

EL BUEN VIVIR CANTONAL: CON DESARROLLO HUMANO, DINÁMICA E INCLUSIÓN

GUSTAVO NOVILLO Y HANS NUSSELDER

1. Introducción

El enfoque del Buen Vivir (*Sumak Kawsay*) no se ha limitado al ámbito de las políticas públicas, sin embargo, a partir del 2009, el tema ha logrado en el contexto nacional un peso importante en el debate público. Cuatro años después, ya se trabajan las Agendas Zonales como insumos para actualizar el Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV) y su proyección hacia el 2025, con el desafío de formular los ejes estratégicos para el desarrollo rumbo a la década de los años veinte del siglo 21. También en ascendencia, se presentan las lecciones y los retos de una nueva versión del PNBV para entes políticos, tanto a nivel nacional como también en los cantones. La variedad de los participantes comprometidos con el logro del Sumak Kawsay, requiere métodos que se ajusten a la realidad local para indagar y propiciar el mejoramiento de las condiciones con la implementación de políticas públicas.

El propósito central de este capítulo¹ es contribuir al desarrollo de una metodología de investigación económica y social a nivel cantonal en Ecuador, que aporte elementos técnicos para definir políticas públicas en territorio. Concretamente, se pretende proporcionar una herramienta que permita, en primer lugar, investigar el grado de desarrollo en una relación estrecha, aunque parcial, con los principios básicos del concepto del Buen Vivir (SENPLADES, 2009 y García, 2011). En particular, cabe intentar enmarcar el análisis sobre una base más integral del desarrollo y no solamente sobre el

análisis de la pobreza de hogares, que incorpore aspectos más holgados de dinámica económica, inclusión social y territorialidad. En segundo lugar, la metodología debe seguir el criterio de poder comparar las condiciones entre múltiples cantones, con abstracción de su carácter urbano o rural, su composición étnico-cultural y de sectores económicos particulares. En tercer lugar, el diagnóstico puede dar lugar a reflexiones y decisiones sobre futuras políticas públicas, más allá de la transferencia normal de bienes y servicios por parte del Estado a determinados estratos sociales o grupos de interés.

El capítulo consta de cuatro partes: luego de la introducción, en la Sección 2, se analizan algunos aspectos clave relacionados directamente con el concepto del Buen Vivir, tanto dentro como fuera del contexto nacional. Se analizan los componentes para poder construir la herramienta del diagnóstico a nivel cantonal. En la Sección 3, se presentan los resultados del análisis piloto, aplicado a nivel de los cantones de Manta, Montecristi y el Distrito Metropolitano de Quito. En la Sección 4, se pueden inferir de los hallazgos, distintas áreas de las necesidades a ser atendidas a través de la generación de políticas públicas para el periodo 2014-2018. En las conclusiones se confluyen los resultados del estudio con los conceptos del Buen Vivir, así como los desafíos del diagnóstico en caso de otra aplicación.

2. El Buen Vivir en una perspectiva de dimensiones de investigación

El concepto Sumak Kawsay, al menos en su uso en el dominio público, deja constancia de un prolongado arraigo histórico en la cultura precolonial andina. Al no poderse concretar referencias históricas sobre el origen, su íntima relación con las culturas indígenas significa por lo menos tres diferencias con corrientes judío-griegas. Su cosmovisión, basada en la estrecha relación con la naturaleza, considerada como ‘ente vital capaz de sentir, conocer y actuar’ (Cortez, 2010) marca la diferencia con el androcentrismo en Europa que se impuso a partir de la época colonial. En el ordenamiento político encabezado por el hombre, se introdujo la dominación masculina como base de la inequidad de género.² El equilibrio con la naturaleza, representado por ‘la pachamama’, tiene más arraigo en el Sumak Kawsay que en las creencias de otro corte y origen.

La segunda distinción radica en el énfasis de que el Buen Vivir andino se presenta en lo comunitario de la vida social, mucho más perfilado de lo que suele ser el caso del enfoque europeo de este concepto. El ejemplo más reciente se presenta en el libro *How much is enough?* de los Skidelsky (2012), quienes – luego de una crítica lucidísima de los límites al crecimiento de la prosperidad, el consumo actual y la codicia humana – definen la índole de lo que llaman ‘bienes básicos’ en la vida común. Los siete bienes básicos son: salud, seguridad, respeto, personalidad (incluyendo propiedad privada, aunque no en el grado en que se ha concentrando últimamente),

armonía con la naturaleza, amistad y tiempo libre. Todos estos bienes entrañan una connotación individual, o máximo una relación directa con hogares, familias núcleo y sus integrantes. Rasgos comunitarios no se reflejan en los bienes priorizados por los Skidelsky arriba mencionados, ni menos los derechos colectivos que podría ejercer la comunidad o la sociedad.

A la vez, se observa la diferencia en prioridades otorgadas a la temporalidad del desarrollo y de las generaciones. El Sumak Kawsay mantiene el carácter estacionario, estable y hasta conservacionista, lo cual se refuerza con el énfasis en los conocimientos ancestrales. El pensamiento llamado occidental, plantea la línea ascendente del crecimiento económico en el tiempo, donde el presente supera continuamente el pasado y, por el otro lado, la vida de hoy se valora más que la del futuro. Así que, en el Buen Vivir conceptualizado en *How much is enough?*, los Skidelsky de manera explícita priorizan el bienestar de hoy, disociándose del valor que le puedan otorgar las futuras generaciones.³ Cuando se trata de determinar el valor del bienestar de generaciones, la tasa de descuento de su visión aparece como bastante más elevada que, si esto fuese posible, la que se aplicaría en el enfoque del Sumak Kawsay.

Si los aspectos mencionados de la visión holística, el carácter supra-individual y el valor y la calidad constante del bienestar humano son rasgos distintivos del Sumak Kawsay, esto representa un reto en el diagnóstico de las tendencias socio-económicas hoy en día.

Mencionemos algunos criterios a los que una metodología de investigación debe responder:

- » Aunque la investigación se basa en datos de individuos y hogares, tiene como objeto a territorios (cantones) habitados por comunidades.
- » Las áreas de diagnóstico se distinguen entre áreas relacionadas con el desarrollo humano individual y en los hogares, dinámica productiva, inclusión social y armonía ambiental.
- » Los aspectos estudiados se relacionan con los aspectos tanto tangibles del bienestar material como intangibles, relacionados con capacidades, cohesión y bienestar social.
- » La información debería de estar disponible⁴, sintetizada y ser comparable entre cantones, que permitan además la proyección de tendencias y la definición de políticas de interés común.

En el estudio piloto realizado para los cantones Manta, Montecristi y Quito, las decisiones metodológicas resultaron bastante drásticas, con miras a una combinación de relevancia, factibilidad y sencillez del análisis. Se optó por un enfoque sintético, similar a la construcción de los índices producidos por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en su Informe de Desarrollo Humano (2011), en donde se valoran los distintos aspectos de salud, educación y bienestar económico.⁵ Se construyó un índice compuesto que reúne el desarrollo humano, la dinámica

territorial y la inclusión económica y social a nivel cantonal, que cubre la mayor parte de las áreas antes señaladas.⁶ En desarrollo humano, no se incluyó el nivel de ingreso per cápita, dado el énfasis puesto en capacidades humanas y no en bienes tangibles. Además de los indicadores de salud y educación, se incluyó el nivel de las necesidades básicas insatisfechas en hogares por ser un estándar mínimo a cumplir para una vida digna, junto con – cada vez más importante hoy día – el acceso a internet.

En el ámbito de la dinámica territorial, se seleccionaron cuatro áreas con un total de seis indicadores. En el campo de las finanzas se identificó el saldo de crédito activo por cada miembro de la población económicamente activa. Una segunda área es la migración, donde un alto nivel de inmigración y un bajo nivel de emigración reflejan un mayor nivel de dinamismo en el territorio. En el campo turístico, en vista de su contribución al desarrollo, se justifica la selección de la frecuencia de alojamientos turísticos (por cien habitantes) a nivel cantonal.

La importancia del sector de transporte para la dinámica territorial, representa un reto doble en el contexto del Buen Vivir. Sería inadecuado incluir el número de vehículos privados, la longitud de carreteras o el kilometraje recorrido de pasajeros en el cantón. Más bien se optó por la medida en que, a nivel cantonal, se logra mantener reducido el número de víctimas del tránsito. Esto corresponde al número de fallecimientos a causa del tránsito registrados por cada cien mil habitantes. Al respecto, lo que prevalece en el método, no es la cantidad de movimientos, sino la calidad para la vida de la población. Del mismo modo, en cuanto a la composición de los flujos de tránsito, se tomó el número de pasajeros diarios en el transporte público sobre cien habitantes. La intensidad del transporte público es un indicador que refleja mejor, tanto el carácter comunitario como la sostenibilidad ambiental de la dinámica territorial.

La inclusión económica y social se representa, primero, por la participación de micro y pequeñas empresas (MIPYMES) en las carteras de crédito pendientes en un cantón, lo cual permite observar la posición ocupada por un sector priorizado en el PNBV. Segundo, el área de inclusión contiene aspectos de seguridad ciudadana, en el sentido de que la calidad de la vida social se expresa en un número bajo de víctimas por homicidio. La tasa de homicidios por cien mil habitantes a nivel cantonal es el indicador más relevante y medible. En cuanto a la inclusión social, se priorizó la atención brindada a personas de la tercera edad, a través de los espacios disponibles para la atención personal con la cual pueden contar los adultos mayores en caso necesario.

3. Análisis de la geografía económica: condiciones diferentes entre cantones

La recopilación de datos se hizo a finales del 2011 para tres cantones considerados prioritarios para este primer estudio. El cantón Manta cuenta con cinco parroquias urbanas y dos rurales, densamente pobladas, con 773 habitantes por km². Es el principal puerto marítimo de la provincia de Manabí y puerto de transferencia para Manabí y el país. La industria manabita se concentra en Manta, principalmente por el procesamiento del recurso pesquero para la exportación. Aparte de ello, el turismo es una actividad económica importante, por ser uno de los principales destinos turísticos del país. Es un cantón con proyecciones de megaproyectos como la Refinería Estatal y el eje vial Manta-Manaos, de acuerdo a la Iniciativa para la Integración Regional Sud Americana (IIRSA, 2010).

El cantón Montecristi cuenta con cuatro parroquias urbanas y una rural. Es la cuna del General Eloy Alfaro, figura política e histórica nacional. Es reconocida su larga trayectoria artesanal, principalmente por la confección de sombreros de paja toquilla; y su tradición religiosa por el Santuario de la Virgen de Monserrate. El cantón es escasamente poblado con 37 habitantes por km². En el 2007, fue la sede de la Asamblea Constituyente y se construyó la Ciudad Alfaro, lo cual dio lugar a un crecimiento demográfico sobre la década pasada, de un 5,5 por ciento por año. Aunque tal expansión no tuvo seguimiento, alberga a varias instituciones del Estado.

El Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) se divide en ocho administraciones zonales y cuenta con 32 parroquias urbanas y 33 rurales. Es una metrópoli que conjuga una estructura moderna con un patrimonio histórico y una gran diversidad. En 1978 fue reconocido como Patrimonio Cultural de la Humanidad. La magnitud de Quito, en población (2,24 millones en 2010) diez veces mayor a Manta y treinta veces a Montecristi, representa un gran desafío a la metodología escogida en la recopilación y comparación de datos. El Cuadro 1 presenta información principal con un total de quince indicadores, que permite la construcción de tres índices en las áreas respectivas.

La divergencia entre cantones, en cuanto a las condiciones de desarrollo humano se refleja en tres aspectos. En el sector de salud⁷, Manta es en donde se registra menos mortalidad infantil, por lo que el subíndice correspondiente resulta el más favorable de los tres. En el área de educación, Montecristi presenta cerca de la mitad de su población solo con educación primaria o menos. Allí, la tasa de personas con educación terciaria se halla en menos de la mitad de Manta y menos de la tercera parte de Quito. La situación de Montecristi se presenta aún más crítica en el estándar de vida digna, con más del 90 por ciento en estado de pobreza y menos de 5 por ciento de los hogares con acceso a internet. Por sus condiciones educativas y económicas, Montecristi (con un subíndice de 0,248) refleja el resultado más desfavorable de los tres cantones. En ambas áreas, Manta (con 0,471) también demuestra un nivel menos favorable que la capital. DMQ (con 0,620) se encuentra mejor posicionado, probablemente también a nivel nacional.

Cuadro 1. Datos e índices de desarrollo cantonal.

	<i>Manta</i>	<i>Montecristi</i>	<i>Quito</i>
1. Índice Desarrollo Humano Cantonal	0,471	0,248	0,620
a. Salud	0,915	0,914	0,898
- Esperanza de vida al nacer	75,6	75,6	75,6
Contribución:	0,877	0,877	0,877
- Tasa de mortalidad infantil (por 1.000 nac.)	10	11	17
Contribución:	0,955	0,952	0,919
b. Educación	0,459	0,245	0,598
- Educación baja	34,6%	49,4%	26,0%
Contribución:	0,538	0,341	0,653
- Educación terciaria (por 1.000 hab.)	98	44	137
Contribución:	0,391	0,175	0,549
c. Estándar de vida	0,250	0,069	0,443
- Población en estado de pobreza	54,9%	90,4%	29,7%
Contribución:	0,451	0,096	0,703
- Acceso a internet en hogares	13,8%	4,9%	27,9%
Contribución:	0,138	0,049	0,279
2. Índice de Dinámica Territorial	0,556	0,353	0,618
a. Crédito per cápita PEA	0,824	0,365	0,852
- Crédito per cápita PEA (log. nat.)	8,24	3,65	8,52
b. Migración	0,432	0,428	0,451
- Tasa de inmigración (² log.)	7,53	5,03	8,83
Contribución:	0,753	0,503	0,883
- Tasa de emigración (² log.)	7,52	6,37	7,70
Contribución:	0,248	0,363	0,230
c. Turismo	0,846	0,240	0,793
- Alojamientos turísticos (por 100 hab.)	4,23	1,20	3,97
d. Transporte seguro y compartido	0,317	0,417	0,479
- Víctimas mortales en tráfico	18,54	2,85	23,76
Contribución:	0,536	0,929	0,406
- Participación en transporte público	37%	37%	113%
Contribución:	0,187	0,187	0,564
3. Índice de Inclusión Económica y Social	0,312	0,727	0,573
a. Participación crediticia de MIPYMES	0,511	0,919	0,421
- Participación crediticia (log. nat. del % cartera)	2,35	4,23	1,94
b. Seguridad Ciudadana	0,285	0,801	0,752
- Tasa de homicidios (por 100,000 hab.)	36	10	12
c. Atención a Tercera Edad	0,208	0,523	0,593
- Población (≥ 65 años) por espacio de atención	5.972	3.657	3.145
ÍNDICE DE DESARROLLO CANTONAL	0,434	0,400	0,603

Fuentes: CPV 2010, Superintendencia de Bancos, MINTUR, Direcciones de Tránsito, Ministerio Interior y MIES.

La divergencia es menos pronunciada en el área de dinámica territorial en los cantones. En el sector financiero⁸, el predominio del Distrito Metropolitano es evidente, Manta le sigue de cerca, reflejándose el auge de la actividad económica en este cantón. Respecto a los flujos migratorios⁹, el flujo migratorio neto (inmigración/emigración) resulta ligeramente positivo para Quito, casi cero para Manta y negativo para Montecristi.

En el sector de turismo, sobresale la posición de Manta que, en términos relativos (por mil habitantes), recibe más turistas que Quito, lo cual mejora su subíndice al respecto. El desarrollo turístico se encuentra articulado con el sector de transporte, que en este análisis no fue integrado de manera convencional.¹⁰ En vez de basarse en la intensidad del sistema de tránsito a nivel cantonal, el reto fue seleccionar las variables sobre la seguridad del transporte, como también el uso de transporte público. En la selección del indicador del número de víctimas de tránsito por cien mil habitantes, se prioriza el aspecto de la seguridad independientemente del número de vehículos y con la referencia de que los accidentes mortales generan un alto costo económico.¹¹

Quito se encuentra en una posición contradictoria en el sistema de transporte. Por un lado el DMQ registra la mortalidad de tránsito en un nivel muy superior a otras ciudades. Por el otro lado, la sostenibilidad del sistema de transporte resulta más favorable a raíz de un uso más intensivo de los medios de transporte público. Montecristi demuestra todo lo contrario: un tráfico relativamente seguro, pero con débil posición del transporte público. Manta se ubica entre las dos, resultando en que los subíndices de transporte se acercan más que en otras áreas. Sobre la línea general de la dinámica en los cantones, el DMQ (subíndice: 0,618) alcanza un rumbo de mayor dinamismo, aunque Manta (0,556) no se queda muy atrás. Por su débil posición en el sector financiero y el sector de turismo, Montecristi (0,353) se encuentra bastante relegado.

Las condiciones en el área de inclusión económica y social son distintas. En el campo de las finanzas, Montecristi tiende a incluir a las MIPYMES mucho más en el financiamiento crediticio que las otras dos ciudades. Del mismo modo, se distingue de Quito y Manta por su nivel relativamente bajo de delincuencia, incluyendo el homicidio.¹² En el caso de Manta, la vida humana resulta más amenazada, por lo que su subíndice de seguridad ciudadana es el más bajo de los tres. También en el área de atención a los adultos mayores, Manta parece estar bastante atrás con respecto a Quito y Montecristi. En resumen, la inclusión económica y social es una carta de peso a favor de Montecristi (subíndice: 0,727) que sobresale por encima del DMQ (0, 573) y sobre todo Manta (0, 312).

En síntesis, con el método aplicado se logra visualizar un patrón de desarrollo cantonal, donde en términos relativos, el DMQ (índice de desarrollo: 0,603) sale como primer posicionado, a raíz de su estado de desarrollo humano y de la dinámica territorial. Manta (índice: 0,434) no queda muy atrás en cuanto a la dinámica territorial, igual que en el sector considerado como turismo (y otros no incluidos

en el estudio). No obstante, demuestra un rezago notable en aspectos relevantes en el área de inclusión, respecto a seguridad ciudadana y atención a la tercera edad. En vinculación con estas áreas, se vislumbra una problemática social en el cantón Manta en donde su grado de bienestar está lejos de lo enunciado en el Buen Vivir. Montecristi (índice: 0,400) señala un rezago en el desarrollo humano y dinámica territorial, aunque en parte, lo compensa en el área de inclusión económica y social.

4. Desafíos para políticas públicas

Del estado de desarrollo a nivel cantonal, independientemente del avance de la metodología aplicada a su estudio, no se deja inferir una agenda inmediata de intervenciones para el diseño de políticas. Tal 'recetario de microgestión pública' tampoco surge de la concepción del papel del Estado que, en seguimiento a Castillo (2008), se concibe con una responsabilidad de integrador, regulador, promotor del desarrollo y redistribuidor o generador de la equidad para el conjunto de la población. A la vez, la interpretación y aplicación de políticas públicas en cualquier nivel subnacional, requiere una combinación de conocimiento de las condiciones cantonales, y de una proyección de las tendencias y necesidades de la población en un mínimo de una década o más.

Los datos recopilados en el contexto de los tres cantones, a los que se agregan tendencias demográficas registradas entre los últimos dos censos poblacionales (2001 y 2010), permiten hacer dos proyecciones. La primera es demográfica, basada en supuestos en cuanto a la expansión poblacional hasta un año determinado, en este caso el 2025. La segunda integra un conjunto de facilidades y condiciones encontradas en el 2010, la cual permite una extrapolación de necesidades para el 2025 y la respuesta en términos de políticas públicas con base en el diagnóstico realizado.

Las condiciones demográficas para mediados de la próxima década de los veinte serán obviamente distintas a las actuales, con probables divergencias significativas en el patrón de crecimiento de los tres cantones (Cuadro 2). La proyección se realizó bajo supuestos genéricos, en el sentido de que la expansión demográfica de Manta – por la prioridad de desarrollo que tiene la zona a nivel nacional – se vaya casi duplicando en el periodo hasta el 2025. En cambio, el impulso que recibió Montecristi en el 2007 ha sido incidental y no se estima que pueda repetirse próximamente. La expansión de Quito es un fenómeno exógeno, lo cual significaría una tasa de crecimiento poblacional estable de un 2,25 por ciento. El tamaño de los hogares tenderá a bajar más en Quito (de 3,5 miembros en el 2010 a 3,3 en el 2025), que en Manta y Montecristi (de 3,9 en el 2010 a 3,75 en el 2025).

Cuadro 2. Proyección demográfica de tres cantones hasta 2025.

	<i>Manta</i>	<i>Montecristi</i>	<i>Quito</i>
Población en 2010	226.477	70.294	2.239.191
Cambio anual (2001-2010)	1,83%	5,50%	2,21%
Cambio anual supuesto hasta 2025	3,00%	1,50%	2,25%
Población en 2025 (est.)	352.844	87.884	3.126.374
No. hogares en 2010	57.996	18.227	641.214
No. hogares en 2025 (est.)	94.092	23.436	947.386

Fuente: Datos del CPV con elaboración propia.

Es evidente que las necesidades en cuanto a facilidades públicas de salud, educación y sobre todo de comunicación, crecerán con el tamaño de la población y el número de los hogares.

La proyección se resume en tres tendencias básicas, de las cuales la más destacada es la expansión demográfica. En Manta la población crecerá en más de 50 por ciento en el período 2010-25. La densidad poblacional de este cantón se incrementaría hasta 1.200 habitantes por km². En segundo lugar, su expansión demográfica causaría una mayor presión sobre el espacio, tendencia que comparten Manta y el DMQ. En Quito aumenta esta presión, no solo por su crecimiento poblacional, sino también por el descenso en el tamaño de los hogares, lo cual significa una mayor necesidad de espacios residenciales. En tercer lugar, a raíz de la elevada dinámica territorial en Manta – al considerar el rezago en el desarrollo humano con DMQ y en la inclusión social con Montecristi – las necesidades de inversión pública en salud, educación y comunicación en Manta serán mayores cada año.

La proyección demográfica conduce a estimar el nivel requerido de facilidades básicas (en el hogar) y públicas para atender las necesidades del 2025, partiendo de las condiciones en el 2010. Para los tres cantones, se registra una alta necesidad en cuanto al número de viviendas y su conexión con servicios los básicos de agua, luz y sanitarios, bien sea por el rezago relativo actual (Montecristi) o por el aumento de la población y/o del número de hogares (Manta y DMQ). Paralelamente, se plantea la necesidad de conectar un número mayor de viviendas a los servicios de internet, estimada – bajo el supuesto de la mitad de los hogares con acceso – a más de medio millón de hogares para los tres cantones (90 por ciento en DMQ). Una extrapolación de estos datos permitiría realizar un escaneo de las necesidades a nivel nacional.

Por otro lado, se observan necesidades más específicas para cada cantón. Por ejemplo, a pesar del mayor nivel de desarrollo humano en DMQ, existe un déficit de establecimientos escolares, particularmente primarios. En Quito, una sola escuela primaria opera para un promedio de no menos de 337 jóvenes (hasta quince años),

mientras en Montecristi lo hace para 214 estudiantes. De establecerse una norma de una escuela primaria para trescientos jóvenes¹³, rumbo al 2025, el DMQ requeriría la construcción de unas 1.040 escuelas más; Manta ochenta escuelas y Montecristi ninguna. En cuanto a colegios secundarios, el DMQ registra un déficit relativo y absoluto. Las políticas públicas a nivel del DMQ tendrían un carácter más sectorial que territorial, hasta que no se disponga de un diagnóstico parroquial.

En el área de la salud pública, Montecristi sufre de un severo déficit de facilidades médicas, cuantificadas éstas en número de camas en hospitales y clínicas.¹⁴ De fijarse una meta de 24 camas para diez mil habitantes, las facilidades médicas en Montecristi tendrían que multiplicarse por un factor 23 en el período hasta el 2025; mientras que en Manta, este factor se limitaría a 2,3 y en el DMQ a 1,8. Detrás de estas cifras, es evidente la ausencia de un hospital público en Montecristi, lo cual se compensa, sólo en parte, por los actuales servicios médicos de Manta.

La pobreza está mucho más arraigada en Montecristi, que en los otros dos cantones, lo cual requiere acciones que van más allá de la transferencia de bienes en el corto plazo. Calero (2011) señala que las condiciones de pobreza no se ‘explican’ tanto por el factor de inseguridad alimentaria, sino que se relacionan con un rezago en el país, en el nivel de educación de los padres de ambos géneros en el hogar, empleo, condiciones de vivienda y falta de acceso a los servicios básicos. Es precisamente el caso de Montecristi – con 41 por ciento de hogares en extrema pobreza – que adolece de condiciones adecuadas no solo en salud, sino también en educación secundaria (49 por ciento con solo educación primaria), empleo (7,5 por ciento de la población económicamente activa en desempleo registrado) y vivienda (solo 26 por ciento con acceso a agua entubada). Un programa de combate a la pobreza tendría un carácter territorial más integral, en vez de enfocarse en sectores aislados.

Manta es el cantón que en el área de desarrollo humano, se ubica entre los anteriores cantones; en dinámica territorial, más cercano a Quito, pero en inclusión económica y social, muy atrás tanto de Quito como de Montecristi. Manta es el cantón donde se nota la necesidad de políticas específicas de apoyo, en acompañamiento a las actuales tendencias expansivas, en particular, en las áreas de seguridad ciudadana, atención generacional y transporte.

En cuanto a la seguridad, deben preocupar las cifras que demuestran una tasa de homicidio que triplica a la de Quito, detrás de las cuales se halla una realidad social fragmentada. Los actuales centros de asistencia, buena parte de carácter privado¹⁵, tienen una cobertura limitada. En el área del transporte en Manta, sus ‘anchas alamedas’ hoy día no precisamente reflejan el significado de estas palabras de hace cuarenta años¹⁶, pero sí invitan a pensar en establecer políticas que limiten el número de accidentes de tránsito, que estimulen el uso de los medios de transporte público y mejoren en general los sistemas de comunicación. Serían políticas de apoyo específicas, que se encuentren entre el enfoque sectorial para DMQ y el enfoque integral

territorial para Montecristi, con miras a atenuar los efectos de una gran presión demográfica y social que se anuncia para el 2025.

5. Conclusiones

Pocos discrepan en que las políticas públicas, orientadas al concepto del Buen Vivir, tengan relevancia para orientar el bienestar actual y futuro de poblaciones dentro y fuera de Ecuador. La fuerza de este concepto supera las estrategias de combate a la pobreza en el país, ya que reúne un conjunto de dimensiones relevantes para mejorar las condiciones económicas y sociales con un enfoque más holístico. La metodología escogida para definir los rasgos de políticas públicas, es semejante al método PNUD en el área de desarrollo humano. No obstante, por ser más amplia la cobertura de un índice de desarrollo cantonal, rápidamente se presentaron obstáculos en cuanto a la disponibilidad de información a nivel cantonal.

La no inclusión de datos con respecto a la evolución medioambiental, restringe seriamente la aplicación de un índice de amplio espectro. Se hizo un gran esfuerzo para obtener el mayor volumen de datos posible y para inferir otros, pero el país aún enfrenta problemas de información a nivel territorial. En el DMQ se pudo encontrar información más relevante para el estudio, aunque los datos están dispersos en diferentes instituciones. Sin embargo, la metodología propuesta para el análisis, es aplicable a nivel cantonal y sus resultados serán más precisos mientras se disponga de más información.

Por el otro lado, el análisis hecho sobre la base de un índice de desarrollo cantonal, compuesto de subíndices relacionados con distintas áreas tiene sus ventajas. La primera es que contribuye a la respuesta ante la necesidad de una radiografía localizada. Esta se define por medio de un instrumento de medición – en este caso con quince indicadores – que permite un diagnóstico rápido a nivel local. Si bien se depende en parte, de datos que solo se actualizan a través de un censo poblacional, por otra parte los datos se dejan actualizar de manera periódica. El instrumento permite así una comparación intercantonal e intertemporal, lo cual ayuda a percibir tendencias.

Como segunda ventaja, se considera que la metodología aplicada, no se aleja mayormente de los principios del Buen Vivir y su relación con las actuales políticas del PNBV. Más que basado en aspectos de prosperidad material, el índice reúne los aspectos de capacidades humanas, condiciones de vida digna e intereses colectivos, características en las cuales descansa propiamente el Sumak Kawsay. A la vez, debe reconocerse que tales características son más orientadoras que directoras, en el sentido de que deben integrarse otros elementos actuales (internet, crédito, turismo y otros) que no aparecen necesariamente en una relación con el Sumak Kawsay.

La tercera ventaja del diagnóstico cantonal sintetizado, es la reflexión sobre políticas públicas con análisis acordes al presente estado de los territorios. El escaneo de las tendencias demográficas hasta el 2025 en los cantones del estudio piloto, es una herramienta basada en estas realidades actuales. En el caso de Manta, Montecristi y Quito, la extrapolación pone de relieve la urgencia de una anticipación a las señales ahora presentes. Si bien DMQ emerge del estudio con índices relativamente favorables, sus necesidades – en educación, vivienda y comunicación – justifican inversiones significativas a nivel sectorial. Montecristi requiere de políticas más de carácter anti-pobreza, con énfasis en mejoras en el sistema de salud hospitalaria, servicios básicos, educación secundaria y oferta de empleo. El enfoque de tales políticas tendría un carácter más integral y territorial.

Las políticas para Manta responderían a la posición y condiciones del cantón que se resumen así: tan cerca de Montecristi, pero aún tan lejos del Sumak Kawsay. El dinamismo del cantón en términos de flujos crediticios, migración y turismo no se encuentra balanceado con niveles aceptables en cuanto al desarrollo humano con inclusión económica y social. Para equilibrar los niveles desconcertantes en seguridad ciudadana, asistencia social y transporte público – en este artículo como ejemplos no exhaustivos – se requeriría un plan de políticas de apoyo específico, orientado a aprovechar mejor los espacios físicos y sociales existentes.

Como regla general, las decisiones de políticas e inversiones en los diferentes sectores que surgen del análisis de la geografía económica y de la aplicación de la metodología propuesta, requieren de planificaciones de largo plazo, derivadas del PNBV e independientes del vaivén político y de la variabilidad de las autoridades en los gobiernos locales.

Notas

¹ El análisis se basa en la consultoría – ejecutada con un agradecimiento especial – para la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), Análisis de Geografía Económica del Territorio Nacional en el marco de la Planificación, al final del 2011 (<http://atpasescuador.blogspot.com/2012/01/analisis-de-geografia-economica-del.html>).

² La inequidad de género que trajo el colonialismo europeo no significa que las sociedades americanas antiguas se marcaban por una alta influencia de mujeres en esferas de política, religión y producción. Solo en esta última, se nota que en zonas andinas las mujeres participaban plenamente en labores agrícolas y la elaboración de tejidos (Solórzano, 2009). Esto en sí no ofrece evidencia de una equidad de género emblemática de la sociedad andina antigua.

³ En las propias palabras de los Skidelsky (2012: 131): ‘We need only say that the welfare of the unborn counts for less than that of the living, though it still counts for something’ [cursivo GN/HN]. Tal subordinación del bienestar de futuras generaciones no es el caso de todos los analistas occidentales, pues en el discurso ha sido planteado en contra del Stern Review en 2006 en el que también se aplica una tasa de descuento cerca a cero.

⁴ Se aprovechó la disponibilidad de los datos del Censo Poblacional y de Vivienda (2010).

⁵ En el marco del estudio, se recopilieron los datos más allá de las generalidades físicas y demográficas, sobre un total de diez sectores: desarrollo socio-económico, educación, cambio climático y energía, transporte, consumo y producción, salud pública, inclusión económica y social, vivienda, seguridad ciudadana y recursos naturales y medioambiente (total 160 variables). El método aplicado para construir los índices en las áreas desarrollo humano, dinámica territorial e inclusión social, se basó en la metodología del PNUD (2011: 168) para determinar el índice de desarrollo humano, que incluye el cálculo de promedios geométricos sobre cada dimensión.

⁶ Se dejó de lado el área de equilibrio ambiental, donde los aspectos de cobertura de bosque, biodiversidad, emisión de gases invernadero y secuestro de carbono por la capa vegetativa, hubieran sido las variables indicadas, lo cual por ausencia de datos no resultó factible.

⁷ No resultó posible extraer la esperanza de vida de la base de datos del CPV, por lo que se presenta la variable con el mismo valor para los tres cantones.

⁸ Para determinar el nivel de la situación crediticia (incluyendo créditos para producción, vivienda y consumo), se tomó el logaritmo natural de los niveles absolutos, que eran USD 3,771 (Manta), USD 38 (Montecristi) y USD 5,007 (Quito). El valor techo para el cálculo del subíndice se fijó en USD 22,046 (cuyo logaritmo natural equivale a 10).

⁹ De los datos migratorios se les tomó el logaritmo (con base 2), siendo los valores por mil habitantes de Manta (185 y 184), Montecristi (33 y 83) y Quito (454 y 208) para la inmigración y emigración, respectivamente.

¹⁰ En el uso de transporte público se le asignó a Montecristi el dato de Manta, por no estar disponible a nivel municipal.

¹¹ Referencias tales como OMS (2004), Gerdtham y Ruhm (2002) confirman la incidencia negativa y comúnmente subestimada de accidentes de tránsito en el desarrollo económico duradero y a largo plazo.

¹² Entre los tres cantones, Quito muestra el nivel más elevado de delincuencia (126 actos reportados por cada 10.000 habitantes, contra 60 para Manta y 17 para Montecristi). La variable parece sufrir de tendencias en que se denuncian delitos comunes que divergen por cantón, lo cual debe reflejarse menos cuando se trata de homicidios.

¹³ El supuesto se entiende por ser la mitad de los jóvenes del rango hasta 15 años, es decir entre 6 y 12 años, para la escolaridad primaria. Esto equivale 150 niños sobre la norma de 300, distribuidos en 6 grupos de 25 alumnos.

¹⁴ Según datos recogidos en los territorios, Manta y Quito disponían en 2010 de casi 18 camas hospitalarias por 10,000 habitantes (comparable con Jamaica y Jordania), mientras que Montecristi disponía de 1.3 camas (nivel de Paraguay y Haití), véase: <http://www.indexmundi.com/g/r.aspx?v=2227&l=es>.

¹⁵ http://www.bilbao.net/cs/Satellite?c=BIO_Noticia_FA&cid=1279122599746&language=es&pageid=3012593441&pagename=Bilbaonet%2FBIO_Noticia_FA%2FBIO_Noticia

¹⁶ Véase <http://www.wiphala.org/alamedas.htm>

Referencias

- Calero León, Carla Janeth (2011). *Seguridad alimentaria desde un enfoque de acceso a alimentos*. Quito, FLACSO.
- Castillo, José Bolívar (2008). *Ecuador = Equidad. Descentralización del Estado y Articulación del Espacio Nacional*. Quito.
- Córtez, David (2010). 'Genealogía del Buen Vivir en la nueva Constitución Ecuatoriana', en: Raúl Fornet-Betancourt (Hg.) *Gutes Leben als humanisiertes Leben. Vorstellungen vom guten Leben in den Kulturen und ihre Bedeutung für Politik und Gesellschaft heute*. Dokumentation des VIII. Internationalen Kongresses für Interkulturelle Philosophie. Mainz: Wissenschaftsverlag, pp. 227-248.
- García Álvarez, Santiago (2011). 'El sumak kawsay y la política económica del gobierno', *La Tendencia* (Diálogo, renovación y unidad de las izquierdas), No. 12, pp. 82 – 86.
- Gerdtham, Ulf-G. y Ruhm, Christopher J. (2002). *Deaths Rise in Good Economic Times: Evidence From the OECD*. Bonn, Institute for the Study of Labor (IZA).
- Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana, IIRSA (2010). *Cartera de Proyectos. Planificación Territorial Indicativa*.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES (2009). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013. Construyendo un Estado plurinacional e intercultural*. Quito.
- Skidelsky, Robert y Edward (2012). *How much is enough? Money and the good life*. New York: Other Press.
- Solórzano Fonseca, Juan Carlos (2009). *América Antigua. Los Pueblos Precolombinos desde el Poblamiento Original hasta los Inicios de la Conquista Española*. San José: Editorial UCR.
- Stern, Nicholas (2006). *Stern Review on the Economics of Climate Change*. London: UK Treasury.
- UNDP (2011). *Human Development Report 2011. Sustainability and Equity. A better future for all*. New York.