



Políticas públicas para el **retorno**.



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

Mirada pública 2

Políticas públicas para el retorno



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

338.9866

I5974m

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)

Políticas públicas para el retorno / Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN).—

1.ª ed. — Quito: Editorial IAEN, 2020.

80 p.; 15 X 21 cm

ISBN electrónico: 978-9942-29-044-1

1. Pospandemia (Sugerido) 2. Pospandemia-Política Pública (Sugerido) 3. Teleeducación (Sugerido) 4. Teleeducación-Política Pública (Sugerido) 5. Pandemias 6. Pandemias -Política Pública - Ecuador 7. COVID-19- Ecuador 8. Derechos Humanos-Ecuador 9- COVID-19- Política Pública-Ecuador 10. Teletrabajo -Ecuador 11. Teletrabajo-Política Pública-Ecuador 12. Ecuador I. TÍTULO

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)

Av. Amazonas N37-271 y Villalengua, esq.

Tel.: (593 2) 382 9900

Quito, Ecuador

www.iaen.edu.ec

Información: editorial@iaen.edu.ec

Rector del IAEN: Fernando López Parra

Colaboradores: escuelas del IAEN

Comité editorial: Johanna Espín, Jaime Calderón y Kleber Mejía

Editor: Bolívar Lucio

Corrección de estilo: David Chocair Herrera

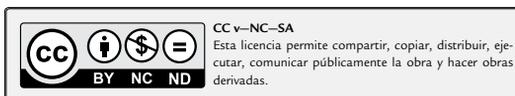
Diseño de portada e interiores: Gabriel Cisneros Venegas

Asistencia editorial: Cristina Salcedo Rodríguez

Fotos: Adobe Stock

© IAEN, 2020

Las opiniones expresadas en este texto son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no de sus afiliaciones institucionales actuales o previas.



Prólogo

Sobre las aproximaciones al retorno

Respuestas alternativas para un problema común

En este segundo documento de *Mirada pública*, las escuelas del Instituto de Alto Estudios Nacionales, universidad pública de posgrado del Ecuador, plantean propuestas de política para las circunstancias que han sido denominadas como la “nueva normalidad”. Más allá de si *normalidad* es lo que la humanidad quiere o necesita, estos artículos vuelven a brindar herramientas de análisis y sugerencias para que las respuestas de las autoridades de Gobierno conciban acciones eficaces y oportunas a las necesidades, complejas y diversas, de la población ecuatoriana.

Las circunstancias que atravesamos llevan a replantear las formas de convivencia, a la vez que se cobra conciencia de que es esencial trazar las líneas de acción, sobre todo desde las instancias de toma de decisiones, y que estas soluciones encuentren los mecanismos que aseguren un bienestar duradero, inclusivo y justo. Creemos que esto es posible porque las dificultades han mostrado, también, que las respuestas se pueden pensar desde lo colectivo y colaborativo y, además, que las buenas ideas encuentran siempre personas receptivas dispuestas a aplicarlas.

La iniciativa de *Mirada pública* muestra resultados que nos animan a seguir trabajando en la generación de pensamiento original. El primer documento, *Políticas públicas frente al covid-19*, se ha descargado cerca de trescientas veces y hemos recibido réplicas, constructivas y alentadoras, incluso desde la crítica. Distintas instancias de gobierno han manifestado que podrían ser políticas de “aplicación inmediata”, se añadió que el análisis de esos documentos facilitó otras

respuestas y permitió encontrar ideas alternativas para un mundo que, tan cerca como enero, era inconcebible.

Necesidades presentes y futuras

La capacidad de respuesta de los Gobiernos y las sociedades se puso a prueba durante el primer cuatrimestre de 2020, los abordajes ensayados en cada país arrojan hoy resultados distintos, la universidad de Oxford parece haber dado con la pista de una posible vacuna; pero, al momento, lo único claro es que la solución a la pandemia aún se encuentra lejos. Mientras se escribe esta introducción, hay casi 15 millones y medio de contagios en todo el planeta, una multiplicación de cinco veces si se toma la fecha en que publicamos el primer documento de políticas. Sin embargo, un confinamiento ininterrumpido parece insostenible y, a escala global, varias actividades se han reiniciado. Para que sea posible convivir con el virus, es imprescindible que se conciba un plan de retorno que tome en cuenta, de manera fundamental, tres cosas: a) una decidida adopción de medidas de precaución y seguridad, porque los riesgos siguen presentes, b) conocer que no todos los retornos son iguales y c) que hay cosas que no volverán a ser iguales.

La relajación de las medidas de confinamiento, no solo en Ecuador sino en todo el mundo, ha aumentado el número de contagios; pero mientras hay personas que tienen la oportunidad de seguir trabajando a distancia, amplios sectores ocupacionales aún necesitan cumplir sus actividades en espacios abiertos y concurridos. Luego de tres meses de confinamiento y uno en semáforo amarillo, algunas circunstancias muestran su lado positivo: menos traslados y disminución del consumo de combustibles, más tiempo en familia y flexibilidad; pero también exponen la gravedad de las brechas en la disponibilidad de espacios adecuados para actividades de cuidado, trabajo, estudio y acceso a tecnologías.

Estos documentos hacen propuestas para repensar la economía de producción y consumo, la educación a distancia y la redefinición de los espacios domésticos, los efectos del confinamiento respecto de los derechos de las mujeres, la situación de otros grupos vulnerables,

los recursos y mecanismos que deberían estar en marcha para rastrear la propagación del virus y reducir los contagios.

Políticas derivadas desde la investigación académica

La propuesta en el segundo documento que se publica en este repositorio refuerza la noción de aprovechar el bagaje académico de nuestros docentes para hacer sugerencias informadas respecto de temas fundamentales. Para el examen de casos específicos, los datos que se presentan se analizaron y recabaron con rigurosidad científica, pero su concepción final persigue exponer con claridad su aplicabilidad.

En tal sentido, la *Escuela de Economía Pública y Sectores Estratégicos* en el artículo “Políticas para la sostenibilidad pospandemia de la economía popular y solidaria [EPS] en Quito” señala con acierto qué formas extendidas de trabajo han podido sostenerse gracias a la EPS. Destaca que el confinamiento demostró que, si bien las grandes empresas se vieron obligadas a desacelerar sus ritmos, sectores a escala organizacional, familiar e incluso individual fueron fundamentales para sostener cadenas de abastecimiento y los ingresos de personas que dependen de su trabajo diario. Señala, además, que una política pertinente sería brindar a los Gobiernos locales, más cercanos a las experiencias específicas de este tipo de economía, las herramientas e insumos de conocimiento para apoyarlos.

La *Escuela de Gobierno y Administración Pública*, en “La teleeducación en tiempos de covid-19”, expone que la realidad de la educación a distancia evidencia que las brechas sociales se han agravado, que el acceso al servicio (y derecho) de educación está gravemente comprometido por las diferencias de acceso a tecnologías y destrezas en el uso de dispositivos y programas. En este sentido, el acceso a tecnología deviene, también, en un derecho en tanto viabiliza que se acceda a aulas virtuales e información. Es por ello preciso que las políticas canalicen iniciativas de inversión que amplíen cobertura y mejoren la conectividad a precios accesibles a familias en la ruralidad o de escasos recursos. Este trabajo se complementa con otro, “Educación en el contexto de la pandemia en Ecuador”, de la misma escuela, que muestra aspectos no menos relevantes desde la subjetividad.

Aún disponiendo de acceso a internet eficiente, debe considerarse la reconfiguración de espacios y de dinámicas familiares. Si el espacio doméstico deviene en oficina y aula de clase, es preciso considerar cómo se puede apoyar a quienes estudian, a madres y padres que acompañan la enseñanza y a los docentes que deben adaptarse a otros flujos y ritmos de interacción.

La ciencia nos dice que la humanidad vivirá con el covid-19 por mucho tiempo, aun cuando se encuentre una vacuna. La *Escuela de Prospectiva Estratégica* hace un interesante planteamiento para ilustrar las medidas que permitirían contrarrestar la expansión del virus. En “Pandemia en contrapunto: balance estratégico, anticipación continua y alertas tempranas” se expone que, para controlar la enfermedad, valga la redundancia, no solo se debe hacer pruebas a los enfermos, sino a las personas asintomáticas, quienes, de hecho, representan el mayor riesgo de transmisión. Esta es la estrategia que mejor ha funcionado en los países que han tenido éxito en el aplanamiento de la curva: prueba y rastreo, hacer un examen a todas las personas y registrar todos los posibles contactos. La propuesta de política de este documento es que todos los sistemas de información funcionen al unísono, que la información, confiable y actualizada, pueda accederse desde las bases de los GAD para tomar medidas relevantes al territorio.

La *Escuela de Derecho y Justicia* hace un aporte en el mismo sentido al reconocer las necesidades de grupos vulnerables o, con mayor precisión, la prevalencia de “nuevas vulnerabilidades” o circunstancias que comprometen el bienestar de menores de edad, personas de la tercera edad o que viven con una discapacidad. En “Teletrabajo, retorno y nueva normalidad: los grupos de atención prioritaria y las nuevas vulnerabilidades” se menciona que tanto como pueden plantearse medidas para el retorno seguro de personas a su lugar de trabajo, es preciso que se considere qué ocurre con las personas que aún deben quedarse en casa y no pueden asistir, por ejemplo, a la escuela o acudir un centro de asistencia o cuidado.

Por último, la *Escuela de Relaciones Internacionales* enmarca su propuesta en una reflexión sobre derechos humanos. Sugiere que ese

marco normativo esencial del contrato social es menoscabado por los efectos universales del covid-19 y que es responsabilidad de todos los Estados del planeta velar porque lo expuesto en la declaración Universal de Derechos Humanos tenga vigencia y aplicación efectiva. “El covid-19 y los derechos humanos en Ecuador” se proponen dos acercamientos que están en sintonía con los otros documentos de esta colección: los derechos de la niñez y de las mujeres. Respecto de las últimas subraya cómo el confinamiento disparó los índices de violencia doméstica y qué medidas pueden implementarse para prevenir, disparar alertas y proteger a las víctimas. En relación con la niñez en escolaridad, y en línea con lo mencionado en otros documentos, se propone mecanismos de financiamiento popular para cerrar la brecha tecnológica y programas de apoyo psicológico que ayuden a niñas y niños a adaptarse a nuevas formas y espacios de educación.

Este análisis especializado dispone, además, de una pertinente hoja de ruta en los anexos. El Anexo 1 hace un mapeo de las políticas locales que estimularían el sostenimiento de la economía social y solidaria. Señala las metas, las estrategias de implementación y las instancias que necesitan articularse para que alcanzar los objetivos previstos. El segundo anexo muestra una estadística de la evolución de la conectividad y la disponibilidad de dispositivos que muestran que la evolución de acceso a tecnología necesita sostenerse, fortalecerse y democratizarse aún más.

Al final del prólogo de nuestra primera entrega mencionamos que el contexto de retorno deberá basarse en un modelo secuencial con medidas rigurosas de monitoreo, alerta temprana, control y resguardo. Esto ahora es tan cierto como entonces, pero se suma la idea de diversas situaciones de retorno que deben tomarse en cuenta para que la construcción de la sociedad de la pospandemia tenga como punto de partida un marco más inclusivo que convierta las dificultades en oportunidades. Este documento se posiciona para ser un instrumento de consulta a nivel de gobiernos sectoriales y nacional.

Creemos firmemente en el papel que desempeña la educación superior para encontrar soluciones que nos vinculen con la sociedad y sus problemas. Al mismo tiempo, como universidad de posgrado del

Estado, asumimos la responsabilidad de brindar a funcionarios públicos las herramientas y el conocimiento que brinde un muy necesitado apoyo a miles de familias. Seguiremos procurando que *Mirada pública* sea un laboratorio de ideas para que las políticas, la Administración pública y el sistema político garanticen, ante todo, la vida. .

Fernando López Parra
Rector del Instituto de Altos Estudios Nacionales

Índice

Prólogo

Sobre las aproximaciones al retorno	5
---	---

Políticas para la sostenibilidad pospandemia de la economía popular y solidaria en Quito

1. Objetivo	13
2. Problematización	13
3. Lineamientos de acción	18
4. Propuestas de política	19

La teleeducación en tiempos de covid-19

1. Objetivo	23
2. Problematización	23
3. Lineamientos de acción y propuestas de política	28

Pandemia en contrapunto: balance estratégico, anticipación continua y alertas tempranas

1. Objetivos	33
2. Problematización	33
3. Lineamientos de acción	36
4. Propuestas de política	41

Teletrabajo, retorno y nueva normalidad: los grupos de atención prioritaria y las nuevas vulnerabilidades

1. Objetivo	43
2. Problematización	43
3. Lineamientos de acción	44
4. Propuestas de política	49

Educación en el contexto de la pandemia en Ecuador

1. Objetivo	51
2. Problematización	51

3. Lineamientos de acción.....	53
4. Propuesta de políticas	55
El covid-19 y los derechos humanos en Ecuador	
1. Objetivos.....	61
2. Problematicación	61
3. Lineamientos de acción.....	61
4. Propuestas de política pública	65
Referencias bibliográficas.....	71
Anexos.....	78

Políticas para la sostenibilidad pospandemia de la economía popular y solidaria en Quito

Víctor Jácome Calvache,
Profesor de la Escuela de Economía Pública y Sectores Estratégicos

1. Objetivo

Este documento tiene como finalidad lo siguiente:

- Plantear líneas de acción que, en el contexto actual, podría implementar el Estado para contribuir en la sostenibilidad del trabajo generado por la economía popular y solidaria.
- Proponer el estímulo, desde los Gobiernos locales, del trabajo asociativo autogestionario de la economía popular y solidaria con la finalidad de que la población vinculada a este sector obtenga los recursos materiales que garanticen la reproducción de la vida de sus familias y la inclusión de más socios/socias a las organizaciones económicas populares y solidarias (OEPS).

2. Problematicación

2.1 Antecedentes

Las medidas de confinamiento y distanciamiento aplicadas desde mediados del mes de marzo, a causa del covid-19, limitaron aún más la generación de trabajo en Ecuador. Las economías empresariales privada y la pública no han tenido la capacidad para dar empleo (trabajo a cambio de un salario) a toda la población y, con la situación actual, se han desvinculado más que contratado a trabajadores. Sin embargo, estos dos sectores no son los únicos generadores de fuentes de trabajo, ya que está la economía popular y solidaria (EPS), que vincula esa población que no labora en los sectores antes



La EPS representa el 42 % de la PEA nacional y durante estos meses de emergencia sanitaria ha permitido satisfacer las necesidades, sobre todo, de alimentación.

Frente a la escasez del trabajo asalariado, el trabajo por cuenta propia y de reproducción resultan opciones viables en estos tiempos para enfrentar la crisis.

mencionados. La EPS está conformada por los subsectores comunitario, cooperativo, asociativo y las unidades económicas populares que representan el 42 % de la PEA nacional (INEC, 2019). Los productos y servicios de esta economía, durante estos meses de emergencia sanitaria, han permitido satisfacer las necesidades, sobre todo, de alimentación de las localidades y se presentan como una opción a ser potencializada para resolver el problema del trabajo.

2.2 Marco conceptual

La EPS tiene como objetivo resolver las necesidades fundamentales y sostener la vida mediante sus recursos y, a diferencia de la empresa privada, no existe fin de lucro ilimitado. Por otra parte, su unidad microeconómica es la unidad doméstica, de la cual se extienden emprendimientos de tipo individual y familiar y también emprendimientos asociativos y autogestionarios. Estos emprendimientos, vinculados con actividades financieras y no financieras, se identifican como OEPS.

Las OEPS han sido sostenibles gracias a su vinculación con la economía pública, empresarial privada o la misma EPS para ofertar su fuerza de trabajo a cambio de un salario, y también porque recurren a otras formas laborales, por ejemplo, el trabajo mercantil por cuenta propia desarrollado en emprendimientos individuales o asociativos (en los que se incluye el sector informal) para producir bienes y servicios; el trabajo de reproducción en sí mismo, tanto aquel de producción para el autoconsumo de la unidad doméstica, como el trabajo solidario para el consumo de la comunidad (Coraggio, 2013).

Estas aclaraciones conceptuales permiten señalar que, frente a la escasez del trabajo asalariado, el trabajo por cuenta propia y de reproducción resultan opciones viables en estos tiempos para enfrentar la crisis. Sin esta dinámica económica, habría sido difícil, en la situación actual, satisfacer necesidades como alimentación, proveer equipos



de protección personal, atender tiendas en los barrios, promover la agricultura familiar y asociativa urbana y rural, o sostener los talleres textiles individuales y asociativos. En un contexto de pospandemia y de “nueva normalidad”, se debe impulsar y fortalecer el trabajo asociativo autogestionario en todas sus formas y niveles que, a diferencia del trabajo individual o familiar, requiere de una organización, operación y modos de funcionamiento más complejos.

2.3 La economía popular y solidaria en Quito

La historia de la EPS en Quito es significativa. Las distintas iniciativas se han registrado bajo diversas organizaciones¹. También están, y no es un número menor, aquellas sin registro alguno. A este sector se incluyen las iniciativas individuales y familiares, que tienen el Registro Único de Contribuyentes (RUC) o el Régimen Impositivo Simplificado (RISE). Por último, están las que son parte del denominado “sector informal”.

Las OEPS de Quito, registradas en la SEPS (2020), son 1645, y cuentan con alrededor de 126 mil socios activos. Este grupo se descompone en 1273 asociaciones, 393 cooperativas, en tanto que el restante se distribuye entre federaciones, organizaciones comunitarias, redes de integración económica y uniones. Las parroquias en las que se registra un mayor número de OEPS son: Chillogallo, Calderón, Cotacollao, Guamaní y La Magdalena. En cambio, la Rueps (2019) señala 1002 registros.

Respecto a las OEPS del sector financiero se tiene 106 registros, sin considerar a cajas y bancos comunales que, en su mayoría, no tienen registro. Las cooperativas de ahorro y crédito (Coacs) son las más numerosas, con 97 organizaciones, mientras que el restante se distribuye en redes, mutualistas y una caja central (SEPS, 2020). Las Coacs, en el

¹ Los registros se realizan en la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS) y el Registro Único de la Economía Popular y Solidaria (Rueps).



mes de diciembre de 2019, tuvieron un monto de operaciones activas sobre los 99 millones de dólares y representaron el 10, 35 % del total de volumen de crédito otorgados a escala nacional (BCE, 2019).

Entre otros datos tenemos que alrededor de 230 mil personas están vinculadas a las unidades domésticas con emprendimientos individuales y familiares de trabajo por cuenta propia, algunas forman parte del RISE, en tanto que otras son personas naturales con RUC, mientras que alrededor de 306 mil personas son parte del sector informal (Directorio de empresas-INEC, 2018; INEC-Enemdu, 2019).

Son variadas las ramas a las que se vinculan las OEPS de Quito; entre otras, tenemos la crianza de animales para el consumo humano, la agricultura familiar, artesanía y productos medicinales, destinados tanto para el autoconsumo como para su venta en los mercados.² Otros actores ocupan sus capacidades en el trabajo mercantil familiar, como tiendas de barrios, puestos en mercados, talleres, etc.; a estos también se unen actividades de turismo nocturno concentradas en sectores como La Mariscal, Quitumbe, Centro Histórico. También se vinculan con la vivienda social y las finanzas éticas-solidarias. Otras son de corte individual, por lo general precarizado, como la venta ambulante y multiplicidad de oficios. Se incluyen, asimismo, actividades (algunas consideradas ilegales) como el trabajo sexual y las relacionadas con plataformas digitales: Uber Eats, Rappi, etc.

La EPS es, entonces, un sector heterogéneo y vital para Quito. Para su sostén y desarrollo se requiere de políticas enmarcadas en un enfoque de solidaridad democrática; es decir, garantista de derechos (Laville, 2013). Ahora, en el marco de impulsar el trabajo asociativo autogestionario, estas políticas requieren de un trabajo articulado entre las OEPS, el Estado en todos sus niveles, las universidades y demás organismos de apoyo. Es preciso rescatar experiencias

² Estas actividades, por ejemplo, son desarrolladas por las comunas quiteñas.

Son variadas las ramas a las que se vinculan las OEPS de Quito; entre otras, tenemos la crianza de animales para el consumo humano, la agricultura familiar, artesanía y productos medicinales, destinados tanto para el autoconsumo como para su venta en los mercados.



previas y superar la perspectiva de que el trabajo asalariado es el único generador de recursos. Fortalecer la organización de las OEPS quiere decir plantear estrategias asociativas autogestionarias permanentes.

Este documento de políticas propondrá líneas de acción para que el Estado (con el Gobierno local) susciten iniciativas de trabajo asociativo digno (con seguridad social y otros beneficios) y la coconstrucción de políticas locales dirigidas a la EPS. Aquí, las universidades también tienen un papel importante, ya que pueden ser puentes para garantizar que lo pensado a favor de la EPS tenga coherencia teórica y contextual.

2.4 La EPS como solución a los efectos colaterales de la cuarentena

Las medidas de confinamiento y distanciamiento afectaron las actividades de las OEPS y, en consecuencia, a la EPS. Estas disposiciones, que de manera convencional apuntan a proteger la vida, ponen en riesgo otras esferas de la vida de la población más vulnerable. En tiempos de pospandemia, la contribución del Estado será uno de los elementos para la sostenibilidad del sector y la generación de trabajo asociativo, autogestionado y no precarizado. Esto será viable mediante la toma de decisiones oportunas y por medio de la coordinación a nivel de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD).

Para esta propuesta se considera la participación de los GAD municipales, porque en este ámbito se pueden aprovechar de las relaciones de proximidad y la valorización de la comunidad para impulsar este tipo de trabajo. De esta manera se satisfaría las necesidades de los territorios con los propios recursos; contribuiría en las relaciones de reciprocidad campo-ciudad; promovería actividades como el trueque, las cajas de ahorro, redes de ayuda mutua, el comercio justo, el consumo solidario y responsable; se evitarían

Es preciso rescatar experiencias previas y superar la perspectiva de que el trabajo asalariado es el único generador de recursos.

Los GAD pueden aprovechar de las relaciones de proximidad y la valorización de la comunidad para impulsar este tipo de trabajo.



intermediarios, además de que se garantizaría el principio de la redistribución en las transferencias monetarias y servicios públicos para el sector (Coraggio, 2013).

3. Lineamientos de acción

Se proponen recomendaciones de política para el estímulo de la sostenibilidad de las EPS, el punto de partida es la revisión de acciones vigentes del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ). Dentro de las recomendaciones debe tomarse en cuenta lo siguiente: a) no son recomendaciones exhaustivas³ sino puntuales a lo que podría implementarse en los GAD; b) están pensadas para actuar con las OEPS registradas;⁴ c) su implementación efectiva requerirá de la sociabilización de propuestas con todos los involucrados; y d) se enmarcan en Quito, pero pueden presentar puntos de encuentro con GAD en otros lugares.

Se plantean tres objetivos específicos:

- a. Fomentar una mayor articulación entre las OEPS, el Estado en todos sus niveles, las universidades y demás organismos de apoyo, con el objetivo de coconstruir programas y proyectos contextualizados con la EPS.
- b. Incentivar, mediante transferencias monetarias y proyectos de sostenibilidad integral, a las OEPS existentes, para el fortalecimiento de sus actividades económicas, con la finalidad de que puedan incluir a más personas en calidad de socios/socias.
- c. Reformar ordenanzas relacionadas con la EPS, para que respondan al impulso que requiere el sector. Revisión de la tramitología para obtener los permisos de funcionamiento.

Estos objetivos podrían concretarse mediante las siguientes políticas:

- 3 La sostenibilidad de las OEPS requiere de varios niveles (micro, meso y macro), dimensiones (económico, político, social, cultural, ambiental) y principios (Vásquez, 2016).
- 4 Otras fases podrían considerar las OEPS sin registro (sobre todo a escala rural) y la creación de nuevas organizaciones.

Incentivar, mediante transferencias monetarias y proyectos de sostenibilidad integral, a las OEPS existentes.



4. Propuestas de política

Control equilibrado y contextualizado

Desde el reconocimiento constitucional de la EPS, en todos los ámbitos del Estado, ha prevalecido la regulación, registro y control de las OEPS, más que su fomento. El MDMQ no es la excepción, puesto que, por intermedio de su Agencia Metropolitana de Control (AMC), ha priorizado las acciones sancionatorias frente a un mecanismo más horizontal de diálogo, sobre todo en situaciones en las que las multas y clausuras no deberían ser la primera opción; esto conlleva a recomendar la capacitación en resolución alternativa de conflictos para esta unidad, además, sobre la dinámica de la EPS. En coordinación con las entidades de control del Estado, como es la Superintendencia de Control de Poder del Mercado y, en el marco de sus competencias, la AMC debería contribuir con el cumplimiento de la política de impulso a la participación de las OEPS en supermercados, garantizando el porcentaje establecido para productos en las estanterías, así como la rotulación respectiva.

Modificación a ordenanzas relacionadas a la EPS

Impulsar un cambio urgente a la Ordenanza 539 y la modificatoria 259 de la EPS, para que considere todas las fases del proceso económico solidario: producción solidaria, comercialización alternativa y solidaria, consumo solidario y responsable, junto con finanzas populares y solidarias.

De forma paralela, se propone establecer mecanismos claros y obligatorios para que, de modo efectivo, un porcentaje del presupuesto anual de las compras públicas sea direccionado para el sector. Este deberá indicar un mínimo (a ser establecido de manera técnica y democrática) y evitar un máximo, ya que este dependerá de la oferta de bienes y servicios de las OEPS. Mientras tanto, se debe priorizar el cumplimiento del mínimo (5 %) y llegar hasta el 10 % como

Se propone establecer mecanismos claros y obligatorios para que, de modo efectivo, un porcentaje del presupuesto anual de las compras públicas sea direccionado para el sector.



lo indica la norma (para 2017 solo se alcanzó el 1,7 % como lo indica la Ordenanza 259).

Por último, se propone revisar la normativa sobre las Zonas Especiales Turísticas que acogen a múltiples emprendimientos individuales, familiares y asociativos, ya que no fomentan al sector, al contrario, han institucionalizado un trato desigual entre los diferentes sectores de la urbe mediante la exigencia de mayores requisitos, impuestos y trámites para la emisión de permisos, así como un sistema de multas con montos muy superiores a otras zonas, por lo que continuar con la aplicación de esta norma pone en riesgo la sostenibilidad de las OEPS y del trabajo individual, familiar y asociativo.

Capacitación en EPS para reformulación y ejecución de proyectos para la EPS

Las unidades del MDMQ articuladas con la EPS (la Secretaría de Desarrollo Productivo y Competitividad y la Agencia de Promoción Económica “ConQuito”), requieren de una reelaboración de sus proyectos de fortalecimiento, promoción y desarrollo de las capacidades productivas de las OEPS. Al momento, estas responden a una concepción empresarial privada, instrumental y economicista; cuando en realidad se requiere que contribuyan a la sostenibilidad integral de las OEPS, permitan acceso a la seguridad social, mejoren las condiciones de trabajo, la gobernabilidad, el trabajo asociativo autogestionario tanto mercantil como de reproducción.

Para esto se requiere que los servidores municipales se capaciten en fundamentos de EPS, circuitos económicos solidarios o mercados solidarios, programas y proyectos para la EPS, transición de economías populares a economías solidarias, asociatividad con solidaridad, formas de producción no capitalistas, etc. Además, se requiere que trabajen en conjunto con las universidades e institutos de investigación



en proyectos de vinculación, para que, de manera coconstruida, desarrollen los programas de capacitación, un mapeo de actores y una delimitación del sector para que los proyectos alcancen, de manera efectiva, a las OEPS.

Fondo municipal para la EPS

La EPS no solo requiere programas y proyectos contextualizados a su realidad, sino también recursos para ejecutarlos. Ante la situación actual, toda captación y transferencia monetaria a favor de la EPS debe ser redistributiva y responder a las necesidades del sector. En tal sentido, se propone un fondo municipal para la EPS que podría ser ejecutado por las unidades responsables de la EPS del MDMQ. Este fondo se conformaría de los ingresos recibidos de un sistema diferenciado de pago de patentes para la EPS acorde con su situación, recursos que serían reinvertidos en el sector.

Este fondo, además, recibiría dos ingresos más: a) aquellos obtenidos de los fondos concursables internacionales, para lo cual se debe impulsar la creación de un Comité técnico de coconstrucción y coproducción de política para la EPS conformado por representantes del Gobierno central, el Municipio, OEPS y las universidades, para diseñar las propuestas y no duplicar esfuerzos; y b) destinar un porcentaje de los impuestos prediales de las parroquias con mayores rubros y de la recaudación de las patentes con mayor techo: de 7 a 25 mil dólares (determinado de manera técnica y democrática).

Dicho fondo, en una primera fase, podría priorizar a las OEPS de las parroquias rurales y de las urbanas con mayores desigualdades, por ejemplo, los datos sobre las parroquias urbanas con mayor desigualdad en salud (MDMQ, 2018) y más contagiados de covid-19, son aquellas con mayor número de OEPS: Calderón, Chilligallo, Cotocollao, Guamaní y la Magdalena.

Toda captación y transferencia monetaria a favor de la EPS debe ser redistributiva y responder a las necesidades del sector.

SOLIDARIOS CON EL ECUADOR, **PRECIOS MÁS BAJOS** POR UNA MEJOR EDUCACIÓN

MAESTRÍAS

- Maestría en Gestión Estratégica y Seguridad Ciudadana
- Maestría en Planificación y Prospectiva Multisectorial
- Maestría en Gerencia de Empresas Públicas
- Maestría en Prevención y Gestión de Riesgos
- Maestría académica con trayectoria profesional en Derecho con mención en Estudios Judiciales
- Maestría en Administración Tributaria



ESPECIALIZACIONES

- Especialización en Cooperación Internacional

La teleeducación en tiempos de covid-19

Jhon Antón y Rommel Tintin

Profesores de la Escuela de Gobierno y Administración Pública

1. Objetivo

- Mostrar el estado de la conectividad en Ecuador como fundamento de la posibilidad de desarrollar tareas de educación a distancia.
- Proponer alternativas que sugieran qué pueden hacer las personas que toman decisiones para conseguir que la tecnología reduzca la disrupción de las actividades educativas.

2. Problematización

2.1 Antecedentes

La pandemia mundial generada por el covid-19 plantea a los Estados el desafío de garantizar a la niñez y la juventud el derecho a la educación sin interrupción. Varios países, como Ecuador, han optado por el recurso de la teleeducación.¹ Previo a la pandemia ya existía la experiencia de aplicar formatos no convencionales de educación, como la educación a distancia y la educación virtual sincrónica o asincrónica, pero correspondían al modelo de educación superior, antes que a la educación media y primaria.

La crisis sanitaria mostró la necesidad de tener los estudiantes en casa y, en consecuencia, acelerar la teleeducación. Se evidenció entonces la falta de plataformas virtuales adecuadas, así como una pobre conectividad y habilidades digitales desiguales en profesores y

1 Según la Cepal (2020, p.10), “mecanismos de educación a distancia dados mediante uso de plataformas que permiten el acceso a aulas virtuales, que faciliten tanto el acceso a materiales educativos y de enseñanza en formato de texto y audiovisual”.



estudiantes (Cepal, 2020, p. 11). Si bien se han planteado algunas soluciones para superar dichos problemas, una cobertura total es una realidad aún lejana. Por tanto, se propone complementar la educación en línea² con otras tecnologías como la radio, la televisión (medios de comunicación de penetración masiva), además del uso de redes sociales como WhatsApp y Facebook. De tal modo, la teleeducación plantea preguntas como estas: ¿puede la digitalización actuar como factor mitigante del impacto disruptivo de la pandemia en el campo de la educación primaria y secundaria? y ¿hasta qué punto las redes de telecomunicaciones pueden responder al desafío de una educación en línea?

2.2 Política educativa del Gobierno y condiciones necesarias para la teleeducación

Para evitar que la situación sanitaria afecte la continuidad de la educación, el Gobierno ecuatoriano dictó una serie de lineamientos a las instituciones educativas. Según el Ministerio de Educación (2020, p. 3), los establecimientos, docentes, tutores y autoridades están listos para implementar el modelo pedagógico nacional “Plan Educativo: Aprendemos juntos en casa”. Por el momento, ningún estudiante acudirá a un plantel educativo y todo el proceso de enseñanza y aprendizaje será bajo la modalidad a distancia. Con este propósito se cuenta con el “Portal Plan Educativo Covid-19”,³ que contiene actividades pedagógicas en casa organizadas por día, asignatura, textos escolares digitalizados, lineamientos y protocolos para estudiantes, familias y docentes ante la emergencia.

Según la política del Ministerio de Educación, lo que se busca (en medio de la pandemia) es garantizar el acceso a la educación y e impulsar la calidad, equidad, inclusión y aprendizaje a lo largo de toda la vida para la ciudadanía.

2 Entre las que se incluyen aulas virtuales como Google Classroom o plataformas de capacitación como Moodle.

3 Ver: <https://recursos2.educacion.gob.ec/>



Sin embargo, es pertinente considerar que las condiciones tecnológicas reales en el país, que garantizarían el éxito de esta modalidad, son diferentes; hay lugares en los que existen condiciones tecnológicas, sociales, económicas y ambientales que no permitirían la educación a distancia. Este documento propone líneas de acción orientadas a que el Estado pueda garantizar la educación en medio de significativas disparidades en el acceso a internet y al computador.

2.3 El estado de la situación: brecha tecnológica, condiciones sociales y analfabetismo digital

Si bien los estudiantes de la Sierra y la Amazonía empezarán a finales de junio el período de vacaciones, en la región Costa y Galápagos 2,5 millones de estudiantes han comenzado su régimen de clases. Este período escolar, en plena pandemia del coronavirus, se da en medio de tres desafíos clave: a) las condiciones socioeconómicas de los hogares ecuatorianos, medidos por indicadores de pobreza por egresos e ingresos; b) la cultura digital o telemática del país, medida según el indicador del analfabetismo digital y el equipamiento tecnológico del hogar; y c) el ecosistema digital del país, en especial el uso de internet, el acceso a computadoras, teléfonos y banda ancha. Estos tres escenarios se consideran críticos para garantizar una adecuada teleeducación para el sistema escolar.

Condiciones sociales

La disponibilidad de tecnología que permita tener acceso a educación a distancia demanda gastos adicionales: equipos, incremento de consumo de energía eléctrica, pago por servicio de internet. Esta situación, de alguna manera, altera el presupuesto de los hogares y aumenta el costo de la canasta familiar. Dichos costos pueden variar de acuerdo con requerimientos específicos en cada centro de educación, la localización del hogar y de los ingresos familiares. En todo caso, dos gastos parecen difíciles de eludir: compra

En el país existen lugares en los que no se cuenta con las condiciones tecnológicas, sociales, económicas y ambientales que permitan llevar adelante la educación a distancia.



de tecnologías y mensualidades por servicio internet, además de costos adicionales de los kits escolares para tareas en casa.

La situación de pobreza por ingreso es proporcional a la capacidad de ingreso de los hogares, en especial para aquellos sectores que se encuentran en la rama del empleo pleno. Durante 2019, según la Enemdu, el promedio de ingresos para este sector empleado fue de \$529,49 (en hogares cuyo jefe es mujer el ingreso fue de \$530,60, en tanto que en hogares con jefe hombre fue de \$528,94). La cuestión es si estos ingresos son suficientes para suplir los gastos adicionales educativos que trae la educación en línea.

Cultura digital

El primer indicador que se utiliza como medidor de una cultura digital es la tasa de analfabetismo digital, comprendida como el número de personas entre 15 y 49 años de edad que no han utilizado internet, computador y teléfono celular en los últimos doce meses de un lapso establecido. De acuerdo con la “Encuesta periódica multipropósito” del INEC, esta tasa viene en descenso. A escala nacional, para 2012, el indicador se situó en 21,4 % hasta llegar al 10,7 % en 2018. Aunque puede ser una noticia alentadora, existe una brecha de analfabetismo digital por áreas de asentamiento. En 2018, las zonas urbanas alcanzaron una tasa de 7,2 %, mientras que en las zonas rurales fue de 19 %. De igual manera, el analfabetismo digital es más amplio en los pueblos y nacionalidades en relación con otros grupos de autoidentificación. Además, las mujeres muestran un porcentaje más alto de analfabetismo digital que los hombres: 11,7 % frente a 9,6 % de manera respectiva.

Según el INEC, en 2012, a escala nacional, el 38,8 % de las personas usaban una computadora, mientras que para 2018 ya era el 50,1 %. En las zonas urbanas y rurales, así como entre hombres y mujeres, se observan mejoras en



el aspecto de personas que usan una computadora. Con respecto al equipamiento tecnológico del hogar, según la encuesta, en 2012 el 26,4 % de los hogares poseía una computadora de escritorio, el 13,9 % tenía una computadora portátil y el 8,1 % tenía computadora de escritorio y portátil. Estos indicadores lograron un aumento relativo en 2018: 24,5 % de hogares con computadora de escritorio, 24,2 % con computadora portátil, mientras que 24,2 % y 11,2 % con computadora de escritorio y portátil (ver anexos).

Otros indicadores relacionados con la cultura digital tienen que ver con hogares con acceso a internet, personas que utilizan internet, personas que tienen teléfono celular activado y personas que tienen teléfono inteligente. La “Encuesta periódica multipropósito” muestra una evolución entre 2012 y 2018 en todos los aspectos, pero con la constante de una cobertura todavía baja. Por ejemplo, en el 2012, el 35,1 % de los hogares utilizó internet, en tanto que para 2018 ya fue el 55,9 %. Este indicador es ventajoso en las zonas urbanas en las que se pasa de 43,9 % (2012) a 64,4 % (2018), mientras que en las zonas rurales evoluciona de 17,8 % (2012) a 37,9 % (2018). Por su parte, la proporción de personas con un teléfono inteligente, a escala nacional, transita de 6,2 % (2012) a 41,4 % (2018), pero de nuevo existe la disparidad entre zonas urbanas y rurales, pues para el 2012 las primeras pasan de 8,6 % a 50 % en 2018, en tanto que las zonas rurales pasan de 1,3 % (2012) a 23,3 % (2018).

Un elemento importante en este diagnóstico de la cultural digital son tres indicadores adicionales: los lugares de uso de internet a escala nacional, el porcentaje de personas que usan computadoras de acuerdo con los grupos de edad y el porcentaje de personas que tienen un celular activado por grupos de edad. De acuerdo con la “Encuesta Multipropósito”, los lugares de uso de internet entre 2012 y 2018 fueron los siguientes: hogares (46,4 % para 2012 y 62 % para 2018); trabajo (7,6 % en 2012 a 12,7 % en 2018);



escuela 18,1 % para 2012 y 7,2 % en 2018); acceso público (26,2 % para 2012 y 10,2 % para 2018); y por último la casa de otra persona (1,1 % para 2012 y 3,9 % en 2018). De otra parte, el porcentaje de personas que usan una computadora según los grupos de edad muestra un aumento en todos los grupos de edad. Sobre todo en la población de 5 a 15 años: 54,1 % en 2012 a 62,2 % en 2018. Lo mismo ocurre para el grupo entre 16 a 24 años: 66,4 % a 75,5 % en el mismo período (ver anexos).

En cuanto al uso de internet en grupos poblacionales de 5 a 17 (edad escolar), se tiene que en los hogares pasa de 31,6 % en 2012 a 58,7 % en 2018; en el trabajo se pasa de 0,5 % en 2012 a 0,6 % en 2018; en la escuela se pasa de 22,3 % en 2012 a 18,4 % en 2018, en tanto que en los lugares de acceso público se reduce de 43,3 % en 2012 a 16,6 % en 2018 (ver anexos).

Acceso a tecnología de banda ancha de internet

En Ecuador, según datos de Arcotel, a marzo de 2020, existían 11 304 318 cuentas de internet, cuya penetración por cada 100 habitantes corresponde al 65,23 %. Es una cifra significativa si se tiene en cuenta que en 2010 este indicador solo alcanzaba un margen de penetración del 5,7 % por cada 100 habitantes. La tasa de cuentas de internet de banda ancha fija por cada 100 habitantes se incrementó cuatro puntos porcentuales entre 2010 y 2020, de 7,12 % a 12,02 %

Con respecto a la distribución de la penetración del internet fijo por provincias, se encuentra que Pichincha domina el mercado, con un 30,7 %; seguido por Guayas, con el 28,09 %; muy lejos de Azuay (6,3 %), Manabí (5,1 %), Tungurahua (3,3 %), Imbabura (3 %), Loja (2,6 %), Chimborazo (2,4 %), Santo Domingo de los Tsáchilas (2,4 %), Los Ríos (2,1 %), Cotopaxi (1,6 %) y Santa Helena (1,5 %). El resto de las provincias suman un 7,3 % (ver anexos).



3. Lineamientos de acción y propuestas de política

Si bien se percibe que ha habido un incremento significativo en el uso y acceso al internet, los números sugieren que un porcentaje considerable de la población y, en consecuencia, de estudiantes, no tendrían posibilidad de educarse a distancia. El problema es menos severo en provincias como Guayas y Pichincha y, en general, en zonas urbanas; pero sectores rurales, población que enfrenta situaciones de escasez, grupos vulnerables y las nacionalidades y pueblos indígenas, afroecuatorianas y montubia requieren del desarrollo y aplicación de políticas (de acción afirmativas y de compensación) que impulsen el desarrollo y acceso a tecnologías con la capacidad de abordar el reto de fomentar una educación en línea. El acceso a las tecnologías debería comprenderse como un derecho humano de carácter fundamental, pues afecta otros derechos, como la salud, educación, cultura, trabajo, seguridad, libertad de expresión y movilidad. El acceso a las tecnologías de información y a su infraestructura debería convertirse en una política estratégica de los Gobiernos, con el fin de garantizar los derechos de los ciudadanos, evitar las desigualdades y cerrar brechas socioeconómicas.

A continuación, se realiza una serie de propuestas de políticas públicas para mejorar las condiciones de teleeducación. Se ha tomado en cuenta las sugerencias que plantea la Cepal (2020, p. 5), además de otras necesarias para el contexto de país:

- Eliminar cualquier restricción para el despliegue, actualización o mejora de infraestructura de banda ancha, en especial, de estaciones de servicios móviles.
- Maximizar la eficiencia y uso del espectro radioeléctrico, asignando recursos de manera temporaria tanto para operadores de red, como para aquellos usos abiertos en bandas altas que permitan resolver cuellos de botella en enrutadores wifi.

Si bien se percibe un incremento significativo en el uso y acceso al internet, los números sugieren que un porcentaje considerable de la población y, en consecuencia, de estudiantes, no tendrían posibilidad de educarse a distancia.

El acceso a las tecnologías debería comprenderse como un derecho humano de carácter fundamental, pues afecta otros derechos, como la salud, educación, cultura, trabajo, seguridad, libertad de expresión y movilidad.



- Fomentar políticas de uso responsable por parte de los usuarios e impulsar que los proveedores de contenidos implementen medidas destinadas a reducir la saturación de capacidad de las redes.
- Propiciar acuerdos de colaboración público-privada que garanticen la continuidad de los servicios críticos de telecomunicaciones, así como el acceso gratuito a sitios de información y aplicaciones oficiales sobre el covid-19.
- Procurar al mismo tiempo la integridad de la infraestructura de telecomunicaciones y la eficiencia en la prestación del servicio para seguir preservando la tutela de derechos fundamentales de los ciudadanos.
- Impulsar medidas que, desde la digitalización, apalanquen la sostenibilidad del ecosistema productivo, las infraestructuras físicas (energía, transporte, logística, agua y saneamiento) y de cadenas de aprovisionamiento mediante la adecuada coordinación entre actores.
- Avanzar de manera decidida hacia políticas estructurales que permitan la implementación de soluciones digitales avanzadas, con el objetivo de tutelar la salud y la educación, así como de promover el desarrollo productivo.
- Universalizar el acceso y la cobertura de redes de telecomunicaciones, mediante políticas públicas y regulación actualizada, que fomenten la inversión en el sector. Poner énfasis en redes de alta capacidad, como 4G Advanced y 5G, sin olvidar el desarrollo de infraestructura de IXP que asegure una mejor latencia y menores costos de conexión a internet. En ese sentido, diseñar e implementar políticas digitales en diferentes ámbitos: provincial, municipal y parroquial, que consideren la actualización de marcos jurídicos y regulatorios en diferentes materias, tales como la liberación y asignación eficiente de espectro, reducción de requisitos para despliegue de infraestructura de radiobases y de fibra óptica, atracción de contenidos a la región y optimización en las cadenas de interconexión a internet.

Universalizar el acceso y la cobertura de redes de telecomunicaciones, mediante políticas públicas y regulación actualizada, que fomenten la inversión en el sector.

En el campo más específico ecuatoriano:



- Impulsar el mínimo (vital necesario) de ancho de banda de internet para todos los hogares ecuatorianos, en especial, dirigidos a los quintiles de ingresos 1, 2 y 3, los hogares con jefes de hogar en condiciones de vulnerabilidad, los hogares cuyos jefes pertenecen a los pueblos y nacionalidades y las zonas rurales más remotas.
- Garantizar a todos los niños, niñas, adolescentes y jóvenes de los establecimientos educativos públicos y privados del país una tableta de tecnología de punta con servicio de internet gratuito y con el *software* adecuado para el desarrollo de la educación en modalidad teledirigida.
- Impulsar lugares públicos de acceso a internet inalámbrica (potente) en plazas públicas, edificios estatales, estaciones de policía y bomberos, iglesias, centros de salud y escuelas de las zonas rurales, con el fin de garantizar cobertura de internet gratuita a los ciudadanos.
- Utilizar los canales de radio y televisión pública y comunitaria como apoyo complementario de una política de teleeducación en el país.
- Garantizar el kit escolar gratuito a todos los niños, niñas, adolescentes y jóvenes del país, tanto de los centros escolares públicos como privados, de modo que tengan condiciones logísticas para sus tareas escolares.
- Establecer una tarifa reducida especial en los servicios eléctricos y de internet de todos los hogares ecuatorianos, focalizados para sectores rurales, zonas urbanas marginales, centros poblados y hogares cuyos jefes pertenezcan a los quintiles 1, 2 y 3, sean de los pueblos y nacionalidades y de los grupos de vulnerabilidad y discriminación histórica.

Establecer una tarifa reducida especial en los servicios eléctricos y de internet de todos los hogares ecuatorianos, focalizados para sectores rurales y zonas urbanas marginales.



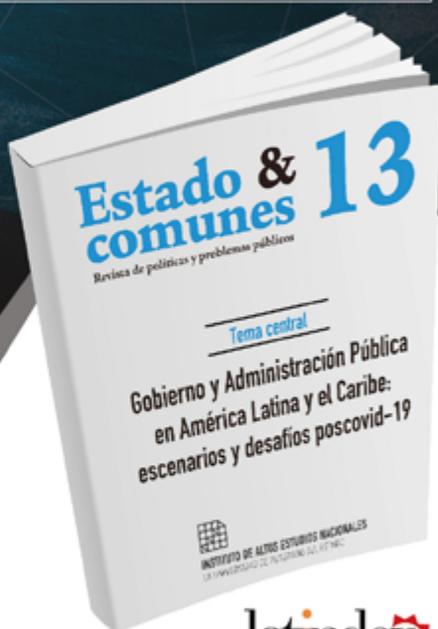
Tema central

Gobierno y Administración Pública en América Latina y el Caribe: escenarios y desafíos poscovid-19

CONVOCATORIA ABIERTA PRESENTACIÓN DE TRABAJOS EN LA REVISTA

EJES TEMÁTICOS:

- Modernización del Estado
- Escenarios, retos y limitaciones en materia de gobierno y Administración pública
- Resultados y perspectivas de gobierno abierto
- Rol del ciudadano, la empresa y el sector privado en la gobernanza y el ciclo de las políticas públicas
- Avances en innovación y aplicación de tecnologías en la gestión pública
- Ética, transparencia y lucha contra la corrupción
- Nuevos paradimas epistemológicos en materia de gobierno y Administración pública



Carga tu artículo en:

revistas.iaen.edu.ec

o si prefieres envía a los siguientes correos electrónicos
estado&comunes@iaen.edu.ec / editorial@iaen.edu.ec

Recepción de trabajos hasta: 18 de octubre de 2020

Fecha de lanzamiento de la revista: julio 2021

Pandemia en contrapunto: balance estratégico, anticipación continua y alertas tempranas

María Fernanda Noboa y Fernando Barragán-Ochoa
Escuela de Prospectiva Estratégica

1. Objetivos

- Esquematizar un sistema de generación de información que articule la comprensión de la amenaza y sus proyecciones, las vulnerabilidades, la exposición de la población frente al contagio del covid-19 y la resiliencia del sistema sanitario.
- Diseñar estrategias para la construcción de insumos de conocimiento sólidos que viabilicen respuestas contundentes y efectivas frente a la emergencia sanitaria y brinde bases a un modelo de desarrollo poscovid-19.

2. Problematización

El estudio de la propagación y gravedad en el comportamiento del covid-19 sobre una población exige una determinación cuantitativa de las características demográficas y socioespaciales de los infectados. Para esto se requieren esfuerzos sistemáticos de testeo de la población, que implican, de un lado, la consolidación de un *saber hacer* de competencias y protocolos en bioseguridad y, de otro lado, la asignación de recursos para investigación y ciencia en la lucha contra la pandemia.

En Ecuador, los protocolos para la toma de pruebas han privilegiado un enfoque reactivo, lo que ha marginalizado el estudio de indicios. Realizar pruebas solo a quienes tienen una sintomatología activa y no considerar los casos asintomáticos que podrían ser un porcentaje elevado de los contagiados (Mizumoto *et al.*, 2020) puede traer efectos negativos en grado significativo. La formulación de



Junto con la dificultad de cuantificación de los contagiados, la gestión de la crisis se agrava con la limitada disponibilidad de datos que permitan el seguimiento y monitoreo de otros factores que influyen en la dinámica de contagio.

No se trata (o no solo) de “indisciplina social”, sino que lo que se evidencia es la, quizá, única reacción de sectores vulnerables de la sociedad que no pueden satisfacer sus necesidades básicas, entre ellas la alimentación, si no producen y generan ingresos día a día.

políticas debe considerar que, al momento, la capacidad de testeo de la infraestructura instalada es insuficiente.

Además de la dificultad de cuantificación de los contagiados, la gestión de la crisis se agrava con la limitada disponibilidad de datos que permitan el seguimiento y monitoreo de otros factores que influyen en la dinámica de contagio. El desconocimiento (o al menos subestimación) de los infectados imposibilita determinar quiénes pudieron haber estado expuestos frente a personas contagiadas. De hecho, la ecuación *contagiados/exposición a contagiados/número de contagiados asintomáticos* exigiría bases de datos integrales e integradas de varias instituciones y organismos que cuenten con tecnología de punta.¹

En Ecuador, no solo que el conteo de cifras planteó dificultades que no se han resuelto por completo, sino que las medidas de aislamiento generalizado para actividades no esenciales han desencadenado graves efectos socioeconómicos y psicológicos. El acercamiento a este problema necesita afinarse porque no se trata (o no solo) de “indisciplina social”, sino que lo que se evidencia es la, quizá, única reacción de sectores vulnerables de la sociedad que no pueden satisfacer sus necesidades básicas, entre ellas la alimentación, si no producen y generan ingresos día a día. Esto no exime la falta de corresponsabilidad de sectores de la población que no han acatado los lineamientos emitidos por las autoridades.

Sin datos válidos y exhaustivos para evaluar en detalle la dinámica del funcionamiento de las actividades económicas, es imposible plantear estrategias focalizadas de aislamiento que permitan disminuir la exposición de la población frente a la amenaza del virus. De allí la necesidad de considerar criterios ponderados en torno a datos e información significativa que es indispensable para la construcción

¹ Esta estrategia ha tenido éxito en otros países para controlar focos de infección en fases tempranas (Ting *et al.*, 2020).



de modelos para la toma de decisiones en ambientes de incertidumbre crítica, que no deben ser vistos solo como estados posibles de amenaza, sino de potencialidades estratégicas y aprendizaje (Manucci, 2006).

En Ecuador no existe georreferenciación actualizada de adultos mayores (población vulnerable).² De otro lado, más allá de algunas bases de datos dispersas de casas de salud, no se cuenta con información integral e integrada en torno a la cuantificación, localización y actividades de la población que enfrenta enfermedades catastróficas. Por otra parte, desde el ámbito de la resiliencia existe limitada información en torno a la infraestructura y capacidad de los servicios sanitarios, lo que resta eficacia, eficiencia y oportunidad en el diseño de respuestas frente a una crisis.

El “Anuario de camas y egresos hospitalarios”, presentado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), es un insumo de alto valor, pero su última actualización es de 2018. De forma adicional, en el contexto de la crisis sanitaria, los datos sobre ocupación de camas pueden mutar de manera rápida, razón por la cual es indispensable información actualizada en tiempo real que alimente una base de datos que permita, de un lado, evaluar su evolución para definir líneas tendenciales de comportamiento y, de otro, sentar las bases para la proyección de escenarios para el mediano y largo plazos.

La crisis sanitaria exige una suma de esfuerzos no solo desde el Estado, sino también, en corresponsabilidad con el sector privado, desde actores locales de la sociedad civil, entre otros. Solo este acercamiento permitiría superar las estrategias ineficientes e ineficaces. Ahora que la toma de decisiones recae en los cantones, debe considerarse que, a pesar de tener una mayor cercanía con la población y sus problemas, cuentan con menos insumos de conocimiento

Ahora que la toma de decisiones recae en los cantones, debe considerarse que, a pesar de tener una mayor cercanía con la población y sus problemas, cuentan con menos insumos de conocimiento.

² Para variaciones de vulnerabilidad al virus según el perfil demográfico, ver Dowd *et al.* (2020).



que les permita monitorear la crisis sanitaria y la construcción de balances estratégicos anticipados.

3. Lineamientos de acción

3.1 Monitoreo efectivo de la expansión del coronavirus en tiempo real

Para evaluar la propagación del virus en Ecuador, el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias (SNGR) ha difundido una serie de infografías (100 hasta el 6 de junio) que se han convertido en el principal medio de comunicación oficial en torno al monitoreo de contagios de coronavirus. Las variables estratégicas³ incluidas han cambiado casi diez veces desde la primera infografía presentada el 13 de marzo y las únicas que se han mantenido han sido casos positivos (aunque ha variado su denominación de “casos positivos confirmados” a “casos positivos”) y personas fallecidas.

Por su parte, el Ministerio de Salud Pública (MSP) ha emitido, hasta el 6 de junio, 16 boletines epidemiológicos nacionales y 216 provinciales (nueve por provincia). En estos boletines constan variables demográficas (sexo y edad) que permiten caracterizar de mejor manera a las personas contagiadas, así como gráficos que indican el inicio de síntomas de quienes se han realizado las pruebas. Este último dato tiene particular importancia, ya que permite contar con un criterio homogéneo para determinar una temporalidad de la difusión del virus.

Tal dispersión de información dificulta un análisis de la evolución de contagios. Sin embargo, el mayor problema, sin duda, es el limitado número de pruebas realizadas, lo que impide evaluar la real magnitud de los contagios. Urge

El mayor problema, sin duda, es el limitado número de pruebas realizadas, lo que impide evaluar la real magnitud de los contagios. Urge que se haga una búsqueda sistemática de los contagiados con o sin síntomas.

³ En metodología prospectiva, se conocen como *drivers* y tienen gran influencia e incidencia en cualquier problemática y la identificación posterior de los futuros alternativos que se desean crear (Dator, 2013).



que se haga una búsqueda sistemática de los contagiados *con* o *sin* síntomas. Para esto, es imprescindible la construcción de modelos estadísticos que busquen la mejor representatividad territorial y sectorial; dicho modelo deberá responder también a una mirada de anticipación continua y alertas adecuadas.

Así también, es fundamental que la base de datos de los resultados de las pruebas realizadas, tras un proceso de anonimato, sea liberada en su integridad. En efecto, más allá de las infografías del SNGR y los boletines epidemiológicos del MSP, se cuenta con limitada información para el análisis por parte de los especialistas y la población. Así también, es clave que los Comités Operativos de Emergencia (COE) y los Gobiernos Autónomos Descentralizados Cantonales puedan acceder a esta información como insumo de base para el diseño y construcción de modelos inteligentes para una toma de decisiones singularizada.

3.2 Monitoreo multidimensional de la exposición al virus

La cuarentena decretada por el Gobierno ha buscado disminuir los contactos interpersonales para frenar el brote pandémico y su dinámica de cambio. Sin embargo, no existen insumos de conocimiento de alto valor agregado (estratégicos) para el monitoreo de la situación. Diversas empresas tecnológicas⁴ han brindado alguna información relevante que ha contribuido al monitoreo de los desplazamientos de quienes utilizan estos servicios; pero sigue siendo información general con la cual no se puede construir estrategias específicas frente a la movilidad de la población.

Al cambiar de escala hacia lo regional y local es imprescindible la generación de datos particulares, su situación, locación y contexto, que permitan monitorear la movilidad de la población en las situaciones específicas de cada realidad.

Al cambiar de escala hacia lo regional y local es imprescindible la generación de datos particulares, su situación, locación y contexto, que permitan monitorear la movilidad de la población en las situaciones específicas de cada realidad.

⁴ Apple (<https://www.apple.com/covid19/mobility>); Google (<https://www.google.com/covid19/mobility/>); Waze (<https://www.waze.com/es/covid19>).



Una coordinación interinstitucional entre las empresas de prestación de servicios de comunicación celular y la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones permitiría acceder a la información sobre desplazamientos en el nivel local con datos anonimizados.

De modo complementario, los gobiernos autónomos descentralizados, en coordinación con el Servicio Integrado de Seguridad Ecu-911, podrían tener un rol fundamental en el monitoreo del cumplimiento de la cuarentena y de focos de concentración de población. Esto permitiría profundizar en la comprensión de las estrategias de movilidad de la población: ¿cómo se transportan?, ¿cuáles son los orígenes y destinos de los desplazamientos?, ¿para qué se movilizan?, ¿dónde se concentran?, entre otras preguntas clave que determinan el perfil de ocupación del espacio.⁵

3.3 Reconocimiento de la vulnerabilidad frente al virus

La vulnerabilidad es la característica intrínseca del elemento analizado que diferencia el efecto que tendría una misma amenaza. En el caso del coronavirus, su infección en un porcentaje importante de la población tiene efectos leves. No obstante, entre la población adulta mayor y pacientes con enfermedades catastróficas las probabilidades de un impacto grave aumentan.

De modo adicional, se debe añadir a la pobreza como una condición de vulnerabilidad que gravita en torno a:

- Condiciones de hacinamiento que implican una menor posibilidad de aislamiento de un posible contagiado;
- Ausencia de servicios básicos como el agua, lo que repercute en la dificultad de acatar las recomendaciones de lavado de las manos;

Profundizar la comprensión de las estrategias de movilidad de la población: ¿cómo se transportan?, ¿cuáles son los orígenes y destinos de los desplazamientos?, ¿para qué se movilizan?, ¿dónde se concentran?

⁵ En varias discusiones de expertos en seguridad, no obstante, queda la duda de que el sistema integrado de seguridad se convertiría en la pospandemia en un efectivo sistema de vigilancia líquida, lo que contravendría el respeto por los derechos ciudadanos de privacidad.



- Menor posibilidad de acatar las políticas de cuarentenas por la necesidad de generar ingresos;
- Menor acceso a información sobre los protocolos de prevención de contagios del virus.

La identificación y mapeo de la población vulnerable es esencial para brindar respuestas oportunas y adaptadas a las diferentes y múltiples necesidades de la población. El Censo de Población del 2010 permite una visión integral de diversas características de la población y de la vivienda que repercuten en la vulnerabilidad de la población. Por su obsolescencia requiere de ejercicios de proyección. Para ello se pueden incluir líneas tendenciales observadas a partir de las Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo 2019 (Enemdu); cabe indicar que esto generará instrumentos referenciales que deben complementarse de forma necesaria con otras fuentes de información. Los gobiernos autónomos descentralizados, debido a su mayor cercanía, pueden, en parte, intentar paliar la difícil situación de la generación de información.

La identificación y mapeo de la población vulnerable es esencial para brindar respuestas oportunas y adaptadas a las diferentes y múltiples necesidades de la población.

3.4 Monitoreo y evaluación de la resiliencia del sistema sanitario

Uno de los principales objetivos de la gestión de la crisis ha sido el “aplanar la curva” de los contagios, es decir, evitar que una gran cantidad de gente se enferme al mismo tiempo y colapse el sistema sanitario. Por tanto, el monitoreo permanente de la ocupación del sistema sanitario se convierte en una estrategia fundamental.⁶

Esta estrategia debe considerar las readecuaciones que se han generado para ampliar la capacidad de la infraestructura instalada en el corto plazo y un seguimiento pormenorizado de la ocupación y disponibilidad de las camas

⁶ Los datos convertidos en gestión de conocimiento son el punto de partida para balances estratégicos adecuados y válidos para la toma de decisiones anticipadas e integrales (Balbi, 2018).



hospitalarias y de las Unidades de Cuidados Intensivos (UCI). A esto hay que añadir el número de médicos especializados o no⁷ frente a la cantidad de pacientes. También es preciso hacer alusión al personal de apoyo, enfermeras, auxiliares, tecnólogos, que debieran estar censados y georreferenciados.

La evaluación de la capacidad del sistema sanitario exige sopesar la totalidad y la singularidad de la infraestructura que incluye una consideración de área y población servida. En efecto, los hospitales forman parte de los servicios que generan áreas de influencia que sobrepasan los límites político-administrativos, por lo que en su evaluación se deberá considerar toda la población servida por dicha infraestructura, sin dejar de lado la infraestructura “colchón” para casos de crisis y potencial saturación.

Por último, la variabilidad temporal de los datos exige que los datos sean multitemporales para propiciar un monitoreo en tiempo real, pero también histórico para la construcción de tendencias de ocupación, como insumo para la toma de decisiones.

Tomar decisiones adecuadas y oportunas en el caso de una crisis sanitaria no puede soslayar la integración de los datos previos para lograr una panorámica completa desde un enfoque multitemporal y multiescalar.

3.5 Hacia una articulación de datos

Cada uno de los aspectos analizados necesitan examinarse en conjunto para comprender la densidad y complejidad de la emergencia sanitaria. Tomar decisiones adecuadas y oportunas en el caso de una crisis sanitaria no puede soslayar la integración de los datos previos para lograr una panorámica completa desde un enfoque multitemporal y multiescalar, en el marco de una responsabilidad social y compromiso ético para enfrentar una situación de amplia afectación. Por ende, dicha información debe apoyar con anticipación los balances estratégicos de los tomadores de decisiones nacionales, pero también mostrar la capacidad

⁷ Intensivistas, neumólogos, epidemiólogos, hematólogos e infectólogos han sido requeridos para paliar esta crisis sanitaria.



de territorializarse en los diversos niveles de los GAD, sobre todo en el ámbito cantonal, que en la actualidad tiene la gran responsabilidad de determinar los niveles de la semaforización en sus jurisdicciones.

4. Propuestas de política

Frente a la incertidumbre y la necesidad de insumos de conocimiento para la toma de decisiones multinivel, es urgente la construcción de un Sistema Integrado de Información para la Respuesta a la Emergencia Sanitaria (Siipres), el cual puede ser un módulo del Sistema Nacional de Información (SNI) que permita que los tomadores de decisiones, investigadores y la ciudadanía en general acceda a la información. Se plantean a continuación los principales elementos que el mencionado sistema podría considerar para cada uno de los factores del riesgo de la expansión del covid-19.

Difusión del virus

- Incrementar la capacidad de testeo desde un enfoque de búsqueda integral de la población contagiada.
- Difundir las bases de datos integrales anonimizadas sobre las pruebas realizadas.
- Unificar los datos en un solo boletín informativo sobre la situación de contagios.

Incrementar la capacidad de testeo desde un enfoque de búsqueda integral de la población contagiada.

Exposición de la población

- Determinar los patrones de movilidad a partir de los datos anonimizados de geolocalización de los servicios de telefonía celular.
- Monitorear los espacios de concentración de población por medio de la infraestructura instalada del Servicio Integrado de Seguridad Ecu911.
- Mapear e identificar la población más vulnerable.
- Actualizar información sobre distribución de pobreza.

Determinar los patrones de movilidad a partir de los datos anonimizados de geolocalización de los servicios de telefonía celular.



- Mapear la población adulta mayor, con enfermedades catastróficas y de atención prioritaria.

Seguimiento de la capacidad de respuesta del sistema sanitario

- Monitorear la evolución de la disponibilidad de camas hospitalarias y de UCI destinadas a enfermos con covid-19.
- Monitorear las condiciones de salud y disponibilidad de los profesionales de la salud.

Integración de la información mediante un módulo del SNI

- Construir un módulo de información nacional para responder a la emergencia sanitaria.
- Articular la información nacional con los Sistemas de Información Locales (SIL), sobre todo cantonales.

Teletrabajo, retorno y nueva normalidad: los grupos de atención prioritaria y las nuevas vulnerabilidades

Documento compilado por Viviane Montero
Escuela de Derechos y Justicia

1. Objetivo

- Este documento propone estrategias para garantizar los derechos de los grupos vulnerables, tanto personas como unidades familiares.
- Con este fin se proponen definiciones del tipo de retorno (prepandemia o “nueva normalidad”) y se revisa las políticas públicas que se han programado.
- Se presentan insumos jurídicos que visibilicen a los grupos vulnerables que, por mandato constitucional, se consideran prioritarios.

2. Problematización

En Ecuador la pandemia del coronavirus está lejos de controlarse. Según datos del Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, entre el 29 de febrero y el 8 de junio de 2020, en el contexto de la pandemia del covid-19, en el país se han realizado 127 576 test para detectar la enfermedad, entre pruebas PCR y test rápidos. De esa muestra, 43 917 casos han dado positivo de coronavirus. De otra parte, las personas fallecidas ascienden a 6118, sumando los casos confirmados y aquellos casos con sospecha. Con datos del Registro Civil, si se toma en cuenta el promedio de fallecidos durante los meses de marzo a junio de 2020, y junto con una comparación con el mismo período del año anterior, se constata un exceso de más de 15 000 personas fallecidas. En Ecuador, el riesgo



continúa. De un día para otro, la cifra de contagios entre el lunes 8 de junio al martes 9 de junio ascendió en 539 casos y 53 nuevos fallecidos.

En dicho contexto, se ha impulsado el teletrabajo como una forma de procurar aislamiento social y prevenir al contagio. En nuestro país, esta modalidad laboral no se había extendido tanto como ahora con la pandemia, aunque contaba con previsión normativa tanto para el sector público como para el privado.¹ Después de tres meses de confinamiento, se ha iniciado el retorno.² Este problema devela nuevos grupos vulnerables más allá de la persona del trabajador y de las categorías clásicas de atención prioritaria. Se incorporan personas que tienen a su cuidado niños en edad escolar o que no viven solos en casa, personas mayores, las que padezcan discapacidad o enfermedades catastróficas u otra enfermedad que agrave los efectos del covid-19. Por tanto, es pertinente mecanismos transversales que configuren políticas públicas que se aproximen a individuos como trabajadores y personas que pueden ser miembros de familias y grupos vulnerables.

Este problema devela nuevos grupos vulnerables (...), se incorporan personas que tienen a su cuidado niños en edad escolar o que no viven solos en casa, personas mayores, las que padezcan discapacidad o enfermedades catastróficas.

3. Lineamientos de acción

3.1 Alcance conceptual

Las políticas públicas de protección de la vida deben estar orientadas, entre otros, por el derecho a la igualdad y no discriminación, el cual está incluido en numerosos instrumentos de derecho internacional público de los Derechos Humanos (CIDH, 2019) y tiene por objeto primordial evitar desigualdades y tratos diferenciados en el ejercicio de derechos, debido a condiciones sociales, políticas, culturales,

- 1 En 2016, el teletrabajo ya estuvo regulado para el sector privado (acuerdo 190) y en 2017 el acuerdo 90 abrió la posibilidad al teletrabajo en el sector público.
- 2 El 24 de abril el Gobierno anunció que a partir del 4 de mayo se pasaría del aislamiento al distanciamiento social, con la reactivación de sectores de la economía y del aparato estatal, a lo que se llamó “nueva normalidad” (*El Comercio*, 24 de abril de 2020).



de género, edad, raza, etnia, entre otras. No toda diferencia de trato es discriminatoria, y un trato igualitario no implica el otorgamiento de trato idéntico; es decir, no tomar en consideración las diferencias de las personas al momento de darles un trato igualitario puede resultar tan discriminatorio como tratar a personas iguales de manera diferente (Bayefsky, 1990).

En el marco de la pandemia del coronavirus, el principio de igualdad y no discriminación merece una reflexión especial en atención de aquellas personas que, de acuerdo con el artículo 35 de la Constitución ecuatoriana, están incluidas en el grupo de personas consideradas como vulnerables. Ello obliga al Gobierno a abstenerse de realizar acciones de forma directa o indirecta que discriminen a los grupos vulnerables, al tiempo que lo impulsa a implementar políticas en las que se tome en cuenta:

Trato idéntico

Es evidente que no se puede aplicar una sola política de retorno al trabajo para todos los trabajadores. Hacerlo implicaría vulneración de derechos y posible responsabilidad estatal.

Legitimidad de los fines

Aplicar una política pública diferenciada que considere la vulnerabilidad de contagio de personas en situación de riesgo se justifica en la medida de que la situación de vulnerabilidad implique un riesgo razonable y real.

El medio principal para lograr el fin mencionado

En línea con los literales precedentes, mantener el teletrabajo es el medio adecuado para precautelar la buena salud y la vida de las personas en situación de vulnerabilidad,

Es evidente que no se puede aplicar una sola política de retorno al trabajo para todos los trabajadores.



La protección no debe quedar reducida solo a la persona del trabajador, sino también a su círculo cercano.

aquellas que tengan dependientes o convivan con personas vulnerables, hasta que exista una vacuna o tratamiento.³

En virtud de lo anterior, la formulación de políticas debe tomar en cuenta los siguientes puntos: i) existen nuevos grupos vulnerables que deben ser protegidos de manera prioritaria; ii) la protección no debe quedar reducida solo a la persona del trabajador, sino también a su círculo cercano; iii) los niños en edad escolar, incluso sin ser un grupo de especial afectación, merecen atención prioritaria y la situación de sus padres o cuidadores debe ser tomada en cuenta.

3.2 Acercamiento a grupos vulnerables

Adultos mayores

Según el INEC, de los 17 millones de ecuatorianos, 1,4 millones (8 %) se ubican en una edad entre 60 y 74 años. Muchas de estas personas trabajan por necesidad y otros viven de su jubilación. El 3,5 % de los adultos mayores tiene un empleo que puede ser considerado como “adecuado pleno”, es decir, de 40 horas o más de trabajo y un salario mínimo o más. El 4,5 % de la población se encuentra en “subempleo”, lo que implica menos de 40 horas y un sueldo menor de una remuneración básica (*El Universo*, 20 de mayo de 2020).

El desconfinamiento y el retorno al trabajo presencial supone riesgos para los adultos mayores, tanto para los que trabajan como para los que no lo hacen, pero comparten el hogar con los teletrabajadores en desescalada (MIES, 2020). Cerca de unas 320 mil personas se encuentran registradas realizando teletrabajo en estos meses de confinamiento (Guerrero, 2020).

3 La Organización Internacional del Trabajo ha catalogado al contagio de dicho virus como enfermedad de trabajo.



Niños, niñas y adolescentes

La cuarentena impuso a los padres el teletrabajo y a los niños, niñas y adolescentes la adaptación a la teleeducación. La zona en que intersecan vida familiar y vida laboral no está exenta de conflicto. Las familias tuvieron que adaptar recursos, espacios y tiempos para atender a esta nueva realidad que, para los padres de niños pequeños, significó una jornada múltiple y simultánea: el cuidado del hogar, de los niños, el acompañamiento a su jornada escolar y el teletrabajo. En este contexto, la incorporación al trabajo presencial de estos padres presenta innumerables dificultades, no solo en el marco de los protocolos de previsión del contagio por covid-19, sino, sobre todo, porque aún siguen suspendidas las actividades en las unidades educativas, priorizándose la educación virtual, lo que significa que deberán dejar en casa a sus hijos, comprometiéndose de esta manera su cuidado.

En un marco de derechos que implican legislaciones y normativas nacionales e internacionales,⁴ las políticas públicas destinadas a proteger y articular la actividad laboral con el cuidado de los niños y niñas, en el ámbito nacional, comunitario y lugar de trabajo, deben orientarse a compatibilizar las responsabilidades familiares y el trabajo remunerado. También resulta indispensable que dichas políticas públicas posibiliten la participación de los hombres en las responsabilidades familiares, sobre todo en el cuidado de los hijos.⁵

Personas con discapacidad

Las personas con discapacidad dependen del cuidado de quienes pueden teletrabajar y su inminente retorno aumenta

4 Constitución del Ecuador, artículo 44; Código de la Niñez y Adolescencia, artículos 9 y 10; Convenio sobre los Trabajadores con Responsabilidades Familiares de la OIT.

5 OIT. Trabajo y familia: ¡Compartir es la mejor forma de cuidar! 5.



la probabilidad de contagio. La política pública podría concebir mecanismos para proveer elementos de bioprotección y atender, de manera especial, a mujeres sobre quienes, en su mayoría, recaen las tareas de cuidado de personas con discapacidad. En tal sentido, es necesario que la política pública garantice el derecho al cuidado y a la preservación de la salud de este grupo, toda vez que su condición los hace vulnerables de manera especial al desarrollo de los síntomas graves de la enfermedad, lo cual puede implicar un riesgo de muerte.

Enfermedades catastróficas y nuevas vulnerabilidades al covid-19

Las enfermedades catastróficas, también identificadas como de alta complejidad, son objeto de especial protección y de políticas públicas específicas en Ecuador. Entre estas enfermedades, el Ministerio de Salud Pública enlista malformaciones congénitas de corazón, todo tipo de cáncer, tumor cerebral, insuficiencia renal crónica, trasplante de órganos (riñón, hígado y médula ósea), secuelas de quemaduras graves, malformaciones arteriovenosas cerebrales, Síndrome de Klippel Trenaunay y aneurisma toracoabdominal (MSP, 2013).

De otra parte, en la situación excepcional por la cual pasamos, la enfermedad producida por el covid-19 posee características y grupos vulnerables distintos y específicos. Estos incluyen, de forma consensuada, las personas que poseen trastornos subyacentes como hipertensión, enfermedad pulmonar, obstructiva crónica, diabetes, enfermedad cardiovascular, o personas inmunodeprimidas, una vez que la enfermedad deviene con mayor rapidez en síndrome de dificultad respiratoria aguda, shock séptico, acidosis metabólica difícil de corregir y disfunción de la coagulación, incluso hasta producir la muerte (MSP, 2020).



Por lo expuesto, es imperativo extender la protección a los trabajadores que se encuentren en el grupo de riesgo y a quienes cohabitan con personas que se encuentren en esta condición, para que se mantenga el aislamiento social que, hasta el momento, es lo que garantiza la preservación de su salud y vida.

4. Propuestas de política

El Gobierno, por intermedio de las ministerios competentes, debe elaborar e implementar las políticas públicas y sus protocolos de retorno al trabajo presencial y de forma intersectorial, con enfoque de género, integrada y no fragmentada, para conseguir los propósitos siguientes:

- Dar cumplimiento al sistema de derechos humanos, internacional y nacional, de las personas vulnerables, de manera particular, por la pandemia (por ejemplo, respecto a los adultos mayores, ONU, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966); Observación General 6 y 14 de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (2015); Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores (2019); Cepal, Covid-19, Recomendaciones generales para la atención a personas mayores desde una perspectiva de derechos humanos (mayo 2020); OIT, Las normas de la OIT y el covid-19 (mayo 2020)).
- Proteger y garantizar los derechos a la vida, la salud y la integridad de las personas más vulnerables y de atención prioritaria. Para ello deben elaborarse e implementarse dichas políticas y protocolos tomando en cuenta la especificidad de la afectación a estos grupos. No considerar las diferencias de las personas al momento de darles un trato igualitario puede resultar tan discriminatorio como tratar a personas iguales de manera diferente. Para ello, como hemos indicado, debe observarse la legitimidad de fines, la proporcionalidad de medios y si dicho trato desigual tiene una justificación objetiva y razonable.



- Promover la continuidad del teletrabajo para los trabajadores que pertenecen a los grupos antes analizados y los que, no perteneciendo a estos grupos, conviven con personas, familiares o no, que padecen dichas condiciones. Esto, con la singularización de los criterios referentes al retorno, a fin de garantizar los derechos a la vida, la salud y la integridad.
- Por último, se debe considerar la responsabilidad fundamental que tienen las direcciones de Talento Humano de las instituciones para su implementación en el respeto de los derechos de las personas vulnerables vinculadas con el trabajador y la especificidad de las condiciones laborales que ello implica para cada uno de ellos.

Educación en el contexto de la pandemia en Ecuador

Tatiana Bichara, María Imelda Robalino y Soledad Varea
Profesoras de la Escuela de Gobierno y Administración Pública.

1. Objetivo

- Este documento de política tiene como finalidad delinear mecanismos que permitan garantizar el derecho a la educación en un contexto de pandemia.
- A modo de guía, se han seguido las recomendaciones de la ONU para la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En particular las cuatro características del derecho a la educación: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad (ONU, 1999).

2. Problematización

El aislamiento social trajo la necesidad de reconfigurar la vida familiar en relación con el uso de los espacios, de los tiempos, de los recursos y de la dinámica de convivencia. La emergencia exigió que la casa fuera readecuada para fungir de escuela, oficina, lugar de convivencia y de labores domésticas, con todos los miembros de la familia, en el mismo espacio, todo el tiempo. En tales circunstancias, han sido las mujeres quienes asumen, de manera significativa, las tareas domésticas; aparte de que supervisan la educación de los hijos de forma remota. Este acompañamiento puede ser distinto: si la madre fue a la escuela puede apoyar la teleeducación de sus hijos con recursos y conocimientos tecnológicos, sin embargo, aquellas que no asistieron a la escuela o son analfabetas enfrentan otras dificultades.



Por otra parte, el confinamiento ha agravado la recurrencia de violencia intrafamiliar. El servicio de pedido de ayuda del 911 en el período de confinamiento, entre el 12 de marzo y 11 de abril, recibió 6819 llamadas de alarma por posibles casos de violencia de género. La mayor cantidad, el 55 % se concentra en Quito y Guayaquil (Red Interuniversitaria de Investigación Feminista sobre el Acoso Sexual, 2020), eso representa un incremento de 30 % de la violencia de género en el país (PreViMujer-GIZ, 2020).

Asimismo, la cuarentena y la restricción de movilización ha dificultado la posibilidad de que las personas cumplan con su jornada laboral, lo que ha comprometido los ingresos de las familias. En el caso de niños y jóvenes, el verse privados de asistir a la escuela les llevó a perder una situación de “protección y refugio” (Albuquerque *et al.*, 2020). Según la Cepal (2020), la escuela es fundamental para asegurar la soberanía alimentaria de las familias, lo que se confirmaría con el hecho de que 1 050 638 hogares están en situación de vulnerabilidad, con niñas, niños y adolescentes beneficiarios del desayuno escolar (Unicef, 2020). La deserción escolar también se intensifica durante el confinamiento y es razonable suponer que durante el retorno esta circunstancia aumentará de las desigualdades sociales. Según datos emitidos por el Ministerio de Educación, existen 250 000 jóvenes que han salido del sistema escolar.

Los docentes han continuado sus actividades mediante la modalidad de teletrabajo; sin embargo, el pago de sus remuneraciones, al igual que de otros servidores públicos, ha sufrido retraso (Redacción *Plan V*, 2020). Además, se prevé una disminución de la jornada laboral docente con impacto en su remuneración (Presidencia de la República, 2020, Art. 1). Respecto a las necesidades de los docentes, durante el confinamiento, la encuesta realizada por la Red Latinoamericana de Comunidades de Aprendizaje concluye que demandan capacitación en: recomendaciones para seguir aprendiendo en casa durante el confinamiento; así como, en recursos digitales y teletrabajo (Grupo Faro, 2020).



La precarización del trabajo docente es otro agravante para la sociedad en tiempos de pandemia y es preciso que la política pública tome en cuenta las singularidades, diferencias y complejidades de cada grupo humano y que se hable de una escuela, comunidad o territorio. Las propuestas de política necesitan considerar condiciones que garanticen un aprendizaje, sociabilidad, producción de valores y afectos. Lo anterior tiene la meta de promover un cuidado y protección integral para el equipo educador, los educandos y las familias, así como para adaptar la institución educativa a las necesidades que emergen de la pandemia.

3. Lineamientos de acción

3.1 Disponibilidad

Se refiere las condiciones materiales del derecho a la educación, entre otras: docentes calificados con salarios competitivos y materiales de enseñanza (ONU, 1999). Al respecto, se proponen los siguientes lineamientos:

- Conservar el empleo, la jornada laboral y las remuneraciones de los docentes del Ecuador (Unesco, 2020).
- Desarrollar las capacidades sociales, cognitivas y afectivas de los docentes.
- Generar y difundir información sobre la situación sanitaria durante la pandemia de los docentes, los estudiantes y las familias.
- Proveer de los materiales de enseñanza, necesarios y pertinentes, tanto a los docentes como a los estudiantes.

3.2 Accesibilidad

Las instituciones y programas de enseñanza han de ser accesibles para todos sin ninguna distinción. Los lineamientos propuestos son:

Las propuestas de política necesitan considerar condiciones que garanticen un aprendizaje, sociabilidad, producción de valores y afectos.



- La educación no debe ser discriminatoria, es universal pero se asegura de manera especial a grupos vulnerables.
- La educación ha de ser accesible para todos y en especial debe asegurarse que los ámbitos geográficos y alejados accedan a ella.
- La educación debe ser gratuita en todos los niveles.

3.3 Aceptabilidad

Hace mención de la pertinencia de la educación en lo cultural y académico, tomando en cuenta a estudiantes y familias. Los lineamientos propuestos son:

- Los y las estudiantes y familias participarán de manera activa en su proceso educativo.
- La comunidad será parte ineludible de la planificación de la educación para asegurar la pertinencia y calidad académica.
- El Estado asegurará procesos participativos de estudiantes, familias y comunidad.

3.4 Adaptabilidad

Es preciso definir parámetros de flexibilidad para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación, así como a las necesidades de los estudiantes en contextos culturales y sociales variados (ONU, 1999). Los lineamientos propuestos son:

- Inclusión de los/as profesores/as en la planificación del retorno, incluyendo la discusión sobre la pedagogía a ser implementada.
- Garantía de seguridad y bienestar psicológico y socioemocional de los/as estudiantes y de todos los/as trabajadores/as de la educación en los ambientes escolares.
- Ayuda a los/as profesores/as a adaptarse a las nuevas condiciones de enseñanza.

Ayuda a los/as profesores/as a adaptarse a las nuevas condiciones de enseñanza.



4. Propuesta de políticas

4.1 Disponibilidad

- ***Conservar el empleo, la jornada laboral y las remuneraciones de los docentes de Ecuador***

Realizar, de manera conjunta con el Ministerio del Trabajo, un estudio técnico de la carga laboral docente actual, para determinar la factibilidad (o no) de la reducción de la jornada. Para el efecto se deberá considerar no solo el tiempo necesario para impartir y preparar las clases; sino también para la capacitación docente y otros requerimientos administrativos.

- ***Desarrollar las capacidades sociales, cognitivas y afectivas de los docentes***

Promover capacitación permanente y supervisión para el equipo de la escuela. Coordinar con las instituciones del Sistema de Educación Superior la creación de comunidades de aprendizaje de docentes para compartir mejores prácticas y acompañarse durante el confinamiento. Estos proyectos podrán ser desarrollados dentro de las actividades de vinculación con la sociedad.

- ***Generar y difundir información sobre la situación sanitaria durante la pandemia de los docentes, los estudiantes y las familias***

Disponer a las unidades desconcentradas del Ministerio de Educación (direcciones circuitales, distritales y coordinaciones zonales) la recopilación y consolidación de información sobre la situación sanitaria de los docentes y los/as estudiantes en Ecuador. Solicitar, para el efecto, la colaboración del Ministerio de Salud Pública y del Instituto Nacional de Estadística y Censos. Difundir los datos en el portal web del Ministerio de Educación y actualizar cada mes.



Elaborar un protocolo sanitario y de bioseguridad para la definición de un escalonamiento de regreso de los/as estudiantes a la escuela de forma presencial y de recursos para la adaptación de los espacios físicos y reclutamiento de docentes. El Ministerio de Salud y el Ministerio de Educación elaboran el protocolo sanitario y de bioseguridad.

Las unidades desconcentradas del Ministerio de Educación deberán difundir información sobre la pandemia y sobre los servicios de protección a las familias en las áreas sanitaria, de asistencia social, de violencia de género, de maltrato a niños, niñas y adolescentes, entre otros.

- ***Proveer de los materiales de enseñanza, necesarios y pertinentes, tanto a los docentes como a los estudiantes***

El Ministerio de Educación, mediante sus unidades desconcentradas, recopilará “las mejores prácticas” de educación en línea, desarrolladas por los docentes durante el confinamiento. A partir de esta información se elaborará una guía, con recomendaciones a seguir para los demás docentes.

4.2 Accesibilidad

El Estado garantizará seguridad social para niñas, niños adolescentes que se encuentren en situaciones de vulnerabilidad

Creación, por parte del Ministerio de Economía y Finanzas, MIES, IESS y el programa Bono de Desarrollo Humano, de un sistema de compensaciones monetarias a estas familias y en especial a niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad y que en la actualidad reciban el Bono de Desarrollo Humano.

Un sistema de compensaciones monetarias a estas familias y en especial a niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad.



Descentralización del talento humano del Mideduc hacia zonas rurales emergentes en las que se ubiquen niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad

Elaborar un sistema de movilidad de los maestros y maestras mejor evaluados y formados para que puedan desplazarse hacia zonas rurales, para de esta manera asegurar el acceso a la educación. En este sistema de movilidad urbano/rural se deberá crear una red de acción conformada por el Mideduc, el COE, los gobiernos provinciales, locales, juntas parroquiales, organizaciones comunitarias y empresas de transporte.

4.3 Aceptabilidad

- ***Gestionar la escuela en conjunto con la comunidad educativa, considerando la singularidad del territorio***

Abrir la posibilidad de conocer lo que las personas están pensando, comprender qué sentidos atribuyen a la educación, cómo significan las formas de educar. Estar cerca de los estudiantes, de los/as profesores y de las familias y comprender las relaciones que establecen en la escuela.

Estimular la solidaridad e incentivar la participación de la comunidad para solucionar problemas educativos y favorecer la construcción de redes, acciones y proyectos sociales que promuevan la vida.

Cada institución educativa abre espacios de discusión continuos junto con sus comunidades y da voz a los/as profesores/as, estudiantes y familias, a fin de monitorear la situación de retorno a la escuela. Los/as directivos/as pueden solicitar apoyo a las unidades desconcentradas del Ministerio de Educación para la realización de esos encuentros y sistematización de los debates.

Abrir la posibilidad de conocer lo que las personas están pensando, comprender qué sentidos atribuyen a la educación, cómo significan las formas de educar.



4.4 Adaptabilidad

- ***Implementación de la pedagogía de proyectos interdisciplinarios en las escuelas***

Las personas docentes pueden adaptar didácticas y aprovechar las circunstancias para promover aprendizajes teórico-prácticos, a partir de los intereses de los/as estudiantes. La pedagogía de proyectos busca que el proceso de enseñanza-aprendizaje se establezca por la construcción colectiva de propuestas singulares en cada escuela. Se debe implementar una metodología que permita integrar aspectos emocionales y afectivos descubiertos en espacios seguros de discusión.

Los/as docentes deben ser capacitados/as por el Ministerio de Educación para poner en marcha dinámicas que motiven el uso de lenguajes, formas de expresividad en ejercicios grupales. De manera paralela, quienes educan participan de la planificación de la pedagogía de proyectos a ser implementada para el retorno, en conjunto con quienes dirijan la escuela, con apoyo de las unidades desconcentradas del Ministerio de Educación (direcciones circuitales, distritales y coordinaciones zonales).

- ***Planificar la metodología para el retorno y preparar a los educadores/as para reabrir la escuela***

Los/as profesores/as deben participar del proceso de planificación de la pedagogía a ser implementada en el retorno, en conjunto con los/as rectores/as, unidades desconcentradas del Ministerio de Educación y bajo orientación del Ministerio de Salud.

Promover el respectivo cuidado al recibir a las familias, estudiantes, docentes y funcionarios. Construir espacios de acogimiento. Promover también apoyo virtual o presencial a las familias, docentes y estudiantes, considerando la urgencia y los reglamentos de bioseguridad, acorde con los diferentes grupos y demandas.

Los/as docentes deben ser capacitados/as por el Ministerio de Educación para poner en marcha dinámicas que motiven el uso de lenguajes, formas de expresividad en ejercicios grupales.



Pueden ser creados grupos de apoyo emocional y psicológico para docentes, estudiantes y familias. Los/as educadores/as y gestores/as de la escuela retornan primero y dedican un tiempo para crear procesos de adaptación de todos/as a la escuela de forma presencial. Se deben crear condiciones para manejar los conflictos y situaciones de malestar que puedan surgir en el momento en que se regresa a la escuela sin poder acercarse de forma física.

- **Implementar protocolos sanitarios y de bioseguridad para la comunidad educativa y reorganizar las instituciones educativas con aulas y profesores suficientes para garantizar la distancia entre las personas**

Implementar el protocolo sanitario y de bioseguridad para la comunidad educativa. El retorno debe ser escalonado, iniciando por la educación infantil y básica, considerando la incidencia del virus en los territorios. La reapertura de las instituciones debe ser escalonada a partir de la elaboración de un plan de aplicación de pruebas cualitativas, combinando test moleculares (RT-PCR) y serológicos certificados de todos los/as profesionales de la educación y muestras de estudiantes planificadas en un modo científico, con la finalidad de realizar una búsqueda activa de familiares de estudiantes que resultan positivos de covid-19, considerando los aspectos territoriales de pobreza y pandemia (Leher, 2020).

Adaptar los espacios físicos de la institución educativa para reducir el número de estudiantes por clase, no sobrepasando los 15 estudiantes (en sala de 50 m²), número que podría ampliarse en caso de que se tenga un metro de distancia entre los estudiantes y de que se garantice la distancia de estos con el profesor/a.

El Ministerio de Salud y el Ministerio de Educación capacitan a los/as gestores/as y docentes para la implementación del protocolo de retorno presencial en las escuelas junto con las comunidades educativas.

Se deben crear condiciones para manejar los conflictos y situaciones de malestar que puedan surgir en el momento en que se regresa a la escuela sin poder acercarse de forma física.

El giro punitivo y la reducción del homicidio en Ecuador, 2009-2018

Daniel Pontón, Fredy Rivera y César Amores,
Autores

Este libro indaga sobre las dimensiones de política pública que pudieron incidir en la reducción de la tasa de homicidios. La fenomenología del homicidio es la punta del iceberg de una trama compleja de problemáticas criminales y de inseguridad ciudadana, inquietudes que los autores abordan en esta investigación.

Jóvenes en el mercado laboral: programa “Mi primer empleo” en la provincia de Loja-Ecuador, 2010-2011

Doris Contento

Se examinó el programa “Mi primer empleo”, cuyo objetivo es mejorar la inserción laboral de las y los jóvenes mediante pasantías. Esta investigación sugiere que no ha generado mayores efectos sobre las estrategias de los jóvenes para insertarse laboralmente.

Desempeño institucional de los burócratas del SRI cercanos al ciudadano: Ecuador, 2014-2017

Gabriela Nieto

Esta investigación analiza los “burócratas cercanos al ciudadano” del SRI. Así se describe a los servidores que tienen contacto directo con la ciudadanía en sus actividades y se encuentran distantes de la autoridad superior. Se indaga la presencia de dos componentes, meritocracia y especialización, y su incidencia en el desempeño institucional.



El covid-19 y los derechos humanos en Ecuador

Roxana Arroyo, Katalina Barreiro, Óscar Montero y Santiago Mejía
Escuela de Relaciones internacionales.

1. Objetivos

- Recaltar la importancia de los derechos humanos en medio del contexto de crisis multidimensional ocasionada por el covid-19.
- Señalar algunas oportunidades y amenazas en relación con tres temas claves: a) responsabilidades del Estado frente a la alarma sanitaria; b) los derechos de mujeres y niñas en un contexto de pandemia y c) educación.

2. Problematicación

La Declaración Universal de los Derechos Humanos es un hecho fundamental en la era contemporánea. Estos conceptos adquieren una relevancia especial en el marco de la pandemia que golpea a todas las naciones. El Secretario General de Naciones Unidas, António Guterres, ha dicho hace pocas semanas que la crisis social se ha convertido “en una crisis de los derechos humanos”. En tal contexto, el Estado ecuatoriano —unos de los más afectados de la región por el covid-19— necesita apuntalarse en un ejercicio real de los derechos humanos como sobre una piedra angular.

En el caso de Ecuador, la crisis de la pandemia se combina con desigualdades existentes con anterioridad que ahora se agravan.

3. Lineamientos de acción

3.1 El Estado y la responsabilidad en una situación de alarma sanitaria

Pese a que se levantaban voces de alarma que sugerían que la dinámica de producción y consumo era insostenible y que una pandemia



amenazaría varios planos de la vida, nadie estaba preparado para los interrogantes que plantea el covid-19. Desde el punto de vista de los abordajes de cada Gobierno, en el resultado incidieron el tipo y disponibilidad de recursos, así como la consistencia institucionalidad y cohesión social. En cualquier caso, si puede pensarse en un denominador común de la mayoría de los casos, este fue la limitación de movimiento que conllevó el confinamiento. Dicha restricción de libertades, que tenía por objeto evitar la propagación de contagios, plantea otros problemas también relacionados con el menoscabo de derechos; en tanto una persona o familia de escasos recursos no puede alimentarse en aislamiento.

Esto lleva a pensar propuestas frente a la capacidad de reacción de los Gobiernos y su gestión de crisis presente y futura. La formulación de políticas que aborden la falta de empleo, el acceso a alimentos, los mecanismos que busquen asegurar el bienestar, debe contar con el consenso de los diferentes actores sociales y conocer sus necesidades específicas. Para ello es necesario buscar un liderazgo institucional, desde el Ejecutivo, de preferencia, que ayude a generar este consenso desde el cual los diferentes actores políticos y sociales deben actuar y generar las mencionadas y tan necesarias políticas públicas.

Surgen nuevos retos en la construcción de políticas públicas que ayuden a enfrentar las diferentes problemáticas que se han ido generando, fruto de esta pandemia. Desde la violencia de género, con una coyuntura adversa para mujeres y niñas, hasta la situación que se ha presentado desde la educación como un derecho para toda la ciudadanía, sujeta y condicionada en este momento por nuevos factores que llevan a afrontar soluciones desde la Administración pública.



3.2 El derecho de las mujeres y niñas a vivir una vida libre de violencia. La necesaria resiliencia del Estado

La ONU señala que los confinamientos y las cuarentenas son esenciales para reducir el covid-19, pero pueden hacer que las mujeres se vean atrapadas con parejas abusivas. La recurrencia de situaciones de violencia, en varios casos, se ha duplicado; por ejemplo, en el caso de Ecuador, antes de la pandemia el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos revelaba que 65 de cada 100 mujeres han vivido alguna forma de violencia de género; de esas mujeres, 56,9 % soportó violencia psicológica, 35,4 % ha sido objeto de violencia física, 32,7 % ha vivido episodios de violencia sexual y 16 % ha padecido violencia patrimonial. Datos recientes obtenidos durante el período de confinamiento inicial indican que entre el 11 de marzo y el 12 de abril se cuenta con 6800 denuncias telefónicas, según la vicepresidenta del Consejo de Protección de Derechos de Quito, Sybel Martínez, detectadas mediante el Servicio Integrado de Seguridad ECU 911. Quienes realizan dichas denuncias, al estar en confinamiento y distanciamiento social, no pueden acudir a judicializar sus casos; asimismo, el Consejo de la Judicatura registró 225 flagrancias a escala nacional por violencia contra la mujer, en tanto que durante la emergencia sanitaria se han contabilizado seis intentos de femicidio y tres consumados.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha emitido una declaración con la que llama la atención a los Estados sobre la necesidad de incorporar la perspectiva de género, el enfoque de derechos humanos y de interseccionalidad en las políticas públicas que mitiguen el impacto en los derechos de las mujeres y niñas en sus hogares, dado el aumento exponencial de la violencia. Asimismo, la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) señala que es evidente el posible retroceso en derechos como la salud, el trabajo, la educación, entre otros, con la consecuente profundización de las brechas de género ya existentes.

La Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) señala que es evidente el posible retroceso en derechos como la salud, el trabajo, la educación, entre otros.



Las medidas de confinamiento han aumentado la carga global de trabajo de las mujeres. Según datos de la OIT, las mujeres tienen a su cargo 76,2 % de todas las horas del trabajo de cuidado no remunerado (más del triple que los hombres) en las familias con hijos/as en edad preescolar o que no pueden asumir de manera autónoma la educación a distancia. Las brechas son claras en nuestra región, por lo que sin una política eficaz y con acciones positivas el retroceso será evidente. Si se toma en cuenta agravantes como la baja participación laboral, el desempleo, la baja productividad, el insuficiente acceso a la seguridad social que afecta a las mujeres en la región; es claro que ellas son, en y desde lo estructural, el sector más vulnerable frente al covid-19. Por tal razón, es preciso detenerse en la elaboración de políticas que, entre otros puntos, atiendan las necesidades de hogares monoparentales encabezados por mujeres, las cuales se dedican a laborar en el comercio al por menor, en servicios de alojamiento y de comidas o en las industrias manufactureras (Comisión Interamericana Mujeres, 2020).

3.3 La educación como un derecho de todos los seres humanos

A partir de la pandemia del covid-19, el postulado de adecuadas metodologías y estrategias que permitan que los niños y las niñas mantengan sus clases devino en una necesidad y urgencia. La eficiencia y alcance de la tecnología para resolver la educación a distancia está lejos de ser un ideal. Según Emanuela di Gropello (Banco Mundial, 2020), más de 170 millones de niños en el mundo han quedado fuera del aprendizaje durante los confinamientos de la pandemia.

América Latina evidenciaba en la educación, previo a la pandemia, dos necesidades esenciales que debían ser atendidas para lograr la virtualización de la educación: bajos niveles de acceso a la conectividad, equivalente al 40 % de la población total (Banco Mundial, 2020) y, a la vez, sistemas públicos de educación con bajos resultados en el aprendizaje de matemáticas y lengua. Estos meses de pandemia

Según Emanuela di Gropello, 170 millones de niños en el mundo han quedado fuera del aprendizaje durante los confinamientos de la pandemia.



podrían devenir en un incremento de esa brecha de pobreza frente a aquella población que se encuentra familiarizada con el internet y con procesos virtuales de enseñanza y aprendizaje.

4. Propuestas de política pública

4.1 Propuestas en torno a la violencia que sufren mujeres y niñas

La crisis podría significar décadas de retraso en el cumplimiento y ejercicio del derecho a vivir una vida libre de violencia, por lo que deberían implementarse las siguientes políticas públicas:

- ***Reactivación y fortalecimiento de mecanismos de protección contra la violencia por razones de género que garanticen el acceso a la justicia***

Es necesario garantizar el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia durante el proceso de desconfinamiento en todas las etapas de alerta, sea esta roja, verde, amarilla o naranja. El Estado debe tomar en cuenta todas las medidas y las acciones necesarias para prevenir casos de violencia de género y sexual; por ejemplo, disponer de mecanismos seguros de denuncia directa e inmediata, así como reforzar la atención para las víctimas. Para la implementación de esta política pública es necesario adoptar ciertos lineamientos como, por ejemplo:

- a. La implementación de medios informáticos que permitan realizar denuncias mediante la telefonía inteligente y mensajería silenciosa; además de comisarías virtuales, botones de pánico, geolocalización e incluso redes sociales.
- b. Garantizar y reforzar los servicios de líneas de atención y respuesta a la violencia, centros de orientación y atención psicológica, psicosocial y jurídica como servicios indispensables y reforzarlos para que lleguen a las víctimas en todo el territorio nacional, evitando las brechas entre lo urbano y lo rural.

Realizar denuncias mediante la telefonía inteligente y mensajería silenciosa; además de comisarías virtuales, botones de pánico, geolocalización e incluso redes sociales.



Garantizar el acceso a la justicia a las mujeres durante los estados de excepción.

- c. Programas de seguimiento de las denuncias interpuestas durante los últimos seis meses previos a la pandemia. Detención directa o indirecta, inspección directa o indirecta.
 - d. Extensión automática de las medidas de protección.
 - e. Priorización de las audiencias que fueron suspendidas, agilizar las notificaciones.
 - f. Difundir la información a la población acerca de los mecanismos de denuncia y, en especial, de los mecanismos específicos en tiempo de pandemia y en todo el proceso del desconfinamiento, así como durante sus respectivas alertas amarilla, verde, naranja, roja.
 - g. Fortalecer o generar espacios seguros, tales como albergues, y crear nuevos refugios.
 - h. Garantizar el acceso a la justicia a las mujeres durante los estados de excepción.
 - i. Incluir el enfoque interseccional al adoptar medidas diferenciadas, considerando las particularidades e identidades diversas de mujeres en especial situación de riesgo, tomando en cuenta factores tales como raza, etnia, edad, orientación sexual, identidad y expresión de género, entre otras variables, que puedan acentuar una situación de riesgo de violencia o discriminación.
 - j. Implementar medidas como la exclusión de los agresores para salvaguardar la vida de las mujeres y de niñas, niños y adolescentes.
- ***Articulación interinstitucional para garantizar el derecho a vivir una vida libre de violencia***
 - a. Para responder a los retos de garantizar el derecho a vivir una vida libre de violencia, el Estado requiere optimizar todos los recursos materiales y humanos con los que cuenta, de forma independiente de la pandemia, y realizar las sinergias necesarias para una adecuada resiliencia estatal.
 - b. Se requiere de grupos de reacción inmediata para proteger a las mujeres que se encuentran en alto riesgo, producto de la violencia por razones de género. Dichos grupos de



reacción inmediata deben involucrar diferentes instancias, tales como el poder judicial o la policía.

- c. Es pertinente reactivar la coordinación entre diferentes organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el tema de la violencia de género contra las mujeres, en especial de aquellas organizaciones que atienden a víctimas y tienen servicios de refugios.
 - d. Elaborar un plan que articule las instituciones e instancias que tienen competencias en la materia, como el poder judicial, fiscalía, defensorías, consejo de igualdad, policía, etc.
 - e. Fortalecer las acciones a nivel comunitario por medio de los GADPP.
 - f. Reactivar los observatorios y coordinaciones para la obtención de datos y registros públicos de violencia antes y después del aislamiento domiciliario que permitan orientar las políticas posteriores al desconfinamiento y las de reactivación económica.
- **Agudización de formas de violencia patrimonial y otras manifestaciones por impacto del covid-19**

En este escenario de pandemia se agudizan fenómenos como la violencia cibernética y formas de violencia patrimonial existentes. Ante esta problemática se pueden tomar las siguientes medidas de mitigación:

- a. Elaboración de acciones de difusión y de canales de denuncia para abordar la ciberviolencia, ya que con el uso de la tecnología en estas circunstancias hay mayor exposición de las víctimas en las redes y las coloca en espacios en los que operan depredadores sexuales.
- b. Las clases escolares en línea (niveles primario, secundario y terciario) deben incluir información sobre recursos disponibles para denunciar casos de violencia, por lo que el equipo docente/académico debe estar preparado para esto.
- c. Garantizar los procesos de pagos de pensiones alimenticias para evitar el impacto que esto tiene en relación con

Elaborar un plan que articule las instituciones e instancias que tienen competencias en la materia, como el poder judicial, fiscalía, defensorías, consejo de igualdad, policía, etc.

Acciones de difusión y de canales de denuncia para abordar la ciberviolencia, ya que con el uso de la tecnología hay mayor exposición de las víctimas en las redes.



la niñez y adolescencia, así como la violencia patrimonial contra las mujeres, que significa el no pago de las mismas.

- d. Garantizar los servicios de salud encaminados a la salud sexual y reproductiva de las mujeres.

4.2 Propuestas en torno a la educación

Para paliar los efectos de la pandemia en el ámbito educativo se propone implementar las siguientes políticas públicas:

- **Cierre de la brecha tecnológica**

Para cerrar la brecha tecnológica se sugiere:

- a. La implementación de mayor conectividad y abaratamiento de acceso al internet, sobre todo en áreas rurales. Para ello será necesario realizar una alianza pública y privada que permita lograr una gran cobertura que no ha podido ser brindada por medio de la Corporación Nacional de Telecomunicaciones, con lo cual debería establecerse tarifas diferenciadas entre zonas urbanas y rurales y dentro de las ciudades entre zonas de alta plusvalía con aquellas que son habitadas por población de renta baja, que abarcaría tanto formal como informal.
- b. Programas de financiamiento popular para equipos de computación para familias de renta baja, así como para aquellas que se encuentran en un rango de pobreza e ingresos informales. Dichos programas deberían ser promovidos por intermedio de la banca pública, con criterios tanto de población en edad escolar, nivel de ingresos reales y estimados y ubicación geográfica.
- c. Priorizar el elemento tecnológico mediante telefonía celular como herramienta de uso cotidiano del internet para enseñanza y capacitación.

- **Impulso a la educación virtual y a distancia a nivel primario y secundario**

La política debe permitir la adecuación de la temporalidad diaria, los currículos y las metodologías de enseñanza a jornadas virtuales. Para ello, se sugiere como lineamientos:

La implementación de mayor conectividad y abaratamiento de acceso al internet, sobre todo en áreas rurales. Para ello será necesario realizar una alianza pública y privada.



- a. Generar plataformas para el sistema de educación pública que implique un sistema de indicadores para el seguimiento y evaluación de la educación virtual.
 - b. La armonización del currículo presencial con el virtual, generando equivalencias de evaluación y seguimiento de avances en aprendizaje.
 - c. Lograr establecer mecanismos con los que los módulos de educación virtual puedan ser desarrollados no en tiempo real sino en diferido o sin conexión en aquellas áreas rurales con dificultad de acceso al internet.
- ***Promoción de mecanismos de apoyo psicológico para niños y niñas y adolescentes del sistema de educación inicial, primaria y secundaria***

El confinamiento también pone a prueba los espacios físicos en los que se desarrollan las actividades del aprendizaje virtual. Por una parte, se ha evidenciado que la necesidad de contar con equipos de computación individual es esencial para el desarrollo tanto del teletrabajo como de las clases virtuales, pero además se ha constatado la necesidad de considerar, sobre todo en las áreas urbanas, la limitación de espacio físico para la cotidianidad de la población escolar frente el distanciamiento social. Es decir, los niños, niñas y adolescentes deben desenvolverse en espacios reducidos en los que la actividad física es limitada y sin la posibilidad de que realicen actividades de esparcimiento social con amigos o con personas con las que pueda jugar. Por tanto, es importante considerar los siguientes lineamientos:

- a. Crear mecanismos de atención psicológica virtual para la población en edad escolar, secundaria y universitaria frente al cambio de las actividades cotidianas y la imposibilidad del contacto social.
- b. Realizar estrategias que puedan ser implementadas en espacios reducidos para el esparcimiento de la población infantil y adolescente durante su confinamiento.

El confinamiento también pone a prueba los espacios físicos en los que se desarrollan las actividades del aprendizaje virtual.

La economía ecuatoriana en la encrucijada: balance de una década polémica, 2007-2017

Jorge Orbe y Sara Caria, Autores

Este libro presenta un balance de la evolución de la economía ecuatoriana entre los años 2007 y 2017. Frente a la pregunta de ¿cuál es la situación económica de país y qué perspectivas se avizoran en el corto y mediano plazo?, esta investigación evalúa los principales avances y problemas de la economía nacional, e identifica cuáles son los desafíos económicos medulares actuales.

Las comunas del Ecuador: autonomía, territorio y la construcción del Estado plurinacional

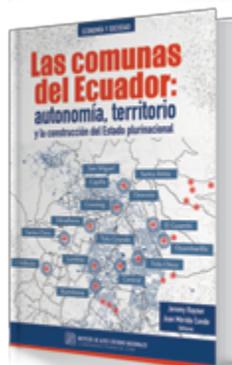
Jeremy Rayner y Juan Mérida Conde, coordinadores

Este libro evidencia los resultados de investigaciones recientes sobre las comunas con el propósito de abrir un diálogo sobre una compleja y cambiante realidad de alta importancia para el presente y el futuro debate académico y social.

REFORMAS MULTICULTURALES DE ESTADO Y
**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA
INCLUSIÓN ÉTNICO-RACIAL**
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

11

Este número se centra en las reformas multiculturales de Estado y políticas públicas para la inclusión étnico-racial en América Latina y el Caribe. Para abordar este tema se ha adoptado una doble perspectiva: actuación de los entes gubernamentales y su incidencia en todos los ámbitos de la estructura social.



Referencias bibliográficas

Políticas locales pospandemia para la sostenibilidad del trabajo asociativo autogestionario de la economía popular y solidaria: caso Quito

Conquito (s/f). Economía popular y solidaria. Recuperado el 15/6/2020 de <http://www.conquito.org.ec/economia-popular-y-solidaria/>

Coraggio, J. L. (2013). *Fundamentos de economía social y solidaria*. Quito: IAEN.

Hintze, S. (2014). Las políticas públicas para la economía social y solidaria: cuestiones en debate. *Revista del Plan Fénix*, año 5, n.º 37, agosto. pp. 21-27.

Jácome, V. (2014). *Introducción a la economía social y solidaria*. Quito: IAEN.

Laville, J. L. (2013). Solidaridad. En J. L. Coraggio, J. L. Laville y A. Cattani (Orgs.). *Diccionario de la otra economía*. Buenos Aires: UNGS. pp. 350-355.

Municipio del Distrito Metropolitano de Quito [MDMQ]. Ordenanzas 259, 539, 236, 339; Aprobación liquidación presupuestaria 2018.

Secretaría de Salud-MDMQ (2018). *Desigualdades en salud: Distrito Metropolitano de Quito en Cifras*. Quito: Imprenta Activa.

Vásquez, G. (2016). La viabilidad y sostenibilidad de las experiencias de trabajo asociativo y autogestionado desde una perspectiva plural. *Revista de la Academia*, vol. 21, pp. 31-55.

Bases de datos: SEPS (2020); Rueps (2019); INEC-Edemdu (2019); BCE (2019); Directorio de empresas-INEC (2018).

La teleeducación en tiempos de covid-19

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal] (2020). Informe especial Covid-19: América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19, efectos económicos y sociales. Santiago: Cepal.
- Cepal, Corporación Andina de Fomento [CAF], Banco de Desarrollo de América Latina, Digital Policy and Law y Telecom Advorsort Service LLC (2020). Las oportunidades de digitalización en América Latina frente al COVID-19. Santiago: Cepal.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos del Ecuador [INEC] (2019). Boletín Técnico Nro. 01-2019. Encuesta Multipropósito. Encuesta de seguimiento al plan nacional de desarrollo. Quito: INEC.
- Ministerio de Educación (2020). Lineamientos para el inicio de clases en el régimen Costa-Galápagos, año lectivo 2020-2021, para las instituciones educativas fiscales, municipales, fiscomisionales y particulares durante la emergencia sanitaria generada por el COVID- 19. Subsecretaría de Apoyo, Seguimiento y Regulación de la Educación. Quito: Ministerio de Educación. Recuperado de https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/05/lineamientos_inicio_clases_costa_galapagos_2020_2021.pdf
- _____ (2020). El año escolar del régimen Costa-Galápagos arrancará el 1 de junio. Quito: Ministerio de Educación. Recuperado de <https://educacion.gob.ec/el-ano-escolar-del-regimen-costa-galapagos-arrancara-el-1-de-junio/>

Pandemia en contrapunto: balance estratégico, anticipación continua y alertas tempranas

- Balbi, E. (2018) Anticipación estratégica y gestión de riesgos. Documento de trabajo. Recuperado de https://www.academia.edu/37917106/ANTICIPACION%20ESTRATEGICA_Y_GESTION_DE_RIESGOS_2018
- Dator, J. (2013). What futures studies is and is not. 2. Hawaii Research Center for Futures Studies Recuperado de <http://www.futures.hawaii.edu/publications/futures-studies/WhatFSis1995.pdf>

- Dowd, J. B., Andriano, L., Brazel, D. M., Rotondi, V., Block, P., Ding, X., Liu, Y., & Mills, M. C. (2020). Demographic science aids in understanding the spread and fatality rates of COVID-19. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 117(18), pp. 9696-9698.
- Manucci, M. (2006). *La estrategia de los cuatro círculos*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Mizumoto, K., Kagaya, K., Zarebski, A., & Chowell, G. (2020). Estimating the asymptomatic proportion of coronavirus disease 2019 (COVID-19) cases on board the Diamond Princess cruise ship, Yokohama, Japan, 2020. *Eurosurveillance*, 25(10), 2000180.
- Ting, D. S. W., Carin, L., Dzau, V., & Wong, T. Y. (2020). Digital technology and COVID-19. *Nature Medicine*, 26(4), pp. 459-461.

Teletrabajo, retorno y nueva normalidad: los grupos de atención prioritaria y las nuevas vulnerabilidades

- Bayefsky, A. F. (1990). The Principle of Equality or Non-Discrimination in International Law. *Human Rights Law Journal*, vol. 11, n.º 1-2, pp. 1-34.
- Comisión Económica para América Latina [Cepal] (12 de mayo de 2020). Informe especial COVID-19 n.º 3. Recuperado el 10/6/2020 de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45527/5/S2000325_es.pdf
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH] (2020). Resolución n.º 1/2020: Pandemia y derechos humanos en las Américas. Recuperado de www.oas.org.
- _____. (2019). *Compendio sobre la igualdad y no discriminación. Estándares interamericanos*. Washington D. C.: OEA.
- El Comercio* (24 de abril de 2020). Gobierno anuncia “nueva normalidad” en Ecuador desde el 4 de mayo del 2020; ¿finaliza la cuarentena por el covid-19? Recuperado de <https://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador-normalidad-distanciamiento-social-coronavirus.html>

- El Universo* (20 de mayo de 2020). Incertidumbre laboral en mayores de 60 años por confinamiento. Recuperado el 10/6/2020 de <https://www.eluniverso.com/guayaquil/2020/05/09/nota/7837182/incertidumbre-laboral-mayores-60-anos-confinamiento-obligatorio>
- Guerrero, J. (18 de mayo de 2020). Ecuador eleva a ley la normativa de teletrabajo en sectores privado y público. *DpL News*. Recuperado el 10/6/2020 de <https://digitalpolicylaw.com/ecuador-eleva-a-ley-la-normativa-de-teletrabajo-en-sectores-privado-y-publico/>
- Ministerio de Inclusión Económica y Social [MIES] (2 de junio de 2020). Más de 86 mil adultos mayores reciben teleasistencia por parte del equipo técnico del MIES durante la emergencia sanitaria. Recuperado el 10/6/2020 de <https://www.inclusion.gob.ec/mas-de-86-mil-adultos-mayores-reciben-teleasistencia-por-parte-del-equipo-tecnico-del-mies-durante-la-emergencia-sanitaria/>
- Ministerio de Salud Pública [MSP] (2020). Consenso interino multidisciplinario informado en la evidencia sobre el tratamiento de COVID19. Recuperado de <https://www.salud.gob.ec/wp-content/uploads/2020/05/CONSENSO-MULTIDISCIPLINARIO-INFORMADO-EN-LA-EVIDENCIA-SOBRE-EL-TRATAMIENTO-DE-COVID19-VERSION-4.pdf>
- _____ (2013). Norma técnica para la derivación y financiamiento de cobertura internacional para la atención integral de salud de usuarios con condiciones catastróficas. Quito: MSP.
- Organización Internacional del Trabajo [OIT] (2011). *Manual de buenas prácticas en el teletrabajo*. Buenos Aires: OIT. Recuperado de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_bai_pub_143.pdf

Educación en el contexto de la pandemia en Ecuador

- Albuquerque, G. V., y Proença, M. R. de S. (2020) Educação nas tramas de uma pandemia: muito além de um ano letivo. Entrevista de Cynthia Ciarallo. Canal Fala, Diversidade! 17 de mayo. Recuperado de https://www.youtube.com/watch?v=tWod4PiZnns&fbclid=IwAR1pHyKZsz3UcjSWugHtm6GfPCj3FZyvXDhg3kcwMbngpPv6Sr_FKs-DT60

- PreViMujer de la Cooperación Técnica Alemana, GIZ (2020) *Violencia hacia la mujer en tiempos de cuarentena a causa del COVID-19*. Recuperado de <https://www.aler.org/node/7381>
- Grupo Faro (2020) Educación en tiempos de COVID-19 en Ecuador. Recuperado de <https://grupofaro.org/educacion-en-tiempos-de-covid-19-en-ecuador/>
- Leher, R. (4/5/2020). Em virtude da pandemia é necessário discutir o planejamento do sistema educacional: Parecer do CNE sobre atividades escolares desconsidera as consequências da pandemia e da crise econômica. *Carta Maior, o portal de esquerda*. Educação. Recuperado de https://www.cartamaior.com.br/?%2FEditoria%2FEducacao%2FEm-virtude-da-pandemia-e-necessario-discutir-o-planejamento-do-sistema-educacional%2F54%2F47389&fbclid=IwAR3VJfXLHzVJ2rOU_vlZKDOrOIMV4Pee-fh5KajicZ3ybmMdadoG1Ch5GYuw#.XrCglNasnrw.facebook
- Organización de Naciones Unidas [ONU] (1999). Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. E/C.12/1999/10 (8 de diciembre de 1999). Recuperado de https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CESCR/00_1_obs_grales_Cte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html
- Presidencia de la República (2020). Decreto No. 1053.
- Red Interuniversitaria de Investigación Feminista sobre el Acoso Sexual (2020). Lineamientos para prevenir y combatir la violencia de género, intrafamiliar y el acoso sexual en estudiantes durante el confinamiento y la tele educación. Documento impreso.
- Redacción *Plan V* (2020-abril) El auge del “teletrabajo” encuentra impagos a miles de servidores públicos. Recuperado de <https://www.planv.com.ec/historias/economia/el-auge-del-teletrabajo-encuentra-impagos-miles-servidores-publicos>
- Unesco: Equipo Especial Internacional sobre Docentes para Educación 2030 (2020). Respuesta frente al brote del COVID-19. Llamado a la acción respecto a los y las docentes. Recuperado de <https://teachertaskforce.org/es/respuesta-frente-al-brote-del-covid-19-llamado-la-accion-respecto-los-y-las-docentes>

El covid-19 y los derechos humanos en Ecuador

- Banco Mundial (1 de junio de 2020). La educación en América Latina enfrenta una crisis silenciosa, que con el tiempo se volverá estridente. Recuperado de <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2020/06/01/covid-19-coronavirus-educacion-america-latina>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH] (10 de abril de 2020). Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Pandemia y Derechos Humanos en las Américas. Resolución 1/2020.
- Comisión Interamericana de Mujeres [CIM] (2020). COVID-19 en la vida de las mujeres. Razones para reconocer los impactos diferenciados. Recuperado de <http://www.oas.org/es/cim/docs/ArgumentarioCOVID19-ES.pdf>

Anexos

Anexo 1

Políticas locales pospandemia para la sostenibilidad del trabajo asociativo autogestionario de la economía popular y solidaria: caso Quito.

Política	Meta	Estrategias de implementación
<p>Estímulo a la sostenibilidad del trabajo asociativo autogestionario de la EPS</p>	<p>En una primera fase se trabajará con las OEPS-Quito del sector real existente y registradas en SEPS (1645 OEPS) y la Rueps (1002 OEPS)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cumplimiento del 5 % al 10 % del presupuesto de compras públicas del Gobierno local para la EPS - Dos ordenanzas con reformas - 2 programas en marcha -1 Comité técnico de coconstrucción y coproducción conformado 	<p>Corto Plazo</p> <ul style="list-style-type: none"> - Reformulación y ejecución de proyectos para la EPS que respondan a la racionalidad y realidad económica del sector. - Conformación de un comité técnico de coconstrucción y coproducción que articulen al Gobierno local, instituciones del Gobierno central relacionadas con la EPS, universidades con experiencia en la temática y otros organismos de apoyo para: programa de capacitación en EPS y formulación de propuestas para acceder a fondos internacionales concursables. - Control del cumplimiento de los supermercados sobre el porcentaje en estanterías de productos de la EPS. - Cumplimiento del porcentaje del presupuesto en compras públicas del Gobierno local a favor de la EPS. <p>Mediano plazo</p> <ul style="list-style-type: none"> - Reformas a las ordenanzas de EPS y zonas especiales turísticas. - Creación de un fondo municipal para la EPS.

Articulación	Programas	Ejecutor	Beneficiarios	Localización
<p>MDMQ-instituciones del Gobierno central (IEPS, SEPS, Conafips, SPCM, MAG, Turismo), universidades (UASB, Flacso, UCE, IAEN, UPS, UTI), OEPS, otros organismos de apoyo</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Formación en EPS para servidores municipales -Fondo municipal para la EPS -Economía popular y solidaria (proyectos reformulados de ConQuito) 	<p>MDMQ-Secretaría de Desarrollo Productivo y Competitividad-ConQuito</p>	<p>OEPS MDMQ</p>	<p>Local</p>

Anexo 2

La teleeducación en tiempos de covid-19

Indicadores de cultura digital en el país

Indicadores	Año	Nacional	Urbana	Rural	Hombre	Mujer
Analfabetismo digital	2012	21,4 %	15,1 %	35,6 %	19,0 %	23,7 %
	2018	10,7 %	7,2 %	19,0 %	9,6 %	11,7 %
Hogares con acceso a internet	2012	22,5 %	31,4 %	4,8 %		
	2018	37,2 %	46,6 %	16,1 %		
Porcentaje de personas que usan una computadora	2012	38,8 %	47,0 %	22,5 %	40,0 %	37,5 %
	2018	50,1 %	55,6 %	38,2 %	51,2 %	49,0 %
Porcentaje de personas que utilizan internet	2012	35,1 %	43,9 %	17,8 %	36,2 %	34,2 %
	2018	55,9 %	64,4 %	37,9 %	56,9 %	54,9 %
Proporción de personas que tienen teléfono celular activado	2012	50,4 %	57,1 %	36,2 %	52,6 %	48,3 %
	2018	59,0 %	65,2 %	46,0 %	60,4 %	57,6 %
Porcentaje de personas que tienen teléfono inteligente	2012	6,2 %	8,6 %	1,3 %	6,6 %	5,7 %
	2018	41,4 %	50,0 %	23,3 %	41,9 %	40,9 %

Fuente: Encuesta de Multipropósito INEC (2018).

Equipamiento tecnológico del hogar

Indicador	2012	2018
Computadora de escritorio	26,4 %	24,5 %
Computadora portátil	13,9 %	24,2 %
Computadora de escritorio y portátil	8,1 %	11,2 %

Fuente: Encuesta de Multipropósito INEC (2018).

Lugares de uso de internet a escala nacional

	2012			2018		
	Nacional	Urbano	Rural	Nacional	Urbano	Rural
Hogar	46,4 %	52,6 %	16,1 %	66,2 %	71,0 %	49,1 %
Trabajo	7,6 %	8,0 %	5,4 %	11,6 %	12,7 %	7,8 %
Escuela	18,1 %	14,0 %	38,1 %	7,2 %	4,7 %	16,2 %
Acceso público	26,2 %	23,8 %	37,6 %	10,2 %	7,6 %	19,2 %
Casa de otra persona	1,1 %	1,9 %	1,7 %	3,9 %	3,4 %	5,9 %
Otro	0,6 %	0,6 %	1,1 %	0,9 %	0,6 %	1,8 %

Porcentaje de personas que usan una computadora por grupos de edad

	2012	2018
5 a 15 años	54,1 %	62,2 %
16 a 24 años	66,4 %	75,5 %
25 a 34 años	47,6 %	62,8 %
36 a 44 años	30,7 %	49,8 %
45 a 54 años	22,6 %	37,5 %
55 a 64 años	15,6 %	21,9 %
65 años y más	4,2 %	7,6 %

Lugar de uso de internet en edad de 5 a 17 años

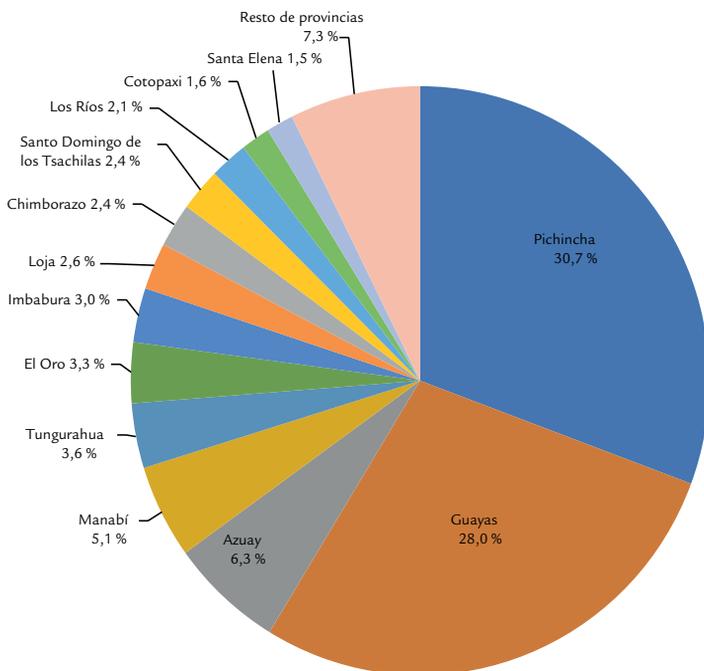
	2012	2018
Hogar	31,6 %	58,7 %
Trabajo	0,5 %	0,6 %
Escuela	22,3 %	18,4 %
Acceso público	43,3 %	16,6 %
Casa de otra persona	1,8 %	4,8 %
Otro	0,5 %	0,9 %

Cuentas de internet de banda ancha fijo por cada 100 habitantes

Año	Cuentas	Población	Cuentas de internet de banda ancha fijo por cada 100 habitantes
Dic-17	1 194 528	16 776 977	7,12 %
Mar-18	1 278 120	16 838 585	7,59 %
Jun-18	1 487 438	16 900 193	8,80 %
Sept-18	1 578 327	16 961 800	9,31 %
Dic-18	1 656 277	17 023 408	9,73 %
Mar-19	1 710 788	17 084 553	10,01 %
Jun-19	1 751 828	17 145 697	10,22 %
Sept-19	1 820 085	17 206 842	10,58 %
Dic-19	1 866 866	17 267 986	10,81 %
Mar-20	1 910 464	17 328 650	11,02 %

Fuente: Sietel/Arcotel (mayo de 2020).

Porcentaje de cuentas de internet fijo por provincia



OFRECEMOS 7 POSGRADOS, **CON PRECIOS BAJOS, MENOR TIEMPO DE ESTUDIO Y MAYOR CALIDAD ACADÉMICA**

MAESTRÍAS

- Maestría en Gestión Estratégica y Seguridad Ciudadana
- Maestría en Planificación y Prospectiva Multisectorial
- Maestría en Gerencia de Empresas Públicas
- Maestría en Prevención y Gestión de Riesgos
- Maestría académica con trayectoria profesional en Derecho con mención en Estudios Judiciales
- Maestría en Administración Tributaria



ESPECIALIZACIONES

- Especialización en Cooperación Internacional



Bajo los efectos del covid-19, el curso que ha tomado la humanidad en los últimos cuatro meses ha replanteado las formas de convivencia. La segunda entrega que el Instituto de Alto Estudios Nacionales publica en su repositorio digital, *Mirada pública*, retoma la tarea de hacer propuestas operativas que generen instrumentos hacia la formulación de políticas; en esta ocasión, deteniéndose en el tema del *retorno*.

Alrededor del mundo, los gobiernos enfrentan el grave problema de retomar las actividades usuales a sabiendas de que la normalidad no será la que conocíamos. El dilema que enfrentamos es la imposibilidad de extender indefinidamente el confinamiento, frente al hecho de que la flexibilización del confinamiento ha multiplicado los índices de contagio.

Este documento propone políticas públicas relevantes en la medida que detallan aspectos que son muy importantes. Por ejemplo, reconoce que no todos los retornos son iguales y que la pandemia expone nuevas vulnerabilidades en el caso de mujeres, personas con discapacidad o de la tercera edad; apunta que las políticas de educación deben reconocer que las brechas se han ampliado, tanto por destrezas digitales, como por acceso a tecnología. De cara al futuro, se plantean políticas que apoyen iniciativas de producción económica alternativa y propone mecanismos de prevención y monitoreo del virus prospectivos y no reactivos.

Como en el primer número, las escuelas del IAEN presentan herramientas de análisis y sugerencias para que las respuestas de las autoridades de gobierno conciban acciones eficaces y oportunas a las necesidades, complejas y diversas, de la población ecuatoriana.

