

# La equidad. en la mira:

La salud pública en Ecuador durante las últimas décadas



# La equidad. en la mira:

La salud pública en Ecuador durante las últimas décadas

La realización de esta publicación ha sido posible gracias al apoyo técnico y financiero de los proyectos de la representación de la Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS) en Ecuador, y gracias al respaldo institucional del Ministerio de Salud Pública (MSP) y el Consejo Nacional de la Salud (CONASA).

Las opiniones expresadas, recomendaciones formuladas, denominaciones empleadas y datos presentados en esta publicación son responsabilidad de los autores, y no reflejan necesariamente los criterios o las políticas de la OPS/OMS o sus Estados miembro, ni del MSP y el CONASA.

**Comité editorial:**

Plutarco Naranjo  
Margarita Velasco Abad  
Miguel Machuca  
Edmundo Granda  
Fernando Sacoto  
Elizabeth Montes

**Compilación:**

Margarita Velasco Abad

**Edición y corrección de estilo:**

Álvaro Campuzano Arteta

**Diseño gráfico:**

Lápiz y Papel

**Diseño de portada:**

Liliana Gutiérrez, Lápiz y Papel

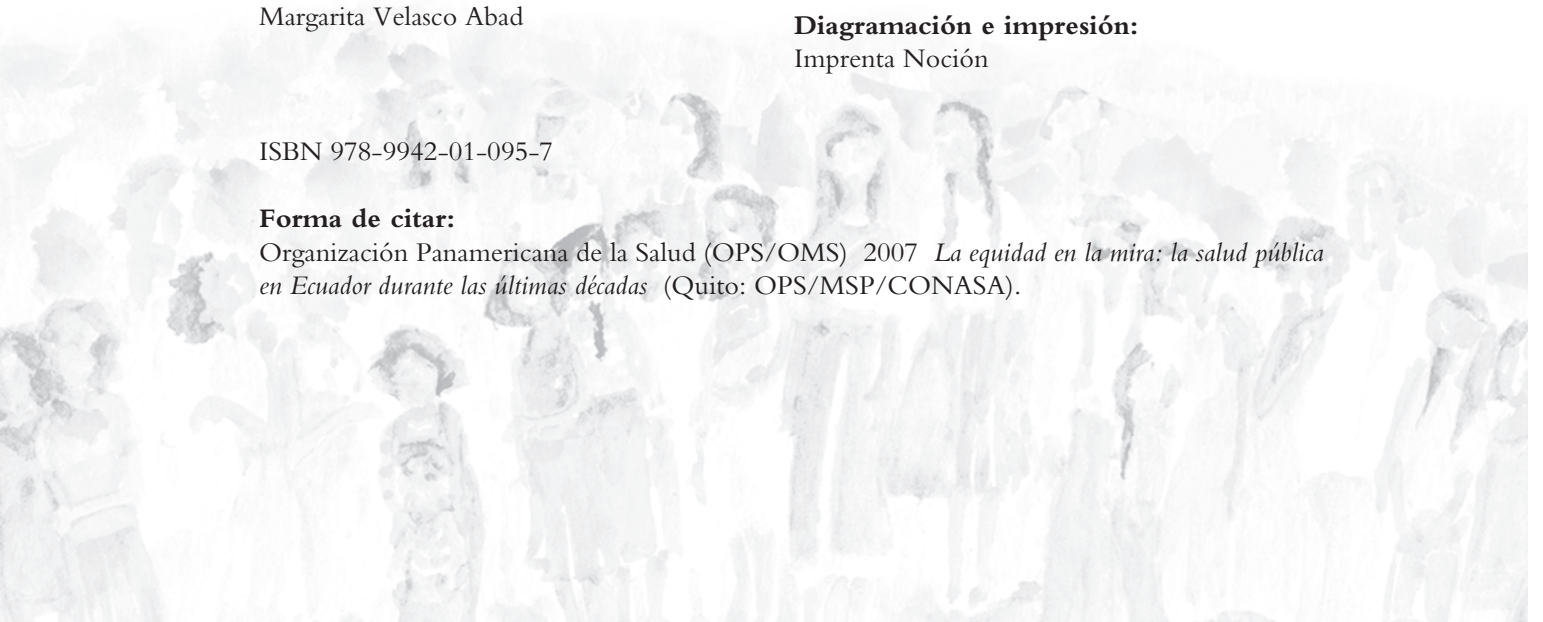
**Diagramación e impresión:**

Imprenta Noción

ISBN 978-9942-01-095-7

**Forma de citar:**

Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS) 2007 *La equidad en la mira: la salud pública en Ecuador durante las últimas décadas* (Quito: OPS/MSP/CONASA).





# Índice

 <b>Presentación</b> .....	I
<i>Caroline Chang</i> Ministra de Salud Pública	
 <b>Prólogo</b> .....	III
<i>Jorge Luis Prosperi</i> Representante de OPS/OMS sede Ecuador	
 <b>Introducción</b> .....	IV
<i>Consejo editorial</i>	

## PARTE I



### NEOLIBERALISMO Y GLOBALIZACIÓN: LOS ASEDIOS A LA SALUD PÚBLICA

 Transformaciones en el rol del Estado como proveedor de bienestar .....	3
<i>Fernando Bustamante</i>	
 La salud pública en América Latina .....	13
<i>Margarita Velasco</i>	










## PARTE II

### CONDICIONES CONTEMPORÁNEAS DE LA SALUD EN ECUADOR




#### SOCIEDAD, POLÍTICA Y SALUD


 Tendencias sociopolíticas del Ecuador contemporáneo .....	31
<i>Santiago Ortiz</i>	
 Cambios en las condiciones de vida de la población ecuatoriana .....	41
<i>Margarita Velasco</i>	

## CAUSAS PRINCIPALES DE ENFERMEDAD Y MUERTE


 Mortalidad materna ..... 57 <i>César Hermida</i>
 Situación alimentaria y nutricional ..... 61 <i>Plutarco Naranjo</i>
 Obesidad ..... 74 <i>Rodrigo Yépez</i>
 VIH / SIDA ..... 87 <i>Alberto Narváez Olalla y Eulalia Narváez Grijalva</i>
 Tuberculosis ..... 97 <i>Miriam Benavides</i>
 Malaria ..... 104 <i>Marcelo Aguilar</i>
 Dengue ..... 111 <i>Lenin Vélez</i>
 Cáncer ..... 122 <i>José Yépez Maldonado</i>
 Violencia social ..... 134 <i>Dimitri Barreto Vaquero</i>


## EL ENTORNO EN QUE VIVE LA GENTE

 Los riesgos naturales <i>Marcelo Aguilar, Xavier Coello, Othón Cevallos y Patricia Coral</i> ..... 145
 La salud ambiental ..... 158 <i>Ana Quan</i>
 Los plaguicidas ..... 166 <i>Guido Terán Mogro</i>

 El ambiente de trabajo y la salud de los trabajadores ..... 177 <i>Óscar Betancourt y Bolívar Vera</i>
---


## **CAMBIOS EN LA VIDA DE GRUPOS HUMANOS PRIORITARIOS**


 La salud de las niñas, niños y adolescentes ..... 195 <i>Juan Vásconez</i>
---


 La salud y los derechos sexuales y reproductivos ..... 203 <i>Lily Rodríguez</i>
---


## **PARTE III**


### **LA RESPUESTA DEL ESTADO**


 Las políticas de salud y el sueño de la reforma ..... 213 <i>Ramiro Echeverría</i>
---

 Los recursos humanos en salud ..... 222 <i>Cristina Merino</i>
---



 Las acciones y políticas nutricionales ..... 238 <i>Marcelo Moreano Barragán</i>
---

 La política de medicamentos ..... 249 <i>Luis Sarrazin Dávila</i>
--

 El Programa Ampliado de Inmunizaciones ..... 256 <i>Nancy Vásconez, Guadalupe Pozo e Irene Leal</i>
--





 La gestión del conocimiento y la tecnología en el campo de la Salud ..... 271 <i>Mario Paredes Suárez, Ramiro López Pulles y Guillermo Fuenmayor Flor</i>
--

 El proceso de construcción del Sistema Nacional de Salud ..... 284 <i>César Hermida Bustos</i>
---

 La promoción de la salud en el Ecuador ..... 294 <i>Carmen Laspina</i>	294
 Aseguramiento universal en salud: instrumento de la reforma sectorial ..... 301 <i>Nilhda Villacrés</i> <i>Marco Guerrero</i>	301




## PARTE IV



### LOS MODELOS DE ATENCIÓN DE LA SALUD

 Los modelos de atención de la salud en Ecuador ..... 317 <i>Fernando Sacoto. Fundación Ecuatoriana para la Salud y del Desarrollo (FESALUD)</i>	317
 La seguridad social y la reforma de salud ..... 368 <i>Edison Aguilar Santacruz</i>	368
 El seguro social campesino ..... 378 <i>Pedro Isaac Barreiro</i>	378
 Los servicios de salud de la Policía Nacional del Ecuador ..... 386 <i>Fernando Salazar</i>	386

## PARTE V



### NUEVOS PLANTEAMIENTOS SOBRE SALUD PÚBLICA

 Salud y globalización ..... 393 <i>Edmundo Granda</i>	393
 Apuntes sobre bioética en América Latina ..... 407 <i>Fernando Lolas Stepke</i>	407
 Otras opciones en la atención de la salud: lo tradicional y lo alternativo ..... 414 <i>Fernando Ortega Pérez</i>	414






 Interculturalidad y salud: la experiencia de Cotacachi ..... 424 <i>Luz Marina Vega</i>	424
 Las tecnologías de la información y la gestión del conocimiento en salud ..... 428 <i>Arturo Carpio y Patricio Yépez</i>	428









## PARTE VI

### BALANCE Y DESAFÍOS

 Las desigualdades en Ecuador y sus efectos en la salud ..... 441 <i>David Acurio</i>	441
 Objetivos de Desarrollo del Milenio en Ecuador ..... 448 <i>Pablo Salazar</i>	448

### LISTA DE RECUADROS

 Los micronutrientes y el combate de la desnutrición ..... 70 <i>Rodrigo Fierro Benitez</i>	70
 La Corporación KIMIRINA y sus aliados, las poblaciones clave, en la prevención del VIH/SIDA ..... 96 <i>Amyra Herdoiza</i>	96
 La reforma desde la perspectiva del ministro de Salud (1998 – 2000) ..... 277 <i>Edgar Rodas Andrade</i>	277
 El CONASA ..... 290 <i>Entrevistas a Jorge Albán y Marco Guerrero</i>	290
 Los organismos internacionales y su apoyo a la reforma de salud ..... 299 <i>Diego Victoria</i>	299

 Municipio saludable ..... 350 <i>Paco Moncayo Gallegos</i>
 La provincia saludable: un nuevo desafío ..... 352 <i>Ramiro González</i>
 Cotacachi, una experiencia de descentralización en salud ..... 353 <i>Auki Tituaña</i>
 Control comunitario de tuberculosis en la Amazonía ecuatoriana ..... 363 <i>Fernando Sacoto</i>
 Nanegalito: una experiencia de atención primaria ..... 365 <i>Entrevista a Jorge Cueva</i>
 El Hospital de Machachi: ¿cómo cambiar lo público? ..... 366 <i>Entrevista a Carlos Velasco</i>
 ¿Cómo lograr un país equitativo? ..... 446 <i>León Roldós Aguilera</i>
 <b>ÍNDICE ALFABÉTICO DE AUTORES</b> ..... 453



## El informe de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Ecuador

Pablo Salazar\*

**D**el 6 al 8 de septiembre del 2000, los jefes de Estado de 189 naciones, incluyendo al Ecuador, se reunieron en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York, para ratificar su compromiso de construir un mundo más justo y próspero para todos.

Como resultado de la Declaración del Milenio, se propusieron 8 objetivos de desarrollo y 18 metas que deberán ser alcanzadas hasta el año 2015. En suma, sumando esfuerzos de la comunidad internacional, estos desafíos se orientan a combatir la pobreza, el hambre, la falta de acceso a la educación básica, la inequidad de género, la mortalidad materna e infantil, así como enfermedades como el VIH/Sida y otras que afectan a importantes segmentos de la población. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) buscan, asimismo, evitar la degradación ambiental.

El detalle de los ODM aprobados en la declaración es el siguiente:

- Objetivo 1: Erradicar la extrema pobreza y el hambre
- Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal<sup>1</sup>
- Objetivo 3: Promover la igualdad entre géneros y la autonomía de la mujer

- Objetivo 4: Reducir la mortalidad infantil
- Objetivo 5: Mejorar la salud materna
- Objetivo 6: Combatir el VIH/Sida, el paludismo y otras enfermedades
- Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente
- Objetivo 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo

Con la asistencia de un grupo asesor y de técnicos de diversas entidades estatales,<sup>2</sup> se prepararon los estudios que sirvieron de base para la elaboración del Primer Informe País.

La tabla que se presenta a continuación resume las 18 metas en las que se concretan los ODM y la situación en la que se encuentran los diversos indicadores que permiten su medición, seguimiento y evaluación. Además, la tabla permite visualizar el nivel potencial de cumplimiento de las metas. Las metas en color rojo indican aquellas que mayor dificultad implican; las que se presentan en amarillo, aquellas que pueden ser obtenidas con esfuerzos relativamente marginales; y las metas en verde corresponden a las que podrían ser alcanzadas en base a la continuidad de las políticas aplicadas, hasta el momento, en el país.

\* Ex-consultor, Secretaría de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (SODEM)

1 Debido al mandato constitucional, esta meta fue modificada para el caso ecuatoriano estableciéndose como meta la universalización de la educación básica (10 años de educación).

2 Entre las instituciones estatales participantes se destacan: la Secretaría Técnica del Frente Social, el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), el Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU), el Ministerio de Salud Pública (MSP), el Consejo Nacional de Salud (CONASA), el Ministerio del Ambiente (MAE), el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI), el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el Banco Central del Ecuador (BCE), el Consejo Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), el Instituto Ecuatoriano de Normalización y Censos (INEC), la Secretaría Nacional de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (SODEM), y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES).

Meta de desarrollo del milenio	Indicadores	Valores / Meta	
<b>Meta 1:</b> Reducir la extrema pobreza	• Incidencia de la pobreza extrema (línea internacional)	1999: 15,5% 2015: 7,7%	
	• Coeficiente de Gini	1999: 53,81 2015: 52,3	
	• Tasa real de crecimiento promedio del ingreso per cápita	1999-2004: 1,0% 2005-2015: 2 ó 3%	
<b>Meta 2:</b> Reducir el hambre	• Desnutrición crónica	1999: 22,9% 2000: 22,7% 2004: 17,4% 2015: 11,4%	
	• Desnutrición global	1999: 17,2% 2000: 16,4% 2004: 14,6% 2015: 8,6%	
<b>Meta 3:</b> Universalizar la educación básica	• Tasa neta de matrícula para educación básica	1995: 76,8% 2015: 100,0%	
	• Tasa neta de matrícula primaria	1995: 89,0% 1999: 90,3% 2003: 88,9% 2015: 100,0%	
	• Tasa de supervivencia (5.º grado)	1995: 76,5% 2002: 74,4% 2015: 100,0%	
<b>Meta 4:</b> Eliminar las desigualdades entre los géneros	• Relación hombres/mujeres en la educación primaria	1995: 0,99 2015: 1,00	
	• Relación hombres/mujeres en la educación secundaria	1995: 1,12 2015: 1,00	
	• Relación hombres/mujeres en la educación superior	1995: 1,18 2015: 1,00	
	• Relación en las tasas de analfabetismo de las mujeres entre 15 y 24 años de edad	1995: 0,75 2015: 1,00	
	• Relación en las tasas de analfabetismo de las mujeres de más de 15 años de edad	1995: 1,40 2015: 1,00	
	• Proporción de mujeres en los empleos remunerados no agrícolas	2000: 38,88 2015: 50,00	
	• Proporción de puestos en el Parlamento nacional ocupados por mujeres	1996: 5,70 2015: 50,00	
<b>Meta 5:</b> Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años	• Tasa de mortalidad de niños menores de 5 años (por 1.000 nacidos vivos)	1990: 65,90 2000: 29,10 2015: 21,96	
	• Tasa de mortalidad infantil	1990: 49,90 2006: 35,60 2015: 16,60	
<b>Meta 6:</b> Reducir la mortalidad materna	• Tasa de mortalidad materna por 100.000 nacidos vivos	1990: 117,20 2015: 29,30	
<b>Meta 7:</b> Detener la propagación del VIH/Sida	• Tasa de incidencia anual por 100.000 habitantes	2003: 25,0% 2015: tasa negativa	
<b>Meta 8:</b> Comenzar a reducir la incidencia del paludismo y tuberculosis	• Tasa de prevalencia de paludismo por 100.000 habitantes	1990: 726,0	
	• Tasa de tuberculosis por 100.000 habitantes	1990: 47,2	
	• Frecuencia de muertes a causa de tuberculosis	2000: 1.130,0	
	• Tasa de casos de tuberculosis pulmonar detectados	1993: 46,5	

Meta de desarrollo del milenio	Indicadores	Valores / Meta
<b>Meta 9:</b> Revertir la pérdida de recursos del medio ambiente	• Proporción de la superficie de las tierras cubiertas por bosques	1990: 43,1% 2000: 38,0% 2015: 33,3%
	• Proporción de la superficie de las tierras protegidas para mantener la diversidad biológica	1990: 43,1 2015: 33,3
	• Uso de energía (kg de petróleo equivalente) por \$1.000 (PPA) del producto interno bruto (PIB) (Banco Mundial)	1995: 185 2015: 235
	• Uso de energía renovable / uso de energía no renovable	1995: 78,0 2015: 80,0
	• Emisiones de dióxido de carbono (CO <sub>2</sub> ) per cápita	1990: 1,6 2015: 2,3
	• Consumo de clorofluorocarbonos (CFC) que agotan la capa de ozono	1990: 604 2004: 171 2015: 39
<b>Meta 10:</b> Incrementar el acceso sostenible a agua potable	• Proporción de la población con acceso a agua entubada	1990: 60,8% 2001: 77,0% 2015: 80,4%
	• Proporción de la población con acceso sostenible a agua entubada	2001: 51,5% 2015: 75,8%
	• Población con acceso adecuado a eliminación de excretas	1990: 37,1% 2001: 44,9% 2015: 68,6%
	• Proporción de aguas residuales domésticas e industriales que son tratadas antes de ser vertidas a los cursos de agua	1990: 5% 2015: 35%
<b>Meta 11:</b> Mejorar considerablemente la vida de de los habitantes de tugurios	• Población que vive en tugurios	1990: 9,5% 2001: 15,9% 2015: 9,5%
<b>Metas 12-15:</b> Reducir a la mitad el servicio de la deuda como % de las exportaciones de bienes y servicios hasta el año 2015	• Servicio de la deuda externa / Exportaciones	1996: 16,8% 2000: 30,7% 2004: 19,3% 2015: 8,4%
	• Servicio de la deuda total / Exportaciones	1996: 24,0% 2000: 35,6% 2004: 32,1% 2015: 12,0%
<b>Meta 16:</b> En cooperación con los países en desarrollo, elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes un trabajo digno y productivo	• Tasa de desempleo entre los 15 y 24 años de edad	2003: 16,9% 2004: 16,2%
	• Tasa de desempleo entre los 15 y 24 años de edad (hombres)	2003: 13,8% 2004: 12,9%
	• Tasa de desempleo entre los 15 y 24 años de edad (mujeres)	2003: 21,6% 2004: 21,4%
<b>Meta 17:</b> En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a los medicamentos esenciales a la población ecuatoriana	• Acceso de la población a medicamentos esenciales	
<b>Meta 18:</b> En colaboración con el sector privado, velar por que se puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones	• Porcentaje de hogares con teléfonos convencionales	1995: 20,5%
	• Usuarios de Internet / población (tasa por mil habitantes)	1998: 0,34 2004: 14,52

Como se puede observar en esta síntesis, en general, el nivel de esfuerzo requerido en Ecuador para alcanzar los ODM será significativo.<sup>3</sup> La factibilidad de cumplir exitosamente con este reto se basa en las siguientes metas centrales que deben ser alcanzadas por parte de la sociedad ecuatoriana:

1. Incrementar significativamente el nivel histórico del crecimiento económico real por habitante (del 1% per cápita anual al 2 ó 3%).
2. Lograr que este crecimiento se sustente en aquellos sectores económicos que mayores oportunidades de empleo y bienestar brinden a los ecuatorianos y ecuatorianas en peor situación relativa.
3. Revertir la tendencia nacional al incremento de la inequidad en la distribución del ingreso, principalmente a través de la priorización de la inversión social, incrementándola de forma sostenida y asegurando su eficiencia. Más específicamente, es necesario incrementar la

inversión pública en actividades requeridas para el cumplimiento de los ODM en alrededor del 2,5% del PIB.

4. Mantener la estabilidad macroeconómica y lograr que ésta se refleje en el incremento de los salarios reales y del empleo.
5. Reconstruir la institucionalidad pública en un marco de estricto cumplimiento de los derechos humanos.
6. Lograr los acuerdos nacionales requeridos para la concreción de estos retos.

El cumplimiento de los ODM no implica, evidentemente, únicamente un problema de orden técnico. Mucho más allá de este aspecto, alcanzar los ODM involucra un proceso de reconstrucción de las políticas públicas implementadas en el Ecuador. Para ello, es necesario un trabajo conjunto y mancomunado, o bien, asumir una agenda mínima que propenda a lograr el bienestar de la población ecuatoriana.

---

3 Para acceder a información desagregada sobre el nivel de avance en el cumplimiento de los ODM en las provincias de Pichincha, Azuay, Bolívar, Los Ríos y Manabí, consultar los informes elaborados por el Centro de Investigaciones Sociales del Milenio (CISMIL) con el auspicio de AECE, CONCOPE y PNUD. Adicionalmente, en la introducción de estos informes se incluye una reflexión conceptual que desarrolla una mirada crítica frente a algunos presupuestos que subyacen al establecimiento mismo de los ODM. [Nota del editor.]