

PROYECTO INSIGNIA  
Inclusión en la agricultura y los territorios rurales



# Políticas públicas y marcos institucionales

## para el desarrollo incluyente y equitativo en Ecuador

Leonela Cucurella Landín





# 4

## Políticas públicas y marcos institucionales

### para el desarrollo incluyente y equitativo en Ecuador

Leonela Cucurella Landín

PROYECTO INSIGNIA  
Inclusión en la agricultura y los territorios rurales  
Cuaderno de Trabajo sobre Inclusión



# Índice de contenido

<b>Presentación</b> .....	<b>v</b>
<b>Introducción</b> .....	<b>vii</b>
<b>1. Contexto político nacional</b> .....	<b>1</b>
1.1 Contexto político-institucional general en que se sitúan las políticas públicas nacionales de promoción de la inclusión y equidad.....	1
1.2 Plan Nacional de Desarrollo .....	3
1.3 Importancia de las políticas de equidad e inclusión en el Plan Nacional de Desarrollo.....	5
1.4 Escenario de las instituciones y organismos gubernamentales existentes para apoyar a estas políticas, en términos de capacidades institucionales, técnicas y operacionales .....	7
<b>2. Características de los procesos de exclusión en las áreas rurales</b> .....	<b>17</b>
2.1 Caracterización de los principales procesos de exclusión que afectan las zonas rurales del país.....	17
2.2 Identificación de los principales sujetos sociales afectados por los procesos de exclusión y los problemas específicos que los afectan .....	32
<b>3. Caracterización del marco institucional y de las políticas públicas de inclusión y equidad</b> .....	<b>37</b>
3.1 Semblanza histórica de las políticas públicas de inclusión en Ecuador .....	37
3.2 Caracterización del marco institucional de estas políticas .....	40
3.3 Proceso de construcción de estas políticas.....	42
3.4 Características principales de estas políticas .....	43
3.5 Características centrales de las estrategias de implementación y de los modelos de gestión de estas políticas.....	45
3.6 Grado de integración y articulación entre las políticas de inclusión .....	47
3.7 Institucionalidad intersectorial.....	49
3.8 Contribución de los demás niveles de gobierno y/o de las organizaciones sociales en su implementación.....	50
3.9 Instituciones Internacionales o Agencias de Cooperación que actúan en los temas de inclusión y perspectivas de integración de acciones.....	51

<b>4. Resultados, límites y retos .....</b>	<b>53</b>
4.1 Resultados, avances e impactos logrados por la ejecución de estas políticas.....	53
4.2 Limitaciones institucionales para la ampliación del acceso y democratización de estas políticas.....	54
4.3 Principales retos para la superación de sus límites.....	58
<b>5. Conclusiones .....</b>	<b>61</b>
5.1 Oportunidades para el PI Inclusión brindar servicios de cooperación técnica que apoyen la construcción y/o fortalecimiento de un marco institucional de políticas de desarrollo territorial rural para la inclusión y equidad.....	61
5.2 Recomendaciones para instrumentar políticas públicas diferenciadas.....	63

## ÍNDICE DE TABLAS

<b>Tabla 1.</b> Desconcentración GADs y Gobierno Nacional.....	48
--	----

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1.</b> Articulación del Sistema Nacional de Planificación Participativa .....	12
<b>Gráfico 2.</b> Evolución de la pobreza por ingresos nacional, urbana y rural.....	18
<b>Gráfico 3.</b> Pobreza por ingresos desagregado por etnias.....	19
<b>Gráfico 4.</b> Pobreza por NBI.....	20
<b>Gráfico 5.</b> Años de escolaridad por etnia.....	21
<b>Gráfico 6.</b> Tasa Neta de asistencia Básica.....	21
<b>Gráfico 7.</b> Nivel de escolaridad de la población rural en el año 2014 .....	22
<b>Gráfico 8.</b> Escolaridad madres de hogares desagregado por etnias.....	23
<b>Gráfico 9.</b> Desnutrición crónica según área de residencia .....	24
<b>Gráfico 10.</b> Mortalidad materna según provincias de residencia habitual.....	25
<b>Gráfico 11.</b> Porcentaje de hacinamiento de los hogares.....	27
<b>Gráfico 12.</b> Empleo adecuado e inadecuado por género .....	28
<b>Gráfico 13.</b> Empleo adecuado, inadecuado y empleo no remunerado en la zona rural del Ecuador .....	28
<b>Gráfico 14.</b> Número de personas por tipo de empleo según provincia.....	29
<b>Gráfico 15.</b> Grupos de edad de la población rural .....	30

# Presentación

La erradicación o, al menos, la reducción de la exclusión, en todas sus formas, yace en el corazón de los procesos de desarrollo rural y, aunque el desarrollo busca beneficiar a todos los actores de una sociedad, los pobres y excluidos demandan especial atención.

Al igual que la definición de la pobreza, la de exclusión ha venido expandiéndose para incluir otras dimensiones de estándar de vida, pasando de una única variable – la capacidad de consumo a partir de los ingresos monetarios – a la inclusión de variables como: la longevidad y educación (desarrollo humano), la vulnerabilidad y el riesgo, y la participación real en la toma de decisiones públicas.

Esta ampliación en la interpretación de la exclusión posibilita una mejor caracterización de la misma, ampliando significativamente el abanico de estrategias para reducirla, pues, obviamente en la medida en que sean reconocidos más aspectos constituyentes de ésta, más políticas serán relevantes para combatirla.

A partir del reconocimiento de la multidimensionalidad (económica, social, política, ambiental) y multiplicidad (de género, etaria, étnica, etc.) de la exclusión, y de reconocer en las políticas públicas un elemento decisivo para ahondar los procesos de inclusión social y económica, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura – IICA- pone a consideración el presente Cuaderno de Trabajo sobre Inclusión, en donde se presenta un análisis diagnóstico de las políticas públicas existentes en Ecuador, dirigidas a facilitar la inclusión social y productiva de poblaciones de agricultores familiares o que estén en situación de vulnerabilidad.

Este trabajo fue realizado como consultoría para el IICA bajo la supervisión del especialista nacional Marco Zapata y del líder del Proyecto Insignia Inclusión en la agricultura y los territorios rurales, João Torrens.

Esperamos, pues, que la lectura de este documento permita identificar las relaciones presentes entre la exclusión y

las políticas públicas vigentes. Para lograr esto, el documento se ha dividido en cinco apartados: en el primer se describe el contexto político de la Reforma del Estado ecuatoriano, enfatizándose el marco normativo e institucional creado para sustentar al Plan Nacional del Buen Vivir y a políticas de inclusión enmarcadas en este plan. La segunda sección caracteriza los principales procesos de exclusión y los sujetos sociales afectados en las áreas rurales por estas situaciones. La parte siguiente es la más densa del documento, donde se desarrolla una caracterización más detallada del marco institucional y las políticas de inclusión y equidad, focalizando el debate en aspectos relacionados con su proceso de construcción, sus rasgos principales, las características de su modelo de implementación y gestión, el grado de articulación sectorial e interinstitucional, así como la contribución de los otros niveles de gobierno, de las organizaciones sociales y de las agencias de cooperación. La quinta sección es dedicada a identificar los avances, las limitaciones institucionales y los principales retos de las políticas para generar procesos de inclusión en el país. Finalmente, el documento presenta las principales oportunidades para que las acciones alrededor del PI Inclusión aporten servicios de cooperación técnica que apoyen el fortalecimiento de este marco institucional,

sugiriendo, incluso, algunas proposiciones para la instrumentación de las políticas de inclusión

Como “*Cuaderno de trabajo*” no es un documento totalmente elaborado, sino un primer insumo desde el cual se pretende continuar construyendo un análisis propositivo en torno a la relación *políticas públicas – inclusión*. Busca también generar recomendaciones para el diseño, implementación y evaluación de políticas que incorporen a la inclusión como un elemento intrínseco de su propuesta de desarrollo, y no como una externalidad resultante de “*las fallas del mercado*”, factible de atender exclusivamente con programas coyunturales de asistencia social. Bienvenidos los aportes que nos permitan enriquecer este cuaderno de trabajo, de manera que este instrumento se constituya en una herramienta para la construcción de un espacio de diálogo fluido y propositivo en pro del desarrollo rural incluyente.

**João Torrens**

*Líder*

**Mario Alexander Moreno Ordóñez**

*Coordinador del Componente de  
Políticas Públicas*

*Proyecto Insignia “Inclusión en la  
Agricultura y los Territorios Rurales”*

# Introducción

El presente documento, recoge la información correspondiente al **Diagnóstico de políticas públicas y marcos Institucionales para el desarrollo incluyente y equitativo**. Presenta una síntesis de la normativa, instrumentos e institucionalidad ecuatoriana, relacionada con la inclusión. Se ha tomado en consideración, para el análisis, que la exclusión es multidimensional: territorial, social, cultural, económica y política; así mismo, que existen sectores sociales que son objeto de formas particulares de exclusión debida a sus condición, identidad o situación, tales como la población indígena, montubios y afrodescendiente, las mujeres, los jóvenes, entre otros.

El diagnóstico parte de un análisis del contexto político nacional, en el que se identifican las condiciones, político-institucionales, en las que se sitúan las actuales políticas públicas nacionales de promoción de la inclusión y equidad. Para ello, se revisaron las orientaciones del Plan Nacional de Desarrollo, su estructura y lineamientos, relacionados con las políticas de inclusión, así como

otros instrumentos de política pública conexos al Plan. Este análisis fue complementado por una revisión de las políticas de equidad e inclusión en el Plan Nacional de Desarrollo, que, para el caso ecuatoriano, giran en torno a dos estrategias nacionales, la primera para erradicación de la pobreza y la segunda para el cambio de matriz productiva.

El documento continua con la revisión del andamiaje institucional existente para el apoyo e implementación de las políticas públicas. El análisis parte de la identificación del funcionamiento de la Función Ejecutiva; de espacios institucionales vinculados (intersectoriales, ministerios vinculados directamente con las políticas de inclusión); las instancias de planificación y participación social a nivel nacional y local.

El siguiente punto a analizar tiene que ver con las características de los procesos de exclusión en áreas rurales. Para ello se consideraron dos relaciones, la primera la que tiene que ver con las brechas urbano-rurales y lo segundo las condiciones de inequidad que se

dan entre diferentes grupos étnicos (indígenas, montubios, afroecuatorianos y mestizos).

Para esta caracterización se partió por analizar los indicadores pobreza por ingresos y por NBI, en ambos casos el análisis muestra una evolución histórica, y cómo está se expresa en las áreas urbana y rural. La misma información desagregada por etnias nos pone de cara a una realidad, mucho más grave para ciertas poblaciones rurales del Ecuador. Con la misma consideración, se analizan datos que dan cuenta de servicios sociales vinculados al desarrollo incluyente, entre ellos, educación, salud, vivienda. Finalmente esta caracterización concluye con indicadores económicos. Se incluye información sobre género y jóvenes.

La caracterización permite la identificación de los sujetos sociales más afectados por los procesos de exclusión (principalmente indígenas y afroecuatorianos),

dentro de ellos quienes son los más afectados, como efecto de fenómenos como la feminización de la ruralidad. Se han identificado también los principales problemas que los afectan.

El siguiente punto del análisis profundiza sobre los marcos institucionales y las políticas públicas de inclusión y equidad. Se ha considerado importante partir de una breve reflexión histórica relativa a la implementación de la política pública en Ecuador. En este acápite se profundiza sobre los marcos institucionales, analizando la consistencia o fragilidad de los mismos. Contempla también el proceso de construcción de las políticas públicas y la participación ciudadana frente a ellas y su relación con la demanda o problemas. Finalmente, se caracterizan los modelos de gestión con los que operan considerando las condiciones en la que se implementan en territorio. Se concluye con una mirada sobre la situación de la cooperación internacional.

# 1. Contexto político nacional

## 1.1 Contexto político-institucional general en que se sitúan las políticas públicas nacionales de promoción de la inclusión y equidad

El gobierno de Alianza País, que inicia su periodo administrativo en el 2007, encuentra una débil institucionalidad pública, con capacidades reducidas para la implementación de políticas públicas, producto del periodo neoliberal que vivió el país en los años 90. En el caso de Ecuador, este se caracterizó por fragilidad democrática, periodos presidenciales interrumpidos por la fuerza social y la economía del país con altos niveles de pobreza y desigualdad.

En este contexto, el proyecto político de este gobierno inicia un fuerte proceso de reforma institucional, que se sostiene en la aprobación, en el año 2008, de una nueva Constitución, producto de una amplia participación de diversos actores sociales y políticos. La nueva carta magna promueve, entre otros temas: “la reconstrucción y

racionalización estatal; la recuperación de la planificación pública; consagración de derechos de la naturaleza; reconocimiento de la plurinacionalidad del Estado; promoción de la participación social y el poder ciudadano...” (SENPLADES: 2009: 25).

La Reforma del Estado, contempló, la organización del poder en 5 funciones estatales: ejecutiva, legislativa, judicial, electoral y de transparencia, y control social. Así mismo, una nueva organización territorial para la descentralización y las autonomías, en 9 zonas de planificación. Se incorporan también, nuevas instancias de participación social. Estos cambios se canalizaron en tres ejes: “Reorganización y racionalización de la estructura institucional de la Función Ejecutiva; “diseño de nuevos modelos de gestión de las instituciones públicas para la prestación de servicios a la ciudadanía”; y la “desconcentración y descentralización del Estado...” (SENPLADES: 2009: 40).

El proceso de reforma institucional busca incrementar “los niveles de

coordinación y articulación sectorial e intersectorial en la definición e implementación de política pública y, por otro, a re direccionar la relación del Estado con los territorios y a promover una agenda específica de acción estatal territorial” (SENPLADES: 2009: 40).

La Constitución plantea también un enfoque de desarrollo alternativo a la clásica concepción neoliberal, denominado Buen Vivir, cuya base conceptual se desprende de la concepción andina *Sumak Kawsay*, que plantea a la solidaridad y la redistribución como la base del vivir bien, “una alternativa social, liberadora, que propone otras prioridades para la organización social, diferentes del simple crecimiento económico implícito en el paradigma de desarrollo” (PNBV 2013-2017: 16). Lo anterior se concreta en el Régimen de Desarrollo comprendido como un “conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales que garantizan la realización del buen vivir, del *sumak kawsay*” (Constitución del Ecuador, Art. 275).

La nueva institucionalidad se orienta a alcanzar el Buen Vivir, a través de políticas públicas, orientadas a cumplir con los objetivos establecidos en el Régimen de Desarrollo, mejorando la calidad, esperanza de vida, capacidades y potencialidades de la población, en el marco de un sistema económico solidario y sostenible, que reduzca brechas y desigualdades.

Varios instrumentos legales y técnicos viabilizaron la reforma legal. Entre los principales se destacan el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP), el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social (LOPCCS).

El COPFP norma el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, en base a lo determinado en el Art. 279 de la Constitución. Este cuerpo legal regula tanto la planificación como la inversión pública en todos los niveles de gobierno y el ciclo de inversiones.

El COOTAD es el cuerpo legal que regula la estructura territorial del Estado, a través de la descentralización y el ordenamiento territorial. Este cuerpo legal establece las competencias correspondientes a cada nivel de gobierno, definiendo también alcances territoriales y tipo de autoridad.

La LOPCCS regula los espacios determinados en la Constitución para la participación ciudadana, mismos que tienen que ver con la relación de la sociedad civil con la definición de la política pública a través de sus distintos instrumentos de implementación. Es importante mencionar que la participación ciudadana está definida también en otros cuerpos legales. Así mismo, está pendiente la aprobación de la Ley para regular los Consejos Nacionales de Igualdad para

las temáticas de género, étnicas, generacionales, de discapacidad y generacionales; los Consejos Nacionales de Igualdad son espacios ciudadanos que tienen participación directa en la definición de la política pública.

De esta manera, el Ejecutivo se encuentra organizado en sectores de coordinación a partir de sus funciones, competencia y atribuciones. Los Ministerios de Coordinación tienen por objetivo “concertar y coordinar la formulación y ejecución de las políticas y acciones que adopten las diferentes instituciones que integran sus áreas de trabajo” (Decreto Ejecutivo 726: 5). Cada ministerio coordinador y sus miembros forma los Consejos Sectoriales, como instancia obligatoria para “la revisión, articulación, coordinación, armonización y aprobación de la política ministerial e interministerial dentro de sus sector y su sujeción al Plan nacional de Desarrollo” (Decreto Ejecutivo 726: 6).

Los consejos sectoriales a través de los cuáles se organiza y agrupa la función Ejecutiva son los siguientes: desarrollo social; sectores estratégicos; talento humano y conocimiento; política económica; producción, empleo y competitividad; y seguridad. La presencia del nivel central en el territorio dependerá de la competencia que cada sector desarrolle. Los servicios relacionados con derechos como son: educación, salud, vivienda, etc., son atendidos directamente por el Ejecutivo desconcentrado en territorio.

## 1.2 Plan Nacional de Desarrollo

El instrumento que concreta el espíritu constitucional es El Plan Nacional de Desarrollo, denominado: “Plan Nacional para el Buen Vivir” (PNBV). Este instrumento de planificación define los objetivos y lineamientos de política y metas, a los que se sujetan de manera obligatoria las políticas, programas y proyectos públicos del Ejecutivo. El PNBV es el instrumento bajo el cual se define el presupuesto general del Estado y la asignación de recursos públicos a todas las instancias públicas (Estado Central y GAD). Es de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores.

El PNBV 2013-2017 se organiza a través de objetivos correspondientes a ejes programáticos que se relacionan con el mandato constitucional. El primer eje corresponde al “cambio de las relaciones de poder para la construcción del poder popular”. El segundo corresponde a “derechos, libertades y capacidades para la construcción del Buen Vivir”. Finalmente el tercer eje corresponde a la “transformación del sistema económico para que efectivamente se convierta en un sistema social y solidario” (PNBV: 82). El PNBV es obligatorio para el sector público y para los diferentes niveles de gobierno. Debe estar incorporado en la Agenda Sectorial de las instancias del Ejecutivo.

Está organizado en 12 objetivos<sup>1</sup>, cada uno contempla el diagnóstico o línea

base, políticas y lineamientos de política y metas. Incluye también la definición de la “Estrategia de acumulación, distribución y redistribución en el largo plazo”; la “Estrategia Territorial Nacional”; y las “Agendas Zonales”. A continuación se destacan los objetivos relacionados con la promoción del desarrollo incluyente y equitativo:

El segundo eje programático contempla la consecución, entre otros, de los siguientes objetivos: Objetivo 2: “Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial, en la diversidad”; Objetivo 3: “Mejorar la calidad de vida de la población”. Ambos objetivos buscan combatir la pobreza desde una mirada multidimensional contemplando la diversidad cultural, natural, étnica del Ecuador.

En relación al tercer eje programático se plantean los Objetivos 8: “Consolidar el sistema económico social y solidario, de forma sostenible”; el Objetivo 9: “Garantizar el trabajo digno en todas sus formas”; y el Objetivo 10:

“Impulsar la transformación de la matriz productiva”. El planteamiento de estos objetivos establece una relación entre la economía de mercado, la economía pública y la economía popular y solidaria.

El PNBV se articula a otros instrumentos de política pública. Por un lado la Estrategia de acumulación, distribución y redistribución en el largo plazo, que planea un proceso gradual de transformación de la matriz productiva que permita al país pasar de un modelo económico, primario exportador a exportación de servicios, cerrando brechas de inequidad, reduciendo la pobreza, fomentando la tecnología, la innovación y el conocimiento. El segundo instrumento de política pública que se considera desde la planificación es la Estrategia Territorial Nacional, diseñada para articular la “política pública nacional con las condiciones y características propias del territorio, a partir de la identificación de las necesidades territoriales” (PNBV 2013-2017: 353). La Estrategia de Largo Plazo planteada

- 
1. Objetivo 1: Consolidar el Estado democrático y la construcción del poder popular; Objetivo 2: Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial, en la diversidad; Objetivo 3: Mejorar la calidad de vida de la población; Objetivo 4: Fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía; Objetivo 5: Construir espacios de encuentro común y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad; Objetivo 6: Consolidar la transformación de la justicia y fortalecer la seguridad integral, en estricto respeto a los derechos humanos; Objetivo 7: Garantizar los derechos de la naturaleza y promover la sostenibilidad ambiental territorial y global; Objetivo 8: Consolidar el sistema económico social y solidario, de forma sostenible; Objetivo 9: Garantizar el trabajo digno en todas sus formas; Objetivo 10: Impulsar la transformación de la matriz productiva; Objetivo 11: Asegurar la soberanía y eficiencia de los sectores estratégicos para la transformación industrial y tecnológica; Objetivo 12: Garantizar la soberanía y la paz, profundizar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana.

con un horizonte al 2030 busca pasar de una matriz económica relacionada con la producción primaria a la exportación de servicios con alto valor agregado (PNBV 2013-2017: 63).

La Estrategia Territorial Nacional<sup>2</sup> establece lineamientos sobre el ordenamiento físico del territorio y “sus recursos naturales, las grandes infraestructuras, el desarrollo territorial, las actividades económicas, los equipamientos, y la protección y conservación del patrimonio natural y cultural” (PNBV 2013-2017: 354). Este instrumento establece una orientación sobre el ordenamiento físico del territorio en relación a sus recursos naturales, infraestructura, patrimonio natural y cultural<sup>3</sup>.

### 1.3 Importancia de las políticas de equidad e inclusión en el Plan Nacional de Desarrollo

El PNBV plantea como un objetivo primordial del periodo 2013-2017 la erradicación de la pobreza como una condición a superar para alcanzar el Buen Vivir. La pobreza es considerada como una condición de carácter multidimensional que vulnera los derechos y disminuye las oportunidades de las

personas. Para ello, como instrumento de política pública complementaria se diseña la Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza (ENIEP).

Superar la pobreza requiere un conjunto de iniciativas de carácter intersectorial. Por ello, se plantean dos Estrategias de Política Pública, que contribuyen a mejorar las condiciones inmediatas que generan pobreza y a transformar los patrones de crecimiento económico tradicionales del Ecuador y el cambio de matriz productiva. Las estrategias nacionales cuentan con un marco legal y normativa que establece los parámetros bajo los cuales éstas se ejecutaran. Ambos instrumentos plantean, unos componentes sobre los cuales se establece un fundamento de política pública, amparado en un diagnóstico, que se plantea abordar a través de lineamientos de política y estrategias que conducen a metas concretas.

**a) La Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza (ENIEP)** es un “conjunto interdependiente de políticas, lineamientos, directrices, programas y mecanismos que orientan la

---

2. La Estrategia Territorial Nacional se establece en el COPE, Arts. 10 al 53 como un instrumento complementario al Plan Nacional para el Buen Vivir.

3. Estas intervenciones se concretan en “los procesos de descentralización y desconcentración del Estado, que se manifiestan en 9 Agendas Zonales, que articula la acción pública desconcentrada del Estado Central con el nivel descentralizado” (PNBV 2013-2017: 354).

gestión gubernamental en torno a la decisión de eliminar la pobreza en el Ecuador... articula y condensa políticas provenientes de diversos sectores, estableciendo coherencia y convergencia a los diversos planes de acción, en torno al objetivo superior de lograr el despliegue del Buen Vivir” (ENIEP: 13). Constituye un marco de referencia para la toma de decisiones de corto y mediano plazo. Busca promover la sincronización intersectorial y territorial orientada hacia la diversificación productiva, aumentando la productividad, eliminando asimetría y ampliando opciones de empleo digno, principalmente en la población más pobre.

Las acciones intersectoriales propuestas en la ENIEP, se centrarán en la eliminación progresiva de las condiciones de pobreza, tanto rural como urbana, con énfasis en la población que vive en situaciones de extrema pobreza, aprovechando el potencial endógeno territorial. Este objetivo va acompañado de procesos de movilidad social ascendente, desde tres componentes: acceso a bienes superiores de calidad, revolución productiva, trabajo y empleo, y protección integral al ciclo de vida (ENIEP, 2013:12).

**b) La Estrategia Nacional de Cambio de la Matriz Productiva (ENCMP)** La otra estrategia fundamental para el cumplimiento del plan es la Estrategia Nacional

de Cambio de la Matriz Productiva (ENCMP) cuyo es cambiar la estructura productiva para generar una economía dinámica orientada al conocimiento, la innovación, sostenible, diversificada e incluyente para Alcanzar el Buen Vivir. La ENCMP propone combatir la pobreza a través de la generación de empleo e ingresos, a través de la transformación de una economía basada en recursos primarios a una post petrolera basada en el conocimiento.

Esta estrategia incluye a distintos actores de la economía (sector privado, economía popular y solidaria, sector público) con una gran apuesta al fortalecimiento de capacidades y al talento humano, por medio del desarrollo de la ciencia y la tecnología. Se centra en torno a tres dimensiones políticas: “1) las políticas de entorno que alientan la competitividad sistémica; 2) las políticas sectoriales que impulsan cadenas productivas de mayor interés en la perspectiva del cambio, y 3) las políticas de industrias básicas que permitan una ampliación del tejido económico nacional” (ENCMP, 2015: 8).

Ambas estrategias tienen un punto de convergencia que contribuye al objetivo de erradicar la pobreza, este es la generación de trabajo y empleo dignos, bajo la tesis que para combatir la pobreza es necesario contar con “una economía fuerte y dinámica, con

equilibrios en la relación capital-trabajo, mayor calidad en los servicios y la infraestructura pública, generar más y mayores encadenamientos productivos, mejorar la relación entre el capital y el trabajo, entre otros, de tal manera que éstos sean elementos comunes para romper con la trayectoria de desarrollo precedente” (ENCMP, 2015:39).

Ello se plasma temas de articulación de ambas estrategias nacionales: “(i) Cadenas productivas inclusivas, donde participen la organización de conglomerados o redes de empresas asociativas y solidarias como proveedores o partícipes (ii) acceso a medios de producción como tierra, riego, crédito e infraestructura productiva, mediante la implementación de políticas con especial apoyo a la agricultura familiar campesina y a los sistemas comunitarios de producción, para la construcción de una sociedad con mayores oportunidades (iii) Seguridad y soberanía alimentaria, realizando mayores esfuerzos para mejorar el acceso a los alimentos de todos los ecuatorianos, definiendo precios justos en bienes agroalimentarios, tanto para compra al productor como para la venta al consumidor final” (ENCMP, 2015:39).

#### **1.4 Escenario de las instituciones y organismos gubernamentales existentes para apoyar a estas políticas, en términos de capacidades institucionales, técnicas y operacionales**

La organización del Estado desde el Ejecutivo propone dos instituciones encargadas de la planificación y gestión pública: la SENPLADES y el SNAP. Existen también los ministerios sectoriales los cuales ejecutan directamente la política pública. Los instrumentos que dan los lineamientos para la política pública son el PNBV, las agendas sectoriales y las agendas de igualdad.

El Ejecutivo en territorio se organiza en 9 zonas de planificación, 140 distritos y 1.134 circuitos<sup>4</sup>. En relación a los avances de la implementación de la desconcentración, cabe mencionar que cada zona de planificación ha definido una Agenda Zonal, como instrumento de coordinación y planificación territorial. Los servicios en distritos y circuitos se desarrollan en relación a los Ministerios del área social y los relacionados con la seguridad y justicia (IICA, MTR: 2013: 16).

---

4. Las zonas de planificación, excepto Quito y Guayaquil, son agrupaciones de dos o más provincias. Los distritos se corresponden uno o varios cantones; los circuitos corresponden a una parroquia o un conjunto de ellas.

Como ya se mencionó anteriormente, el Ejecutivo se organiza en 6 Consejos Sectoriales, cada uno de los cuales plantea una Agenda de Políticas Sectorial, en armonía con el PNBV. El Ejecutivo opera a través de sus Ministerios, dependiendo la tipología en la que estos se encuentren, su presencia será directa en el territorio. La tipología es la siguiente:

- Sectores privativos, cuyas competencias se reservan al Gobierno nacional a nivel central.
- Políticas de alta desconcentración y baja descentralización: ejecutadas por el Gobierno nacional de forma desconcentrada, a través del esquema de zonas, distritos y circuitos.
- Políticas de alta descentralización y baja desconcentración, en las que están destinados a tener un importante papel los GAD.
- Sectores estratégicos: la rectoría y regulación están en manos del Gobierno nacional, pero pudiendo establecer modalidades de gestión pública local y fórmulas público privadas. (MTR, IICA: 2013: 16)

Cada Ministerio organiza sus programas y proyectos vinculados con el PNBV, las Agendas Políticas Sectoriales, las Estrategias Nacionales (ENCOMP-ENIEP).

## *Espacios institucionales vinculados*

### **Comité Interinstitucional para el Cambio de la Matriz Productiva**

El Comité de Cambio de Matriz Productiva inicia con el Decreto Ejecutivo No 1505, el 20 de Junio de 2013, adscrito a la Vicepresidencia. Está conformado por la SENPLADES, la SENESCYT y los Ministerios Coordinadores de Sectores Estratégicos, Política Económica, Producción, Empleo y Competitividad, Conocimiento y Talento Humano, Comercio Exterior, adscrito a la Vicepresidencia de la República.

Este Comité se ha planteado trabajar a través de grupos de trabajo, entre los cuales se identifica el de “Diálogo y Agenda Territorial” en el que se sugiere trabajar el tema de la articulación institucional multinivel. Este grupo de trabajo se ha planteado el desarrollo de los siguientes temas: generar acuerdos en los territorios para impulsar el proceso de cambio; interacción de actores públicos y privados en el territorio con responsabilidades compartidas<sup>5</sup>.

### **Comité Interinstitucional para la Erradicación de la Pobreza**

El Comité Interinstitucional para la Erradicación de la Pobreza inicia con el Decreto Ejecutivo No 1517, el 15 de mayo

5. Vicepresidencia de la República del Ecuador. PPT: El proceso de cambio de la Matriz Productiva. 11 de febrero de 2014.

de 2013, que dispone también la creación de la Secretaría Técnica del Comité Interinstitucional para la Erradicación de la Pobreza, como entidad adscrita a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). Está conformado por los Ministerios Coordinadores de: Conocimiento y Talento Humano, Política Económica, Desarrollo Social y Producción, Empleo y Competitividad, el Ministerio de Inclusión Económica y Social y la Secretaría Nacional de Gestión de la Política.

Este Comité se encarga de la coordinación, seguimiento y evaluación de la ENIEP, promoviendo la sincronización intersectorial y territorial orientada hacia la diversificación productiva, el aumento de la productividad, la eliminación de las asimetrías y la ampliación de opciones de empleo digno e ingresos, particularmente en la población más necesitada y en condiciones vulnerables (ENIEP, 2013:8).

### **Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social –MCDS-**

Encargado de articular la política pública a nivel nacional, impulsando líneas emblemáticas que luego deben ser asumidas por el ministerio correspondiente, en el ámbito de sus competencias. Concibe al desarrollo social desde un enfoque de garantía de derechos donde el ser humano

nace como ciudadano, con obligaciones y derechos, dentro de un entorno socio-cultural en el cual gran parte de la población se encuentra excluida económica y socialmente, y al no tener condiciones mínimas no puede ejercer de forma explícita sus derechos políticos, económicos, sociales y humanos.

### **Ministerio de Inclusión Económica y Social –MIES-**

El MIES es la institución encargada de establecer y ejecutar políticas, programas y servicios de atención durante el “ciclo de vida, protección especial, aseguramiento universal no contributivo, movilidad social e inclusión económica de grupos de atención prioritaria (niños, niñas, adolescentes, jóvenes, adultos mayores, personas con discapacidad) y aquellos que se encuentran en su situación de pobreza y vulnerabilidad”.<sup>6</sup> El MIES promueve políticas que contribuyan a ampliar oportunidades para que las personas superen su condición de pobreza. Se centra en dos áreas: inclusión al ciclo de la vida y la familia y aseguramiento para la movilidad social.

El área de Inclusión al ciclo de la vida incluye los siguientes programas: “Desarrollo Integral, que centrará su atención a las necesidades específicas de la población de atención prioritaria, dirigidas a su desarrollo integral,

---

6. <http://www.inclusion.gob.ec/misionvision/>

y Protección Especial, enfocado en la prevención de la violación de derechos, y atención a la población en vulneración de derechos”<sup>7</sup>.

El área de Aseguramiento para la Movilidad Social contempla el “aseguramiento no contributivo, que incluye los programas y servicios de protección ante riesgos y contingencias. También incluye el aseguramiento no contributivo (Bono de Desarrollo Humano, Pensión para Adultos Mayores y Personas con Discapacidades); además la Promoción y Movilidad, que es el impulso a la generación de capacidades y oportunidades que aportan a la salida de la pobreza a los hogares en condiciones de vulnerabilidad”<sup>8</sup>.

### **Instituto de Economía Popular y Solidaria**

Para la ejecución de la política pública de inclusión económica, el MIES opera a través del Instituto de Economía Popular y Solidaria (IEPS), instancia adscrita y cuyo ámbito de acción se define en la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria (LOEPS).

Entre sus funciones ejerce: “impulsar la integración de las iniciativas de la economía popular y solidaria en el sistema nacional de planificación parroquial, cantonal, provincial, regional y nacional”; “coordinar la ejecución de las políticas de

protección, promoción y fomento entre las instituciones del Estado, gobiernos autónomos descentralizados, organizaciones de la sociedad civil y la comunidad en general, en acciones y programas dirigidos al desarrollo de la economía popular y solidaria”; “organizar e implementar proyectos de ejecución directa, dirigidos al desarrollo de la economía popular y solidaria”; “coordinar la ejecución de las actividades de promoción y fomento por parte de organismos privados de apoyo a las Unidades Socioeconómicas Populares y los Sectores de la Economía Popular y Solidaria”. (LOEPS: Art. 113).

### **Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca –MAGAP-**

La Misión del MAGAP es fomentar la producción agrícola, ganadería, acuícola y pesquera del país, promoviendo acciones que permitan el desarrollo rural y el crecimiento sostenible de la producción y la productividad<sup>9</sup>. El Viceministerio de Desarrollo Rural es la instancia institucional del MAGAP que se orienta al fomento de productores rurales a través de sus Subsecretarías: Tierras y Reforma Agraria; Riego y Drenaje; Coordinación General de Redes Comerciales; Coordinación General de Innovación.

El MAGAP promueve el desarrollo rural y el crecimiento sostenible de la

7. <http://www.inclusion.gob.ec/instituto-de-economia-popular-y-solidaria-ieps/>

8. Idem.

9. <http://www.agricultura.gob.ec/el-ministerio/>

producción del sector impulsando el desarrollo de los productores, “en particular representados por la agricultura familiar campesina, manteniendo el incentivo a las actividades productivas en general”<sup>10</sup>. Entre sus objetivos se plantea: “Mejorar las condiciones de vida de los agricultores y comunidades rurales mediante estrategias de: inclusión social de los pequeños y medianos productores; vinculación al mercado nacional e internacional; y, de acceso a los beneficios del desarrollo de los servicios e infraestructura”<sup>11</sup>.

### *Instancias de planificación y participación social*

#### **Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP)**

EL Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP) es “un conjunto de procesos, entidades e instrumentos, que permiten la interacción de los diferentes actores sociales e institucionales para organizar y coordinar la planificación del desarrollo en todos los niveles de gobierno”<sup>12</sup>. “Se establecen cuatro niveles de Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD): juntas parroquiales rurales, concejos municipales, concejos provinciales

y concejos regionales; a los que se unen los concejos metropolitanos. En ausencia de regiones autónomas, que todavía no se han constituido, existen actualmente 24 provincias, 221 cantones y 1.500 parroquias rurales” (IICA,MTR: 2013:14).

El SNDPP está conformado por su Secretaría Técnica, los GAD, el Consejo Nacional de Planificación, los Consejos de Participación de los GAD, los Consejos Sectoriales de la Política Pública de la Función Ejecutiva, Consejos de Nacionales de Igualdad y otras instancias de participación<sup>13</sup>.

Para conseguir esta coordinación además del PNBV se establecen cuatro instancias de coordinación<sup>14</sup>:

- **Instancias de coordinación territorial:** corresponde al proceso que permite particularizar lo definido en el PNBV y en la Estrategia Territorial Nacional (ETN) para cada una de las zonas de planificación y para la coordinación y articulación con los GAD, en coherencia con los objetivos y políticas nacionales. “El instrumento de coordinación de planificación de esta instancia es la Agenda Zonal, y los actores vinculados a la misma son los participantes del gabinete zonal...”<sup>15</sup>.

10. Misión, MAGAP. <http://www.agricultura.gob.ec/valores-mision-vision/>

11. <http://www.agricultura.gob.ec/objetivos/>

12. Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP). Art. 19. 2010.

13. Ídem. Art. 21. 2010.

14. Íbidem.

15. <http://www.inclusion.gob.ec/instituto-de-economia-popular-y-solidaria-ieps/>

- **Instancias de coordinación intersectorial:** “vincula de forma horizontal a un conjunto específico de entidades públicas y que permite articular la planificación nacional con la institucional mediante la definición de objetivos y lineamientos de coordinación intersectorial”<sup>16</sup>. El instrumento en el que se concreta esta coordinación es la Agenda de Coordinación Intersectorial formulada por el Consejo Sectorial y liderada por el Ministerio Coordinador correspondiente. “En esta instancia se formulan los planes temáticos intersectoriales como parte de la Agenda de Coordinación Intersectorial”<sup>17</sup>.
- **Instancias institucionales:** “corresponde a la planificación estratégica y operativa de las instituciones públicas.

Define los procesos programáticos de implementación de las políticas públicas mediante procesos permanentes, programas y proyectos de inversión. El instrumento es la Planificación Institucional de la política que incluye la planificación plurianual y anual y que es responsabilidad de cada una de las instituciones públicas”<sup>18</sup>.

- **Las agendas para la igualdad:** complementan la definición de la política pública. Constituyen la demanda de las organizaciones sociales agrupadas por tipo de población vulnerable. “Consolidan lineamientos de políticas para la inclusión de las mujeres, personas con discapacidad, pueblos y nacionalidades indígenas, niñez, adultos mayores y personas en situación de movilidad, entre otras”<sup>19</sup>.

**Gráfico 1. Articulación del Sistema Nacional de Planificación Participativa**



Fuente y elaboración: SENPLADES.

16. Idem.

17. <http://www.agricultura.gob.ec/el-ministerio/>

18. Ibidem.

19. PNBV 2013-2017. Pág. 16.

## Sistema Nacional de Competencias -CNC-

Al establecer una nueva organización política-administrativa del Estado, el COOTAD crea un **Sistema Nacional de Competencias – CNC** – para las 24 provincias, los 221 municipios y las 799 juntas parroquiales existentes. Declara que la capacidad de planificación corresponde de forma concurrente a los diversos niveles de gobierno, dentro de su circunscripción territorial.

En este marco normativo, el CNC tendrá como sus principales objetivos: asignar y regular la transferencia y ejercicio de competencias, organizar e implementar el proceso de descentralización y aprobar el plan nacional de descentralización, resolver en sede administrativa conflictos de competencias entre niveles de gobierno, impulsar y coordinar procesos de fortalecimiento institucional para el ejercicio efectivo de las competencias y monitorear y evaluar el ejercicio de las competencias<sup>20</sup> transferidas.<sup>21</sup> Adicionalmente, su función primordial es promover, consolidar y articular procesos que aseguren mejorar las condiciones y potencialidades organizacionales de los GAD para garantizar los derechos en su territorio, mediante el ejercicio de sus competencias, facultades

y prestación de servicios de manera eficaz, eficiente, participativa, transparente y articulada<sup>22</sup>.

Sobre las competencias atribuidas a los diferentes niveles de gobierno, “desde la perspectiva de las políticas de desarrollo rural, el nuevo modelo presenta como apuesta más innovadora la creación de un nivel intermedio, gobiernos regionales, con importante capacidad de planificación y promoción del desarrollo, especialmente en las políticas de investigación e innovación y el fomento de actividades productivas. El nivel municipal ve consolidado su papel, centrándose en la ordenación de los usos del suelo, hábitat, equipamientos de los servicios del Estado de Bienestar (educación, salud) y gestión de servicios básicos de proximidad (agua, alcantarillado, residuos sólidos). Los gobiernos provinciales, por su parte, tienen como rol principal la planificación y coordinación intermunicipal e interparroquial, junto a un papel destacado en el fomento productivo, incluidos elementos complementarios como sistemas de riego. Finalmente, las juntas parroquiales juegan un papel subsidiario en la dinamización de ciertas actividades económicas y la organización social de base” (IICA, MRT: 2013: 14).

20. Según el Artículo 113 del COOTAD, las competencias son capacidades de acción de un nivel de gobierno en un sector. Se ejercen a través de facultades. Las competencias son establecidas por la constitución, la ley y las asignadas por el Consejo Nacional de Competencias.

21. Artículo 119 del COOTAD.

22. Ídem.

## Espacios de participación ciudadana

La Constitución del Ecuador, en el Art. 100 establece la Participación en todos los niveles de Gobierno, en los que se deben conformar espacios que cuenten con la participación de la autoridad electa, representantes del régimen dependiente (Ejecutivo) y representantes de la sociedad civil. La participación tiene por finalidad, entre otras, la elaboración de políticas nacionales y locales y la de los planes de desarrollo.

La Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social –LOPCCS– regula los espacios de diálogo de los actores de la sociedad civil en relación con el ciclo de la política pública. Entre sus objetivos esta Ley establece el “Garantizar la democratización de relaciones entre la ciudadanía y el Estado en sus diferentes niveles de gobierno...”, y faculta a la sociedad, de forma individual o colectiva, a realizar procesos de veedurías, observatorios y otros mecanismos de control social.

Establece espacios para la planificación y la definición de la política pública nacional (Consejo Nacional de Planificación, Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural, Consejos Ciudadanos Sectoriales) y local (Consejo

de Planificación Local, Asambleas Locales). Adicionalmente, establecen los Consejos Nacionales para la igualdad, para el trabajo específico de poblaciones vulnerables.

### *Nivel nacional*

#### Consejos Nacionales para la igualdad

Para el seguimiento de la política pública la LOPCCS en los diferentes niveles de Gobierno, la Ley establece diferentes mecanismos. El primero, denominado Consejos Nacionales para la Igualdad<sup>23</sup>, instancias integradas, por representantes del Estado y de la Sociedad Civil, quienes deberán agruparse en los siguientes grupos de personas. Género, intergeneracional, interculturalidad, discapacidades, movilidad humana

La regulación de estos espacios deberá hacerse en la ley correspondiente (Ley de Consejos de Igualdad), situación pendiente y que ha provocado que las Agendas para la Igualdad no cuenten con la legitimidad social suficiente.

#### Consejo Nacional de Planificación

Es el espacio de más alta jerarquía de la planificación nacional. Es un espacio de consulta y diálogo directo entre

---

23. Los Consejos Nacional para la Igualdad, deben desarrollar las Agendas para la Igualdad, insumo para la formulación de política pública sectorial.

el Estado y la ciudadanía, para llevar adelante el proceso de formulación, aprobación y seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo (LOPCCS, Art. 48). Convoca a la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir.

### **Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir**

Entre sus atribuciones, esta asamblea se encarga de monitorear “que los objetivos que se plasmen en el Plan Nacional de Desarrollo se concreten en la programación y ejecución del presupuesto del Estado, en la inversión y asignación de los recursos públicos a las instancias estatales correspondientes” (LOPCCS, Art. 49). Está conformada por representantes de las asambleas locales de participación, de cada consejo ciudadano sectorial y de las organizaciones sociales nacionales.

Las convocatorias las realiza la SENPLADES, al menos dos veces al año, para la aprobación y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo.

### **Consejos ciudadanos sectoriales**

Los Consejos Ciudadanos Sectoriales son espacios de participación ciudadana de la Función Ejecutiva para “el diálogo, la deliberación y el seguimiento de las políticas públicas de carácter nacional y sectorial; constituyen un mecanismo para la discusión de los lineamientos y seguimiento de la

evolución de las políticas ministeriales...” (LOPCCS, Art. 52).

Entre las funciones de los Consejos Ciudadanos Sectoriales se encuentran: “intervenir como instancias de consulta en la formulación e implementación de las políticas sectoriales de alcance nacional; proponer al ministerio agendas sociales de políticas públicas sectoriales; monitorear que las decisiones de las políticas y los planes sectoriales ministeriales se concreten en las partidas presupuestarias respectivas y se implementen en los programas y proyectos gubernamentales sectoriales; hacer el seguimiento y la evaluación participativa de la ejecución de las políticas públicas sectoriales en las instancias estatales correspondientes..” (LOPCCS, Art. 53).

Estos espacios están conformado por actores de la sociedad civil organizada que tienen relación con la temática tratada por cada sector. Las asambleas locales plurinacionales e interculturales para el buen vivir podrán enviar representantes a los consejos ciudadanos. Esta es la manera en la que este espacio contaría con representatividad local o territorial.

### *Planificación local*

#### **Asambleas locales**

Son espacios de participación local, relacionados a la planificación. “En cada nivel de gobierno, la ciudadanía podrá

organizar una asamblea como espacio para la deliberación pública entre las ciudadanas y los ciudadanos, fortalecer sus capacidades colectivas de interlocución con las autoridades y, de esta forma, incidir de manera informada en el ciclo de las políticas públicas, la prestación de los servicios y, en general, la gestión de lo público” (LOPCCS, Art. 56).

Entre las funciones de las asambleas locales se pueden señalar las siguientes: “proponer agendas de desarrollo, planes, programas y políticas públicas locales; promover la organización social y la formación de la ciudadanía en temas relacionados con la participación y el control social” (LOPCCS, Art. 60).

Las asambleas locales, deberán establecerse en todos los niveles de gobierno, y deben tener entre sus integrantes, actores sociales de su nivel territorial y delegados de asambleas del nivel territorial inferior.

### **Instancias de participación ciudadana a nivel local**

En cada instancia de participación ciudadana local deberá existir instancias de participación con la finalidad de “elaborar planes y políticas locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía; mejorar la calidad de la inversión o pública y definir agendas de desarrollo (LOPCCS, Art. 64), entre otras. Su composición deberá estar integrada por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad en el ámbito territorial de cada nivel de gobierno

### **Consejos locales de planificación**

Son espacios “encargados de la formulación de los planes de desarrollo, así como de las políticas locales y sectoriales que se elaborarán a partir de las prioridades, objetivos estratégicos del territorio, ejes y líneas de acción, definidos en las instancias de participación” (LOPCCS, Art. 66).

## 2. Características de los procesos de exclusión en las áreas rurales

La pobreza es un imperativo moral y un problema político. El mal de la pobreza está disperso en toda la sociedad, pero está más enraizado en el sector rural y sobre todo en las poblaciones indígenas y afroecuatorianas. Si bien la pobreza y pobreza extrema en el Ecuador ha disminuido significativamente en la última década, no se debe descansar hasta eliminarla completamente.

Aún se mantienen aspectos de carácter estructural y funcional que no permiten romper el círculo vicioso de reproducción de pobreza, considerando que atrás de cada punto porcentual de la misma se encuentran miles de personas que viven día a día en condiciones precarias y de miseria.

Esta caracterización tiene dos entradas, la del análisis relacionado con la cobertura de servicios (pobreza por NBI) y otro relacionado con las condiciones para la generación de trabajo e ingresos (pobreza por ingresos), estableciendo la diferencia existente entre el campo y la ciudad. Adicionalmente, se considera importante distinguir el impacto de la pobreza por grupo étnico.

### 2.1 Caracterización de los principales procesos de exclusión que afectan las zonas rurales del país

Esta caracterización parte por analizar la evolución de la pobreza, tanto por generación de ingresos como por NBI, comparando la realidad urbana y rural. Posteriormente se desagregan algunos indicadores sociales y económicos en los que se analiza las distintas condiciones de pobreza por grupo étnico.

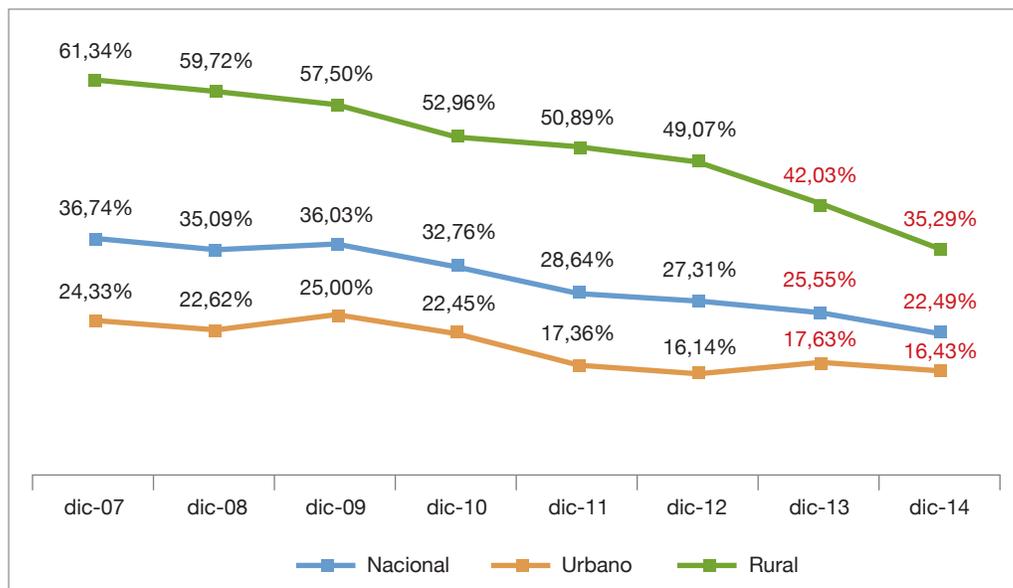
#### *Pobreza y desigualdad*

#### **Pobreza por ingresos**

La relación campo-ciudad históricamente expresa enorme inequidades en los países de la región, el caso ecuatoriano no es la excepción. En el Gráfico No. 2 se representa la evolución de la pobreza y pobreza extrema por ingresos, la brecha entre la pobreza urbana y rural es de importante significancia.

La brecha de pobreza por ingresos urbano versus rural es significativamente

**Gráfico 2. Evolución de la pobreza por ingresos nacional, urbana y rural (en porcentajes)**



Fuente y Elaboración: INEC-ENEMDU. Reporte de pobreza y desigualdad Diciembre 2014.

importante y prácticamente en promedio la misma en los últimos ocho años. Sin embargo, a partir del 2012 se observa una fuerte tendencia a la disminución de la pobreza por ingresos rural, resultado de importantes políticas redistributivas, sociales e inclusivas para el sector.

En lo que respecta a los ingresos laborales personales, los datos muestran que, entre 2007 y 2013, el ingreso laboral personal promedio urbano aumentó más que el ingreso laboral personal promedio rural. Así, en

2007, la brecha equivalió a US\$ 198 y en 2013 a US\$ 231<sup>24</sup>.

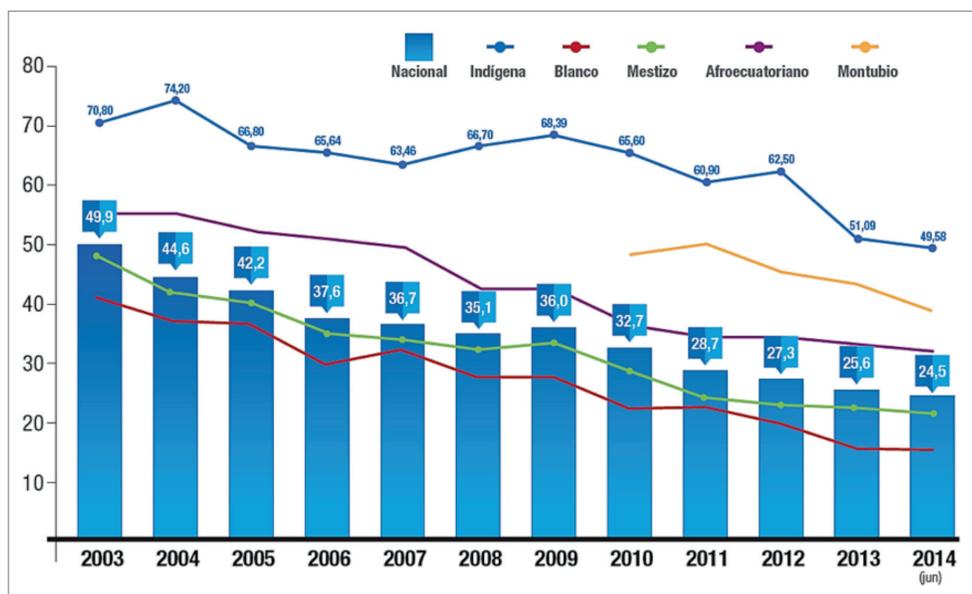
Dentro de la ruralidad hay escenarios que tienen contextos distintos en lo que a pobreza refiere, en el gráfico Nro. 3 se muestra la tendencia de la pobreza por ingresos desagregada por etnias. La inequidad también tiene su expresión entre diferentes pueblos y nacionalidades siendo los pueblos indígenas los más excluidos seguidos por los afroecuatorianos, montubios y la población mestiza. La población indígena presenta un promedio de 30%

24. ENEMDUR 2007 - 2013.

más de pobreza que la tendencia nacional, resultado de décadas de inequidad, olvido y ausencia de políticas públicas económicas, productivas y sociales focalizadas hacia ellos. Es indudable que

la pobreza afecta con mayor intensidad a la población que reside habitualmente en las zonas rurales, pues en dichos espacios geográficos 1 de cada 2 personas es pobre.

**Gráfico 3. Pobreza por ingresos desagregado por etnias**



Fuente: Agenda Social – MCDS

Elaboración: MCDS

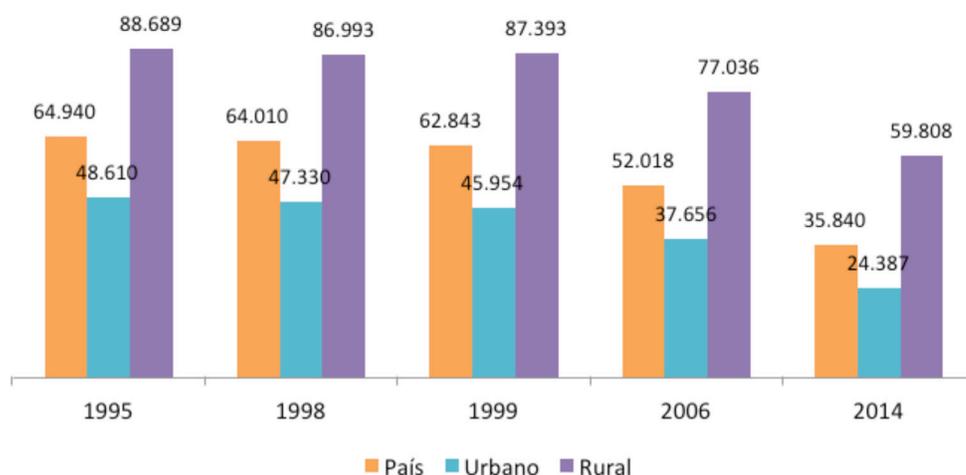
Nota: A partir del 2010 la Encuesta Nacional de Empleo y Desempleo –ENEMDU- incorpora la étnica montubia dentro de su formulario.

Al revisar la pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) el escenario es aún más desfavorable. Esta medida de pobreza toma en cuenta las carencias en la satisfacción de necesidades básicas como: vivienda, salud educación y empleo. A partir del año 2012 la pobreza por NBI rural presenta importantes resultados a la baja, lo cual, entre otras cosas, puede ser resultado

de una buena gestión de transferencia de competencias a los GAD así como énfasis en cobertura de servicios públicos desde el ejecutivo, especialmente salud, educación y vivienda.

En el gráfico Nro. 4 se observa que la brecha urbano – rural es más significativa que la pobreza por ingresos lo cual genera importantes reflexiones.

**Gráfico 4. Pobreza por NBI**  
(en porcentajes)



Fuente: INEC – ECV 2014  
Elaboración: La consultora

Estas condiciones se expresan en el acceso que estas poblaciones tienen a factores relacionados con derechos constitucionales, como educación, salud, vivienda digna, seguridad social, etc. También en insuficientes activos para la generación de ingresos. A continuación se revisan algunos datos.

### *Escolaridad*

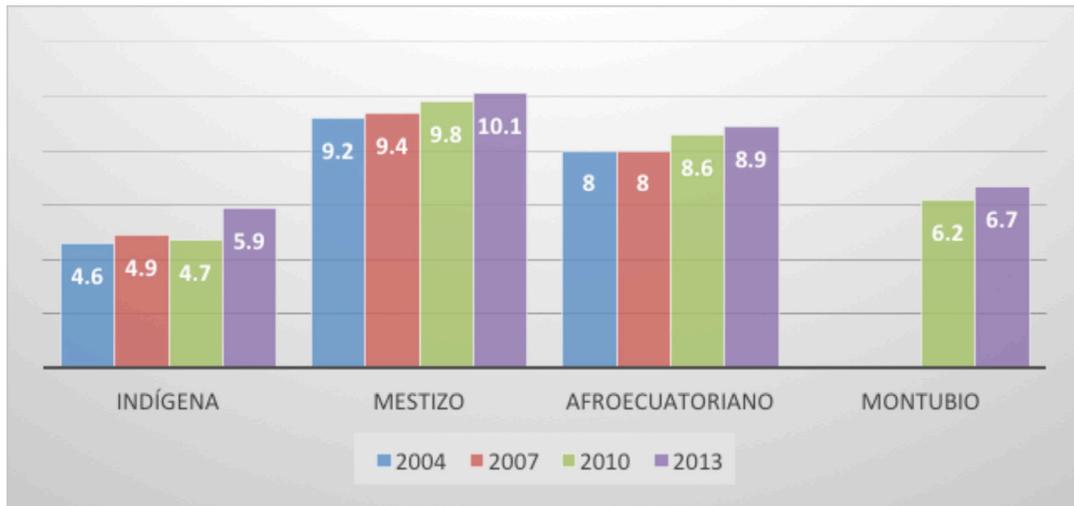
La escolaridad, es un indicador definido por el INEC-SISSE que calcula el número de años lectivos promedio aprobados en instituciones de educación

formal. La brecha urbano-rural expresa una problemática; mientras que el promedio de años en las ciudades es de 11 años en las zonas rurales esta es de casi la mitad: 6.9 años<sup>25</sup>.

Los años de escolaridad promedio en las zonas rurales también presentan importantes brechas, en alrededor de 10 años los años de escolaridad promedio en las población afroecuatoriano y montubio se han mantenido en promedio similares, la situación de los pueblos y nacionalidades indígenas presenta un escenario más alentador para el 2013.

25. INEC-ENEMDUR (2007-2013).

**Gráfico 5. Años de escolaridad por etnia**  
(en porcentajes)

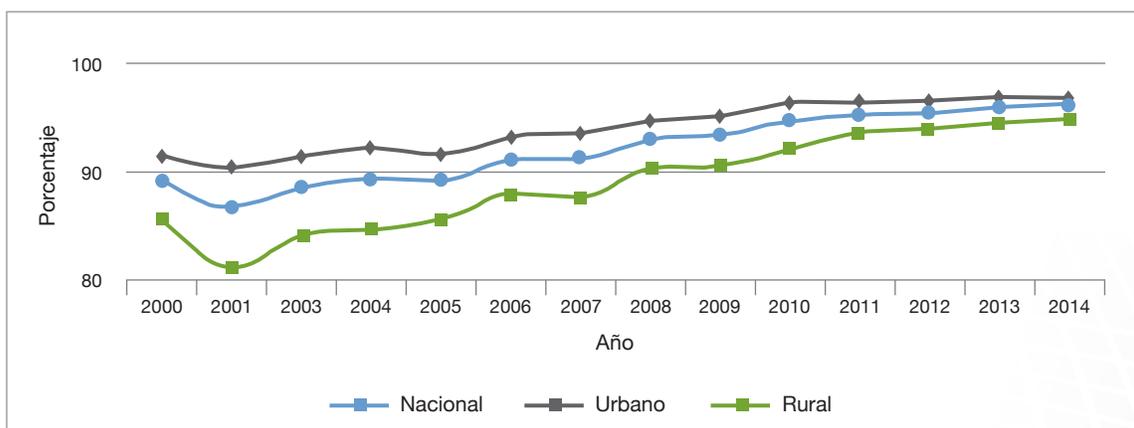


Fuente y Elaboración: Ministerio de Educación, Instituto Nacional de Estadísticas y Censo, Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo, 2004-2007-2010-2013.

La tasa de asistencia básica muestra satisfactoriamente que a nivel nacional para el año 2014, más del 90% de personas

de las áreas urbano y rural la cumplen. La meta del Gobierno Nacional es alcanzar su universalización.

**Gráfico 6. Tasa Neta de asistencia Básica**

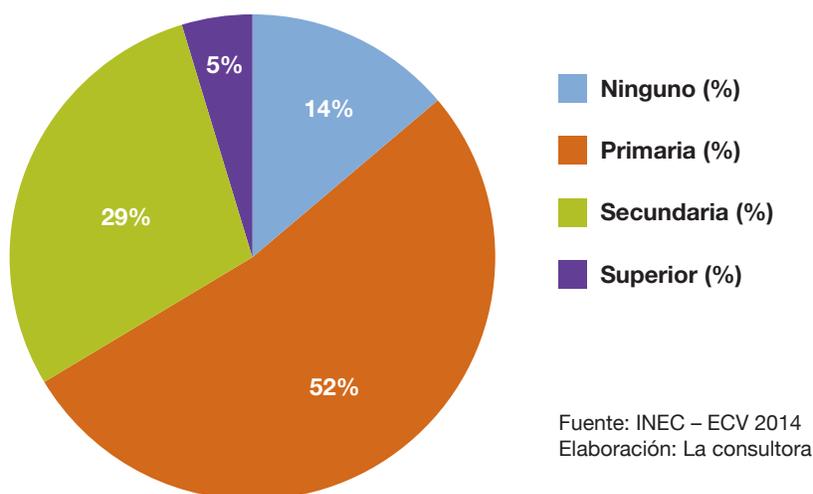


Fuente: INEC – ENEMDU  
Elaboración: SIISE – MCDS

En lo que se refiere a la tasa neta de asistencia al bachillerato por área. En las ciudades esta tasa es de 69.7% mientras en la zona rural la tasa es de 56,8%<sup>26</sup>. Mientras que para la educación superior la tasa neta de asistencia en el área urbana es de 25,95 y 10,1% en el área rural<sup>27</sup>. La situación es diferente entre pueblos y nacionalidades, registrándose 14,7% para poblaciones indígenas.

El analfabetismo sigue teniendo importante presencia en la ruralidad, sobre todo en poblaciones más vulnerables. Mientras que la tasa de analfabetismo nacional se ubica en 5,8% en el 2014, en la zona urbana es de 3,8% y en la zona rural es de 10,3%. De la cual, las poblaciones rurales como pueblos indígenas y montubias de 15 a 49 años es de 6,5% y 4,9% respectivamente<sup>28</sup>.

**Gráfico 7. Nivel de escolaridad de la población rural en el año 2014 (en porcentajes)**



Al analizar la escolaridad de las madres de los hogares, se observa que el 28% de las madres indígenas no tiene ningún nivel de escolaridad, el 41,7% ha completado la primaria, el 27,5% la secundaria y apenas un grupo privilegiado de 2,5% ha logrado acceder a la

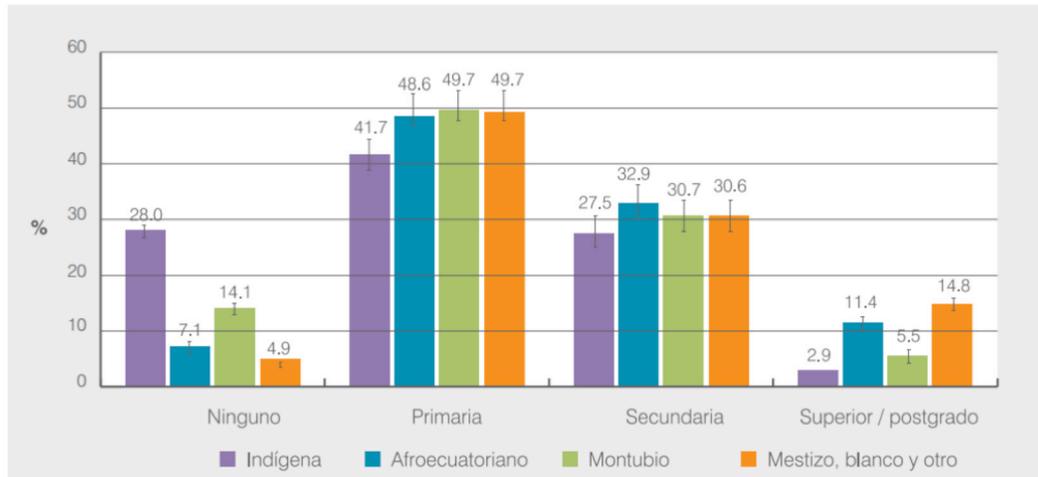
educación superior. Estas cifras generan importantes reflexiones en el sentido que, a pesar de la gratuidad de la educación ecuatoriana en todos sus niveles, siguen existiendo otros factores que no incentivan o limitan el acceso de las mujeres rurales a la educación.

26. INEC-ENEMDU 2014.

27. INEC-ENEMDU 2014.

28. INEC-ENEMDU 2014.

**Gráfico 8. Escolaridad madres de hogares desagregado por etnias (en porcentajes)**



Fuente y Elaboración: INEC- ENSANUT 2012

## Salud

La salud es otro derecho que establece serias diferencias en cuanto a su cobertura. Considerando el indicador relativo a “personal de salud por cada 10.000 habitantes” mientras para la zona urbana este es de 35.6 mientras en las zonas rurales este es de 7.5, sumados a la enorme dispersión geográfica<sup>29</sup>.

Otro de los problemas que afectan mucho a la salud de las poblaciones rurales es la desnutrición crónica infantil, como se observa en el gráfico Nro. 9 la desnutrición crónica en menores de

cinco años en la población rural supera con alrededor de 12 puntos a la urbana, reflejando que el entorno nutricional, social y económico en el que se desarrollan los niños en la ruralidad genera importantes brechas.

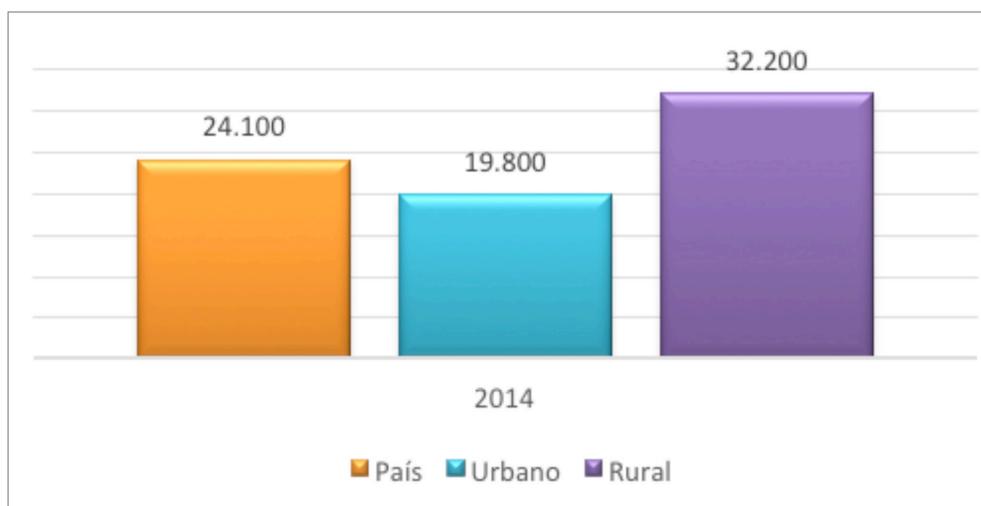
En el Ecuador, el fenómeno de la desnutrición infantil crónica implica un severo retardo en el crecimiento físico e intelectual de los niños y niñas menores de cinco años; este problema de salud afecta actualmente al 25,3% de los menores ecuatorianos<sup>30</sup>. Los menores indígenas sufren la desnutrición en una proporción de 51%<sup>31</sup>.

29. INEC, Censo de población y vivienda 2010.

30. INEC. MSP. ENSANUT 2012

31. Atlas de las desigualdades socio-económicas del Ecuador. SENPLADES, 2013.

**Gráfico 9. Desnutrición crónica según área de residencia**  
(porcentaje de población menor a 5 años)



Fuente: INEC-ECV 2014  
Elaboración: La consultora

En lo relativo al porcentaje de niños muertos entre los nacidos vivos de mujeres entre los 15 y 49 años en el año 2013, el dato referido a la población indígena es de 5.99% casi el doble de la media nacional que es de 3.31%<sup>32</sup>. Sin embargo, tal como en el caso de la mortalidad materna, este indicador adolece de un adecuado registro. Cabe recalcar que el indicador de mortalidad infantil expresa varias situaciones de salud ligadas a la madre y su atención

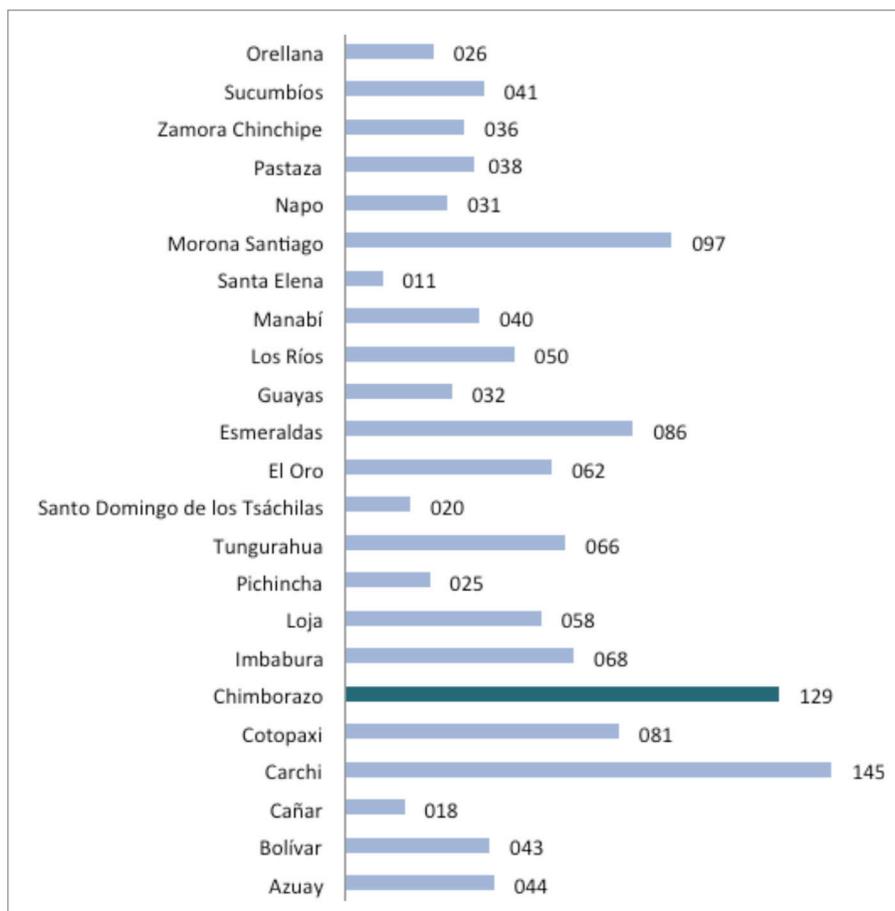
durante el embarazo y parto, pero sobretudo es el reflejo del resultado de salud del niño durante el primer año de vida.

En lo relacionado a mortalidad materna, la razón de mortalidad materna por cada 100.000 nacidos vivos es de 60,2<sup>33</sup>. Como se muestra en el Gráfico Nro. 10 para el año 2013 provincias con alta presencia de población indígena como Chimborazo duplican este valor.

32 INEC. Registro defunciones generales 2013.

33 INEC. Estadísticas vitales, 2012.

**Gráfico 10. Mortalidad materna según provincias de residencia habitual**  
Año 2013



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Defunciones Generales, 2013.  
Elaboración: La consultora

De acuerdo a las cifras publicadas por el INEC y su registro de defunciones generales, a nivel nacional, para el año 2013 se registraron 155 muertes maternas, dando como resultado una razón de 45,71 lo que significa que por cada 100.000 nacidos vivos fallecen aproximadamente 46 mujeres en edad fértil. Cuando este análisis se lo realiza además por grupo étnico se puede

observar que las mujeres indígenas son las que más muertes registran, principalmente durante posparto.

El embarazo en adolescentes presenta riesgos debido a las repercusiones que tiene sobre la salud y educación de la madre así como secuelas psicosociales sobre el proyecto de vida de los jóvenes, lo cual genera importantes brechas

sociales. En el año 2011 el 22% de nacimientos nacionales registrados fueron de una madre adolescente, y de ese grupo el 75% corresponde a personas de familias que se encuentran bajo la línea de pobreza, lo cual demuestra que es una problemática asociada a esta condición.

## *Vivienda*

Las condiciones de habitabilidad son indicadores importantes el momento de identificar información relevante de los procesos de exclusión en áreas rurales del país. Así, cuando se considera el porcentaje de hogares con acceso a agua por red pública por áreas geográficas se evidencia que en el sector rural este es de 38.8% mientras en las ciudades es de 92%. La media nacional es de 73.5%<sup>34</sup>. Con el alcantarillado la situación es aún más compleja, ubicándose en la ruralidad este porcentaje en 25.5% mientras en las ciudades la cobertura es de 80.2%<sup>35</sup>. Al igual que en otros indicadores la situación se complica mucho más cuando se trata de poblaciones indígenas y afrodescendientes, un ejemplo de ello es el porcentaje de viviendas con acceso a la red

pública para alcantarillado, al 2010 el 29.1% de los hogares indígenas disponen de este servicio y el 47% de los hogares afrodescendientes.

El Atlas de las Desigualdades de la SENPLADES establece un multi indicador para definir la calidad de la vivienda, denominado Diferencia cualitativa habitacional<sup>36</sup>, el mismo refleja que la ruralidad no ha transformado esta situación. En 1982 este indicador se ubica en 98.6% de deficiencia, para el 2010 este baja al 92.4%, comparado con el 50.3% en las ciudades<sup>37</sup>.

La vivienda, al ser un espacio de seguridad para el ser humano, debe contar con condiciones mínimas que aseguren su calidad independientemente de las condiciones sociales, económicas y de hacinamiento de la población. Se considera que un hogar es hacinado si cada uno de los dormitorios con los que cuenta, sirve en promedio a un número de miembros mayor a tres. Como se muestra en el gráfico Nro. 11 las condiciones de hacinamiento a nivel nacional en promedio hasta el 2012 mantuvieron una tendencia a la baja, sin embargo, a partir de ese crecen en cifras no tan significativas.

---

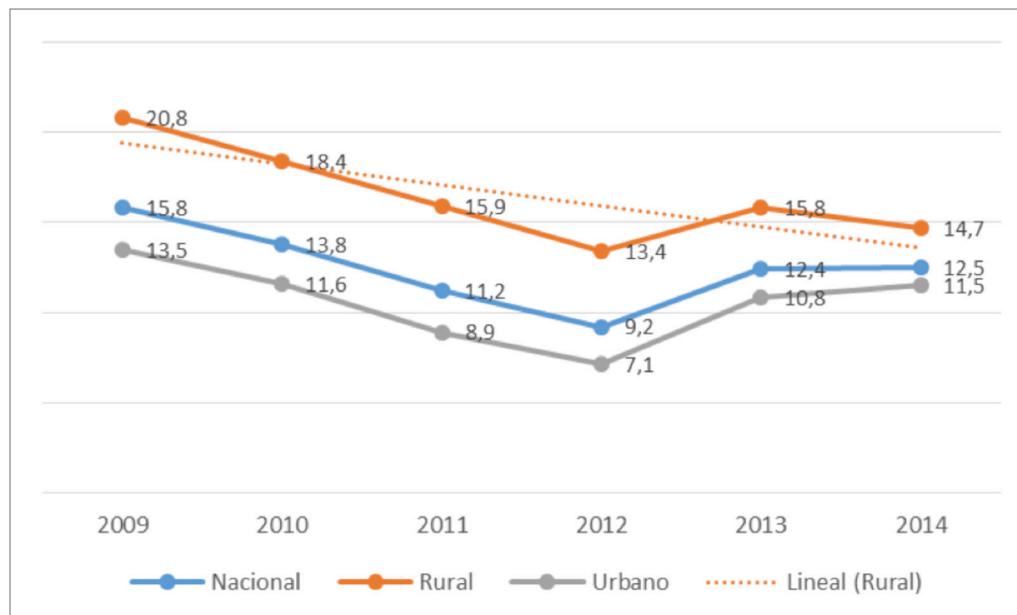
34 INEC, ENEMDUR (2013).

35 INEC, ENEMDUR (2013).

36 Contiene indicadores relacionados con condiciones como agua dentro de la vivienda, alcantarillado, electricidad en la red pública, recolección de basura, paredes y pisos adecuados, servicio higiénico exclusivo, y menos de tres personas por cuarto (pág. 109).

37 INEC, Censo de Población y Vivienda (1982, 1990, 2001, 2010).

**Gráfico 11. Porcentaje de hacinamiento de los hogares**



Fuente: INEC – ENEMDU  
Elaboración: La consultora

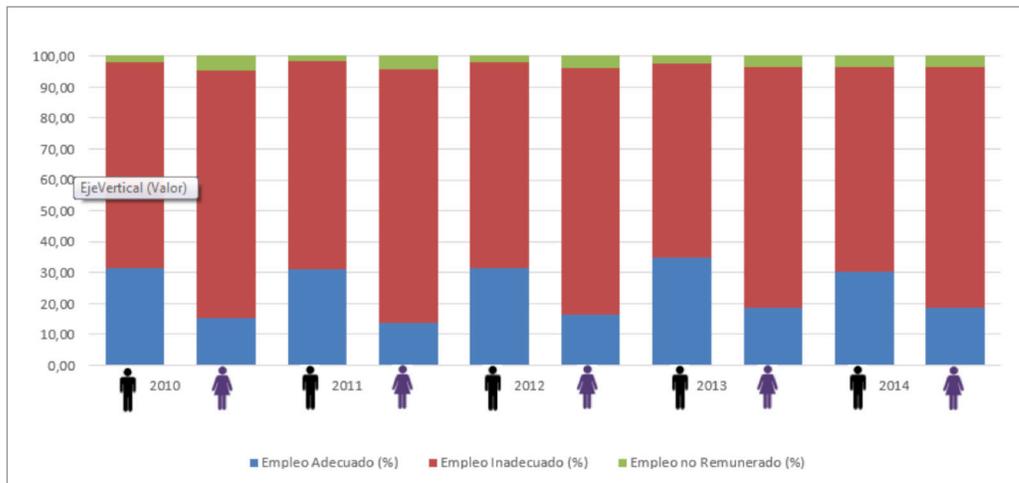
### *Desigualdad de género*

Existe una desventaja estructural de la mujer rural, sobre todo indígena, en el mercado de trabajo debido a dos factores: el analfabetismo y al hecho de que la escolaridad de mujeres dedicadas a la agricultura es menor a cuatro años de educación básica. El 70% de las mujeres que asisten a centros de alfabetización han sufrido algún tipo de violencia. Mientras el promedio nacional de violencia contra la mujer es del 60,6%, entre los indígenas llega al 67,8% y entre los afro descendientes al 66.7%<sup>38</sup>.

Esta desigualdad de género también se evidencia en el empleo, la tendencia a lo largo de la historia muestra que las mujeres que son parte de la Población Económicamente Activa (PEA) tienen empleo inadecuado. Esto es, aquellas personas con empleo que no satisfacen las condiciones mínimas de horas o ingresos, percibieron ingresos laborales menores al salario mínimo y pueden, o no, desear y estar disponibles para trabajar horas adicionales. Es decir, constituyen la sumatoria de las personas en condición de subempleo, otro empleo inadecuado y empleo no remunerado.

38 INEC, Censo Nacional de Población y Vivienda 2010.

**Gráfico 12. Empleo adecuado e inadecuado por género**



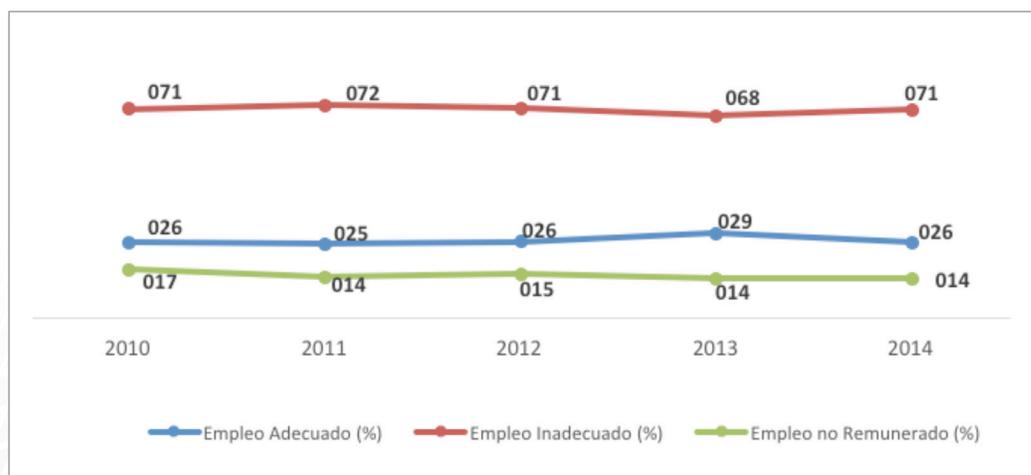
Fuente: INEC – ENEMDU 2014  
Elaboración: La consultora

### Empleo

Las condiciones de empleo en la que se desarrolla la ruralidad, generan espacios de trabajo muchas veces informales

y no remunerados. La tendencia se ha mantenido en los últimos años, presentando en promedio un porcentaje de 70% de empleo inadecuado para el sector rural.

**Gráfico 13. Empleo adecuado, inadecuado y empleo no remunerado en la zona rural del Ecuador (en porcentajes)**

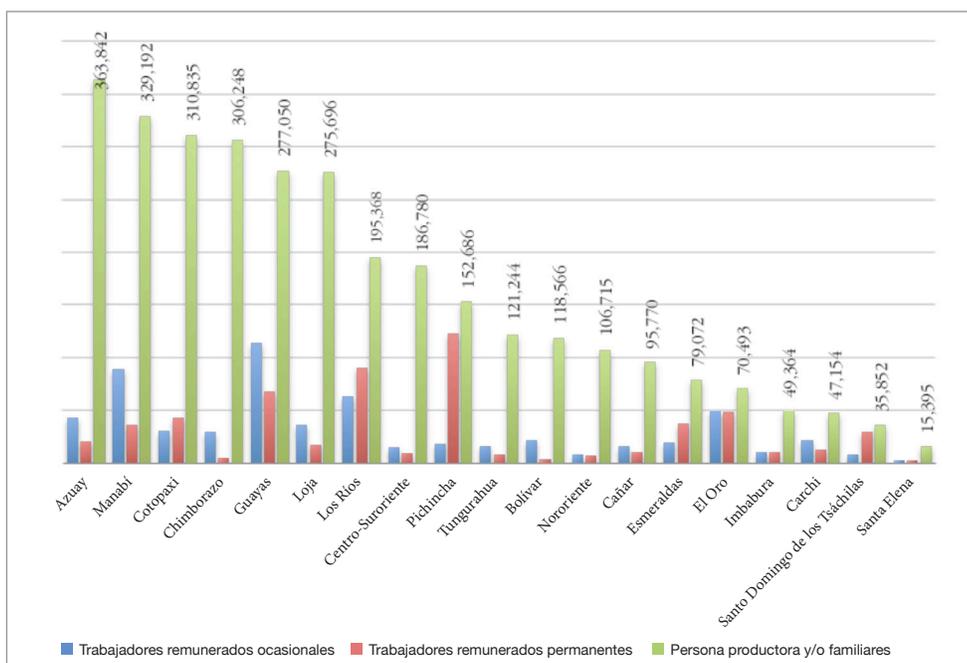


Fuente: ENEMDU 2014  
Elaboración: La consultora

Al analizar la desagregación del empleo por provincia, se evidencia que de acuerdo a los datos proporcionados por la Encuesta de Superficie y Producción Agropecuaria Continua –ESPAC– 2011, existe una prevalencia de empleo de personas productoras y/o familiares

en 19 provincias del país, especialmente en Azuay, Manabí, Cotopaxi, Chimborazo, Guayas y Loja. La probabilidad de que se desarrolle en características inadecuadas es alta, generando aún más vulnerabilidades para el empleo en los territorios rurales.

**Gráfico 14. Número de personas por tipo de empleo según provincia Año 2011**



Fuente: ESPAC 2011  
Elaboración: La consultora

## Jóvenes

La situación demográfica a nivel nacional, presenta un escenario en el cual las personas de entre 12 y 17 años representan el 11,7% del total de la

población en el año 2014<sup>39</sup>. Junto a ello, la población juvenil entre 18 y 29 años constituye el 21% de la población total<sup>40</sup>. La mayor cantidad de población juvenil en Ecuador se concentra en las provincias de Guayas y Pichincha

39 INEC– Proyecciones de estadísticas demográficas del CPV 2010.

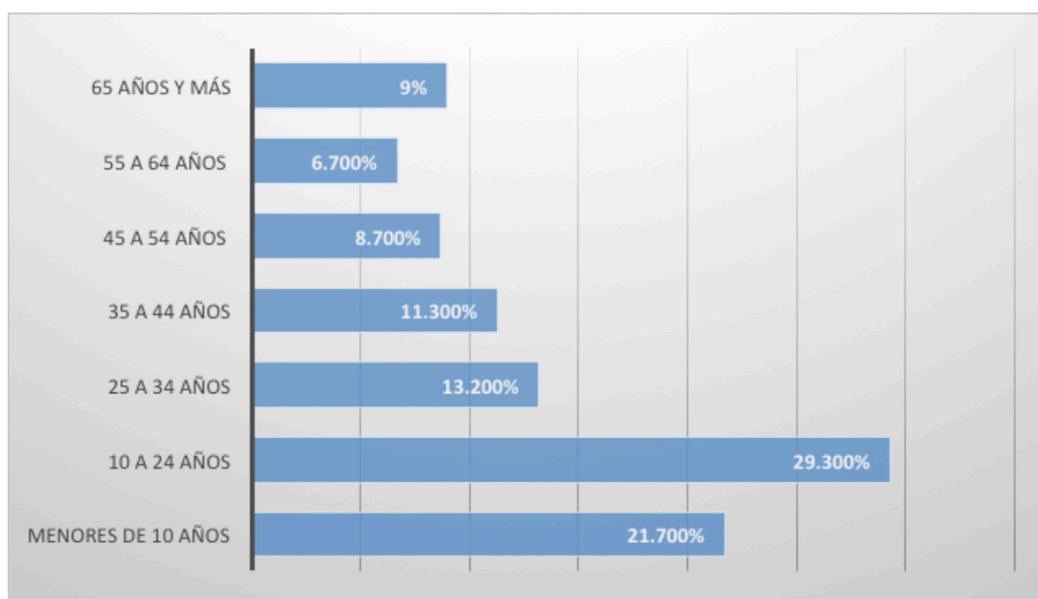
40 INEC– Proyecciones de estadísticas demográficas del CPV 2010.

donde viven cerca del 50% del total de las juventudes del país.

La Encuesta de Condiciones de Vida realizada en el 2014, evidencia que en

la población rural alrededor del 50% de la población tiene entre 0 y 24 años, por lo cual la importancia de políticas inclusivas y participativas para este grupo es sumamente importante.

**Gráfico 15. Grupos de edad de la población rural  
Año 2014**



Fuente: INEC-ECV 2014  
Elaboración: La consultora

El desempleo juvenil es el doble que el desempleo general. La tasa de desempleo juvenil en 2013 fue de 8,6% frente al 4,2% del desempleo nacional (ENIEP, 2014:149). Las mujeres jóvenes con menores niveles educativos y sin experiencia laboral son las que encuentran más barreras para acceder al empleo. La falta de acceso a oportunidades de trabajo digno pone en riesgo

no solo el sistema económico, sino la cohesión social.

### *Activos productivos*

La pobreza rural y campesina se genera principalmente desde los procesos de concentración de la tierra y de su renta, así como del agua, del ingreso y

de las oportunidades en un pequeño grupo de empresarios terratenientes o arrendatarios. Las teorías dominantes sobre la pobreza rural, en general, omiten analizar el problema del agua, de la tierra y la descomposición de las comunidades ancestrales.

La concentración de la tierra y el agua, principales activos para la producción campesina. Los datos censales al respecto datan del 2000. Según el Censo Nacional Agropecuario del 2000, 63.51% Unidades Productivas (UPA), correspondientes a extensiones menores a 5 has. Mientras el 2.37% corresponde a propiedades mayores a 100 has. Otras fuentes más actuales corroboran este fenómeno. “Según la FAO 2013, la AFC<sup>41</sup> representa el 84.5% de las UPAS con una concentración de 20% de la tierra; cuenta con un 37% del agua para riego” (ENIEP: 159).

Con el agua la situación no es diferente. La población campesina e indígena cuenta con sistemas comunales de riego que representan el 86% de usuarios, sin embargo, solamente tienen el 22% del agua regada y acceden al 13% del caudal. En tanto que

el sector privado, que representa el 1% de UPA concentra el 67% del caudal<sup>42</sup>.

Los trabajadores ocupados en la rama agrícola, silvícola, caza y pesca equivalen el 25,3% de la PEA total del país<sup>43</sup>. Siendo una importante fuente de generación de empleo, contribuye actualmente al 9,19% del PIB<sup>44</sup>.

Según datos de la ENEMDU a diciembre del 2013, a nivel nacional el 33,3% de la PEA tiene afiliación al IESS y el 6,56% está afiliada al Seguro Campesino. De los adultos mayores el 23,31% tiene jubilación a través del IESS, mientras el 11,71% posee a través del Seguro Campesino.

### *Crédito*

En cuanto al acceso al crédito, de las 535.309 personas productoras con unidades productivas agropecuarias -UPA- menores a 5 Ha, solamente el 6% tuvieron acceso a crédito productivo (formal o informal)<sup>45</sup>, es decir, el acceso es muy bajo. La dificultad sobre su implementación radicaría en cuatro aspectos: 1) institucional; 2) cobertura; 3) operación; y 4) sujetos de crédito.

---

41 La Agricultura Familiar Campesina AFC es considerada en relación a la pequeña propiedad campesina, cuyo promedio de extensión de tierra es de 5has en la Sierra, menos de 20 has en la Costa y menos de 50 has en la Amazonía. SENPLADES-ENIEP (Pág. 158).

42 FORO DE LOS RECURSOS HIDRICOS: El despojo del agua, 2008.

43 INEC-ENEMDUR 2013.

44 INEC-ENEMDUR 2012.

45 MAGAP/SICA: El productor agropecuario y su entorno, 2003, en base al III Censo nacional agropecuario.

En los últimos años se observa un rápido incremento en cobertura de crédito en la economía ecuatoriana. Sin embargo, al aproximarse al sector de la agricultura, silvicultura, caza y pesca, a pesar de su importancia en el PIB total y la seguridad alimentaria, se observa una mayor inversión hacia el sector de los servicios y el comercio (de acuerdo a la Superintendencia de Bancos y Seguros del Ecuador para el año 2013 el 84,1% y el 55,0% de la cartera bruta de bancos privados y de la banca pública respectivamente, corresponde a créditos para comercio y consumo), además de un paulatino alejamiento de la dimensión productiva (ENIEP, 2014:174).

De otro lado, el sistema cooperativo ha experimentado un notable crecimiento durante las últimas dos décadas. Muchas de las demandas financieras de los pobres rurales y campesinos han sido solventadas por las Instituciones Financieras Rurales (IFIS) que tienen presencia local, mayor credibilidad entre las comunidades, flexibilidad y una relativa sostenibilidad. Muchas han logrado establecerse en los territorios donde la banca tradicional no ha llegado, concretando procesos de inclusión financiera y social.

## **2.2 Identificación de los principales sujetos sociales afectados por los procesos de exclusión y los problemas específicos que los afectan**

Cómo ya se mencionó anteriormente, las condiciones de pobreza en el Ecuador, afectan principalmente a las poblaciones rurales. Dentro de ellas, las poblaciones más afectadas son grupos de pueblos y nacionalidades indígenas, montubios<sup>46</sup> y poblaciones afroecuatorianas. Dentro de cada uno de estos grupos sociales se identifican mayores afectaciones producto de la exclusión. Las poblaciones indígenas del Ecuador, presentan peores condiciones para las mujeres, como se evidencia en los datos expuestos en el punto anterior. Las mujeres indígenas tienen menos acceso a educación, atención de servicios de salud, trabajo. El escenario se complejiza aún más si consideramos que en muchos lugares, la generación de ingresos y cuidado del hogar y la finca está en manos de las mujeres producto de la migración masculina.

Las poblaciones afroecuatorianas presentan condiciones de pobreza que no se limitan al acceso a servicios, van acompañadas de discriminación y

---

46 Con el objetivo de incluir los pueblos y nacionalidades representativos del país, a partir del 2010 el INEC incorporó la autoidentificación étnica de montubio en la Encuesta Nacional de Empleo y Desempleo Urbana y Rural (ENEMDU/ENEMDUR), sin embargo, en el año 2011 el marco muestral no fue lo suficientemente representativo, por lo cual en el año 2012 se define otro. Esto explica que la pobreza por ingresos entre el año 2010 y 2011 tenga una leve alza que estadísticamente no es tan representativa.

racismo, que los marginan, principalmente en temas relacionados con el empleo, la educación superior, el crédito productivo. Las mujeres afro descendientes, sufren múltiples formas de exclusión, así como los jóvenes y adultos mayores.

En buena parte, estas poblaciones dependen de los ingresos que pueden generar, de manera familiar, en pequeñas o medianas propiedades de Agricultura Familiar Campesina<sup>47</sup> -AFC-. En el Ecuador, históricamente la AFC ha ido la proveedora de alimentos de la población. Provee más del 60% del total de alimentos consumidos en el Ecuador (ENIEP. 2014: 159). Las políticas públicas implementadas no han logrado revertir la desventaja que tiene la AFC en relación a la agricultura empresarial, que concentran tierra, agua y capital<sup>48</sup>.

### *Problemas específicos que los afectan*

#### **Pertinencia cultural de la política pública**

Agrava las condiciones de pobreza, principalmente de poblaciones indígenas y afrodescendientes, la no concreción de mecanismos interculturales

en la planificación y la intervención pública en territorio. La interculturalidad, no llega a ser comprendida por autoridades y técnicos. La ejecución de las políticas públicas tiende a ser homogenizante.

Un ejemplo de ello se manifiesta en los servicios de cuidado infantil que, en su mayoría, se encuentran a cargo de profesionales de origen mestizo, que no conocen la lengua de origen (kichwa). La opción de que los niños y niñas aprendan su lengua materna debe ser de libre elección por los padres y madres, pero es importante, bajo el enfoque de Derechos establecido en la Constitución, que el servicio se garantice.

Otro ejemplo a citar tiene que ver con la calidad de los servicios de salud, basada en infraestructura, cobertura y atención. Uno de los desafíos es la vinculación con recursos de la medicina tradicional y medicinas alternativas que sean complementarias. Entre las dificultades observadas en relación a la calidad del servicio y en la misma línea anterior es la necesidad de incorporar profesionales que manejen la lengua kichwa sobre todo para mejorar la calidad de la atención a adultos mayores y mujeres que hablen solo su lengua materna.

47 La Agricultura Familiar Campesina AFC es considerada en relación a la pequeña propiedad campesina, cuyo promedio de extensión de tierra es de 5 has en la Sierra, menos de 20 has en la Costa y menos de 50 has en la Amazonía. SENPLADES-ENIEP (Pág. 158).

48 La agricultura empresarial (15% del total de UPAS), concentra el 80% de tierra y el 63% de agua. La AFC (84.5% del total de UPAS), accede al 20% de la tierra y 37% de agua. FAO 2013-2017.

## Limitado acceso a activos productivos

Existe una brecha en el acceso a activos productivos (tierra productiva, agua de riego, crédito productivo), lo cual mantiene una estructura agraria inequitativa que no ha sido atendida de manera estructural por anteriores gobiernos y el gobierno actual. Los sistemas de producción, caracterizados por una agricultura familiar campesina, han sido asistida puntualmente, pero no de manera integral, por lo que su problemática histórica se mantiene. La estructura de producción (silos, sistemas de riego, crédito, etc.) no contempla modelos integrales de gestión. Las políticas relativas a protección y fomento de mercados locales son débiles, lo que produce relaciones excluyentes y clientelares. Los esquemas establecidos para la asociatividad son forzados, requeridos para el beneficio de servicios, subsidios y otros instrumentos de política pública.

La generación de ingresos para estos grupos, es compleja por las condiciones de los activos productivos a los que pueden acceder. Se trata de pequeñas unidades productivas, muchas veces en pésimas condiciones ambientales. No tienen acceso a otros factores de producción, como riego o crédito y los mercados, altamente asimétricos, no permiten utilidades justas.

En relación a sus condiciones de empleo, dado a que estas poblaciones no

cuentan con formación, académica ni profesional, son contratados en condiciones precarias de subempleo.

## Servicios públicos básicos

La cobertura de los servicios públicos básicos también impacta en estas poblaciones con algunas particularidades, sobre pueblos indígenas y afrodescendientes.

### *Educación*

Si bien ha existido una disminución en la reducción del analfabetismo en la población indígena, existen brechas considerables relacionadas al comparar con otro tipo de poblaciones con el acceso a educación básica en el país, principalmente si se compara esta condición en poblaciones indígenas con las mestizas.

El promedio de años de escolaridad también es un problema tanto para poblaciones indígenas (5.9) como para poblaciones afroecuatorianas (8.9) en relación con la población pobre mestiza (10.1). De mantener esta tendencia la población indígena no terminaría ni la educación básica. Lo anterior se suma a la supresión de las escuelas de las comunidades. La problemática se genera en el traslado de los niños y niñas a las escuelas existentes o a las Unidades Educativas del Milenio, sobre todo para la educación inicial. Para muchos, las distancias son muy largas y no existe transporte.

El acceso a la educación superior ha sido una bandera de reivindicación para aquellas personas, tanto indígenas como afroecuatorianas, que logran terminar su formación secundaria. Sin embargo, la prueba de ingreso para universidades se basa en aptitudes que se desarrollan principalmente en la educación inicial, deficitaria en sectores rurales. Los jóvenes indígenas que aspiran a tener una profesión han estudiado en escuelas unidocentes, en las que esas destrezas no se han desarrollado a la edad y en la calidad adecuadas. Algo similar sucede con los jóvenes afrodescendientes.

Ante el funcionamiento del sistema educativo universitario, basado principalmente en la meritocracia, el acceso a la educación superior, en muchos casos implica traslado a una ciudad distante, de aquella en principio solicitada por el estudiante. No se plantea como estrategia mecanismos para garantizar que jóvenes de poblaciones indígenas

puedan trasladarse y beneficiarse de este servicio educativo.

#### *Condiciones de la vivienda*

Las condiciones de vivienda de las poblaciones rurales, sobre todo de aquellas de propiedad de poblaciones indígenas y afroecuatorianas, presentan condiciones de hacinamiento, no tienen un adecuado sistema de eliminación de excretas, no poseen agua potable. Estas condiciones inciden directamente en la salud de la población.

#### *Salud*

Los niveles de desnutrición crónica infantil, impactan sobre todo en poblaciones indígenas. Persisten indicadores negativos relativos con mortalidad materno-infantil y embarazo adolescente. La infraestructura y profesionales de la salud, son deficitarios en la ruralidad, donde además la dispersión geográfica impacta en el acceso a estos servicios.



## 3. Caracterización del marco institucional y de las políticas públicas de inclusión y equidad

Esta caracterización inicia con una mirada histórica de las políticas públicas de inclusión en Ecuador. Posteriormente se revisan los principales cuerpos legales que tienen relación con el sustento de las políticas públicas implementadas. Lo siguiente a considerar es el proceso de construcción de las políticas, principalmente en relación a la participación de la sociedad civil.

Se considera también las principales características de las políticas públicas, haciendo énfasis en algunas de ellas y considerando su relación con demandas concretas de la población. Se analizan también las características centrales de las estrategias y sus modelos de

gestión, considerando su relación con el territorio, desde una perspectiva intersectorial y multinivel.

### 3.1 Semblanza histórica de las políticas públicas de inclusión en Ecuador

A lo largo de la historia republicana del Ecuador, especialmente después de la Revolución Juliana<sup>49</sup> varios han sido los intentos de generar políticas públicas de inclusión rural en el país, sin embargo no fueron concebidos de manera planificada, estratégica e intersectorial. Sin embargo, no fue sino hasta 1973 durante la presidencia del Gral.

---

49 La Revolución Juliana dio inicio al siglo XX en el país (1925), inauguró en la historia ecuatoriana dos políticas principales: la intervención económica del Estado y la institucionalización de la atención estatal a la población trabajadora. También impulsó temas prioritarios como atención en salud, derechos sociales laborales e introdujo en un principio una propuesta de Reforma Agraria en el Ecuador (Paz y Miño, 2013:26).

Guillermo Rodríguez Lara, que se estableció un primer plan de desarrollo rural plasmado en la Reforma Agraria<sup>50</sup>. Conjuntamente a ello, entre los años 70 y 80 la política pública de inclusión rural se expresó a través de los Programas de Desarrollo Rural. Con la creación del Fondo de Desarrollo Rural Marginal –FONDERUMA- en 1980, se creó un mecanismo de asignación colectiva de liquidez a través del Banco Central de Ecuador, para canalizar recursos financieros y técnicos, nacionales e internacionales hacia los sectores campesinos rurales marginados (IICA, 1989: 28).

Este periodo se caracterizó por políticas orientadas a la transferencia de tecnología, la mecanización, la agricultura fue el motor de crecimiento económico, los campesinos son vistos como agentes económicos, principalmente. Entre 1970 y 1980, las políticas públicas se orientaron a promover el crecimiento económico y a la satisfacción de necesidades básicas, a través de los programas de Desarrollo Rural Integrado (DRI). Se caracterizaron principalmente por políticas agrícolas estatales, relacionadas con la revolución verde y el encadenamiento del desarrollo rural. (ZAPATA: 2013: 20).

Sin embargo, pese a las políticas descritas, en 1990 la Confederación Nacional de Indígenas del Ecuador – CONAIE – organiza un gran despliegue de sus bases a lo largo de todo el país y consolida grandes manifestaciones y levantamientos que exigieron primordialmente el respeto e igualdad de oportunidades para este grupo étnico. Esto da la pauta para la creación del Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas – PRODEPINE – que tuvo una duración de cuatro años (1999-2003), se ejecutó principalmente con fondos provenientes del Banco Mundial y del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola – FIDA – y su objetivo principal fue contribuir aliviar la pobreza, fortalecer la autogestión y elaborar una integración democrática de los pueblos indios y negros de 288 parroquias rurales localizadas en 48 cantones del país (SIISE, 2015).

En este contexto las políticas públicas vinculadas con el ajuste estructural, promovieron la liberalización del mercado. El Estado redujo su tamaño considerablemente, dando paso a otros agentes de intervención como las Organizaciones no gubernamentales –ONG-. Estas intervenciones se

---

50 La Reforma Agraria de 1973 constituyó un proceso de cambio gradual y ordenado de la estructura agraria en sus aspectos económico, cultural, social y político por medio de operaciones planificadas de afectación y redistribución de la tierra. Su objetivo fundamental fue lograr una verdadera transformación de las condiciones de vida del campesinado, redistribución del ingreso agrícola y organización de un nuevo sistema social de empresa de mercado (Ossa et al., 2000:98).

caracterizaron por su fuerte énfasis en sistemas de producción agrícola, seguridad alimentaria, mujer y desarrollo, alivio a la pobreza (ZAPATA: 2013: 20).

Posterior a ello en el 2002 se crea el Proyecto de Reducción de la Pobreza y Desarrollo Rural Local – PROLOCAL – cuyo objetivo superior fue combatir la pobreza rural, mejorar la equidad y la inclusión a través del acceso de los pobres a oportunidades de empleo, producción, generación de ingresos, manejo de recursos naturales y otras soluciones sostenibles asistenciales que operó principalmente con fondos del Banco Mundial y de cooperación internacional. Años después, por Decreto Presidencial No. 580<sup>51</sup> este proyecto da paso al Programa de Desarrollo Rural Territorial – PRODER – a cargo del Ministerio de Inclusión Económica y Social – MIES – que tuvo como enfoque de desarrollo territorial rural a un proceso de transformación productiva e institucional, cuyo fin es reducir la pobreza rural.

En estos años (2000) la política pública tomó un importante énfasis en la gobernabilidad, la descentralización, la protección social y la erradicación de la pobreza (ZAPATA: 2013; 20).

El gobierno ecuatoriano ha promovido uno de los procesos de reforma más profundos de la política de inclusión social y económica de las últimas décadas. Los esfuerzos realizados para construir y consolidar un sistema inclusión social más equitativo y de corte universal se ven ratificados a partir de la Constitución de 2008, creada y aprobada en Asamblea Nacional, la que representó un importante avance en reconocimiento de derechos para la población. La Constitución es el principal referente para los procesos de planificación, definición de políticas y uno de los antecedentes principales en los procesos de construcción de pactos tanto sociales como fiscales, puesto que traza rutas de política pública que se están traduciendo en reformas, políticas y programas concretos.

A partir del 2007, con el actual gobierno, la planificación cobra un rol importante para la definición de la política pública en torno al Plan Nacional de Desarrollo en el que se establecen los objetivos nacionales bajo los cuales se logrará la transformación económica, social, ambiental y participativa del país (PNBV, 2013:17).

---

51 El Decreto también traspasa otros programas como: Operación Rescate Infantil (ORI) y Aliméntate Ecuador a cargo del Ministerio de Bienestar Social de ese entonces al actual Ministerio de Inclusión Económica y Social.

Así también, la Constitución en conjunto con el PNBV provee mecanismos de planificación acorde a las necesidades sectoriales de la población. Las agendas sectoriales de la política pública desdoblán la planificación nacional en cada ámbito de intervención gubernamental y las agendas para la igualdad consolidan lineamientos de política para la inclusión de las mujeres, personas con discapacidad, pueblos y nacionalidades indígenas, niñez, adultos mayores y personas en situación de movilidad, entre otras (PNBV, 2013:16).

En ese contexto, **la Agenda Social al 2017** establece los lineamientos bajo los cuales se guiará la política pública del sector social con el fin de articular las acciones de manera intersectorial y lograr una universalización del acceso, coberturas y prestaciones de los servicios en el territorio; fortalecer los mecanismos de prevención de riesgos sociales y en general lograr la disminución o eliminación de los causantes u determinantes de la pobreza nacional (urbana y rural) como limitantes del Buen Vivir<sup>52</sup> (Agenda Social, 2013:18).

### 3.2 Caracterización del marco institucional de estas políticas

Como ya se había mencionado anteriormente los cuerpos legales que amparan la ejecución de la política pública son: a) el **COOTAD** que propone la consolidación del proceso de descentralización, de forma progresiva y obligatoria, siguiendo un proyecto de país que regula la gestión de los diferentes niveles de gobiernos (GAD). b) el **COPFP** tiene como objeto organizar, normar y vincular el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa con el Sistema Nacional de Finanzas Públicas y regular su funcionamiento en los diferentes niveles del sector público.

Estos dos marcos legales establecen instrumentos para el diseño y ejecución de la política pública, siendo el principal el Plan Nacional de Desarrollo (PNBV 2013-2017). Las instituciones públicas, ministerios coordinadores y sectoriales deben alinear su planificación a los objetivos nacional establecidos en el PNBV<sup>53</sup>.

52 Según el PNBV el Buen Vivir se construye sobre la base de: *“reforzar la necesidad de una visión más amplia, la cual supere los estrechos márgenes cuantitativos del economicismo, que permita la aplicación de un nuevo modelo económico cuyo fin no se concentre en los procesos de acumulación material, mecanicista e interminable de bienes, sino que promueva un modelo económico incluyente; es decir, que incorpore a los procesos de acumulación y redistribución, a los actores que históricamente han sido excluidos de las lógicas del mercado capitalista, así como aquellas formas de producción y reproducción que se fundamentan en principios diferentes a dicha lógica de mercado”* (PNBV, 2013:27). Adicionalmente, se puede revisar el Título VI, Capítulo primero, Principios Generales de la Constitución de la República 2008 en donde puntualiza las definiciones generales del Buen Vivir.

53 El PNBV 2013-2017 establece doce objetivos nacionales para el Buen Vivir, de los cuales el objetivo 2 “Auspicar la igualdad, la cohesión, la inclusión, la equidad social y territorial en la diversidad”; el objetivo 3 “Mejorar la calidad de vida de la población” y el objetivo 8 “Consolidar el sistema económico, social y solidario de forma sostenible” constituyen los objetivos supremos o paraguas bajo los cuales se planifica la política inclusiva nacional en sus distintos ejes (económico, social, cultural, intergeneracional, género, entre otros).

También la planificación local debe estar articulada a este instrumento de planificación.

La definición de la política pública de cada ministerio se define en el marco de las agendas sectoriales, de las que se desprenden los proyectos que se ejecutan en territorio. La articulación intersectorial liderada por los Ministerios coordinadores tiene el limitante de que se la realiza únicamente a nivel central.

En el marco de las competencias definidas en la Constitución y en el COOTAD, el Ejecutivo debe llegar territorialmente con servicios sociales y con los dispositivos vinculados a los temas de justicia social, en unidades territoriales denominadas distritos y circuitos<sup>54</sup>. Los otros niveles de Gobierno (provincial, municipal y parroquial), se mantienen operando con la administración política administrativa anterior a la Constitución del 2008.

La Constitución establece la creación de un nivel intermedio de región, pero este no se ha podido consolidar más allá de un espacio referencial para la planificación en territorio.

Un primer elemento para definir la fragilidad de la política pública tiene que ver justamente con la relación del Ejecutivo

con los otros niveles de gobierno en territorio. Puesto que se han creado unidades geográficas de intervención que en muchas ocasiones se cruzan con varias unidades administrativas de los GAD

La definición de la política pública nacional está a cargo de los Ministerios (COPF, Art. 15). Sin embargo en el marco de sus competencias, definidas en el COOTAD, los GAD pueden definir las políticas públicas locales. El instrumento de articulación entre los niveles nacionales y territorial es la Estrategia Territorial Nacional, establecida como tal en el COPFP, Art. 10 al 53, en base a la cuál la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo –SENPLADES- debe desarrollar las agendas zonales, para la orientación territorial. Sin embargo, no se evidencia la participación y apropiación de la misma ni del Ejecutivo en territorio ni de los GAD. Esta situación pone en riesgo la aplicación de la política con una visión nacional.

Los GAD tienen una función clave en la erradicación de la pobreza, mediante el fomento productivo, la construcción de caminos vecinales, la dotación de servicios básicos como el agua potable o el alcantarillado sanitario, el ordenamiento urbano, la generación de espacios públicos, la dotación de áreas verdes, etc.

---

54 El detalle de funcionamiento de los distritos y circuitos se ampliará en el punto 4.5 de este documento.

### 3.3 Proceso de construcción de estas políticas

El **PNBV 2009-2013** tiene como característica la participación ciudadana como un elemento fundamental en la construcción de este Plan, se destacan (PNBV, 2013:37):

- Diálogos para el Buen Vivir: Su objetivo fue elaborar un diagnóstico y detectar los principales nodos críticos detectados por los ciudadanos y recibir sus propuestas, oficialmente se registró una participación de 6160 participantes.
- Talleres, mesas temáticas y grupos focales: Se enfatizó la discusión en temas de igualdad, capacidades y potencialidades, derechos de la naturaleza trabajo y sistema económico. Se registró una participación de 1061 participantes.
- Veedurías y observatorios: Impulsaron recomendaciones sobre la base de la experiencia del anterior Plan. Se registraron 605 participantes.
- Talleres participativos de prospectiva a nivel nacional: Identificaron problemas claves para la visión nacional y zonal a largo plazo. Se registraron 240 participantes.
- Reuniones con delegados de organizaciones sociales nacionales,

consejos sectoriales y asambleas locales, seminario internacional, maratones radiales y espacios virtuales. Se registró oficialmente una participación de 1156 participantes.

Algunos actores que participaron en los talleres y veedurías fueron parte de la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir. En su segunda sesión ordinaria llevada a cabo en Montecristi, congregó a asambleístas ciudadanos que participaron en la primera sesión de la Asamblea Ciudadana, observadores ciudadanos y funcionarios estatales, se socializó el PNBV 2013 -2017 y se definieron mecanismos de seguimiento y monitoreo a la misma.

La **ENIEP** sintetiza un conjunto de lineamientos, políticas y directrices que orientan el accionar público a la erradicación de la pobreza, es por ello que para su construcción intervinieron siete instituciones del ejecutivo en el marco del Comité conformado para su implementación, estas son: SENPLADES, MCDS, Ministerio Coordinador de la Política Económica –MCPE-, Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad –MCPEC-, Ministerio Coordinador del Conocimiento y Talento Humano –MCCTH y Secretaría Nacional de Gestión de la Política. Las metas, lineamientos y estrategias a implementarse nacen de la necesidad sectorial de emprender acciones que, de manera

articulada, conjuguen hacia la erradicación de la pobreza en sus condicionantes y componentes (SENPLADES et al, 2015:10).

En ese sentido, la SETEP como entidad que lidera la ENIEP, realizó un taller el pasado 25 de febrero del presente con más de cien funcionarios de cuarenta instituciones públicas para discutir la Agenda de Implementación de la ENIEP. Esto sirvió como insumo para el debate de las problemáticas identificadas por los ministerios coordinadores, sectoriales y así coordinar el trabajo interinstitucional en mesas temáticas para la retroalimentación y definición de la Agenda.

La rendición de cuentas del MCDS al 2014 menciona que para la construcción de la **Agenda de Desarrollo Social al 2017** se establecieron espacios de participación ciudadana a través de diálogos y talleres de diagnóstico, reuniones con equipos zonales de los ministerios coordinados y SENPLADES en el territorio. A lo largo de todo el proceso se vigiló la concordancia y articulación de los ejes de la Agenda al PNBV y necesidades territoriales. Se realizaron cuatro espacios de discusión principales: el primero consistió en un foro para revisar los avances, limitaciones y retos para la política pública en Ecuador; el segundo, en talleres sectoriales nacionales; el tercero, en talleres territoriales; y el cuarto, el taller con

viceministros, cuyo detalle se presenta a continuación.

Si bien hubo participación ciudadana y trabajo a través de talleres y grupos focales en su elaboración, tanto la ENIEP como la Agenda de Desarrollo Social no dejan claro si los espacios de participación que hubo son los definidos por el Sistema Descentralizado de Participación Participativa.

### 3.4 Características principales de estas políticas

Estas políticas surgen de un diagnóstico de línea base con distintos indicadores que necesitan ser atendidos para mejorar la situación y problemáticas en las que están inmersos cada uno de ellos. Por ejemplo, la pobreza por ingreso, de acuerdo a la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo, Subempleo Urbano y Rural – ENEMDUR– pasó de 37,6% en el 2006 a 25,5% en el 2013, mientras que la incidencia de la extrema pobreza pasó de 16,9% a 8,6% en el mismo periodo de tiempo. La ENIEP se plantea como meta disminuir la pobreza por ingresos al 20% en el 2017 y la 3% la extrema pobreza (SENPLADES et al, 2013:18).

Así mismo, en lo que respecta a la disminución de la desigualdad medida a través del Coeficiente de Gini, la ENIEP plantea una meta de 0,443 al 2017

versus el 0,485 en el 2013. Las necesidades básicas insatisfechas representadas a través del indicador NBI<sup>55</sup> pasó del 47,7% en el 2005 a 35% en el 2013.

Las políticas descritas se articulan principalmente al PNBV, ENIEP y Agenda Social, todas responden a la necesidad de crear instrumentos que articulen políticas que promuevan una inclusión económica y social con un enfoque de garantía de derechos, en el marco del Buen Vivir.

En lo que respecta a la inclusión productiva, la Agenda para la Transformación Productiva –ATP– plantea políticas que responden a la transformación productiva disminuyendo las brechas de inequidad que existen. Para ello, se ampara en cuatro políticas que buscan ampliar la base productiva, promover la equidad de género, valorización de los recursos y conocimientos ancestrales y desarrollo equilibrado del territorio nacional (ATP, 2013:30).

Se identifica una brecha importante de planificación entre los instrumentos relacionados a la política de

inclusión social (Agenda Social) versus los establecidos para la inclusión y desarrollo productivo (Agenda para la Transformación Productiva) así como en las estrategias nacionales ENIEP vs Estrategia de Cambio de la Matriz Productiva. Si bien muchas de sus políticas responden a problemáticas identificadas desde los territorios y logran converger entre lo social y lo productivo, hay otras políticas que no están articuladas y se manejan institucionalmente de manera distinta, responden a indicadores y metas de manera no sincronizada.

No obstante, los instrumentos de planificación definidos así como las atribuciones y rol de los ministerios coordinadores, de alguna manera hacen que la política pública se genera desde el escritorio, y no necesariamente responde a necesidades y demandas estructurales de los territorios, demandas por las organizaciones sociales. Las políticas del frente social lideradas por el MCDS así como la SENPLADES a través de la ENIEP, tienen como objetivo el cumplimiento de las metas establecidas en el PNBV y en relación a ello se realiza

---

55 De acuerdo metodología definida en el SIISE la pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) se establece cuando un hogar cumple con una de las siguientes características: i) vivienda con características físicas inadecuadas; ii) servicios básicos inadecuados (sin conexión a acueductos o tubería, sin sanitario conectado a alcantarillado o pozo séptico); iii) alta dependencia económica (más de tres miembros por persona ocupada y jefe/a de hogar con máximo dos años de educación primaria); iv) en el hogar existen niños/as, entre 6 y 12 años de edad que no asisten a la escuela y v) el hogar se encuentra en hacinamiento (más de tres personas por cuarto ocupado para dormir).

una planificación y gestión. Sin embargo, no se evidencia un espacio en el cual esas políticas se construyan a partir de la necesidad ciudadana, sino más bien responden a necesidades propuestas y lideradas desde el Ejecutivo.

Las agendas de igualdad recogen las propuestas de políticas públicas que han sido analizadas y elaboradas por los Consejos de Igualdad y la SENPLADES, con la participación de ciudadanas y ciudadanos de comunidades, nacionalidades y pueblos. Sin embargo, para que este propósito se materialice es esencial la coordinación y articulación entre las entidades sectoriales y los diferentes niveles de gobierno, puesto que estas no están siendo acogidas el momento de la definición de la política pública sectorial.

### **3.5 Características centrales de las estrategias de implementación y de los modelos de gestión de estas políticas.**

#### *Descentralización*

Según lo establecido en la Constitución, la organización del Estado ecuatoriano se da territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias, considerando además regímenes especiales. Se establecen cuatro niveles de Gobiernos Autónomos Descentralizados –GAD–:

parroquiales, municipales, provinciales y regiones autónomas aún no conformadas.

En relación a las competencias por niveles de Gobierno establecidos en la Constitución y en el COOTAD, para el nivel municipal “se establece el ordenamiento y uso del suelo, gestión de servicios básicos de proximidad (agua alcantarillado, residuos sólidos). Los gobiernos provinciales tienen un rol importante en la planificación y coordinación intermunicipal e interparroquial, junto a un papel destacado en el fomento productivo, incluidos elementos complementarios como sistemas de riego. Finalmente, las juntas parroquiales juegan un papel subsidiario en la dinamización de ciertas actividades económicas y la organización social de base” (MRT-IICA; 2013: 14).

El proceso de descentralización no se ha podido consolidar. Existe muchas diferencias entre los GAD, lo que dificulta una gestión real desde territorio. Hasta el momento, las competencias transferidas a los GAD (provinciales, metropolitanos, municipales y parroquiales rurales correspondientemente) han sido: gestión de la cooperación internacional no reembolsable, riego y drenaje, explotación de materiales árido y pétreos, gestión ambiental, fomento de las actividades productivas y agropecuarias, vialidad, prevención, protección, socorro

y extinción de incendios, tránsito, transporte terrestre y seguridad vial y finalmente, patrimonio arquitectónico y cultural<sup>56</sup>.

### *Desconcentración*

El principal modelo de gestión y desconcentración de la planificación administrativa nacional es la implementación de las **zonas, distritos y circuitos**. Estos niveles administrativos de planificación fueron conformados por la SENPLADES y su propósito es permitir una mejor identificación de las necesidades y soluciones efectivas para la prestación de servicios públicos en el territorio (esta conformación no implica eliminar la división política administrativa de las provincias, cantones o parroquias)<sup>57</sup>.

Las **zonas** están conformadas por provincias, de acuerdo a una proximidad geográfica, cultural y económica. Existen nueve zonas de planificación, cada zona está constituida por distritos y estos a su vez por circuitos. Desde este nivel se coordina estratégicamente las entidades del sector público, a través de la gestión de la planificación para el diseño de políticas en el área de su jurisdicción.

El **distrito** es la unidad básica de planificación y prestación de servicios públicos. Coincide con el cantón o unión de cantones. Se han conformado 140 distritos en el país. Cada distrito tiene un promedio de 90.000 habitantes. Sin embargo, para cantones cuya población es muy alta como Quito, Guayaquil, Cuenca, Ambato y Santo Domingo de los Tsáchilas se establecen distritos dentro de ellos.

El **circuito** es la localidad donde el conjunto de servicios públicos de calidad están al alcance de la ciudadanía, está conformada por la presencia de varios establecimientos en un territorio dentro de un distrito. Corresponde a una parroquia o conjunto de parroquias, existen 1.134 circuitos con un promedio de 11.000 habitantes.

Sin embargo, no se evidencia un modelo de gestión claro a nivel productivo, que articule las políticas focalizadas hacia en ámbito productivo y los GAD. Se identifica una arquitectura institucional desarticulada (desarticulación y sobre posición de acciones a nivel nacional y territorial) e inversión pública dispersa tanto en relación a las iniciativas que implementa el Ejecutivo desconcentrado en territorio como en la relación con los GAD (dispersión en la implementación de programas y proyectos en territorio).

---

56 Resoluciones respectivas: 0009-2011-CNC, 010-011 2012-CNC, 0004-2014-CNC, 0005-2014-CNC, 0008-2014-CNC, 0009-2014-CNC, 0010-2014-CNC, 002-2015-CNC y 004-2015.

57 <http://www.planificacion.gob.ec/3-niveles-administrativos-de-planificacion/>

### 3.6 Grado de integración y articulación entre las políticas de inclusión

#### *Inversión pública dispersa*

Como ya se mencionó las políticas de inclusión son articuladas por sectores (social, productivo) en las Agendas Sectoriales (definida siempre alineada con PNBV), cuyo seguimiento y monitoreo recae bajo la responsabilidad de los ministerios coordinadores. Estas políticas, a través de la planificación institucional correspondiente a cada ministerio ejecutor, en programas y proyectos a ejecutarse en territorio.

El seguimiento a los proyectos que se implementan tiene algunas dificultades. Si bien es cierto, el Ejecutivo cuenta con un Sistema de Gobierno por Resultados (GPR), no existe un adecuado registro territorializado de la inversión pública.

Por otro lado los GAD, en el marco de sus Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial –PDOT- también desarrollan políticas locales, las mismas que deben plasmarse en su planificación para ser ejecutadas en programas y proyectos.

La inversión pública está dispersa en cuanto a la implementación de programas y proyectos en territorio; los sistemas de información existentes

no registran adecuada e integralmente los proyectos que se ejecutan en territorio los distintos niveles de gobierno. Así mismo, las agendas zonales no constan directamente entre los instrumentos de planificación vinculantes para la elaboración de los planes de ordenamiento territorial y no incorporan los ejes de la política sectorial y su visión del territorio. (Lineamientos y directrices de la planificación y ordenamiento territorial). No existen sistemas de información que registre los proyectos que ejecutan en territorio los distintos niveles de gobierno.

#### *Desconcentración vs descentralización*

Las políticas públicas de inclusión relacionada con aquellos servicios, que corresponden a los Derechos que la Constitución del Ecuador, demanda atender, se operativizan en territorio, con el modelo de gestión de distritos y circuitos, que prioriza territorio y número de personas concentradas en el mismo. Estos servicios son atendidos directamente por el Ejecutivo desconcentrado en territorio

Otras políticas públicas, correspondientes a aquellas competencias de mayor descentralización, se integran en un espacio político administrativo, sea este provincia, cantón o parroquia. Estas acciones corresponden a los GAD.

\Como ya se mencionó, esta condición de atender al territorio con dos concepciones diferentes, generan fragmentación. Adicionalmente, el modelo de distritos y circuitos, cuyo objetivo es la racionalización de los servicios, no ha considerado elementos de la ruralidad como la dispersión geográfica. Un ejemplo de ello son la eliminación de escuelas comunitarias unidocentes en comunidades indígenas, reemplazadas por escuelas mejor equipadas en centros urbanos poblados, a los que los

niños y niñas no pueden llegar por estar a largas distancias.

Las unidades territoriales del Ejecutivo, no se encuentran con las unidades políticas administrativas de los GAD. Si bien es cierto, el Estado Central llega con servicios sociales de su competencia exclusiva, las condiciones territoriales para su implementación deben ser implementadas por distintos los distintos niveles de gobierno.

**Tabla 1. Desconcentración GADs y Gobierno Nacional**

<b>Descentralización del Estado (GADs)</b>	<b>Desconcentración del Gobierno nacional</b>
Gobiernos regionales (pendientes de configurar)	Zonas de planificación: 9
Gobiernos provinciales: 24 provincias	Direcciones Provinciales de los Ministerios: 24
Gobiernos municipales: 221 cantones	Distritos: 140
Juntas parroquiales rurales: 1.500	Circuitos: 1.134

Fuente y elaboración: IICA, Marco Técnico de Referencia (MTR). 2013

## **Espacios de coordinación territorial**

### ***Gabinete zonal desconcentrado***

El gabinete zonal desconcentrado funciona bajo el liderazgo de la SENPLADES a través de la presidencia de su Subsecretario Zonal. Está

conformado por los gobernadores de las provincias correspondientes a la zona de planificación y subsecretarios o coordinadores zonales de las entidades del Ejecutivo. “Su función es articular participativamente la planificación del nivel central de gobierno en las zonas de planificación, mediante acciones del

Ejecutivo, el seguimiento a la implementación de las políticas públicas en el territorio y a la gestión territorial”<sup>58</sup>.

### **Gabinete Zonal Ampliado**

Los Gabinetes Zonales Ampliados mantienen la misma composición de los Gabinetes Zonales más un integrante por cada nivel subnacional, es decir por los distintos niveles de GAD. Las funciones de este espacio de coordinación son “articular y coordinar participativamente la planificación del gobierno central con la planificación de los GAD de las zonas de planificación considerando los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial establecidos para el gabinete zonal desconcentrado”<sup>59</sup>.

Los espacios de coordinación territorial (gabinete zonal desconcentrado y ampliado) no mantienen un flujo de información del territorio con el nivel central.

### **3.7 Institucionalidad intersectorial**

Los instrumentos de planificación (PNBV, Agendas intersectoriales, Agendas Zonales) buscan orientar la política pública del Ejecutivo a nivel central y desconcentrado, y la definición de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

Las instancias de coordinación intersectorial vinculan de forma horizontal a un conjunto específico de entidades públicas y permiten articular la planificación nacional con la institucional, mediante la definición de objetivos y lineamientos de coordinación intersectorial. Los Ministerios de Coordinación son instancias del Ejecutivo encargadas de la articulación y generación de políticas públicas intersectoriales. No son ejecutores, no pueden desconcentrarse, ni cuentan con entidades adscritas.

El problema de este mecanismo de coordinación es que no tienen injerencia dentro del seguimiento y articulación interinstitucional en el territorio, muchas veces llega a realizar únicamente un seguimiento del tipo operativo y presupuestario. Tanto las agendas productiva como social manejan políticas, lineamientos estratégicos e indicadores que no siempre son articulados entre todas las instituciones que intervienen.

La ejecución desconcentrada en territorio la realiza, de forma independiente, cada ministerio, no existen mecanismos eficientes de articulación ni con otras carteras de Estado pertenecientes a su sector. Esta situación incide en la superposición de funciones y conflicto con los otros niveles de gobierno.

---

58 Reglamento General del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Decreto Ejecutivo No. 489. Art. 14 Presidencia del Ecuador, 2014.

59 Ídem Art. 13.

### **3.8 Contribución de los demás niveles de gobierno y/o de las organizaciones sociales en su implementación**

El COOTAD establece las regulaciones específicas para cada uno de los gobiernos correspondientes a cada nivel territorial, al respecto se definen los órganos de gobierno, sus fines, composición, funciones, atribuciones y prohibiciones.

La autonomía política es la capacidad de cada Gobierno Autónomo Descentralizado para impulsar procesos y formas de desarrollo acordes a la historia, cultura y características propias de la circunscripción territorial. Se expresa en el pleno ejercicio de las facultades normativas y ejecutivas sobre las competencias de su responsabilidad; las facultades que de manera concurrente se vayan asumiendo; la capacidad de emitir políticas públicas territoriales; la elección directa que los ciudadanos hacen de sus autoridades mediante sufragio universal, directo y secreto; y, el ejercicio de la participación ciudadana (COOTAD, 2012:14).

Como ya se mencionó, las políticas relacionadas con servicios sociales, son ejecutadas directamente desde el Ejecutivo. Sin embargo los niveles locales deberían ser los que impulsen procesos de inclusión, especialmente en los niveles provincial (fomento productivo) y municipal (uso de suelo,

agua, vivienda), algunas de las cuales aún no han sido transferidas.

Adicionalmente, vale la pena mencionar que las capacidades de los GAD para la gestión son muy diversas, y muchas veces en los territorios más pobres, las condiciones de los gobiernos locales son muy débiles lo que impacta en las condiciones de implementación de políticas y proyectos locales.

#### *Organizaciones sociales*

Como se mencionó al inicio de este documento, las organizaciones sociales territoriales tienen pueden canalizar su participación a través de las asambleas locales, de las cuales se desprende también su participación en los Consejos de Planificación Local, para la definición del PDOT. También es de este espacio que se debería enviar el delegado o delegada para los consejos ciudadanos sectoriales, para el seguimiento de la política pública nacional.

Lo que ha sucedido es que estos espacios de participación ciudadana no se ha logrado consolidar, en parte por la complejidad y el número de espacios en los que los actores sociales deben intervenir. Finalmente, los PDOT y muchos consejos ciudadanos sectoriales son armados con organizaciones afines a los distintos niveles de gobierno.

### **3.9 Instituciones Internacionales o Agencias de Cooperación que actúan en los temas de inclusión y perspectivas de integración de acciones.**

Las actividades y proyectos de cooperación son responsabilidad de los GAD, el proceso de transferencia de la competencia de “Gestión de la Cooperación Internacional” inició con la resolución No. 0001-2011-CNC. Después de varios estudios técnicos y operativos a cargo de la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional –SETECI–, el proceso de transferencia se finalizó con resolución No. 0009-2011-CNC en la cual se resolvió transferir e implementar la competencia de gestión de la cooperación internacional no reembolsable y la asistencia técnica a los GAD, en el marco del Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional –SETECI–.

La resolución dispone además que la entidad técnica nacional de cooperación internacional y las respectivas entidades asociativas de los GAD, en coordinación con el CNC, formulen un plan de fortalecimiento institucional para la gestión de la cooperación internacional que incluya temas de

asistencia técnica, capacitación y formación permanente relacionados a la competencia, con el objetivo de generar condiciones necesarias para su ejercicio.

Se sostiene además que el ejercicio de esta competencia se sujetará a los objetivos nacionales definidos en el PNBV así como a la política exterior del Estado y deberá articularse a las políticas y necesidades que definen territorialmente los GAD en sus respectivos planes de desarrollo y ordenamiento territorial. Para lograrlo, el Gobierno Central a través de sus entidades y los GAD deberán promover y actuar en espacios de participación entre niveles de gobierno, cooperantes internacionales y actores de la sociedad civil; para articular las líneas de intervención de la cooperación internacional con la planificación territorial, el ejercicio de las competencias y las necesidades priorizadas en el territorio.

En este marco normativo, el ejercicio de la competencia se debe orientar por los siguientes criterios: complementariedad y corresponsabilidad; articulación territorial; transparencia, efectividad e impacto; autosuficiencia y no condicionalidad; especialización y armonización y gestión descentralizada.<sup>60</sup>

---

60 Artículo 4 de la Resolución No. 0009-2011-CNC.



## 4. Resultados, límites y retos

### 4.1 Resultados, avances e impactos logrados por la ejecución de estas políticas.

#### *Marcos normativos*

A partir de Constitución del 2008 se definieron los parámetros para la reestructura institucional en todas las funciones del Estado. Estas regularon al menos tres criterios básicos, que posteriormente se concretaron en marcos normativos específicos. Estos son: el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social (LOPCCS) y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP).

Estos son temas que tienen relación con la planificación descentralizada y la inversión pública, la participación ciudadana y la descentralización, en el marco intercultural y plurinacional del Ecuador.

A partir de ello, el país ha vivido un importante proceso de reforma institucional, que ha marcado, principalmente en el Ejecutivo, formas de coordinación nacional y un modelo de desconcentración, especialmente en lo relativo con los servicios sociales.

Se ha iniciado también con el proceso de descentralización, en base a una planificación progresiva, que considera diversas variables como las condiciones y capacidades de los GAD para asumir las nuevas competencias. Al largo plazo, lo que se busca es generar más homogeneidad territorial.

#### *Reducción significativa de la pobreza, pero mucha diferencia urbano-rural*

La pobreza por ingresos a nivel nacional se ha reducido significativamente en este gobierno, aproximadamente 14 puntos. Lo que evidentemente es un resultado indiscutible de las políticas de inclusión, principalmente a nivel rural. Pero la brecha del campo con

las ciudades sigue siendo significativamente importante, más del doble.

Para la erradicación de la pobreza se ha definido la Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza, como una “hoja de ruta” para la implementación del PNBV (establece metas concretas hasta el año 2017). Su objetivo es “erradicar la pobreza de manera sostenida y sustentable, mediante la revolución productiva, del trabajo y del empleo, el ejercicio pleno de los derechos del Buen Vivir, el fortalecimiento de capacidades y oportunidades, y el fortalecimiento de la participación ciudadana y el poder popular, para la construcción de una sociedad justa y solidaria” (ENIEP:101). Esta estrategia se complementa con la Estrategia Nacional de Cambio de Matriz productiva, cuyo énfasis se relaciona con la generación de ingresos y empleo.

#### **4.2 Limitaciones institucionales para la ampliación del acceso y democratización de estas políticas.**

##### *Pertinencia cultural*

Si bien la pobreza, principalmente por ingresos, se ha reducido significativamente, cuándo la lectura se complementa con pobreza por NBI y se la mira por tipo de población, se observan nuevas brechas que dejan de lado a grupos altamente vulnerables. Las

condiciones de poblaciones, sobre todo indígenas no han variado al ritmo de la población mestiza. En parte ello se explica porque la implementación de la política pública no se hace en relación a los diferentes contextos, geográficos, sociales, económicos y culturales.

No se concretan mecanismos interculturales en la planificación y la intervención pública en territorio. La interculturalidad, se considera, ha sido poco comprendida por autoridades y técnicos. Se percibe, más bien, una transgresión cultural permanente y creciente, y una tendencia general a políticas públicas homogenizantes.

Por ejemplo, en el caso de la vivienda, al igual que con otras políticas públicas, la vinculación y participación de organizaciones sociales y comunitarias ya existentes es fundamental para evitar prácticas de orden clientelar y para la generación de estrategias sostenibles. Es recomendable abrir canales de participación territorial que permitan mejorar la información relacionada con la asignación de los beneficios de estas políticas públicas. Aspectos a considerar como la realidad productiva, la dispersión geográfica y la afinidad cultural, es imprescindible. La cobertura de servicios, está pensada para sociedades urbanas, donde la población está concentrada en un mismo espacio geográfico.

Es importante considerar la percepción de pobreza de los diversos grupos étnicos. Por ejemplo para las poblaciones

afroecuatorianas, todas aquellas acciones que les permiten ser “ciudadanos” los saca de pobres. Uno de los sueños es la educación superior, frente a lo cual se sienten muy vulnerados, puesto que el examen de ingreso a la universidad es un filtro que los ha dejado fuera de esta opción, igual cosa sucede con poblaciones indígenas, menos empobrecidas, que con mucho esfuerzo logran financiar los estudios y residencia de uno de sus hijos para que concluya el colegio y que se han quedado fuera del acceso a la Universidad.

### *Participación ciudadana*

La LOPCCS establece un andamiaje que regula el mandato constitucional de garantizar la participación de la sociedad civil en todos los niveles de gobierno y funciones del Estado. Los mecanismos establecidos son muy complejos, demandan una gran capacidad de las organizaciones de movilización, tiempo y recursos. Lo que ha dificultado su real aplicación. Lo que se ha desarrollado son espacios de consulta para la aprobación de instrumentos de planificación local y política pública.

Adicionalmente, el 13 de Julio de 2013, el Gobierno Nacional expide el Decreto 16, cuyo objeto es la reglamentar el funcionamiento del sistema unificado de información de las organizaciones sociales y ciudadanas. Ello implicó una serie de requisitos que muchas organizaciones no estaban en condiciones de cumplir, con lo que iniciativas locales

e incluso de desarrollo (fundaciones, ONG) desaparecieron formalmente.

Finalmente, en territorio, muchas organizaciones que tenían impacto en las políticas públicas, por ejemplo organizaciones relacionadas con la gestión de recursos naturales, como juntas de agua, ha visto debilitada su injerencia, puesto que la Ley plantea otros espacios, de aquellos ya construidos como procesos locales de mucho tiempo.

También algunos GAD habían impulsado procesos de participación y cogestión importantes, que no siempre armonizan con la LOPCCS. Cuando esos procesos se han logrado consolidar, como es el caso del Gobierno Provincial de Tungurahua, no ha habido mayor impacto de la Ley y se han mantenido acuerdos locales. Sin embargo, cuándo los procesos han sido incipientes, han desaparecido, sin que por ello se hayan consolidado los espacios establecidos por Ley.

### *Sistemas de información*

Si bien es cierto, este Gobierno ha trabajado mucho en la implementación de sistemas informático para el seguimiento de la gestión pública existe una brecha importante en la información referente a la inversión territorial. La falencia persiste, tanto para los recursos que se ejecutan desde el Ejecutivo, como para los GAD.

Los sistemas de registro del Ejecutivo, no contemplan la información relativa

a dónde se invierten los recursos. Ello trae como colación dispersión en la inversión, con traslapes y repeticiones de acciones, incluso dentro de un mismo ministerio.

Las áreas de planificación de los ministerios, e incluso la SENPLADES, le dan un peso muy importante a los indicadores de rentabilidad de los proyectos. Esto si bien es muy positivo, no permite ver la relación de la inversión pública entre sí, también vulnera la correspondencia de las acciones a implementarse con el Plan Nacional de Desarrollo.

Tampoco se cuenta con un sistema de información financiera que dé cuenta de los recursos asignados a los GAD, en el marco de sus competencias. Este es un tema políticamente delicado, por consideración a la autonomía de los gobiernos locales.

### *Articulación en territorio*

Como parte de los procesos de reforma del Estado se crean los ministerios coordinadores, por cada sector del Ejecutivo. Estos ministerios se encargan de la coordinación de la política pública. Sin embargo, el seguimiento tiene dos características, por un lado se lo realiza solo en relación a la política pero no aplicación de la misma en territorio. Por otro, el seguimiento sobre todo es presupuestario y de ejecución.

Lo que sucede en territorio, es una gran dispersión dentro de cada sector,

incluso en los mismos ministerios. Una histórica y futura dificultad para la gestión pública es no contar con una sola cabeza institucional responsable de la reducción de la pobreza, sobre todo rural, con suficiente capacidad técnica-operativa, metodológica, financiera, política que incluya la participación de representantes de organizaciones sociales, GAD y sectores productivos; pues hasta el momento cada ministerio o secretaría ha optado por llevar su propio proceso. En la ENIEP se indica que la SETEP será la instancia que se encargue de la articulación intersectorial. No obstante, experiencias en gestión pública nacional y local, han dejado lecciones que si no existen las condiciones antedichas, su capacidad de gestión es muy limitada.

### *Capacidades locales*

En el ámbito de las competencias establecidas a través del COOTAD, los servicios públicos como alcantarillado, vivienda, agua, luz eléctrica, entre otros, son responsabilidad de los GAD municipales, por lo cual es necesario fortalecer la capacitación y asistencia técnica hacia ellos a fin de que puedan brindar cobertura de acuerdo a las necesidades específicas de sus territorios.

La implementación de las políticas públicas para el desarrollo incluyente y equitativo debe darse localmente. Se ha identificado heterogeneidad de capacidades locales. Por ejemplo el anterior modelo de descentralización

denominado “a la carta” facultó a que unos GAD desarrollen destrezas técnicas e infraestructura, mientras otros no han madurado en su rol de gobierno local.

Algo similar sucede con el Ejecutivo desconcentrado, que si bien es cierto prioriza la contratación de profesionales, en algunos casos ha provocado que se tenga que contratar personal externo a la localidad, generando dificultades en la atención de los servicios, y lo que es peor, en algunos casos superposición cultural (cuidado infantil a cargo de personas hispano hablantes en poblaciones indígenas). El desarrollo del conocimiento y capacidades es fundamental. La dificultad es que no se está valorando y respetando los saberes ancestrales.

Adicionalmente, es importante que la capacitación incluya la atención al cliente, puesto que las poblaciones más vulnerables, como afroecuatorianos e indígenas, manifiestan permanentemente ser sujetos de actitudes racistas por parte de funcionarios.

#### *Dispersión de la inversión pública en territorio*

La dispersión pública en territorio, tiene dos caras, la primera producto de la falta de coordinación del Ejecutivo en territorio y la segunda en relación a la falta de articulación de acciones con los GAD. Si bien es cierto que existen instrumentos para contribuir

a esta articulación (Agendas zonales- Ejecutivo- PDOT- GAD), en la ejecución de proyectos esto no se evidencia, y depende de las capacidades institucionales y los acuerdos políticos que se del localmente, lo que no siempre sucede en territorios muy pobres.

La dispersión y duplicidad de acciones locales del Ejecutivo y de los GAD, poco articuladas, frecuentemente desajustadas a la realidad de los territorios rurales, erosionan la legitimidad del Estado frente a la sociedad civil, las reglas son poco claras y muchas veces lo que sucede es que las personas se ven forzadas a asociarse para poder recibir los beneficios del Estado, generándose redes débiles, bajos niveles de confianza, frágiles sistemas de valores.

#### *Instrumentos de planificación que no articulan en el territorio*

Se han desarrollado instrumentos de planificación, nacional y local, que deben articularse entre sí (PNBV, Agendas zonales, Agendas para la Igualdad, PDOT). Sin embargo, estos presentan dos tipos de efectos; por un lado, las instituciones del Ejecutivo en territorio, tienen una mirada nacional, en base principalmente al cumplimiento de metas y objetivos del PNBV, que en ocasiones impacta en intervenciones que carecen de visión sobre la realidad territorial. El otro efecto es que la aplicación de tantos instrumentos dificulta la participación social, principalmente en territorio.

### 4.3 Principales retos para la superación de sus límites.

#### *Plurinacionalidad e interculturalidad*

El hecho de que el Ecuador se autodenomine como un país plurinacional implica que se formulen políticas que desarrollen al país desde sus múltiples naciones. La interculturalidad es a la sociedad, cómo la plurinacionalidad es al Estado. El desafío institucional consiste en formar técnicos y autoridades para que incorporen mecanismos, como por ejemplo de discriminación positiva, para garantizar una sociedad que salga de la pobreza de manera integral y respetuosa.

Para ello es imprescindible vincular otros actores, como a la academia, para desarrollar investigación y gestión de tecnologías de bajo costo adaptadas a territorios con alta dispersión geográfica, como es el caso de las poblaciones indígenas.

Este diálogo debe ser considerado no solo en la ruralidad, sino entre las sociedades urbanas y rurales para que valoren positivamente su diversidad étnica y cultural, apostando a fortalecer los vínculos de asociatividad y solidaridad para alcanzar la cohesión social, desarrollando redes sociales de proximidad y relaciones de confianza que enriquezcan el tejido social.

Para ello se requiere que los instrumentos de planificación y política

nacional y local (Planes, Agendas) contemplen capítulos específicos de mecanismos interculturales diferenciados. Así como, implementar programas de formación para funcionarios públicos con enfoque intercultural para mejorar la calidad de los servicios.

Se recomienda un permanente diálogo intercultural, para la definición de políticas públicas, cercano a los territorios, con autoridades de las organizaciones e informantes claves y en los espacios de consulta de las comunidades indígenas y afroecuatorianas con funcionarios de públicos y GAD, reuniones periódicas y comunicación permanente, que se exprese en instrumentos operativos y de planificación.

#### *Mecanismos de transición*

Uno de los desafíos más importantes para la inclusión es la identificación de mecanismos de transición de la política pública que promuevan la equidad. Muchas de las políticas públicas implementadas, (educación superior, registros sanitarios, etc.) favorecen a aquellas personas que disponen de mayores capacidades, la población pobre “compite” como si todos estuvieran en igualdad de condiciones, lo que los deja aún más excluidos.

Por esta razón es imprescindible el diseño de mecanismos que contribuyan a una adecuada transición de corto, mediano y largo plazo, tendiente a tener una sociedad que salga de la pobreza

en su conjunto, bajo los principios de complementariedad y solidaridad.

### *Coordinación intersectorial y multinivel*

Es imprescindible, que en territorio se implementen y fortalezcan, espacios de carácter vinculante a la ejecución presupuestaria del Ejecutivo desconcentrado y de los GAD. Al momento no se cuenta con un espacio adecuado para estos fines. Se debe considerar que la coordinación se da, no solo dentro de cada sector del ejecutivo, sino entre sectores y en el territorio.

Tal cómo lo orienta el COOTAD el nivel provincial, debe buscar la articulación con los otros niveles de gobierno, pero es necesario optimizar los mecanismos para hacerlo, a fin de que no existan, en la medida de lo posible, sesgos políticos que impacten en la necesidad de ver el territorio como un todo.

Finalmente, se requiere encontrar los puntos de conjunción de todos los niveles, sin dejar de lado la participación de las organizaciones. El desafío es identificar lo ya existente, en materia de normativa, y optimizarlo para no desgastar al tejido institucional y social local.

### *Co gestión y participación ciudadana*

Durante este gobierno se han realizado importantes inversiones, sobre todo relacionadas con inversión pública social. Sin embargo, estos esfuerzos

han adolecido de una articulación con usuarios en esquemas de co-gestión. Como resultado del período de ajuste neoliberal, diferentes tipos de usuarios de servicios se organizaron para el acceso y gestión de los mismos. Se pueden mencionar a manera de ejemplo, comités de vivienda, juntas de agua, juntas de regantes, etc. Sin embargo, la mirada del gobierno hacia estas expresiones se ha relacionado con los motivos que les dieron origen: un estado débil, incapaz de resolver los problemas de la población. Ello se expresa en términos legales, que no facultan el accionar que dio origen a estas organizaciones.

En este escenario, se debilitaron capacidades ganadas de la población y la posibilidad de fortalecer una relación de co-gestión de los recursos. Además de perder la oportunidad de definir, colectivamente, la política pública. Se recomienda el análisis territorial de implementar mecanismos similares, que podrían relacionarse con espacios definidos por la LOPCCS como el presupuesto participativo.

### *Fortalecimiento de la EPS*

El fortalecimiento de la EPS es fundamental, por ser un instrumento de inclusión económica, productiva y social. Los esfuerzos para su fomento desde el Estado, han sido dispersos, y no se han orientado a generar una competitividad saludable entre este sector y otras iniciativas empresariales, lo que ha producido que los emprendimientos

de la EPS se mantengan en condiciones de desventaja y marginalidad, con poco impacto. Si bien es cierto, la ENIEP reconoce esta problemática, se debe trabajar en los instrumentos de

fortalecimiento. Se recomienda vincular a la agricultura familiar y campesina con los emprendimientos de la EPS, principalmente para la comercialización y transformación.

## 5. Conclusiones

### **5.1 Oportunidades para el PI Inclusión. Brindar servicios de cooperación técnica que apoyen la construcción y/o fortalecimiento de un marco institucional de políticas de desarrollo territorial rural para la inclusión y equidad.**

#### *Instrumentos y espacios de articulación en territorio*

En vista que no se esboza un marco programático para la implementación de las políticas públicas desarrolladas, principalmente, en la ENIEP, que indique los responsables, las acciones a corto, mediano y largo plazo; los instrumentos jurídicos y financieros, así como los mecanismos de participación real de las organizaciones del campo, el PI podría partir, de experiencias concretas para definir mecanismos locales que identifiquen liderazgos institucionales, que sean flexibles y adaptables a las diferentes realidades territoriales.

El PI podría desarrollar una tipología de modelos de articulación territorial, con los instrumentos correspondientes, luego de una efectiva validación local. Incluso considerando otras experiencias similares desarrolladas en otros países en los que el IICA mantiene experiencias similares.

Se recomienda que los distintos instrumentos propuestos deberán orientar sus esfuerzos a que sociedades urbanas y rurales valoren positivamente su diversidad étnica y cultural, apostando a fortalecer los vínculos de asociatividad y solidaridad para alcanzar la cohesión social, desarrollando redes sociales de proximidad y relaciones de confianza que enriquezcan el tejido social y fortalezcan la gobernanza, asumiendo deberes que expresan responsabilidad y cuidado por los bienes comunes.

Modelos de gestión social o solidaria que fomenten la asociatividad, la confianza mutua y normas de comportamiento positivas hacia lo comunitario son fundamentales. La definición clara

de reglas del juego sobre la toma de decisiones es importante. Se recomienda considerar la identificación y formación de gestores territoriales para la animación territorial.

### *Capacitación local*

La capacitación local siempre es un imperativo de las localidades, no solamente en lo que respecta al funcionamiento operativo del ejercicio público, sino a una adecuada concientización y sensibilización sobre la problemática y realidad de las localidades. Es imprescindible generar procesos sostenidos de capacitación en los territorios.

Otro aspecto a desarrollar son las capacidades locales socio organizativas y de la sociedad en su conjunto.

### *Mecanismos de innovación para el fortalecimiento del tejido social*

El fortalecimiento del tejido social es fundamental para la inclusión, se sugiere la exploración de técnicas alternativas que promuevan la organización y que identifiquen y estimulen formas creativas de salida a la pobreza que se implementan desde la sociedad, y que tienen que ver con la solidaridad, el liderazgo local, lo colectivo.

Se podría recurrir a mecanismos lúdicos y edocomunicacionales (por ejemplo concursos familiares o comunales) adicionales a los mencionados en la

LOPCCS que fortalezcan las relaciones en las localidades y los comprometan en la participación de la definición de la política pública.

Es importante recomendar, que muchas veces, las poblaciones pobres para dejar su condición requieren principalmente de fortalecer su identidad colectiva, que es la que les permite sostenerse en el largo plazo. Los valores de una sociedad son claves para la orientación de acciones. La cultura es el ámbito básico donde una sociedad genera valores y los transmite generacionalmente.

La ruralidad ecuatoriana tiene un componente muy importante que es la familia campesina, a más de un espacio de reproducción social y cultural de la vida en el campo se constituye en una lógica económica en si con amplia capacidad de optimización de recursos y activos productivos, absorción de la mano de obra familiar, generando así empleo rural y aporte a la conservación de recursos naturales, patrimonio biológico, etc. La familia campesina y la agricultura familiar campesina, hoy por hoy, generan un importante aporte a la soberanía y seguridad alimentaria del país. Se recomienda su consideración como sujeto de intervención de la política pública.

Finalmente, se recomienda desarrollar sistemas de comunicación social para el fortalecimiento de una convivencia solidaria y responsable particularmente desde los territorios.

## 5.2 Recomendaciones para instrumentar políticas públicas diferenciadas.

### *Población indígena y afroecuatoriana*

Existe un enfoque urbano-rural, sin especificidad intercultural, que de entrada los excluye. Consecuentemente hay una carencia de estrategias diferenciadas para pueblos indígenas y afroecuatorianos.

Si bien es cierto la población indígena y afroecuatoriana es mucho menor en porcentaje con relación a la población mestiza, sus condiciones de pobreza obligan a pensar en mecanismos específicos para su superación de la pobreza. Estos mecanismos deben considerarse como orientaciones para la eficiente implementación de programas y proyectos en territorio.

Es importante considerar los factores que generan mayor inequidad para poblaciones indígenas, así como distinguir las condiciones de pobreza diversas, que se presentan en los diferentes territorios. Dado a que este grupo social, es el más afectado y vulnerado en derechos se recomienda también que las distintas esferas institucionales consideren los mecanismos para su inclusión, mismos que no deben ser masivos, todo lo contrario deben tender a ser diversos y flexibles.

El racismo es probablemente, la condición que genera mayor exclusión

desde la perspectiva de la población afroecuatoriana. Las demandas institucionales se ubican por identificar mecanismos que consideren una suerte de remediación histórica. Sin duda se deberán fortalecer agendas públicas que se orienten a combatir el racismo en todas sus formas.

En ambos casos es imprescindible considerar la vinculación de la organización social, sobre todo en el mundo indígena, que tiene una considerable experiencia en este sentido. Adicionalmente, se debe pensar en la integración y apropiación intercultural con un marcado límite de las competencias del gobierno central y gobiernos locales para garantizar su autonomía y sostenibilidad de las experiencias económicas.

### *Mujeres rurales*

Las acciones más significativas el momento de pensar en la inclusión de las mujeres rurales tiene que ver con la contribución de la política pública a la economía del cuidado; el acceso a activos productivos, que muchas veces son de sus esposos que ya han abandonado el hogar; su participación en los espacios de tomas de decisiones.

Para pensar en abordar con política pública el fenómeno de la feminización del campo, otra vez es importante revisar los mecanismos de implementación de la política pública, al tenor de la realidad geográfica y cultural local. Por poner un ejemplo, actualmente los

Centros de Cuidado Infantil han mejorado su calidad, eliminando los que no cumplían con los criterios de calidad. Adicionalmente, reciben 40 niños como cupo máximo. Esta condición de un servicio que contribuye a mitigar el cuidado del hogar de la mujer, dadas las condiciones de implementación, perjudican su condición.

### *Jóvenes*

Dos son las problemáticas que más afectan a los jóvenes, sus oportunidades de formación y capacitación y la cantidad y calidad del empleo. Por tanto las políticas deberán orientarse a la generación de incentivos económicos y de generación de trabajo y empleo de calidad. Y por otro lado a estimar su escolarización y capacitación.

Finalmente, se recomienda trabajar directamente con la instancia pública vinculada, el MIES, en estrategias

tendientes hacia aumentar su participación efectiva en la definición, seguimiento y ejecución de la política pública.

A pesar de que La Agenda de Igualdad, correspondiente al “ciclo de vida” establece un acápite para garantizar la participación de los jóvenes en la definición de la política pública esto no se implementa eficientemente y, como muchos otros colectivos, se enteran de las políticas cuando ya están establecidas desde el Ejecutivo (MIES).

Se recomienda la definición de estudios técnicos y universitarios relacionados con la agricultura, turismo comunitario, artesanías, y otras temáticas, que dinamicen los territorios rurales, a través de modalidades pedagógicas diversas, que vinculen la presencialidad la experiencia de los jóvenes en la ruralidad, valorizándola (modalidades virtuales), para que no tengan que abandonar sus entornos e ir a las ciudades.

# Bibliografía

- CEPAL (2010). Informe: La hora de la desigualdad. Santiago – Chile.
- CEPAL (2014). Hacia un sistema de protección social más inclusivo en el Ecuador: Seguimiento y desenlace de un proceso de construcción de consensos en la búsqueda del Buen Vivir.
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.
- Decreto Ejecutivo No. 726, Presidencia de la República.
- Estrategia Nacional para la Igualdad y Erradicación de la Pobreza – ENIEP.
- FORO DE LOS RECURSOS HÍDRICOS. “La gestión comunitaria del agua de consumo humano y el saneamiento en el Ecuador: diagnóstico y propuestas” en VII Encuentro Nacional del Foro de los Recursos Hídricos. Estudios y propuestas de políticas públicas para el agua. 2012.
- FORO DE LOS RECURSOS HIDRICOS: El despojo del agua, 2008.
- IICA. Fondos especiales de financiamiento de acciones de desarrollo rural: Estudio de las experiencias en Venezuela, Honduras, Brasil, Ecuador y Colombia (1989).
- Informes de Gestión al 2013 y 2014 de las siguientes instituciones: MAGAP, MCDS, MIES, IEPS Y MCPEC.

- Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (2014). Agenda Social al 2017.
- Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad (2014). Agenda para la Transformación Productiva.
- Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social.
- Ossa, Carlos; Candelo, Ricardo y Mera, David (2000): La reforma agraria: perspectivas internacionales. Quito.
- Paz y Miño, Juan (2013). Revolución Juliana en el Ecuador (1925 – 1931) Políticas Económicas. Ministerio Coordinador de la Política Económica. EDITOGRAM S.A. Primera Edición. Quito.
- SENPLADES. Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017.
- SENPLADES – ENIEP (2015). Evaluación de la ENIEP al 2014. Quito.
- SENPLADES (2013). Guía de la participación ciudadana en la planificación de los GAD.
- SENPLADES. Recuperación del Estado Nacional para alcanzar el Buen Vivir. Memoria Bienal 2007-2009.
- SUMAK KAWSAY (2008) Pablo Dávalos, la vida en plenitud. PUCE
- SUMPSI, José María. LOPEZ, Edilmiro. PROPUESTA DE BASES PARA UNA POLITICA PÚBLICA DE DESARROLLO DE LOS TERRITORIOS RURALES EN ECUADOR. IICA, 2013.
- ZAPATA, Marco. Modelo para la implementación y gestión de estrategias de desarrollo rural sostenible con enfoque territorial en la provincia del Oro. Tesis de grado, Escuela Politécnica Nacional. 2013.

## Acerca de los Cuadernos de Trabajo sobre Inclusión

Los Cuadernos de Trabajo sobre Inclusión son una publicación seriada no periódica de documentos conceptuales y metodológicos, experiencias nacionales o territoriales, discusiones comparadas y aprendizajes sobre inclusión, empoderamiento y dinamización económica en procesos de desarrollo de los territorios rurales y de sus agriculturas familiares, como también de la gestión social de las políticas públicas y transformaciones institucionales relacionadas.

### Propósito

Compartir avances, productos intermedios y versiones avanzadas de bienes públicos generados en procesos territoriales, nacionales, regionales o hemisféricos asociados al Proyecto Insignia de Inclusión en la agricultura y los territorios rurales

### Ámbito temático

- Aportes y debates conceptuales sobre inclusión, con énfasis en empoderamiento y dinamización económica, en procesos de desarrollo territorial y fortalecimiento de las agriculturas familiares
- Metodologías de trabajo para el desarrollo incluyente de la agricultura y los territorios rurales
- Experiencias documentadas o sistematizadas sobre desarrollo de los territorios rurales y sus agriculturas familiares
- Estudios de caso relevantes sobre desarrollo territorial e inclusión.

- Documentos de análisis para facilitar el conocimiento e intercambio de procesos nacionales y territoriales de inclusión.
- Documentos relacionados con el fortalecimiento de capacidades para la inclusión en procesos de desarrollo.
- Discusión comparada de experiencias nacionales y territoriales de inclusión en la agricultura y los territorios rurales
- Aprendizajes y buenas prácticas sobre inclusión en la agricultura y los territorios rurales
- Políticas públicas para el desarrollo territorial incluyente y el fortalecimiento de las agriculturas familiares
- Procesos institucionales e interinstitucionales para el desarrollo territorial incluyente y el fortalecimiento de las agriculturas familiares
- Acciones colectivas para el desarrollo territorial incluyente y el fortalecimiento de las agriculturas familiares
- Otros temas relacionados con inclusión en procesos de desarrollo territorial.

### Autoría

- Pueden publicar todas las personas participantes en procesos relacionados con el PI de Inclusión o en colaboración con iniciativas afines.

- Las personas que publican sus trabajos en esta serie mantienen su autoría intelectual, y son responsables por sus contenidos. Pueden publicar versiones revisadas posteriores en revistas, libros u otras obras, haciendo referencia a la versión inicial.

### Comité editorial

- Está conformado por el Líder y el equipo de coordinación del Proyecto Insignia de Inclusión en la agricultura y los territorios rurales

### Idiomas

- Castellano, portugués, inglés o francés

### Formato

Por la naturaleza de esta serie, el formato es flexible y los textos se publicarán sin revisión filológica, pero se solicita a los autores y autoras aplicar en los manuscritos los siguientes aspectos de estilo:

- Espacio seguido, tipo Meridien No. 12 en el texto y No. 10 en las notas al pie.
- Índice general automático al inicio del fascículo

- Títulos de sección en mayúsculas y negrita, con números romanos
- Subtítulos en cursiva y negrita, con números romanos
- Numeración de páginas en la esquina inferior derecha de cada página, salvo la portada
- Vinculo a sitio web y fecha en la cual estaba disponible el trabajo citado, en los casos pertinentes
- Bibliografía al final del fascículo: Autor en mayúsculas, año entre paréntesis, título del libro o revista en negrita, ciudad de publicación y editorial.

### Versiones electrónica e impresa

- **Electrónica:** Publicada como archivo pdf, enviada a lista de correos de personas y entidades interesadas, y disponible en el espacio virtual del Proyecto Insignia de Inclusión en la Agricultura y los Territorios Rurales en portalsiget.net
- **Impresa:** Libre impresión de ejemplares por parte de Representaciones del IICA, contrapartes institucionales u otros interesados y Sede Central del IICA, según demanda y disponibilidad de recursos.

## Proyecto Insignia Inclusión en la Agricultura y los Territorios Rurales

Este proyecto brinda servicios de cooperación técnica a las instituciones contraparte del IICA, con el objetivo de contribuir al establecimiento de procesos político-institucionales que apoyen el diseño y la gestión participativa de políticas integradas de desarrollo incluyente en los territorios rurales. El fortalecimiento de marcos institucionales y políticas públicas de inclusión rural es un elemento clave para el éxito de este proyecto. Así, las poblaciones rurales que han vivido tradicionalmente en diferentes condiciones de exclusión de los procesos de desarrollo tendrán mejores oportunidades para integrarse de manera más justa y equitativa en las dinámicas del desarrollo de la agricultura y los territorios rurales.

Para alcanzar este objetivo, el rol del IICA es facilitar la articulación de las instituciones gubernamentales, organizaciones económicas y sociales, academia y empresas del sector privado, con la finalidad de sensibilizar y estimular la construcción participativa y la gestión social de un conjunto de estrategias, políticas, programas y acciones integradas de inclusión social, económica y ciudadana en los territorios rurales con predominio de la agricultura familiar. Las acciones del proyecto no se limitan a organizar y desarrollar proyectos que atiendan a las necesidades inmediatas de grupos de mujeres, jóvenes o etnias que trabajan y viven en situaciones de exclusión en las áreas rurales. Se trata

de generar y fortalecer condiciones institucionales para que las políticas públicas de inclusión alcancen a un número más amplio de grupos excluidos y, con esto, puedan producir impactos más profundos en la sociedad.

De forma complementaria, en los territorios es importante fortalecer el empoderamiento de los grupos excluidos y sus capacidades de protagonismo social para que participen de instancias de articulación territorial, se articulen con sectores organizados, elaboren proyectos y construyan iniciativas económicas de interés común que contribuyan a la dinamización del territorio.

El proyecto se desarrolla en 11 países del continente (México, Guatemala, Honduras, Costa Rica, Haití, República Dominicana, Surinam, Guyana, Colombia, Ecuador y Brasil) y, a excepción de Haití, la cooperación técnica del IICA se ejerce simultáneamente en los ámbitos nacional y territorial. Acorde con la concepción sistémica del proyecto, las acciones se ejecutan en las dimensiones de las políticas públicas, de la dinamización económica incluyente y del empoderamiento de los actores. Además, integrando las experiencias desarrolladas y las lecciones aprendidas, al final del proceso se pretende producir bienes públicos que puedan servir de referencia para otros países de América Latina y Caribe.



**IICA**



**Inclusión** en la  
agricultura y los  
territorios rurales