

## ¿PORQUÉ LOS GRUPOS DE ATENCIÓN PRIORITARIA SON IGNORADOS?

Fernando Sánchez Cobo

En el capítulo tercero, los artículos 35 y del 39 al 42 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE) se define a los grupos de atención prioritaria (GAP). El desconocimiento de la realidad de los GAP aparecería como la causa para su incomprensión e invisibilización en los planes de gobierno de los binomios presidenciales.

En el siguiente cuadro se muestra una estimación sobre los datos disponibles de varias fuentes que, sumados, no son un dato menor pues además su situación se agrava, cuando sufren más de una vulnerabilidad.

Si hacemos el cálculo sobre 17'757.000<sup>1</sup> de habitantes, dado que, a la fecha, todavía no se cuenta con resultados del Censo Nacional que se realizó entre noviembre y diciembre del 2022 y para evitar que se duplique el registro, solamente se toma a los siguientes grupos por su condición de vulnerabilidad: adultos mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres víctimas de violencia y personas en situación de movilidad humana en el Ecuador. Así, un universo estimado de los GAP sería el siguiente:

No.	Grupo de atención prioritaria	Porcentaje	Número absoluto
1	Personas adultas mayores		1'212.461
2	Niñas, niños y adolescentes	36%	6'392.520
3	Mujeres embarazadas		265.437
4	Personas con discapacidad		540.650
5	Personas privadas de libertad		31.319
	Adolescentes en conflicto con la ley		398
6	Enfermedades catastróficas		150.000
7	Personas en situación de riesgo		791.733
8	Víctimas de violencia doméstica, sexual, maltrato infantil:	65% 33%	5'886.445 mujeres; 2'109.531 NNA
9	Víctimas de desastres naturales o antropogénicos		s/d
10	Jóvenes		3'500.000
11	Movilidad Humana		784.787 <sup>2</sup>

Varias fuentes, elaboración propia.

Si sumamos las casillas arriba resaltadas, nos da que **14'276.213, es decir, el 80%** de las personas que habitan en el país, formarían parte de los GAP. Muchas de ellas en condición de pobreza, sin seguridad social, sin empleo digno o desempleadas, además, víctimas de violencia intrafamiliar, escolar o institucional, entre otras formas de violencia.

<sup>1</sup>[https://www.google.com/search?q=poblaci%C3%B3n+de+ecuador&rlz=1C1VDKB\\_esEC1061EC1061&oq=&aqs=chrome.2.35i39i362j46i39i199i362i465j35i39i362l6.3552590737j0j15&sourceid=chrome&ie=UTF-8](https://www.google.com/search?q=poblaci%C3%B3n+de+ecuador&rlz=1C1VDKB_esEC1061EC1061&oq=&aqs=chrome.2.35i39i362j46i39i199i362i465j35i39i362l6.3552590737j0j15&sourceid=chrome&ie=UTF-8)

<sup>2</sup>[https://www.google.com/search?q=n%C3%BAmero+de+inmigrantes+en+ecuador&rlz=1C1VDKB\\_esEC1061EC1061&sxsrf=AB5stBiRC283Cr92ag5hqNFsHfKcFpcVTQ%3A1690213050238&ei=upq-ZNyYDqehkPIP3ZKGiAw&oq=n%C3%BAmero+de+inmi+ecuador&gs\\_l=EGxnd3Mtd2l6LXNlcnAiF27Dum1lcm8gZGUgaW5taSBiY3VhZG9yKgIIADIIIECEYoAEYwwQyCBAhGKABGMMESJQ3UM0EWJlccAF4AJABAZgBtASgAcAeqgELMC42LjYuMC4yLjG4AQHIAQD4AQHCAgoQABhHGNYEGLADwgIKEAAYigUYsAMYQ8ICAhAmwgIGEAAyBxgewgIFEAAyGATCaggQABglGAcYHuIDBBgAIEGIBgGQBgo&scient=gws-wiz-serp](https://www.google.com/search?q=n%C3%BAmero+de+inmigrantes+en+ecuador&rlz=1C1VDKB_esEC1061EC1061&sxsrf=AB5stBiRC283Cr92ag5hqNFsHfKcFpcVTQ%3A1690213050238&ei=upq-ZNyYDqehkPIP3ZKGiAw&oq=n%C3%BAmero+de+inmi+ecuador&gs_l=EGxnd3Mtd2l6LXNlcnAiF27Dum1lcm8gZGUgaW5taSBiY3VhZG9yKgIIADIIIECEYoAEYwwQyCBAhGKABGMMESJQ3UM0EWJlccAF4AJABAZgBtASgAcAeqgELMC42LjYuMC4yLjG4AQHIAQD4AQHCAgoQABhHGNYEGLADwgIKEAAYigUYsAMYQ8ICAhAmwgIGEAAyBxgewgIFEAAyGATCaggQABglGAcYHuIDBBgAIEGIBgGQBgo&scient=gws-wiz-serp)

## Propuestas en voz alta. -

1. Urge que los GAP sean visibilizados en el presupuesto general del Estado lo más pronto posible, pero sobre todo incluir sus programas de atención en la proforma presupuestaria para el 2025 (esto se lo debería hacer hasta julio del 2024). Deben constar en la planificación operativa anual de los ministerios e instituciones responsables y que sean tomados en cuenta a la hora de reformar los presupuestos para ejecutar y evaluar políticas públicas, programas y proyectos.
2. La acción con los GAP demanda invertir en prevención de las vulnerabilidades a las que están expuestos, siempre prevenir será mejor que lamentar, como reza el adagio popular. Fortalecer las instituciones, desarrollar estudios e investigaciones para profundizar el conocimiento de las diversas problemáticas y desarrollar nuevos modelos de gestión social que mejore la calidad de la inversión y produzca efectos e impactos medibles para todos los GAP, debería ser un derrotero del siguiente gobierno.
3. Enfrentar la inseguridad ciudadana de manera integral, atacando las causas como el abandono escolar de adolescentes, el desempleo juvenil, los bajos ingresos y la pobreza para que no sean cooptados por las bandas del delito organizado y/o narcotráfico, al igual que la prevención del acoso escolar y el suicidio adolescente.
4. Provisión de alimentos suplementarios para mujeres embarazadas, educación en crianza con ternura, nutricional y promoción de la lactancia materna. Control prenatal mensual, participación en programas sociales, deportivos y culturales; monitoreo de la entrega del bono de los 1.000 días y acompañamiento en el parto para promover el apego. Programa nacional de prevención y atención del embarazo adolescente que fortalezca el vínculo afectivo durante el periodo de gestación y lactancia, como también transferir conocimientos y herramientas de crianza que garanticen el bienestar y buen trato a niñas y niños en la primera infancia.
5. Diseñar y ejecutar un modelo de atención restaurativo para la rehabilitación social de las personas privadas de libertad, preliberados y adolescentes en conflicto con la ley, implementación de módulos de educación para que culminen sus estudios, programas de salud mental y control de adicciones, cursos técnicos avalados por entidades certificadas y facilitar a sus familias el acceso a crédito para que, al cumplir sus sentencias, se reinserten a la sociedad en condiciones que impidan la reincidencia. Programas de prevención de las infracciones penales y atención a los hijos de las PPL, son una demanda incumplida.
6. Implementar el sistema de protección integral descentralizado de derechos que articule todos los servicios de atención a víctimas de violencia con el 911: públicos, no gubernamentales, de universidades, que cuente con un sistema único de información, capacitación continua a todos los operadores de servicios de educación, salud, inclusión, seguridad, judicial. Esto debe tener fecha de inicio a escala nacional e implementarse en coordinación con los municipios. Desde el 2003 con el Código de Niñez y Adolescencia y desde el 2008 con la Constitución, este sistema es un gran pendiente en la gestión social pública.
7. Universalizar la cobertura de los programas de desarrollo infantil integral en el área urbana y rural. El acompañamiento familiar como estrategia para los hogares en extrema pobreza, debe fortalecerse y articularse con otros servicios sociales. Así se afianzará la crianza con ternura de sus hijos y con ello, combatir la desnutrición infantil pero también prevenir la violencia y potenciar todas sus capacidades promoviendo la creación de entornos seguros y protectores, alimentación y nutrición de calidad.

8. Erradicación del trabajo infantil en todas sus formas, inspección permanente para controlar y sancionar a los empleadores que incumplen la normativa de protección a niñas, niños y adolescentes. Acompañamiento familiar a los perceptores del Bono de Desarrollo Humano para que, dentro de su corresponsabilidad de padres, se cumpla con las condiciones que aseguren que sus hijos asistan a las unidades educativas y tengan controles de salud periódicos. Protección y promoción de condiciones dignas para los adolescentes que trabajan con los respectivos permisos legales y sin que obstaculice el ejercicio de otros derechos como el de educación, salud, recreación, seguridad social y laboral, buen trato, entre otros. Prevención y sensibilización a familias y comunidades para “generar mayor conciencia acerca de las condiciones de trabajo formativo, las consecuencias del trabajo infantil y su relación con la vulneración de los derechos de los niños, niñas y adolescentes”<sup>3</sup>.
9. Promover, conjuntamente con los GAD municipales, planes de accesibilidad universal en el transporte urbano, interparroquial e interprovincial para personas con discapacidad, adultos mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas y personas de estatura corta. Mejora de la infraestructura y equipamiento en terminales terrestres, paradas de buses y unidades de transporte con indicadores podos táctiles, lenguaje de señas, rampas, entre otro equipamiento inclusivo y de prevención de accidentes.
10. Vigilar que la normativa que promueve la integración en el mercado laboral de las personas con discapacidad se cumpla, como también desarrollar ferias inclusivas para emprendimientos económicos ejecutados por las organizaciones de personas con discapacidad.
11. Atención de calidad y entrega gratuita de medicamentos al igual que acompañamiento y contención psicológica para personas con enfermedades catastróficas, prevención del suicidio y apoyo familiar.
12. Actualización de estudios sobre personas habitantes de calle, adicciones y consumo de licor y drogas para la implementación de proyectos de prevención de la callejización y rompimiento de lazos familiares como también de implementación de servicios prevención y atención especializada, rehabilitación y cuidado a adolescentes y jóvenes consumidores en todas las capitales provinciales y ciudades intermedias.
13. Democratizar el acceso a la educación universitaria y a institutos superiores es una demanda de los jóvenes, especialmente de las áreas rurales y en situación de vulnerabilidad; ampliar el acceso a becas y crédito educativo que asegure la posibilidad de un mejor empleo para superar las condiciones de pobreza en que se encuentra la mayor parte de este grupo de atención prioritaria.
14. Implementación de programas de prevención de la violencia y el suicidio, mayor acceso a servicios de salud mental; prevención y atención de adicciones; ampliación de la inserción laboral, acceso a créditos blandos y apoyo a emprendimientos juveniles; “Fomentar la capacitación, acceso y beneficios de la Economía Popular y Solidaria para la población joven. Implementar iniciativas para una cultura de paz y convivencia solidaria”<sup>4</sup>. Todo esto contribuirá a prevenir el cometimiento de infracciones penales, como se señaló en el numeral 5.

---

<sup>3</sup> Plan de acción distrital para la prevención, atención y erradicación del trabajo infantil. Secretaría de Inclusión Social del Municipio de Quito, octubre de 2022.

<sup>4</sup> Agenda distrital de juventudes del DMQ 2023-2030. Secretaría de Inclusión Social del Municipio de Quito, marzo de 2023.

La protección a personas en situación de movilidad humana, solicitantes de refugio, víctimas de trata de personas o tráfico ilícito de migrantes, demanda varias acciones, un diagnóstico actualizado para identificar la profundidad y dimensión de las diversas problemáticas, la evaluación de impacto de todas las iniciativas que se vienen ejecutando sin la rectoría del Estado. Evaluar el costo/impacto de la inversión realizada desde el sector público, privado e internacional multilateral como también la evaluación y actualización del Plan Nacional de Movilidad Humana del 2018. Esto permitiría el fortalecimiento de líneas de acción o el cambio de prioridades pero orientadas a la integración y convivencia en paz; regularización de su status migratorio, inclusión laboral en condiciones legales para la superación de la pobreza, capacitación a los inmigrantes en medios de vida, acceso a créditos blandos, inclusión social y cultural, aseguramiento del acceso a servicios de salud y educación, todo esto contribuirá a la seguridad ciudadana y prevención de infracciones penales; coordinación con los consulados de las PPL extranjeras, para aplicación de convenios de repatriación, entre otras acciones.

Las propuestas requieren decisiones cruciales para el país y para la inclusión social de todos los GAP:

1. **Profunda reestructuración institucional del sector social.** - Una nueva estructura institucional del sector social implica superar el centralismo, capacitación continua a todos los operadores de servicios, implementación de sistemas de información que registren las coberturas y atenciones de todos los programas sociales y se articulen con el INEC; planificación territorial en coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados y promoción de participación de las organizaciones comunitarias para la implementación de un *nuevo modelo de gestión social* “integral e integrado”, integral en cuanto a asegurar la protección social y especial, garantizar los derechos a la salud, educación, protección contra las violencias, generación de empleo, apoyo a los emprendimientos e integrado, en cuanto a que todos los ministerios sectoriales sociales, ONG, organizaciones internacionales, se integran e intervienen territorialmente con una misma agenda para así superar, en el menor tiempo posible y con la participación de la comunidad, las condiciones de inequidad e inseguridad que se presentan en esos territorios.

Conformación de un gabinete social, presidido directamente por el Presidente de la República y con la participación de todos los ministerios e instituciones sociales con rango de ministerio, la Secretaría de Planificación y el Ministerio de Finanzas. Este Gabinete deberá contar con una agenda de estudios y diagnósticos de los GAP en coordinación con el INEC, además de planificar, ejecutar y evaluar periódicamente el Plan Social del Gobierno.

2. **Reformas legales de las leyes sociales.** - Reformar y armonizar la normativa primaria y secundaria que constituyen el marco de la acción social del Estado: Código Orgánico de Niñez y Adolescencia, Ley Orgánica de Educación Intercultural, Ley para prevenir y erradicar la violencia contra la mujer, Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores, Ley Orgánica de Discapacidades, Ley Orgánica de Movilidad Humana, Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, el COIP, Código del Trabajo, entre otras leyes. A la luz de estas reformas se debe armonizar los Acuerdos Ministeriales y Resoluciones y Ordenanzas de los GAD.

- 3. Prioridad en la asignación presupuestaria a los ministerios sectoriales e instituciones sociales.** – El 80% de la población del país que son parte de los GAP demanda este criterio de prioridad para así, asegurar su inclusión social y el cumplimiento del Plan de Gobierno. Continuo seguimiento para lograr la eficiencia y eficacia en la inversión social que permitan alcanzar las metas anuales. Esto implica una inmediata reforma al modelo de compras públicas, a fin de que sea obligatorio la realización de ferias inclusivas para emprendimientos económicos ejecutados por organizaciones de la economía popular y solidaria y de las que trabajan con los 11 GAP. La reforma de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Compras Públicas, la simplificación del sistema para que los pequeños emprendimientos familiares y comunitarios accedan más fácilmente. Esto conlleva la profunda reestructuración del SERCOP que se ha convertido en el cuello de botella de las instituciones estatales y empresas públicas en todos los niveles de gobierno y que impide una eficiente y transparente ejecución presupuestaria.
  
- 4.** Finalmente, los GAP son parte de la agenda de cooperación internacional y nacional de varias organizaciones internacionales y organismos multilaterales, pero esta debería fortalecer la acción del próximo Gobierno y no terminar imponiéndose sobre el Plan de Desarrollo o ejecutarse paralelamente. Sería importante constituir un ente de coordinación entre el Gobierno y las organizaciones y organismos internacionales para financiar, complementariamente, la implementación del nuevo Plan de Desarrollo.