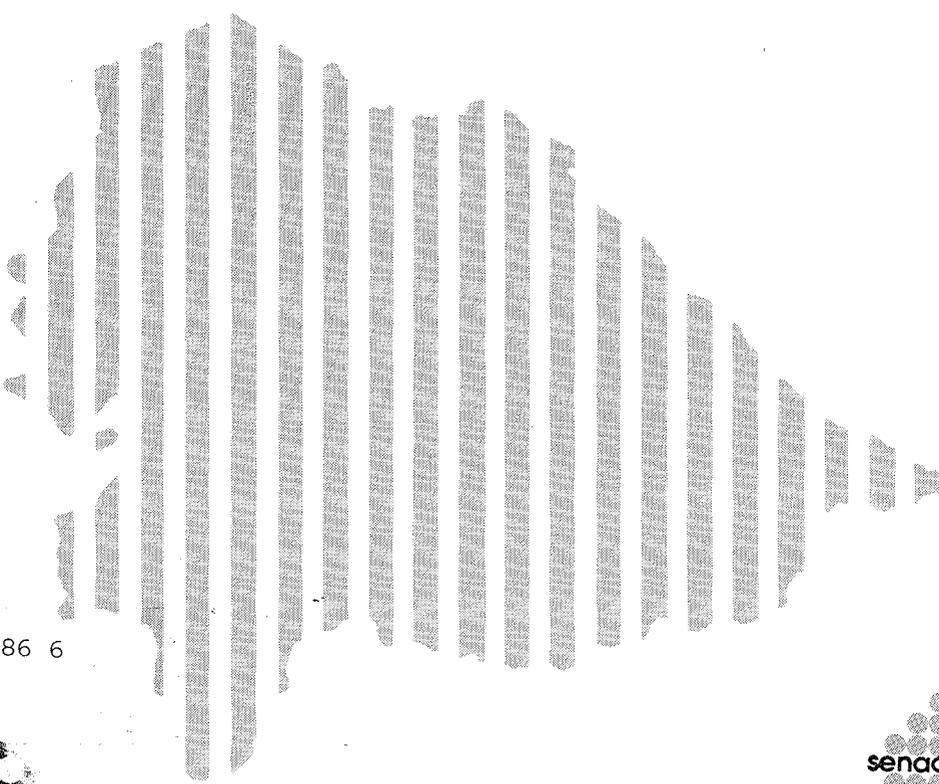




El Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1992 y la Deuda Social



338.986 6
C755
c. 2



CONADE



02681

0407
c 2

El Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1992 y la Deuda Social



CONADE



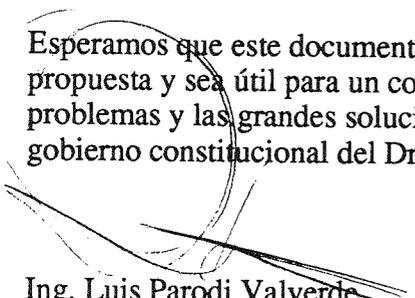
Presentación

El Consejo Nacional de Desarrollo -CONADE- tiene el agrado en entregar el presente documento sobre el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1992 y la Deuda Social, como un instrumento de comunicación y diálogo con la comunidad ecuatoriana.

El interés central de esta publicación es introducir una visión general de los contenidos de planificación y desarrollo que ha trazado el gobierno nacional, así como convocar a una amplia y participativa discusión sobre los objetivos y más propuestas.

Tanto el Consejo Nacional de Desarrollo -CONADE- como la Secretaría General de Planificación, institución responsable de la elaboración del Plan, son conscientes que el inmenso esfuerzo que debe enfrentar el pueblo ecuatoriano para alcanzar su bienestar y estabilidad política no es solamente una tarea de gobernantes, sino que debe constituir un gran compromiso nacional, del cual no se excluya a ningún ecuatoriano.

Esperamos que este documento cumpla fielmente la finalidad propuesta y sea útil para un conocimiento más acabado de los problemas y las grandes soluciones nacionales propuestas por el gobierno constitucional del Dr. Rodrigo Borja Cevallos.



Ing. Luis Parodi Valverde
Vicepresidente Constitucional de la República del Ecuador
Presidente del Consejo Nacional de Desarrollo

La Secretaría General de Planificación expresa su agradecimiento al Instituto Latinoamericano de Investigaciones sociales, ILDIS, por la colaboración prestada para la elaboración de esta publicación.

(C) CONADE, julio 1989

Coordinación General
Iván Fernández, CONADE
Santiago Escobar, ILDIS

Redacción
Alejandra Adoum

Artes Finales
Isabel Pérez - Charlot. Telf. 548.300 - 546.740

Impresión
SENAC

CONADE, Edif. Consejo Provincial, Juan Larrea y Arenas,
Teléfono 563.666. Quito, Ecuador.

Prólogo

La crisis estructural que vive la sociedad ecuatoriana obliga que la acción del gobierno se sustente en un Plan. La improvisación y la acción política clientelista deben quedar atrás. La gestión del Estado es una tarea de responsabilidad de todos los ecuatorianos, y por ello sometemos a su conocimiento y discusión el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1989-1992, en la presente edición de difusión popular.

Si bien la planificación, como técnica de gobierno y de programación del gasto público, presenta ciertas complejidades, para la presente edición se han eliminado los tecnicismos de uso más institucional, tratando de ofrecer una versión resumida y sencilla de los aspectos más trascendentales del Plan.

Como se observará, en la elaboración de él se ha introducido un nuevo enfoque metodológico que trata de superar las limitaciones de la planificación tradicional, incorporando nuevos elementos y fenómenos de la realidad social. Se supera la clásica planificación sectorial y se reemplaza por la planificación por problemas que es más integral y multidisciplinaria; se reduce el número de variables para mejorar el grado de gobernabilidad del sistema y se considera el rol de los distintos actores sociales del desarrollo. Además, se torna un proceso dinámico que permite su constante modificación, y, finalmente, reconoce la incertidumbre y las sorpresas que todo proceso social supone, por lo que presenta opciones y escenarios alternativos.

La estrategia del Plan de Desarrollo incorpora los postulados de renovación y cambio por los cuales se pronunció

mayoritariamente el pueblo ecuatoriano en el último proceso electoral. Pero, además, es una opción anticrisis, viable y realista, que partiendo del diagnóstico de la crisis estructural de la sociedad ecuatoriana, de los condicionantes internos y externos de la economía, del proceso de agotamiento de los recursos naturales y de las actuales circunstancias financieras, propone como única alternativa de desarrollo una estrategia de ajuste con reactivación.

Otro elemento básico de la estrategia de desarrollo propuesta lo constituye el pago de la deuda social. Se trata de un vigoroso programa de desarrollo social sustentado en un modelo de ajuste compartido, que sienta las bases para incorporar a los beneficios del desarrollo a esa gran masa de ecuatorianos que viven en condiciones de extrema pobreza. Esta no solo que es una tarea impostergable, sino una obligación moral y de justicia social en la que todos estamos comprometidos.

El Plan ha sido estructurado por módulos, correspondiendo cada uno de ellos a los problemas críticos y a los problemas nacionales que requieren soluciones en el corto y en el mediano plazo. Cada módulo está integrado por un breve diagnóstico del problema, por las políticas que se propone para enfrentarlo y por los respectivos programas y proyectos específicos. Se incluye además el programa de inversiones 1989-1992, con el listado de proyectos básicos en cada uno de los sectores.

La edición de difusión popular del Plan de Desarrollo Económico y Social 1989-1992, constituye un valioso instrumento para el reconocimiento de nuestra realidad, un aporte para la discusión de los problemas que debemos superar, tanto para especialistas en los temas que se trata, así como para estudiantes, profesores, trabajadores, empresarios y público en general.

Econ. Cornelio Marchán
Secretario General de Planificación

Introducción

En cumplimiento del Artículo 89 de la Constitución de la República del Ecuador, la Secretaría General de Planificación elevó a consideración del señor Presidente de la República el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1989-1992.

El Plan incorpora los postulados de renovación y cambio que el Gobierno Nacional propusiera al país, sin dejar de tomar en cuenta las restricciones derivadas de la situación de crisis por la que atraviesa la economía ecuatoriana. Pretende ser una contribución a un proyecto de gobierno de hondo contenido nacional y popular. Su divisa es la búsqueda y consolidación de la integración del país, a través del desarrollo equilibrado y armónico de todas sus regiones.

El Plan define a 1989 como un año de transición entre la crisis, los esfuerzos de normalizar el funcionamiento de la economía y la reactivación del aparato productivo. Los costos de la estabilización serán compartidos por toda la sociedad, impulsándose, de esa manera, una marcha solidaria para enfrentar las dificultades, confiriéndole un contenido humano al proceso de ajuste.

Un buen Plan no asegura nada. Su éxito dependerá del avance del proceso de concertación convocado por el Gobierno Nacional para dar viabilidad a sus principales propuestas.

No está en el ánimo de la Secretaría General de Planificación desconocer la invalorable contribución de la institución, a la

mejor comprensión de la realidad socio-económica del país y a su progreso. Sin embargo, se impone la búsqueda y asimilación de un nuevo enfoque conceptual y metodológico, que sin descartar todo lo positivo de la planificación tradicional, sea capaz de potenciarla, convirtiéndola en una eficiente herramienta de gobierno.

El Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1989-1992, es un primer paso en esa dirección. Incorpora algunas modificaciones como: definir problemas, identificar actores, incidir en el presente, trabajar con escenarios para hacer frente a la incertidumbre y a las sorpresas, introducir algunos ingredientes de estimación socio-política e identificar con mayor precisión acciones a concertar entre distintos actores.

Contiene también algunas respuestas frente a las contingencias o sorpresas, como podrían ser un desastre natural o situaciones marcadamente adversas en el sector externo, que por su naturaleza tienen el carácter de reservadas.

La deuda social

El origen de la deuda social reside en el carácter concentrador, excluyente del modelo de desarrollo prevaeciente en el país, agravado por las políticas ortodoxas de ajuste que se aplicaron para enfrentar la crisis y, en la ausencia de políticas sociales que aborden el problema en toda su integridad. En otras palabras, la deuda social es el efecto de un proceso histórico que define la denominada Deuda Social de largo plazo, la cual se ha visto agravada por los efectos de las políticas de ajuste de los últimos años, constituyendo así la llamada Deuda Social de corto plazo.

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1992, prioriza el pago de la deuda social como forma de reivindicación del ser humano, fin de la organización económica, social, política y cultural de la sociedad ecuatoriana, y, a la vez, su principal protagonista.

Reconocer la deuda social implica una concepción del ser humano dotado de un potencial de desarrollo cuya efectivización es obstaculizada en ciertas circunstancias por la propia sociedad.

El rescate de ese potencial de desarrollo requiere de múltiples factores que simultáneamente deben ser abordados. La pobreza no solo es una categoría económica, sino también social y política; su superación será posible si se avanza en un rápido y profundo cambio estructural de la economía y la sociedad, sin lo cual difícilmente se sentarán las bases que posibiliten la justicia social.

La Deuda Social debe ser concebida como el compromiso que invo-

lucra a toda la sociedad ecuatoriana, al Estado como responsable de la redistribución de la riqueza y como ente orientador, coordinador del desarrollo y ejecutor de programas y proyectos, y a la sociedad civil como creadora de riqueza, generadora de bienes y servicios y al mismo tiempo beneficiaria final del proceso.

Para que el pago de la deuda social no se transforme en una dádiva paternalista del Estado, los sectores populares -los mayores acreedores de la deuda social- deben intensificar su presencia activa en el desarrollo integral del país a través del fortalecimiento del proceso de organización popular. Las organizaciones populares, respetando la identidad de los sujetos sociales, deben presentar sus demandas de manera integral, global y permanente.

De otra parte, la organización popular no debe ser instrumentalizada para conseguir bienes y servicios solamente, sino para intervenir también en el proceso productivo como fuerzas capaces de crear alternativas en la organización de la producción y distribución del producto social.

Un enfoque eficaz para el pago de la deuda social debe contener medidas dirigidas a la reestructuración del aparato productivo; desconcentrar la propiedad y el ingreso; fortalecer la organización popular, especialmente de los grupos más desprotegidos; a disminuir el consumo suntuario e incluso a reprogramar el pago de la deuda externa en función del pago de la deuda social. Así mismo, se requieren políticas que coordinen el manejo monetario, cambiario, fiscal y salarial, con fines de lograr una estabilidad macroeconómica e imponer una selectividad hacia los sectores y grupos de población prioritarios en términos de acceso a créditos, los efectos distributivos de la reforma tributaria, la priorización en el gasto público; mantener el poder adquisitivo de los salarios y otros ingresos y crear fuentes de empleo.

Además, se requieren acciones de apoyo para incentivar la integración intersectorial, así como políticas y programas de asistencia

directa para proteger a los grupos más vulnerables. Ejemplo de esto, son el Programa de Empleo Emergente, las Políticas Nutricionales, así como los Proyectos Integrados de Desarrollo para zonas marginadas (PID).

De los múltiples factores involucrados en la deuda social se han seleccionado los siguientes problemas específicos (sub-módulos) para iniciar el proceso de respuesta.

El incremento del desempleo y subempleo; para propender a su significativa reducción.

El deterioro de la capacidad adquisitiva de los salarios; para incrementar el poder adquisitivo de las remuneraciones, procurando atender las necesidades básicas del trabajador y su familia.

La insuficiente dotación de servicios básicos y equipamiento comunitario, especialmente en áreas rurales y urbano marginales; para ampliar su cobertura y mejorar su calidad.

La crisis de la educación; para a través de la reforma del sistema educativo nacional, adecuar los contenidos curriculares a la realidad económica, social y cultural del país pertenecientes al sector informal de la economía y elevar los niveles de escolaridad de la población.

La deficiente cobertura y calidad de los servicios de protección de menores; para ampliar y mejorar su cobertura, sin perjuicio de la atención de otros grupos sociales, como ancianos y minusválidos; la prevención integral a la producción, tráfico y consumo de drogas, etc.

La limitada cobertura del sistema de seguridad social; para ampliar y mejorar.

La desnutrición, en especial los altos niveles de mortalidad infantil,

particularmente neonatal, desnutrición de los niños menores de dos años y mujeres embarazadas y bocio endémico en la población; para reducir tales problemas.

El deterioro de la situación de salud de la población; para mejorar mediante acciones integrales e integradas, que reduzcan los índices negativos de morbi-mortalidad.

El desarrollo rural, para rescatar al campesino, de su situación de pobreza y mejorar los niveles de producción de alimentos básicos en beneficio de toda la sociedad.

La Reforma Agraria, como estrategia fundamental para desconcentrar la propiedad de la tierra en beneficio de la economía campesina.

La Colonización, como apoyo de los procesos anteriores, defender la ecología, la vida de las comunidades autóctonas y para reorientar la colonización espontánea depredadora del medio ambiente.

Dadas las características cuantitativas y cualitativas de la deuda social de largo plazo, estas acciones podrían parecer insuficientes; pero ellas constituyen el despegue de un esfuerzo conciente, sistemático y realista por superarnos y atacar a los problemas estratégicos que nos limitan.

Se trata de encauzar la capacidad de gestión del Estado, robustecida, para ponerla al servicio de este proceso de inicio del pago de la Deuda Social.

Muchas de estas acciones ya se han iniciado. La constitución del Frente Social, la creación del Fondo de Desarrollo Social, la decisión de iniciar un Programa Regional contra la Pobreza Crítica, el impulsar la Planificación Participativa, representa la voluntad de crear mecanismos que permitan aplicar una política social coherente y coordinada, la cual deberá ser complementada en el futuro con diversas otras medidas que hagan posible el logro de los cambios es-

tructurales que permitan conseguir al pueblo ecuatoriano la justicia social que en el pasado le ha sido negada.

1. Incremento del desempleo y subempleo.

Un breve diagnóstico.

La crisis económica y las políticas de ajuste seguidas han evidenciado agudos desequilibrios sectoriales, que han repercutido directamente en un incremento del desempleo abierto y del subempleo, así como un crecimiento masivo del fenómeno de la informalidad.

Entre los años 1980 y 1988 la tasa de desempleo se han incrementado del 6.7 por ciento al 12.3 por ciento, en tanto que el subempleo afecta alrededor del 50 por ciento de la población económicamente activa (PEA) estimada en 3'444.368 para 1988.

La fuerza de trabajo observó una tasa de crecimiento del 3.1 por ciento en el período anotado, superior a las tasas de crecimiento de la población (2.9 por ciento) y de la población ocupada (2.1 por ciento).

El nivel de calificación de la mano de obra es bajo. Para 1988 se estima que el 63.2 por ciento tenía un nivel de instrucción hasta primaria, incluyendo a los analfabetos: el 23.1 por ciento alcanzó el nivel hasta secundaria; y, el 13.7 por ciento correspondió a instrucción superior.

En 1988, el 50.6 por ciento de la PEA se localizaba en el área urbana, en tanto que en 1980 alcanzaba el 42.8 por ciento: en el período de análisis la PEA urbana creció el 5.2 por ciento, mientras la rural se incrementó al 1.2 por ciento.

Por otra parte, se advierte una marcada segmentación del mercado de trabajo. En 1980, los sectores formal urbano y moderno rural constituyeron el 41.3 por ciento de la PEA y los sectores informal urbano

y rural tradicional el 53.0 por ciento: en 1988 los primeros fueron del orden del 28.1 por ciento y los segundos del 59.6 por ciento, sin tomar en cuenta los niveles de desempleo.

Los persistentes flujos migratorios rural-urbanos han determinado una inapropiada distribución de la mano de obra, con tendencia a la disminución en el campo y acrecentamiento en el sector informal urbano. Esta situación se debe a la falta de empleos productivos en el área rural: a los diferenciales de ingresos campo-ciudad; a la falta de servicios e infraestructura básica y además a la prevalencia de una inequitativa distribución de la tierra.

La falta de una política en el campo científico y tecnológico ha determinado la presencia de escasas alternativas tecnológicas intensivas en el uso de mano de obra, propiciándose las de capital que limitan la absorción de mano de obra. Esto, unido al deterioro de la capacidad de inversión del sistema, ha determinado un sector moderno en las áreas urbanas incapaz de generar los puestos de trabajo que demanda el crecimiento de la PEA urbana.

Ha existido una escasa participación del Estado en términos de implementar programas específicos y masivos, en función de tratar de superar el problema del desempleo. Adicionalmente, se ha presentado una ausencia de políticas de empleo, la misma que ha impedido que los sectores público y privado orienten las acciones para enfrentar los problemas ocupacionales.

Objetivo general.

Propender a una reducción significativa del desempleo abierto y del subempleo.

Lineamientos estratégicos.

Apoyar a los pequeños productores mediante capacitación, crédito y asistencia técnica.

Incentivar la inversión productiva y reorientar la inversión del Estado hacia actividades que permitan una mayor absorción de mano de obra.

Adoptar una política salarial que genere efectos dinamizadores del empleo mediante la expansión de la demanda.

Auspiciar la investigación y desarrollo de tecnologías apropiadas.

Impulsar programas masivos de apoyo al sector informal tanto urbano como rural, para incrementar la relación capital-trabajo y la productividad.

Mejorar el Sistema Educativo Nacional para mejorar la retención estudiantil y el nivel de escolaridad.

Relacionar el grado de protección a las actividades productivas en función de la generación y/o absorción de empleo.

Fomentar la generación de empleo rural mediante crédito, asistencia técnica y otras actividades.

Ampliar y mejorar los servicios de capacitación y formación profesional.

Crear programas de empleo temporal.

Algunos Proyectos Prioritarios

- Programa Desarrollo Artesanal Urbano, bajo la responsabilidad del Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos.

Comprende un conjunto de proyectos artesanales a desarrollarse en el área urbana, referentes al desarrollo de un fondo de micro-crédito.

- Programa de Fomento de la Artesanía Rural, bajo la responsabilidad del Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos.

Se apoyará la ejecución de proyectos artesanales en el área rural, mediante la creación de un fondo de micro-crédito, la capacitación, y la construcción y equipamiento de centros comunitarios.

- Programa Nacional de Microempresas, a cargo de la Unidad Ejecutora del Programa Nacional de Microempresas -UNEPROM-, del Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos.

Este programa procura por parte del Estado asegurar la prestación de los servicios de capacitación, asistencia técnica y de concesión de crédito, para un mejoramiento integral de las pequeñas unidades productivas.

- Programa de Empleo Emergente.

Comprende la ejecución de múltiples proyectos que reúnan las características de ser intensivos en uso de mano de obra. El programa será coordinado por el Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos y será ejecutado por diversas entidades del sector público, organismos seccionales y organizaciones populares.

- Programa de Capacitación y Formación Profesional. Con cobertura nacional, a cargo del Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional -SECAP-.

2. Deterioro de la capacidad adquisitiva de los salarios.

Un breve diagnóstico.

Los niveles de salarios en el Ecuador se han deteriorado en términos reales desde 1980. Si se considera el salario mínimo vital más los beneficios adicionales como el indicador más importante que determinan los ajustes salariales para la mayor parte de la Población Económicamente Activa (PEA), éstos en 1980 alcanzaron su mayor nivel en términos reales, a precios de 1979, un valor de S/. 4.654. Desde 1982 a 1986, el comportamiento del salario real es fluctuante, marcando a junio de 1988 un descenso a S/. 3.026.

El desborde del número de ingresos adicionales, que en algunos ca-

sos se aproxima a 50; los procedimientos asumidos para las elevaciones salariales y la orientación de los procesos de ajuste de los salarios, que en buena medida han girado alrededor de la política partidista, sin guardar relación con los aspectos reales de la economía y de la sociedad, han determinado la presencia de un régimen salarial complicado que genera un tratamiento discriminatorio.

El costo de la canasta básica, en comparación con la evolución del salario mínimo vital, determina que los hogares cuyo jefe de familia está bajo la línea de indigencia, con ingresos menores al valor de una canasta nutricional, en el sector moderno es del 33 por ciento y en el informal urbano 53 por ciento.

En efecto, a diciembre de 1988 se estimó la canasta básica de alimentos en S/. 39.834 para una familia de 5 miembros. Si la línea de pobreza se sitúa en 2 veces el valor de la canasta y el ingreso por hogar corresponde a 1.81 perceptores de ingresos, se concluye que el salario mínimo vital más los beneficios adicionales, debió ser de S/. 44.015, luego de restados los aportes al IESS.

El manejo de las remuneraciones del sector público con ausencia de programación de los ajustes salariales ha determinado que prevalezca en los procesos de ajustes los criterios relacionados con la capacidad de financiamiento antes que consideraciones económicas y sociales.

Para atender los ajustes salariales se asume criterios fiscalistas, incrementando precios de los combustibles o creando mayores impuestos, etc., haciendo que las reformas tributarias se conviertan en un subproducto de los reajustes de salarios, creando adicionalmente importantes efectos inflacionarios.

A partir de 1979, al amparo del Art. 125 de la Constitución Política, importantes sectores de servidores del Estado, determinan sus remuneraciones por contratación colectiva, derivando en salarios más elevados que en el resto del sector público.

En 1986 la remuneración mensual era de S/. 75.183 en CEPE, S/. 74.357 en el IESS y S/. 71.447 en INECCEL, siendo seguramente mayores en algunas entidades financieras, frente a S/. 29.474 en el gobierno nacional. En noviembre de 1987 un servidor público recibía en promedio S/. 45.015 mensuales respecto a S/. 34.165 para el asalariado del sector moderno de la economía y S/. 19.200 para el sector informal urbano.

A pesar de la importancia que han adquirido las comisiones sectoriales del salario mínimo, por su crecimiento en número (117 a 1988) como por su cobertura en cuanto a actividades (91) y número de trabajadores (687 mil), estas comisiones no cuentan con parámetros definidos que orienten el cumplimiento de su responsabilidad. A lo anotado se suma la escasa calificación de sus integrantes, especialmente del sector laboral, y la poca capacidad de dirección del representante gubernamental.

El Consejo Nacional de Salarios -CONADES- no ha logrado constituirse en el organismo que oriente sobre la base de una sustentación técnico-política la situación salarial del país.

De su parte el Ministerio del Trabajo no cuenta con suficiente personal técnico e infraestructura necesaria para asesorar al CONADES.

Los bajos niveles de remuneraciones se generan además por la escasa cobertura del control del cumplimiento de los salarios mínimos vitales y de la legislación a cargo del Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos. El porcentaje de asalariados urbanos afiliados al IESS es de 78.7 por ciento.

El 14.9 por ciento de los asalariados del sector moderno de Quito y el 18.8 por ciento del de Guayaquil recibe una remuneración inferior al salario mínimo. En el sector informal urbano las cifras son 47.9 y 48.3 por ciento para las mismas ciudades.

La orientación de la política salarial se ha sustentado en una argu-

mentación técnico-ideologizada en términos del impacto inflacionario de los reajustes en las remuneraciones, magnificándole más allá de lo razonable.

Como consecuencia del deterioro de las remuneraciones a nivel nacional, la participación de éstas en el ingreso nacional se redujo del 33.3 por ciento en 1980 a 22.8 por ciento en 1987, incrementándose el excedente de explotación de 62.9 por ciento de participación en 1980 a un 72.7 por ciento en 1987.

Objetivo general.

Incrementar el poder adquisitivo de las remuneraciones procurando atender las necesidades básicas del trabajador y su familia, dinamizando la demanda interna.

Lineamientos estratégicos.

Definir mecanismos de control del cumplimiento de la legislación laboral, para lo que el MTRH debe centrar sus esfuerzos en la protección de los asalariados más débiles.

Establecer una periodicidad adecuada en los ajustes salariales.

Dar un tratamiento diferenciado a los ajustes salariales en el sector privado y en el público.

Propender a la racionalización salarial y a la consolidación de las remuneraciones en el sector público, armonizar la política salarial y eliminar elementos distorsionadores del sistema.

Gestionar los ajustes salariales privados a través de la negociación de las comisiones sectoriales, tomando como base el salario mínimo vital.

Considerar además como parámetros para los ajustes salariales a

cargo de las comisiones sectoriales la actividad de las ramas productoras de servicios, la rentabilidad, la productividad y la inflación.

Sustentar técnicamente toda elevación salarial.

Racionalizar y definir el alcance de la sindicalización pública.

Perseguir la transparencia del sistema salarial, racionalizando el régimen de remuneraciones adicionales y más beneficios sociales.

Vincular las transferencias a la seguridad social a los nuevos niveles que asuman los salarios.

Algunos Proyectos Prioritarios

- Proyecto de fijación y revisión de sueldos y salarios mínimos, a cargo del Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos, a fin de establecer salarios por ramas de actividad.
- Proyecto de Educación y capacitación laboral, con cobertura nacional de responsabilidad del Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos.
- Política de tecnificación del sistema de fijación y revisión de sueldos y salarios.

Proyectos de acción a concertar:

Proyectos de acción a concertarse a nivel de las Instituciones del Estado y actores sociales.

- Fijación y revisión de sueldos y salarios mínimos.
- Educación y capacitación laboral.
- Política de Tecnificación del Sistema de Fijación y Revisión de Sueldos y Salarios.
- Política tendiente a asegurar fuentes permanentes de ingresos para financiar alzas salariales de los servidores públicos.
- Política de fortalecimiento de la capacidad de negociación de los trabajadores en los procesos de revisión y fijación de los salarios.
- Medidas de política destinadas a mejorar la productividad y los salarios de las pequeñas empresas.
- Políticas de determinación de la productividad de las grandes empresas.

3. Insuficiente dotación de servicios básicos y equipamiento comunitario especialmente en áreas rurales y urbano marginales.

Un breve diagnóstico.

La insuficiente cobertura y dotación de los servicios básicos y equipamiento, especialmente en la zona rural y en el área urbana marginal, en los campos de salud, saneamiento básico, educación, equipamiento comunitario y vivienda, obedece fundamentalmente a:

Un estilo de desarrollo concentrador y excluyente que ha girado en torno a las ciudades, motivado por un acelerado proceso de migración desde el campo hacia las grandes ciudades.

Deficiencias en la estructura administrativa de las instituciones involucradas con los servicios de Educación, Vivienda, Salud y Saneamiento Básico.

Un crecimiento desordenado de las ciudades por una ausencia de políticas en materia de asentamientos humanos a nivel local y nacional.

Altos costos de inversión que requiere la ejecución de los proyectos de infraestructura básica por el alto componente importado.

Insuficientes recursos financieros del Estado para cubrir las necesidades de servicios básicos y equipamiento comunitario.

Insuficiente capacidad de gestión administrativa para la consecución de financiamiento y su uso, propiciada por la falta de coordinación interinstitucional.

Objetivo general.

Ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos.

Lineamientos estratégicos.

Enmarcar los programas estatales de agua potable, alcantarillado, salud, educación y vivienda dentro del sistema de planificación espacial.

Incrementar la eficiencia de la prestación de los servicios básicos.

Promover la participación organizada de la población en la construcción y mantenimiento de los servicios de infraestructura básica.

Priorizar las obras de arrastre que deberán ser construidas especialmente en la zona rural.

Fomentar el desarrollo de los programas de fortalecimiento y desarrollo institucional.

Implementar programas de educación y capacitación de la comunidad para la ejecución de proyectos de servicios básicos.

Algunos Proyectos Prioritarios

- Programa de Desarrollo Rural Integral.
- Programa Nacional de Vivienda de la JNV.
- Sistema Regional de Agua Potable de El Oro.
- Plan Maestro de Agua Potable de Guayaquil.
- Proyecto Sistema Regional de Agua Potable de Esmeraldas.
- Programa Agua Potable Quito.
- Programa Nacional de Infraestructura y Equipamiento Educativo.
- Programa Nacional de Construcciones y Equipamiento Hospitalario.

- Programa Nacional de Ampliaciones y Adecuaciones de Hospitales, Centros de Salud, Subcentros y Puestos de Salud.

Proyectos de acción a concertar

- Programa DRI.
- Programa nacional de vivienda.
- Sistema Regional de Agua Potable de El Oro.
- Agua Potable de Guayaquil.
- Sistema Regional de Agua Potable Esmeraldas.

Submódulo de vivienda.

Un breve diagnóstico.

El desigual crecimiento regional existente ha acentuado los desequilibrios espaciales en el país, permitiendo el crecimiento de la marginalización social de la población, que presenta una gran demanda potencial de necesidades básicas, entre las que se encuentra el requerimiento de vivienda popular, que no tiene respuesta definitiva por los altos costos de la misma al compararla con el nivel de ingreso de la mayoría de habitantes y que, junto a otros problemas imposibilita el disminuir el alto déficit habitacional existente, que es de alrededor de 1'000.000 de viviendas y que se incrementa en un promedio de 45.000 a 5.000/año.

El problema de la vivienda es estructural y va agravándose por la desatención gubernamental a las zonas rurales, hecho que promueve la migración campo-ciudad, especialmente a las ciudades cuyo proceso de urbanización es acelerado.

Concentración de los beneficios (directos e indirectos) en el sector urbano en detrimento del sector rural.

Objetivo general.

Disminuir el déficit habitacional y conseguir condiciones mínimas de habitabilidad fundamentalmente para las clases populares.

Lineamientos estratégicos.

Promover y participar en la concepción y ejecución de programas de autoconstrucción por parte de los beneficiarios.

Promover programas habitacionales que eleven los niveles de vida de los sectores urbano-marginales y rurales.

Promover la organización comunitaria tendiente a una real participación en los programas de autoconstrucción.

Impulsar la conformación de un banco de materiales de construcción.

Impulsar la generación de industrias artesanales familiares de materiales de construcción que sean compatibles con otras actividades.

Selección anticipada de terrenos aptos para la construcción de los diferentes tipos de programas de vivienda, controlando preferentemente la especulación de la tierra.

Promover la investigación teconológica tendiente a abaratar los materiales constructivos y mejorar las condiciones de habitabilidad.

Revisión de las leyes de Régimen Municipal que restringen sistemas y materiales constructivos tradicionales.

Deficiente cobertura y calidad de los servicios de protección de Mendres.

Algunos proyectos prioritarios.

- Estudio de nuevos mecanismos financieros para la vivienda.
- Construcción de soluciones habitacionales que contemplan unifamiliares, multifamiliares, lotes con servicio y préstamos hipotecarios al mejoramiento habitacional.

Proyectos de acción a concertar.

- Programa Nacional de Vivienda, la concertación se realizará entre el BEV, JNV, MBS, IESS, MUTUALISMO, CONACYT y población beneficiada.

4. Deficiente cobertura y calidad de los servicios de protección de menores.

Un breve diagnóstico.

Existen aproximadamente 2'500.000 niños en condiciones difíciles de supervivencia, de los cuales, apenas el 2 por ciento son atendidos por alrededor de 360 instituciones públicas y privadas de protección de menores. El Ministro de Bienestar Social y el INNFA atienden a 8.000 niños.

Otros problemas hacen relación con la deficiente capacidad institucional para la prestación de servicios; inexistencia de una conceptualización moderna sobre la problemática del menor: falta de alternativas de cambio en el modelo de atención al menor, con participación de base: limitada capacitación y especialización de los recursos humanos institucionales: la atención a los menores no era considerada como inversión prioritaria: deficiente coordinación entre instituciones que ejecutan programas y proyectos de producción y rehabilitación de menores; deficiente organización y funcionamiento del Consejo Nacional de Menores, originados en parte, por la asistencia de un Código de Menores obsoleto.

A partir de agosto de 1988, el Estado ecuatoriano impulsa una nueva concepción de carácter integral para la protección del niño y la familia, y plantea la atención al menor como un objetivo de la sociedad ecuatoriana.

La solución de la problemática del menor, es entendida como un proceso permanente que rebasa un período constitucional. En este sentido, se pretende establecer las bases que superando enfoques tradicionales.

Consecuente con lo anterior, el Gobierno crea el “Fondo Nacional para la Nutrición y Protección de Menores”.

Objetivo general.

Ampliar y mejorar la cobertura y la calidad de los servicios de protección a menores.

Lineamientos estratégicos.

Concebir la política social en forma global, para lo cual es indispensable una adecuada coordinación interinstitucional.

Coordinar los esfuerzos entre los sectores público y privado en el financiamiento y realización de programas y proyectos.

Cambiar los contenidos filosóficos tradicionales que han considerado al menor, como un ente aislado, sin contemplar la unidad familiar y su entorno social.

Priorizar al interior de las políticas sociales la atención a niños.

Revisar la estructura y tipo de funciones del Consejo Nacional de Menores,

Formular propuestas de coordinación intra e interinstitucional.

Algunos proyectos prioritarios.

Proyecto de fortalecimiento técnico administrativo del Consejo Nacional de Menores con una cobertura nacional y un costo de 35 millones de sucres asignados.

- Proyecto de fortalecimiento de mecanismos de Coordinación Institucional, con cobertura nacional.
- Proyecto de reformas del Código de Menores, con cobertura nacional.

Principales proyectos de acción a concertar.

- Red Comunitaria de Servicios Integrados para el Desarrollo Infantil de Niños en Alto Riesgo.
- Centros Infantiles Campesinos.
- Programa de Desarrollo Infantil.

5. Crisis de la educación.

Un breve diagnóstico.

La educación ecuatoriana no ha tenido un desempeño eficaz en la creación de condiciones favorables para el desarrollo del país, especialmente, en lo que tienen que ver con el desafío que plantea el uso de aplicación del conocimiento científico a la sociedad contemporánea.

La incapacidad antes señalada, se expresa en dos fenómenos de singular importancia. El primero, es el hecho de que a pesar de los esfuerzos de expansión de cobertura escolar en las últimas décadas, la población ecuatoriana manifiesta bajos grados de escolaridad. El segundo, es la tendencia a dar un tratamiento excesivamente sectorializado al proceso educativo tanto en las políticas educativas como en su gestión.

Los bajos o ningún grado de escolaridad implican la existencia de un alto número de personas en condiciones de analfabetismo absoluto y los bajos niveles de educación básica de gran parte de la población.

Por otro lado, el sistema educativo vigente muestra una baja calidad de la enseñanza que opera como una de las causas de la deserción y repetición escolar.

A esto se suma la presencia de una densa e inoperante estructura administrativa y de planificación de la educación distorsiona el sistema educativo, manteniendo una rigidez en la organización de la educación escolarizada (formal) y no escolarizada (no formal).

Adicionalmente, existe una inadecuada e irracional distribución espacial de los servicios educativos.

Finalmente, la educación es disfuncional con respecto a las necesidades socio-económicas, en la medida en que no se ha integrado al Diseño Curricular aspectos importantes para fomentar el valor del trabajo, la solidaridad y la contribución de la educación en sus fases formativa y de profesionalización a la solución de problemas sociales y económicos.

Objetivo general.

Lograr que el sistema educativo responda a las necesidades del desarrollo nacional y a la realidad económica, social y cultural del país, y elevar la calidad del sistema educativo y los niveles de escolaridad de la educación.

Lineamientos estratégicos.

Mejorar los niveles de calificación del docente, mediante un reordenamiento del currículum de la formación inicial y una capacitación concebida como un proceso de mejoramiento permanente de los recursos humanos al servicio de la educación.

Fortalecer los programas universitarios de investigación aplicados al desarrollo del país y de mejoramiento académico a nivel de grado y de post-grado que eleven el desempeño profesional de los egresados en áreas prioritarias del desarrollo.

Expansión y racionalización de la educación escolarizada con énfasis en la erradicación del analfabetismo: la generalización de la educación básica y, la racionalización del ciclo diversificado del nivel medio y de post-bachillerato, orientada a carreras terminales.

Estructurar y expandir la educación no escolarizada en el marco de la capacitación para el trabajo, la alfabetización y la post-alfabetización y otras modalidades de educación que beneficien a los sectores populares.

Regulación de los costos de la educación particular en base a mecanismos legales y apoyar, con financiamiento del Estado, la adquisición de textos, útiles escolares, transporte y colación escolar, destinados a niños de los estratos populares que asisten a las escuelas públicas.

Racionalización de la distribución espacial de los servicios educativos con criterios adecuados de localización geográfica y de optimización de los recursos existentes, orientados a la conformación de una Red Nacional de Instituciones Educativas.

Habilitar una estructura administrativa funcional y ágil con criterios de delegación de autoridad, desconcentración administrativa y mejoramiento técnico de los recursos humanos.

Adecuar los contenidos de la educación a las necesidades de mano de obra, vinculando la teoría con la práctica y la formación intelectual, con el trabajo productivo.

Algunos proyectos prioritarios.

- Proyecto de Profesionalización y Actualización técnica-pedagógica de profesores de escuelas primarias urbanas, a ejecutarse por el MEC en las provincias de Esmeraldas, Manabí, Los Ríos, Pastaza y zonas urbano marginales de Guayas y Pichincha con un costo de 12.4 millones de sucres.
- Proyecto de Racionalización de los Servicios Educativos en la educación básica a fin de atender las necesidades educativas de las zonas marginales urbanas, a través del establecimiento de una Red Escolar Nacional, con cobertura para todo el país, con un costo de 72.8 millones de sucres, financiados con fondos no reembolsables del PNUD, ejecutado por el MEC.
- Proyectos para el estudio de la legislación educativa vigente, con el propósito de obtener un marco jurídico adecuado para el funcionamiento del Ministerio.
- Programa de Educación Superior, tiene como propósito apoyar la investigación científica aplicada en las universidades y escuelas politécnicas.

Proyectos a concertar.

- El proyecto de racionalización de los servicios requiere una concertación porque la dotación de infraestructura educativa, espacios físicos, mobiliario, equipos y docentes se ha realizado sin ninguna planificación.

6. Limitada cobertura del sistema del Seguro Social.

Un breve diagnóstico.

La deficiente calidad de la prestación médica responde a un deficiente sistema de infraestructura, a la escasa coordinación intra e interinstitucional, a la falta de un adecuado sistema de abastecimiento y a la carencia de oportunidad y eficacia del modelo de atención tradicional.

El inequitativo y excluyente sistema de prestaciones y servicios, se

manifiesta por la desigual distribución de beneficios y cotizaciones, y por la existencia de sistemas de excepción que otorgan beneficios adicionales (jubilación especial reducida, a la mujer y en las cajas militar y policial).

La baja cobertura de la familia, obedece a la insuficiente protección de la familia del afiliado, a la baja cobertura de la población rural y a otros grupos del sector urbano marginal.

Los engorrosos trámites y procedimientos, son consecuencia de la obsolescencia e inadecuadas reformas legales, especialmente por la desactualización de la legislación del Seguro Social y una desarmozación con la Legislación Ecuatoriana.

La regresividad financiera del sistema del seguro social, tiene fundamento en la vulnerabilidad que manifiesta el sistema en tanto depende de la influencia de factores endógenos y exógenos, especialmente por aspectos como: la descapitalización del seguro de invalidez, vejez y muerte, el desfinanciamiento del seguro de enfermedad y maternidad y, el déficit de las Cajas Militar y Policial; pero, además por los elevados gastos administrativos, un inadecuado sistema de pensiones e incremento sin financiamiento, la baja rentabilidad de las inversiones y deficiente estructura general, la elevada deuda del Estado y mora patronal.

Objetivo general.

Ampliar la cobertura y mejorar la prestación de servicios del Seguro Social.

Lineamientos estratégicos.

Orientar el sistema de Seguro Social hacia una base de protección más amplia en relación a la sociedad nacional.

Adecuar los mecanismos de corrección fundamentales para mejorar

las condiciones de sus prestaciones y servicios, en relación a las disponibilidades y la crisis general.

Elevar la eficacia y eficiencia del sistema para procurar al acceso, continuidad, oportunidad en el otorgamiento de los beneficios y la equidad entre los grupos asegurados.

Algunos proyectos prioritarios.

- Proyecto de estudio para el diseño de mecanismos intrainstitucionales de coordinación programática, funcional y financiera de los servicios de salud entre la Dirección Nacional Médico Social, Seguro Social Campesino y Riesgos del Trabajo; con cobertura nacional, a ser ejecutado por el IESS.
- Programa de atención integral de salud.
- Programa de abastecimientos del área médica.
- Programa de racionalización de beneficios y cotizaciones.
- Programa de cobertura a la familia.
- Programa de cobertura a la población rural.
- Programa de desarrollo de la protección a la población urbana marginal.
- Proyecto para la elaboración del Reglamento Orgánico Funcional del IESS, con cobertura nacional, a ser ejecutado por el IESS.

Principales proyectos de acción a concertar.

- Coordinación de servicios de salud intrainstitucionales.
- Atención integral de salud.
- Abastecimiento del área médica.
- Cobertura a la familia.
- Cobertura a la población rural.
- Ley de Seguro Social.

7. Altos niveles de mortalidad infantil, particularmente neonatal, desnutrición de los niños menores de tres años, anemias nutricionales en los niños menores de dos años y mujeres embarazadas y bocio endémico en la población.

Un breve diagnóstico.

La desnutrición, enfermedad y mortalidad, son todas resultado de procesos sociales.

El análisis del problema nutricional presente en los niños menores de tres años, en forma de desnutrición aguda, exige un enfoque integral.

El problema nutricional se encuentra vinculado a la situación de embarazo, parto y atención pre y postnatal de la madre y a su condición nutricional.

El problema nutricional de los niños de 6 a 35 meses de edad está directamente asociado con las prácticas alimentarias durante el período de destete y con las prácticas de la alimentación complementaria a la leche materna, y con las tareas que la madre se ve obligada a realizar, las mismas que compiten con el tiempo de dedicación y cuidado al niño.

Las deficiencias específicas, en el país, se expresan en dos formas: 1) la falta de hierro, y 2) la deficiencia de yodo.

Adicionalmente, la producción nacional de alimentos básicos es insuficiente para satisfacer las necesidades alimentarias de toda la población.

Objetivo general.

Reducir las altas prevalencias de desnutrición y anemias en la población menor de dos años y las mujeres embarazadas. Reducir las altas prevalencias de bocio en la población afectada. Reducir las altas inci-

dencias de diarrea y enfermedades respiratorias. Aliviar la carga de trabajo materna para garantizar un mejor cuidado al niño.

Lineamientos estratégicos.

Asegurar la suficiente seguridad alimentaria a nivel intrafamiliar.

Asegurar una adecuada atención al niño y la madre.

Mejorar la calidad y cobertura de los servicios de educación.

Garantizar la suficiente producción y el acceso a los alimentos.

Propender a la eficiencia de la prestación de servicios, mediante la organización adecuada del área de salud.

Algunos Proyectos Prioritarios.

- Programa de control de infecciones más frecuentes.
- Programa de Desarrollo Infantil (PDI).
- Proyecto de Centros de Recuperación Nutricional.
- Programa de Lucha Operacional contra el bocio endémico.
- Proyecto de producto de consumo masivo enriquecido con hierro.

Principales proyectos de acción a concertar.

Debido a que el cumplimiento de las acciones, a través de la ejecución de los proyectos, requiere de la participación de varios organismos estatales, organizaciones de base, grupos privados, etc., en lo que se refiere a lo relacionado con la nutrición se ha definido que la concertación sea realizada a través de áreas de interés comunes a más de un sector.

- Programa del Area de Concertación de Complementación Alimentaria.
- Programa del Area de Educación Nutricional.
- Programa de Vigilancia Nutricional.

8. Deterioro de la condición de salud de la población

Un breve diagnóstico.

La situación de salud es de un claro deterioro. Presenta altas tasas de mortalidad general (5.2 por mil habitantes), mortalidad infantil (47.7 por mil nacidos vivos), mortalidad neonatal (14.1 por mil nacidos vivos) y mortalidad materna (1.7 por mil nacidos vivos).

Solo el 52.8 por ciento de nacimientos, a nivel nacional, se produjeron con atención profesional. En el área rural, esta proporción fue del 14.6 por ciento.

La mortalidad infantil, si bien ha descendido, sigue siendo alta, y en algunas zonas rurales de la sierra ecuatoriana sobrepasa la tasa de 100 defunciones por 1.000 nacidos vivos. El mayor peso constituye la mortalidad neonatal precoz, atribuible a traumas o mala atención en el parto, a problemas congénitos y prematurez. Esta última a causa de mala nutrición de la madre.

La mortalidad infantil, se ocasiona principalmente por la presencia de enfermedades reducibles con acciones de prevención sobre el individuo o el medio: enfermedades diarréicas e infecciones respiratorias agudas.

En la morbilidad hay presencia de enfermedades que indican baja cobertura de vacunaciones, como la difteria, tosferina, sarampión, y tétanos. Existe una alta incidencia de parasitosis intestinal.

Constituye un problema de salud pública la alta incidencia de malaria, dengue y tuberculosis, esta última es el resultado de la pobreza y la promiscuidad.

La desnutrición a pesar de encontrarse entre las primeras causas de la mortalidad infantil y la general, no denota su verdadera magnitud, ya que en muchos casos contribuye al agravamiento de otras enfer-

medades, sin aparecer como la causa principal. Este problema por su magnitud (55 por ciento de menores de 5 años) ha merecido un tratamiento especial en el presente plan.

Las causas directas que originan el deterioro de la salud, son:

Modelo de atención inadecuado, personalista y sin tratar el problema del individuo inserto en la familia y en la comunidad.

Escasa cobertura real de los servicios de salud del MSP.

Escasa o nula promoción de la salud.

Bajas coberturas de programas de prevención, especialmente vacunaciones.

Baja cobertura con sistemas de agua potable y alcantarillado sanitario.

Déficit organizacional del sector.

Falta de proyectos de investigación de la problemática de salud.

Los medicamentos de uso humano no son asequibles a la población por su alto costo y, por falta de disponibilidad. Además, no existe un adecuado control de calidad.

Objetivo general.

Mejorar la situación de salud del individuo, la familia y la comunidad, mediante acciones integrales e integradas que reduzcan los índices negativos de morbi-mortalidad.

Lineamientos estratégicos.

Dar énfasis a la programación y a la solución de los problemas locales.

Dar atención integral en salud e integrada a la problemática general de desarrollo.

Procurar la integración del equipo de salud en la problemática de la comunidad.

Enfatizar las acciones de prevención, fomento y promoción de la salud.

Fomentar el control de la patología de alta prevalencia e incidencia en el país.

Propender al reequipamiento hospitalario previo un inventario de requerimientos y a la priorización de acuerdo a necesidades de cada servicio.

Racionalizar la utilización de la capacidad instalada.

Fortalecer al Consejo Nacional de Salud, tendiendo a la coordinación interinstitucional y la implantación del Sistema Nacional de Salud.

Poner a disposición de la población medicamentos de calidad adecuada, en el momento oportuno y que sean asequibles económicamente.

Algunos Proyectos Prioritarios.

- Programa de Salud Familiar Integral.
- Programa de salud rural.
- Programa de racionalización en la utilización de los servicios:

Incluye los siguientes proyectos:

- Proyecto de regionalización de los servicios
- Proyecto de reorganización administrativa de las instituciones del sector.

- Proyecto de organización del Sistema Nacional de Salud.
- Programa de Equipamiento, Reequipamiento y Mantenimiento de Servicios y Salud.
- Programa de Formación y Capacitación de Recursos Humanos.
- Proyecto de Control de Calidad de Medicamentos.
- Programa de Control de Precios de Medicamentos.

9. Irracional estructura, tenencia y uso de la tierra.

Un breve diagnóstico.

El proceso de reforma agraria ha tratado de solucionar el problema de la extrema desigualdad en la distribución de la tierra agrícola.

Sin embargo, sus propósitos se han logrado en proporciones muy modestas, distribuyéndose entre el sector campesino alrededor de 835.000 hectáreas entre 109.000 familias, en el curso de los últimos 25 años (1964-1989), además de liberar al campesino de las formas precarias de relaciones de trabajo.

No obstante, la reforma no alteró sustancialmente la estructura de tenencia de la tierra, manteniéndose hasta hoy una alta concentración de la misma en pocas manos. Por ello se considera que el proceso quedó trunco y es necesario proseguirlo en forma coherente con las circunstancias actuales de crisis generalizada.

Empero, la prosecución del proceso requiere de un conocimiento actualizado previo sobre el uso y estructura de tenencia de la tierra. Hay evidencias de que la agricultura ecuatoriana, dados sus bajos niveles de productividad, opera en condiciones de notable eficiencia.

En este sentido, conviene reconocer la estrecha ligazón existente entre el fomento agropecuario y la reforma agraria y considerar, en

la práctica, al fomento agropecuario y a la reforma agraria como dos elementos dinamizadores que permitirían introducir cambios en el agro. Del mismo modo, es necesario reforzar la idea de que la reforma agraria y el desarrollo rural son estrategias de desarrollo nacional complementarias y estrictamente vinculadas.

Por otro lado, es necesario tomar debida nota sobre el hecho histórico en virtud del cual los países actualmente industrializados pudieron lograr un desarrollo acelerado después de realizar reformas agrarias profundas, que no se limitaron tan solo al reparto de la tierra, sino también a ordenar con criterio económico y de participación social, el uso de los recursos más importantes con que cuenta un país: la tierra, el agua, el potencia del biomasa, las minas, etc.

Objetivo general.

Racionalizar la actual estructura, tenencia y uso de la tierra y cumplir con los siguientes dos objetivos básicos siguientes: a) rescatar la economía campesina de los niveles económicos y sociales de postración en los que hoy se encuentra; y, b) afirmar la continuación del proceso de tecnificación del agro, a fin de aumentar la productividad por superficie bajo cultivo procurando una distribución equitativa del ingreso y evitando se produzca el deterioro de los recursos naturales.

Lineamientos estratégicos.

Realización de estudios que actualicen el conocimiento de la situación relativa a la estructura agraria, tenencia y uso de la tierra.

De acuerdo a los resultados del citado estudio, maximizar la dotación de tierra y agua suficientes a las economías campesinas.

Obtención de tales tierras mediante la afectación de aquellas unidades productivas que todavía monopolizan grandes extensiones de tierra que no son aprovechadas eficientemente en relación con las necesidades de alimentación de la población.

Restaurar y fortalecer la autonomía alimenticia de la población campesina.

Procurar elevar el nivel de autosuficiencia alimentaria para toda la población ecuatoriana mediante políticas específicas dirigidas a las unidades capitalistas.

Modificación de los términos de intercambio desfavorables entre la agricultura y el resto de la economía.

Fortalecer el rol del Estado priorizando, en función de las necesidades de la población campesina más pobre, la dotación de crédito, tecnología, asistencia técnica, obras de infraestructura, de servicios sociales, etc.

Evaluar los resultados del sistema cooperativista aplicado en la economía campesina tomando en consideración los programas de desarrollo rural, reforma agraria y colonización.

Algunos proyectos prioritarios.

- La realización de una evaluación sobre: a) los resultados de la reforma agraria y b) el uso y estructura de tenencia de la tierra, a fin de identificar los niveles de eficiencia prevalecientes en la agricultura.
- De acuerdo a los resultados obtenidos por los indicados estudios, determinar las áreas prioritarias de reforma agraria.
- La definición de límites máximos de tenencia de la tierra y mínimos no efectuables por la Ley de Reforma Agraria.

Proyectos de acción a concertar.

- La definición de límites máximos y mínimos de tenencia y la armonización de las Leyes de Reforma Agraria y Fomento Agropecuario, requieren de decisiones del Congreso Nacional.
- Los demás proyectos de acción arriba citados, solo necesitan concertaciones entre el Gobierno Central y algunos de sus Ministerios y entidades adscritas.

10. Escasa incorporación de la población campesina al proceso productivo, al empleo y a la participación en la vida democrática.

Un breve diagnóstico.

El denominado Desarrollo Rural Integral (y otras formas afines de organización en el campo), constituye un complemento básico de la agricultura y de la ganadería, por ir más allá de lo meramente productivo y tocar aspectos sustanciales relacionados con lo social.

En este sentido, el Desarrollo Rural, en cualquiera de las diversas formas adoptadas en el Ecuador, es un mecanismo que al mismo tiempo que posibilita el acceso de la población campesina a los beneficios del desarrollo nacional, consolida y trata de expandir la base primaria del sistema económico general.

En ese contexto, el estrato campesino está destinado a jugar un rol fundamental en la consecución de sus propias reivindicaciones sociales y culturales y en los aportes sustanciales en el aspecto productivo, especialmente de productos alimenticios básicos de consumo popular.

El Plan de Desarrollo Rural Integral a cargo del Ministerio de Bienestar Social contiene un importante proyecto, en diferentes estados de avance.

Un primer grupo de 9 proyectos en ejecución que se financian con préstamos externos, abarca una superficie de 1.5 millones de has. y cerca de 600 mil campesinos beneficiarios.

Un segundo grupo de 9 proyectos iniciados con fondos nacionales y que requieren de recursos de préstamo los mismos que se encuentran en negociación.

Objetivo general.

Incorporar a la población campesina del país al proceso productivo, a las oportunidades de empleo y a la participación democrática con la finalidad de elevar su nivel de vida y permitir el acceso a los servicios públicos que presta el estado.

Lineamientos estratégicos.

Establecer mecanismos de coordinación institucional que permitan la utilización eficiente de los recursos humanos, técnicos, logísticos y financieros existentes en las instituciones públicas que participan en acciones de desarrollo rural.

Mantener y reforzar, como mecanismo de financiamiento, el Fondo Nacional de Desarrollo Rural Integral (FONADRI).

Dinamizar la economía campesina a través de la orientación de la acción gubernamental en los proyectos DRI hacia aquellos componentes que permitan alcanzar este objetivo en el corto plazo y cuyo financiamiento no implique una dependencia del crédito externo.

Ejecutar acciones de reforma agraria a través de la realización de estudios específicos de estructura agraria en los proyectos DRI.

Aplicación de estrategias diferenciadas acordes con la heterogénea situación económica y social de los distintos estratos del campesinado ecuatoriano.

Participación directa de la organización campesina en los proyectos de desarrollo rural como interlocutora válida frente a la acción estatal.

Algunos proyectos prioritarios

Primera fase:

La primera fase del programa comprende tres grupos de proyectos:

- Proyectos en Plena Ejecución, con Financiamiento Externo; este grupo comprende nueve proyectos, siete de los cuales son ejecutados mediante la coordinación de la Subsecretaría de Desarrollo Rural del Ministerio de Bienestar Social.
- Proyectos iniciados, en Negociación del Financiamiento Externo:

Este grupo comprende 8 proyectos, de los cuales 7 son ejecutados por la Subsecretaría de Desarrollo Rural y 1 proyecto (Morona) es ejecutado por el CREA.

Segunda fase:

La segunda fase constituye el área de expansión del Programa de Desarrollo Rural e involucrará a 28 nuevos cantones.

Por la diversidad de los cantones involucrados, se prevé aplicar la estrategia definida en páginas anteriores, es decir, mediante intervenciones diferenciadas de acuerdo a las características de cada área.

11. Irracional aprovechamiento de tierras aptas para la explotación agropecuaria. No utilizadas actualmente.

Un breve diagnóstico.

El predominio casi total de la colonización espontánea que, aparte de recibir del Estado parcelas de tierra bajo determinadas condiciones (40-50 has. por familia en promedio), no ha logrado apoyos significativos en materia de crédito, asistencia técnica, comercialización, capacitación y organización social.

Otro de los problemas detectados en este campo es el sistema de-

predatorio de los recursos de tierra y bosques, originado en el sistema espontáneo de colonización, las concesiones madereras, la explotación petrolera y últimamente la entrada de empresas agroindustriales transnacionales.

Por otra parte, la inacabada protección de los territorios ancestrales pertenecientes a las culturas vernáculas de la Región Amazónica y el Nor-Occidente del Litoral, afecta a poblaciones que tampoco han sido objeto de atención preferencial por parte del Estado, frente a las agresiones de la colonización y todo tipo de empresas modernas que hoy operan en las citadas áreas y,

Se advierte, por otro lado, una falta de coordinación entre las entidades vinculadas a la colonización e ineficiencia de las acciones del INCRAE.

Objetivo general.

Aprovechamiento racional de tierras aptas para la explotación agropecuaria no ocupadas actualmente, con la radicación de familias campesinas que no tienen tierras, el mejoramiento de su nivel de vida y la adopción de una adecuada y racional técnica agro-económica, sin destruir los recursos naturales o afectar estos territorios de las comunidades indígenas nativas.

Lineamientos estratégicos.

Orientación, ayuda y control de la colonización espontánea actualmente asentada.

Organización de la colonización semidirigida en zonas nuevas productivas, abiertas, habilitadas y controladas por el Estado.

Dotación de recursos suficientes a la población indígena actual y futura de la Región Amazónica y Nor-Occidente de la Costa, de acuerdo con su patrón histórico y actual de ocupación del suelo.

Delimitación y defensa de los territorios indígenas a fin de evitar la invasión y ocupación por parte de la colonización espontánea, de las concesionarias petroleras, de las empresas de explotación maderera y empresas transnacionales agrícolas.

Definición de un plan integral de defensa, conservación y recuperación de los recursos naturales de la Región, partiendo de los estudios realizados por PRONAREG.

Algunos proyectos prioritarios

Apoyar decididamente y controlar la colonización espontánea actualmente asentada, para impedir procesos de regresión;

Proteger las heredades de las comunidades indígenas de todo tipo de invasores, delimitando sus territorios en forma amplia,

Poner en práctica (por lo menos las bases) un plan de defensa de los recursos forestales, objeto de intensa e irracional explotación: el ritmo de deforestación actual, los bosques del trópico húmedo de la amazonía y de la costa norte desaparecería en el curso de 30-35 años;

Reforzar y reorientar la función del INCRAE

Elaborar un plan maestro de investigación y desarrollo de la región amazónica.

Reorientar la colonización espontánea nueva habilitando territorios realmente libres y comprobadamente aptos para la actividad agropecuaria y que no impliquen conflicto con los territorios de las comunidades nativas;

Seleccionar en forma rigurosa, los nuevos colonos y su capacitación antes de la posesión de las tierras concedidas para su explotación;

Revisión y modernización de la Ley de Colonización.

Elaborar y establecer proyectos de colonización semidirigidos en las fajas de frontera.