

PRESEMINARIO DE :

POBLACION Y DESARROLLO

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA Y CENSOS

JUNTA NACIONAL DE PLANIFICACION

BATTELLE MEMORIAL INSTITUTE

IBARRA - ECUADOR

JUNIO 6, 7, 8/78

3785

02872

1174 2872

Jordi [Signature]

JUNTA NACIONAL DE PLANIFICACION Y COORDINACION ECONOMICA

Empleo y Desempleo en el Pais

DIVISION DE DESARROLLO SOCIAL

QUITO - ECUADOR

INDICE GENERAL

	<u>No. Página</u>
A. <u>EMPLEO Y DESEMPLEO</u>	1
Introducción	1
1. <u>Principales Características Demográficas</u>	6
1.1 Población Total, Volumen y Crecimiento	6
1.2 Composición por Edad y Sexo	6
1.3 Población Urbana y Rural	8
1.4 Migración Interna	9
1.5 Proyección de la Población Total por Edad y Sexo	10
2. <u>Población Económicamente Activa</u>	13
2.1 Tasas de Participación en la Actividad Económica	13
2.2 Población Activa por Ramas de Actividad	16
2.3 Población Activa por Ocupación	19
3. <u>El Plan Integral de Transformación y Desarrollo 1973-1977 y sus Políticas con respecto a la Mano de Obra</u>	20
3.1 SECTOR PRIMARIO	24
3.1.1 Rama Agropecuaria	24
3.1.1.1 Su importancia	24
3.1.1.2 Tenencia de la Tierra	25
3.1.1.3 Población Agrícola	26
3.1.1.4 Objetivos Propuestos	29
3.1.2 Reforma Agraria	35

3.1.3	Colonización	37
3.1.4	Pesca	39
3.1.5	Cooperativismo	40
3.2	SECTOR SECUNDARIO	42
3.2.1	Industria	42
3.2.2	Artesanía y Pequeña Industria	45
3.2.3	Energía Eléctrica	46
3.2.4	Carreteras	47
3.2.5	Vivienda	48
3.2.6	Otros Subsectores: Minería, Hidrocarburos y Agua Potable y Alcantarillado	48
3.3	SECTOR TERCIARIO	49
3.3.1	Educación	49
3.3.2	Salud	51
3.3.3	Otros Subsectores: Turismo, Transporte y Comunicaciones, Urbanismo	52
3.4	Los Recursos Humanos en el País	52
3.4.1	Introducción	52
3.4.2	La población económicamente activa, 1972-1977	54
3.4.3	Evaluación de las necesidades de mano de obra	59
	<u>B. MOVILIDAD DE LA MANO DE OBRA</u>	64
1.	Antecedente Jurídico	64
2.	Situación Actual	66
3.	Posición del País frente al problema de la movilidad	66
4.	Conclusiones	67

A. EMPLEO Y DESEMPLEO

INTRODUCCION

El empleo constituye uno de los problemas de mayor importancia en el campo de los recursos humanos.

Sobre esta materia pueden enunciarse las siguientes ideas generales:

1) En la mayoría de países latinoamericanos los aspectos relativos al empleo se presentan como una "cuestión crítica". Una parte considerable de la población activa de la región sufre los efectos del desempleo, fenómeno que se manifiesta en el marginamiento de los beneficios que se obtienen del desarrollo económico.

En Ecuador, como en casi todos los países subdesarrollados, el desempleo se agudiza profundamente. La racional utilización del inmenso porcentaje de desocupados y subempleados, necesariamente, será propósito esencial de cualquier programa de desarrollo. El mayor o menor grado de desarrollo, que se alcance en el país, siempre estará condicionado por el empleo pleno y productivo de la fuerza laboral. El subempleo, por su parte, constituye un freno a las posibilidades dinámicas de producción, sobre todo a la expansión del sector industrial y agrícola.

2) Si bien no se cuenta con cifras que fundamenten un conocimiento preciso del problema de la ocupación y desocupación de la fuerza laboral, mediante aproximaciones indirectas se llega a las siguientes estimaciones:

- la tasa de desocupación abierta fue de 4.09 según el Censo de 1962 y, de 5.49 en el área urbana de acuerdo a la Encuesta de Hogares de 1968.

- el subempleo (décado del 60) llega acerca de 700 mil personas (50%, aproximadamente, de la población económicamente activa).
- en este 50 por ciento de población económicamente activa subutilizada, la mayor significación relativa corresponde a los subempleados del sector agrícola.

ESTIMACION DEL SUBEMPLEO DE LA FUERZA LABORAL DEL ECUADOR

EN LA DECADA DEL 60

Sector	Números Absolutos	Porcentaje del Empleo del Sector.
Agricultura	421.000	50
Industria	152.000	64
Comercio	15.000	15
Servicios	<u>95.000</u>	<u>32</u>
TOTAL	683.000	44

FUENTE: Claes Crooner: Estrategia de Recursos Humanos (borrador de la Misión ILPES 1969).

3) En el país, los insuficientes medios de producción así como su mala utilización y localización se traduce entre otras cosas, en un alto grado de desocupación de la mano de obra, y vuelve muy difícil la estructuración de una política tradicional de pleno empleo. La constatación de este hecho hace pensar que el mejoramiento de los niveles de empleo dependerá en una alta proporción, de las inversiones; lo cual a su vez determina la dificultad de que el objetivo de absorción de toda la población desocupada y subocupada, pueda ser satisfecho en el corto o mediano plazo.

4) El crecimiento del Producto Bruto Interno del Ecuador ha sido aproximadamente de 4.7 por ciento anual, pero esta cifra oculta el hecho de que ese producto, en una parte muy pequeña, fue generado por la población marginada que registra tasas de rápido crecimiento. En el Ecuador, de cada diez personas, más de cinco están marginadas 1/. De cada 10 marginados casi 7 residen en el campo. El sector agropecuario absorbe un 68 por ciento del total de la población marginada; la artesanía, más de un 15 por ciento; el resto está en los servicios.

De casi 1.8 millones de habitantes activos, unos 960 mil son marginales, es decir casi un 53 por ciento de la población activa total. Además, la concentración de la marginalidad radica en gran proporción (más de 2/3 del total) en las áreas rurales como unidades minifundia- rias, comunidades indígenas, pequeños aparceros propietarios, o direc- tamente como mano de obra sub-ocupada. Esto da una cifra de más de 600 mil habitantes activos marginados en las zonas rurales. En la industria existen otras 150 mil personas activas que engrosan la masa de los mar- gados y la explicación principal de ello, está en la artesanía utilita- ria, que aporta una cuota de más de 120 mil marginados. El resto se en- cuentra en la construcción y servicios.

En lo económico, las cifras expuestas señalan el reducido aprovechamiento del mercado interno potencial y en lo social, el siste- ma beneficia sólo a menos de la mitad de la población.

5) Como consecuencia de lo anterior, se debería implementar una estrategia de empleo que, a la vez que procure eliminar la margina- lidad, haga posible la realización de nuevas inversiones, a fin de pro- vocar un proceso acumulativo de incorporación de marginados, ocupación e inversiones que permitan reducir el problema del desempleo y subempleo en un período determinado; es decir, implementar un programa de " inver-

1/ Se entiende por marginado a la persona que tiene un nivel de ingre- so tan bajo que no le permite tener acceso al mercado de manufactu- ras.

sión-trabajo" que, serviría de base para la movilización de la masa subempleada.

Boletín
POLITICA DE EMPLEO.

- 1) Muy poco es lo que se dispone como conocimiento del nivel "efectivo de productividad" de la población ocupada, aunque se cuenta con un marco de referencia, elaborado con los datos de las previsiones hechas para la población económicamente activa. Sin embargo, se puede asegurar que, de no llevarse a cabo una vigorosa reforma estructural, los efectos del subempleo en los sectores primario y terciario continuarán siendo importantes.
- 2) Sobre estas bases, como fue anteriormente expuesto, una política de empleo, positivamente, ha de considerar los dos aspectos fundamentales:
 - a. Elevar la productividad de la fuerza laboral ocupada, y
 - b. Posibilitar la participación de la población económicamente activa de los sectores primario y terciario, a la construcción de una infraestructura.
- 3) En el ámbito de la agricultura, debe pensarse en la aplicación de una reforma agraria, como el recurso más adecuado para generar empleo. Hasta que ésta sea una realidad nacional, una política muy acertada sería "la ampliación de la frontera agrícola".
- 4) Una política de migraciones y de cooperativismo tendrá especial valor como acción de complemento para que la reforma agraria pueda lograr sus objetivos en materia de absorción del subempleo.
- 5) Si el propósito no es proporcionar un "empleo asalariado", sino dar trabajo a "toda la masa desempleada o subocupada", como cuestión fundamental, la política elegida puede llevarse a la

práctica, aprovechando los recursos disponibles, tanto de orden administrativo como de carácter técnico y calificación de mano de obra. De este modo, como lo acredita la experiencia internacional, el objetivo de pleno empleo en el área rural, puede lograrse con una amplia participación financiera del Estado.

6) La acción más positiva para encarar el problema del sub-empleo urbano, que ofrece una inmensa mano de obra desperdiciada, sería la creación de centros de formación y capacitación dirigidos a la dotación de profesiones y no únicamente, a elevar el grado de habilidades o destrezas de esa mano de obra. Esto es, lo que se denominaría, "inversión en capital humano".

7) Es obvio que el empleo es una consecuencia directa del sistema vigente. Con tal razón, el cumplimiento de sus objetivos, requiere cambios significativos en los demás sectores.

Para el establecimiento de una política de empleo, resulta necesario el conocimiento suficiente de los aspectos cuantitativos del trabajo durante las diversas épocas del año y de las posibilidades efectivas de absorción de la desocupación y de incrementos de la producción.

Como queda dicho, en el país no se cuenta con estas evaluaciones, quedando opción para hacer consideraciones y sugerencias desde un punto de vista estrictamente cualitativo, siendo ideas centrales las siguientes:

- El logro del objetivo de pleno empleo requiere del apoyo de toda la población;
- El concurso de la población será a través de la "organización", aspecto de singular importancia;
- El fenómeno constatado de que los problemas del subempleo son generados en el área rural, destacan la imperiosa necesidad de un estudio profundo de dicha área, que sirva de base firme para cualquier política de desarrollo.
- Desde luego, hay que anotar, que los beneficios del desarrollo no serán aprovechados por las masas campesinas, las mismas que tradicionalmen

te, han vivido al margen del circuito económico, como consecuencia de sus bajos niveles de ingreso y de su escasa productividad; si no se lleva a cabo una reforma agraria integral;

- El incremento de la productividad depende, básicamente, del progreso tecnológico y, por lo mismo, se ha de procurar la más estrecha relación entre la transformación del área rural y la industrialización.

- En el país, es importante para el éxito del proceso, la utilización de ciertas estructuras y técnicas, destacándose entre ellas, el cooperativismo, considerado como "un instrumento de racional aprovechamiento de los recursos naturales y humanos".

1. PRINCIPALES CARACTERISTICAS DEMOGRAFICAS

1.1 Población Total, Volumen y Crecimiento

La República del Ecuador, según el Censo de Población y Vivienda, realizado el 25 de noviembre de 1962, tenía 4.721.100 habitantes.

Para 1970, su población estimada en 6.200.000 significa un poco más del 2 por ciento de la población latinoamericana de 283 millones de habitantes.

El Ecuador, con un crecimiento anual de su población de 3.4 por ciento, aproximadamente, se caracteriza por un acentuado dinamismo demográfico, que incide en forma definitiva en todos los aspectos del desarrollo económico y social del país.

1.2 Composición por Edad y Sexo

Cerca de un 50 por ciento de la población de Ecuador, según los datos del Censo de 1962, está representada por menores de 14 años, lo cual permite afirmar que se trata de una población joven, con una esperanza de vida al nacimiento actual de alrededor de 57.8 años, que caracteriza, generalmente a los países en vías de desarrollo.

CUADRO No. 1

DISTRIBUCION DE LA POBLACION DEL ECUADOR POR GRANDES GRUPOS DE EDAD

1962

Grupos de edades	Población de ambos sexos	% del total
<u>T O T A L</u>	<u>4.721.100</u>	<u>100.0</u>
0 - 14	2.299.200	46.6
15 - 59	2.286.000	48.4
60 y más	235.900	5.0

FUENTE: Segundo Censo Nacional de Población, 1962. (Cifras corregidas).

Es importante destacar que el porcentaje de población del país, en edad productiva (grupo de 15 a 59 años) es bajo: 48.4, lo cual constituye un hecho de incidencia negativa.

Por otra parte, el índice o coeficiente de dependencia, en Ecuador es considerablemente alto (1.065), más de 1 persona en edad no productiva vive a costa de una persona en edad productiva.

Además, un alto porcentaje del grupo de población improductiva (niños y adultos jóvenes de 6 a 14 años), presenta una situación crítica, que se manifiesta de dos modos, fundamentalmente:

- a) Se hallan totalmente ociosos, o
- b) Se encuentran participando en determinadas actividades, con un rendimiento productivo deficiente, por falta de desarrollo físico e intelectual, de capacitación y adiestramiento, y con efectos nocivos derivados de la ocupación ejercidas en condiciones no satisfactorias.

En cuanto a la composición por sexo de la población, en el país existe un ligero predominio de hombres en el área rural (alrededor de 105 hombres por cada 100 mujeres), y de mujeres en el área urbana (alrededor de

100 mujeres por cada 92 hombres), lo cual podrá ser explicado por un probable desplazamiento desde el área rural hacia la urbana.

1.3 Población Urbana y Rural

En Ecuador, se tiene por población urbana, de acuerdo al Censo de 1962, la que fue empadronada en las ciudades, capitales de provincia y cabeceras cantonales, la misma que se dividió en urbana propiamente tal y periférica, la que se encontraba dentro de los límites de la ciudad, pero en conglomerados no urbanizados.

Igualmente, fue definida como población rural, la que fue enumerada en las cabeceras parroquiales, anejos, caseríos, comarcas y demás centros poblados menores. A esta área por sus características de ruralidad, se suma la población urbana periférica.

CUADRO No. 2

DISTRIBUCION DE LA POBLACION DEL PAIS, SEGUN AREAS Y REGIONES

1962

Áreas	Total República		Sierra		Costa		Oriente		Arquidiócesis de Colón	
	Población	%	Población	%	Población	%	Población	%	Población	%
TOTAL	4.721.100	100.0	2.461.000	100.0	2.178.600	100.0	79.000	100.0	2.500	100.0
Urbana	1.682.700	35.6	782.000	31.8	889.800	40.8	10.900	13.8	-	-
Rural	3.038.400	64.4	1.679.000	68.2	1.388.800	59.2	68.100	86.2	2.500	100.0

NOTA: Segundo Censo Nacional de Población, 1962. (Cifras Corregidas).

Mediante un estudio más objetivo de la distribución de la población en el país, por áreas urbana y rural, siguiendo las definiciones del Censo de 1962, se puede afirmar que la población asentada en localidades urbanas, no alcanza el 40 por ciento de la población total. Esto significa que aún se encuentra en una fase de incipiente urbanización 40.8%, para la Costa; 31.8% para la Sierra; 13.8%, para la Región Oriental.

1.4 Migración Interna

El análisis de la migración interna tiene como base los datos del Censo de Población y Vivienda de 1962; y este hecho de tener como referencia únicamente los datos de 1962, no permite realizar un análisis de considerable alcance.

Observando al país por regiones y tomando como referencia el cuadro No. 3, se determina que la "tasa de inmigración" tiene mayor significación en el Archipiélago de Colón, 47.3, y el Oriente 28.1, situación que se justifica por ser regiones de colonización. La Costa y la Sierra presentan situaciones más moderadas, 13.2 y 9.4, en su orden.

La "tasa de emigración" tiene la más alta significación en el Archipiélago de Colón y la Sierra, 25.4 y 13.4, respectivamente, ubicándose luego la Costa con 9.4 y el Oriente con 8.5.

La observación del cuadro número 3 en referencia, determina el siguiente comportamiento de la "tasa de migración neta":

- La Sierra tiene tasa negativa, -4,7, lo que significa que la emigración ha sido mayor que la inmigración, pero una de sus provincias, Pichincha, posee una tasa positiva 14.5, situación que se debe a que en esta provincia está la ciudad de Quito, Capital de la provincia y a la vez del país, ejerciendo sin duda una gran atracción sobre los inmigrantes.

- En el caso de la Costa, la provincia del Guayas registra la tasa de + 4.2, provincia que más contribuye a que haya un saldo migratorio positivo, por asentarse en esta provincia Guayaquil, su capital y puerto principal, ejerciendo una atracción especial al inmigrante.

(Ver cuadro número 3 de la página siguiente).

1.5 Proyección de la población total por edad y sexo

Se admite como lo más representativo para el futuro del país, en cuanto a la evolución de su población, los resultados de las proyecciones, en los que han sido considerados los comportamientos de la fecundidad, la mortalidad y el movimiento migratorio internacional.

La proyección señala (ver cuadro número 4) que la población estimada en 4.414.000 al 25 de noviembre de 1960, llegará a 8.590.000 en 1980; es decir, que la población casi se duplica en el transcurso de dos décadas. Con el descenso gradual previsto en la fecundidad a partir de 1970, la tasa media de nacimientos de la población de 3.42% descendería a 3.35%. Se prevé que en las dos décadas la tasa media de crecimiento sería de 3.4%, tasa con la cual se duplicaría la población en el período señalado. Además, en el cuadro en referencia, se indican los resultados de la proyección de la población del país por sexo y grupos de edad.

TASAS DE INMIGRACION, EMIGRACION Y MIGRACION NETA DEL PAIS, POR REGIONES Y PROVINCIAS 1962

REGIONES Y PROVINCIAS	Población Residente R	Población Nativa N	Población Inmigrante I	Población Emigrante E	Tasa de Inmigrac. $\frac{I}{R} \times 100$	Tasa de Emigrac. $\frac{E}{N} \times 100$	Tasa de Migración Neta $\frac{I - E}{R}$
TOTAL	4.451.144	4.451.144	511.667	511.667			
SIERRA	2.256.643	2.361.691	211.178	316.226	9.36	13.39	4.66
Azuay	274.355	310.982	12.033	48.660	4.38	15.65	13.35
Bolívar	131.552	143.439	5.787	17.674	4.40	12.32	9.04
Cañar	112.700	122.058	8.384	17.742	7.44	14.54	8.30
Carchi	89.850	105.020	5.258	20.428	5.85	19.45	16.88
Cotopaxi	154.865	180.866	7.284	33.285	4.70	18.40	16.79
Chimborazo	276.500	304.849	12.966	41.315	4.69	13.55	10.25
Imbabura	172.586	183.270	15.740	26.424	9.12	14.42	6.19
Loja	284.936	310.394	5.838	31.296	2.05	10.08	8.93
Pichincha	580.805	496.703	23.816	39.714	21.32	8.00	14.48
Tungurahua	178.494	204.110	14.072	39.688	7.88	19.44	14.35
COSTA	2.117.970	2.029.503	278.530	190.063	13.15	9.36	4.18
El Oro	160.519	139.472	38.571	17.524	24.03	12.56	13.11
Esmeraldas	121.552	120.113	12.103	11.064	10.29	9.21	1.18
Guayas	974.131	852.318	178.199	56.386	18.29	6.62	12.50
Los Ríos	249.561	252.603	39.263	42.305	15.73	16.75	1.22
Manabí	612.207	664.997	9.994	62.784	1.63	9.44	8.62
ORIENTE	74.190	58.295	20.852	4.957	28.11	8.50	21.42
Morona San- tiago	25.463	19.660	6.865	1.062	26.96	5.40	22.79
Napo	23.689	22.050	3.134	1.495	13.23	6.78	6.92
Pastaza	13.633	9.783	5.580	1.730	40.93	17.68	28.24
Zamora Chin- chipe	11.405	6.802	5.273	670	46.23	9.85	40.36
ARCHIPIELAGO DE COLON	2.341	1.655	1.107	421	47.29	25.44	29.30

El análisis de la población por estructura de edades, permite observar que el grupo comprendido de 0 a 14 años representará el 46.7% y 45.8% del total de la población, en 1975 y 1980, en su orden. Esta importante proporción de población joven requerirá de grandes asignaciones monetarias para poder proporcionarle un nivel aceptable de atención en los campos de educación, salud, básicamente, por lo cual será necesario diferir cualquier tipo de inversión. El coeficiente de dependencia disminuirá en su valor, para 1975 será de 0.98 y para 1980 se señala en 0.95, determinándose de todas maneras un bajo porcentaje de población en edad productiva.

En la composición por sexo, en los dos quinquenios señalados, 1975 - 1980, se tiende casi a un equilibrio.

CUADRO No. 4

PROYECCION DE LA POBLACION TOTAL DEL PAIS, POR GRUPOS DE EDAD Y SEXO

(en miles)

Grupos de edad y sexo	1975	1980
<u>AMBOS SEXOS</u>		
TOTAL	<u>7.284.5</u>	<u>8.590.1</u>
0 - 14	3.399.6	3.931.3
15 - 64	3.678.5	4.412.8
65 y más	206.4	246.0
<u>HOMBRES</u>		
TOTAL	<u>3.641.4</u>	<u>4.295.3</u>
0 - 14	1.709.0	1.978.0
15 - 64	1.834.6	2.201.8
65 y más	97.8	115.5
<u>MUJERES</u>		
TOTAL	<u>3.643.1</u>	<u>4.294.8</u>
0 - 14	1.690.6	1.953.3
15 - 64	1.843.9	2.211.0
65 y más	108.6	130.5

2. POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA

El análisis sobre la fuerza laboral del país se basa fundamentalmente en las cifras que arrojaron los dos Censos de Población, 1950 y 1962, y una vez que fueron realizadas las correcciones necesarias a algunos resultados de los mismos.

Investigaciones posteriores a los Censos no han cubierto todos los campos de la economía y, por lo mismo, si bien proporcionan datos más actualizados, sin embargo no tienen un alcance global que ponga de manifiesto la estructura ocupacional de la mano de obra.

Esta deficiencia se verá compensada con la presentación de proyecciones y estimaciones que, a falta de datos reales, proporcionan una visión general de la situación ocupacional del país.

2.1 Tasas de participación en la actividad económica

Por definición del Censo de 1962, la población económicamente activa estaba constituida por todas las personas de 12 años y más, de uno u otro sexo que suministraban su fuerza de trabajo para la producción de bienes económicos o servicios. Comprendía tanto a las personas que declararon estar ocupadas como a las que se encontraban desocupadas en el momento del Censo.

Según el Censo de 1962, las tasas de participación de los hombres del área rural se acercan al 100 por ciento entre las edades de 15 a 70 años, mientras que aquellas de los hombres del área urbana son apenas más bajas en el grupo 25 - 60, siendo más acentuadas en los grupos restantes. Estas discrepancias demuestran las diferencias urbano-rurales en oportunidades educativas y en posibilidad de retiro.

En cuanto a las tasas de participación de las mujeres, errores de enumeración y definición establecieron diferencias notables en las tasas declaradas. (La tasa total de actividad declarada en 1950 era de 30.3 por ciento, en 1962 fue de 16.7 por ciento). Esto determinó que las tasas de 1962, correspondientes a las mujeres fueran ajustadas por encima del 50 por ciento, ya que el problema de definición se refiere principalmente a su condición de empleo.

CUADRO No. 5

TASAS CENTRALES DE ACTIVIDAD POR SEXO Y AREAS URBANA Y RURAL - 1962

(Por 100 habitantes)

GRUPOS DE EDAD	HOMBRES		MUJERES		
	Urbana	Rural	Urbana	Rural <u>a/</u>	Rural <u>b/</u>
12 y más	78.4	92.4	24.7	11.6	17.4
12 - 14	19.1	56.2	12.0	7.7	11.6
15 - 19	57.6	92.0	29.4	13.7	20.5
20 - 24	85.6	98.7	35.0	12.6	18.9
25 - 29	96.9	99.3	28.9	10.9	16.4
30 - 34	98.3	99.4	25.7	10.8	16.2
35 - 39	98.3	99.5	25.0	10.7	16.0
40 - 44	98.1	99.4	24.7	11.6	17.4
45 - 49	97.7	99.4	23.3	11.7	17.5
50 - 54	96.3	99.1	21.6	13.2	19.8
55 - 59	94.5	98.7	19.5	12.8	19.2
60 - 64	91.0	98.1	17.6	13.8	20.7
65 - 69	85.9	96.8	14.0	12.8	19.2
70 y más	66.9	87.4	10.8	11.7	17.5

NOTAS; a/ Tasas registradas en el Censo.
b/ Corrección suponiendo una sub-enumeración de un 50 por ciento.

FUENTE: Censo Nacional de Población 1962.

ELABORACION: Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica.

La población en las edades 15-64 años, que constituye la mayoría de oferta potencial de mano de obra, se estima que está aumentando a una tasa anual del 3.5 por ciento, puesto que la oferta de mano de obra está en función del tamaño de la población total, de sus características demográficas y de los varios

factores que determinan la proporción en que un sector de la población crezca u obtiene empleo.

Si los factores que afectan a las tasas de participación de la fuerza de trabajo permanecieran constantes, la oferta de mano de obra se duplicaría cada 20 años, a la misma tasa de crecimiento.

Sin embargo, existe un número de probables cambios que, en conjunto disminuiría la tasa de participación de la fuerza de trabajo y la población activa se mantendría a una tasa menor del 3.3 por ciento, que constituye, con todo, una de las más altas tasas mundiales de crecimiento de la fuerza de trabajo.

Los factores que mayormente afectarían a esta tasa son la migración rural-urbana, la expansión de las oportunidades educacionales y los factores culturales que influyen en el empleo de las mujeres del área urbana. La expansión de la educación en los niveles medio y superior reducirá la participación de la fuerza de trabajo de las personas menores de 25 años; el crecimiento económico aumentará las posibilidades de retiro, particularmente en el área urbana produciendo la disminución de las tasas de participación entre las personas de más de 60 años; la expansión del empleo para oficinistas y vendedores dentro del área urbana incrementará notablemente las tasas de participación de las mujeres.

Como resultado de la aplicación de las tasas de actividad proyectadas, se tendría para 1980 un volumen total de población económicamente activa que alcanzaría a 2.721.800 personas, de las cuales 1.173.500 estarían en el área urbana y 1.548.300 en el área rural.

2.2 Población activa por Ramas de Actividad

Tanto en el Censo de 1950 como en el de 1962, se mantiene la importancia del sector Agricultura al absorber el 58.9 y el 57.4 por ciento, respectivamente, del total de la mano de obra.

En 1962, de todas las personas dedicadas a la agricultura, el 48 por ciento eran trabajadores por cuenta propia y el 40 por ciento asalariados; apenas el 2 por ciento de la fuerza de trabajo agrícola eran empleadores.

Todo esto demuestra la naturaleza agraria de la sociedad ecuatoriana, así como las características de una agricultura de subsistencia y la continuidad de la hacienda como una forma de organización económica.

En segundo lugar, como fuente de absorción de empleo, estaba el sector Manufactura; en 1962, el 14% del total de la mano de obra trabajaba dentro de esta rama de actividad, demostrando el poco desarrollo alcanzado en la industrialización.

En 1950, el sector moderno de la manufactura apenas empleó el 12 por ciento de la fuerza de trabajo de esta rama de actividad, en tanto que el 88 por ciento restante estaba dedicado a la artesanía y a la industria casera; en 1962, la participación del sector moderno sólo se incrementó al 14 por ciento, reflejando una muy modesta tasa de cambio en la industria.

El sector Servicios ocupó un volumen de empleo apenas menor que la manufactura y, en conjunto los sectores de la Construcción, Transportes y Energía emplearon el 6.4 por ciento (Ver Cuadro No. 6).

CUADRO No. 6

DISTRIBUCION RELATIVA DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA, POR RAMA
DE ACTIVIDAD Y SEXO - 1962

<u>RAMA DE ACTIVIDAD</u>	<u>Total</u>	<u>Hombres</u>	<u>Mujeres</u>
TOTAL:	100.0	100.0	100.0
Agricultura	57.4	63.4	31.8
Minería	0.2	0.3	0.1
Manufactura	14.0	11.8	23.0
Construcción	3.2	3.9	0.3
Energía	0.3	0.4	0.1
Comercio	6.4	6.1	7.9
Transportes	2.9	3.4	0.5
Servicios	12.7	7.5	34.5
Otros	2.9	3.2	1.8

FUENTE: Cifras corregidas del Censo Nacional de Población 1962.

Lo anotado para el caso de la población activa total se aplica también a la población masculina. Analizando la distribución relativa de la activa masculina, el porcentaje más alto (63.4) estaba dedicado a labores agrícolas, seguido de la Manufactura y Servicios.

En lo que se refiere a la población femenina, la estructura es diferente. La principal fuente de absorción de mano de obra es el sector Servicios, seguido de la Agricultura y la Manufactura.

Se presentan a continuación, las cifras corregidas de la población económicamente activa de 1962 y la proyección de la misma hasta 1980, por quinquenios y por rama de actividad.

CUADRO No. 7

POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA TOTAL, POR RAMA DE ACTIVIDAD
PERIODO 1962 - 1980, POR QUINQUENIOS
 (EN MILES)

RAMA DE ACTIVIDAD	A Ñ O S				
	1962	1965	1970	1975	1980
<u>TOTAL</u>	<u>1.528.5</u>	<u>1.650.6</u>	<u>1.940.9</u>	<u>2.297.6</u>	<u>2.721.8</u>
Agricultura	877.5	936.4	1.085.4	1.265.8	1.474.4
Minería	3.6	3.9	4.4	5.1	5.9
Manufactura	213.5	229.9	260.1	294.3	333.0
Construcción	48.8	58.7	81.0	110.5	148.5
Energía	4.7	5.6	7.9	10.6	14.2
Comercio	98.7	109.6	135.4	168.4	208.8
Transportes	43.7	49.4	62.9	80.0	101.7
Servicios	193.5	213.1	260.3	319.9	392.7
Otros	44.5	44.0	43.5	43.0	42.6

ELABORACION: Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica.

De acuerdo a los totales del cuadro anterior, entre 1962 y 1980 se espera un incremento absoluto de 1.193.300 trabajadores, pero teniendo en cuenta que del Stock de 1962, un total de 595.860 personas habrán muerto o abandonado la fuerza laboral, los requerimientos netos de nuevos entrantes a la fuerza de trabajo entre el período mencionado ascenderían a la cantidad de 1.789.170 trabajadores adicionales.

2.3 Población activa por ocupación

La estructura ocupacional determina con mayor justeza la organización económica del país. Nuestra economía se caracteriza por la situación predominante de los agricultores y de los grupos ocupacionales de menor calificación y por ende, de menor productividad. La distribución de la fuerza laboral por grupos ocupacionales, en función de los niveles de calificación, se semeja a una pirámide en la que el vértice que incluye a los profesionales contrasta con la amplitud de la base en la que se encuentran los trabajadores no calificados.

Según el Censo de 1962, apenas el 3.4 por ciento correspondía a los grupos ocupacionales de profesionales, técnicos, gerentes, administradores y directores; por el contrario, el 87.6 por ciento de los activos correspondía a los grupos que generalmente son los menos calificados.

Esta estructura está modificándose, en forma constante aunque lenta, como puede apreciarse en el cuadro siguiente.

CUADRO No. 8
DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA, SEGUN GRUPOS
PRINCIPALES DE OCUPACION
AÑOS 1962, 1975 y 1980

Grupos Ocupacionales	1962	1975	1980
<u>TOTAL</u>	100.000	100.000	100.000
1. Profesionales, Gerentes, Administradores, Directores	3.44	5.66	7.21
2. Oficinistas, Vendedores y Afines	8.93	11.05	12.57
3. Agricultores, Ganaderos, Pescadores, Mineros, canteros y afines	57.49	49.34	45.84
4. Conductores, artesanos, operarios y afines	17.66	17.47	19.20
5. Obreros, jornaleros, trabajadores en servicios y otros NEOC	12.48	16.48	15.18

ELABORACION: Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica.

Las estimaciones establecidas para los años 1975 y 1980 demuestran los cambios fundamentales que estarían produciéndose dentro de la estructura ocupacional, siendo notable el decremento a suceder en el grupo de Agricultores, pescadores, mineros y afines y, por otra parte, el incremento del grupo de profesionales, gerentes y afines y del de Oficinistas, que presentan una visión del avance del país hacia una sociedad industrializada.

3. El Plan Integral de Transformación y Desarrollo 1973-1977 y sus Políticas con respecto a la ocupación

El Gobierno Revolucionario y Nacionalista, ha planteado los siguientes objetivos:

- 1) Fortalecer en forma integral al país, mediante una mayor integración nacional y una constante reafirmación de la soberanía ecuatoriana.
- 2) "Mejorar las condiciones de vida del habitante ecuatoriano principalmente la de aquellos sectores que hoy se encuentran sumidos en la más absoluta pobreza y que abarca a amplios grupos sociales"
- 3) "Vigorizar y expandir el aparato productivo del país, mediante un mejor aprovechamiento de sus recursos naturales y una más racional utilización del espacio económico, aspectos ambos que permitirán un aumento de la capacidad del sistema para absorber mano de obra en los niveles crecientes de la productividad".

Para lograr estos objetivos, el Plan Integral de Transformación y Desarrollo establece una estrategia que conducirá las acciones a la consecución de cambios trascendentales, de carácter económico y en la estructura de la sociedad ecuatoriana.

El empleo constituye uno de los problemas fundamentales en el orden económico-social.

En el próximo quinquenio, la economía del país tendrá que enfrentar una grave situación relacionada con el empleo pleno y productivo de la mano de obra, la misma que se halla expresada en los términos siguientes:

- a) Provisión de empleo a más de 400 mil personas, para absorber el incremento de la fuerza de trabajo, que está creciendo a una tasa anual de 3.4 por ciento.
- b) Disminuir el problema de la marginalidad situada en 1972, en alrededor de un 52 por ciento a una tasa de la población económicamente activa, del orden del 36 por ciento, en 1977, lo cual exige la ocupación de 143 mil personas en el período.

Lo anotado en los dos últimos párrafos constituye las metas del Plan en materia ocupacional. Esto significa incorporar a las actividades productivas a 550 mil personas en el quinquenio. De este modo, los ocupados incorporados aumentarían a una tasa del 9.1 por ciento anual.

CUADRO No. 9

DISTRIBUCION DE LAS INCORPORACIONES A LAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS DEL PAIS

SECTORES	Miles de Personas			
	1972		1977	
	Ocupados	Incorporados	Ocupados	Incorporados
1. Agropecuario	1.060	400	1.170	700
2. Pesca	13	7	14	9
3. Industria manufacturera y minas	252	154	301	198
4. Construcción	88	52	135	85
		/.....	

SECTORES	Miles de Personas			
	1972		1977	
	Ocupados	Incorporados	Ocupados	Incorporados
5. Petróleo	3	3	5	5
6. Energía	8	8	13	13
7. Servicios	464	304	631	435
8. Sector Público: profesores, policía nacional, técnicos de entidades adscritas, funcionarios de Consejos Provinciales, Municipios, etc..	80	80	115	115
TOTAL:	1.975	1.008	2.384	1.560

FUENTE: Plan Integral de Transformación y Desarrollo 1973-77.

La productividad de la mano de obra incorporada se elevará en los órdenes de magnitud que se indican a continuación:

SECTORES	Tasas de Incremento de la productividad de la mano de obra en el quinquenio 1972 - 1977 (Promedios Anuales)
1. Agropecuario	3.3
2. Pesca	8.0
3. Manufactura y Minas	6.8
4. Petróleo	28.0
5. Construcción	2.1
6. Energía	2.4
7. Servicios	1.8
8. Gobierno	2.1
TOTAL	4.2 <u>a/</u>

a/ Excluido el petróleo.

La tasa acumulativa anual media de aumento de la productividad del orden del 4.2 por ciento, para toda la economía nacional, asume un conjunto de consideraciones implícitas en los fundamentos de la estrategia elegida. En primer lugar, la conveniencia de disminuir la marginalidad, especialmente en el sector agropecuario, lo cual, de hecho, implica aumentar sustancialmente la productividad. En segundo lugar, la necesidad de seleccionar en algunos sectores, básicamente en el de la construcción y en el de los servicios, aquellas técnicas de producción que no sean excesivamente automatizadas, de modo que estos sectores absorban un número importante de marginados. En tercer lugar, la expansión de la productividad que se espera en el desarrollo de ciertas industrias claves de exportación, por razones tecnológicas. La tasa media de crecimiento de la productividad obtenida de estas consideraciones, resulta significativamente superior a la imperante en el decenio 1960-1970, que fue del orden del 2,1 por ciento.

La combinación de la ocupación y los incrementos de la productividad en los distintos sectores de actividad económica, determinan la necesidad de que el producto interno bruto se expanda a una tasa global del orden del 10.1 por ciento promedio anual para el quinquenio 1973-1977.

Estas metas superan ampliamente las tasas de crecimiento del producto registrado en el pasado. No obstante ello, es muy factible el logro de las metas propuestas. La viabilidad en la obtención de los ingresos se basa en la presencia de factores muy favorables para la economía ecuatoriana en los próximos años. Contrariamente, de no darse cumplimiento a una tasa de crecimiento como la indicada, el país difícilmente podrá enfrentar los graves problemas económicos y sociales que soporta la mayor parte de su población.

La explotación petrolera en el Oriente y la muy probable expansión de la misma en un plazo de dos años, son los factores que contribuirán a aumentar en forma considerable las posibilidades de expansión del producto en los próximos cinco años.

El objetivo de empleo con la estrategia propuesta, requiere la consideración de ciertos aspectos fundamentales relacionados básicamente con la tecnología a utilizarse y los incrementos de la productividad. *Verbo del campo*

La utilización indiscriminada de la tecnología foránea puede, no solamente conspirar contra los niveles actuales de ocupación, sino, además, ser potencialmente poco absorbedora de mano de obra. En este sentido, y a fin de lograr una adecuada utilización y combinación de factores de producción, sería necesario mantener un estrecho control en el uso de tecnología de producción. Esto no significa favorecer, en forma generalizada, el uso de técnicas atrasadas que puedan arrojar una productividad baja, lo que resultaría impracticable en sectores cuya producción se orienta al intercambio con el exterior.

La estrategia, en términos generales, implica el establecimiento de un estricto control o de una alta selectividad en la introducción y el uso de tecnología de producción, compatibles con los objetivos generales y sectoriales en materia de empleo y de competitividad en el mercado externo.

A la vez, se ha de analizar cuidadosamente las características del cambio tecnológico a efectuarse en aquellos sectores en los que actualmente existen altos niveles de ocupación, tales como: agricultura, artesanía y servicios.

3.1 Sector Primario

3.1.1 Rama Agropecuaria

3.1.1.1 Su Importancia

El sector agropecuario en la economía tiene una importancia estratégica que puede expresarse del modo siguiente:

- a) Alrededor de las dos terceras partes de la población ecuatoriana está vinculada directamente al sector agropecuario.
- b) No menos del 80 por ciento de los productos exportados es producido por este sector primario de la economía. Esta situación difícilmente puede ser reemplazada por otros sectores económicos, haciendo abstracción de las ventas de petróleo al exterior.
- c) De la agricultura y ganadería nacionales, proviene más del 90 por ciento del volumen de productos, tanto alimentos como materias primas industriales destinados al mercado de consumo interno.
- d) El sector agropecuario y forestal está ubicado en el primer plano entre todas las ramas de actividad económica del país; pues, le corresponde más de la tercera parte del Producto Interno Bruto.

Por lo expuesto, el sector agropecuario continuará cumpliendo un rol clave, con tal significación, que debe ser tenido muy en cuenta para alcanzar una adecuada comprensión de los problemas del país y para definir una estrategia nacional de desarrollo.

3.1.1.2 Tenencia de la Tierra

La concentración de la tierra en el campo, ha generado una amplia masa campesina sin tierra y/o minifundista.

Por su parte, el monopolio de la tierra, ha generado los factores de expulsión de la mano de obra campesina.

De este modo, la apropiación de la tierra por parte de un reducido grupo, a la vez que sirve para explotar directamente a la masa campesina, crea las condiciones para que la explotación continúe en las ciudades.

Como resultado de estos problemas estructurales, se tiene la concentración del ingreso, que genera una demanda diferenciada para atender tan sólo a un pequeño segmento de la población que posee altos ingresos, siendo éste el motivo por el que no se llega a la configuración de un mercado suficiente para dinamizar el proceso industrial.

En cambio, si la renta de la tierra fuera revertida hacia los campesinos, se ampliaría la demanda de productos industriales de consumo masivo, lo cual podría impulsar la creación de una sólida base para el desarrollo del aparato productivo del país.

En la generación de capital que puede ser acumulado en el país, en gran parte el petróleo sobrepasa al sector agropecuario. Pero, la capacidad de irradiación que tiene es limitada, especialmente en lo relacionado con el problema de la ocupación.

De todas maneras, hay que significar que el país se encuentra en el paso de una economía eminentemente agrícola hacia una economía petrolera e industrializada, que requiere una acción especial en el campo para facilitar y apoyar este proceso de transformación.

Ciertos puntos básicos del sector agropecuario, cuya participación relativa en el contexto de la economía general del país disminuirá, tales como la ocupación y la distribución del ingreso, podrán ajustarse a los objetivos del Plan, solamente si se consiguen dos cuestiones esenciales: la eliminación del monopolio de la tierra y el establecimiento de una acertada política agraria nacional.

3.1.1.3 Población Agrícola

El más grande porcentaje de desocupación del país, se encuentra localizado en la región de la sierra. La presión sobre la tierra confirma un coeficiente de exceso de mano de obra del orden del 2. De acuerdo

a este indicador, en la sierra se podría lograr la misma producción casi con la mitad de la población rural actual, lo que duplicaría el ingreso per cápita de los campesinos en la región.

En ciertas provincias, el promedio de tierra cultivable por explotación es del orden del 0.24 -Azuay- y de 0.70 hectáreas -Loja-. Es donde el minifundio ha llegado a términos extremos.

En la región de la Costa, aproximadamente, tan sólo el 40 por ciento de las tierras aptas para las explotaciones agropecuarias, están utilizadas. El índice de utilización de los recursos de esta naturaleza es muy bajo. El complejo minifundio-latifundio prevalece en la estructura agraria de la Costa. De acuerdo al censo de 1954, del número total de explotaciones, el 47 por ciento son menores de 5 hectáreas y ocupan tan sólo el 2 por ciento de la superficie, mientras el 0.8 por ciento de las explotaciones contiene alrededor del 41 por ciento de la superficie.

De este modo, la estructura latifundista predominante en la Costa, se destaca entre los principales obstáculos para la incorporación de los espacios vacíos al proceso productivo del área.

La región oriental se encuentra muy poco explotada. Actualmente, menos de 1 por ciento de sus recursos agropecuarios son utilizados. Esta zona puede cumplir un papel importante en lo que se refiere a la reducción de la saturación rural de la Sierra. En esta zona, por la falta de demanda efectiva para los productos tropicales que allí pueden ser cultivados y por la falta de una definida política del Gobierno para el área, se está conformando como en el caso de la Sierra, una estructura minifundista.

Como consecuencia de la estructura agraria del país, tenemos una sociedad bastante desigual. Para 1972, sólo el 8.5 por ciento de una población económicamente activa, aproximadamente de 2.1 millones de personas se encuentra incorporada; y 1.1 millones de perso-

nas se hallan débilmente vinculadas con la economía de mercado. La situación se torna más dramática en las actividades agropecuarias, donde solamente el 9 por ciento de dicha población está incorporada al mercado.

Este segmento pobre -52 por ciento de la población total- tiene un ingreso anual de 4.000 sucres aproximadamente, por persona ocupada, mientras el grupo de incorporados percibe un monto casi 6 veces mayor.

Los rasgos de pobreza y de profunda desigualdad en la sociedad ecuatoriana quedan explicados por esta estructura de la economía, que mantiene más de la mitad de la población con débiles vínculos en el mercado.

Se ha de insistir en que la eliminación de la concentración de la tierra, del precarismo y de otras formas de explotación, hará posible una redistribución del ingreso, que aumente inmediatamente el poder de compra de la masa campesina y determine la apertura de un amplio mercado para los productos industriales de consumo popular. El aumento de la producción manufacturera y la concomitante ampliación del nivel de ocupación y de los ingresos en las ciudades, obviamente generarán un mayor crecimiento de la demanda de bienes agropecuarios.

En definitiva, el cambio en la estructura agraria será una medida imprescindible, que servirá para dinamizar el proceso productivo nacional y para el cumplimiento de los objetivos nacionales de eliminación de la marginalidad y de redistribución del ingreso.

En conclusión, resulta imprescindible la aplicación simultánea de un intenso y definido proceso de reforma agraria, en la Sierra y la Costa, complementado por la colonización en la Costa y el Oriente, que evitaría condenar a los campesinos serranos a un bajo nivel de ingresos, puesto que si se distribuyen todas las tierras de la región serrana, no podría ser ocupada económicamente toda su población campesina.

La reforma agraria en la costa aumentará el nivel de ocupación y, por consiguiente, absorberá los subempleos y facilitará a la población serrana ocupar los espacios vacíos existentes, comenzando por aquellos contiguos a la sierra.

Una acción de tal naturaleza, orientada a conseguir la eliminación de los problemas estructurales del campo, elevará el ingreso del campesino y su capacidad de compra, a la vez que corregirá las distorsiones existentes en la ocupación del espacio económico, posibilitando una mayor integración y unidad del país.

3.1.1.4 Objetivos Propuestos

Los objetivos centrales del Plan Agropecuario para el período 1973-1977, son los siguientes:

- a) Acelerar la eliminación de la pobreza de la sociedad ecuatoriana, a través de procedimientos tendientes a romper con la actual estructura agraria, suprimir el precarismo y dinamizar la incorporación del campesino al proceso productivo.
- b) Integrar económica, social y políticamente al país, por medio de acciones de reforma agraria, combinadas con colonización para corregir las distorsiones existentes en el aprovechamiento del espacio económico nacional.
- c) Aumentar la elasticidad de la oferta interna de alimentos, a fin de evitar focos de presión inflacionaria a partir del sector agropecuario.
- d) Impulsar la ampliación de las exportaciones agropecuarias, aprovechando principalmente las ventajas que ofrece el tratamiento especial dado al Ecuador dentro del Grupo Andino; además,

programar la sustitución de las importaciones de alimentos, no sólo en el sentido de expandir las actividades agropecuarias, sino también en el de elevar el nivel de acumulación de capital en el país.

e) Integrar verticalmente las actividades agropecuarias con la industrialización de los productos en el campo, a fin de dar mayor estabilidad a la ocupación de los períodos estacionales de empleo en la agricultura y aumentar el valor agregado de la producción primaria. El país posee una constelación de recursos agropecuarios, muy propicia para desarrollar una estructura agroindustrial bastante eficiente.

El desarrollo programado para el quinquenio, requiere de una inversión de 13.864 millones de sucres de 1972, si se quiere alcanzar una tasa de 5.3 por ciento de crecimiento anual del producto generado en el sector. Para el cumplimiento de este fin, el esfuerzo de apoyo del sector será grande. La inversión pública para las actividades agropecuarias será del orden de 4.142.0 millones de sucres, que aproximadamente representa el 30 por ciento de la inversión total en los cinco años venideros.

La tasa histórica de crecimiento, decenio de 1960-1970, de 3.4 por ciento del sector agropecuario, será superada en el período 1972-1977, para el cual se la proyecta al 5.3 por ciento. Las actividades agropecuarias perderán su posición relativa dentro de la estructura del Producto Interno Bruto del país, pues, su participación de 28.3 por ciento (año base), bajará a 22.8 por ciento en 1977. La agricultura comercial que abarca la población incorporada, deberá crecer más rápidamente, a fin de absorber los sectores minifundistas y precarista, constitutivos del grupo social con débiles vinculaciones con la economía del mercado.

A la vez, si el coeficiente de elasticidad será del orden del 0.41 por ciento para la agricultura ecuatoriana, la ocupación en los próximos cinco años deberá crecer a razón de 2 por ciento anual y la productividad de la mano de obra agrícola a 3.3 por ciento.

En la estructura de la población económicamente activa del total del país, la población económicamente activa del sector agropecuario bajará del 51 por ciento (año base) hasta 47.8 por ciento en 1977.

El Plan considera la necesidad de aumentar en un 75 por ciento el número de incorporados en el sector agropecuario, elevando así el contingente de 400 mil personas existentes en 1972 a 700 mil personas en 1977. La velocidad de la incorporación es superior a la del crecimiento de la población económicamente activa, pues sus tasas en el período del Plan serán de 11.9 y 3.3%, respectivamente. A este ritmo de crecimiento, la política para el sector agropecuario se propone incorporar más de 300 mil personas activas, escasamente vinculadas con la economía de mercado, que en la actualidad llega al 62 por ciento del total, hasta decrecer y situarse alrededor del 40 por ciento en 1977.

En el siguiente cuadro se aprecia el incremento de incorporación de la población económicamente activa del sector en el período del Plan.

CUADRO No. 10

POBLACION AGROPECUARIA ECONOMICAMENTE ACTIVA

(En miles de personas)

CONCEPTO	Año base 1972	Año final 1977	Variaciones
Incorporados	400 (38%)	700 (59,8%)	+ 300
Con escasa vincula- ción con el mercado	<u>660 (62%)</u>	<u>470 (40.2%)</u>	<u>- 190</u>
TOTAL	1.060 (100%)	1.170 (100,00%)	+ 110

La meta para incorporar las 300 mil personas económicamente activas al proceso productivo, o sea alrededor de 100 mil familias campesinas que hoy poseen parcelas menores de 5 hectáreas, con un máximo de solamente 3 cultivos, se propone elevarlas a 10 con un mínimo de 6 hectáreas bajo cultivo, lo que significa aumentar la superficie cultivada del país en 580 mil hectáreas y aprovechar en mejor forma 850 mil hectáreas que se encuentran subutilizadas, principalmente en la Costa.

Aspecto importante constituye el aumento de la productividad por área, que alcanzará el 3.3 por ciento, y también la incorporación de nuevas tierras, es decir, la expansión de la superficie cultivada en el país que será del 2 por ciento anual en el quinquenio.

Los programas capaces de ocupar económicamente a la población pobre del campo, se describen en el siguiente cuadro.

CUADRO N° 11

NUMERO DE FAMILIAS A INCORPORARSE EN AREAS NUEVAS Y TRADICIONALES

	Áreas Nuevas (1) Hectáreas	Áreas de asen- tamiento tradi- cionales	Familias Incorporadas
1. Reforma Agraria	113.000	750.000	75.000
a) Costa	50.000	565.000	56.500
b) Sierra	63.000	185.000	18.500
2. Colonización	467.000	-	15.000
a) Oriente	372.000	-	11.500
b) Costa	45.000	-	4.500
3. Riego	-	52.000	8.200
4. Otros Costa (Drenaje, etc.)	-	18.000	1.800
TOTAL	580.000	802.000	100.000

Por efecto del aumento de la ocupación, de la mejor distribución del ingreso y del fenómeno de la urbanización, el nivel de la demanda nacional crecerá muy rápidamente en el período del Plan.

En el país ha de tenerse muy en cuenta el hecho de las ayudas en alimentos, útiles en períodos transitorios, pero que causan depresión en la producción nacional y, consecuentemente, agravan el problema cuando se perpetúan innecesariamente.

Por otra parte, el tratamiento preferencial dado por el Acuerdo de

Cartagena a determinados productos agroindustriales, posibilita el fortalecimiento de la política nacional tendiente a integrar más orgánicamente la agricultura con el proceso de industrialización, lo que permitirá la superación de ciertos problemas estacionales de desocupación en el campo.

Todos los tratamientos preferenciales otorgados por el Acuerdo de Cartagena, se deben utilizar al máximo con el propósito de elevar las exportaciones agrícolas y de consolidar un mercado para nuestros productos agroindustriales.

La región de la Costa cuenta con la mayor potencialidad del país, para fundamentar y apoyar el programa de integración de la Subregión Andina, mediante la industrialización en el área local de sus productos tropicales: banano, zona central de la costa; glucosas, aceites, sorbital, etc., Quevedo; conservas de frutas, derivados de cacao, etc., Milagro; caucho, aceites de palma africana, carnes, insecticidas y fungicidas, maderas, etc., Esmeraldas.

Los objetivos generales del Plan Agropecuario se hallan concentrados en los programas estratégicos, cuyo fin es alcanzar metas específicas en aspectos de reforma agraria, colonización, infraestructura de mercados, exportación y abastecimiento interno de los principales productos de este sector. La realización de estos programas estratégicos permitirá el cumplimiento de los objetivos que el Plan Integral de Transformación y Desarrollo le ha asignado al Sector Agropecuario en el país.

Factores como el crédito, la asistencia técnica, el mercadeo, la investigación aplicada, significarán apoyo para que los programas estratégicos, entre otras cosas, para materializar la eliminación de las formas injustas de tenencia, el mejoramiento en la distribución de la tierra y de los ingresos entre la población campesina.

Los programas estratégicos que estructuran el Plan de Desarrollo Agropecuario, constan en la siguiente enumeración:

- 1.- Reforma Agraria
- 2.- Colonización
- 3.- Cooperativismo

3.1.2 Reforma Agraria

La eliminación de la pobreza en el campo, el logro de crecientes niveles de productividad; el propiciar la integración social, la utilización más racional del espacio económico, así como la creación de las mejores condiciones para la incorporación de nuevas tierras hacen imprescindible la aplicación de una reforma agraria.

Resuelto el problema de la concentración de propiedad de la tierra, el precarismo y otras formas de explotación, se hará posible una inmediata distribución de los ingresos en favor de la gran masa campesina, motivando la creación de un amplio mercado para los productos industriales de consumo popular. Al crecer la producción manufacturera se tendrá un amplio nivel de ocupación que se traducirá en un fuerte crecimiento de la demanda de productos agropecuarios. De este modo, el cambio de la estructura agraria se transformará en un elemento motor capaz de ampliar el proceso productivo y dinamizar la economía nacional.

Además, el proceso de reforma agraria, cumplirá un papel fundamental en lo que se refiere al objetivo del empleo productivo. Una vez ejecutada, los grupos marginados se incorporarán a niveles satisfactorios de productividad, impidiendo que el desempleo estructural del campo sea transferido de manera creciente a la ciudad.

Lo expresado cobra singular importancia si se considera que, como consecuencia de las inversiones y el ingreso adicional del petróleo, actualmente ha aumentado la demanda de servicio en los centros urbanos, constituyéndose en una fuerte atracción de la población rural, lo cual puede causar una migración inicitada del campo hacia las principales ciudades del país. La reforma agraria se propone limitar este fenómeno, sin confinamiento de la población en el campo, sino mediante la concesión de los medios de producción, que permita atender el crecimiento de la demanda nacional de alimentos y materias primas agropecuarias, y el cumplimiento de acciones que la integren económica, social y políticamente a la vida nacional.

En resumen, la promoción de una mejor distribución del ingreso, como factor clave para la integración del producto rural en el devenir del proceso de desarrollo al que se halla enfrentado el país, constituye la cuestión con la que está relacionada el principal objetivo de la reforma agraria.

En definitiva, incorporar el proceso productivo, aproximadamente 75.000 familias, aprovechando alrededor de 590.000 hectáreas de tierras, es lo que el proceso de Reforma Agraria tiene que realizar, para cumplir sus objetivos generales.

En el siguiente cuadro consta la distribución por los principales proyectos, de las metas físicas del Plan:

CUADRO N° 12

NUMERO DE FAMILIAS A INCORPORARSE DE ACUERDO A LOS PROYECTOS
DE REFORMA AGRARIA

PROYECTOS	Familias In- corporadas	SUPERFICIE HECTAREAS	
		Areas de asen- tamiento tra- dicional	Areas Nuevas
Reforma agraria en tierras arro- ceras	48.000	480.000	50.000
Reforma agraria en otras tierras del Guayas. 1/	8.500	85.000	-
Reforma agraria en Bolívar, Chim- borazo y Cotopaxi	5.000	50.000	17.000
Reforma agraria en Loja y otras provincias	13.500	136.000	46.000
T O T A L :	75.000	750.000	113.000

FUENTE Y ELABORACION: Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica y Ministerio de la Producción.

1/ Incorpora 2.000 familias de Bolívar, Chimborazo y Cañar.

3.1,3 Colonización

Por ser este programa complementario al de Reforma Agraria, su finalidad principal es apoyar las acciones tendientes a corregir el uso distorsionado del espacio económico del país, a través de la utilización de las tierras baldías existentes en las regiones de la Costa y el Oriente. De este modo, ayudará a reducir la presión demográfica que soporta la Sierra.

Desde la iniciación del programa es indispensable contar con una activa participación campesina, a fin de que se capaciten y asuman la dirección de sus organizaciones de producción.

La colonización debe evolucionar hacia proyectos de desarrollo integral, tomando en cuenta la industrialización y el aprovechamiento de los recursos de manera racionalizada, a fin de que se constituyan en fuente dinamizadora del desarrollo regional.

Incorporar en el quinquenio a aproximadamente 15.000 familias marginadas del proceso económico y social del país, es la finalidad del Programa Nacional de Colonización.

Existen, de momento, proyectos para incorporar 5.600 familias en los próximos cinco años, pero, en el quinquenio deben elaborarse estudios para absorber alrededor de 9.500 familias adicionales. El cuadro siguiente muestra la distribución de las familias a ser incorporadas, según las áreas prioritarias.

CUADRO N° 13

NUMERO DE FAMILIAS A INCORPORARSE SEGUN PROYECTOS DE COLONIZACION

		Familias a ser incorporadas
I. Proyectos elaborados		5.500
a) Colonización dirigida		1.500
Oriente	1.260	
Costa	240	
b) Colonización semidirigida		4.000
Oriente	2.500	
Costa	1.500	

		Familias a ser Incorporadas.
II. Proyectos a ser elaborados		9.500
Oriente	6.700	
Costa	2.760	
T O T A L:		15.000

FUENTE Y ELABORACION: Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica y Ministerio de la Producción.

3.1.4 Pesca

La explotación de los recursos bio-acuáticos tiene como fin prioritario, entre otros, propiciar el aumento de la productividad, contribuyendo a elevar el nivel ocupacional.

Este programa promoverá y fomentará la organización de los pescadores artesanales, que en un número mayor a 10.000 existen en el país, realizando su trabajo en condiciones rudimentarias, a la vez que atenderá la capacitación y formación intensiva de los recursos humanos, que acentuadamente acusan una baja preparación.

La importancia básica del programa, para fines de orden ocupacional, se pone de manifiesto si se considera que para alcanzar las metas de producción fijadas y para ejecutar los proyectos prioritarios, se necesitará una inversión de 1.002 millones de sucres en el quinquenio.

3.1.5 Cooperativismo

El área rural del país se caracteriza por un defectuoso régimen de tenencia de la tierra, por bajos niveles de productividad y de empleo y, como consecuencia, por precarias condiciones de existencia.

De esta constatación se deriva la necesidad de impulsar cuestiones fundamentales como la modernización de la agricultura, la movilización del elemento humano de la zona rural y la integración del sector primario en el círculo económico.

La aplicación de una Reforma Agraria ofrece la posibilidad de enfrentar positivamente estos hechos dados.

A la vez, el desarrollo de un sistema de organización cooperativa tendría el valor de una medida adecuada a la realidad. Mediante este tipo de organización en el área rural, se obtendrá efectos determinantes de una presión que permita un cambio acelerado de las estructuras con un menor costo social.

La comunidad ha de encontrar en la cooperativa la posibilidad de una participación efectiva de su población, para concretar la solución de sus problemas.

La cooperativa es una forma de asociación que contribuye eficazmente a la formación de capital (demanda de equipos, herramientas, etc.). Esta característica esencial debe ser utilizada para incrementar las oportunidades de empleo. La realización de obras de pequeña infraestructura (trabajos de irrigación, apertura de caminos, etc.), mediante la participación de la comunidad, contribuirá, además, a la ampliación del período ocupacional y al incremento de la productividad por hombre ocupado.

También, la cooperativa puede ser factor positivo en materia de incremento de oportunidades de empleo, gracias a la formación de "industrias de cooperativas" (elaboración de conservas, empaquetamiento de frutas, etc.), actividad que brinda el beneficio de establecer una formación profesional, importante y necesaria, especialmente para la transformación de la agricultura. La "integración vertical", en este sentido, tendría el valor de factor clave, cuyo mejor proceso sería la formación de cooperativas en el ámbito rural, con fines de industrialización de los productos agrícolas, hasta alcanzar la forma cooperativa de comercialización, culminando con el establecimiento de cooperativas de comercialización en el área urbana.

Por otra parte, se ha de pensar que la absorción de mano de obra adquiere mayor significación y seguridad cuando la estructura cooperativa logra la capacidad para tomar a su cargo la realización de obras importantes, que estarían a cargo del Gobierno Central.

Desde luego, ha de anotarse que lo expuesto tiene un alcance muy limitado. El incremento de la población y la reducción progresiva de las posibilidades de explotación agrícola, tendrían como efecto un excedente de mano de obra, el mismo que, necesariamente, será trasladado hacia actividades urbanas, las que deben extender al máximo las oportunidades de empleo, mediante el desarrollo industrial, importante sobre todo por los efectos que genera.

Finalmente, es cuestión verificada que el incremento de pequeñas industrias no se traduce en mayores posibilidades de empleo, siendo indispensable impulsar industrias que disponen de capitales significativos, tales como la de productos químicos y de la construcción que tendrá como efecto multiplicar considerablemente las oportunidades ocupacionales.

3.2 Sector Secundario

3.2.1 Industria

Las industrias ecuatorianas en el frente interno, deberán contribuir dinámicamente a la integración productiva de los amplios grupos humanos subocupados. Esta contribución del sector industrial al cumplimiento del objetivo de empleo se hará efectiva a través de diferentes modalidades.

1. La absorción directa e indirecta de apreciables volúmenes de mano de obra como consecuencia de la expansión dinámica de la manufactura.
2. Complementación interindustrial en actividades integradas entre sí y con el resto de la economía en el desarrollo de la producción de elaborados intermedios y de capital, aprovechando todas las facilidades otorgadas por los procesos de integración andina. La complementación consultará especializaciones para la exportación y la integración subregional.
3. Formación de nuevos polos regulares, importantes por sus efectos directos y, fundamentalmente, indirectos en la creación de fuentes de trabajo, ya que permitirá la creación de industrias elaboradoras de productos mineros, pesqueros, forestales, agrícolas y pecuarias.
4. Desarrollo de la artesanía y de la pequeña industria. Transformación de los establecimientos artesanales en pequeñas industrias de alta eficiencia, que permita la absorción de la mano de obra liberada por parte de otras actividades fabriles suficientemente desarrolladas. Reserva del mercado interno para estas dos ramas de la producción, impidiendo una desocupación

masiva.

Las metas globales fijadas a la manufactura y a los estratos fabril y artesanal en términos de ocupación, se ofrecen en el siguiente cuadro:

CUADRO N° 14

PROYECCIONES DE LA OCUPACION INDUSTRIAL

(Miles de personas)

	1972		1977		Tasa de crecimiento anual
	Número	Estructura Porcentual	Número	Estructura Porcentual	
Manufactura	253.5	100.0	291.2	100.0	2.8
Industria Fabril	53.0	20.9	69.2	23.8	5.5
Artesanía	200.5	79.1	222.0	76.2	2.1

FUENTE: Plan Integral de Transformación y Desarrollo 1973-1977.

La concreción del programa de desarrollo industrial y el cumplimiento de sus metas de producción, explotación y sustitución de importaciones se fundamentan en el complemento de nuevos proyectos, cuyas características por ramas de actividad, se presentan en el cuadro anterior, y el criterio entre otros, para determinación de posibilidades, ha sido la contribución al incremento del valor agregado y a la ocupación y tecnificación de la mano de obra.

CUADRO N° 15

INVENTARIO DE PROYECTOS

<u>RAMAS INDUSTRIALES</u>	<u>Número de Proyectos</u>	<u>Personal Ocupado</u>
20. Alimentos	60	4.131
21. Bebidas	3	150
22. Tabaco	3	99
23. Textiles	11	289
24. Calzado y vestuario	-	-
25. Madera	11	1.018
26. Muebles de madera	2	76
27. Papel y cartón	5	823
28. Imprentas	3	95
29. Cuero	2	158
30. Caucho	3	185
31. Químicos	22	974
32. Derivados del petróleo	1	136
33. Minerales no metálicos	21	1.327
34. Metálicas básicas	9	1.308
35. Productos metálicos	16	940
36. Maquinaria no eléctrica	12	684
37. Maquinaria eléctrica	18	1.480
38. Material de transporte	4	1.318
39. Diversos	4	463
TOTAL	210	15.654

FUENTE: Plan Integral de Transformación y Desarrollo 1973-1977.

Para apoyar el desarrollo industrial, será de suma importancia la capacitación de los recursos humanos.

El Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (SECAP) desarrollará programas de preparación de mano de obra, atendiendo a las habilidades requeridas por el tipo y volumen de empleos que absorberán las manufacturas, y a las directrices y proyectos de inversión industrial.

Se dará atención preferente a las actividades artesanales, considerando que en muchas de ellas se producirá liberación de personal, el mismo que tendrá necesidad de emplearse en otras actividades.

Los centros de enseñanza técnica a nivel medio y superior, apoyarán la preparación de empresarios, técnicos y administrativos que serán requeridos por el desarrollo industrial.

3.2.2 Artesanía y Pequeña Industria

Como metas del programa de la artesanía y de la industria casera, se tiene la siguiente proyección: crecimiento anual del producto, 4.8 por ciento anual; incremento de la ocupación, 21.4 miles de personas, para el período del Plan. La productividad por persona ocupada pasaría de 12.884 sucres en 1972 a 14.673 en 1977.

La estimación y proyección en materia ocupacional, se presenta en el cuadro siguiente:

CUADRO N° 16

SITUACION ACTUAL Y PROYECCION DE LA OCUPACION

	1972 N° personas	1973 N° personas	Tasa de cre- cimiento anual
Artesanía de taller	63.523	75.810	3.6
Artesanía casera	136.998	146.137	1.3
TOTAL:	200.521	221.947	2.0

FUENTE: Plan Integral de Transformación y Desarrollo 1973-1977.

Para facilitar el establecimiento de las nuevas industrias proyectadas, así como para satisfacer las necesidades de las pequeñas industrias existentes y para mejorar la producción de una parte significativa del total de los talleres artesanales, se estima que el sector requerirá para el quinquenio, 1,115 millones de sucres. de inversión

3.2.3 Energía Eléctrica

Se ha señalado como objetivo importante de este programa, el crear las condiciones necesarias para aumentar la capacidad de todo el sistema económico, a fin de que éste pueda absorber mano de obra con niveles crecientes de productividad.

Para satisfacer los requerimientos de la ejecución, supervisión y operación del Sistema Nacional Interconectado, INECEL, continuará preparando al personal de su planta, haciendo énfasis en la capacitación de profesionales y técnicos.

Los siguientes lineamientos serán propios de la política de adiestramiento, para que esté de acuerdo con la realidad nacional:

- Preparación del personal profesional, técnico de nivel medio o supervisores, en los campos en que se experimenta mayor necesidad;
- Apoyo a los estudios de especialización que realizan sus profesionales, buscando la posibilidad de ejercicio práctico profesional en obras eléctricas en construcción en otros países, particularmente latinoamericanos.
- Utilizar intensivamente las posibilidades de capacitación ofrecidas por el Centro Nacional Franco-Ecuatoriano (CENAFE), para preparar un mayor número de técnicos a nivel medio.
- La participación de personal extranjero que se utilice en la realización del programa de electrificación, será reglamentada adecuadamente, a fin de lograr, progresivamente, el máximo aprovechamiento de los recursos técnicos del país.

3.2.4 Carreteras

Este programa hace constar que la selección de los proyectos nuevos se hará teniendo en cuenta, no sólo su rentabilidad estimada, sino la incorporación de recursos y el nivel de empleo.

Entre las medidas operativas generales, se concreta la preparación a todo nivel, de personal técnico, administrativo y laboral en ramas de especialización definidas, con el propósito fundamental de realizar en mejor forma los recursos humanos disponibles en el país. Como parte del Plan Quinquenal se organizarán cursos de entrenamiento y capacitación de personal a partir de 1973.

Entre las medidas operativas particulares, se establece la planificación en regiones en las cuales la desocupación es grande y no haya fuentes de trabajo, la construcción de carreteras, utilizando en forma mixta equipo caminero y un alto porcentaje de mano de obra.

3.2.5 Vivienda

La meta máxima de este Programa es la construcción de 282.000 unidades nuevas.

La estrategia elegida destaca que la interdependencia funcional y física entre vivienda y trabajo posibilita la generación de nuevas fuentes ocupacionales, tanto en el proceso mismo de construcción, como en las actividades de fabricación de materiales para la vivienda y su equipamiento; y, en las del comercio y demás servicios derivados. De este modo, se garantiza un importante incremento y diversificación de las oportunidades de empleo.

3.2.6 Otros Subsectores

El Plan contempla dentro de sus acciones, objetivos que propenden en la mayor medida, a la creación de fuentes de trabajo a través de los siguientes Subsectores: Minería, Hidrocarburos, Agua Potable y Alcantarillado, entre otros.

3.3 Sector Terciario

3.3.1 Educación

1. Para satisfacer las necesidades de la Educación Básica, producidas por el incremento de matrícula, se crearán 10.350 plazas de profesores.
2. Para la Educación Básica, del 7o al 9o. grados, cuyo coeficiente de escolaridad pasará del 31.7 por ciento en 1969 al 49 por ciento en 1977, se aumentarán 3.930 profesores.
3. En la Educación Diversificada, el incremento de la matrícula será de 65.700, lo que demanda la creación de 2.190 plazas de profesores.
4. El incremento de matrícula en la Educación Superior será de 69.000 alumnos, debiendo crearse 3.590 cargos de profesores.

En los siguientes cuadros están registradas las metas en materia de creación de plazas de profesores:

INCREMENTO DE PROFESORES
Sector Fiscal

	1969 Exist. Dato Real	1973	1974	1975	1976	1977	Total In- cremento
PROFESORES							
Educación Básica	22.278	1.600	1.990	2.300	2.540	2.880	11.310
1-6 grados	17.568	1.220	1.550	1.770	1.870	2.210	8.620
7-9 grados	4.710	380	440	530	670	670	2,690

	1969 Exist. Dato Real	1973	1974	1975	1976	1977	Total In- cremento
Diversificado	<u>1.888</u>	<u>306</u>	<u>218</u>	<u>172</u>	<u>326</u>	<u>349</u>	<u>1.371</u>
Superior	<u>1.675</u>	<u>600</u>	<u>540</u>	<u>490</u>	<u>450</u>	<u>490</u>	<u>2.570</u>
Alfabetiza- ción y Edu- cación de Adultos <u>2/</u>	<u>1.000</u>	<u>2.040</u>	<u>1.950</u>	<u>2.180</u>	<u>2.060</u>	<u>2.030</u>	

1/ Estimación de acuerdo al número de alumnos en cada ciclo.

2/ En el medio rural un 80 por ciento son los mismos profesores de primaria.

INCREMENTO DE PROFESORES

Sectores: Fiscal, Municipal y Particular

	1969 Exist. Dato Real	1973	1974	1975	1976	1977	Total In- cremento
PROFESORES							
Educación Bá- sica	<u>35.789</u>	<u>2.020</u>	<u>2.510</u>	<u>2,920</u>	<u>3.260</u>	<u>3.570</u>	<u>14.280</u>
1-6 grados	<u>25.679</u>	<u>1.460</u>	<u>1.870</u>	<u>2.140</u>	<u>2.280</u>	<u>2.600</u>	<u>10.350</u>
7-9 grados <u>1/</u>	<u>10.110</u>	<u>560</u>	<u>640</u>	<u>780</u>	<u>980</u>	<u>970</u>	<u>3.930</u>
DIVERSIFI- CADO <u>1/</u>	<u>4.311</u>	<u>500</u>	<u>360</u>	<u>330</u>	<u>460</u>	<u>540</u>	<u>2.190</u>
SUPERIOR	<u>2.298</u>	<u>830</u>	<u>760</u>	<u>690</u>	<u>630</u>	<u>680</u>	<u>3.590</u>
ALFABETI- ZACION Y EDUCACION DE ADULTOS <u>2/</u>	<u>1.000</u>	<u>2.040</u>	<u>1.950</u>	<u>2.180</u>	<u>2.060</u>	<u>2.030</u>	

1/ Estimación de acuerdo al número de alumnos de cada ciclo.

2/ En el medio rural, 80 por ciento, son los mismos profesores en primaria.

Como aspecto fundamental del Plan está considerada la formación de maestros.

La enseñanza técnica, con el fin de responder a las futuras demandas de recursos humanos necesarios para el desarrollo del país, establecerá nuevas modalidades (Petroquímica, Ictiología, etc.).

En colegios previamente seleccionados, simultáneamente, se formarán bachilleres en Humanidades Modernas que, a la vez, serán profesionales técnicos a este nivel, tales como guías turísticos, estadísticos, laboratoristas, bibliotecólogos, etc..

Ampliando esta acción de la enseñanza, se propenderá a una formación profesional de los bachilleres en Humanidades Modernas, lo cual contribuirá a contrarrestar la desocupación de quienes no siguen los estudios universitarios.

Por otra parte, a nivel superior, se efectivizará la creación de nuevas profesiones y especialidades de post-grado en las ramas que justifiquen estas medidas. En cuanto a Educación Extraescolar, se proporcionará a la comunidad, entre otros, programas de Formación Especial de Recursos Humanos y Calificación Profesional, mediante los cuales se atenderá la capacitación acelerada de los recursos humanos en las diferentes calificaciones de la mano de obra, precisadas por el desarrollo del país.

3.3.2 Salud

La promoción del perfeccionamiento de los profesionales será un objetivo importante.

La estrategia del programa destaca la necesidad de planificar los recursos humanos del sector que, cuantitativa y cualitativamente, mantienen una situación crítica. Dicha planificación, junto al estudio de las proyecciones del sector, harán posible la definición de acciones y campos de cooperación con las Universidades y Escuelas Politécnicas, para la formación de los recursos humanos requeridos, especialmente en Enfermería, Tecnología Médica, Nutrición y Profesiones Intermedias y Auxiliares.

3.3.4 Otros Subsectores

Las medidas que se han programado para los subsectores: Turismo, Transportes y Comunicaciones y Urbanismo tienden a posibilitar una mayor absorción de mano de obra, así como la formación profesional del personal ocupado.

3.4 Los Recursos Humanos en el País.

3.4.1 Introducción

A menudo se ha venido afirmando que es posible impulsar en un alto grado el progreso de un país incrementando el nivel cultural y técnico de su población. Las razones que se han dado para justificar esa aseveración señalan que la dotación de recursos naturales y de capital determinan sólo una parte de crecimiento, puesto que existe un tercer factor preponderante dentro del proceso de desarrollo que está relacionado principalmente, con el nivel de educación y de capacitación de la mano de la obra.

En la práctica, y esto es también lo que ha venido ocurriendo en el Ecuador, esta constatación se ha traducido en una expansión muy marcada del sistema de enseñanza. Sin embargo, es necesario señalar que este incremento de las facilidades educativas se ha efectuado de manera desordenada y generalmente ha satisfecho una demanda espontánea, la misma que, por sus

características, difiere sustancialmente de las necesidades nacionales y, por lo tanto, ha conducido, conjuntamente con otros factores a que se produjeran importantes desajustes en el mercado laboral.

Frente a esta situación es absolutamente indispensable que el sistema educativo, por la responsabilidad que tiene en lo relativo a la formación de mano de obra, sea objeto de una reorientación que le permita cumplir plenamente con sus propósitos y finalidades. En este sentido, el enfoque de recursos humanos o de requerimientos de mano de obra puede desempeñar un papel muy importante, puesto que se basa en los objetivos globales de un Plan de Desarrollo que generalmente se establece en función de una imagen objetiva de la sociedad y que, por lo tanto considera la demanda planificada en íntima relación con los intereses nacionales.

A continuación se presenta un estudio preliminar de las necesidades de mano de obra para el quinquenio 1973-1977, que surgen del Plan de Transformación y Desarrollo. Se tiene plena conciencia de que este análisis es parcial y de que ha sido establecido sobre una base estadística bastante deficiente.

Además, puesto que la planificación de los recursos humanos es una tarea que se sitúa a largo plazo, los resultados a los que se ha llegado se tomará únicamente como punto de referencia para la formulación de políticas laborales y de educación, puesto que hasta el momento estas cifras tienen el carácter de preliminares.

3.4.2 La población económicamente activa 1972-1977

La población económicamente activa, tal como fue definida en el Segundo Censo Nacional de Población y Primero de Vivienda realizado en el año 1962, comprende al conjunto de personas de 12 años y más, potencialmente disponibles para la producción de bienes y servicios. Involucra a ocupados y desocupados, es decir, a aquellas personas que tenían un ocupación al momento del censo, a las que habiéndola tenido antes, se encontraban cesantes y, a quienes buscaban trabajo por primera vez.

Ante la inexistencia de datos censales para el año 1972 se ha tratado de establecer el volumen y la distribución de la oferta de mano de obra, por rama de actividad y grupos principales de ocupación, teniendo como base los resultados de los censos de 1950 y 1962, las encuestas de hogares del área urbana realizadas en los años 1968-1969 -los datos de último año son provisionales- y la evolución de la productividad de las diferentes ramas de actividad observada en el último decenio. De esta manera, se llega a la cifra de 2.080.000 personas económicamente activas para el año de 1972, lo que significa una tasa total de actividad de 31.52 por ciento. Los ocupados suman 1.975.000 y los desocupados 105.000, es decir, se admite un 5.04 por ciento de desocupación abierta (Ver cuadro número 17 en la página 56).

En la proyección de la oferta de mano de obra para el año 1977, se han tomado en cuenta las metas de crecimiento del producto previstas para los diferentes sectores de la economía y la evolución esperada de la productividad en el período 1972-77. La distribución, según grupos principales de ocupación, dentro de cada rama de actividad, ha sido obtenida aceptando

como válida para el quinquenio que abarca el Plan, la evolución observada en el período 1962-1972. Con esta metodología se llega a determinar para el año 1977 un volumen de 2.450.000 en la mano de obra, que significa el 31.49 por ciento de la población total estimada para el año en referencia. Se espera que para ese año habrá alrededor de 66.000 desocupados lo que, en términos relativos, significaría un 2.69 por ciento de desocupación.

En todo caso, la oferta de mano de obra crecerá en el período a una tasa similar a la de la población total, o sea al 3.35 por ciento (Ver cuadro 18 de la página 57).

DISTRIBUCION DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA POR RAMAS DE ACTIVIDAD Y GRU-
POS OCUPACIONALES
1972

	Total	Agrop- cuario	Pesca	Industria Manufac- turera y Minas	Petró- leo	Construc- ción	Energía	Servicios	Desem- pleo
TOTAL:	<u>2.080.000</u>	<u>1.060.000</u>	<u>13.000</u>	<u>259.000</u>	<u>3.000</u>	<u>88.000</u>	<u>8.000</u>	<u>544.000</u>	<u>105.000</u>
1. Profesionales, Ge- rentes, Adminis- tradores, Direc- tores	98.253	3.472	43	7.597	168	5.018	657	81.298	
2. Oficinistas, Ven- dedores y afines	210.869	1.490	18	12.784	222	429	2.798	193.128	
3. Agricultores, Ga- naderos, Pesca- dores, Mineros, Canteros y Afi- nes	1.069.681	1.048.119	12.854	6.188	2.520	-	-	-	
4. Conductores, Ar- tesanos, Opera- rios y afines	341.695	3.480	43	225.458	30	66.383	4.447	41.854	
5. Obreros, Jorna- leros, trabajado- res en servicios y otros NEOC Desempleo	254.502 105.000	3.439	42	6.973	60	16.170	98	227.720	

DISTRIBUCION DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA POR RAMAS DE ACTIVIDAD Y
GRUPOS OCUPACIONALES
1977

	Total	Agropecuaria		Industria Manufac. y minas	Petróleo	Construc- ciones	Energía	Servicios	Desem- pleo
		río	Pesca						
TOTAL:	2.450.000	1.170.000	14.000	301.000	5.000	135.000	13.000	746.000	66.000
1. Profesionales, gerentes, ad- ministradores, directores	153.879	6.555	78	14.749	280	9.419	1.200	121.598	
2. Oficinistas, vendedores y afines	285.736	3.233	39	25.043	370	329	5.022	251.700	
3. Agricultores, ga- naderos, pesca- dores, mineros, canteros y afines	1.174.548	1.146.040	13.713	10.595	4.200	-	-	-	
4. Conductores, ar- tesanos, opera- rios y afines	444.749	6.816	82	236.165	50	121.675	6.778	73.183	
5. Obreros, jorna- leros, trabajado- res en servicios y NEOC	325.088	7.356	88	14.448	100	3.577	-	299.519	
Desempleo	66.000								

El examen de la estructura de la mano de obra por rama de actividad pone en evidencia una importante evolución en el quinquenio 1972-1977; el sector agropecuario pierde importancia relativa al descender, desde un 50.96 por ciento de la población económicamente activa total en el año 1972, hasta un 47.76 por ciento en 1977. Se espera, en cambio, un incremento apreciable en los demás sectores, especialmente en servicios, donde se concentrará el 30.45 por ciento de la oferta de mano de obra total hacia el año 1977, fenómeno que se explicaría principalmente por el éxodo de la población del campo a la ciudad.

Cuadro No.19

DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA

Ramas de Actividad	1972	1977
TOTAL	100.000	100.000
Agricultura	50.96	47.76
Pesca	0.63	0.57
Manufactura y Minas	12.45	12.29
Petróleo	0.14	0.20
Construcción	4.23	5.51
Energía	0.39	0.53
Servicios	26.15	30.45
Desempleo	5.05	2.69

Por otro lado, como se advierte en el cuadro anterior, la disminución sensible del nivel de desocupación es una meta fundamental. Para el año 1977

el desempleo habrá disminuido al 2.69 por ciento, teniendo en cuenta que actualmente se estima en un 5.05 por ciento.

El mayor énfasis en la educación significará que, para el año final del Plan, la estructura de la oferta de mano de obra muestre un incremento, aunque un tanto modesto, de aquellos grupos ocupaciones que exigen un alto grado de calificación, como: profesionales, técnicos y trabajadores afines; gerentes, administradores y funcionarios de categoría directiva y oficinistas y trabajadores a fines. Este cambio será más evidente en la industria manufacturera y minas, grupo que incluye también al petróleo.

En energía, la oferta de artesanos y operarios, será relativamente menor hacia el año 1977, esperándose en cambio una elevación del nivel técnico.

En el sector servicios se esperaría un incremento del grupo de otros artesanos y operarios, de poca calificación; hecho que constituye un aviso para las instituciones que deberán encargarse de elevar el nivel de calificación, especialmente de los migrantes del campo a la ciudad.

3.4.3 Evaluación de las necesidades de mano de obra

Las estimaciones relativas a los requerimientos de mano de obra se han efectuado a base de los objetivos de crecimiento propuestos por el Plan 1972-1977 y de la tendencia de las necesidades de mano de obra del Plan Ecuatoriano para el Desarrollo de los Recursos Humanos.

En el cuadro número 20 aparecen, en forma agregada los resultados de

la estimación de los recursos humanos necesaria para el quinquenio. En ese cuadro se han incluido las necesidades de reposición resultantes de las pérdidas que experimentará la fuerza laboral durante ese período. Para facilitar el análisis, se ha utilizado una clasificación que distingue cinco grandes categorías, las mismas que engloban 307 profesiones ordenadas según sus características educativas.

Del examen del cuadro en mención se desprende la gran importancia que tendrá el nivel de capacitación de las personas que ingresarán en la fuerza laboral durante el próximo quinquenio. En efecto, para los niveles más altos de calificación—profesionales y subprofesionales— las necesidades de nuevo personal alcanzan, un nivel que se sitúa el 41 y 51 por ciento del total de requerimientos para el período. Estas profesiones son mucho más reducidas según disminuya el nivel de calificación de la fuerza laboral. Esta situación está poniendo de manifiesto la importancia decisiva que tendrá el sistema educativo en el cumplimiento de los objetivos de empleo, ya que todas las personas que ingresen al circuito productivo deberán reunir los requisitos de calificación y entrenamiento que les permita responder positivamente a las exigencias de ejecución de trabajo y de incremento de la productividad.

Como ya se señaló anteriormente, los requerimientos de mano de obra fueron divididos en las cinco categorías siguientes:

- a) Trabajadores profesionales ✓
- b) Trabajadores suprofesionales o técnicos ✓
- c) Trabajadores calificados ✓
- d) Trabajadores semicalificados ✓
- e) Trabajadores no calificados ✓

Con este sistema se trató de clasificar las ocupaciones en función de los niveles generales de calificación -o educación- necesarios para cumplir con cada una de ellas; sin embargo, esto no significa que se haya establecido la trayectoria educativa precisa que conducirá a estas categorías. Además la conversión de las necesidades de mano de obra en su equivalente educativo, resulta una tarea un tanto arbitraria; por lo tanto, se procedió a fijar un nivel mínimo de calificaciones para cada una de las categorías, en lugar de precisar la experiencia educativa de todas las personas que ingresarán a la fuerza laboral. De esto resultó un perfil educativo (ver cuadro número 21) que representa prácticamente un compromiso entre la tendencia histórica y el esfuerzo que debería realizar para alcanzar niveles más altos de productividad; sin embargo, es necesario señalar que en esta área se deberá continuar los trabajos y profundizar este tipo de investigaciones que son muy necesarias para la planificación.

REQUERIMIENTOS DE MANO DE OBRA POR GRUPOS OCUPACIONALES
1972-1977

Grupos Ocupacionales	Stock de mano de obra necesario		Pérdidas del Stock de mano de obra	Saldo 1977 del Stock de mano de obra	Requerimientos de nuevos entrantes	Porcentaje nuevos entrantes respecto al total requerido
	1977	1972				
TOTAL:	<u>2.450.000</u>	<u>2.080.000</u>	<u>229.399</u>	<u>1.850.601</u>	<u>599.399</u>	<u>24.5</u>
Profesionales (Clase A)	54.395	36.583	4.625	31.958	22.437	41.2
Subprofesionales (Clase B)	41.452	23.205	3.070	20.135	21.317	51.4
Calificados (Clase C)	219.649	157.116	18.497	138.619	81.030	36.9
Semicalificados (Clase B)	382.797	322.844	36.269	286.575	96.222	25.1
No Calificados (Clase E)	1.676.974	1.423.830	152.717	1.271.113	405.861	24.2
Trabajadores no especificados (Clase F)	74.733	116.422	14.221	102.201	-27.468	-36.7

FUENTE: Censos de Población.- Plan Ecuatoriano para el Desarrollo de los Recursos Humanos.- Plan de Desarrollo.

ELABORACION: Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica.- Sección Programación de Recursos Humanos.

REQUERIMIENTOS DE EDUCACION FORMAL DE LOS NUEVOS ENTRANTES A LA FUERZA DE TRABAJO,
SEGUN GRUPOS OCUPACIONALES 1972-1977

Grupos Ocupacionales	Requeri- mientos to tales de nuevos en trantes	Nivel Educativo en Años					
		Universitar.		Secundaria		Primaria	
		5 y más	1-4	4-6	1-3	4-6	1-3
TOTAL:	599.399	20.338	22.884	68.307	73.830	299.339	114.701
Profesionales (Clase A)	22.437	15.326	7.111	-	-	-	-
Subprofesionales (Clase B)	21.317	2.508	9.257	9.552	-	-	-
Calificados (Clase C)	81.030	2.367	6.345	44.398	27.386	534	-
Semicalificados (Clase D)	96.222	298	446	12.445	33.992	49.041	-
No Calificados (Clase E)	405.861	-	-	5.538	16.356	263.221	120.746
Trabajadores no especificados (Clase F)	-27.468	-161	- 275	-3.626	-3.904	-13-457	-6.045

FUENTE: Censos de Población; Plan Ecuatoriano para el Desarrollo de los Recursos Humanos.

ELABORACION: Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica.- Sección Programación de Recursos Humanos.

B. MOVILIDAD DE LA MANO DE OBRA

1. ANTECEDENTE JURIDICO

Los criterios básicos sobre migraciones están contenidos en la Ley de Extranjería,

Esta Ley establece la inmigración selectiva de extranjeros y con este objeto determina varias categorías de inmigrantes que pueden radicarse y desarrollar actividades dentro del país.

Texto de la Ley:

"TITULO II. Categoría de Inmigración.

Artículo 10.-Considerase inmigrante a todo extranjero que se interna legal y condicionalmente en el país, con el propósito de radicarse y desarrollar las actividades autorizadas en cada categoría que se determina a continuación:

- I. Para vivir de sus depósitos, de las rentas que éstos produzcan o de cualquier otro ingreso permanente que se traslade al país.
- II. Para invertir su capital en la adquisición de bienes raíces o en certificados, títulos o bonos del Estado o de instituciones nacionales de crédito.
- III. Para invertir su capital en cualquier rama de la industria, agricultura, ganadería o del comercio de exportación, en forma estable

y distinta a la de sociedad por acciones.

- IV. Para asumir indefinidamente funciones administrativas, técnicas, de especialización de empresas, instituciones o personas establecidas en el país.
- V. Para ejercer una profesión liberal o una profesión técnica, con arreglo a las normas de la Ley de Educación Superior; y,
- VI. Para vivir bajo dependencia económica del cónyuge o de un pariente consanguíneo dentro del segundo grado.

Artículo 11.-El Gobierno del Ecuador podrá convenir con los Gobiernos de los Estados de emigración o con organismos internacionales reconocidos por el Ecuador, la realización de las tareas de selección física y profesional, el traslado y radicación de personas especializadas o técnicas de alto nivel o de técnicos o especialistas de nivel medio que sean necesarios para el desarrollo económico, social y cultural del país, y de sus familiares más cercanos.

El contenido de los artículos 10 y 11 se manifiesta claro; posibilitan la residencia en el país de extranjeros que posean capacidad económica garantizada para vivir del producto de sus rentas; la de inversionistas que desean coadyuvar al desarrollo económico del país; la de los altos empleados (ejecutivos y administradores); de medianos empleados (con especialización y experiencia); y la de ciertos profesionales cuya actividad no constituya competencia para los profesionales ecuatorianos.

2.

SITUACION ACTUAL

El Ecuador se caracteriza como uno de los países de menor desarrollo del Grupo Andino. Se determina un alto porcentaje de desempleo y fundamentalmente por la gran masa de población sub-empleada, tanto por el ingreso como por las horas trabajadas. Por otra parte la población ocupada en su mayor porcentaje carece de las calificaciones adecuadas para el desempeño de sus actividades específicas; puesto que un elevado índice de la misma es analfabeta y sin la preparación técnica y científica que se requiere para las diferentes funciones dentro de los sectores de la economía.

3.

POSICION DEL PAIS FRENTE AL PROBLEMA DE LA MOVILIDAD

- i) El Ecuador no ha asumido ni asume posición opuesta al proceso de la migración internacional, hecho que está produciéndose de acuerdo a leyes y reglamentos establecidos.
- ii) El problema de la "movilidad de mano de obra" es nuevo por su importancia a raíz de la Integración de los Países del Grupo Andino, puesto que establecería el comienzo de una nueva modalidad de migración, por lo que debería pensarse en una legislación y reglamentación que determinen condiciones precisas de acuerdo a la naturaleza de los problemas:
 - Discriminación por razones de nacionalidad, raza, religión o sexo.
 - Incidencia de orden familiar y efectos en términos de vivienda.

- Adaptación de los trabajadores migrantes y de sus familias a nuevas y complejas condiciones de vida y de trabajo.
 - Acceso a los beneficios de instituciones, como la legislación laboral (salarios, contratación colectiva de trabajo, derechos sindicales), prestaciones de Seguridad Social, etc.;
 - Importancia secundaria que la movilidad de mano de obra tiene en América Latina, por lo cual el problema ha sido reducido a cuestión de carácter interzonal, con alguna amplitud entre fronteras.
 - Dificultades derivadas de transporte según las localizaciones geográficas.
- iii) El país al momento debería facilitar la migración de personal calificado, técnico y profesional que sea indispensable para el logro de los objetivos del desarrollo económico y social.

CONCLUSIONES

1. Establecimiento de un organismo internacional a nivel de países del Grupo Andino que se encargaría de los estudios permanentes de los problemas de empleo, subempleo y desempleo, en general, de los problemas de recursos humanos dentro del área, a fin de obtener criterios comunes y adoptar medidas adecuadas para resolver los problemas indicados.
2. Ampliar y robustecer los convenios de integración fronteriza, los

mismos que permitirán acumular experiencias para determinar políticas a nivel nacional y a nivel de la Subregión sobre movilidad de mano de obra.

3. Se considera que más importante que estimular la migración, que puede incidir hasta en principios esenciales de soberanía, es que el Estado, las entidades Públicas, Semipúblicas y Privadas, motiven un proceso que impulsen la consolidación, mejoramiento y ampliación de los beneficios que brindan instituciones básicas, orientadas al bienestar social a través de la legislación laboral, las acciones de capacitación y formación profesional, las prestaciones y servicios de la seguridad social, entre otros, logrando de este modo, el arraigo de los ciudadanos nacionales a su medio, sin que prevalezca en su comportamiento laboral y social, incentivos transitorios, que no resuelvan sus problemas, en general.