.

Asimismo, en el último período, el sector de las telecomunicaciones se ha fortalecido gracias a decisiones prioritarias, como la creación del Ministerio de Telecomunicaciones y de la Corporación Nacional de Telecomunicaciones. Esta acción estratégica busca el desarrollo descentrado y equilibrado de los servicios de telecomunicaciones, aprovechar las fortalezas técnicas y administrativas de Andinatel y de Pacifictel para incrementar la gama de sus servicios, renovar la tecnología con la que cuentan actualmente e incrementar considerablemente la inversión realizada en el sector.¹⁰²

Por otro lado, en el sector eléctrico, se creó la Corporación Nacional de Electricidad (CNEL), que asumió los plenos derechos y obligaciones para operar en el sector eléctrico nacional como empresa distribuidora de electricidad¹⁰³. Esta estructura permitirá aprovechar al máximo la dis-

ponibilidad de insumos entre regionales, equiparar las potencialidades y homogeneizar las condiciones de eficiencia de las empresas de distribución. El beneficio para la ciudadanía es significativo, ya que la gestión empresarial estará enfocada a mejorar los niveles de cobertura, desempeño comercial, despliegue técnico y de servicios, así como a disminuir el porcentaje de pérdidas de energía que tanto le cuestan al país. Bajo estos mismos parámetros, se creó la Corporación Eléctrica del Ecuador (CELEC), la cual absorbió a la empresa única de transmisión y a cinco empresas de generación públicas.¹⁰⁴

Se generó también, y en articulación con el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, el Plan Maestro de Electrificación 2007-2016, cuya premisa consiste en garantizar el abastecimiento de la demanda en las mejores condiciones de seguridad y economía y procurar el autoabastecimiento interno de energía eléctrica con la menor afectación ambiental y social.

Con miras a establecer una planificación coherente y de metas claras, se formuló el Plan Nacional de Conectividad 2008-2010. Su política se enfoca en promover el acceso a la información y a las nuevas tecnologías de información y comunicación, para fortalecer el ejercicio de la ciudadanía, el mejoramiento de la calidad de vida y la incorporación de los ciudadanos a la sociedad de la información.

En general, se proyecta la continuidad de este tipo de actividades que tiendan a la configuración de sectores estratégicos y servicios públicos eficientes, articulados a las prioridades de planificación nacionales para la provisión de servicios públicos con calidad en todo el territorio nacional.

¹⁰² Según datos de la Superintendencia de Telecomunicaciones, al 31 de marzo de 2009, se registran 1 937 084 abonados de telefonía fija, 12 037 897 abonados de telefonía móvil y 446 473 cuentas de Internet, para un total estimado de 1 634 828 usuarios. Estas cifras reflejan un crecimiento de 10% en los abonados de telefonía fija y un 32,17% para los abonados de telefonía móvil.

¹⁰³ Dentro de la CNEL, se aglutinan: Empresa Eléctrica Esmeraldas S.A., Empresa Eléctrica Regional Manabí S.A., Empresa Eléctrica Santo Domingo S.A., Empresa Eléctrica Regional Guayas-Los Ríos S.A., Empresa Eléctrica Los Ríos C.A., Empresa Eléctrica Milagro S.A., Empresa Eléctrica El Oro S.A., Empresa Eléctrica Bolívar S.A. y Empresa Eléctrica Regional Sucumbíos S.A. Todas ellas funcionan como gerencias regionales de la CNEL.

¹⁰⁴ Estas intervenciones estructurales están enmarcadas en el Mandato 15, emitido por la Asamblea Nacional Constituyente, que, asimismo, dispuso el saneamiento de cuentas entre empresas eléctricas, Petroecuador y el Ministerio de Finanzas.

3. Políticas y Lineamientos

Política 12.1. Construir el Estado plurinacional e intercultural para el Buen Vivir.

- a. Establecer unidades en las distintas entidades estatales a fin de que el enfoque plurinacional e intercultural sea parte constitutiva de la gestión pública.
- b. Promover la incorporación de profesionales de las nacionalidades y pueblos en la administración pública.
- c. Fomentar procesos de ordenamiento territorial con enfoque intercultural y plurinacional.
- d. Apoyar la creación de circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias.
- e. Reconocer los territorios de las nacionalidades y pueblos del Ecuador y sus formas propias de organización, gobierno y democracia.
- f. Generar políticas de resarcimiento y acción afirmativa que permitan superar los procesos históricos de exclusión de las nacionalidades y pueblos.
- g. Transversalizar el enfoque intercultural en las políticas públicas.
- h. Proteger especialmente a las nacionalidades y pueblos en riesgo de desaparecer.
- i. Fortalecer los espacios propios de deliberación de las nacionalidades y pueblos.
- j. Impulsar la formulación de planes de vida de las nacionalidades del Ecuador.

Política 12.2. Consolidar la nueva organización y rediseño institucional del Estado que recupere las capacidades estatales de rectoría, planificación, regulación, control, investigación y participación.

- a. Profundizar el proceso de reforma a las entidades e instituciones de la función ejecutiva, reconociendo la existencia de los diversos pueblos y nacionalidades, así como de sus derechos.
- b. Implementar reformas organizativas en articulación con el modelo de gestión desconcentrado, descentralizado e intercultural.
- c. Ejecutar la transición hacia Consejos Nacionales para la Igualdad y fortalecer su institucionalidad con el objetivo de transversalizar los enfoques de género, intergeneracional, étnico - cultural, de discapacidades y de movilidad humana en la definición, implementación, seguimiento y evaluación de la política pública.
- d. Formular proyectos de ley en materia orgánica administrativa y de recuperación del rol planificador, regulador y de control del Estado.
- e. Consolidar y articular las cinco Funciones del Estado, respetando su autonomía.

Política 12.3. Consolidar el modelo de gestión estatal articulado que profundice los procesos de descentralización y desconcentración y que promueva el desarrollo territorial equilibrado.

- a. Implementar el nuevo modelo de organización territorial y descentralización establecido en la Constitución y fortalecer la institucionalidad necesaria para llevarlo a cabo en los diferentes niveles de gobierno.
- b. Fomentar el proceso de formación de regiones autónomas y distritos metropolitanos autónomos, impulsando la equidad y equilibrio inter territorial.
- c. Aplicar el nuevo esquema equitativo y sostenible de distribución de los recursos del presupuesto general del Estado a los gobiernos autónomos descentralizados, en función de sus competencias establecidas en la Constitución y en la Ley.
- d. Resolver de manera definitiva la condición incierta de las zonas no delimitadas del territorio ecuatoriano a través de canales democráticos.

- e. Implementar los nuevos modelos de gestión desconcentrados y descentralizados de los ministerios sectoriales, que permitan garantizar la articulación intersectorial y eviten la superposición de funciones entre las carteras de Estado y entre niveles de gobierno.
- f. Difundir y socializar el proceso administrativo de organización del Ejecutivo en zonas de planificación e impulsar las instancias de coordinación de las acciones del ejecutivo en los territorios, con el fin de fortalecer el desarrollo territorial local.
- f. Fortalecer institucionalmente los gobiernos autónomos descentralizados y los niveles desconcentrados de la Función Ejecutiva a través del desarrollo de capacidades y potencialidades de talento humano, para el fortalecimiento del desarrollo territorial local.

Política 12.4. Fomentar un servicio público eficiente y competente

- a. Fortalecer las capacidades institucionales públicas en relaciones laborales, recursos humanos y remuneraciones, a través del desarrollo de sus facultades de rectoría, control y regulación.
- b. Implementar un marco normativo del servicio público que desarrolle las disposiciones constitucionales y corrija las distorsiones en materia de recursos humanos y remuneraciones del sector público.
- c. Consolidar las instancias de educación y las redes de formación y capacitación de servidores públicos, poniendo énfasis en los perfiles para la alta dirección del Estado y el desarrollo de sistemas de gestión del talento humano del servicio público, observando el enfoque de género, intergeneracional y la diversidad cultural.
- d. Crear mecanismos nacionales de información sobre el servicio público.
- e. Implementar planes y programas de formación y capacitación de los servidores públicos del Estado central y de los gobiernos autónomos descentralizados, con énfasis en la cultura de diálogo, la transparencia, la rendición de cuentas y la participación.
- f. Establecer una carrera administrativa meritocrática, con mecanismos de evaluación del desempeño técnicamente elaborados y con la adopción de criterios objetivos y equitativos para la promoción y ascenso de los servidores públicos, evitando la discriminación por cualquier motivo.
- g. Incorporar mecanismos de incentivos que promuevan la continuidad en la administración pública de los servidores y servidoras más eficientes y capacitados.
- h. Adecuar la infraestructura física de las instituciones públicas a nivel nacional y local, con el objeto de que los servidores públicos puedan atender de manera eficiente a la población.

Política 12.5. Promover la gestión de servicios públicos de calidad, oportunos, continuos y de amplia cobertura y fortalecer los mecanismos de regulación.

- a. Estimular modalidades de alianzas público-privadas que permitan mejorar la eficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos.
- b. Desarrollar una arquitectura nacional de información que posibilite a las y los ciudadanos obtener provecho de los servicios estatales provistos a través de las tecnologías de la información y comunicación e incluyan al gobierno electrónico.
- c. Mejorar la relación e integración de las entidades del sector público, mediante el apoyo de herramientas tecnológicas de la información y comunicación para lograr simplificar trámites y reducir requisitos.
- d. Consolidar un nuevo esquema estatal de regulación y control sobre los servicios y bienes públicos que permitan su universalización.
- e. Impulsar la transformación de servicios de radiodifusión sonora y de televisión de modalidades analógicas a digitales, procurando llegar a todo el territorio nacional.
- f. Ampliar la cobertura, mejoramiento e impulso al servicio postal público.

Política 12.6. Mejorar la gestión de las empresas públicas y fortalecer los mecanismos de regulación.

- a. Impulsar las empresas públicas a nivel nacional y local, con el objeto de administrar sectores estratégicos, proporcionar servicios públicos y aprovechar responsablemente el patrimonio natural y los bienes públicos.
- b. Establecer un marco normativo de empresas públicas que confiera herramientas de gestión eficiente, mecanismos de regulación y control técnico y sistemas de seguimiento de metas, así como mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y reparación ambiental, para precautelar el interés público y el cumplimiento de los objetivos nacionales.
- c. Diseñar modelos de gestión por resultados que articulen el accionar de las empresas públicas con la planificación nacional y que incrementen sus niveles de eficiencia, calidad y optimización de recursos.

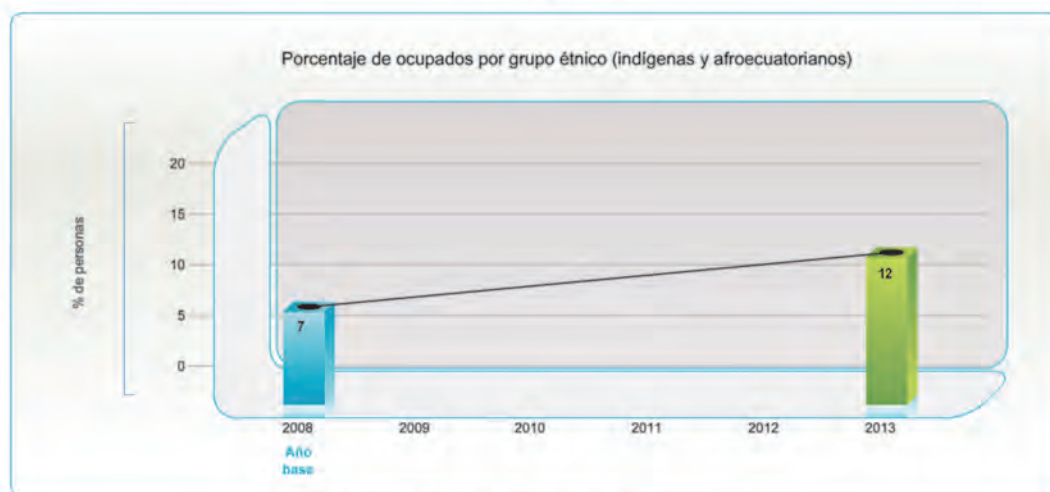
Política 12.7. Impulsar la planificación descentralizada y participativa, con enfoque de derechos.

- a. Fortalecer las capacidades de planificación del Estado en todos sus sectores y niveles territoriales, promoviendo una cultura de planificación con diálogo y concertación.
- b. Planificar la inversión pública con enfoque territorial para optimizar los recursos del Estado, reducir los desequilibrios territoriales y satisfacer las necesidades básicas.
- c. Diseñar mecanismos y normativas para la articulación de la planificación, las finanzas públicas, la inversión pública y la cooperación internacional para los diferentes niveles territoriales de gobierno.
- d. Impulsar y garantizar la participación ciudadana en el ciclo de planificación y la política pública en todos los niveles del Estado.
- e. Desarrollar capacidades y establecer mecanismos de control, seguimiento, evaluación y veeduría social a la gestión pública y a la calidad de los servicios, permitiendo la implementación de sus resultados desde las competencias del Estado.
- f. Fortalecer las unidades de participación y planificación participativa en todas las entidades estatales.
- g. Desarrollar y aplicar metodologías de presupuestos participativos con enfoque de género, intergeneracional e intercultural, orientadas a la redistribución con criterios de justicia y equidad territorial, de género, generacional e interculturales.
- h. Promover la participación de ciudadanas y ciudadanos en la ejecución de los programas y proyectos en todos los niveles de gobierno.
- i. Institucionalizar consejos ciudadanos para dar seguimiento a las políticas sectoriales.
- j. Estimular la convocatoria de asambleas locales.

4. Metas

- 12.1.1. Alcanzar el 12% de indígenas y afroecuatorianos ocupados en el sector público al 2013.
- 12.3.1. Alcanzar el 82% de viviendas con acceso a agua entubada por red pública al 2013.
- 12.4.1. Mejorar en un 60% la percepción de las personas respecto a la preparación de los funcionarios públicos al 2013.
- 12.5.1. Aumentar al menos a 7 la percepción de calidad de los servicios públicos al 2013.
- 12.6.1. Disminuir a 11% las pérdidas de electricidad en distribución al 2013.

Meta 12.1.1. Alcanzar el 12% de indígenas y afroecuatorianos ocupados en el sector público al 2013



Ejecutor(es): Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana

Fuente: INEC - ENEMDU, 2008

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos
Meta con Plan

Meta 12.3.1. Alcanzar el 82% de viviendas con acceso a agua entubada por red pública al 2013



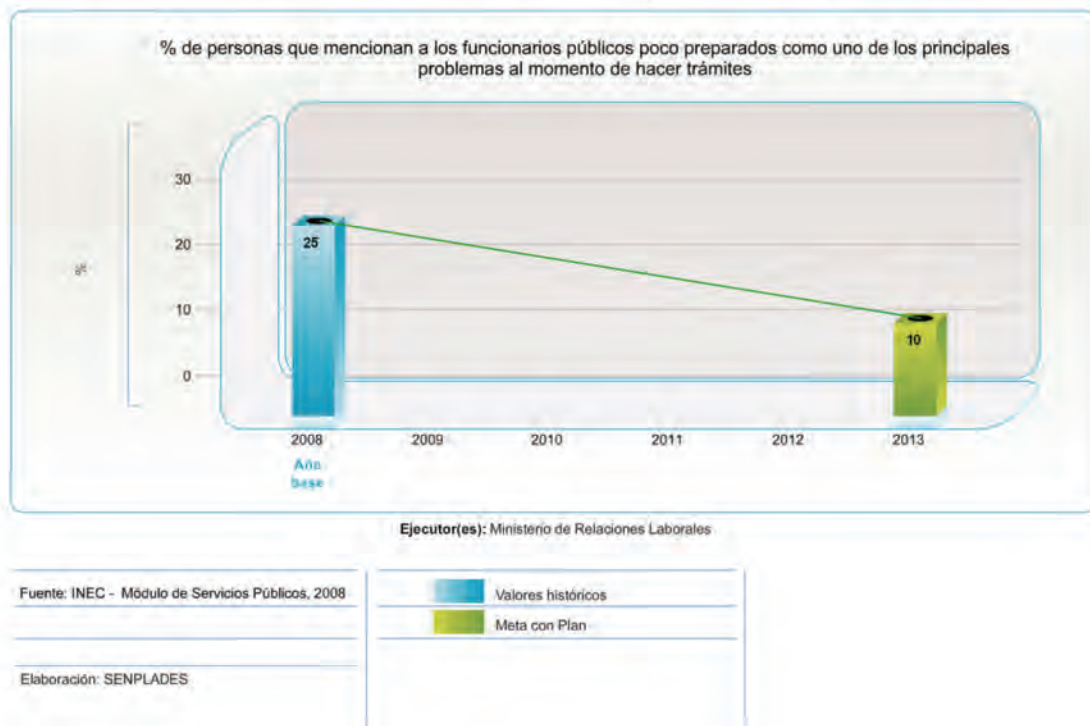
Ejecutor(es): Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda - Gobiernos Autónomos Descentralizados

Fuente: INEC-ENEMDU, 2006

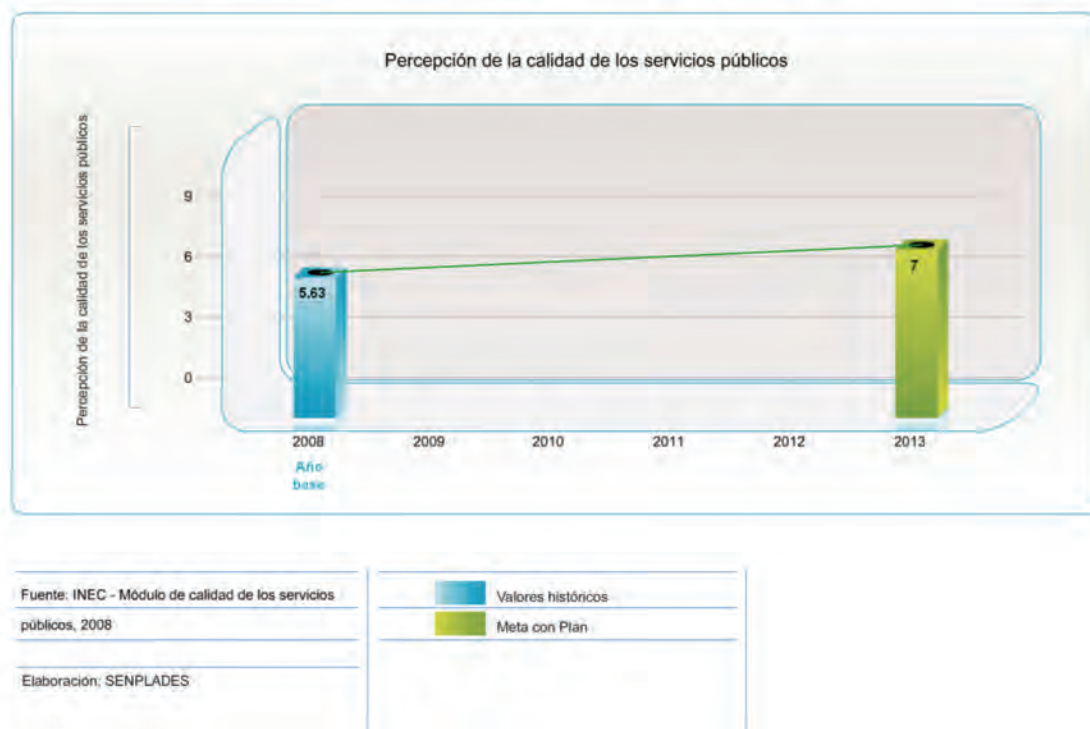
Elaboración: SENPLADES

Valores históricos
Meta con Plan

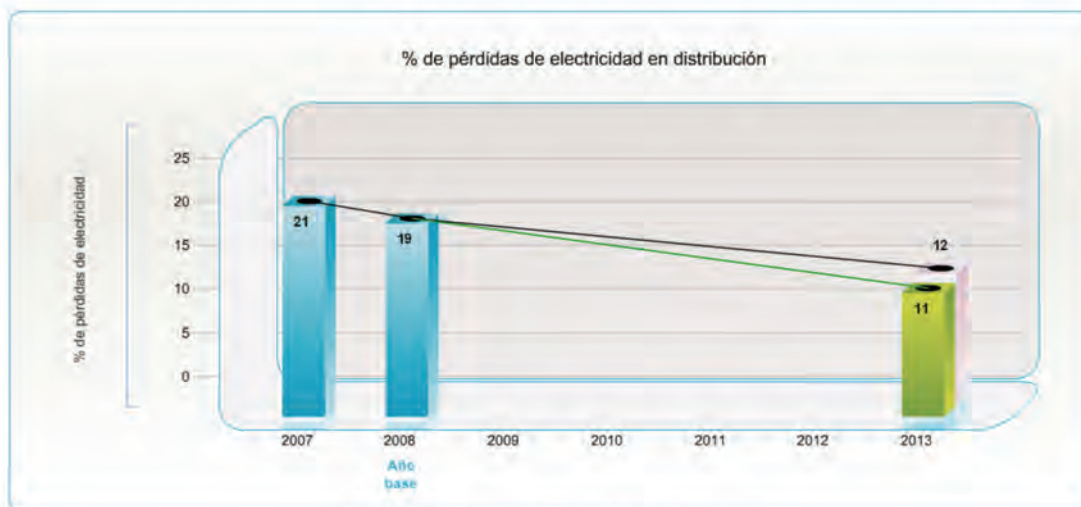
Meta 12.4.1. Mejorar en un 60% la percepción de las personas con respecto a la preparación de los funcionarios públicos al 2013



Meta 12.5.1. Aumentar al menos a 7 la percepción de calidad de los servicios públicos al 2013



Meta 12.6.1. Disminuir al 11% las pérdidas de electricidad en distribución al 2013



Ejecutor(es): Ministerio de Electricidad y Energías Renovables

Fuente: CONELEC, 2007-2008

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos

Estimado sin Plan

Meta con Plan

